

# PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021



## INFORME FINAL DEL PROYECTO (OCTUBRE 2021)



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2. ETAPAS EN EL SEGUIMIENTO DEL PLAN DE CHOQUE</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1. CONCEPTUALIZACIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2. ELABORACIÓN DE LOS INFORMES TERRITORIALES E INFORME DE SÍNTESIS</b> .....	<b>6</b>
<b>2.3. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS</b> .....	<b>10</b>
<b>3. PRÁCTICAS SELECCIONADAS</b> .....	<b>22</b>
<b>4. JORNADAS DE BUENAS PRÁCTICAS</b> .....	<b>25</b>
<b>4.1. JORNADA NACIONAL</b> .....	<b>25</b>
<b>4.2. JORNADA INTERNACIONAL</b> .....	<b>30</b>
<b>5. SEMINARIO INTERNO DEL BANCO MUNDIAL</b> .....	<b>33</b>
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	<b>35</b>
<b>ANEXO II. LISTADO COMPLETO DE ACTUACIONES EVALUADAS</b> .....	<b>44</b>
<b>ANEXO III. REUNIONES MANTENIDAS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS</b> .....	<b>47</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 (PCEJ), regulado mediante Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, persigue los siguientes objetivos:

- Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo.
- Hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y cualificación.
- Incrementar la cualificación y la inserción laboral a las personas jóvenes dotándolas de más competencias profesionales, superando la brecha tecnológica y la segregación, tanto en la selección de itinerarios formativos como en el mercado laboral.
- Favorecer el desarrollo de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad social, la productividad y el valor añadido.
- Prestar una atención adecuada e individualizada dotando a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de los medios y recursos.
- Eliminar la segregación horizontal y la brecha salarial de género para lo cual es necesario desarrollar una formación específica en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para eliminar sesgos de género.
- Combatir el efecto desánimo de las personas jóvenes que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar.
- Se prestará especial atención a colectivos especialmente vulnerables (migrantes, parados larga duración, abandono escolar, personas con discapacidad, etc.).

El PCEJ engloba un total de 50 medidas diseñadas bajo una perspectiva integral y sistémica, que permite su combinación y ajuste a cada perfil y a las necesidades existentes en cuanto a inserción. Las 50 medidas se articulan en seis ejes, en línea con lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que remite a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (EEAE), aprobada por Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre:

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.

El presente documento tiene como objetivo constituir la memoria de actividades desarrolladas en el marco de la asistencia técnica del Banco Mundial al SEPE para la monitorización y el apoyo a la implementación del PCEJ: por un lado, el propio seguimiento de la implementación del plan, llevado a cabo mediante la elaboración de los informes territoriales y el informe de síntesis; y, por otro, el proceso de identificación y selección de buenas prácticas y establecimiento de comunidades de prácticas.

La estructura del documento es la siguiente. La sección 2 expone y detalla las etapas llevadas a cabo en el seguimiento del PCEJ: la modelización conceptual para el seguimiento de las medidas del plan, la sistematización de estas, la metodología de identificación de actuaciones, la obtención de información y la selección de actuaciones, la elaboración de los informes territoriales y el informe de síntesis, y el proceso de identificación de buenas prácticas, llevado a cabo en una fase posterior. La sección 3 enumera las buenas prácticas seleccionadas en el marco del proyecto. La sección 4 resume las sesiones de presentación llevadas a cabo en el marco del proyecto, tanto la jornada nacional de buenas prácticas como la jornada internacional. La sección 5 resume el desarrollo del seminario interno del Banco Mundial llevado a cabo tras la jornada internacional de buenas prácticas. Finalmente, la sección 6 enumera las principales conclusiones del proyecto.

## 2. ETAPAS EN EL SEGUIMIENTO DEL PLAN DE CHOQUE

### 2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

El seguimiento del PCEJ se concibe como un sistema de recolección continua y sistemática de información cuyo análisis obedece al propósito de monitorizar su desarrollo y tomar las decisiones oportunas: corregir o reforzar aspectos que permitan el logro de los fines buscados, detectar las desviaciones que ocurran durante su ejecución, proveer información sobre la factibilidad de las intervenciones y alertar a tiempo sobre situaciones no deseadas. En definitiva, permite contar con la información necesaria para llevar a cabo los ajustes necesarios para favorecer el cumplimiento de los objetivos. Todo ello tiene como consecuencia la necesidad de establecer un sistema de seguimiento.

El seguimiento del PCEJ comprende, por tanto, el seguimiento de sus 50 medidas con el fin de conocer los avances en su implementación, así como los logros y resultados obtenidos. Sin

embargo, la gran diversidad de las mismas tanto por su naturaleza, como por su grado de implantación, su ámbito territorial, así como por su condicionalidad a la producción normativa o al desarrollo de otros instrumentos jurídicos, ha obligado a adoptar un sistema de seguimiento holístico que sea capaz de adaptarse a cada medida en función de sus características específicas.

Dado que las medidas del PCEJ no tienen predefinido un indicador de seguimiento, ha sido necesario definir parámetros e indicadores que faciliten el seguimiento de aquellas medidas que lo permitan (dado que algunas son de carácter genérico horizontal y, por ello, poco sujetas al establecimiento de indicador cuantitativo), considerando además cuestiones de competencia formal y material en su desarrollo y ejecución.

En este sentido, el primer paso fue realizar una modelización conceptual para el seguimiento de cada medida, atendiendo a su propia naturaleza y especificidad, diferenciándose las siguientes tipologías de seguimiento: seguimiento de hitos, seguimiento mediante indicadores cuantitativos o una combinación de ambos.

Seguidamente, se determinó el objeto del seguimiento para cada medida, sintetizando su objetivo principal. En aquellos casos en los que se observó que una medida se orientaba claramente a la consecución de más de un objetivo, o que se mandataba u orientaba en más de una dirección, se procedió al establecimiento de una jerarquía simple para su subdivisión, en función de la mayor o menor vinculación de esta multiplicidad de objetivos con el objetivo esencial de la medida, dividiéndose estas medidas en submedidas o incluyendo submedidas adicionales, respectivamente. Asimismo, se definieron, para todas las medidas, submedidas y submedidas adicionales (en adelante, y por motivos de simplicidad, “medidas”) los indicadores cuantitativos y los hitos más adecuados para ser utilizados como métricas. Todo este trabajo se ha desarrollado en colaboración con las Comunidades Autónomas (CC. AA.) a través del grupo de trabajo SPE-Plan Joven.

A diferencia de aquellas medidas respecto a las cuales se estableció un seguimiento mediante indicadores de impacto o de resultados (es decir, indicadores cuantitativos de naturaleza administrativa o declarativa), y cuya monitorización se ha llevado a cabo de manera paralela, para aquellas medidas cuya implementación partía de cero, se establecieron indicadores de proceso que permitieran el seguimiento secuencial en cascada, en dos o tres fases en función de su grado de desarrollo. De esta manera, se ha podido analizar la situación de partida de la medida en cuestión, los avances en su implantación y los logros que se han ido obteniendo.

En este sentido, y a los efectos de este informe, cabe destacar que, para un gran número de medidas, cuyas circunstancias específicas no permitían el establecimiento de indicadores cuantitativos, el seguimiento se ha realizado recabando información sobre los hitos o logros de

las actuaciones llevadas a cabo por los distintos Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPEA). Este ha sido el objetivo principal de la primera fase del proyecto, dando lugar a los respectivos informes territoriales (uno por cada C. A.) y al informe de síntesis.

## 2.2. ELABORACIÓN DE LOS INFORMES TERRITORIALES E INFORME DE SÍNTESIS METODOLOGÍA

En primer lugar, se procedió a la identificación de actuaciones llevadas a cabo por las distintas CC. AA. que fuesen coherentes con los objetivos y medidas del PCEJ a partir de tres fuentes de información:

1. Actuaciones identificadas por las CC. AA. a través de las encuestas remitidas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en los meses de junio y septiembre de 2019 en formato Excel.
2. Actuaciones identificadas por las CC. AA. mediante encuesta, haciendo uso de la herramienta informática FORMA, puesta a disposición, de manera gratuita, por la Secretaría General de Administración Digital (SGAD): así, se solicitó, a través de un cuestionario elaborado al efecto por el equipo del Banco Mundial, la participación de los SPEA al objeto de proporcionar información sobre sus experiencias en aquellas políticas y actuaciones que guardasen relación y fuesen tendentes a cumplir con los objetivos de las medidas incluidas en el PCEJ que hubieran sido identificadas como a seguir mediante hitos o descripción de actuaciones.
3. Actuaciones identificadas por las CC. AA. en el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2020.

Una vez recopilada esta información, se procedió al análisis y a la aplicación de criterios para la detección e identificación de las distintas actuaciones, verificando el cumplimiento de los siguientes **criterios de selección de actuaciones**, acordados en el seno del Grupo de Trabajo SPE-PCEJ:

- **Pertinencia/relevancia:** reflejan políticas en el contexto del PCEJ.
- **Coherencia:** se adecúan a los objetivos específicos para los que es utilizada.
- **Ámbito o alcance:** representan servicios concretos de los SPE con objetivos operativos específicos y tienen relación con la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (SNE).
- **Calendario/referencia temporal:** se encuentran en desarrollo o han finalizado antes de una fecha determinada.

- **Eficacia:** respecto de aquellas actuaciones que ya han finalizado, estas logran, de manera exitosa, concreta y sostenible en el tiempo las metas y objetivos generales y específicos planteados previamente y que motivan su realización.

Asimismo, a iniciativa del equipo del Banco Mundial, y tras su verificación por parte de las CC. AA., se consideraron e incorporaron aquellos programas o servicios incluidos en el PAPE 2020 que, pese a no haber sido identificados en un primer momento por las CC. AA., se constató que cumplían los criterios de selección anteriormente enumerados.

Todas estas actuaciones se recogieron en sendos Informes Territoriales de Seguimiento Autonómicos, que fueron estructurados según los seis ejes previstos en la Ley de Empleo. Asimismo, para facilitar su lectura, las distintas actuaciones se agruparon en categorías meramente descriptivas; es decir, no necesariamente relacionadas de manera unívoca con una, varias o alguna de las medidas del PCEJ.

En cualquier caso, con el objetivo principal de evitar, en estos informes cualitativos, la pérdida de información relevante, se incluyó toda aquella información cualitativa aportada por las CC. AA. y que cumpliera los criterios de selección ya mencionados, para todas las medidas del PCEJ, no solo para aquellas medidas identificadas como a seguir mediante hitos o descripción de actuaciones. Es decir, en estos Informes Territoriales de Seguimiento Autonómicos también fue incluida información relativa a aquellas medidas cuyo seguimiento, en principio, se preveía realizar mediante indicadores cuantitativos o quedaban fuera del ámbito de seguimiento del Grupo de Trabajo SPE-Plan Joven.

Posteriormente, se relacionó cada actuación con una o varias medidas del PCEJ y, en su caso, con un programa o servicio del PAPE 2020, con el fin de asegurar su trazabilidad, en función de su pertinencia y coherencia con la modelización conceptual que se estableció para su seguimiento.

En esta vinculación se debe tener en cuenta que no ha sido vinculada a medidas concretas:

- Información relativa a medidas cuyo seguimiento no se acordó llevar a cabo mediante interlocución a través del Grupo de Trabajo SPE-Plan Joven.
- Información relativa a medidas cuyo seguimiento se acordó realizar a través de indicadores de tipo cuantitativo.
- Información relativa a servicios comunes del PAPE 2020 respecto de los cuales no se hubiese aportado información adicional por parte de las CC. AA.
- Información relativa a ciertos programas comunes generalistas respecto de los cuales no se hubiese aportado información adicional por parte de las CC. AA.

No obstante, dicha información fue incorporada a la tabla de vinculaciones a través de una categoría específica, denominada “*Medidas transversales y/o adicionales del Eje*”, categoría en la que también se incorporaron aquellas actuaciones que, por su naturaleza, se consideren genéricas y/o transversales al Eje en cuestión.

