ERGON

Resumen Ejecutivo del Análisis del informe desarrollado por la UC3M sobre Retos de las Políticas de Empleo.

Resumen ejecutivo del análisis del informe «Retos de las políticas de empleo en España en el marco institucional de la Unión Europea: el empleo de las personas jóvenes y paradas de larga duración».
23/10/2026 · V05

Objeto y alcance

Este resumen recoge las conclusiones principales de nuestro análisis del informe «Retos de las políticas de empleo en España en el marco institucional de la Unión Europea: el empleo de las personas jóvenes y paradas de larga duración», elaborado por la Universidad Carlos III de Madrid (García García, Maneiro Hervella y Pérez del Prado, dir.) realizado a petición de UGT y presentado el pasado 16/09/26.

Hemos analizado el contenido completo del Informe (diagnóstico cuantitativo, estudio comparado, marco institucional y conclusiones) y el anexo de 55 programas. Lo hemos contrastado con la Ley 3/2023 de Empleo, las Estrategias Españolas de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y 2025-2028, el PAFED 2026, las evaluaciones publicadas por el SEPE y los estudios de la AIReF de 2019 y 2020 (*)

Nota (*) Utilizamos el término «Sistema de Empleo» para identificar al conjunto de actores públicos y privados que participan en su gestión y «Servicio de Empleo» para identificar al de una administración en concreto.

Mensaje central

El Informe es un buen mapa jurídico-institucional de las políticas de empleo, pero, sin embargo, describe mejor de lo que prescribe. Y aunque esté centrado en los jóvenes y personas en desempleo de larga duración sus criterios pueden ser validos y aplicables con carácter general. Sus datos descriptivos son útiles y admite con honestidad que faltan estudios de

impacto (págs. 18 y 83). Sin embargo, lo que no sostiene con la misma solidez es el paso del diagnóstico a las propuestas.

Las prescripciones centrales: ejecutar el presupuesto de formación; reforzar las plantillas; focalizar y desarrollar la segmentación de demandante son de carácter genérico, razonables y plausibles. Sin embargo, las evidencias en que se apoyan son desiguales y, en varios casos, no incorporan las que ya existen, como las evaluaciones contrafactuales del SEPE o los análisis, conclusiones y propuestas de la AIReF.

A nuestro juicio, las razones básicas de buena parte de los problemas de nuestro Sistema de Empleo residen en la falta de transparencia (una palabra que el informe no utiliza ni una sola vez) **y la ausencia de un modelo de evaluación y medición del impacto/resultados.** Sin transparencia en la gestión, en el reparto de fondos y en el análisis del impacto de las medidas no se puede planificar; sin transparencia en los resultados no se puede evaluar; y sin transparencia en los recursos no se puede dimensionar. Por otra parte, aunque llama la atención sobre la ausencia de evaluación, no la sitúa como un elemento central del análisis.

Conclusiones principales

1. La evaluación tiene un diseño legal pero no se aplica.

El problema no es de normas. La Ley 3/2023 prevé una evaluación continuada, externa e independiente y con resultados públicos (art. 66), y la Estrategia 2025-2028 añade evaluación anual, bienal y final y un cuadro de mando por CCAA.

La realidad es otra. El SEPE publica evaluaciones contrafactuales de los servicios, pero con uno a tres años de retraso: la del PAFED 2023 se ha publicado en 2026. En el ámbito autonómico la evaluación publicada es excepcional (País Vasco), y se evalúan los servicios, no los programas. Paralelamente, cuatro medidas de evaluación y sistemas de información de la Estrategia 2021-2024 (10, 13, 21 y 24) han pasado a la de 2025-2028 sin cerrar.

Las causas ya las diagnosticó la AIReF en 2019: trazabilidad insuficiente del gasto, criterios contables sin normalizar y datos sin integrar con la Seguridad Social. En 2020 la propia AIReF demostró que la evaluación contrafactual es posible.

