

El nuevo ciclo de la orientación y el acompañamiento en las políticas de empleo

Mapeando experiencias de colaboración público-privada en España

El mercado laboral español mantiene desequilibrios estructurales significativos: las altas tasas de desempleo —general, juvenil y de larga duración— representan un desafío fundamental. Este reto se intensifica en comunidades autónomas con desempleo elevado y baja actividad laboral. Además, ciertos colectivos (como personas con menor cualificación, migrantes o con discapacidad) enfrentan mayores barreras para acceder y mantener empleos de calidad, situándose más alejados aún del mercado laboral.

Las políticas activas de empleo constituyen herramientas eficaces para reducir el desempleo, mejorar la calidad del empleo y activar laboralmente a la población en general y a estos colectivos en particular. Sin embargo, particularmente con estos últimos, su éxito suele requerir enfoques personalizados que consideren las características y condicionantes específicas de quienes buscan empleo.

En este sentido, la orientación y el acompañamiento personalizados emergen como instrumentos clave para mejorar la empleabilidad y la permanencia en el empleo. Así, la literatura muestra que los servicios de orientación profesional y ayuda a la búsqueda de empleo tienden a generar un impacto sustancial con costes relativamente moderados. No obstante, la evidencia también señala que no todos los programas de orientación y acompañamiento son igualmente efectivos, y que su diseño e implementación son una parte fundamental de esta efectividad.

Por ello, este documento ha identificado aquellos elementos de estas políticas que las hacen más adecuadas para lograr sus objetivos de activación e inserción:

- **Flexibilidad e individualización:** los programas deben adaptarse a las necesidades específicas de las diferentes personas, ajustando intervenciones y metodologías.
- **Conocimiento de los colectivos:** se requiere comprensión exhaustiva de los colectivos diana, sus problemáticas y contextos, así como de las mejores prácticas para abordar sus dificultades laborales.
- **Enfoque integral:** los enfoques holísticos que combinan orientación, formación y seguimiento continuo demuestran mayor eficacia, especialmente con colectivos vulnerables.
- **Modelos colaborativos:** abrir la colaboración público-privada a la participación de un ecosistema más amplio de proveedores podría tanto optimizar el uso de los recursos públicos como aumentar el impacto de las intervenciones.

- **Cooperación y difusión de buenas prácticas:** crear redes de aprendizaje y fomentar la transferencia de iniciativas de éxito es una herramienta probada para el aprendizaje compartido y la mejora continua.

Según el *Spending Review* de la AIREF, la proporción de presupuesto destinada en España a este tipo de programas es muy inferior a la de otras políticas como los incentivos a la contratación o la formación, por lo que existe en nuestro país un amplio margen de maniobra para atender mejor las necesidades de los trabajadores y del tejido productivo. En este contexto, la colaboración público-privada se presenta, especialmente tras la entrada en vigor de la Ley de Empleo de 2023, como una de las palancas con potencial para llevar esta orientación a un nivel más eficiente y adaptado a la realidad española.

Para contribuir a este proceso de mejora, este documento realiza un ejercicio de aprendizaje comparado mediante el mapeo de experiencias de colaboración público-privada en orientación y acompañamiento implementadas a nivel estatal y autonómico. Se analizan 38 programas que revelan un panorama rico en iniciativas innovadoras, confirmando el valor de estas colaboraciones para desarrollar respuestas eficaces y adaptadas a la realidad laboral, e identificando características clave para consolidar estos programas como ejes de las políticas de empleo:

- La **diversificación de los instrumentos de gestión**, incorporando al modelo actual, predominantemente subvencional, el marco contractual, podría ofrecer herramientas complementarias para abordar algunos de los desafíos identificados en la implementación de los programas.
- Un **enfoque más flexible en la aplicación de criterios de selección** que no se limite exclusivamente al factor económico ni restrinja la participación a entidades sin ánimo de lucro, abriéndose más frecuentemente a operadores privados profesionales, podría facilitar garantizar la solvencia técnica de las entidades colaboradoras y fomentar la innovación de los proyectos.
- La **duración** de los programas constituye un factor crítico de efectividad. Por ello, explorar fórmulas que permitan mayor continuidad temporal —ya sea mediante la reforma del marco subvencional o mediante instrumentos complementarios— podría favorecer intervenciones más sostenidas y programas estables.
- La vinculación equilibrada entre **financiación y resultados** puede incentivar la calidad del servicio: implementar modelos flexibles que combinen adecuadamente pagos por proceso y por resultados podría mejorar la efectividad y la eficiencia de las intervenciones.
- Respecto a la **evaluación de resultados**, un marco más estructurado de seguimiento y monitoreo, que integre desde el diseño inicial indicadores de proceso y de impacto, contribuiría a la mejora continua de los programas.

1. Motivación	4
2. El mercado laboral español: retos estructurales y disparidades territoriales	5
2.1 El reto estructural: un desempleo persistente	5
2.2 Un desafío más profundo para ciertas comunidades autónomas	6
3. La orientación y el acompañamiento como componente vertebrador de las políticas activas empleo	11
3.1 Las políticas activas de empleo como palanca para la empleabilidad y la inserción	11
3.2 La importancia de la orientación y el acompañamiento	11
3.3 La necesidad de un enfoque personalizado e integral	14
3.4 La colaboración público-privada en programas de orientación y acompañamiento	15
4. Mapeo de programas de colaboración público-privada en materia de orientación e intermediación laboral en España	18
4.1 Aspectos generales	22
4.2 Motivación y objetivos	23
4.3 Actividades y productos	24
4.4 Resultados	25
5. Programas de orientación a nivel autonómico	26
5.1 Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables (Principado de Asturias)	26
5.2 Programa de orientación, formación e inserción (Castilla y León)	27
5.3 Actuaciones de mejora de la empleabilidad y la inserción dirigidas a colectivos vulnerables (Castilla-La Mancha)	28
5.4 Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de acceso al empleo o mantenimiento del mismo (País Vasco)	28
5.5 Proyectos integrales para la inserción laboral (Andalucía)	29
5.6 Proyectos integrales de empleo (Servicio Público de Empleo Estatal)	30
5.7 Aspectos a destacar de estos programas	30
6. Lecciones aprendidas y propuestas de mejora	32
6.1 Marco normativo	32
6.2 Diseño de programas	33
6.3 Implementación operativa	34
6.4 Monitoreo y evaluación	35
6.5 Consideraciones clave	35
7. Conclusiones	37
Anexo I	40
Anexo II	41
Anexo III	45

1. MOTIVACIÓN

En el contexto actual del mercado de trabajo, las políticas activas de empleo se muestran como herramientas eficaces para continuar con la senda de reducción del desempleo, el aumento de la calidad en el empleo y la activación laboral de determinados colectivos. Sin embargo, pese a la amplia evidencia que existe sobre su impacto y a que, en los últimos años, nuestro Sistema Nacional de Empleo se ha dotado de marcos estratégicos y normativos sólidos, todavía se enfrentan a importantes desafíos para desplegar su efectividad de manera plena y responder a las crecientes demandas del mercado laboral.

Dentro de las políticas activas de empleo, **la orientación y el acompañamiento personalizados se han consolidado en la literatura como elementos cruciales para mejorar la empleabilidad** y la permanencia en el empleo, y su importancia ha sido subrayada tanto por organismos internacionales como por ejemplos de políticas exitosas en otros países europeos. Con todo, en España estos programas tienen todavía un peso menor respecto a otras políticas activas, como los incentivos a la contratación y la formación, lo cual deja un amplio margen de mejora para atender mejor las necesidades de los trabajadores y del tejido productivo. Por ejemplo, la formación, especialmente la dirigida a determinados colectivos, debe ir precedida de un proceso de orientación que, en cualquier caso, no finaliza en la detección de necesidades formativas, sino que debe implementarse en paralelo y a lo largo de todo el itinerario formativo.

La colaboración público-privada se presenta como una de las palancas con potencial para llevar esta orientación a un nivel más eficiente y adaptado a la realidad española y a las transformaciones actuales. Para ello, deben establecerse los marcos institucionales, normativos y gerenciales adecuados, de manera que se puedan aprovechar las fortalezas de ambas esferas, permitiendo integrar mejor los recursos y conocimientos especializados del sector privado y también brindar respuestas más ágiles y focalizadas para distintos perfiles de desempleados y trabajadores.

Con una colaboración alineada con las prioridades estratégicas de política pública, la orientación profesional y el acompañamiento hacia el empleo en España podría avanzar hacia **modelos que combinen innovación y eficiencia**, impactando de manera más profunda en la empleabilidad y contribuyendo al desarrollo de un mercado laboral más inclusivo y preparado para los desafíos futuros.

Para contribuir a este proceso de mejora en el diseño y la implementación de las políticas de orientación y acompañamiento, este documento realiza un ejercicio de aprendizaje comparado, partiendo de un análisis basado en la evidencia para después, en una sección dedicada a tal efecto, mapear a fondo las experiencias que se están poniendo en marcha a nivel estatal y autonómico, especialmente en el marco que establece la nueva Ley de Empleo y su normativa de desarrollo, de manera que las propias entidades encargadas de implementar estas políticas dispongan de información de la que extraer aprendizajes útiles para este nuevo ciclo. Finalmente, se recogen las lecciones aprendidas, así como algunas de las características que podrían mejorar la eficacia y la eficiencia en el diseño, la implementación y los resultados de estos programas.

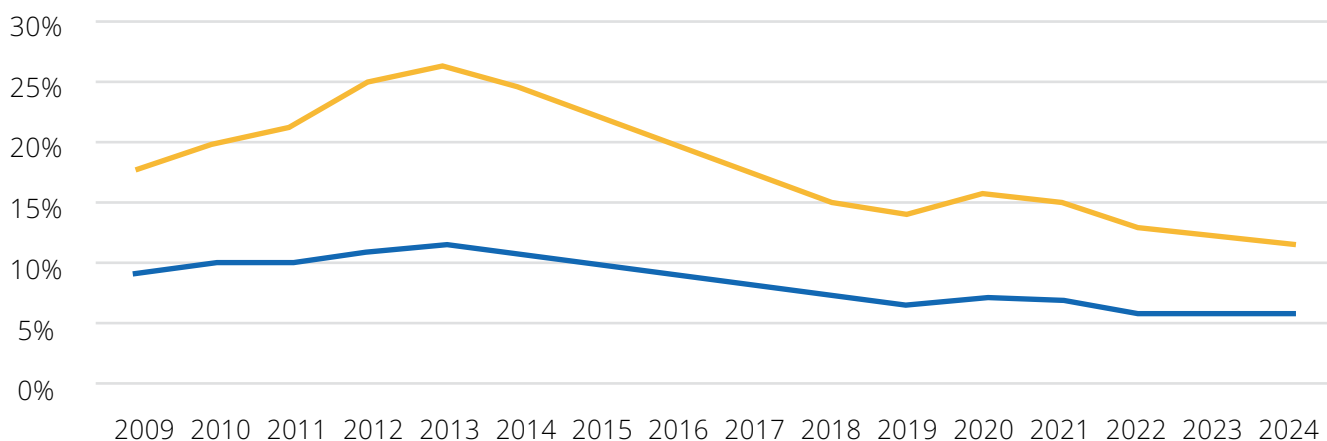
2. EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL: RETOS ESTRUCTURALES Y DISPARIDADES TERRITORIALES

Pese a los avances logrados en los últimos años, el mercado laboral español continúa presentando importantes retos, especialmente en materia de desempleo y calidad del empleo.