Los informes territoriales sirvieron, a su vez, de herramienta de encuesta, al servir de soporte para el aporte de las concreciones, adiciones y/o modificaciones que se estimaron oportunas por parte de las CC. AA., e incidiendo, por otra parte, en la necesidad de acotar la vinculación de las actuaciones al contenido de las medidas y con las personas destinatarias del Plan, de acuerdo a la modelización conceptual acordada, teniendo en cuenta los criterios de selección, especialmente los de pertinencia/relevancia y coherencia.

El Informe de Síntesis es, por su parte, una compilación de los 17 Informes Territoriales de Seguimiento Autonómicos, que incorpora, de manera sistemática, la información proporcionada por las CC. AA. con el objetivo último de evaluar el grado de implementación del PCEJ. A tal efecto, se realizó un análisis descriptivo de las actuaciones, medida a medida, de acuerdo con la información contenida en los 17 Informes Territoriales de Seguimiento Autonómicos.

Para cada medida, se presentaron las actuaciones llevadas a cabo por las CC. AA. que contribuyen a la consecución de su objeto, con referencia (en su caso) a aquellos programas comunes que guardan correspondencia con alguna medida concreta y que ya han sido incorporados en el PAPE 2020. Dada la naturaleza del Informe de Síntesis, la enumeración de las actuaciones debió ser necesariamente acotada en espacio, priorizándose aquellas medidas que mejor cumplen con los criterios de selección definidos en el apartado anterior.

Por otra parte, cabe señalar que, en este informe, solo se realizó el seguimiento de aquellas medidas identificadas como a seguir mediante hitos o descripción de actuaciones. Sin embargo, y con el objetivo principal de evitar la pérdida de información no directamente relacionada con estas medidas, pero relevante a los efectos de la consecución de los objetivos del PCEJ, se incluyó información relativa a ciertas actuaciones que contribuyen a la implementación de los objetivos generales del PCEJ o, en su caso, de medidas cuyo seguimiento, en principio, se preveía realizar mediante indicadores cuantitativos o que quedaban fuera del ámbito del Grupo de Trabajo SPE-Plan Joven.

## RESULTADOS



De acuerdo con la información obtenida a través de las distintas fuentes de referencia, las CC. AA. desarrollaron o preveían desarrollar, durante 2020, un amplio número de actuaciones relacionadas con los objetivos y medidas del PCEJ.

El grado de implementación de las medidas del PCEJ fue, por tanto, muy elevado, destacando el hecho de que todas y cada una de ellas han sido implementadas, al menos parcialmente, por parte de, al menos, una de las CC. AA.

En este sentido, cabe señalar aquellas medidas con un mayor y menor grado de implementación:

- Así, entre las primeras, destacan las medidas 1 (“Programa ORIENTAJOVEN dotado de una red de 3.000 personas técnicas responsables de la orientación”), 13 (“Programas de formación en competencias clave”), 14 (“Programas de formación en competencias digitales”), 16 (“Programas de Formación orientada a la Cualificación en Sectores Estratégicos”), 18 (“Programas de formación con compromiso de contratación”), 23 (“Programas mixtos de empleo y formación”), 26 (“Potenciar la formación profesional dual por medio del contrato para la formación y el aprendizaje”), 27 (“Portal de empleo para los contratos formativos”), 32 (“Atención reforzada y especializada para personas jóvenes especialmente vulnerables”), 34 (“Programas de primera experiencia profesional”) y 35 (“Programas de retorno de talento y de apoyo a la movilidad”), implementadas por al menos 15 CC. AA. Destacan especialmente las medidas 32 y 34.1, de las que todas las CC. AA. han reportado al menos una actuación orientada a su implementación

Es relevante destacar que la implementación de un gran número de estas medidas se lleva a cabo mediante programas comunes que guardan correspondencia con alguna de ellas y que ya han sido incorporados en el PAPE 2020.

- Entre las segundas, destacan la submedida adicional a la medida 6 (“Orientación integral para personas jóvenes migrantes”), la submedida adicional a la medida 14 (“Programas de formación en competencias digitales”), la submedida adicional a la medida 21 (“Cadena formativa intergeneraciones”), la medida 24 (“Impulso de convenios de formación en distintas PYMES y MICROPYMES”), la submedida adicional a la medida 32 (“Atención reforzada y especializada para personas jóvenes especialmente vulnerables”), la submedida 38.2 (“Apoyo startup o proyectos de base tecnológica para mujeres jóvenes”) o la medida 49 (“Fomentar la creación de proyectos piloto sobre la integración servicios prestados a los jóvenes a través de partenariados en el ámbito local auspiciados por la Comisión Europea en el marco

del proyecto "Peer Support" del que forma parte España"), implementadas por 2 o menos CC. AA

El hecho de que, en la mayoría de los casos, se trate de submedidas adicionales parece reflejar las dificultades para implementar medidas muy específicas o referidas a actuaciones muy concretas y con un grado de concreción elevado.

Respecto a las CC. AA., el grado de implementación del PCEJ es también alto, con tasas superiores al 50% del total en la mayoría de ellas y, en cualquier caso, siempre superiores al 33%, alcanzando algunas CC. AA. la implementación de hasta el 70% de las medidas.

### **ACTUALIZACIÓN DEL INFORME DE SÍNTESIS (MARZO 2021)**

En marzo de 2021 se elaboró, a partir del Informe de Síntesis, una actualización del mismo, teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia de la covid-19 y de la crisis económica y social posterior. Para ello, se tomó como fuente de información principal el PAPE 2021 y, a partir de los datos incluidos en este, se procedió a actualizar el contenido del informe, reseñando de manera específica tanto aquellas actuaciones que, por diversos motivos, han dejado de llevarse a cabo como aquellas actuaciones de reciente implementación que contribuyen a la consecución de los objetivos del PCEJ. Se trata, por tanto, de una actualización de dicho Informe de Síntesis que incorpora, de manera sistemática, la información proporcionada por las CC. AA. con el objetivo último de evaluar la evolución del grado de implementación del PCEJ.

De acuerdo con la información obtenida a través de las distintas fuentes de referencia, las CC. AA. han desarrollado o tienen previsto desarrollar durante 2021 un amplio número de actuaciones relacionadas con los objetivos y medidas del PCEJ, con los siguientes cambios respecto del informe anterior:

- A aquellas actuaciones que ya se preveían en la versión anterior del Informe de Síntesis, se añaden 10 actuaciones nuevas, sin una distribución focalizada en ningún eje concreto.
- Asimismo, respecto a la versión anterior del Informe de Síntesis, se han dejado de realizar un total de 35 actuaciones, mayoritariamente en el eje de formación

### **2.3. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS**

#### **MOTIVACIÓN**

En el mes de junio de 2020 se inició una nueva fase del proyecto, consistente en la identificación de buenas prácticas, en base a una revisión de la metodología preliminar

compartida en el Grupo de Trabajo del PCEJ en el mes de noviembre de 2019, adaptada al contexto específico de emergencia sanitaria por la covid-19.

En dicho contexto, se consideró que las CC. AA. pueden convertirse en laboratorios de experimentación y aprendizaje, lo que puede contribuir a acelerar el aprendizaje conjunto, a través de la multiplicación actuaciones por todo el territorio, sobre qué medidas son más exitosas. En cualquier caso, la gestión descentralizada no debe concebirse como una atomización de decisiones independientes, sino que las distintas actuaciones deberían ser puestas a disposición de un acervo común de buenas prácticas, cultivado, expandido y compartido. Así, para hacer efectivos los potenciales beneficios asociados a la experimentación y el aprendizaje es imprescindible el intercambio de buenas prácticas entre SPEA. En este sentido, el PCEJ constituye un marco inmejorable para la identificación de buenas prácticas en materia de empleo.

Se pretende, de este modo, involucrar a los SPEA en un proceso de reflexión, intercambio y conocimiento que permita identificar un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas destinadas a servir de referencia para el futuro, contribuyendo de este modo a cubrir la “necesidad de intercambiar buenas prácticas derivadas de la diversidad” a la que hace referencia la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su informe sobre políticas activas de empleo, en el que recomienda asimismo “impulsar un foro permanente de compartición de buenas prácticas entre los agentes del SNE”<sup>1</sup>. Se trata, por consiguiente, de identificar experiencias que han mostrado su utilidad en relación con la consecución de los objetivos marcados en el PCEJ y que puedan ser consideradas como referencias prácticas para su transposición y adaptación, a través de un sistema de seguimiento y evaluación, en el marco de un proceso de aprendizaje comparativo.

El interés en el aprendizaje comparativo es creciente a nivel internacional, europeo y nacional. En este sentido, la metodología a seguir toma como referencia la Decisión N° 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE), que define el “aprendizaje comparativo” (*benchlearning*), como “el proceso de crear un vínculo sistemático e integrado entre la evaluación comparativa y las actividades de aprendizaje mutuo consistentes en identificar resultados positivos mediante sistemas de evaluación comparativa basados en indicadores, incluidas la recopilación, la validación y la consolidación de datos y evaluaciones, con la metodología adecuada, y utilizando las conclusiones para actividades de aprendizaje mutuo tangibles y sustentadas en datos, con inclusión de modelos de buenas o mejores prácticas”<sup>2</sup>.

Asimismo, esta metodología, empleada en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (*PES Network*) ha sido ampliada y adaptada al contexto del SNE con el objetivo de

<sup>1</sup> Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018), *Estudio Programa Políticas Activas de Empleo* (Proyecto 3, Evaluación del Gasto Público 2018), AIReF, Madrid.

<sup>2</sup> DECISIÓN No 573/2014/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de mayo de 2014 sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE). Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0573&from=DE>

identificar las mejores prácticas llevadas a cabo tanto por las CC. AA. como por el SEPE. El objetivo de este proceso ha sido que los SPEA puedan aprender de las buenas prácticas, adaptándolas a sus circunstancias específicas, mediante un proceso transparente y sistemático, de manera que se pueda mejorar el desempeño del SNE. En última instancia, dichas buenas prácticas, extraídas de la recopilación y la evaluación de actuaciones en curso o por implementar, podrán contribuir a lograr que las CC. AA. implementen las medidas del PCEJ en sus respectivos ámbitos competenciales. Como corolario, todo este aprendizaje compartido se ha materializado en sendas Jornadas de Buenas Prácticas (JBP) a nivel nacional e internacional, celebradas durante el año 2021 y recogidas en la sección 4 de este informe.

## METODOLOGÍA

Partiendo de la definición de buena práctica extraída de la revisión de la literatura especializada<sup>3</sup>, cabe señalar que los **requisitos mínimos que una actuación ha debido cumplir para ser considerada como tal** en este documento han sido los siguientes:

- **Carácter innovador:** que contenga elementos novedosos, ya sea por las medidas en sí, por los métodos, los colectivos beneficiarios, etc.
- **Basadas en la evidencia:** fundamentadas en datos de desempeño, evaluaciones o monitoreos.
- **Valor añadido:** proporcionan conocimientos sobre los factores de éxito y los resultados, así como lecciones de aprendizaje.
- **Eficiencia:** que las actuaciones realizadas utilicen los recursos disponibles de la manera más rentable para lograr los objetivos propuestos.
- **Aplicabilidad:** naturaleza transferible y aplicable en otros contextos.

Por otra parte, se tomó como referencia una publicación de la OCDE<sup>4</sup> sobre el papel de los SPE en el marco de la pandemia, de la que se ha hecho eco, por ejemplo, la *PES Network*, y que contiene elementos que constituyen una guía de acción para que los SPEA respondan de manera ágil y proactiva en diversos ámbitos, muchos de los cuales constituyen aspectos ampliamente reseñados desde hace tiempo por los distintos organismos internacionales en materia de modernización y adaptación de los SPEA, tales como la adaptación de los servicios administrativos<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> A efectos de este proyecto, se considerará “buena práctica” aquella iniciativa, de carácter innovador, que, en virtud de una necesidad detectada e impulsada desde la Administración, se pone en práctica, desarrollándose de forma exitosa (es decir, demostrando su eficacia en la consecución del objetivo marcado), y que, además, es susceptible de ser transferida e implantada en otros territorios o en otros campos.

<sup>4</sup> OECD (2020), *Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers*, OECD Publishing, Paris.

<sup>5</sup> ILO (2020), *Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations*, International Labor Organization.