La limitación no es de normativa ni de capacidad, sino de cultura, de rutina y de falta de motivación. También procede del “miedo” a exponer resultados que son claramente insuficientes y mejorables.

2. Lo que funciona es la combinación de servicios

Las evaluaciones del SEPE estiman que los servicios garantizados elevaron la inserción en 5,6 puntos. Las intervenciones más eficaces fueron la tutorización combinada con formación (+19,5 puntos) y su acompañamiento con itinerarios (+16,4).

En la misma línea, el Informe constata que no hay correlación entre gasto y desempleo entre países (pág. 36), pero no extrae la consecuencia: la pregunta no es solo cuánto se gasta, sino en qué y con qué efecto. Y sobre los incentivos a la contratación se apoya en literatura de 2008-2014, no en los resultados más matizados de la AIReF de 2020. A saber: efectos positivos y modestos que no perduran ni llegan a los más vulnerables.

3. La capacidad del Sistema es desigual, y además no está correctamente cuantificada

Se acierta totalmente al poner la capacidad en el centro: la carga va de 76 personas desempleadas por puesto en el País Vasco a 316 en Madrid, una desigualdad de 4,2 veces. Extremadura, con la segunda tasa de desempleo (15,48%), tiene una ratio de 127, similar a la de Navarra. **Las ratios responden a decisiones políticas, no a criterios objetivos basadas en las tipologías de los usuarios y a las características del mercado de trabajo.**

Pero la medida de capacidad es totalmente cuestionable. Los 26.707 puestos es un número obtenido de las RTP (relaciones de puestos de trabajo) y no corresponden a personas activas. El SEPE tiene cubierto el 70,3% de su RPT. Aplicando ese porcentaje, el Sistema público contaría con entre unas 17.000 y 18.800 personas, una estimación propia, que puede ser cuestionable pero que nos ofrece una referencia válida sobre los recursos disponibles. Además, la cifra mezcla funciones (la plantilla del SEPE incluye la gestión de prestaciones), no distingue roles y no incluye los recursos de las Entidades colaboradoras. En este sentido, un análisis realizado por nuestra Fundación (Innova_Ergon 2024) concluyó que estas Entidades podían desarrollar entre el 30/40% de los procesos de orientación e inserción.

4. El Sistema no dispone de ningún instrumento que mida su propia capacidad

El SISPE gestiona la actividad (demandas, itinerarios, prestaciones, contratos) y el Observatorio de las Ocupaciones analiza el mercado. Ninguno de los dos recoge datos de personal, función y coste por colectivo y territorio. La medida 24 de la Estrategia 2021-2024, un sistema de información sobre todos los recursos e inversiones no se completó.

El reparto de fondos tampoco lo resuelve. La Conferencia Sectorial de 27/05/2026 repartió 2.571,96 millones de euros, y el 28,91% se distribuye según el cumplimiento de objetivos del PAFED 2025. Ningún criterio conocido calcula qué recursos humanos necesita cada servicio para cumplir los objetivos que se le fijan, aunque el art. 29 de la Ley establece que los servicios deberán dotarse "de los recursos humanos necesarios para una prestación eficaz y eficiente, dentro de los límites presupuestarios". La disposición adicional segunda prevé, además, un instrumento de planificación de recursos humanos para que las CCAA "puedan adecuar sus puestos de trabajo con suficiencia para el cumplimiento de sus funciones".

5. Derechos exigibles sin capacidad proporcionada

El Informe expone que la Ley 3/2023 convierte las políticas de empleo en derechos subjetivos exigibles y que la Cartera Común garantiza un nivel homogéneo de servicios. No obstante, los propios datos con los que trabaja **muestran que este principio no se cumple en la práctica**: la atención depende del lugar de residencia, no hay datos para asignar recursos por roles o colectivos y la evaluación, cuando existe, llega tarde y se limita a los servicios, no a los programas.

