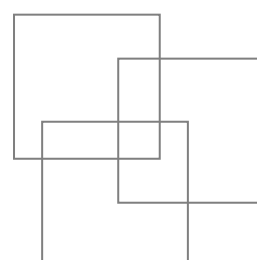
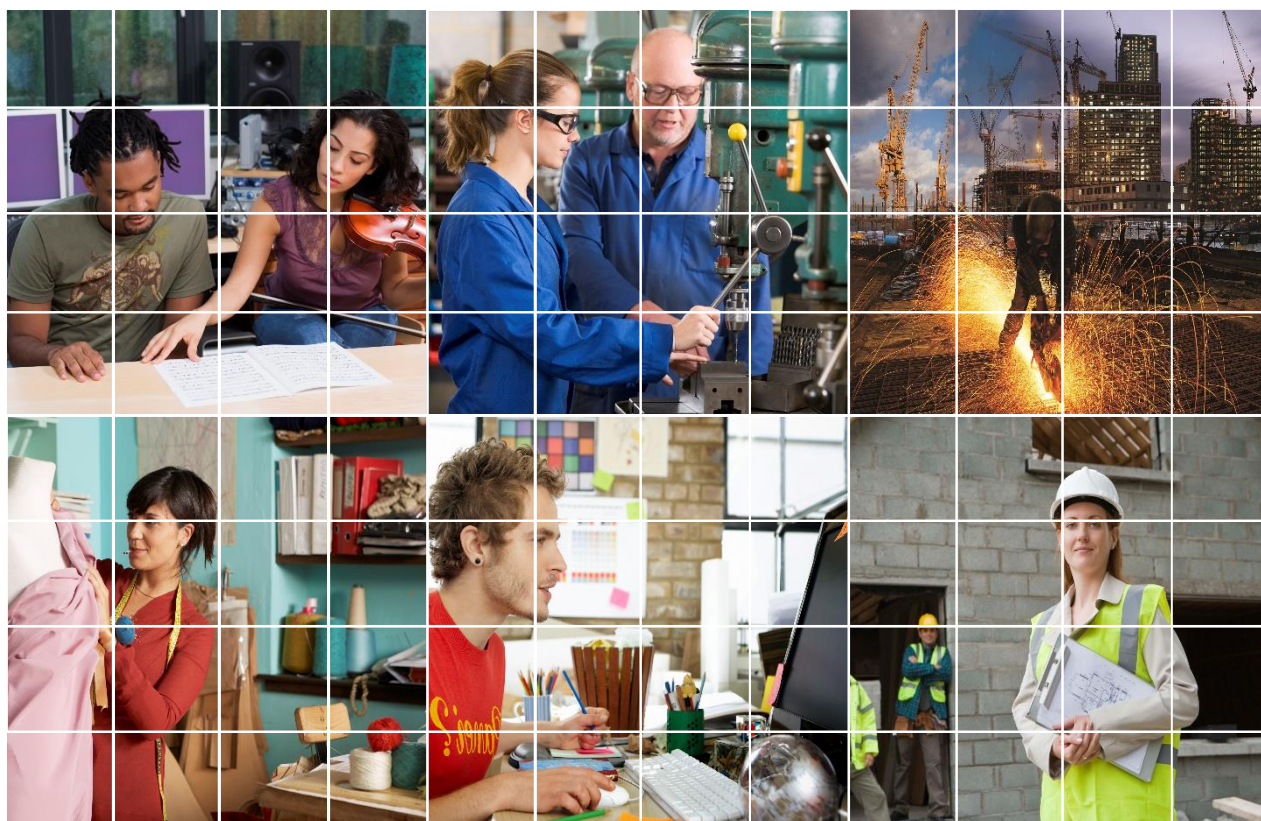


PRINCIPIOS BÁSICOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE EMPLEO JUVENIL



PRINCIPIOS BÁSICOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE EMPLEO JUVENIL

INDICE

1.	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: DEFINICIONES.....	1
2.	TEORIA DE CAMBIO.....	2
3.	PLANES DE GESTIÓN Y MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO.....	3
4.	INDICADORES DE DESEMPEÑO.....	4
4.1.	<i>Indicadores de proceso.....</i>	5
4.2.	<i>Indicadores de resultados.....</i>	7
4.3.	<i>Indicadores de progresión.....</i>	10
5.	OBJETIVOS, BASE DE REFERENCIA Y FUENTES DE DATOS....	12
6.	MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS.....	13

LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y RECUADROS

Figura 1: Cadena de resultados

Figura 2: Pasos de los sistemas de gestión del desempeño

Figura 3: Situaciones laborales

Tabla.1: Ejemplo de indicadores comunes (medición y desglose) de proceso (ejecución)

Tabla 2: Ejemplo de indicadores de resultados (mediciones y desglose)

Tabla 3: Ejemplos de indicadores de desempeño para programas de empleo juvenil

Recuadro 1: Sugerencias para el desarrollo de indicadores

PREFACIO

Esta guía tiene como objetivo proporcionar a los profesionales en el área de empleo juvenil los principales conceptos, definiciones e indicadores para monitorear el desempeño y evaluar el impacto de las intervenciones de empleo juvenil. Este material proporciona ejemplos prácticos y consejos para la aplicación de los indicadores de monitoreo y evaluación.

El contenido de la guía fue validado durante los talleres nacionales de diálogo político y desarrollo de capacidades que se realizaron en Letonia, Portugal y España entre septiembre de 2015 y diciembre de 2016. Se agradece a los miembros de los equipos nacionales de coordinación de la GJ de los tres países, el personal de la Comisión Europea (CE) y los profesionales que participaron en los talleres, por sus comentarios y por su apoyo en la validación de varios borradores de los módulos.

Esta guía es un producto de la Acción conjunta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la CE que apoya la ejecución de la GJ. Fue desarrollado por la Sra. Valli Corbanese, Experta Senior en Empleo Juvenil, y el Sr. Gianni Rosas, Especialista Senior de Empleo de la OIT. La Sra. Milagros Lazo Castro ayudó en el diseño de esta herramienta.

El desarrollo de esta guía recibió apoyo financiero del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) 2014-2020.¹ La información contenida en este documento no refleja necesariamente las posiciones oficiales de la OIT o la CE.