2.1 El reto estructural: un desempleo persistente

Aunque la tasa de desempleo ha disminuido de manera considerable desde los años de la crisis financiera, estabilizándose en el entorno del 11%, el diferencial con la Unión Europea (UE-27) no termina de cerrarse. En 2024, la tasa de paro en nuestro país fue 5,5 puntos porcentuales superior a la media de la UE-27.

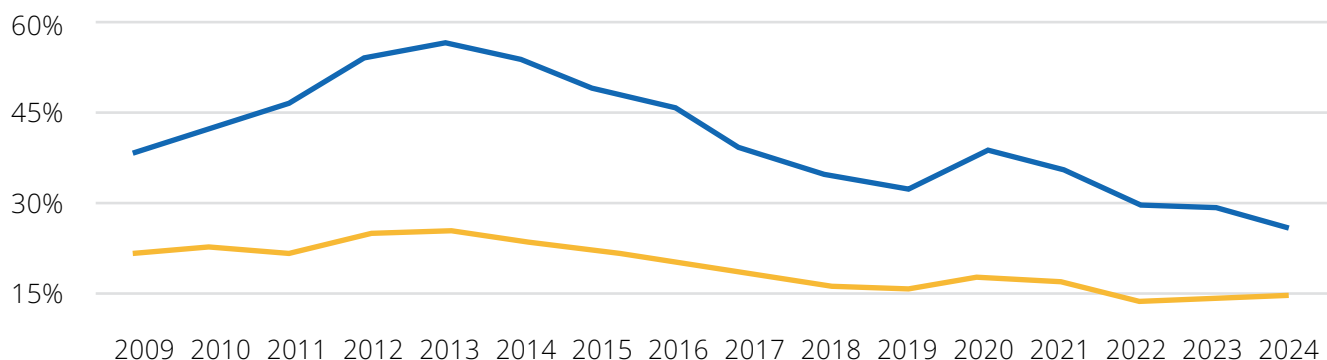
Gráfico 1 – **Tasa de desempleo** (UE-27 vs. España)



Fuente: Eurostat

Por su parte, el desempleo juvenil ha tenido un perfil similar, tanto en España como en la UE-27, al desempleo general, si bien su magnitud ha venido siendo el doble. En nuestro país, pese a que viene mostrando una clara tendencia decreciente desde el año 2013 (interrumpida por un repunte durante 2020), se mantiene en cifras muy elevadas, superiores al 25%.

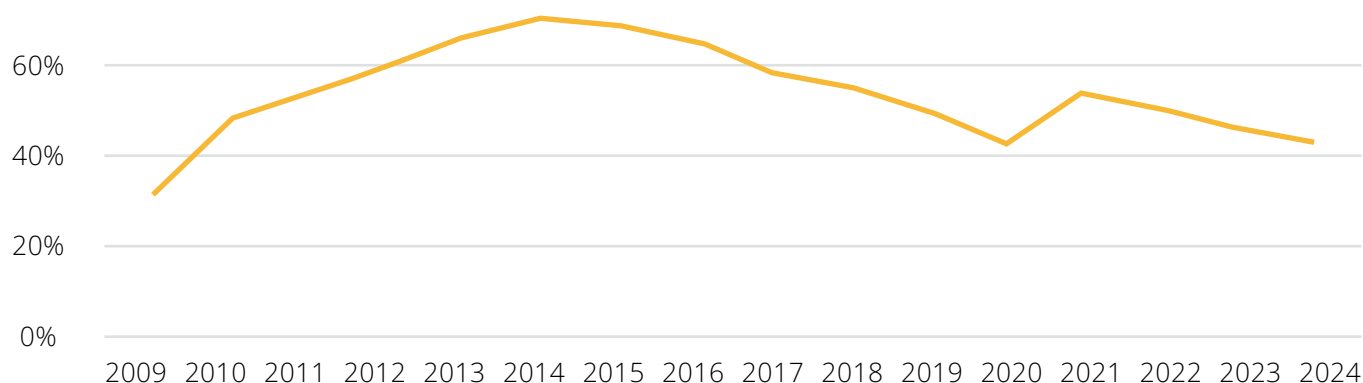
Gráfico 2 – **Tasa de desempleo juvenil** (UE-27 vs. España)



Fuente: Eurostat

En cualquier caso, cabe señalar que el 40% de las personas desempleadas llevan buscando empleo más de un año. Actualmente, existen más de un millón de personas en esta situación, que les aleja aún más del mercado laboral: el desempleo de larga duración provoca el deterioro de su capital humano y de sus redes profesionales.

Gráfico 3 – Tasa de desempleo de larga duración en España

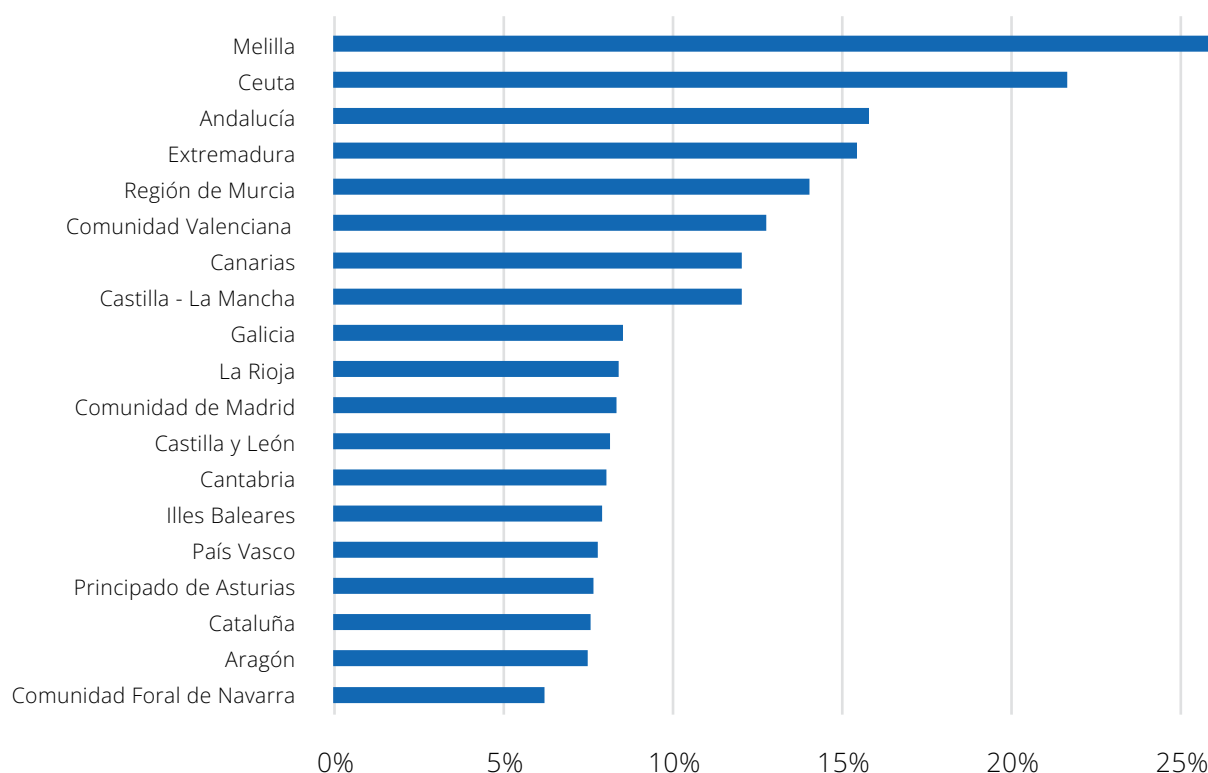


Fuente: Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).

2.2 Un desafío más profundo para ciertas comunidades autónomas

Estos datos a nivel agregado, con todo, no permiten apreciar la existencia de **diferencias muy acusadas entre las comunidades y ciudades autónomas**. Por ejemplo, la tasa de desempleo en las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta es del 25,8 y del 21,8%, respectivamente. En comunidades autónomas como Andalucía o Extremadura el desempleo supera el 15%. Por el contrario, en la Comunidad Foral de Navarra, la tasa de paro es del 6,6% y varias comunidades autónomas tienen tasas de desempleo por debajo del 9%.

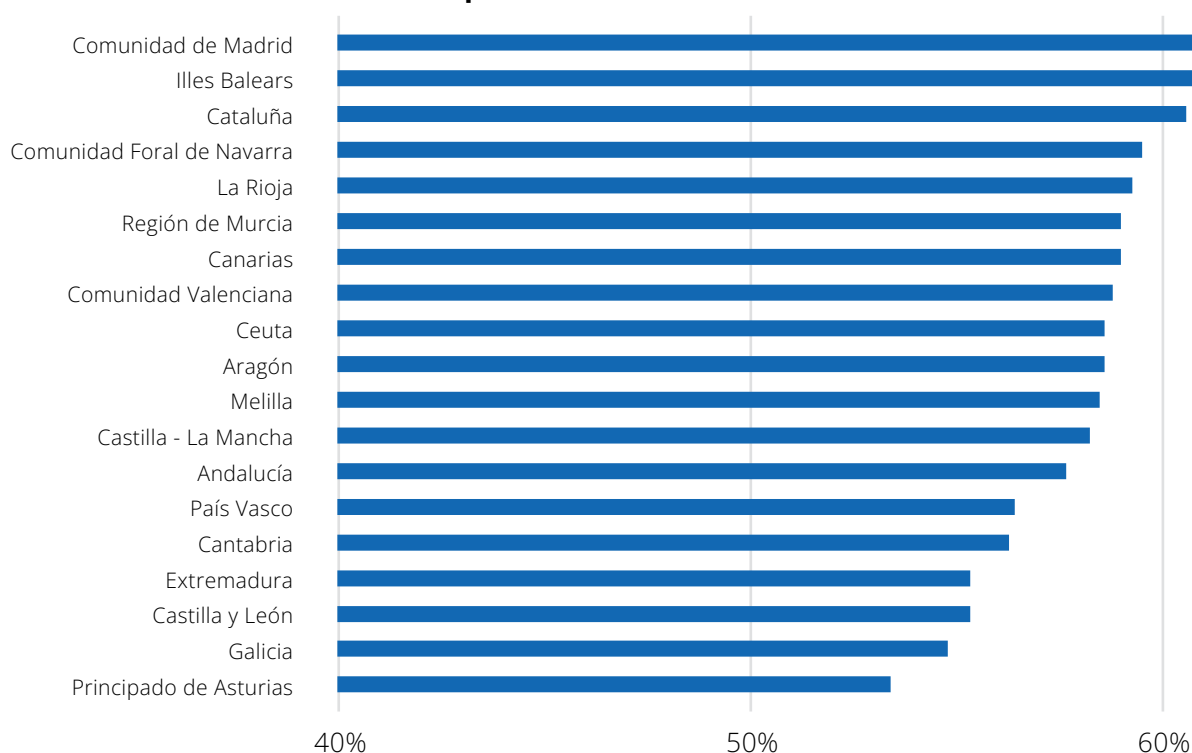
Gráfico 4 – Tasa de desempleo por comunidades autónomas



Fuente: Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).