Es por ello por lo que, dado el contexto, y sin perjuicio de la necesidad de que las actuaciones identificadas verifiquen los criterios anteriormente descritos, se estimó necesario añadir otro conjunto de criterios relevantes a los anteriormente expuestos para la identificación de buenas prácticas, que permitan identificar actuaciones denominadas **buenas prácticas en el contexto de la COVID-19**. Siguiendo las recomendaciones del citado documento de la OCDE, se han identificado medidas y actuaciones que responden, a su vez, a estos cinco criterios adicionales (por tanto, no imprescindibles):

- **Simplificación y agilización de trámites y procedimientos**, así como reorganización de los medios para la atención a los usuarios.
- **Digitalización** de trámites y servicios.
- **Adaptación de las competencias orientadas a la búsqueda de empleo** (competencias clave, incluyendo competencias digitales e idiomáticas).
- **Gestión de las transiciones laborales**.
- **Fortalecimiento de las alianzas** con los empleadores y los servicios sociales, así como de la dimensión local del empleo.

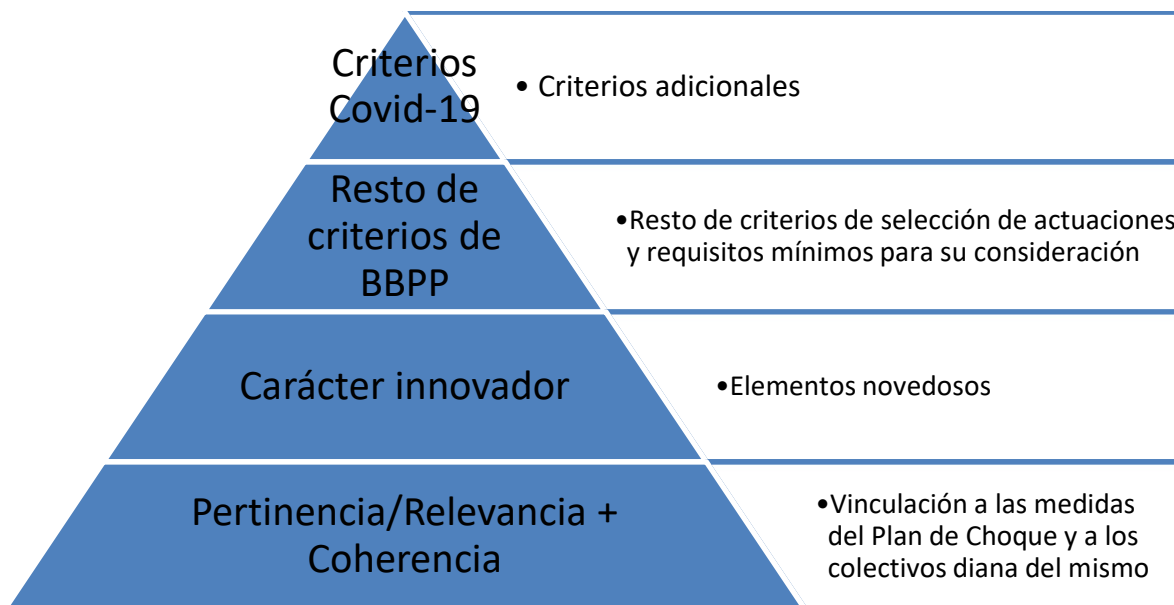
De este modo, a aquellas actuaciones que cumplen con los criterios para ser consideradas como buenas prácticas en un sentido general que, en ocasiones, pero no necesariamente, han venido siendo ejecutadas por las CC. AA. durante varios años, se suman aquellas actuaciones que cumplen con los criterios necesarios para ser considerada una práctica inspiradora en el contexto del covid-19.

En cualquier caso, a los efectos de este proyecto, se han priorizado diversos criterios de selección<sup>6</sup> por encima del resto, considerando como imprescindibles para la selección inicial de las actuaciones los criterios de pertinencia/relevancia y coherencia, al centrarse el proyecto en general y este análisis en particular en la implementación del PCEJ, así como del criterio de carácter innovador, esencial en la definición de una buena práctica y por tanto excluyente en caso de no considerarse elementos novedosos en la actuación.

El **Gráfico 1** muestra la jerarquía que se ha mantenido a lo largo de todo el proceso en la aplicación de los criterios de selección.

## GRÁFICO 1 – Jerarquía de criterios de selección de buenas prácticas

<sup>6</sup> Denominamos “criterios de selección (de buenas prácticas)” al conjunto total formado por los criterios de selección de actuaciones, los requisitos mínimos que una actuación ha debido cumplir para ser considerada como buena práctica y los criterios COVID-19.



Fuente: elaboración propia

En relación con esta jerarquía, y de manera excepcional, con el objetivo principal de evitar la pérdida de información no directamente relacionada con el PCEJ pero relevante a los efectos de la consecución de sus objetivos, se ha procedido a relajar los criterios de pertinencia/relevancia y coherencia, reseñando una actuación que, pese a no ser considerada una buena práctica en el contexto del Plan, se ha considerado relevante incorporar en este documento.

Finalmente, cabe señalar que, dado el distinto estado de implementación potencial de las medidas del PCEJ, así como al hecho de que determinadas actuaciones que pudieran constituir buenas prácticas no fuesen incluidas en la reformulación del PAPE 2020 por alguna causa sobrevenida, en el análisis de la información obtenida a través de las distintas fuentes de información se ha establecido una tipología instrumental en función estas dos variables:

- 1) En primer lugar, aquellas actuaciones que se venían realizando con anterioridad y que se incluyen en la reformulación del PAPE 2020, constituyendo un grupo de actuaciones consolidadas con cierta madurez.
- 2) En segundo lugar, aquellas actuaciones que se venían desarrollando pero que no se han continuado por circunstancias externas (no por una evaluación negativa, por ejemplo).
- 3) Por último, aquellas actuaciones en fase de diseño y/o pendientes de desarrollo.

De este modo, se ha utilizado de manera general la terminología de “buenas prácticas en sentido estricto” para denominar al primer grupo y de “buenas prácticas prometedoras” para denominar al tercer grupo, siguiendo el modelo de la *PES Network*, que diferencia entre “*PES Practices*” y “*Promising PES Practices*” en función de su estado de madurez. Sin embargo, a lo largo de esta fase del proyecto se ha incidido, en especial durante la fase de entrevistas semiestructuradas, en el hecho de que las actuaciones del segundo grupo también constituyen buenas prácticas en sentido estricto, aun cuando no se estuvieran realizando a fecha de elaboración del informe, siempre que su no continuidad se hubiera debido a circunstancias sobrevenidas y/o externas, y no a una decisión derivada de una evaluación negativa, por ejemplo. Por otra parte, se ha flexibilizado la denominación “buenas prácticas prometedoras” con el fin de incorporar actuaciones que, habiéndose realizado en el pasado, quedaran en fase preliminar por diversos motivos pero que se hayan considerado relevantes a los efectos de la consecución de los objetivos del PCEJ.

En cualquier caso, la consideración del estado de implementación de las distintas actuaciones ha permitido establecer un marco general de evaluación en función de este:

- 1) Así, en el caso de actuaciones que se encuentren en un estado muy preliminar, se ha valorado fundamentalmente su pertinencia y su coherencia con los objetivos del PCEJ, en la medida en la que se hayan estimado relevantes para la consecución de sus objetivos.
- 2) En el caso de actuaciones con un grado de implementación intermedio, se ha procedido al análisis de los objetivos perseguidos, las actividades planeadas y, en su caso, los logros preliminares, así como las observaciones que hayan resultado de su implantación.
- 3) Finalmente, en el caso de aquellas actuaciones en un estado avanzado de implementación o para las que se ha dispuesto de evidencia suficiente como para realizar un análisis de productos y resultados, se han analizado estos junto con las lecciones y factores de éxito (o fracaso) de la actuación.

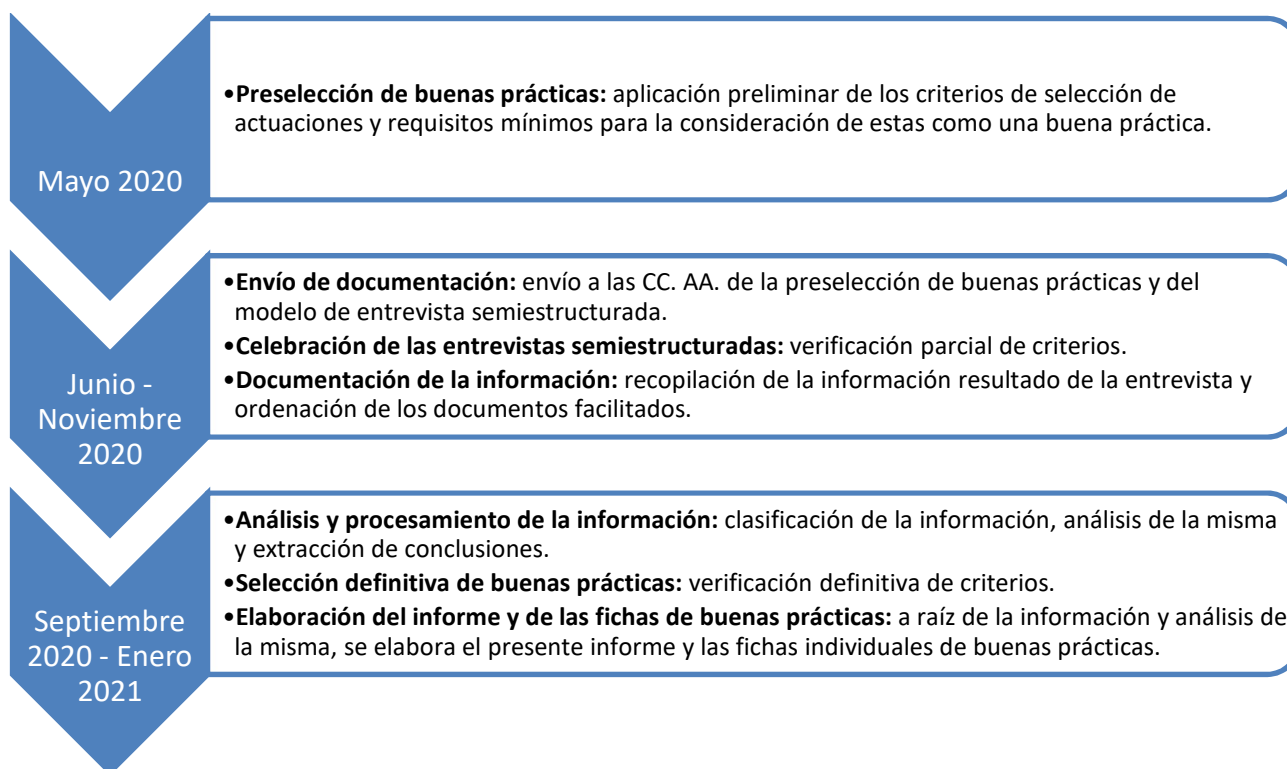
En un plano operativo, la detección y validación de las buenas prácticas ha llevado a cabo en dos etapas diferenciadas, que responden a dos niveles de análisis y reflexión:

- 1) Una primera, centrada en la identificación de aquellas experiencias que, de manera parcial o globalmente, presentan algún contenido ejemplificador (es decir, que supongan potenciales buenas prácticas).

- 2) Una segunda, dirigida a seleccionar solamente aquellas prácticas que responden a los criterios de selección, comprobando y verificando que cumplen con los criterios establecidos y que destacan fundamentalmente por su carácter más innovador.

El **Gráfico 2** esquematiza y resume el proceso de trabajo y su marco temporal.

### GRÁFICO 2 – Metodología de trabajo (fases)



Fuente: elaboración propia en base a AIReF (2020).