¹ Para mayor información, sírvase consultar: <http://ec.europa.eu/social/easi>

1. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: DEFINICIONES

Como cualquier otro tipo de intervención pública, los programas de empleo juvenil, están diseñados para cambiar la situación actual de la población objetivo y alcanzar resultados específicos, como el aumento del empleo o la reducción del desempleo. La cuestión política clave es saber si realmente se han alcanzado los resultados previstos. De hecho, la atención de los responsables políticos y los directores de programas a menudo se centra en los insumos (por ejemplo, los recursos humanos y financieros utilizados para ejecutar un programa) y los productos (por ejemplo, el número de participantes), en lugar de cerciorarse de que el programa esté alcanzando los resultados previstos (por ejemplo, si los participantes consiguieron empleo o las capacidades necesarias para conseguir empleos productivos).

El seguimiento y la evaluación son los procesos que permiten a los responsables políticos y directores de programas evaluar cómo evoluciona una intervención con el paso del tiempo (seguimiento), el desempeño de la ejecución del programa y las desviaciones entre los resultados previstos y alcanzados (evaluación), y si los cambios en el bienestar se deben solamente al programa (evaluación de impacto).

El **seguimiento** es un proceso continuo de recopilación y análisis de información sobre un programa, que compara los resultados reales con los resultados previstos con el objeto de juzgar la calidad de ejecución de una intervención. Este proceso utiliza los datos generados por el propio programa (características de los participantes, inscripción y asistencia, situación de los beneficiarios al final del programa y costes del programa) y realiza comparaciones entre individuos, tipos de programas y ubicaciones geográficas. La existencia de un sistema de seguimiento fiable es esencial para la evaluación.

La **evaluación** es un proceso que evalúa sistemática y objetivamente todos los elementos de un programa (por ejemplo, el diseño, la ejecución y los resultados obtenidos) para determinar su valor o importancia global. El objetivo de este proceso es proporcionar información creíble para que los responsables políticos puedan identificar las prácticas que pueden contribuir a mejorar los resultados deseados. En términos generales, existen dos grandes tipos de evaluación:

- Las **evaluaciones del desempeño** se centran en la calidad de la prestación de servicios y los resultados alcanzados por un programa. Por lo general estudian los resultados a corto y medio plazo (por ejemplo, los niveles de instrucción de los participantes o el número de beneficiarios de asistencia social que empieza a trabajar a tiempo completo). Se llevan a cabo

basándose en la información recopilada regularmente a través del sistema de seguimiento de programas. La evaluación del desempeño es más amplia que el seguimiento. Se trata de determinar si el progreso alcanzado es el resultado de la intervención, o si los cambios observados tienen otra explicación.

- Las **evaluaciones de impacto** buscan cambios en los resultados que se puedan atribuir directamente al programa evaluado. Calculan qué habría sido de los beneficiarios de no haber participado en el programa. La determinación de la causalidad entre el programa y un resultado específico es la característica clave que distingue a la evaluación de impacto de cualquier otro tipo de evaluación.

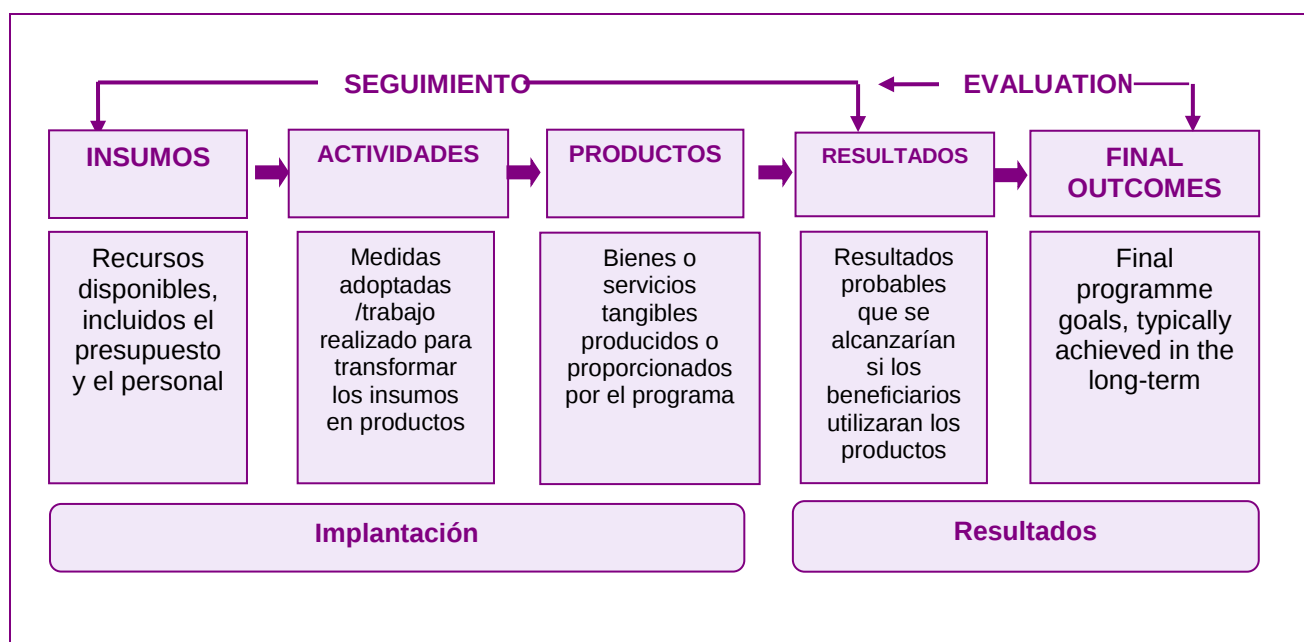
El seguimiento y la evaluación suelen incluir información sobre el coste del programa estudiado. Esta permite juzgar los beneficios de un programa en comparación con sus costes e identificar qué intervención tiene la tasa de rendimiento más alta. Hay dos herramientas de uso común:

- **El análisis de costo-beneficio** estima el beneficio total de un programa en comparación con sus costos totales. Este tipo de análisis se utiliza normalmente antes de la puesta en marcha del programa, para elegir entre distintas opciones de intervención. La mayor dificultad reside en la asignación de un valor monetario a los beneficios "intangibles". Por ejemplo, el beneficio principal de un programa de empleo juvenil es el aumento del empleo y las oportunidades de ingresos de los participantes. Son beneficios tangibles a los que se puede asignar un valor monetario. Sin embargo, tener un trabajo también mejora la autoestima de las personas, lo cual es más difícil de expresar en términos monetarios, puesto que tiene un valor diferente para cada persona.
- **Un análisis de costo-eficacia** compara los costos de dos o más programas que han obtenido un mismo resultado. Tomemos el ejemplo de un complemento salarial y un programa de obras públicas. Ambos persiguen el objetivo de colocar a los jóvenes en puestos de trabajo, pero el subsidio salarial lo hace por un costo de € 800 por persona empleada, mientras que el segundo cuesta €1.000. En términos de costo-eficacia, el subsidio salarial funciona mejor que el sistema de obra pública.