Esta heterogeneidad, como muestra el Gráfico 5, también se observa en la tasa de actividad¹. Mientras que comunidades autónomas tienen tasas de actividad superiores al 60% (como Cataluña, Illes Balears o la Comunidad de Madrid), en otras esta tasa es inferior al 55% (Extremadura, Castilla y León, Galicia o el Principado de Asturias). Esta diferencia entre tasas de actividad es otra muestra de los desequilibrios y las especificidades que tienen las distintas comunidades autónomas en relación con sus estructuras sociodemográficas y sus mercados de trabajo.

Gráfico 5 – **Tasa de actividad por comunidades autónomas**



Fuente: Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).

2.3 Los colectivos más afectados y sus principales barreras de empleabilidad

Las brechas entre territorios no son las únicas que se observan en el mercado laboral en relación con la activación y el empleo. Si consideramos los distintos factores sociodemográficos como la edad (ya mencionada), el sexo, el nivel educativo, la nacionalidad o determinadas características que denotan vulnerabilidad, comprobamos que ciertos colectivos se encuentran mucho más alejados del mercado laboral. Un análisis de los indicadores de mercado de trabajo de dichos colectivos evidencia en qué medida estos requieren no solo políticas activas de empleo diversificadas y adaptadas a sus necesidades específicas, sino también una actuación ágil que evite la cronificación en el desempleo o la inactividad.

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, **las tasas de desempleo de las personas jóvenes son significativamente más altas**. Entre las razones de ello se encuentran la falta de experiencia laboral y unas menores habilidades de búsqueda de empleo, además de otros problemas estructurales², que pueden provocar “efectos cicatriz”³. En este sentido, programas integrales que combinan varios componentes (como asistencia en la búsqueda de empleo, asesoramiento, capacitación o servicios de colocación) podrían ser especialmente eficaces para aumentar la empleabilidad de los jóvenes⁴.

1 La tasa de actividad es el cociente entre el total de activos (personas ocupadas o paradas) y la población de 16 y más años.

2 Como la existencia de mercados de trabajo duales, la mayor prevalencia del empleo temporal o el desajuste de habilidades y competencias.

3 Existe evidencia de que los períodos prolongados de desempleo tienen impactos negativos a largo plazo sobre los ingresos, el empleo y otros resultados del mercado laboral.

4 Kluve, J. (2014). “Youth labor market interventions”. IZA World of Labor 2014: 106.

Con todo, es importante señalar que este colectivo no es ni mucho menos homogéneo, existiendo importantes diferencias en términos de su nivel educativo, sus habilidades para la búsqueda de empleo o la existencia de redes sociales y/o profesionales. Por este motivo, los problemas del mercado de trabajo afectan de manera mucho más acusada a personas jóvenes que, además, pertenecen a alguno de los colectivos descritos a continuación (por ejemplo, jóvenes con bajo nivel educativo, de nacionalidad extranjera o con discapacidad).

Respecto a las mujeres, su tasa de actividad es 10 puntos porcentuales inferior a la de los hombres (53,58% frente a 63,67%), igualando la diferencia que existe entre las comunidades autónomas con menor y mayor nivel en este indicador. En cuanto al desempleo, también existe una evidente brecha de género, con una tasa de paro femenina 2,3 puntos superior a la masculina (11,83% frente a 9,53%).

Entre los factores que condicionan los resultados de las mujeres en el mercado de trabajo destacan los de carácter estructural y sociocultural, derivados de la persistencia de roles de género. Por ejemplo, es conocido el efecto que tiene la maternidad sobre los ingresos y sobre el tiempo de trabajo⁵. Por otro lado, se mantiene una elevada segregación ocupacional de género, que también explica una parte significativa de la brecha salarial⁶.

Además, **la dificultad para conciliar el empleo con las responsabilidades familiares y de cuidados suponen para las mujeres otra barrera que las aleja del mercado laboral**. Como resultado, las mujeres muestran una tasa de parcialidad muy superior a la de los hombres (21,38% frente a 6,77%), que muy frecuentemente es debida a obligaciones familiares o personales: mientras que el 20% de los hombres ocupados a tiempo parcial lo están por seguir cursos de enseñanza o formación y solo el 9% por motivos de cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores u otras obligaciones familiares o personales, en el caso de las mujeres estas cifras son del 9 y del 25%, respectivamente.

La situación se agrava en el caso de aquellas mujeres que encabezan familias monoparentales: el no poder encontrar una jornada laboral adaptada a sus circunstancias, enfrentarse a prejuicios y estereotipos en el mercado laboral o la existencia de una carga emocional que dificulta la búsqueda activa de empleo limitan de manera muy severa su capacidad para conseguir un trabajo⁷.

En el caso de las mujeres víctimas de violencia de género, los datos muestran que esta situación aleja de empleo al 65% de ellas, que reportan querer trabajar, pero no sentirse con la autoestima suficiente, temer ser localizadas por la persona agresora en el puesto de trabajo o tener horarios incompatibles para hacer frente a sus responsabilidades familiares⁸.

5 De Quinto, A., Hospido, L. y Sanz, C. (2020). The Child Penalty in Spain. Documentos Ocasionales N° 2017. Banco de España. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/20/Files/do2017e.pdf>

6 Hupkau, C. y Contreras, J. (2025). La brecha salarial de género en España: ¿qué factores contribuyen a su persistencia? EsadeEcPol Policy Brief. Disponible en: <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/la-brecha-salarial-de-genero-en-espana-que-factores-contribuyen-a-su-persistencia/>

7 12º informe "Monoparentalidad y Empleo". Fundación Adecco. Disponible en: https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2024/10/161024NDP-MONOPARENTALIDAD-Y-EMPLEO-NACIONAL_.pdf

8 12º informe "Violencia de Género y Empleo". Fundación Adecco. Disponible en: <https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2024/11/12-Informe-Violencia-de-genero-y-empleo.pdf>

El nivel educativo es otra variable sociodemográfica que genera brechas muy acusadas en los indicadores de empleo, agravadas por determinadas características de nuestro mercado laboral, en particular la dualidad, y de la estructura sectorial de nuestra economía. Por ejemplo, **las personas con bajo nivel educativo presentan tasas de desempleo muy superiores**: mientras que en la población con estudios primarios incompletos es del 26,45%, en población con educación superior es únicamente del 6,38%. Por su parte, en personas con segunda etapa de educación secundaria (con orientación general o profesional), este indicador se encuentra en torno al 11%.

Además, estas brechas afectan incluso a quienes se encuentran ocupados: las personas con un bajo nivel educativo suelen estar ocupadas en trabajos de menor nivel de competencias y con salarios más bajos. Por otro lado, el subempleo⁹ entre quienes tienen un nivel educativo más bajo duplica al que existe entre aquellos que tienen educación superior. Existe también una relación positiva entre nivel educativo y formación a lo largo de la vida, generando una “trampa de bajas habilidades”¹⁰: casi el 25% de ocupados con educación superior cursan estudios (reglados o no), frente al 3,5% de quienes solo tienen educación primaria y el 7,8% de quienes tienen primera etapa de educación secundaria. Todo ello, unido a la falta de otras habilidades transversales (incluidas las competencias digitales) o a condicionantes relacionados con la baja motivación o la autoeficacia, dificulta el acceso a las oportunidades disponibles de capacitación y orientación, suponiendo una barrera para su reincorporación al mercado laboral o, en su caso, su recualificación profesional.

Por su parte, **pese a que las personas migrantes se muestran como un colectivo muy dinámico en el mercado laboral** (el 40% de los nuevos afiliados a la Seguridad Social son trabajadores extranjeros y tienen tasas de actividad superiores a las de la población española), **presentan tasas de paro muy superiores**: mientras que en la población española el desempleo alcanza el 9,62%, en la extranjera llega hasta el 15,79%, siendo incluso superior en aquellas personas no pertenecientes a la Unión Europea.

Las personas migrantes, en particular las procedentes de determinados países o regiones, se enfrentan a barreras adicionales. Por ejemplo, pueden desconocer el idioma o la cultura del país en el que viven, dificultando su incorporación al mercado laboral y limitando el tipo de ocupaciones y trabajos a los que pueden acceder. También pueden encontrarse barreras derivadas de la falta de reconocimiento u homologación de sus cualificaciones, titulaciones o experiencia previas, pese a disponer de ella, así como otras barreras legales o administrativas. Además, pueden enfrentarse a situaciones de discriminación en el mercado de trabajo, o carecer de redes de contacto locales que les faciliten la búsqueda de empleo.

Finalmente, existen otros colectivos que se encuentran aún más alejados del mercado laboral. Así, por ejemplo, **entre las personas con discapacidad, se observa una menor tasa de actividad (35,5%) y una mayor tasa de desempleo (19,7%)**, que, en todo caso, se encuentra sesgada al calcularse respecto a la población activa. Estas tasas muestran, a su vez, una elevada variabilidad en función del tipo de discapacidad, con grandes diferencias entre personas con discapacidad sensorial o física y aquellas con discapacidad mental o intelectual, así como en función del grado de esta.

9 El subempleo se define como el conjunto de ocupados que desea trabajar más horas, que está disponible para hacerlo y cuyas horas efectivas de trabajo en la semana de referencia son inferiores a las horas semanales que habitualmente trabajan los ocupados a tiempo completo en la rama de actividad en la que el subempleado tiene su empleo principal.

10 OECD (2019). Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning, www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf

En este sentido, las propias características de una discapacidad pueden llegar a suponer una barrera que limita opciones profesionales especialmente cuando el entorno de trabajo o las tareas no están adaptadas, llegando en algunos casos a imposibilitar absolutamente el desempeño de determinadas ocupaciones.

La reciente Ley de Empleo¹¹ considera colectivos vulnerables de atención prioritaria para la política de empleo a todos ellos, instando a los poderes públicos a adoptar programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad. Asimismo, recoge el objetivo de promover una atención específica hacia las personas integrantes de estos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo.

En un mercado de trabajo cada vez más heterogéneo, las políticas activas de empleo deben tener en cuenta no solo las especificidades de las diferentes comunidades autónomas, sino también las características sociodemográficas y personales de quienes buscan empleo, haciendo necesario un enfoque personalizado y adaptado que dé respuesta a los retos del mercado laboral. En particular, la orientación y el acompañamiento se muestran como instrumentos fundamentales para lograr estos objetivos.

11 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. «BOE» núm. 51, de 01/03/2023. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/3/con>

3. LA ORIENTACIÓN Y EL ACOMPAÑAMIENTO COMO COMPONENTE VERTEBRADOR DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS EMPLEO

3.1 Las políticas activas de empleo como palanca para la empleabilidad y la inserción

Frente a las barreras identificadas anteriormente, las políticas activas de empleo se presentan como una alternativa efectiva para mejorar la empleabilidad y la inserción de las personas desempleadas en general y de determinados colectivos en particular.

Las políticas activas de empleo son, en sentido amplio, y según nuestro marco legislativo, “el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”¹².

Estas políticas constituyen, por tanto, un **instrumento clave para incrementar la empleabilidad de las personas trabajadoras**, desempeñando un papel fundamental en la activación laboral, la reducción del desempleo y la mejora de la calidad del empleo. Existe amplia evidencia sobre ello: en relación con la probabilidad de lograr un empleo, un metaanálisis de más de 200 estudios sobre este tipo de programas muestra que estas políticas tienen efectos positivos en el medio plazo (2 o 3 años después de la finalización del programa)¹³. Además, los efectos son muy heterogéneos entre grupos de participantes, con mayores impactos en mujeres y desempleados de larga duración.