Por su parte, el **Gráfico 3** resume, mediante un diagrama de embudo (que indica que los conjuntos de actuaciones inferiores son subconjuntos de las actuaciones contenidas en los grupos superiores), el proceso de determinación (preselección y selección) de buenas prácticas, partiendo del análisis de la totalidad de las actuaciones contenidas en los Informes de Seguimiento y en el Informe de Síntesis, revisadas tras la reformulación del PAPE 2020. Así, tras la aplicación preliminar de los criterios de selección a este universo de actuaciones, se llegó a una preselección, que fue enviada a las CC. AA. como primera fase del proceso de entrevistas semiestructuradas. Posteriormente, antes de (por iniciativa de la comunidad autónoma) o durante la celebración de las entrevistas semiestructuradas, fueron descartadas diversas actuaciones, manteniéndose por tanto las denominadas como “actuaciones evaluadas”<sup>7</sup>. Finalmente, tras la recopilación de documentación e información adicional aportada por las CC. AA. y tras la aplicación de los criterios de selección de actuaciones y de

<sup>7</sup> Recogidas en el Anexo II.



la verificación de los requisitos mínimos para la consideración de estas como una buena práctica, el proceso se ha culminado con la selección definitiva de buenas prácticas, a cuya descripción, en relación con las medidas del PCEJ se dedica el apartado siguiente de este informe.

**GRÁFICO 3 – Proceso de determinación de buenas prácticas (diagrama de embudo)**



Fuente: elaboración propia

En relación con los distintos conjuntos de criterios, deben realizarse una serie de apuntes. En primer lugar, se ha realizado una verificación más exhaustiva de los criterios de selección de actuaciones, en particular de los criterios de pertinencia y relevancia, ya que la adscripción finalmente realizada en los Informes Territoriales no siempre ha resultado satisfactoria: en este sentido, se ha verificado especialmente la vinculación con los colectivos diana, buscando que las actuaciones se encuentren específicamente dirigida a este y no simplemente sea cubierto por la práctica; en paralelo, se ha verificado la vinculación con las medidas del Plan.

Por su parte, en lo relativo al criterio de eficiencia, se ha constatado la dificultad en su aplicación, al carecer de datos de coste-beneficio en la gran mayoría de actuaciones, encontrando unos problemas similares a los que encontró la AIReF en el análisis de costes que llevó a cabo en su informe ya citado. Así, por ejemplo, la definición de categorías de costes es compleja, dada la heterogeneidad de las actuaciones, como también lo es el cálculo de costes unitarios, que requiere una identificación de los gastos por unidad de interés e identificar los principales condicionantes de estos costes.

Finalmente, dado el distinto grado en el que las actuaciones puedan cumplir todos o algunos de los criterios anteriormente descritos, y como elemento de transparencia en el proceso de identificación de buenas prácticas, en el apartado 3 de este informe se especifica de manera explícita e individualizada en qué medida las distintas buenas prácticas cumplen o verifican todos o algunos de dichos criterios, en particular aquellas que constituyen buenas prácticas prometedoras.

## RESULTADOS

En primer lugar, se ha constatado que el PCEJ constituye un marco inmejorable para la identificación de buenas prácticas en materia de políticas activas de empleo. En concreto, se han identificado un total de 19 actuaciones en 13 CC. AA. que, por sus características, cumplen con los requisitos para ser consideradas buenas prácticas (ver **Tabla 1**).

Por otra parte, dichas actuaciones cubren cuatro de los seis ejes de las políticas de activación para el empleo: se han identificado cinco buenas prácticas en el eje de orientación, cuatro en el eje de formación, cinco en el eje de oportunidades de empleo, una en el eje de emprendimiento y cuatro en el de mejora del marco institucional. Por su parte, en el eje de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo no se han identificado buenas prácticas.

Asimismo, se han identificado buenas prácticas para 13 de las medidas del PCEJ:

- Medida 5. Apoyo en prospectores.
- Medida 6. Orientación integral para personas jóvenes migrantes.
- Medida 9. Colaboración con las universidades y CIPES.
- Medida 10. Participación y colaboración con los Servicios Sociales de cada CC. AA.
- Medida 14. Programas de formación en competencias digitales.
- Medida 16. Programas de formación orientada a la cualificación en sectores estratégicos.

- Medida 20. Modelos innovadores en formación y empleo. Escuelas de segunda oportunidad.
- Medida 23. Programas mixtos de empleo y formación.
- Medida 26. Potenciar la formación profesional dual por medio del contrato para la formación y el aprendizaje.
- Medida 32. Atención reforzada y especializada para personas jóvenes especialmente vulnerables.
- Medida 34. Programas de primera experiencia profesional.
- Medida 40. Impulso a los programas de economía social.
- Medida 46. Reforzar la coordinación interinstitucional, especialmente con servicios sociales y educación.
- Medida 49. Fomentar la creación de proyectos piloto sobre la integración servicios prestados a los jóvenes a través de partenariados en el ámbito local auspiciados por la Comisión Europea en el marco del proyecto "Peer Support" del que forma parte España.

Asimismo, se han identificado dos buenas prácticas diferenciadas en el marco de la medida 20 (Modelos innovadores en formación y empleo. Escuelas de segunda oportunidad) y tres en el marco de las medidas 34 (Programas de primera experiencia profesional) y 46 (Reforzar la coordinación interinstitucional, especialmente con servicios sociales y educación).

Por otra parte, tres actuaciones, bien por encontrarse en fase de diseño y/o pendientes de desarrollo, o bien porque, habiéndose realizado en el pasado, han quedado en fase preliminar por diversos motivos, han sido consideradas como "Buenas Prácticas Prometedoras".

Finalmente, en el eje de orientación se ha incluido información relativa a una actuación que, pese a no ser considerada una buena práctica en el contexto del Plan, al no estar encuadrada en ninguna de sus medidas, se ha considerado relevante a los efectos de la consecución de sus objetivos.

Por todo lo anterior, se constata que las CC. AA. pueden convertirse en laboratorios de experimentación y aprendizaje, lo que puede contribuir a acelerar el aprendizaje conjunto, a través de la multiplicación actuaciones por todo el territorio, sobre qué medidas son más exitosas. En cualquier caso, tal y como se ha señalado con anterioridad en el presente

documento, la gestión descentralizada no debe concebirse como una atomización de decisiones independientes, sino que las distintas actuaciones deberían ser puestas a disposición de un acervo común de buenas prácticas, cultivado, expandido y compartido. Así, para hacer efectivos los potenciales beneficios asociados a la experimentación y el aprendizaje es imprescindible el intercambio de buenas prácticas entre SPEA.

De este modo, se considera necesario continuar involucrando a los SPEA en un proceso de reflexión, intercambio y conocimiento (ya iniciado con los trabajos que han conducido a la elaboración de este informe) que permita seguir identificando recomendaciones y buenas prácticas destinadas a servir de referencia para el futuro, contribuyendo de este modo a cubrir la “necesidad de intercambiar buenas prácticas derivadas de la diversidad” a la que hace referencia la AIReF en su reciente informe sobre políticas activas de empleo.

En relación con dicho estudio, no queremos dejar de señalar un hecho que se ha constatado a lo largo de la elaboración del presente documento. El citado informe incluye, entre sus conclusiones, diversas recomendaciones, algunas de las cuales tienen ya un reflejo más o menos desarrollado, si bien como experiencias concretas en determinadas CC. AA., y no de manera generalizada, entre las que destacan las siguientes:

- La vinculación de las políticas activas con las políticas sociales y educativas, mejorando su coordinación e integración.
- El establecimiento de un servicio específico a empresas con canales de atención sencillos y relación territorial, que mejore la dotación de los servicios orientados a empresa.
- El establecimiento de un sistema de tutorización continuada de las personas receptoras de políticas activas de empleo, que supere las dificultades operativas para hacer seguimiento,
- El establecimiento de metodologías (cualitativas) que permitan establecer la empleabilidad de las personas demandantes de empleo.
- La implantación de estructuras básicas de atención basadas en la ventanilla única que permitan disponer de puntos de atención unificados e integrados.
- El establecimiento de sistemas de gestión para la casación de oferta, demanda y necesidades formativas, que permita la identificación de ofertas laborales y perfiles requeridos por las empresas.

Con el objetivo de generalizar estas experiencias concretas y de que los SPEA puedan aprender de ellas, adaptándolas a sus circunstancias específicas, mediante un proceso

transparente y sistemático, de manera que se pueda mejorar el desempeño del SNE, todo el aprendizaje compartido expuesto en este documento se ha materializado mediante la realización de sendas Jornadas de Buenas Prácticas a nivel nacional e internacional durante el año 2021, lo cual ha contribuido, asimismo, al cumplimiento de la recomendación de “impulsar un foro permanente de compartición de buenas prácticas entre los agentes del SNE”.

En cualquier caso, de manera transversal y desde su propia naturaleza, el PCEJ contribuye a la recomendación específica de “definir programas que respondan a las necesidades de colectivos específicos”, como plan de choque dirigido específicamente al colectivo de personas jóvenes desempleadas. En particular, en el proceso de identificación y análisis de buenas prácticas llevado a cabo en este informe, se ha impuesto como requisito imprescindible la orientación de los distintos programas al colectivo diana del PCEJ.

Finalmente, a modo de reflexión y en base a la experiencia tras la elaboración del presente informe, se plantean dos recomendaciones, en la línea de las ya evidenciadas por análisis previos:

- En lo relativo al criterio de eficiencia, se ha constatado la dificultad en su aplicación, al carecer de datos de coste-beneficio en la gran mayoría de actuaciones, encontrando unos problemas similares a los que encontró la AIReF en su análisis de costes. Así, por ejemplo, la definición de categorías de costes es compleja, dada la heterogeneidad de las actuaciones, como también lo es cálculo de costes unitarios, que requiere una identificación de los gastos por unidad de interés e identificar los principales condicionantes de estos costes.
- La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo también es complicada de realizar y solo hemos encontrado evidencia de su realización en determinados contextos muy concretos (proyectos piloto, fundamentalmente), en parte debido a que los datos no son recopilados con el objetivo de llevarla a cabo. Compartimos la necesidad de impulsar una cultura de la evaluación y establecer sistemas de indicadores y metodologías contrastadas para la medición de la eficacia



### 3. PRÁCTICAS SELECCIONADAS

El siguiente cuadro recoge las actuaciones finalmente seleccionadas como buenas prácticas.



CCAA	Tipo	Iniciativa	Eje	Medida	Criterios de selección de buenas prácticas					Criterios adicionales				
					Carácter innovador	Basadas en la evidencia	Valor añadido	Eficiencia	Aplicabilidad	Simplificación y agilización	Digitalización	Adaptación competencias	Gestión transiciones	Fortalecimiento alianzas
Andalucía		Modelo de intervención específico para jóvenes beneficiarios de Garantía Juvenil	1	SIN MEDIDA	✓	✓						✓	✓	
Balears, Illes		Oficina sectorial SOIB – Escuela de Hostelería de las Illes Balears (SP00118)	1	5	✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓
Cantabria		Programa de inserción laboral para menores y jóvenes del sistema de protección del gobierno de Cantabria	1	6	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
Extremadura		Oficinas de orientación laboral del Servicio Extremeño Público de Empleo en los campus universitarios de la Universidad de Extremadura (PP00452)	1	9	✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓
Murcia, Región de		Atención a personas en situación o riesgo de exclusión social (Protocolo adaptado a Garantía Juvenil) (SP00083)	1	10	✓	✓	✓		✓				✓	✓
Canarias	Prometedora	Proyecto Abandono Escolar Temprano (AET) (PP00796)	2	14	✓							✓		✓
Balears, Illes		SOIB formación dual en sectores estratégicos (PP00485)	2	16/26	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
Asturias, Principado de		Programa Ocupate (PP00215)	2	20	✓	✓	✓		✓			✓		✓
Cataluña		Programa de Nuevas Oportunidades	2	20	✓	✓	✓					✓	✓	✓
Extremadura		Programas de innovación y talento (PIT) (PP00427)	3	23	✓	✓	✓		✓			✓		✓
Cantabria		Programas de integración sociolaboral de la población gitana (PP00118)	3	32	✓	✓	✓					✓	✓	✓
Aragón		Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven (PAMEJ) (PP00619)	3	34	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
Cantabria		Programa de Primera Experiencia: Prácticas Laborales en el Sector Público Autonómico	3	34	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Castilla-La Mancha		Bolsa de primer empleo de jóvenes cualificados (PP00631)	3	34	✓	✓	✓		✓	✓				✓



CCAA	Tipo	Iniciativa	Eje	Medida	Criterios de selección de buenas prácticas					Criterios adicionales				
					Carácter innovador	Basadas en la evidencia	Valor añadido	Eficiencia	Aplicabilidad	Simplificación y agilización	Digitalización	Adaptación competencias	Gestión transiciones	Fortalecimiento alianzas
Galicia		Fomento del acceso a la condición de persona socia	5	40	✓	✓	✓		✓	✓				
Murcia, Región de		Portal Murcia-Orienta (SP00086)	6	46	✓	✓	✓		✓			✓		✓
Navarra, Comunidad Foral de	Prometedora	Coordinación de actuaciones con los Departamentos de Derechos sociales y Educación así como con entidades específicas	6	46	✓		✓		✓					✓
País Vasco		Integración de sistemas de información con el sistema educativo (PP00150)	6	46	✓					✓	✓			✓
Murcia, Región de	Prometedora	Youth Guarantee Peer Support to Spain	6	49	✓		✓							✓

Elaboración propia. Tal y como se indica en la nota al pie 8, el concepto “criterios de selección” hace referencia al conjunto total formado por los criterios de selección de actuaciones, los requisitos mínimos que una actuación ha debido cumplir para ser considerada como buena práctica y los criterios COVID-19. Por su significancia, la verificación del criterio de pertinencia/relevancia se muestra de manera explícita mediante la identificación de la medida correspondiente.