2. TEORÍA DEL CAMBIO

Una teoría del cambio describe cómo llegará una intervención a proporcionar los resultados previstos. Una cadena causal/de resultado (o marco lógico) describe cómo la secuencia de insumos, actividades y productos de un programa alcanzará resultados específicos (metas), que, a su vez, contribuirán a la consecución del objetivo general. Una cadena causal incluye: (i) insumos (financieros, humanos y otros recursos); (ii) actividades (acciones o trabajos realizados para convertir los insumos en productos); (iii) productos (bienes producidos y servicios prestados); (iv) resultados (el uso de los productos por los colectivos destinatarios, etc.); y (v) el objetivo (o resultado final o a largo plazo de la intervención).

FIGURA 1: CADENA DE RESULTADOS

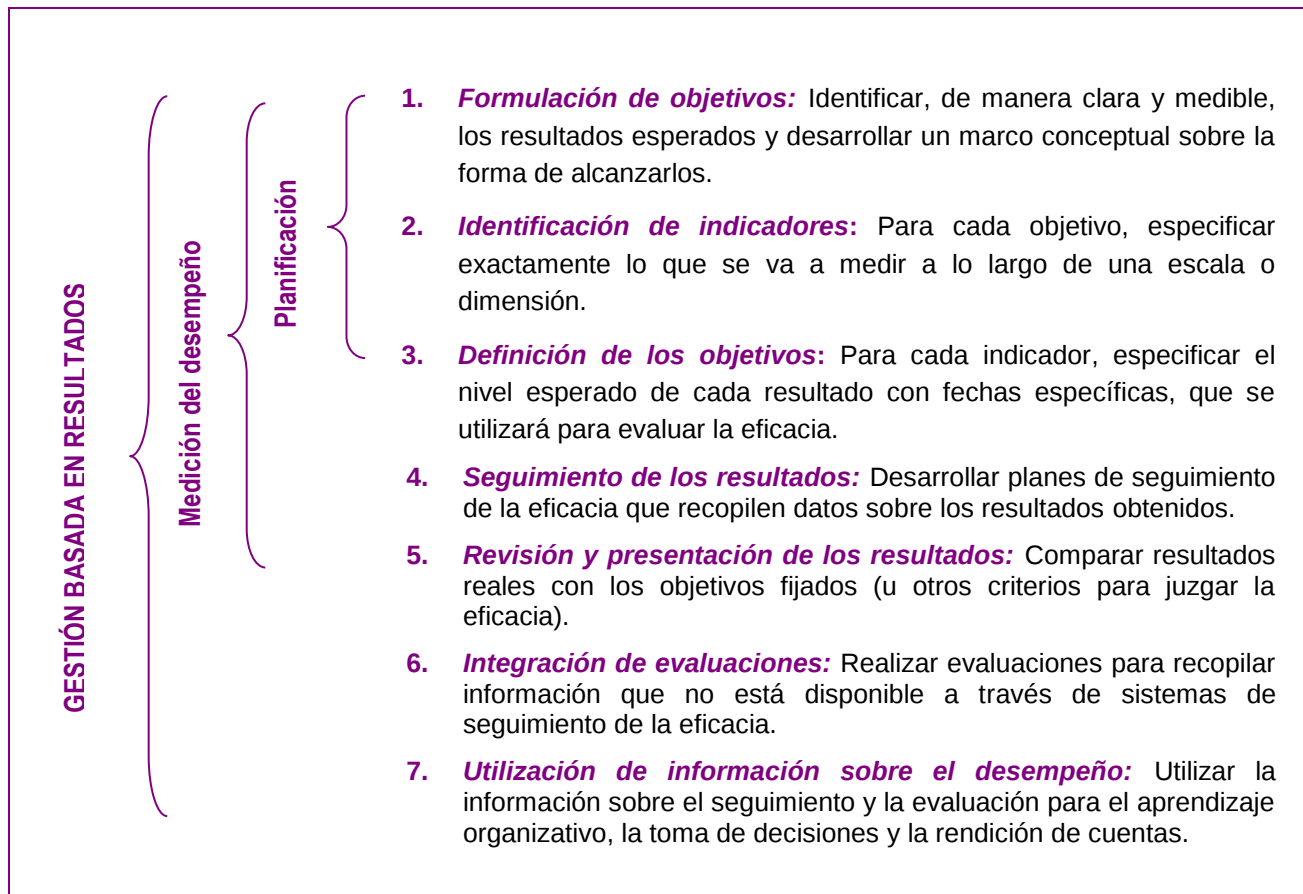


En la cadena de resultados mencionada, el sistema de **seguimiento** rastrearía de forma continua: (i) los recursos invertidos en/utilizados por el programa; (ii) el desarrollo de actividades en el marco temporal previsto; y (iii) la entrega de bienes y servicios. Una **evaluación** del desempeño evaluaría la relación insumos-productos y los resultados inmediatos en un momento determinado. Una **evaluación de impacto** proporcionaría pruebas sobre si los cambios observados fueron causados por la intervención exclusivamente.