Recientemente se han llevado a cabo numerosas evaluaciones de programas que evidencian el impacto positivo de las políticas activas de empleo en varios países de nuestro entorno. Por ejemplo, en Portugal, el programa ATIVAR.PT, de formación en prácticas, incrementó la probabilidad de estar empleado en un 10% y el salario mensual hasta nueve meses después de su finalización¹⁴. Por su parte, la evaluación de dos programas en Eslovenia (uno de formación y otro de incentivos al empleo) también mostró efectos positivos sobre el empleo y diversos indicadores del mercado de trabajo¹⁵.

3.2 La importancia de la orientación y el acompañamiento

Si bien es cierto que en nuestro país se han producido avances sustanciales en los últimos años, las políticas activas de empleo aún enfrentan importantes desafíos para responder de forma eficaz a las crecientes demandas del mercado laboral. Además, como muestra el *Spending Review* de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), el presupuesto destinado a este tipo de políticas públicas ha estado mayoritariamente sesgado hacia los incentivos a la contratación (40% del total y

12 Art. 31, Ley 3/2023, de Empleo.

13 Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pages 894–931. <https://doi.org/10.1093/jeea/jyx028>

14 OECD (2024), Impact Evaluation of Active Labour Market Policies in Portugal, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c4b2ca21-en>

15 OECD/European Commission (2025), Impact Evaluation of Wage Subsidies and Training for the Unemployed in Slovenia, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/47098a5e-en>

que, de acuerdo con el concepto de las políticas activas de empleo que da el artículo de la Ley de Empleo, no se engloban dentro de estas) y a la formación (25%), mientras que la proporción destinada a la orientación es en torno al 15%¹⁶.

Esto deja un amplio margen de mejora para atender mejor las necesidades de los trabajadores y del tejido productivo: por ejemplo, la formación, especialmente la dirigida a determinados colectivos, debe ir precedida de un proceso de orientación que, en cualquier caso, no finaliza en la detección de necesidades formativas, sino que debe implementarse en paralelo y a lo largo de todo el itinerario formativo.

En este contexto, **la orientación y el acompañamiento personalizados se han consolidado en la literatura como elementos cruciales para mejorar la empleabilidad y la permanencia en el empleo**, con efectos positivos incluso en el corto plazo. En particular, son intervenciones exitosas con personas de menor nivel de renta o menor vinculación con el mercado laboral¹⁷.

La evidencia internacional así lo demuestra: la evaluación, a través de un ensayo aleatorio controlado, en el Reino Unido del programa “Restart” (consistente en una entrevista obligatoria para cada persona desempleada tras haber estado registrada como desempleada durante seis meses), mostró que la tasa de desempleo entre los hombres del grupo de tratamiento fue seis puntos porcentuales inferior a la del grupo de control cinco años después del experimento inicial¹⁸.

La evidencia causal también respalda la eficacia de programas más ambiciosos: un programa personalizado compuesto por sesiones semanales con entrenadores ocupacionales y talleres grupales motivacionales aumentó la tasa de empleo un 24% (ocho puntos porcentuales), con un efecto mayor en aquellos trabajadores más alejados del mercado laboral y menores probabilidades de empleo (por ejemplo, los de menor nivel educativo)¹⁹. En particular, el asesoramiento profesional personalizado es una de las intervenciones más eficaces, mostrándose como un predictor de la reincorporación al mercado laboral²⁰.

Su importancia ha sido también subrayada tanto por organismos internacionales como por ejemplos de políticas exitosas en otros países europeos. Así, por ejemplo, el Programa de Trabajo 2025-2026 de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (PES Network) incorpora como uno de sus ejes fundamentales la provisión de servicios personalizados (tanto para personas demandantes de empleo como para empresas) y, en particular, para la activación laboral, con un énfasis específico en la inclusión, la integración y el apoyo de individuos vulnerables y de grupos infrarrepresentados en el mercado laboral. También la OCDE apunta a la necesidad de buscar maneras específicas de llegar a las personas y ofrecer servicios de una forma holística y personalizada, especialmente en cuestiones de orientación y asesoramiento²¹.

16 Estudio “Programa políticas activas de empleo”. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf

17 Card et al. (2018)

18 Dolton, P. y O'Neill, D. (2002). The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics*, 20(2), 381-403. <https://doi.org/10.1086/338686>

19 Schlosser, A. y Shanan, Y. (2022). Fostering Soft Skills in Active Labor Market Programs: Evidence from a Large-Scale RCT. IZA DP No. 15104.

Disponible en: <https://www.iza.org/publications/dp/15104/fostering-soft-skills-in-active-labor-market-programs-evidence-from-a-large-scale-rct>

20 Behrendt, P., Heuer, K., y Göritz, A. S. (2019). The Effect of Career Counselor Behavior on Reemployment. *Journal of Career Development*, 48(5), 584-598. <https://doi.org/10.1177/0894845319880616>

21 OECD (2019). Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning, www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf

El siguiente cuadro muestra varios ejemplos de programas de orientación que han sido considerados buenas prácticas por la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo. Como se observa, los colectivos destinatarios se encuentran muy alejados del mercado laboral, y se hace un énfasis muy fuerte en el apoyo personalizado y la mentorización. Además, se combina la orientación con otro tipo de actuaciones, como la formación o el apoyo al empleo.

Cuadro 1 – Buenas prácticas en programas de orientación

Individual Placement and Support (IPS) model (Finlandia). El modelo de inserción y apoyo individual es un programa de empleo integrado en los servicios de atención psiquiátrica con el objetivo de apoyar la integración laboral de personas demandantes de empleo con problemas de salud mental. Se implementó, a través de cinco pilotos regionales, en varias fases, entre las que destacan una primera fase de evaluación de competencias, motivaciones y necesidades relacionadas con el empleo y una fase final de apoyo continuado para el mantenimiento de este.

“From mentoring and work experience to Employment for young people” (Eslovaquia). La actividad principal de este programa, dirigido a jóvenes desempleados, consistía en la cobertura del 95% los costes laborales y de la totalidad de los costes para actividades de *mentoring* y obtención de experiencia laboral a empresas que abriesen una vacante con una duración de al menos seis meses.

“Integration of vulnerable groups through workshops” (Eslovenia). Este programa, dirigido a personas con obstáculos para reincorporarse al mercado laboral (parados de larga duración, personas de bajo nivel educativo, mayores de 55 años, personas con discapacidad...) incluía una primera fase de formación práctica en empresas sociales con apoyo de mentores internos y externos (en habilidades transversales y *coaching*).

Fuente: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-employment-strategy/european-network-public-employment-services/pes-practices_en

En España, la evidencia muestra que los servicios de orientación profesional y ayuda a la búsqueda de empleo son los que mayor efecto tienen, además de los menos costosos; que, si se combinan varios de ellos, la probabilidad de salir del desempleo es mayor; y que existe una relación positiva con el grado en que se involucra la persona participante²². Además, las sucesivas evaluaciones por parte de la AIReF han mostrado la eficacia de diversos programas de orientación: así, las personas que recibieron el servicio de diagnóstico individualizado en Aragón presentaron una probabilidad de emplearse mayor que las personas que no lo reciben²³, mientras que se observa un impacto positivo en la empleabilidad de los participantes en los itinerarios integrados de orientación, formación e inserción en Castilla y León²⁴.

21 Estudio “Programa políticas activas de empleo”. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

22 Ibid.

23 Estudio “Políticas activas de empleo en Castilla y León”. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/03/CYL/PDF-WEB-CASTILLA-Y-LEON-PAE-marzo-23.pdf>

3.3 La necesidad de un enfoque personalizado e integral

La efectividad de los programas de orientación y acompañamiento laboral varía de forma crítica según su diseño e implementación. No todos los programas logran los mismos resultados, por lo que resulta fundamental identificar qué elementos los hacen más eficaces para alcanzar sus objetivos de activación e inserción laboral. La investigación ha permitido reconocer las características clave que distinguen a las intervenciones exitosas de aquellas que tienen un impacto limitado. Por ejemplo, un factor transversal identificado en la literatura es que **los modelos más efectivos tienden a ofrecer un acompañamiento personalizado, frecuente y adaptado a las necesidades individuales**. Esto es especialmente relevante para aquellos colectivos que se enfrentan a múltiples barreras: por ejemplo, la OCDE señala que, para apoyar de manera adecuada a los trabajadores más vulnerables, es importante desarrollar programas flexibles e individualizados de apoyo antes y después de encontrar empleo²⁵.

Por otro lado, **ofrecer programas integrales es otro elemento decisivo para mejorar este tipo de intervenciones**. La evidencia apunta a que las combinaciones de varios servicios (orientación, formación, prácticas, subsidios...) son muy efectivas en el caso de colectivos que se enfrentan a múltiples barreras a la empleabilidad, especialmente cuando están bien diseñados. El programa británico "New Deal for Young People" así lo ilustra: la evaluación de esta intervención integral para jóvenes de entre 18 y 24 años (que incorporaba una fase inicial intensiva de apoyo en la búsqueda de empleo) muestra que la combinación de asistencia en búsqueda de empleo, formación, subsidios salariales y experiencia laboral mejora la empleabilidad en aproximadamente un 4,6%, con efectos duraderos en diferentes cohortes²⁶. De hecho, para el colectivo de personas jóvenes, frente a los programas de formación, que no suelen ser eficaces a corto plazo para lograr la incorporación laboral, los programas integrales que combinan varios componentes (asistencia en la búsqueda de empleo, asesoramiento, formación y servicios de colocación) sí pueden serlo²⁷.

En nuestro país, la importancia de estos elementos es reconocida, destacando dos instrumentos (uno de carácter estratégico y otro de carácter normativo) que inciden en ellos. El primero, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024²⁸, tiene también como eje principal un enfoque centrado en las personas y las empresas. Su objetivo es garantizar determinados servicios a través de procesos de apoyo y acompañamiento a lo largo de toda la vida laboral, tomando como referencia el "derecho al apoyo activo para el empleo" que prevé el Pilar Europeo de Derechos Sociales. En cualquier caso, se señala que este enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas debe ser compatible con la atención prioritaria de las personas más vulnerables, si bien la existencia de grupos de atención prioritaria puede no estar teniendo en cuenta la existencia de una heterogeneidad muy acusada dentro de los distintos grupos, como puede suceder, por ejemplo, entre las personas jóvenes.

25 OCDE (2013). Tackling Long-Term Unemployment Amongst Vulnerable Groups. OECD, Paris. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/06/tackling-long-term-unemployment-amongst-vulnerable-groups_g17a2331/5k43jct8n2nv-en.pdf

26 De Giorgi, G. (2005). The New Deal for Young People Five Years On. Fiscal Studies, 26(3), 371-383. <http://www.jstor.org/stable/24440071>

27 Kluve, J. (2014). "Youth labor market interventions". IZA World of Labor 2014: 106.

28 Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. «BOE» núm. 292, de 7 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/12/04/1069>

Por otro lado, la Ley de Empleo define la orientación profesional específicamente como aquellas “actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias”. Asimismo, incluye dentro de la intermediación las actuaciones de prospección y captación de ofertas de trabajo y la puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan un empleo, para su colocación o recolocación.

Una novedad a destacar de la nueva Ley de Empleo es la creación de un catálogo de servicios garantizados a personas demandantes de empleo. Entre ellos, destacan varios íntimamente relacionados con la actividad de orientación, tales como la elaboración de un perfil individualizado del usuario que permita su evaluación por parte de los servicios de empleo, la tutorización individual y el asesoramiento continuado y la atención personalizada o la elaboración de un itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil (bajo la forma de un acuerdo de actividad suscrito entre el servicio público de empleo y la persona usuaria). Todo ello son servicios que se configuran como derechos subjetivos de las personas demandantes de empleo y que deben ser garantizados por los servicios públicos de empleo.