## 4. JORNADAS DE BUENAS PRÁCTICAS

### 4.1. JORNADA NACIONAL

El 15 de marzo de 2021 se llevó a cabo la Jornada de Buenas Prácticas del PCEJ y el Plan Reincorpora-T 2019-2021.

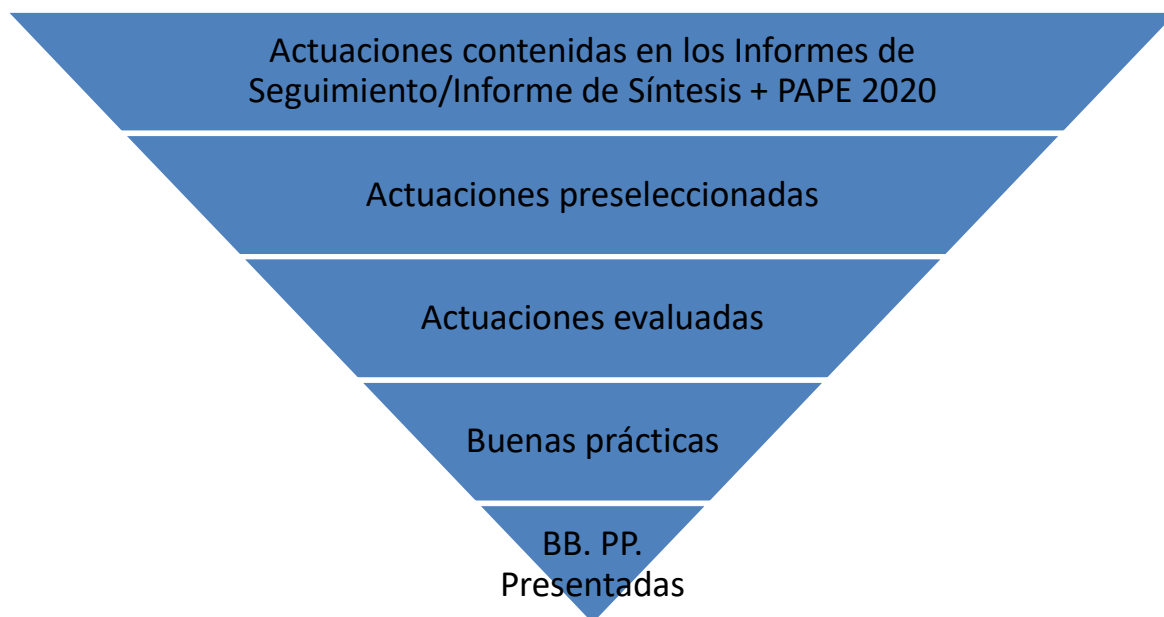
Gracias al trabajo y colaboración de los SPE de las CC. AA., se celebró esta jornada organizada por el SEPE y el Banco Mundial, dentro de la asistencia técnica facilitada por la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea.

### PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS PRESENTADAS

En esta Jornada, y dentro del PCEJ y el Plan Reincorpora-T, se presentaron diferentes prácticas en políticas activas de empleo llevadas a cabo por las CC. AA. y sus SPE. Estas actuaciones, evaluadas por el Banco Mundial, han sido establecidas como buenas prácticas en base a la metodología expuesta en el apartado 2 de este informe y seleccionadas en una fase posterior, en la que se amplió la metodología de determinación de buenas prácticas con el fin de seleccionar aquellas que finalmente fueron presentadas durante la Jornada.

El **Gráfico 4** recoge una modificación del diagrama de embudo presentado en el **Gráfico 3** mediante la inclusión de esta nueva fase que toma como base la selección definitiva de buenas prácticas. El primer paso fue la aplicación de un criterio objetivo que permitiese acotar el número de buenas prácticas de tal manera que su presentación y puesta en común durante la jornada fuese factible.

### GRÁFICO 4 – Proceso de determinación de buenas prácticas (ampliado)



Fuente: elaboración propia

Así, de la totalidad de actuaciones seleccionadas como buenas prácticas, se decidió tener en cuenta el grado de cumplimiento de los criterios de selección (es decir, tanto de los cinco requisitos mínimos como de los cinco criterios COVID-19). El resultado fue la identificación de aquellas buenas prácticas con un mayor número de criterios cumplidos en cada uno de los distintos ejes. En todo caso, en el proceso de selección se tuvieron en cuenta, y fueron aplicados, criterios que garantizaran una adecuada representación de las CC. AA.

Así, se seleccionaron las siguientes buenas prácticas en los respectivos ejes:

1. Programa de atención integral en materia de inserción laboral para menores y jóvenes del sistema de protección del Gobierno de Cantabria - Servicio Cántabro de Empleo (Eje 1 Orientación), cumpliendo ocho criterios.
2. SOIB Dual Sectores Estratégicos - Servicio de Empleo de las Illes Balears (Eje 2 Formación), cumpliendo ocho criterios.
3. Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven - Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) (Eje 3 Oportunidades de empleo), cumpliendo ocho criterios<sup>8</sup>.
4. Fomento del acceso a la condición de persona socia - Emprego Galicia (Eje 5 Emprendimiento), cumpliendo cinco criterios.
5. Portal Murcia-Orienta - Servicio Regional de Empleo y Formación (Eje 6 Mejora del marco institucional), cumpliendo seis criterios.

En este punto, cabe recordar que, en el contexto del PCEJ, y tras la aplicación de los criterios de selección, no se han encontrado actuaciones que constituyan buenas prácticas

<sup>8</sup> Seleccionado en lugar de la buena práctica "Programa de Primera Experiencia: Prácticas Laborales en el Sector Público Autonómico", de la comunidad autónoma de Cantabria, por la razón expuesta en el párrafo anterior.

en el eje de Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo, por lo que no hubo presentación de buenas prácticas de dicho eje.

## DESARROLLO DE LA JORNADA Y CONCLUSIONES

La jornada se realizó online, de acuerdo con el programa recogido en el Anexo V. Así, tras unas palabras de bienvenida pronunciadas por el director general del SEPE, Gerardo Gutiérrez Ardoy, y por la subdirectora general de políticas activas de empleo, Carmen Menéndez González-Palenzuela, la sesión matinal se dedicó al PCEJ: tras la presentación del equipo del Banco Mundial y de los objetivos de este taller, se dieron a conocer las buenas prácticas llevadas a cabo por los SPEA que fueron seleccionadas en el marco de este Plan. La sesión de tarde se dedicó a la presentación de las buenas prácticas seleccionadas en el marco del Plan Reincorpora-T, llevadas a cabo por los servicios públicos de empleo autonómicos seleccionados en este ámbito.

Tras la presentación de cada bloque de buenas prácticas, se abrió un turno de preguntas y debate y se presentaron, por parte de la subdirección general de políticas activas del SEPE, las principales conclusiones y/o reflexiones derivadas de cada una de las buenas prácticas presentadas, que, en el marco del PCEJ, fueron las siguientes:

- Se pusieron de manifiesto los elementos de vinculación en la práctica de los SPE con los servicios sociales, así como la idea central de personalización de la atención como claves del éxito del programa de orientación. Por otro lado, se señaló, de manera más general, la necesidad de mejorar la situación específica del colectivo diana.
- En el marco del programa de formación, se señaló la recomendación de flexibilizar los procedimientos administrativos y los marcos financieros y presupuestarios para la gestión de estos programas.
- Se destacó, en el contexto del programa de oportunidades de empleo, el planteamiento de una subvención con una exigencia de retribución mínima y la exigencia de oferta de formación innovadora por parte de la empresa. Esta segunda característica se señaló como potencial referencia en el marco de un eventual programa de primeras experiencias profesionales.
- En el contexto del programa de fomento de la economía social, se destacó el recurso a la modificación, mediante normativa, del marco legal.

- Finalmente, se incidió en la necesidad de considerar la simplicidad (frente a la excesiva complejidad) como un aspecto y un principio clave, en el marco de la actuación de mejora del marco institucional.

Por su parte, y a modo de cierre del bloque correspondiente al PCEJ, el equipo del Banco Mundial presentó una serie de conclusiones y/o reflexiones sobre la jornada en general y sobre el plan en particular:

- En primer lugar, se señaló el elevado número de personas asistentes a lo largo de toda la jornada, evidencia de la factibilidad de realizar jornadas de buenas prácticas a través de medios telemáticos.
- Se incidió en la relación que tienen algunas de las buenas prácticas presentadas con la necesidad de revisar determinados procedimientos administrativos o marcos financieros (por ejemplo, como ya se ha señalado, para facilitar su carácter plurianual). Además, se evidencia que determinadas buenas prácticas ponen de manifiesto la necesidad de revisar aspectos normativos que pueden no afectar únicamente a la buena práctica en particular, sino también a la posibilidad de introducir mejoras en otras actuaciones distintas.
- Se señaló que el trabajo de puesta en común de buenas prácticas facilita el conocimiento de marcos más amplios, tales como determinadas actuaciones complementarias, el margo estratégico general u otras iniciativas que contextualizan la actuación o la práctica concreta que se está analizando.
- La presentación permite revisar algunos aspectos que las buenas prácticas no han podido resolver, evidenciando que estas no son procesos cerrados, terminados y perfectos, sino procesos a mejorar, que en algunos casos permiten descubrir elementos que no habían sido tenidos en cuenta y que, en el curso de su ejecución, se ha considerado conveniente revisar en el futuro.
- En algunos casos, se muestran las colaboraciones o alianzas con terceros, poniendo de manifiesto que algunas de las buenas prácticas no se circunscriben estricta o exclusivamente al ámbito de ejecución de los SPE, sino que incorporan elementos complementarios.
- Finalmente, se insiste en que el objetivo de la jornada no es la mera divulgación de buenas prácticas, sino la muestra de ciertos aspectos, lo que implica la necesidad de limitar su número de manera que sea factible su tratamiento en profundidad.

En este sentido, se ha observado, en todos los casos, que mediante la presentación de las buenas prácticas se logra un nivel de detalle y exhaustividad mucho mayor del que se obtiene de la combinación de las entrevistas semiestructuradas y el envío de documentación, mostrándose de una manera más clara y evidente algunos de sus principales elementos, tales como el carácter innovador o el valor añadido. De esta manera, se ha ejemplificado el funcionamiento de una jornada de intercambio de buenas prácticas como instrumento de mejora a través del aprendizaje comparativo.