3. PLANES DE GESTIÓN Y MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

La **gestión del desempeño** (o gestión basada en resultados) es una estrategia orientada a lograr cambios en la forma de funcionamiento de las organizaciones, mejorando el rendimiento (mejores resultados) en el núcleo del sistema. La **medición del desempeño** (seguimiento del desempeño) se refiere más concretamente a la producción de información sobre el desempeño. Se centra en la definición de objetivos, el desarrollo de indicadores, y la recopilación y el análisis de datos sobre los resultados. Normalmente, los planes de gestión basados en resultados incluyen siete etapas:

FIGURA 2 PASOS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO



La creación de un sistema de seguimiento del desempeño de los programas de empleo juvenil requiere por lo tanto: definir claramente los objetivos del programa; identificar indicadores de desempeño;

establecer una base de referencia y metas, hacer un seguimiento de los resultados y generar informes.

En muchos casos, los objetivos de un programa de empleo juvenil son implícitos y no explícitos. Con frecuencia la primera tarea del seguimiento de desempeño consiste en articular en términos mensurables lo que el programa pretende lograr. Sin objetivos claros, resulta difícil elegir las medidas más apropiadas (indicadores) y expresar las metas del programa.

4. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Los indicadores de desempeño son medidas cuantitativas y cualitativas concisas sobre el desempeño de programas, que se pueden rastrear fácilmente de forma regular. Los **indicadores cuantitativos** miden los cambios de un valor específico (número, media o mediana) y un porcentaje. Los **indicadores cualitativos** proporcionan una visión de los cambios de actitudes, creencias, motivaciones y comportamientos de los individuos. Aun siendo indicadores importantes, su recopilación, medición y análisis es una tarea que lleva más tiempo, sobre todo durante las primeras etapas de implantación del programa.

RECUADRO 1: CONSEJOS PARA EL DESARROLLO DE INDICADORES

- **Pertinencia.** Los indicadores deben ser pertinentes para las necesidades del usuario y para la realización del seguimiento. Deben ser capaces de indicar claramente al usuario si se está consiguiendo algún avance (o no) respecto a los problemas identificados.
- **Desglose.** Los datos se deben desglosar en función de lo que se va a medir. Por ejemplo, para los individuos el desglose básico es por sexo, tramo de edad, nivel de educación y otras características personales útiles para la comprensión del funcionamiento del programa. Para los servicios y/o programas, el desglose se suele llevar a cabo por tipo de servicio/programa.
- **Comprensibilidad.** Los indicadores deben ser fáciles de usar y entender; los datos utilizados para su cálculo deben ser relativamente sencillos de recopilar.
- **Claridad de la definición.** Un indicador definido vagamente será objeto de diversas interpretaciones y se podrá medir de distintas maneras en diferentes momentos y lugares. En este sentido, es útil incluir la fuente de datos utilizada y ejemplos/métodos de cálculo. Por ejemplo, el indicador "empleo de los participantes durante el seguimiento" requerirá: (i) especificar qué constituye un empleo (trabajo remunerado/beneficio/pago en especie durante los diez días anteriores a la medición); (ii) definir a los participantes (los que asistieron al menos al 50 por ciento del programa); y (iii) un marco temporal de seguimiento (a los seis meses de la finalización del programa). También habrá que definir la base de referencia. Por ejemplo, al examinar la situación de los jóvenes, ¿cuál es la base de referencia - la situación de los jóvenes en una Comunidad Autónoma determinada o nivel nacional?
- **El número seleccionado debe ser reducido.** No existen reglas exactas para determinar un número de indicadores adecuado. Sin embargo, una regla de oro es que los usuarios deben evitar dos cosas: la sobrecarga de información y el exceso de agregación (es decir, demasiados datos, y el diseño de un índice compuesto basado en esquemas de agregación y ponderación que puedan ocultar información importante). Un error común es sobredimensionar el sistema de seguimiento (por ejemplo, la recopilación de datos de cientos de indicadores, la mayoría de los cuales no se utilizan). En el campo de los programas de empleo, los altos funcionarios tienden a utilizar indicadores estratégicos de alto nivel, como los productos y resultados. En cambio, los supervisores directos y su personal se centran en indicadores operativos orientados a los procesos y servicios.
- **Especificidad.** La selección de indicadores debe reflejar los problemas que se pretende atajar a través del programa de empleo juvenil. Por ejemplo, un programa destinado a

proporcionar experiencia laboral a jóvenes que abandonaron prematuramente el sistema educativo necesita incorporar indicadores relativos a la cobertura (de todos los que abandonan el sistema educativo), el tipo de empresas donde se desarrolla la experiencia laboral y la ocupación, y el número de beneficiarios que consiguen un trabajo a la salida del programa, desglosado por características individuales.

- **Costo.** Existe un equilibrio entre los indicadores y los costos de recopilación de datos para su medición. Si la recopilación de datos se vuelve demasiado cara y consume mucho tiempo, en última instancia, el indicador puede perder relevancia.
- **Solidez técnica.** Los datos deben ser fiables. El usuario debe ser informado sobre cómo se construyeron los indicadores y sobre las fuentes utilizadas. Hay que proporcionar información sobre su significado, interpretación, y, lo más importante, sus limitaciones. Los indicadores deben estar disponibles en el momento oportuno, sobre todo si servirán para proporcionar retroacción durante la ejecución del programa.
- **Con miras al futuro.** Los indicadores también deben medir tendencias a lo largo del tiempo.
- **Adaptabilidad.** Los indicadores deben ser fácilmente adaptables para su uso en distintos lugares y circunstancias.

Fuente: Canadian International Development Agency (CIDA): Guide to Gender-Sensitive Indicators (Ottawa, CIDA, 1997)

Al elegir los indicadores de desempeño, es importante identificar indicadores en todos los niveles de la cadena de resultados, y no sólo a nivel de resultados. Disponer de información sobre el proceso puede ser útil para documentar la ejecución del programa a lo largo del tiempo y explicar las diferencias entre programas. Además, tener información sobre los participantes (por ejemplo, sexo, edad, nacionalidad, estado de salud, nivel de instrucción, duración de los períodos de desempleo, etc.) permite a los usuarios evaluar el cumplimiento de los criterios de selección. La Tabla 1 presenta algunos ejemplos de indicadores de ejecución comunes.