Un derecho exigible requiere: una titularidad clara, un sujeto determinado obligado a satisfacerlo dotado de las capacidades para prestarlo, tener un carácter objetivo, amparo jurídico, y por último ser exigible y accionable. **Respecto a los derechos inmersos en las "políticas activas de empleo" la capacidad y la evaluación son débiles y la medición no existe.** El «modelo nuevo» al que se refiere el Informe es, por ahora, un diseño jurídico. La propia Estrategia 2025-2028 se compromete a garantizar los derechos con recursos «estables y suficientes» mientras que dispone que su desarrollo no ha de suponer incremento de gasto ni en el volumen de recursos.

6. La segmentación estadística aporta, pero con condiciones

Se exige, con fundamento, un «mayor desarrollo» de las herramientas de clasificación de demandantes sin dedicar una línea a sus riesgos. La OCDE respalda su valor para dirigir los servicios a quien más los necesita, siempre como apoyo al juicio profesional. Pero hay riesgos documentados de sesgo, como en el caso de Austria contra mujeres, personas mayores y personas con discapacidad.

El "perfilado" o segmentación estadística actúa a menudo no creando capacidades sino repartiendo las que ya se dispone. Y su efecto depende de lo qué predice: si estima la probabilidad de colocación, premia a quien menos ayuda necesita. Si condiciona el acceso a servicios o prestaciones, probablemente pase a ser un sistema de alto riesgo según el Reglamento europeo de IA, (de cumplimiento obligatorio a partir de 12/2027.

7. Casos y anexo: un mapa, no una prueba

El análisis comparado incorporado en el Informe (Reino Unido, Francia, Bélgica y Dinamarca) se mantiene en los ámbitos jurídico-descriptivo: no compara resultados, capacidad ni evaluación, y no incluye ningún caso con segmentación consolidada ni centrado en evaluación.

El anexo recoge 55 programas seleccionados por «destacar», sin un criterio explicito para esta cualificación y sin tomar en cuenta tres CCAA: La Rioja, Madrid y Murcia. En ninguno aparece una cifra de resultados, un indicador o una referencia a su seguimiento. Que no figuren no prueba que no existan, pero el diagnóstico del propio Informe hacía esperable que indicara al menos si hay alguna evaluación.

8. Se analiza una parte del Sistema, no el Sistema en su conjunto

El Informe reconoce que la colaboración público-privada es esencial y que el Sistema de Empleo cuenta con el apoyo de entidades (públicas y privadas) que actúan como entidades colaboradoras (págs. 17 y 71). Pero mide y evalúa solo los recursos de la parte pública.

Esto sobrestima la carga que soportan los servicios públicos y subestima su capacidad real. Sin trazabilidad por persona entre servicios públicos y entidades colaboradoras, persiste el riesgo, ya señalado por la AIReF en 2019, de atención repetida y sin coordinación. Todavía hoy, en 2026, no hay garantía de que una misma persona demandante no reciba atención de dos o incluso tres Entidades distintas por la falta de coordinación y la ausencia de sistemas de información.

Necesidades y retos

Sin cálculo no hay planificación. Si la norma configura los servicios como derechos exigibles para colectivos prioritarios, el Sistema debería saber, al menos a grandes rasgos, cuántas personas de cada colectivo atiende cada territorio y con qué recursos. A nuestro juicio, **la falta de capacidad para dar respuestas adecuadas a este tipo de cuestiones es una de las causas de la baja credibilidad social del Sistema**: se percibe como «algo que hay que tener y mantener», pero al que apenas se le exige más que «no hacer ruido».