## EVALUACIÓN DE LA JORNADA

La Jornada terminó con unas reflexiones finales y la presentación de los resultados de la encuesta llevada a cabo mediante una herramienta de *live polling* al final de cada bloque de buenas prácticas, que arrojó las siguientes conclusiones respecto al establecimiento de un sistema estable de *benchlearning* (intercambio y aprendizaje a través de buenas prácticas):

- Unanimidad en la consideración de la utilidad de un sistema estable de *benchlearning* dentro del SNE.
- Una amplia mayoría a favor de extender este intercambio de buenas prácticas al conjunto de actuaciones (políticas activas de empleo) del SNE, no limitándolo a ciertos ámbitos o planes concretos.
- Como elementos de mejora del proyecto de *benchlearning* realizado a través de la asistencia técnica de la Comisión Europea y el Banco Mundial, se destacaron la creación de grupos de trabajo por ejes o ámbitos homogéneos de gestión y la realización de formación a personas técnicas responsables de los SPE, seguidas de la ampliación de plazos para identificar las buenas prácticas.
- Como ámbitos de interés prioritarios para la extensión del *benchlearning* a las buenas prácticas desarrolladas por SPE de otros países, se destacaron la orientación, la atención a los usuarios y la planificación y evaluación de políticas activas de empleo, seguidas de la intermediación.
- Como elementos más útiles de cara al futuro, en un sistema de *benchlearning*, se destacaron la creación de grupos de trabajo temáticos con participación de distintos SPE, el mantenimiento actualizado de una base de datos sobre buenas prácticas y la realización de formación a personas técnicas responsables de los SPE sobre *benchlearning*.

- También se consideró útil extender la identificación de buenas prácticas a entidades de iniciativa social y corporaciones locales.

Por su parte, respecto a la valoración de la jornada de buenas prácticas, se consideraron como aspectos más interesantes la presentación de cada una de las prácticas y la participación de los SPE estatal y autonómicos. Finalmente, como aspectos a mejorar, se demandó disponer previamente de la documentación, así como realizar previamente talleres o comunidades de prácticas sobre cada una de las buenas prácticas.

En definitiva, en el marco de un trabajo iniciado hace meses dentro del Sistema Nacional de Empleo, y al tiempo que se inicia el establecimiento de un Espacio Técnico Colaborativo en materia de aprendizaje compartido y selección de buenas prácticas, se ha puesto de manifiesto la alta valoración de establecer un sistema estable de *benchlearning* dentro del SNE.

## 4.2. JORNADA INTERNACIONAL

El lunes 7 de junio se celebró una Jornada de Buenas Prácticas en la que han participado ponentes de distintos países, así como comunidades autónomas e interlocutores sociales, con el objetivo de compartir experiencias exitosas relacionadas con la atención de personas jóvenes y de personas paradas de larga duración.

Esta Jornada forma parte de la asistencia técnica, dentro del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSP) de la Dirección General de Reformas de la Comisión Europea, a través del Banco Mundial, a nuestro país para la implantación y seguimiento del Plan de Choque por el Empleo Joven y del Plan Reincorpora-T (2019-2021).

### PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS PRESENTADAS

En esta Jornada, y en el marco del PCEJ y el Plan Reincorpora-T, se presentaron diferentes actuaciones de política activa de empleo llevadas a cabo por los servicios público de empleo de distintos países.

El proceso de selección de dichas actuaciones tuvo en cuenta, principalmente, dos factores: por un lado, la adecuación de estas a los colectivos diana de ambos planes de choque; por otro, una equilibrada representación geográfica, atendiendo además a criterios de distribución competencial territorial.

Así, como iniciativas destinadas a la población joven, se seleccionaron las siguientes:

1. **Australia:** “Youth Jobs PaTH” y nuevo modelo de servicios de empleo, a cargo de Moya Drayton, *Minister-Counsellor* (Empleo) de la Delegación Permanente de Australia en la OCDE y Representante ante la OIT.

- 2. Francia:** Modelo de atención al usuario, a cargo de Dominique Largaud, directora territorial de Pôle Emploi, Dirección Europea y Relaciones Internacionales.

Por tanto, se seleccionó una actuación correspondiente a un país europeo y una correspondiente a un país no europeo, con distintos modelos de provisión y colaboración público-privada.

Por su parte, como iniciativas destinadas a personas desempleadas de larga duración y/o colectivos vulnerables, se seleccionaron las siguiente:

- 1. Alemania:** “Jobcenter Leipzig”, a cargo de Sabine Edner, directora del Leipzig Jobcenter.
- 2. Estados Unidos:** “Social Services to Adults”, a cargo de Richon Nembhard, gestora de desarrollo de programas en Montgomery County, Maryland.

En este caso, también se seleccionó una actuación correspondiente a un país europeo y una correspondiente a un país no europeo, en niveles territoriales y administrativos de competencias distintos (municipio y condado).

Asimismo, dada la relevancia que ha tenido la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (*PES Network*) como referente para la elaboración de la documentación metodológica y para el establecimiento de los criterios de selección de actuaciones y de los requisitos mínimos que una actuación ha debido cumplir para ser considerada buena práctica, se incluyó una sesión de “Planificación y evaluación de políticas activas de empleo” a cargo de Jean-Pierre Callais, Policy Officer de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, en representación de la PES Network.

## DESARROLLO DE LA JORNADA

Fue inaugurada por el director general del SEPE, Gerardo Gutiérrez Ardoy, que estuvo acompañado por la subdirectora general de Políticas Activas de Empleo Carmen Menéndez González-Palenzuela, por la jefa de área de dicha subdirección Almudena Jaspe y por el director gerente de Fundae, Antonio de Luis Acevedo. En sus palabras de bienvenida, Gerardo Gutiérrez Ardoy destacó que en esta Jornada se aborda un tema clave para la mejora del Sistema Nacional de Empleo como es el aprendizaje comparativo poniendo en el centro de atención a las personas jóvenes que son el capital humano más valioso que posee una sociedad y su motor de cambio; así como a las personas que se encuentran en situación de paro de larga duración y se hizo eco de la oportunidad que nos ofrece esta Jornada de conocer experiencias internacionales exitosas para atender a los colectivos

objeto de ambos Planes, ya que facilitará el debate y la reflexión en el seno del SNE para la mejora de las políticas activas de empleo dirigidas a estos colectivos diana.

La sesión matinal estuvo dedicada a la presentación de Iniciativas destinadas a la población joven tanto en Australia como en Francia y a la Planificación y evaluación de políticas activas de empleo de la Red europea de servicios públicos de empleo.

La sesión de la tarde se destinó a la presentación de iniciativas destinadas a parados de larga duración/colectivos vulnerables tanto en Estados Unidos como en Alemania, para terminar con las conclusiones de la sesión y cierre de la misma a cargo de representantes del SEPE y del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

## CONCLUSIONES

Tanto al final de la sesión de la mañana como de la sesión de la tarde, se recogieron las principales conclusiones de estas.

Los principales aprendizajes de la sesión de la mañana pueden resumirse en:

- La pandemia ha supuesto, inevitablemente, un aumento de la carga de trabajo tanto para los Servicios Públicos de Empleo como para otros proveedores de servicios de empleo (por ejemplo, en el caso del modelo australiano, basado en proveedores externos). En este sentido, se ha podido producir un "efecto descremado" (*cream skimming*), es decir, el incentivo a atender a aquellas personas desempleadas más fáciles de ocupar. Es necesario revisar los incentivos para orientar los recursos y la atención a aquellas personas desempleadas en búsqueda de empleo y que se encuentran en situaciones más vulnerables.
- Los servicios en línea (e híbridos) se están convirtiendo en soluciones permanentes y en la modalidad preferida de prestación de servicios, especialmente por parte de las personas jóvenes. Se ha observado un aumento en la participación y el acceso a los cursos de formación en línea; sin embargo, esto sucede especialmente para aquellas personas más cercanas al mercado laboral y con mayor empleabilidad. Para aquellos que se encuentran menos preparados para trabajar, deben proporcionarse sistemas tradicionales de prestación de asistencia para la búsqueda de empleo y formación.
- Sobre la provisión pública-privada, lo señalado en los puntos anteriores ha implicado el replanteamiento del modelo de servicios de empleo en Australia (basado en la provisión externa), con el objetivo de lograr, en especial, la provisión de servicios de



empleo cara a cara dirigidos a aquellas personas con menor empleabilidad, mientras que los servicios en línea y digitales pueden ser ejecutados por el Gobierno.

- Hay escasez de buenas prácticas y evidencia sobre políticas activas y, en general, sobre el papel de los servicios públicos de empleo para promover un crecimiento más ecológico y el acceso a empleos “verdes”. En todo caso, se trata de un pilar reconocido en el Programa de Empleo de la PES Network para 2021 y un área en la que generar y compartir conocimiento.

Los principales aprendizajes de la sesión de la tarde pueden resumirse en:

- Una apuesta por la focalización y la personalización en los servicios, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales y las prioridades nacionales.
- La integración de servicios y la interoperabilidad de estos, de manera que no exista una única vía de entrada al sistema y exista interconexión entre los distintos servicios.
- Un ecosistema multinivel, mediante el establecimiento de redes (tanto de colaboración administrativa como de colaboración público-privada y entre diversos agentes, entre los que se encuentran las entidades del Tercer Sector) y el papel de la gobernanza local.
- Un enfoque holístico, que tiene en cuenta las características personales y familiares de los usuarios.
- La innovación y la flexibilidad en los servicios, bien sea mediante la adquisición de los materiales necesarios para mejorar las oportunidades de empleo, como a través de nuevas técnicas de acompañamiento (por ejemplo, la metodología de “walk and talk”, en la que se mantienen las sesiones fuera de la oficina), en función de las necesidades de los usuarios.
- El papel de la tecnología y de la gestión basada en datos, de la planificación y de la oferta, con carácter predictivo.

## 5. SEMINARIO INTERNO DEL BANCO MUNDIAL

El jueves 24 de junio se celebró una jornada interna propiciada por el Banco Mundial en el marco de la serie de seminarios del área de Protección y Empleo denominado “Apoyando la recuperación de puestos de trabajo post-COVID a través de programas activos del mercado de trabajo: lecciones de los servicios públicos de empleo en España”<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> La invitación se realizó en inglés y el título original fue “Supporting the post-COVID recovery of jobs through Active Labor Market Programs: Lessons from Public Employment Services in Spain”.

En este seminario participaron ponentes de las comunidades autónomas de Andalucía, Illes Balears y Navarra con el objetivo de presentar sus experiencias de buenas prácticas. Estas tres buenas prácticas seleccionadas para este seminario se realizaron en función de los siguientes criterios: (i) son parte de los 10 programas presentados en el taller nacional de mejores prácticas; (ii) buscan el equilibrio entre ambos Planes de Choque; (iii) buscan el equilibrio regional entre comunidades autónomas (tamaño de la población, geografía); y (iv) cumplen la mayor parte de criterios según la metodología diseñada y destacan por sus elementos innovadores, de valor agregado o de estar basados en evidencia.

El acto de inauguración estuvo a cargo por Gallina Vincelette, directora nacional del Banco Mundial para la Unión Europea, y de Gerardo Gutiérrez Ardoy, director general del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en España. A continuación, Loli Arribas-Banos, gerente del equipo global de protección social y empleo y que actuó de moderadora en este evento, presentó a los distintos ponentes y a sus respectivas buenas prácticas. Estas tres buenas prácticas fueron:

- Del **Servicio Navarro de Empleo** a cargo de *Natalia Serrano* (directora del área de empleo y emprendimiento de la Fundación Santa María la Real): "Lanzaderas de Empleo con Ayuntamientos rurales", que tiene como objetivo establecer las bases de colaboración entre la entidad colaboradora y la Fundación Santa María la Real en relación con el programa Lanzaderas Conecta Empleo.
- Del **Servicio de Empleo de las Illes Balears (SOIB)** a cargo de *Margarita Pedrosa Pocoví* (jefa de servicio de programas de empleo en el Servicio Público de Empleo de las Islas Baleares SOIB): "Dual Sectores Estratégicos" cuyo objetivo es: Mejorar el empleo, la cualificación y la inserción laboral en las actividades económicas consideradas estratégicas. Impulsar la formación de personas trabajadoras en otros sectores con proyección de empleo y con necesidades de capital humano.
- Del **Servicio Andaluz de Empleo "Vives Proyecto"** a cargo de *Miguel Ángel García* (director de programas de inclusión social y laboral en Andalucía-Oeste de la Fundación Vives), cuyo objetivo es: Desarrollar el marco de colaboración entre Acción contra el Hambre y Promálaga (empresa municipal del Ayuntamiento de Málaga para el impulso empresarial, el fomento del emprendedor, la innovación tecnológica y la promoción de la inversión internacional) para la realización de acciones de formación destinadas a personas desempleadas y vulnerables.