4.1. INDICADORES DE PROCESO

TABLA.1. EJEMPLO DE INDICADORES COMUNES (MEDICIÓN Y DESGLOSE) DE PROCESO (EJECUCIÓN)

	Indicadores de proceso	Método de cálculo	Desglose
1	Composición de los nuevos entrantes/participantes/ y los que completaron*	$\frac{\text{Número de entrantes en el período } t \times 100}{\text{Número total de entrantes en el período } t}$	– Por tipo de programa – Por características individuales <u>Programa</u>: capacitación, subsidio, auto-empleo, etc. <u>Individuos</u> por sexo, tramo de edad, nivel de instrucción, duración del período de desempleo, tipo de desventaja, ocupación previa/experiencia laboral
2	Variación del stock/cantidad de entrantes/ participantes que completaron	$\frac{\text{Número de entrantes en el período } t - \text{Número de entrantes en el período } t-1}{\text{Número de entrantes en el período } t-1}$	Según lo indicado anteriormente
3	Afluencia de entrantes (o participantes)	$\frac{\text{Número de entrantes en el período } t - \text{Stock/cantidad de entrantes al final del período } t-1}{\text{Stock/cantidad de entrantes al final del período } t-1}$	Según lo indicado anteriormente
4	Grado de cobertura de la población objetivo (entrantes/ participantes/participantes que completaron)	$\frac{\text{Número de entrantes} \times 100}{\text{Población objetivo total}}$	Según lo indicado anteriormente
5	Ejecución	$\frac{\text{Número de actividades ejecutadas}}{\text{Número de actividades programadas}}$	Según lo indicado anteriormente
6	Costo medio por entrante/participante/participantes que completaron	$\frac{\text{Costo total del programa}}{\text{Número total de entrantes}}$	Por programa

Nota: * Los entrantes son todas las personas que empiezan un programa específico. Los participantes son todas las personas que accedieron y asistieron al programa durante un período de tiempo mínimo (generalmente determinado por el programa como el período mínimo necesario para producir cambios, por ejemplo, el 50 por ciento de la duración del programa). Los participantes que completaron son los participantes que terminaron el programa en su totalidad. Por lo general, los desertores son los que abandonaron el programa antes de cumplir un período mínimo de asistencia establecido por las normas del programa (por ejemplo, la diferencia entre entrantes y participantes).

El indicador de la primera fila, por ejemplo, sirve para determinar si se están cumpliendo las normas de selección del programa. Por ejemplo, en un programa de empleo juvenil orientado a personas con un nivel educativo inferior a la enseñanza primaria, la proporción de nuevos participantes con al menos este nivel de educación sobre el total determinará si se han respetado las reglas de elegibilidad y permitirá el seguimiento de programas con mejor/peor cumplimiento.

Los indicadores de la segunda y tercera filas sirven para medir la evolución de la admisión a los programas. De hecho, es normal observar un incremento de las admisiones a medida que avanza el programa. El tiempo *t* puede ser cualquier intervalo de tiempo (anual, trimestral o mensual). El indicador de la cuarta fila sirve para medir la cobertura global del programa. En función de su ámbito de ejecución, el denominador puede ser el número total de jóvenes (de un país, comunidad, provincia o ciudad) o sólo los que presentan ciertas características (por ejemplo, sólo los que están desempleados, los trabajadores de la economía informal, las personas con bajo nivel de instrucción, etc.). El indicador de la quinta fila sirve para medir el ritmo de ejecución en comparación con el plan inicial, mientras que el indicador de la última fila se utiliza para calcular los costos generales.

Como el objetivo primordial de los programas de empleo juvenil es ayudar a los jóvenes a encontrar un puesto de trabajo, los indicadores de resultados más significativos son los siguientes: (i) tasa de colocación bruta (empleo) por características individuales y tipo de programa; (ii) costo medio por beneficiario colocado; y (iii) nivel de ingresos de los jóvenes participantes empleados. Cuanto más se desglosen los datos, mejor, pues eso permite una comparación entre individuos, programas y lugares geográficos. La Tabla 2 presenta algunos métodos de cálculo y desglose.

4.2. INDICADORES DE RESULTADOS

TABLA 2: EJEMPLO DE INDICADORES DE RESULTADOS (MEDICIONES Y DESGLOSE)

	Indicadores de resultados	Método de cálculo	Desglose
1	Tasa de colocación bruta (individuos)	$\frac{\text{Número de colocaciones} \times 100}{\text{Número total de participantes (incluidos los desertores)}}$	– Por tipo de programa – Por características individuales – Por tipo de puesto de trabajo <u>Programa</u>: capacitación, subsidio, auto-empleo, etc. <u>Individuos</u> por sexo, tramo de edad, nivel de instrucción, duración de período de desempleo, tipo de desventaja, ocupación <u>Puestos de trabajo</u> por sector económico y tamaño de la empresa, ocupación, tipo de contrato y duración
2	Ingresos	$\frac{\text{Número de individuos colocados en un puesto de trabajo que obtienen salarios (por hora) superiores al mínimo} \times 100}{\text{Número de colocaciones}}$	– Por tipo de programa – Por características individuales – Por tipo de puestos de trabajo
3	Costo por colocación	$\frac{\text{Costo total}}{\text{Número de colocaciones}}$	– Por tipo de programa

El desglose mencionado más arriba también permite a los usuarios de los datos evaluar la "calidad" de los resultados obtenidos. De hecho, la utilización de la colocación total como indicador de desempeño presenta dos grandes inconvenientes. El primero es la prevalencia probable del empleo a corto plazo y la probabilidad de que los beneficiarios vuelvan a estar desempleados poco después de la finalización del programa. El segundo es la falta de distinción entre los jóvenes "fáciles de colocar" (que posiblemente también conseguirían un puesto de trabajo sin el programa) y los jóvenes "desfavorecidos" (que son propensos a atravesar largos períodos de desempleo si no se les ayuda). El primer problema se traduce en un comportamiento de "juego"; por ejemplo, los administradores se

pueden sentir tentados de "engañar" al sistema, centrándose en la colocación a corto plazo (sin prestar atención a la calidad) a fin de alcanzar las metas del programa. El segundo da pie a una selección sesgada que favorece a los jóvenes con mayores probabilidades de tener éxito en detrimento de los que más necesitan el programa.

El desglose propuesto en la Tabla 3 corrige estas deficiencias al exigir la recopilación de información sobre las características de las personas empleadas y el tipo de trabajo que desempeñan. El cálculo de los salarios por hora ayuda a medir los beneficios con mayor precisión que los ingresos totales, puesto que los trabajadores jóvenes pueden percibir mayores ingresos sólo porque trabajan más horas.