3.4 La colaboración público-privada en programas de orientación y acompañamiento

Existen numerosos motivos por los que los servicios públicos de empleo establecen colaboraciones público-privadas con diferentes actores, desde entidades del Tercer Sector a empresas²⁹. El principal es la voluntad de aumentar la cantidad y calidad de los servicios y, por tanto, su potencial efectividad, pudiendo ser tanto una opción estratégica (es decir, un aumento de capacidades en general) como coyuntural, a lo largo del ciclo económico.

El recurso a proveedores externos puede llegar a ofrecer varios beneficios a los servicios públicos de empleo: una mayor flexibilidad para modular la capacidad en función de los cambios en el desempleo; la posibilidad de ofrecer servicios de forma más coste-efectiva; la opción de adaptar mejor los servicios a través de proveedores especializados y la posibilidad de ofrecer a las personas demandantes de empleo la opción de elegir entre distintos proveedores³⁰.

Los modelos de colaboración público-privada pueden además facilitar la personalización de las intervenciones, a través de determinadas características de su diseño. Así, considerando por un lado las necesidades específicas que presentan determinadas personas y colectivos, cuya atención requiere de un conocimiento específico del contexto y de las intervenciones más efectivas, y por otro, las limitaciones de capacidad de los servicios públicos de empleo para poder realizar una atención personalizada a todas las personas que demandan estos programas, en numerosos países se recurre a la colaboración público-privada en materia de orientación y acompañamiento. Y es que **estos modelos, bien diseñados, pueden permitir una mayor flexibilidad operativa** y mayor libertad para determinar las actividades a realizar, su estructura, intensidad y duración, el método de atención o las metodologías de intervención.

29 OCDE (2022). Public private partnerships in employment and related services; Output 4 – Innovative policy design of active labour market policies (ALMPs), with funding from the European Union. <https://www.oecd.org/els/emp/Public-Private-Partnerships.pdf>

30 OCDE (2021). Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 267. <https://dx.doi.org/10.1787/c6392a59-en>

Por otro lado, y desde un punto de vista teórico la colaboración público-privada debería introducir competencia en estos programas, lo que podría reducir los costes en comparación con su provisión pública³¹. Además, esta mayor competencia puede a su vez motivar a los proveedores de servicios a ofrecer una atención de mayor calidad: por ejemplo, a través de una atención más personalizada o ajustada a las necesidades del grupo objetivo. Otro aspecto importante es la posibilidad de atraer a determinadas entidades especializadas en la atención de determinados perfiles: por ejemplo, empresas u organizaciones no gubernamentales enfocadas en colectivos específicos.

Por todas estas razones, son numerosas las experiencias de colaboración público-privada en el ámbito internacional. Dos de cada cinco países de la OCDE contratan de forma externa tareas de intermediación y asesoramiento laboral de sus servicios de empleo utilizando modelos de pago basados en resultados contrastables: en Australia, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Corea, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido o Estados Unidos existen o han existido programas de esta naturaleza.

Pese a los retos inherentes a su diseño e implementación, los modelos de pago basados en resultados (como puede ser, por ejemplo, la tasa de inserción) pueden también contribuir a establecer una estructura de incentivos favorable para la mejora del servicio por parte de los proveedores³². Bien diseñados, **los incentivos pueden fomentar la calidad de la intervención y lograr la colocación de la persona usuaria**, incluso de aquellas con mayores dificultades de inserción. En este sentido, un diseño cuidadoso es especialmente necesario para evitar el riesgo de un enfoque desproporcionado en casos de fácil inserción (lo que en la literatura se conoce como *cream skimming*).

La prestación de una atención continuada y frecuente, para maximizar el impacto de las intervenciones, aumentar el compromiso, mantener a la persona desempleada activa en la búsqueda de empleo y detectar, en su caso, dificultades en la prestación de los servicios, requiere también diseños contractuales adecuados. Así, se puede, por ejemplo, establecer interacciones o reuniones periódicas, o un número mínimo de estas, en los pliegos de contratación o establecer pagos contingentes en hitos y/o en metas.

A este respecto, un experimento aleatorio llevado a cabo en Suecia muestra que los desempleados atendidos por agencias de colocación privadas tuvieron una interacción más estrecha con su asistente social que los desempleados atendidos por el servicio público de empleo³³. Asimismo, pese a que los autores no encuentran diferencias globales en la probabilidad de encontrar empleo entre ambos modelos de provisión, existen importantes heterogeneidades entre los distintos tipos de desempleados, siendo los proveedores privados mejores en la atención a ciertos colectivos como las personas migrantes.

En nuestro país, la colaboración público-privada se contempla como una de las opciones para la implementación de programas de orientación y acompañamiento. Como tal, y especialmente tras la entrada en vigor de la Ley de Empleo, se presenta como una de las palancas con potencial para llevar estos programas a un nivel más eficiente y adaptado a la realidad española. En particular, las referencias a la colaboración público-privada en la nueva Ley son numerosas: por ejemplo, en la definición de entidades colaboradoras (artículo 3.i), en la colaboración con el Sistema Nacional de Empleo (artículo 8.1), en la posibilidad de suscribir acuerdos marcos de colaboración (artículo 27) o en relación con las fórmulas de concertación entre servicios públicos de empleo y entidades privadas (artículo 32.3).

31 Gesine, S. (2024). Public or private job placement services — Are private ones more effective? IZA World of Labor: 285 doi: 10.15185/izawol.285.v2

32 Raising the bar: Designing and implementing innovative contracted-out employment services in OECD countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, <https://doi.org/10.1787/c7a819e8-en>

33 Bennismarker, H., Grönqvist, E. y Öckert, B. (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. *Journal of Public Economics*, 98, 68-84. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.12.002>

En particular, la regulación de los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo prevé que estos puedan ser “gestionados y financiados por las administraciones competentes mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra figura ajustada a derecho”³⁴.

Un desarrollo efectivo de la colaboración público-privada permite el aprovechamiento de las fortalezas complementarias de ambas esferas, integrando recursos y conocimientos especializados del sector privado mientras se mantiene la visión estratégica pública, lo que posibilita ofrecer respuestas más ágiles y personalizadas para los distintos perfiles de trabajadores y personas en búsqueda de empleo. Para ello, sus desarrollos presentes y futuros deben incorporar aquellos elementos que la evidencia disponible indica que la hará una herramienta útil a tal efecto. En particular, el desarrollo reglamentario de la Ley de Empleo constituye una oportunidad para establecer marcos normativos más precisos que faciliten y orienten estas colaboraciones, definiendo procedimientos, estándares de calidad y mecanismos de coordinación que permitan optimizar la participación del sector privado en la prestación de servicios de empleo.

Precisamente para identificar estas oportunidades y las diferentes aproximaciones existentes en el territorio nacional, resulta esencial conocer el panorama actual de los programas de orientación e intermediación implementados por los distintos servicios públicos de empleo, lo que además permite extraer aprendizajes valiosos para optimizar la efectividad de estas políticas. De ahí la importancia del ejercicio de mapeo sistemático que se presenta a continuación, el cual proporciona una visión comprehensiva de las iniciativas en curso y facilita la identificación de buenas prácticas que pueden ser referentes para el conjunto del sistema.

34 Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15771>

4. MAPEO DE PROGRAMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE ORIENTACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA

El estudio sistemático de las experiencias de colaboración público-privada existentes en materia de orientación e intermediación laboral constituye un paso fundamental para avanzar en el desarrollo de estos servicios. La diversidad territorial española ha propiciado el desarrollo de múltiples aproximaciones, generando un rico ecosistema de programas con características diferenciales que merecen ser analizados desde una perspectiva comparada. Con este objetivo, se ha llevado a cabo un mapeo de los distintos programas existentes, tanto en el ámbito del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) como de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, buscando ofrecer una radiografía completa del panorama actual que sirva como base para identificar buenas prácticas y facilitar el aprendizaje mutuo entre administraciones.

Para ello, se han seguido varias fases. En primer lugar, se ha realizado una búsqueda de los programas y servicios de orientación e intermediación en los repositorios de los distintos servicios públicos de empleo. A partir de este proceso de búsqueda, se han realizado solicitudes de información ad hoc a los distintos servicios públicos de empleo, a través de un cuestionario³⁵. Asimismo, de manera adicional, se solicitó toda aquella documentación disponible sobre el desarrollo del programa que permitiera conocer en profundidad la información descrita en el cuestionario. Finalmente, se han llevado a cabo diversas entrevistas en profundidad³⁶. Una vez recopilada la información, se ha analizado teniendo en cuenta los criterios básicos de evaluación de buenas prácticas en este contexto.

En la fase de identificación de programas se ha tenido en cuenta que estos se correspondieran, efectivamente, con actuaciones de colaboración público-privada, descartándose aquellos servicios de provisión directa por el servicio público de empleo. Además, se ha tenido en cuenta el criterio de pertinencia (el grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios³⁷) y el de referencia temporal (en la medida en que las intervenciones se encuentran en desarrollo o han finalizado en una fecha en la que resulta relevante su análisis).

En una fase posterior, con la finalidad de seleccionar algunos programas específicos en los que profundizar, se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- **Eficacia:** el grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.
- **Carácter innovador:** la incorporación de elementos novedosos ya sea por las medidas en sí, las metodologías, los colectivos beneficiarios...
- **Basadas en la evidencia:** intervenciones fundamentadas en datos de desempeño, evaluaciones o monitoreos.

³⁵ El modelo de cuestionario puede consultarse en el **Anexo I**.

³⁶ Se han realizado entrevistas en profundidad con la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo del Servicio Público de Empleo Estatal, con la Dirección General de Intermediación y Orientación Laboral del Servicio Andaluz de Empleo, con el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, con la Dirección de Formación Profesional para el Empleo de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y con la Subdirección General de Estrategia y Evaluación de las Políticas de Empleo del Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid.

³⁷ OCDE (2019). Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. OCDE, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2019/12/better-criteria-for-better-evaluation-f7a307eb/8c1741fb-es.pdf>

- **Valor añadido:** proporcionan conocimientos sobre los factores de éxito y los resultados, así como lecciones de aprendizaje).

En total se recogen un total de 38 programas, que se describen de manera sintética en la **Tabla 1**. Además, en el **Anexo II** se recoge con detalle, para cada uno de los distintos programas identificados, el servicio público de empleo que lo implementa, su denominación, el instrumento (si se articula mediante contratos o subvenciones y, en su caso, si estas son en concurrencia competitiva o no), la tipología de entidades destinatarias, una descripción de sus objetivos y de las actividades que se llevan a cabo, su presupuesto, sus tarifas y el plazo de ejecución.

Los siguientes apartados analizan con mayor detalle diversas características más o menos comunes en los programas identificados, teniendo en cuenta tanto la información contenida en la tabla anterior como la obtenida a través de los cuestionarios enviados a los servicios públicos de empleo y de las entrevistas en profundidad.