El Informe no entra en este tipo de análisis. Esta es la razón fundamental por la que afirmamos que «describe mejor de lo que prescribe». Para dar respuesta a esta necesidad de prescripción son necesarias medidas como las siguientes:

1. Desarrollar herramientas que permitan conocer por CCAA las personas usuarias de cada colectivo prioritario, a partir de la EPA y del registro de demandantes.
2. Conocer el total de recursos humanos disponibles en el conjunto del Sistema desglosados por roles y funciones con una definición común lo que supone poner en marcha el registro de personal orientador y prospector previsto en la Estrategia 2025-2028.
3. Facilitar la transparencia en los métodos de reparto y distribución de los fondos, el presupuesto total y el de cada CCAA.
4. Desarrollar herramientas para hacer un seguimiento de la gestión y de la trazabilidad de las intervenciones.
5. Establecer e implementar medidas homogéneas de evaluación y medición del impacto de las diferentes políticas.

Muchos de los mecanismos relativos a estas medidas ya están definidos, pero no puestos en marcha. En el ámbito de la evaluación, por ejemplo, la Estrategia 2025-2028 prevé completar el modelo integrado de seguimiento y evaluación. Por otra parte, destacamos que la información de los elementos 1 y 3 puede estar disponible sólo con voluntad política, mientras que la de los elementos 2, 4 y 5 exige además integrar y organizar datos procedentes de fuentes muy diversas.

En definitiva, el problema no es solo de datos: es de voluntad política para impulsar nuevas formas de gestión basadas en la transparencia.

Referencias

Relación de los documentos que hemos analizado en la redacción de este documento.

Documento base:
-**García García, A., Maneiro Hervella, V. y Pérez del Prado,** D. (dir.) (2026). "Retos de las políticas de empleo en España en el marco institucional de la Unión Europea: el empleo de las personas jóvenes y paradas de larga duración". Universidad Carlos III de Madrid. publicado en 09/2026 y licencia CC BY-SA 4.0.

Otros documentos:
-**Allhutter, D. y otros (2020)**, sobre el sistema de clasificación del servicio de empleo de Austria (AMS). Allhutter, D., Cech, F., Fischer, F., Grill, G. y Mager, A. (2020). Algorithmic Profiling of Job Seekers in Austria: How Austerity Politics Are Made Effective. *Frontiers in Big Data*, 3, 5. https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005
-AIReF (2019). Estudio programa políticas activas de empleo. Evaluación del gasto público 2018 (junio de 2019).
-**AIReF (2020).** Estudio: Incentivos a la contratación. Evaluación del gasto público 2019 (octubre de 2020).
-**Felgueroso, García-Pérez y Jiménez (2018**), y los apartados del estudio de incentivos de 2020 sobre mayores de 45 años y personas con discapacidad.

-**INE, Encuesta de Población Activa** (T2 2025). Eurostat, Encuesta de Población Activa de la UE (2024 y 2025).
-**Ley 3/2023**, de 28 de febrero, de Empleo (BOE-A-2023-5365).
-OCDE (2019). Desiere, S., Langenbucher, K. y Struyven, L. (2019). Statistical profiling in public employment services: An international comparison. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 224. OECD Publishing, París. https://doi.org/10.1787/b5e5f16e
-**Real Decreto 1069/2021**, de 4 de diciembre (Estrategia 2021-2024; derogado), Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, y Real Decreto 438/2024, de 30 de abril (Cartera Común de Servicios).
-**Real Decreto 633/2025, de 15 de julio**, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 (BOE-A-2025-14693).
-**Resolución de 08/07/2026 de la Secretaría de Estado de Trabajo** (disposición BOE.A-2026-15923) por la que se aprueba el PAFED 2026 («Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno»).
-SEPE: Evaluación ex post del PAPE 2021 y del PAPE 2022; Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024; Evaluación del PAFED 2023 (informe final con anexos, 2026).
-**UE** Reglamento (UE) 2024/1689, de IA, y Reglamento (UE) 2026/1744 (Ómnibus digital sobre IA, DOUE de 24/07/2026). Nota de la Presidencia del Consejo de la UE 6171/26 (27/02/2026).

Este documento consta de 7 páginas que contienen información confidencial.
Todos los derechos reservados.
No puede ser distribuido, duplicado o utilizado sin autorización expresa.
Copyright 2026 © Fundación ERGON