El costo es otra medición importante: permite a los usuarios decidir si un programa es rentable (por ejemplo, si la tasa de desempeño en términos de colocación justifica los recursos invertidos).² Por lo general, los costos generales de un programa se comparan con los de otros programas dirigidos a colectivos destinatarios similares. Los costos generales incluyen: (i) los pagos a proveedores de servicios (por ejemplo, el pago a un centro de formación por impartir un curso de formación profesional) o a otros organismos (por ejemplo, el costo de asegurar a los participantes durante su participación en el programa); (ii) los pagos abonados a los participantes (por ejemplo, el reembolso de los gastos de transporte para acudir al lugar de la capacitación, los subsidios de subsistencia, etc.); y (iii) los gastos administrativos de ejecución del programa.

Como los indicadores de resultados dependen de los objetivos específicos de cada programa, cada uno de ellos tiene sus propios indicadores. La Tabla 3 presenta algunos ejemplos de indicadores de resultados comunes. Cuando se seleccionan los indicadores de resultados, hay que prestar atención al costo y el tiempo necesarios para la recopilación de los datos. Por esa razón, siempre es mejor centrarse en pocos indicadores bien elegidos.

² Por lo que se refiere a los programas de empleo juvenil, el costo-eficacia se refiere simplemente a la relación entre el costo y los resultados (es decir, el costo del programa comparado con el número de individuos colocados. El costo-efectividad se refiere asimismo a la calidad de la colocación, y no solo a la cantidad (coste del programa comparado con los individuos colocados en "buenos" empleos).

TABLA 3: EJEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA PROGRAMAS DE EMPLEO JUVENIL

Capacitación profesional	
Tasa de terminación Tasa de titulación Tasa de abandono	= número de individuos que completaron el programa de capacitación/número de entrantes * = número de individuos que aprobaron pruebas normalizadas al final del programa/número de entrantes = número de individuos que abandonaron el curso en los primeros (30, 60, 90) días del programa/número de entrantes * Para los programas de formación, es necesario distinguir entre los que accedieron a los cursos (entrantes) y los que asistieron durante un período mínimo (participantes). En algunos programas, se utiliza el término "participantes que completaron" para referirse a los que cursan el programa completo.
Proporción de participantes con un empleo regular (sin subsidio) en el momento del seguimiento, incluida: • (Para la capacitación en el trabajo): la proporción de aprendices empleados en la misma empresa que impartió la capacitación; • (Para todos los tipos de capacitación): la proporción de aprendices empleados en la profesión de la formación; y • (Para todos los tipos de capacitación): la proporción de aprendices que utilizan las habilidades adquiridas durante la capacitación.	= número de participantes empleados en el momento del seguimiento/número de entrantes/participantes = número de aprendices empleados en la misma empresa/número de aprendices empleados = número de aprendices empleados en la profesión de la formación/número de aprendices empleados = número de aprendices empleados que utilizan las habilidades aprendidas/número de aprendices empleados
Ingresos medios	= ingresos totales de los aprendices empleados/número de aprendices empleados = número de aprendices empleados ganando un salario por hora mayor al salario mínimo/número de aprendices empleados
Costo promedio por participante/participante que completó la intervención	= costo total/ número de participantes/número de participantes que completaron la intervención
Costo promedio por participante/participante que completó la intervención y que está empleado al momento del seguimiento	= costo total/número de participantes/ número de participantes que completaron la intervención con un empleo

TABLE 3: EXAMPLES OF PERFORMANCE INDICATORS FOR YOUTH EMPLOYMENT PROGRAMMES (CONT.)

Capacitación profesional	
Proporción de trabajadores subsidiados (participantes) con empleo regular al momento del seguimiento, incluyendo: Proporción de trabajadores subsidiados que siguen empleados al momento del seguimiento en la empresa asociada	= número de trabajadores subsidiados empleados al momento del seguimiento/número de participantes = número de trabajadores subsidiados empleados al momento del seguimiento en la empresa asociada/número de trabajadores subsidiados empleados al momento del seguimiento
Ingresos promedio	= ingresos totales de los trabajadores subsidiados/número de trabajadores subsidiados empleados al momento del seguimiento = número de trabajadores subsidiados ganando un salario por hora mayor al salario mínimo/número de trabajadores subsidiados empleados al momento del seguimiento
Costo promedio por trabajador subsidiado empleado al momento del seguimiento	= costo total del subsidio/número de trabajadores subsidiados empleados al momento del seguimiento
Costo promedio del subsidio por trabajador subsidiado	= costo total del subsidio/número de participantes
Asistencia al auto-empleo	
Proporción de personas auto empleadas en el momento del seguimiento	= número de trabajadores autónomos en el momento del seguimiento/número de participantes
Ingresos medios	= ingresos totales de los trabajadores autónomos/número de individuos que siguen siendo trabajadores autónomos en el momento del seguimiento = número de trabajadores autónomos con ingresos superiores al mínimo/número de individuos que siguen siendo trabajadores autónomos en el momento del seguimiento * * Para comparar los ingresos del trabajo por cuenta propia, se puede utilizar tanto el nivel del salario mínimo legal, como los ingresos medios de los trabajadores autónomos, si el dato está disponible (los suele calcular el Instituto de Estadísticas)
Costo medio de asistencia por persona que sigue auto empleada en el momento del seguimiento	= costo total de la asistencia/número de trabajadores autónomos en el momento del seguimiento

TABLE 3: EXAMPLES OF PERFORMANCE INDICATORS FOR YOUTH EMPLOYMENT PROGRAMMES (CONT.)