Tabla 1 - **Programas de orientación y acompañamiento (resumen)**

SPE	Denominación	Descripción	Presupuesto	Tarifas	Resultados
SEPE	Proyectos integrales de empleo	Itinerarios personales de empleo (elaboración de un perfil profesional individualizado). Acciones de prospección e intermediación laboral e incentivos por inserción.	1.325.000€	Atención: 1.200 Inserción: 1.750	Inserción profesional de personas desempleadas perceptoras de prestaciones. Recuperación de la autonomía, motivación y autoconfianza personal, social y profesional.
Andalucía	Proyectos integrales para la inserción laboral	Acciones para la atención (orientación laboral y formación) y la inserción (orientación para el empleo y prospección en el mercado de trabajo).	140.000.000€	Atención: 3.500 ³⁸ Inserción: 2.500	Programa en ejecución.
	Proyectos integrales para la inserción laboral - Jóvenes		82.227.500€	Atención: 3.500 ³⁹ Inserción: 2.500	Programa recién iniciado.
Aragón	Proyectos integrales de empleo para personas desempleadas mayores de 52 años (PRO-IN +52)		4.336.400€	Atención: 1.040 Inserción: 2.590	
	Proyectos integrales de empleo (PRO-IN) de Escuelas de Nueva Oportunidad para jóvenes	Itinerario personalizado (orientación e información laboral). Acciones formativas o inserción laboral.	4.384.800€	Atención: 6.300	Primera convocatoria.
	Proyectos integrales de empleo (PRO-IN)		2.200.000€	Atención: 1.000 Inserción: 2.400	
	Programas de Activación (PRO-A)	Itinerario personalizado y derivación (orientación o información laboral) a entidades colaboradoras.	2.580.000€		Primera convocatoria.
Asturias	Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables	Itinerarios integrales con atención individualizada y personalizada y seguimiento permanente.	6.090.600€	Atención: 1.864 ⁴⁰ Inserción: 2.500 a 3.500	

38 Incluye 528€ de ayuda a la persona participante y la formación (100h/participante).

39 Incluye 528€ de ayuda a la persona participante y la formación (100h/participante).

40 Formación de 100 horas en sus distintas modalidades para al menos 10 personas. 12.000 €/curso. 3 a 5 cursos por lote. Inserciones: 1 a 3 meses: 2.500 €. 3 a 6 meses: 3.000 €. Más de 6 meses: 3.500 €. Los licitadores ofertan bajas en las tarifas unitarias

SPE	Denominación	Descripción	Presupuesto	Tarifas	Resultados
Asturias	Proyectos innovadores de inclusión sociolaboral	Deben incorporar una solución distinta a los proyectos desarrollados por las AA. PP.	425.000€		Puesta en marcha de nuevos proyectos de empleo e inclusión innovadores.
	Joven Océpate	Acciones de formación en alternancia con el empleo.	4.370.433€	Atención: 14.424 ⁴¹	Ha permitido acceder a las personas jóvenes que habían abandonado sus estudios.
	Programas de acompañamiento para el empleo	Programas de acompañamiento para el empleo.	3.621.282€	Atención: 1.920	Primera convocatoria.
	Programa Integral de Orientación y Mejora de la Empleabilidad (PIOME)	Acciones de orientación profesional y autoempleo y píldoras o acciones formativas articuladas en itinerarios de inserción.	10.086.965€		
Balears	Conciertos para la prestación del Servicio de Orientación Profesional (SOP)	Conciertos específicos para diversos colectivos con dificultades de inserción laboral.	23.891.186€		
	Itinerarios Integrales de Inserción	Procesos de acompañamiento y de ayuda individual, personalizada e integral: acogida o diagnóstico y firma de un plan de trabajo.	3.082.000€	Atención: De 1.768 a 2.025	
Canarias	Programas Integrales de Empleo	Acciones de mejora de la ocupabilidad mediante itinerarios personalizados para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.	5.300.000€		
	Programas Experimentales de Empleo	Planes integrales de empleo que combinen acciones de diferente naturaleza.	4.000.000€		
	Planes Integrales de Orientación Profesional para el Empleo	Diagnostico individualizado y elaboración del perfil, diseño y planificación del itinerario personalizado de empleo, plan de inserción y seguimiento y evaluación.	12.696.270€		
Cantabria	Acciones de mejora de la empleabilidad	Entre ellas el servicio de orientación profesional.	1.440.000€		
Castilla y León	Programa de orientación, formación e inserción (OFI)	Itinerarios integrados de orientación, formación e inserción, dirigidos a trabajadores desempleados, comprometiéndose la entidad beneficiaria a la consecución de un número mínimo de inserciones laborales.	6.000.000€ ⁴²		Entidades beneficiarias en la convocatoria 2023-2024: 54. Entidades beneficiarias en la convocatoria 2023-2024: 12. Impacto positivo en la empleabilidad de los participantes y mejora de los resultados de la formación para desempleados en el corto plazo, acelerando la inserción.
Castilla-La Mancha	Realización de actuaciones de mejora de la empleabilidad y la inserción dirigidas a colectivos vulnerables	Acciones de orientación, información e intermediación laboral por parte de agencias de colocación.	2.000.000€	Atención: 1.200 Inserción: 3.800	3.196 personas atendidas y 353 personas insertadas.
Cataluña	Programa de proyectos innovadores y experimentales	Apoyo a las entidades locales para la ejecución de proyectos innovadores y experimentales identificados previamente desde el territorio.	1.500.000€		157 planes de ejecución integrados subvencionados. 437 proyectos subvencionados.

41 Financia: costes de personal (4.920,30 €), otros costes directos e indirectos (1.386 €), salarios de participantes (8.117,57 €).

42 El crédito presupuestario de la convocatoria de OFI 2023-2024 fue de 16.000.000 €, mientras que el crédito presupuestario de la convocatoria de OFI 2024-2025 fue de 2.650.000 €, por razones de índole presupuestaria. Además, se tuvo que variar la dinámica habitual de este programa, limitando los beneficiarios, en exclusiva, a las entidades sin ánimo de lucro.

SPE	Denominación	Descripción	Presupuesto	Tarifas	Resultados
Cataluña	Proyectos singulares	Formación, orientación y prospección, complementados con movilidad, contratación y coordinación.	24.000.000€		2.910 participantes y 93 proyectos.
	Programa de medidas activas de inserción para personas perceptoras de la renta garantizada de ciudadanía y/o en riesgo o en situación de exclusión social (MAIS)	Actuaciones integradas: orientación e información para el empleo y el autoempleo; mejora de las competencias personales, profesionales y técnicas; prospección del mercado de trabajo y apoyo y seguimiento a la inserción laboral.	12.500.000€		
	Programa Orienta	Servicio personalizado de orientación profesional y de acompañamiento a la inserción para mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de ocupación y facilitar su inserción laboral.	18.000.000		18.000 personas atendidas.
	Programa Espacios de Búsqueda de Empleo	Promueve actuaciones destinadas al desarrollo de las competencias necesarias para realizar con autonomía y mayor efectividad una búsqueda organizada y sistemática de empleo, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y su incorporación al mercado laboral.	2.535.050,93		3.964 personas atendidas.
Comunidad de Madrid	Itinerarios personalizados de inserción dirigidos a colectivos vulnerables	Itinerarios personalizados de inserción.	4.000.000€	Atención: 1.300	Inserción a corto plazo: 20,4%. Inserción a largo plazo: 38,8%.
Extremadura	Acciones de orientación para personas jóvenes de entre 16 y 18 años	Acciones de orientación: diagnóstico individualizado y elaboración del perfil y diseño de itinerario.	491.587€		
	Acciones de orientación para personas jóvenes de entre 19 y 29 años		1.828.557€		5.851 jóvenes atendidos (2019).
Galicia	Programas Integrados de Empleo	Programas integrados de empleo con intermediación laboral.	10.268.000€	Atención: 2.200	
Murcia	Programas Experimentales de Empleo	Proyectos mixtos de empleo-formación de carácter temporal.	3.000.000€	Atención: 1.200	Primera convocatoria.
	Cofinanciación de Proyectos de mejora de la empleabilidad y la inserción	Apoyo a la cofinanciación de proyectos que cuenten con financiación procedente de fondos estructurales de la Unión Europea.	3.000.000€	Inserción: 3.800	Primera convocatoria.
	Proyectos integrales de empleo para colectivos vulnerables	Itinerarios individuales y personalizados de empleo.			Primera convocatoria.
Navarra	Programas integrados de formación y empleo PIFES	Iniciativas públicas mixtas de empleo-formación que permiten incluir acciones y proyectos que complementen la actividad formativa.	2.700.000€		Resultados parcialmente satisfactorios.
	Servicio de orientación profesional y prospección de empresas del Servicio Navarro de Empleo	Servicio de orientación (con lotes diferenciados para personas con discapacidad, personas en situación o riesgo de exclusión y el resto de personas) y servicio de prospección de empresas.	9.405.903€ ⁴³		
País Vasco	Proyectos integrales de empleo para colectivos de atención prioritaria.	Itinerario con acciones de orientación formación y contratación.	11.500.000€	Atención: 17.115	44 proyectos.
	Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral	Actuaciones integrales coordinando distintos tipos de intervención de formación, orientación y empleo.	10.310.601€	Atención: 1.300	Elevadas tasas de éxito formativo (superiores al 90%) y de inserción por cuenta ajena en seis meses (30-45%).

43 Valor estimado IVA excluido incluyendo todas sus prórrogas u opciones.

SPE	Denominación	Descripción	Presupuesto	Tarifas	Resultados
Comunidad Valenciana	Programa mixto de Empleo-Formación Acción Inserta destinado a personas con dificultades de inserción laboral o en situación de vulnerabilidad	Práctica laboral de inclusión con acciones de acompañamiento, motivación y apoyo social.	9.900.000€	(*) ⁴⁴	Primera convocatoria.
	Programa mixto de empleo-formación Escuelas Taller		54.300.000€	(*) ⁴⁵	Primera convocatoria.

4.1 Aspectos generales

En relación con el instrumento mediante el que se articula la colaboración público-privada, se observa **que los programas se llevan a cabo, de manera muy mayoritaria, a través de subvenciones en concurrencia competitiva**. Así, cuatro programas se gestionan mediante subvenciones en concurrencia no competitiva y solo dos a través de contratos (el programa “Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables”, en el Principado de Asturias, y el “Servicio de orientación profesional y prospección de empresas en la Comunidad Foral de Navarra”), si bien son varias las comunidades autónomas que manifiestan encontrarse en proceso de incorporar este tipo de instrumento.

Este enfoque subvencional se relaciona, en parte, con la tipología de entidades beneficiarias de los programas, siendo mayoritarios aquellos dirigidos a entidades del Tercer Sector. También son numerosos los programas dirigidos a administraciones públicas o a estas y al Tercer Sector de manera conjunta, mientras que **solo una pequeña proporción de los programas identificados se dirigen**, además de a estas dos tipologías de entidades, **también a empresas**. Si bien la colaboración público-privada se encuentra frecuentemente restringida a entidades sin ánimo de lucro, se observa un creciente proceso de apertura hacia operadores privados.

Los presupuestos varían en función del programa, de su tipología y del volumen esperado de beneficiarios, oscilando entre un orden de magnitud de cientos de miles de euros hasta los 140 millones. Con todo, **son más habituales los presupuestos entre uno y diez millones de euros**. Respecto a las tarifas, también varían: en atención, suelen oscilar entre los 1.000 y los 3.500 euros, aunque llegan, en ocasiones, a superar los 17.000. Por otra parte, varios programas incluyen tarifas por inserción (entre 1.750 y 2.500 euros, pudiendo llegar a los 3.500) y, en su caso, por formación.