Luego de la finalización de las exposiciones de las tres comunidades autónomas, se abrió un turno de debate y se presentó a Matteo Morgandi, economista senior del área de protección social y empleo del Banco Mundial como comentarista de la sesión, exponiendo sus principales reflexiones en este ámbito.

En este seminario se inscribieron 60 personas, mayoritariamente técnicos economistas y gerentes del Banco Mundial de los países en los que se considera que puede haber una mayor posibilidad de transferencia de conocimiento (Latinoamérica, Europea del Sur y del Este, Asia) a partir de las buenas prácticas identificadas en el Sistema Nacional de Empleo español.

El acto fue clausurado por Michal Rutkowski, director global de protección social y empleo del Banco Mundial, que destacó la importancia de este proyecto para el trabajo que desarrolla el Banco Mundial al observar, gracias a las experiencias presentadas, cómo las políticas activas de empleo deben de considerarse de forma conjunta al analizar otras políticas públicas de protección social, lo que anima al Banco Mundial a continuar buscando modelos de activación exitosos a nivel mundial.

## 6. CONCLUSIONES

Atendiendo al doble objetivo de seguimiento de este primer Plan de Choque de Empleo Joven 2018-2021 y de mejoras a considerar en la planificación y ejecución futura, pueden establecerse las siguientes conclusiones y recomendaciones de carácter global:

1º La integración en el Plan de medidas que competen a diferentes ministerios y organismos es un avance significativo en la planificación estratégica de la mejora de la empleabilidad. Por una parte, permite una toma de conciencia y una visión transversal y agregada del problema de desempleo juvenil como reto que excede del ámbito de actuación de los servicios públicos de empleo y compete al conjunto de la acción de Gobierno y de los distintos niveles territoriales de la Administración. Si acaso, en relación con esto, cabe echar en falta un mayor protagonismo del tejido empresarial y productivo. Por otra, la transversalidad del Plan, que se refleja en la diversidad de las medidas, en la complejidad del mapa competencial y en la composición de su Comisión de seguimiento, permite evitar duplicidades y facilita una mejor coordinación de las actuaciones públicas.

En este sentido, el “Mapa competencial” elaborado por el Sepe al inicio de la vigencia del plan representa un modelo a seguir y un avance en futuras planificaciones integradas.

Sin perjuicio de ello, cabe considerar la posibilidad de fortalecer este tipo de procesos de planificación compleja, puesto que vincula a distintos actores competentes, con la elaboración previa de guías metodológicas comunes y la puesta a disposición de instrumentos colaborativos en la fase de redacción. Esto permitiría dotar al plan de una mayor coherencia interna y evitar posibles solapamientos, así como facilitar la adaptación de las medidas al ámbito competencial concreto de los distintos organismos implicados y a su respectiva dimensión territorial, sea estatal, autonómica o local.

2º Más débil resulta la coherencia formal del Plan con los marcos de referencia aplicables, tanto nacionales como internacionales. En este sentido, la formulación del contenido del Plan de Choque, aunque responde a retos asimilables, no establecía la relación concreta de sus objetivos con los referentes que, a nuestro juicio, deberían ser explícitos: en particular, los objetivos y medidas correlativos de la Estrategia Española de Activación y el Programa Español de Garantía Juvenil, vigentes en el momento de su formulación.

En este sentido, sería conveniente que las medidas de los futuros planes operativos expliciten con qué objetivos o medidas concretas de estos marcos de referencia se relacionan. Esta mejora formal podría significar una mejora tangible en futuras formulaciones del Plan Joven, evitando dificultades de conceptualización de las medidas, y simplificaría la evaluación del impacto y del grado de cumplimiento en el conjunto del SNE de estos marcos de referencia estratégicos y operativos, tanto de carácter nacional como europeo.

De hecho, la mayor coherencia de objetivos no solo resulta útil para el mejor diseño de las acciones concretas, sino para evitar duplicidades entre las actuaciones derivadas directamente del Plan y aquellas que, o bien ya se venían realizando, o bien tienen su fundamento en estos otros referentes de planificación, en particular el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) y el Programa de Garantía Juvenil.

En el mismo sentido, de cara a futuras formulaciones del Plan Joven o actuaciones similares, también deberían considerarse los elementos propuestos en el Pilar Social Europeo que atañen a este grupo de edad, especialmente en la medida en que no se haya previsto ya su cobertura con el Programa de Garantía Juvenil + español.

3º Por otra parte, el Plan presentaba algunas debilidades formales susceptibles de mejora en futuras formulaciones. Cabe señalar un número excesivo de objetivos y medidas,

especialmente por la complejidad interna de su redacción que hizo precisa una fase de conceptualización de cada medida para concretar el objetivo principal, delimitar el alcance de la medida y, posteriormente, identificar las acciones coherentes y focalizar las buenas prácticas.

Este aspecto, que se detalla en el capítulo 2 (“Antecedentes y conceptualización”) del Informe de Síntesis sobre el seguimiento del Plan elaborado en mayo de 2020, sugiere la necesidad de priorizar actuaciones y establecer un número máximo de medidas. Para ello, en la redacción de futuros planes, cabría diferenciar entre medidas y submedidas, asociando cada una de ellas a sus respectivos indicadores y, en todo caso, limitar el número total priorizando las medidas que se consideran esenciales para alcanzar los objetivos.

4º En la misma línea, el Plan no contenía una previsión estricta en términos de su propia evaluación, tanto a nivel global como a nivel de objetivos y medidas concretas. Es comúnmente aceptado que el sistema de evaluación debe incorporarse desde la fase de planificación estratégica, formulando objetivos y medidas al tiempo que se diseñan los indicadores de impacto y resultado que se tendrán en cuenta para el seguimiento y evaluación final.

En este sentido, futuras formulaciones del Plan de Choque de Empleo Joven o iniciativas semejantes podrían tener en cuenta los instrumentos diseñados para el seguimiento de este primer Plan, tanto en lo que respecta a la conceptualización de las medidas como al diseño de indicadores, para incorporarlos en la redacción inicial. En resumen, resulta fundamental que las actuaciones se asocien a resultados medibles y que la forma de establecer la medición se explicita desde la redacción inicial del Plan.

5º Profundizando en las debilidades observadas, cabe señalar la dificultad de establecer el control y la evaluación de las medidas en términos de eficiencia. Para ello, además de la mejora en la formulación de objetivos, medidas e indicadores, sería necesario el desarrollo de una contabilidad analítica que permita el estudio sistemático, comparativo y, en su caso, contrafactual, de los costes unitarios (por persona atendida, por inserción, por medida) y de los resultados producidos.

En este sentido, el diseño de futuros planes debería reforzar su sistema de evaluación, incluida la eficiencia de las medidas, para permitir una generalización de la toma de decisiones basadas en datos objetivos de impacto y resultado que, en este primer Plan, solo ha sido posible realizar en forma parcial.

6º Considerando el diseño de objetivos y medidas de futuros planes, y a la vista de la experiencia del seguimiento de este primer PCEJ, conviene considerar la inclusión de otros elementos potenciales de mejora que se citan a continuación:

- El fortalecimiento de la relación estratégica y operativa con el sistema educativo, dado su impacto en la capacitación inicial de las personas jóvenes y en el proceso de transición al primer empleo;
- La adopción de un enfoque integrado de empleo y protección, considerando la vinculación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones y subsidios, incluyendo las actuaciones de los servicios sociales;
- La coordinación de actuaciones con las administraciones locales, teniendo en cuenta las dinámicas de relación con el entorno juvenil a través de sus propias iniciativas y la necesidad de considerar los entornos no formales de aprendizaje, asociación y colaboración, que resultan críticos en las fases iniciales del emprendimiento; cabe señalar que este efecto se logra parcialmente con el “outsourcing” de la ejecución de ciertas medidas a través de terceras entidades, pero, en sentido contrario, pone de manifiesto la necesidad de flexibilizar sus características y mejorar la adaptación cuando la ejecución se realiza directamente por los servicios públicos de empleo;
- La revisión de los instrumentos específicos de acceso al primer empleo, como la regulación de los contratos formativos, en particular el contrato para la formación y el aprendizaje, intensificando los incentivos a la contratación vinculada al aprendizaje en el trabajo;
- El impulso de iniciativas conjuntas con empleadores e interlocutores sociales para establecer planes individuales y agrupados de contratación de jóvenes desempleados;
- El desarrollo de la colaboración público-privada en la mejora de la gestión de los procesos de selección, formación y acompañamiento de la población joven en el inicio de sus carreras laborales, incentivando la inclusión de jóvenes en planes sectoriales de inserción en los que pudiera establecer un objetivo/umbral de estabilidad a su finalización;

- La mejora de los sistemas estadísticos y de información sobre el empleo joven y sobre el conjunto del gasto público dirigido a su promoción, lo cual implica el monitoreo y evaluación de cada programa y la agregación del impacto y de los resultados a nivel nacional.
- La previsión y potenciación de la transferencia de conocimiento obtenida a partir del “benchlearning” durante la fase de ejecución del propio Plan.

7º En línea con el último elemento citado en el apartado anterior, cabe señalar también una fortaleza significativa observada en el desarrollo de este Plan de Choque de Empleo Joven, relativo a la transferibilidad y aplicabilidad dinámica de las aportaciones de su seguimiento y de las buenas prácticas identificadas.

Nos referimos al hecho de que ciertos aspectos metodológicos de la asistencia técnica y algunas de las buenas prácticas identificadas en la ejecución del Plan se han incorporado con agilidad a las nuevas actuaciones de política activa de empleo impulsadas por el Sepe y a los nuevos marcos de planificación que afectan al empleo joven.

Así, los criterios de selección de las buenas prácticas sirvieron de base, todavía en 2020, para la actualización del Plan Anual de Política Activa de Empleo en la búsqueda de una respuesta más eficiente a la situación provocada en el mercado laboral por la COVID-19.

Asimismo, la experiencia de ciertas buenas prácticas identificadas en el proyecto de seguimiento del Plan se ha utilizado ya para el diseño de nuevas medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de manera que la aplicación de los Fondos Next Generation UE, entre otros, se corresponda con actuaciones de eficacia contrastada en el seguimiento del Plan de Choque.

A modo de ejemplo, la experiencia del Plan de Choque ha servido para el nuevo diseño de las escuelas taller (“Tándem”), que se prevé financiar en la “Inversión 1” del “Componente 23” del PRTR como parte de las “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”; asimismo, nuevas aplicaciones de planes de empleo para población joven, como la primera experiencia laboral mediante prácticas en la Administración Pública, se inspiran en buenas prácticas identificadas en la ejecución de este Plan.

Por último, cabe añadir algunos comentarios adicionales que pueden ser útiles, tanto desde la perspectiva del seguimiento de este Plan de Choque como de otros planes similares en el futuro.

En primer lugar, en relación con la propia pertinencia del Plan de Choque como instrumento de integración y coordinación de un conjunto de medidas dirigidas a un grupo social determinado esencialmente por la edad.

Por una parte, es cierto que la tendencia hacia la personalización de las actuaciones de mejora de la empleabilidad cuestiona la planificación por colectivos que, por su propia naturaleza, integran beneficiarios heterogéneos. En este sentido, la configuración de un plan y sus respectivas medidas sobre la base principal de un grupo de edad presenta el riesgo de que las medidas de discriminación positiva favorezcan a los individuos más empleables del grupo seleccionado o resulten excesivamente generalistas, de tal modo que no permitan individualizar la respuesta necesaria a las personas más vulnerables dentro del grupo.

Sin embargo, también existe un amplio consenso sobre la necesidad de articular planes y medidas de empleabilidad sobre la población joven porque esta presenta ciertas características homogéneas de dificultad de acceso y consolidación en el empleo que mantienen y agravan en el tiempo y se extiende a la práctica totalidad de los territorios. A nivel europeo, así se reconoce al menos desde la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil en el conjunto de Europa, renovada en el marco del programa de Garantía Juvenil +.