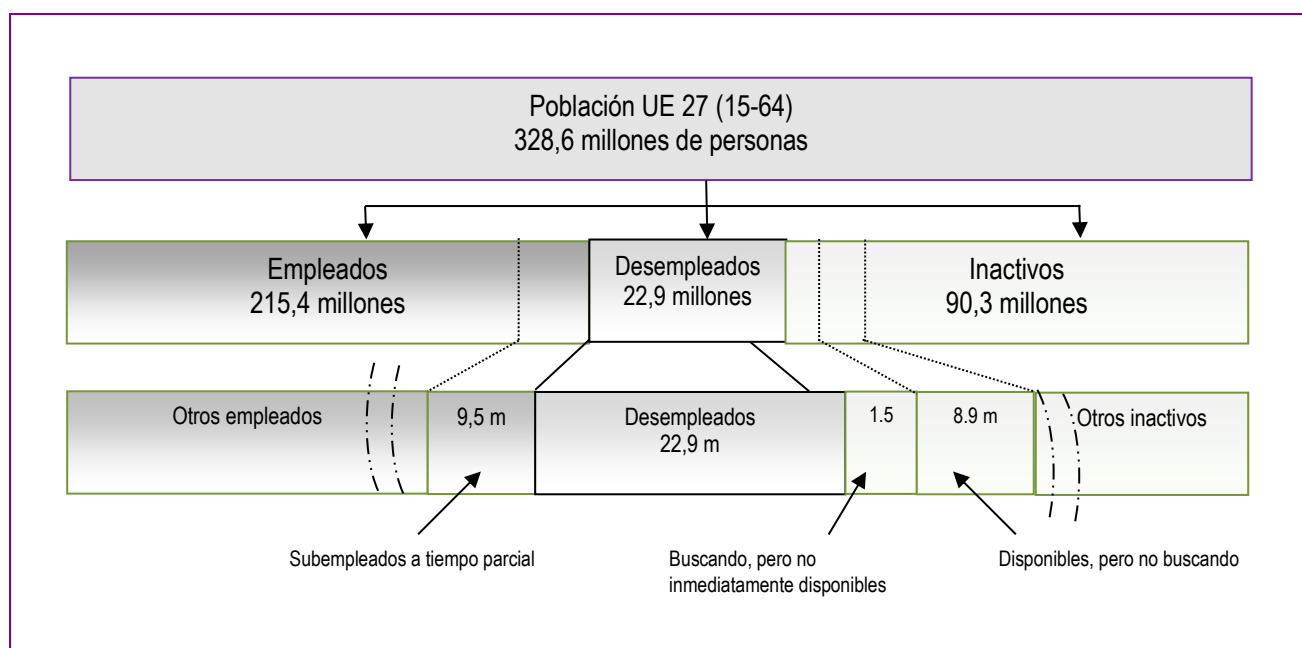
Asistencia al auto-empleo	
Costo medio por participante	= costo total de asistencia/número de participantes
Empleo medio agregado generado por trabajadores autónomos asistidos	= número de puestos de trabajo creados (individuos empleados) por trabajadores autónomos asistidos por el programa

Por lo general, los programas de empleo se dirigen a personas que están desempleadas según la definición de la OIT (sin trabajo, en busca de trabajo y dispuestas a trabajar). En general, la inscripción en el SEPE se considera suficiente para que una persona cumpla con los tres criterios mencionados. Recientemente, los programas de empleo se han empezado a dirigir a personas incluidas en la población activa potencial, pero que no cumplen todos los criterios de la definición de desempleo.³ Estos individuos (representados esquemáticamente en la figura siguiente) pueden ser la población objetivo de programas de empleo destinados a incrementar su vinculación con el mercado laboral.

4.3. INDICADORES DE PROGRESIÓN

³ Para mayor información ver Eurostat: *People outside the labour market (2015)*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_outside_the_labour_market Statistics in Focus 2011/57 en

FIGURA 3 SITUACIONES LABORALES



Fuente: Eurostat: *People outside the labour market*, 2015 op.cit.

Por lo tanto, los indicadores de progresión miden el cambio de situación laboral conseguido por los servicios y el programa en los individuos que están "desvinculados" del mercado laboral (incluidos en la población activa potencial, pero no desempleados). Por ejemplo, los indicadores de progresión miden cuántos individuos que están disponibles pero no buscan trabajo siguen sin empleo (flujo de salida de inactividad hacia el desempleo) después de una capacitación para la búsqueda de empleo; y cuántos de ellos acceden a empleos subvencionados (flujo de salida del desempleo hacia el empleo subvencionado) y cuántos consiguen un empleo (al final del tratamiento) (flujo de salida del empleo subvencionado al empleo abierto).

Del mismo modo en que los indicadores de progresión miden el cambio en la situación laboral de las personas inactivas, se puede diseñar indicadores para medir los progresos conseguidos por los individuos en otras áreas de desarrollo personal. La mayor dificultad del diseño de este tipo de indicadores consiste en definir con precisión las características de las diversas etapas de progresión y los datos necesarios para medirla.

5. OBJETIVOS, BASE DE REFERENCIA Y FUENTES DE DATOS

Uno de los aspectos más problemáticos del seguimiento del desempeño es la definición de objetivos adecuados. Por ejemplo, el hecho de que los participantes tengan una tasa de empleo medio del 50 por ciento al año siguiente a su participación en el programa carece de valor como medida de eficacia en sí; es necesario comparar el dato con otro valor. Los resultados se pueden comparar con **objetivos** (es decir, valores específicos fijados para un indicador que se deben alcanzar en un marco temporal específico) o **normas** (valores que definen una eficacia aceptable para un programa específico, por lo general construidas a partir de cifras procedentes de la ejecución de programas anteriores). El establecimiento de objetivos consta de cuatro pasos:

1. **Establecer una base de referencia.** Sin una base de referencia, es decir, el valor de un indicador justo antes de que comience la implementación de la intervención, es difícil, si no imposible, establecer un objetivo de rendimiento realista. Los datos de referencia corresponden a la información inicial que se tiene sobre los participantes en el programa (u otros aspectos del programa) recopilados antes de la intervención del programa. Estos datos pueden establecerse utilizando fuentes de datos secundarias existentes o pueden requerir la recopilación de datos primarios.
2. **Identificar las tendencias.** Permite a los usuarios comprender las tendencias históricas del valor de los indicadores a lo largo del tiempo (por ejemplo, si los datos disponibles presentan variaciones ascendentes o descendentes a lo largo del tiempo). Los objetivos deben reflejar esas tendencias, más el valor que se espera que un programa pueda aportar. Por ejemplo, si la tasa de empleo de los jóvenes con bajo nivel educativo se ha mantenido en un 40 por ciento durante los últimos cinco años, un objetivo razonable se puede situar en un valor superior a dicho porcentaje.
3. **Análisis de los resultados de las investigaciones.** Existe abundante literatura sobre programas de mercado laboral destinados a los jóvenes. Puede ser útil analizar los resultados de las investigaciones para fijar objetivos realistas, sobre todo para los programas más comunes (como los programas de formación profesional). Por ejemplo, la experiencia de implantación de programas de formación dirigidos a jóvenes en varios países arroja una tasa bruta de empleo en el momento del seguimiento, que oscila entre el 50 y el 65 por ciento del total de participantes.
4. **Evaluación comparativa.** Una forma cada vez más popular de fijar objetivos es utilizar los resultados de programas similares que han