Finalmente, **la duración de los programas suele ser de entre uno y dos años**, aunque existen algunos con duraciones inferiores (de seis o nueve meses) o superiores (hasta de 36), o con posibilidad de prórroga de hasta cuatro años (48 meses). Esto contrasta con la evidencia disponible, que indica que una atención prolongada y continuada en el tiempo suele resultar más efectiva para lograr una inserción duradera en el mercado laboral, especialmente para determinados colectivos que requieren intervenciones de mayor duración.

44 Módulos económicos. Módulo A. Costes salariales del personal directivo, docente y auxiliar administrativo: 4 euros por cada participante y hora. Módulo B. Costes de formación y mantenimiento: 1,12 euros por cada participante y hora. Módulo C: Salarios del alumnado: Salario Mínimo Interprofesional.

45 Módulos económicos. Módulo A. Costes salariales del personal directivo, docente y auxiliar administrativo: 4 euros por cada participante y hora. Módulo B. Costes de formación y mantenimiento: 1,12 euros por cada participante y hora. Módulo C: Salarios del alumnado: Salario Mínimo Interprofesional.

4.2 Motivación y objetivos

Un análisis de la motivación para la puesta en marcha de los programas y de sus objetivos declarados permite identificar una serie de características comunes que definen a la mayor parte de las intervenciones de orientación y acompañamiento que se implementan en nuestro país.

Se trata de **programas muy focalizados en colectivos vulnerables o alejados del mercado laboral**, como los analizados en la **Sección 2** de este documento, que presentan mayores brechas de empleabilidad y que requieren de una atención personalizada. De hecho, se ha señalado en varias ocasiones a lo largo del proceso de levantamiento de información que es precisamente a estos colectivos a los que se dirigen los programas de orientación y acompañamiento, atendiéndose a las personas desempleadas, en general, a través de los servicios de provisión pública.

El objetivo principal de los programas está fundamentalmente relacionado con la mejora de la empleabilidad (es decir, un aumento de sus capacidades para encontrar un empleo) y la inserción laboral de las personas participantes. En relación con esto, **destaca la estructura de los programas en itinerarios integrales y personalizados**, incluyendo diversas intervenciones además de la orientación, lo que es coherente con un enfoque adaptado a las necesidades específicas de los colectivos diana. Así, en muchos casos, se incorporan elementos de prospección, de formación (reglada o no, en competencias transversales...) y/o de práctica profesional (programas mixtos de formación y empleo, prácticas laborales...).

Además de la colaboración público-privada, rasgo común de estos programas, y muy vinculada a la tipología de colectivos prioritarios, **se observan experiencias de colaboración público-pública** (por ejemplo, con ayuntamientos), lo que es otro ejemplo de la necesidad de colaboración y cooperación en la implementación de estas políticas y de la importancia de la cercanía (al colectivo o al territorio) para un despliegue óptimo de su potencial.

Una última característica es que, pese a que algunos de los programas llevan varios años en ejecución, otros son relativamente recientes o fruto de modificaciones e innovaciones ligadas al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, aunque luego se hayan continuado con financiación de otras fuentes. Además, y en cierto modo derivado de esto, **muchos tienen un componente importante de innovación y experimentación** tanto en su enfoque como en sus actividades y sus metodologías: así, por ejemplo, el proyecto "Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables", del Principado de Asturias, prevé varios aspectos específicos en este sentido como la aplicación de metodologías innovadoras de intervención sociolaboral con personas en riesgo de exclusión social.

4.3 Actividades y productos

Las actividades realizadas en los distintos programas son coherentes con los objetivos y el enfoque integral y personalizado. Como se ha señalado, muchos toman la estructura de itinerarios personalizados de carácter integral, con distintas fases que suelen empezar por un diagnóstico individualizado y el diseño de un itinerario personalizado de empleo. No en vano, en la nueva Ley de Empleo y en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo⁴⁶, los servicios garantizados de orientación son la elaboración de un perfil individualizado, la tutorización individual, el asesoramiento continuado y la atención personalizada.

Sin embargo, **los programas van, en muchos casos, más allá de los servicios garantizados de la Cartera Común, incorporando un nivel relativamente alto de personalización de las intervenciones**: así, tras la fase de definición del itinerario personalizado, se prestan determinados servicios, que incluyen desde elementos prelaborales de motivación, tutoría y *coaching* o actuaciones grupales de formación técnica y profesional (conducente, en su caso, a certificados de profesionalidad) o en competencias transversales (de mayor o menor duración), prospección e intermediación laboral. En ocasiones, las actuaciones se complementan con la realización de prácticas o experiencia laboral. Varios de los programas son lanzaderas de empleo o, en términos más generales, programas mixtos de empleo y formación, con componentes de orientación y/o prospección. Todo ello otorga un elevado grado de flexibilidad operativa en algunos de los programas, permitiendo la adaptación a las necesidades de las personas beneficiarias y la posibilidad de prestar determinados servicios de manera complementaria u optativa, en función de las necesidades.

Además, en varios de los programas analizados **existe un relativo nivel de especialización por colectivos**: si bien en términos generales los programas se dirigen a personas en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a determinados colectivos prioritarios, algunos de ellos se focalizan en uno o varios de ellos (personas jóvenes, desempleados de larga duración, etc.).

En general, **los programas con enfoques más experimentales e innovadores tienden a permitir un mayor grado de flexibilidad** tanto en las actuaciones a realizar (más allá de la previsión de requisitos mínimos establecidos en las convocatorias) como en las metodologías aplicadas por los proveedores de servicios. Esta flexibilidad operativa es percibida como especialmente valiosa porque permite adaptar las intervenciones a las características específicas de cada participante y a las particularidades del contexto local, lo que puede facilitar el éxito de este tipo de intervenciones especialmente cuando se dirigen a colectivos con barreras múltiples para el empleo.

La prestación efectiva de los servicios se ejecuta por una variedad considerable de entidades beneficiarias y ejecutoras, consustancial a la colaboración público-privada y que asume la gestión del itinerario o programa bajo supervisión pública. Como se ha señalado anteriormente, **son mayoritarias las entidades sin ánimo de lucro, frente a otras tipologías de entidades privadas**. El modelo de convenios entre estas entidades y el sector público se da de manera minoritaria.

Finalmente, **en varios de los programas se prevén incentivos económicos** por atención y, en su caso, inserción, si bien no aparece como un sistema mayoritario en el universo de actuaciones analizadas.

⁴⁶ Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-8710

4.4 Resultados

En relación con el impacto de los programas, se observan tres situaciones en función de la disponibilidad de la información y su tipo. En primer lugar, es habitual que no se reporten datos de resultados o solo se ofrezcan datos de ejecución (por ejemplo, número de participantes, presupuesto...), lo que apunta a que pueden mejorarse los procesos de monitoreo, seguimiento y recogida de datos. Por otro lado, varios de los programas son muy recientes, por lo que todavía no existe información sobre los resultados. Por último, en algunos pocos casos se ofrecen datos concretos de inserción, si bien en ocasiones se exponen de forma poco concreta o se indican los porcentajes mínimos de inserción.

Las tasas de inserción⁴⁷ oscilan entre el 11 y el 45%, dependiendo del programa y del año de la convocatoria. Algunos de estos impactos no parecen excesivamente elevados en términos absolutos, pero se sitúan dentro de los rangos esperables considerando el nivel de empleabilidad que caracteriza a los colectivos destinatarios de estos programas. En otros casos, las tasas alcanzadas resultan cuantitativamente muy relevantes, incluso evaluadas desde una perspectiva absoluta.

Finalmente, uno de los programas (el “Programa de orientación, formación e inserción”, de Castilla y León), evaluado por la AIReF, ofrece estimaciones de impacto causal obtenidas mediante metodologías cuasiexperimentales, en términos del incremento de la probabilidad de encontrar empleo y en relación con la calidad de este.

47 En ocasiones, los datos disponibles hacen referencia a la inserción en seis meses; en otras, no se especifica plazo.

5. PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN A NIVEL AUTONÓMICO

Tras el análisis general presentado en el apartado anterior, en una fase posterior se han identificado varios programas específicos, teniendo en cuenta los criterios de eficacia, carácter innovador y valor añadido, así como la existencia de resultados cuantificados sobre el impacto de las intervenciones.

Entre los programas que disponen de evidencia sobre sus resultados, destacan los “Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de colectivos vulnerables” del Principado de Asturias⁴⁸, el “Programa de orientación, formación e inserción (OFI)” en Castilla y León, las “Actuaciones de mejora de la empleabilidad y la inserción dirigidas a colectivos vulnerables” en Castilla-La Mancha y los “Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de acceso al empleo o mantenimiento del mismo”, en País Vasco. En el **Anexo III** se presenta el detalle de estos programas, en formato ficha-resumen, incluyendo sus antecedentes y motivación, su objetivo principal, su plazo de ejecución, una descripción de sus principales actividades y productos, los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas y los desafíos o dificultades encontradas en su implementación.

Además, se presentan dos ejemplos adicionales de programas de orientación que destacan por su contenido innovador y su enfoque. Concretamente, el programa “Proyectos integrales para la inserción laboral” de Andalucía y el programa “Proyectos integrales de empleo” del Servicio Público de Empleo Estatal. Para cada uno de ellos se ofrece también una ficha-resumen con las características principales, resaltando aquellos aspectos que son más innovadores.

5.1 Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables (Principado de Asturias)

Este programa, que surge en el marco del Componente 23 (Inversión 4) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha sido programado de nuevo (ahora financiado con fondos de la Conferencia Sectorial de Empleo) mediante licitación, debido a su éxito.

Consiste en la realización de itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables en las distintas áreas en las que se zonifica el Principado de Asturias, con especial foco en personas perceptoras del salario social básico y/o el ingreso mínimo vital (IMV). Estos itinerarios tienen una naturaleza integral y están dirigidos a la inserción laboral de los participantes, a los que se les presta una atención individualizada y personalizada, con seguimiento permanente de sus itinerarios de inserción. Por tanto, las atenciones ofrecidas varían en función del perfil y de las necesidades concretas.

Los itinerarios se dividen en tres fases: una primera fase en la que se trabaja de forma intensiva con las personas participantes, poniendo el énfasis en la motivación para el empleo y la adquisición de habilidades para el aprendizaje, como paso previo a la segunda fase, ya orientada a la inserción laboral, y seguida, en su caso, de una fase formativa que no tiene carácter obligatorio.

48 Si bien a fecha de elaboración de este informe no es posible valorar los resultados de este programa por ser de reciente programación, se dispone de información del programa “InsertAstur”.

Un aspecto importante del programa es la existencia de distintos canales de derivación de las personas participantes: a través de las oficinas de empleo del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (SEPEPA), de los servicios sociales del Principado de Asturias, de los servicios sociales y de empleo municipales y de la entidad que desarrolló el programa. Esto consigue un efecto de “ventanilla única” independientemente del canal al que se dirijan las personas, clave en determinadas situaciones (por ejemplo, de vulnerabilidad).

Si bien a fecha de elaboración de este informe no es posible valorar los resultados del programa por tratarse de una iniciativa de reciente puesta en marcha, sí se dispone de información del programa precedente "InsertAstur", que registró resultados de inserción muy destacados: **la tasa de inserción global alcanzó el 51%** y, del total de 1.316 personas participantes, 646 lograron un primer contrato con un periodo mínimo de cotización de 30 días. Además, el programa consiguió incrementar la autonomía digital de las personas usuarias, motivar a un porcentaje significativo de participantes para afrontar el proceso de búsqueda de empleo en condiciones óptimas, y facilitar el acceso a diversas técnicas y herramientas especializadas de búsqueda de empleo. Desde una perspectiva de eficiencia, los responsables del programa valoran que estos resultados de inserción se logran con un coste unitario por atención moderado e inferior al de otros programas, mostrando el potencial de este tipo de modelos colaborativos.