En este sentido, existen evidencias de que en el conjunto de la UE se están ralentizando las transiciones desde el ámbito educativo al laboral y que el empleo juvenil presenta tasas de desempleo que ponen en riesgo el equilibrio intergeneracional. Al mismo tiempo, la tasa de temporalidad del empleo juvenil es superior a la media del conjunto de la población ocupada y la destrucción de empleo joven ha sido también claramente superior en las situaciones de crisis recientes. Como consecuencia, el grupo de población joven “en transición” se está ampliando desde el umbral de los veinticinco años hasta la treintena en la mayor parte de las economías de la Unión.

En particular, la generalización de la temporalidad en el empleo de la población joven añade limitaciones en el acceso a la formación y a la consolidación de las carreras profesionales y tiene consecuencias sobre la demografía y la movilidad geográfica y funcional.

En España, los indicadores de tasa de desempleo y temporalidad de la población joven son particularmente acuciantes. Al inicio de la vigencia del Plan de Choque en 2018, la tasa de desempleo juvenil española duplicaba la media europea y se situaba, a final de ese año, en



el 33,5% (<25 años, EPA, 4º T 2018), aunque había superado ampliamente el 40% en los peores momentos de la crisis económica financiera (2013). Por su parte, la muestra continua de vidas laborales, que analiza diferentes aspectos cualitativos de las denominadas “etapas completadas de la vida laboral”, aprecia desde hace años un incremento del número de episodios de cotización y una menor duración de cada uno de ellos en el grupo de edad entre los 16 y los 30 años,

Esta precarización del empleo juvenil lleva aparejada la dificultad de emancipación y agrava los efectos sobre el empleo joven en situaciones crisis, acumulando los efectos del menor coste de la extinción laboral, que se deriva de las relaciones temporales y la menor antigüedad, a la falta de consolidación productiva. Todo ello sitúa a la población joven en una situación de mayor desprotección respecto de los trabajadores de más edad con relaciones laborales más estables y explica en gran medida el rápido incremento del desempleo juvenil que se produjo en la crisis financiera de 2008 y que se ha vuelto a producir en el contexto de la pandemia del COVID-19 durante 2020.

El impulso reciente del Programa de Garantía Juvenil Plus, la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, “*Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación*” y la reciente Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (BOE, 8 de marzo), insisten en la necesidad de revisar y reforzar las PAE que se aplican a la población joven para dar una respuesta eficaz a esta situación que amenaza la cohesión intergeneracional del mercado laboral.

Desde este punto de vista, el Plan de Choque de Empleo Joven resultaba con carácter general un instrumento de planificación integrada pertinente en 2018, como lo sería también en el contexto actual, coherente con la atención en favor del empleo joven que prioriza la UE singularmente desde puesta en marcha del sistema europeo de Garantía Juvenil.

Sin perjuicio de ello, como se ha señalado anteriormente, es conveniente que el diseño de las medidas resulte lo bastante flexible como para permitir modular su aplicación concreta. Esto permitirá su adaptación a las circunstancias concretas de cada mercado de trabajo desde la perspectiva sectorial y territorial, así como su personalización en función de las características de los destinatarios concretos, puesto que el grupo de edad está compuesto



por personas con circunstancias heterogéneas en su proximidad o distanciamiento del empleo.

Asimismo, teniendo en cuenta el trabajo realizado en relación con las buenas prácticas desarrolladas en el marco de ejecución del Plan, cabe señalar que estas se han limitado exclusivamente al ámbito del SNE. En este sentido, la voluntad de generalizar el *benchlearning* y el *benchmarking*, en línea con las recomendaciones de la PES Network, debería prever la extensión a la totalidad de los planes futuros.

Esta mejora requiere también una reflexión metodológica sobre la mejor forma de identificación y valoración de las buenas prácticas, si bien, en este caso, puede tomarse como referencia el enfoque desarrollado en el ámbito del SNE en este primer Plan, así como su aplicación práctica.

Más allá de la extensión futura del aprendizaje mutuo y comparativo al conjunto de las medidas y de los aspectos metodológicos señalados, los próximos pasos de planificación deberían acompañarse de instrumentos estables de soporte para el *benchlearning* y el *benchmarking*, como la identificación de personas responsables de su aplicación en cada Comunidad Autónoma u organismo ejecutor de las medidas, la constitución de comunidades de prácticas, la formación o el intercambio de técnicos, la difusión, publicación o presentación estable y periódica de las prácticas realizadas y la compartición de herramientas colaborativas, además de la imprescindible planificación y coordinación central por parte del Sepe.



**TABLA 1 – Cobertura territorial (número de buenas prácticas seleccionadas por Eje y comunidad autónoma)**

CCAA / Eje	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	TOTAL EJES
Andalucía	1	-	-	-	-	-	1
Aragón	-	-	1	-	-	-	1
Asutrias, Principado de	-	1	-	-	-	-	1
Balears, Illes	1	1	-	-	-	-	2
Canarias	-	1	-	-	-	-	1
Cantabria	1	-	2	-	-	-	3
Castilla y León	-	-	-	-	-	-	0
Castilla - La Mancha	-	-	1	-	-	-	1
Cataluña	-	1	-	-	-	-	1
Comunitat Valenciana	-	-	-	-	-	-	0
Extremadura	1	-	1	-	-	-	2
Galicia	-	-	-	-	1	-	1
Madrid, Comunidad de	-	-	-	-	-	-	0
Murcia, Región de	1	-	-	-	-	2	3
Navarra, Comunidad Foral de	-	-	-	-	-	1	1
País Vasco	-	-	-	-	-	1	1
La Rioja	-	-	-	-	-	-	0
Ceuta	-	-	-	-	-	-	0
Melilla	-	-	-	-	-	-	0
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>19</b>

Elaboración propia.

## ANEXO II. LISTADO COMPLETO DE ACTUACIONES EVALUADAS<sup>10</sup>

### ANDALUCÍA.

- Modelo de intervención específico para jóvenes beneficiarios de Garantía Juvenil.
- Iniciativa de Bono Empleo.
- Equipo Alto Rendimiento (Red Con Ellas; Autónomos; Jóvenes).
- Atención a Jóvenes emprendedores en Centros del Instituto Andaluz de la Juventud.

### ARAGÓN.

- Foro de prospección y análisis del mercado de trabajo de la C. A. de Aragón (SP00124).
- Programa de formación en idiomas a nivel básico, intermedio y superior, dirigido a su certificación (PP00182).
- Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven (PAMEJ) (PP00619).
- Jornadas de Orientación (PP00203).

### ASTURIAS, PRINCIPADO DE.

- Programa Océpate (PP00215).

### BALEARS, ILLES.

- SOIB formación dual en sectores estratégicos (PP00485).
- Oficina sectorial SOIB – Escuela de Hostelería de las Illes Balears (PP00485)
- SOIB Punto de atención integrado de orientación laboral con Educación (POAP) (SP00005).

### CANARIAS.

- Proyecto Abandono Escolar Temprano (AET) (PP00796).
- Nuevas Oportunidades de Empleo (PP00583).

### CANTABRIA.

- Cadena formativa intergeneraciones (PC00037).
- Programas de integración sociolaboral de la población gitana (PP00118).
- Incentivos para mujeres jóvenes emprendedoras.
- Startup con incubadoras de empresas (PC00038).

<sup>10</sup> No se incluyen aquellas actuaciones que fueron descartadas, bien por el equipo del Banco Mundial, bien por la comunidad autónoma, antes de o durante la entrevista semiestructurada.

- Programa de atención integral en materia de inserción laboral para menores y jóvenes del sistema de protección del gobierno de Cantabria.
- Programa de Primera Experiencia: Prácticas Laborales en el Sector Público Autonómico.
- Lanzaderas de empleo.

#### **CASTILLA - LA MANCHA.**

- Prospección y detección de necesidades formativas; diseño, programación y difusión de la oferta formativa (PP00503).
- Bolsa de primer empleo de jóvenes cualificados (PP00631).

#### **CATALUÑA.**

- Programa de Nuevas Oportunidades.
- Programa Primer de Preaceleración (PP00649).
- Proyecto *Peer Support*.

#### **COMUNITAT VALENCIANA.**

- Formación en tecnologías de información y comunicación (PP00675).
- Formación online en competencias transversales e idiomas (PP00676).
- Programa mixto empleo-formación “Escoles d’Ocupació Et Formem” (PP00602).
- Emprendimiento social e innovador (PP00135).

#### **EXTREMADURA.**

- Programa ÍTACA: acciones de orientación dirigidas a jóvenes entre 19 y 29 años (PP00769).
- Programa de Educación y Empleo (ÍTACA) (PP00683).
- Protocolo de Educación y Empleo.
- Programas específicos de formación dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales (PP00686).
- Oficinas de orientación laboral del Servicio Extremeño Público de Empleo en los campus universitarios de la U. Extremadura (PP00452).
- Programas de innovación y talento (PIT) (PP00427).



## **GALICIA.**

- Fomento del acceso a la condición de persona socia (PP00317).

## **MADRID, COMUNIDAD DE.**

- Fortalecimiento de la red y de la formación en centros propios (PP00245).
- Programa de Aceleración de Proyectos (PP00388).

## **MURCIA, REGIÓN DE.**

- Atención a personas en situación o riesgo de exclusión social (SP00083).
- Formación y orientación para jóvenes emprendedores (PP00304).
- *Youth Guarantee Peer Support to Spain.*
- Portal Murcia-Orienta (SP00086).

## **NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE.**

- Coordinación de actuaciones con los Departamentos de Derechos sociales y Educación, así como con entidades específicas.
- Estudios de necesidades formativas en colaboración con las organizaciones sindicales y la CEN.
- Proyecto Giltza.

## **PAÍS VASCO.**

- Programa de activación sociolaboral de personas jóvenes desempleadas con baja cualificación (PP00712).
- Integración de sistemas de información con el sistema educativo (PP00150).

## **LA RIOJA.**

- Retorno al talento (SP00138).

## **CEUTA.**

- Escuelas Taller en el sector de las energías renovables.

### **ANEXO III. REUNIONES MANTENIDAS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS**

A lo largo de los meses de julio, agosto, septiembre y octubre se han mantenido un total de 18 reuniones<sup>11</sup> con los SPEA de 15 CC. AA. y de la ciudad autónoma de Ceuta. La **Tabla 2** ofrece un resumen de las fechas de mantenimiento de dichas entrevistas.

En todas las reuniones han participado las personas responsables del SPEA correspondiente, así como, en su caso, de otros organismos o departamentos relevantes. Además, todas las reuniones han contado con la presencia del equipo del Banco Mundial. Por su parte, el SEPE ha participado en todas las reuniones mantenidas, a efectos de introducción, contexto y observación.

**TABLA 2 – Resumen de entrevistas con los SPEA**

<b>CC. AA.</b>	<b>Fecha entrevista</b>
<b>Andalucía</b>	24-jul.-2020
<b>Aragón</b>	21-jul.-2020
<b>Asturias, Principado de</b>	1-sep.-2020
<b>Balears, Illes</b>	10-jul.-2020
<b>Canarias</b>	2-sep.-2020
	17-sep.-2020
<b>Cantabria</b>	21-jul.-2020
<b>Castilla y León</b>	14-sep.-2020
<b>Castilla - La Mancha</b>	23-sep.-2020
<b>Cataluña</b>	15-sep.-2020
<b>Comunitat Valenciana</b>	17-sep.-2020
<b>Extremadura</b>	9-sep.-2020
<b>Galicia</b>	18-feb.-2021
<b>Madrid, Comunidad de</b>	27-jul.-2020
<b>Murcia, Región de</b>	28-jul.-2020
<b>Navarra, Comunidad Foral de</b>	29-jul.-2020
	14-ago.-2020
<b>País Vasco</b>	14-jul.-2020
<b>La Rioja</b>	1-mar.-2021
<b>Ceuta</b>	16-nov.-2020

Elaboración propia.

<sup>11</sup> Por motivos organizativos y de agenda, se han mantenido dos reuniones con los SPEA de Canarias y de la Comunidad Foral de Navarra.

# PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021

Para más información:  
Servicio Público de Empleo Estatal  
[www.sepe.es](http://www.sepe.es)

Síguenos en:



[www.sepe.es](http://www.sepe.es)

*Trabajamos para ti*