tenido una gran eficacia. Además, los objetivos se pueden establecer en función de la tasa de colocación de distintos tipos de participantes en el programa, o de la tasa de colocación por el programa en distintas zonas geográficas. Por ejemplo, si el programa se dirige a adultos y jóvenes, la eficacia del programa dirigido a los jóvenes se puede valorar a la luz del destinado a los adultos. En cambio, si el programa se implanta en varios lugares para la misma población objetivo, las tasas de colocación se pueden comparar entre lugares.

La primera medición de un indicador de eficacia constituye su base de referencia. Una base de referencia de eficacia se refiere a la información, cuantitativa y cualitativa, que proporciona datos sobre los indicadores de resultados afectados directamente por el programa al principio del período de seguimiento.

Hay que recopilar y analizar información de referencia para cada uno de los indicadores seleccionados. Por esta razón, cuantos más indicadores se maneje, más complejo (y costoso) será el proceso de seguimiento. Además, si se planea llevar a cabo una evaluación de impacto, hay que recopilar los datos de la base de referencia sobre una muestra representativa de toda la población elegible para permitir la selección aleatoria de los participantes y no participantes. Esto puede incrementar considerablemente el costo de la recopilación de datos. Los indicadores de eficacia y las estrategias de recopilación de datos se deben basar en el tipo de sistema de datos existente y en las cifras que se pueden generar (fuentes, métodos de recopilación, frecuencia y costos).

El primer desafío consiste en identificar las fuentes de datos de los indicadores de eficacia del programa de empleo juvenil. Las fuentes de datos de la base de referencia pueden ser primarias (recopilados por el organismo de ejecución para los fines del programa a través de un estudio de referencia) o secundarias (recopilados por otras entidades con otros fines), o (más frecuentemente) una combinación de ambas. Algunos ejemplos de fuentes de datos secundarios son la Encuesta de Población Activa (datos basados en encuestas) y los datos administrativos de empleo, por lo general derivados como subproductos de los procedimientos administrativos (servicios de empleo, contribución a la seguridad social, etc.).

Si el sistema estadístico existente es incapaz de proporcionar los datos necesarios para establecer una base de referencia para el programa de empleo juvenil, hay que recopilar datos de fuentes primarias. Los datos primarios se pueden recopilar de diversas maneras (por ejemplo, a través de entrevistas a grupos de discusión, o de observación directa). El método más común es la realización de encuestas individuales diseñadas específicamente para la población objetivo. Los pasos a seguir para recopilar datos primarios para la construcción de una base de referencia, son: (i) la selección de la estrategia de muestreo, (ii) el diseño y la prueba piloto del cuestionario; y (iii) la recopilación y depuración de datos.

6. MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS

Para poner en funcionamiento un sistema de seguimiento de la eficacia, es necesario combinar los datos de los participantes del programa (incluida la información sobre características como la edad, sexo, el nivel de educación y otras barreras del mercado laboral, como el abandono escolar, el desempleo de larga duración o la discapacidad) con la evidencia de los resultados individuales en el momento del seguimiento. Estos últimos se deben recopilar a partir de datos administrativos o a través de encuestas de seguimiento.

En la medición a través de datos administrativos, la información sobre los participantes del programa se coteja con la información sobre cotizaciones a la seguridad social, el seguro nacional o las nóminas declaradas a las agencias tributarias al cabo de un período de tiempo mínimo (normalmente seis meses). La clave utilizada para correlacionar a los participantes del programa con los registros administrativos es su número de identificación único (por ejemplo, el número de documento nacional de identidad, el número de afiliación a la seguridad social o número de identificación fiscal). La utilización de archivos administrativos para medir el empleo en el momento del seguimiento presenta varios problemas. En primer lugar, la legislación en materia de protección de datos de carácter personal puede restringir el acceso a los datos personales. En segundo lugar, los archivos administrativos pueden no ser completamente exactos o fiables. Es posible que no proporcionen información sobre los ingresos, o puede haber retrasos en la actualización de los registros o en la depuración de cifras adulteradas, incompletas o inexactas.

Si no es posible obtener los datos sobre el empleo de los participantes después del programa a partir de fuentes de datos existentes, se puede llevar a cabo una encuesta de seguimiento (rastreo) entre los participantes del programa para medir su tasa de (reincorporación al) empleo.⁴ La diferencia principal entre una encuesta de seguimiento y una encuesta de rastreo es que esta última puede no ser totalmente representativa. Depende en gran medida de la cantidad de beneficiarios que se pueda localizar y entrevistar muchos meses (o incluso años) después de su participación en el programa.

⁴ Los estudios de rastreo se llaman así por la actividad principal que implican, que consiste en rastrear, encontrar o localizar a un grupo de individuos. Los estudios de rastreo requieren un esfuerzo significativo para la localización de la persona entrevistada. Los estudios de rastreo también se conocen como estudios de seguimiento, pues siguen el rastro de las personas tiempo después de su participación en un programa, y hacen un seguimiento de lo que ha sido de sus vidas posteriormente. Para una guía completa sobre los estudios de rastreo ver: International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC): *Child labour impact assessment toolkit: Tracer study manual* (Ginebra, ILO, 2011).

Contacto:

Oficina Internacional del Trabajo

Departamento de Política de Empleo

4 route des Morillons

CH-1211 Genève 22 Switzerland

www.ilo.org/employment

Correo electrónico: employment@ilo.org

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2017.

La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de la Organización Internacional del Trabajo o de la Comisión Europea.

Este informe forma parte de la Acción de la CE y la OIT sobre el empleo juvenil en Europa. Su desarrollo recibió apoyo financiero del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social "EaSI" (2014-2020). Para más información, consulte <http://ec.europa.eu/social/easi>.