5.2 Programa de orientación, formación e inserción (Castilla y León)

El “Programa de orientación, formación e inserción (OFI)” consiste en el desarrollo de proyectos de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción, dirigidos a trabajadores desempleados, que contribuyan a mejorar su cualificación profesional y su capacidad de inserción laboral. Los itinerarios incluyen un acompañamiento integral y continuo, basado en una orientación profesional adecuada y una búsqueda activa de empleo, siendo la formación una parte más de este acompañamiento y comprometiéndose la entidad beneficiaria a la consecución de un número mínimo de inserciones laborales. De este modo, van más allá de la formación para personas desempleadas (FOD). Este programa ha sido evaluado por la AIReF, obteniéndose estimaciones de impacto causal obtenidas mediante metodologías cuasiexperimentales en relación con la empleabilidad y la calidad en el empleo. En particular, la comparación se realiza entre el programa OFI y el programa FOD, y tiene como objetivo identificar en qué medida un marco más completo de itinerarios de formación, que añade orientación e inserción, mejora la empleabilidad.

Se encuentra un impacto positivo en la empleabilidad de los participantes y mejora de los resultados de la formación para desempleados en el corto plazo, acelerando la inserción. Comparando los dos programas (FOD y OFI), el impacto en la empleabilidad de OFI parece ser superior al de FOD: en las cuatro familias profesionales analizadas, se observa que el programa aumenta la probabilidad de encontrar un empleo entre 10 y 15 puntos porcentuales en comparación con los participantes de formación para desempleados, aunque el impacto diferencial se diluye con el tiempo. No se encuentran diferencias en la calidad del empleo.

5.3 Actuaciones de mejora de la empleabilidad y la inserción dirigidas a colectivos vulnerables (Castilla-La Mancha)

Este programa, que se enmarca en la línea de inversión “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Colectivos vulnerables”, tiene como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de personas desempleadas que pertenezcan a colectivos especialmente vulnerables, para lograr su inserción laboral en el mercado ordinario de trabajo, mediante la realización de acciones de orientación, información e intermediación laboral por parte de agencias de colocación.

En particular, se realizan diversas actuaciones mediante el diagnóstico previo de empleabilidad y el desarrollo de un itinerario en función del perfil de la persona usuaria, realizando tres actuaciones obligatorias (entrevista inicial de acogida y elaboración de perfil profesional, entrevista para el diseño del itinerario de inserción laboral y tutoría de seguimiento) y al menos dos optativas, entre las que se encuentran acciones de carácter grupal, relacionadas con la formación, con el autoempleo, facilitadoras de experiencia prelaboral u otras acciones dirigidas a mejorar la empleabilidad (talleres de competencias digitales, talleres de elaboración de currículums vitae, talleres de entrevistas de trabajo...).

5.4 Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de acceso al empleo o mantenimiento del mismo (País Vasco)

El programa “Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de acceso al empleo o mantenimiento del mismo” tiene como objetivo la mejora de la empleabilidad y/o el mantenimiento del empleo de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

Para ello, se llevan cabo actuaciones integrales de inserción sociolaboral o mejora de la empleabilidad dirigidas a personas trabajadoras coordinando distintos tipos de intervención, de formación, de orientación y de empleo: la formación es acreditable o no y sin límite de duración; la orientación supone 20 horas máximo por participante entre individual y grupal; y la prospección de empleo requiere un contrato mínimo de 3 meses al 50% de jornada. Además, se incluyen otras actuaciones que aporten valor diferencial al proyecto cuyo objetivo sea asegurar la mejora de la empleabilidad del colectivo destinatario.

En relación con los resultados, se dispone de datos para una serie temporal larga (desde el inicio del programa en 2016), tanto de éxito formativo como de tasa de inserción por cuenta ajena en un periodo de seis meses. En relación con el primer indicador, **el éxito formativo⁴⁹ supera el 90%**, llegando a cerca del 99% en alguna convocatoria. Respecto a **la inserción**, depende de la convocatoria, pero **oscila entre el 30 y el 43%**.

49 Número de personas que concluyen la formación con resultado positivo sobre el total de participantes que finalizan la acción formativa.

5.5 Proyectos integrales para la inserción laboral (Andalucía)

Este programa tiene como antecedentes otras iniciativas gestionadas por el Servicio Andaluz de Empleo, como el “Programa de Proyectos Territoriales para el Reequilibrio y la Equidad: Colectivos Vulnerables”, desarrollado en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. La iniciativa responde a una decisión estratégica del Servicio Andaluz de Empleo de dedicar todos los programas gestionados por terceros a colectivos de especial interés (personas en situación de vulnerabilidad, jóvenes, víctimas de violencia de género, mayores de 45 años, personas con discapacidad física, sensorial o intelectual, entre otros), mientras que su red de oficinas mantiene la atención al colectivo general de personas desempleadas. Esta segmentación les permite optimizar los recursos y enfoques según las necesidades específicas de cada grupo.

Se trata de un programa de escala considerable, con un presupuesto de 140 millones de euros y una previsión de atender a aproximadamente 31.111 personas. El objetivo principal es mejorar la calidad de la atención especializada a estos colectivos en materia de orientación, reconociendo que requieren tanto técnicos especializados como, en ocasiones, instalaciones adaptadas que exceden las capacidades operativas del servicio público de empleo tradicional, con el fin último de facilitar su integración efectiva en el mercado laboral.

Los proyectos se estructuran de manera integral, combinando diversas acciones de atención (que incluyen orientación laboral y formación) con acciones específicas de inserción (orientación para el empleo y prospección activa del mercado de trabajo). El enfoque se centra en el acompañamiento personalizado en el empleo, complementado con actuaciones formativas que permitan la adquisición de conocimientos técnicos, competencias laborales y habilidades para mejorar la empleabilidad. El plazo de ejecución de 18 meses facilita un servicio prolongado en el tiempo, complementado por el solapamiento de convocatorias que asegura la continuidad de la atención.

La tipología de entidades beneficiarias de las subvenciones en concurrencia no competitiva es amplia, abarcando entidades de formación, entidades sin ánimo de lucro, empresas de inserción, corporaciones locales y entidades locales autónomas, lo que facilita un enfoque diversificado en la prestación de servicios.

Dado que el programa se encuentra en plena ejecución, la evaluación de sus resultados e impacto queda pendiente para fases posteriores del seguimiento.

5.6 Proyectos integrales de empleo (Servicio Público de Empleo Estatal)⁵⁰

Este programa surge de la necesidad de trabajar con los colectivos en situación de vulnerabilidad o más alejados del mercado laboral mediante un acompañamiento singularizado y permanente de servicios adaptados a sus necesidades individuales y a los requerimientos del mercado de trabajo territorial en el que se desarrollan. Es fruto de la experimentación de proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad en el marco de la cuarta inversión del Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Su objetivo principal es mejorar la empleabilidad de las personas destinatarias para lograr su inserción laboral mediante itinerarios personalizados que comprendan acciones de información, orientación, asistencia, asesoramiento, formación, práctica laboral y, en su caso, movilidad geográfica para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de las habilidades sociales, complementadas con actuaciones de captación, registro y gestión de ofertas laborales que deriven en contrato de trabajo de las personas participantes. Para ello, se definen itinerarios personales de empleo a partir de la elaboración de un perfil profesional individualizado, que se complementa con acciones de prospección e intermediación laboral y con incentivos por cada inserción conseguida.

Este programa se orienta hacia la inserción laboral con colectivos con especiales dificultades de colocación, generándose valor añadido para la integración personal, social y laboral de personas en desempleo de larga duración. Además, se pone de manifiesto la importancia de la colaboración público-privada o público-pública para la gestión de acciones de prospección empresarial e intermediación laboral.

5.7 Aspectos a destacar de estos programas

Como se observa, existen una serie de elementos comunes que justifican la identificación de los programas anteriores. En primer lugar, se trata de programas que, aun tomando como base el marco normativo vigente (Ley de Empleo, Cartera Común de Servicios, Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de esta⁵¹...), han incorporado elementos novedosos tanto en las actividades que contemplan como en las metodologías que aplican o en los colectivos a los que se dirigen.

Por un lado, **se centran en colectivos vulnerables, prioritarios o de especial interés**, lo que recuerda la necesidad de programas específicos para atajar las barreras de estos en el mercado de trabajo. De hecho, se hace con frecuencia explícita la decisión estratégica de dedicar todos los programas de gestión por terceros a colectivos de especial interés, mientras que la red de oficinas (es decir, el servicio de orientación) atiende al colectivo general de desempleados.

Además, se orientan a la integración de estos colectivos en el mercado de trabajo y en el aumento de su empleabilidad, incluyendo en su diseño e implementación aquellos elementos que se destacan en la literatura y en la planificación estratégica como fundamentales para lograr estos objetivos de

⁵⁰ Programa de proyectos integrales de empleo en el ámbito territorial de Ceuta y Programa de proyectos integrales de empleo en el ámbito territorial de Melilla.

⁵¹ Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-5106>

activación e inserción: **el acompañamiento personalizado y el carácter integral**. Así, se trata de actuaciones altamente personalizadas e individualizadas, que requieren de un elevado conocimiento de las circunstancias específicas de estos colectivos, de las metodologías más adecuadas y de los enfoques más eficaces. En cuanto a sus actividades, consisten en itinerarios integrales, complementando la orientación con actividades prelaborales de motivación, con formación, prospección o práctica laboral.

También algunos son innovadores en cuanto a los instrumentos que emplean para articular la colaboración público-privada. Por ejemplo, la experiencia del programa “Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables”, del Principado de Asturias, ha puesto de manifiesto que **la colaboración público-privada contractual puede también ofrecer buenos resultados en relación con la consecución de la inserción de colectivos especialmente vulnerables**, cuyo acceso al empleo se ve dificultado por múltiples circunstancias. Por otra parte, esta fórmula permite que, aunque el programa tenga un plazo de ejecución de un año, sea prorrogable por un plazo máximo de dos años, fomentando una atención más prolongada y continuada.

Aunque en algunos casos se trata de proyectos en curso, lo que ha hecho imposible valorar los eventuales resultados, en otros sí se dispone de información sobre su impacto. Aquellos que ofrecen información sobre inserción (o en su caso, sobre aumento de la empleabilidad), muestran tasas que oscilan entre el 11 y el 51%⁵², dependiendo del programa y del año de la convocatoria. Como se ha señalado anteriormente, los impactos se encuentran la línea de lo esperable considerando las dificultades de empleabilidad a las que se enfrentan los colectivos a los que se dirigen los programas, siendo cuantitativamente muy relevantes en algunos casos.

⁵² La cota superior de la tasa de inserción es superior a la presentada en el apartado 4.4 al considerarse en este apartado la información de la evaluación del programa “InsertAstur”.

6. LECCIONES APRENDIDAS Y PROPUESTAS DE MEJORA

El análisis exhaustivo de los programas de orientación y acompañamiento revela valiosos aprendizajes sobre su diseño e implementación. Estos programas, fundamentales en la política activa de empleo, operan en un contexto complejo donde convergen objetivos sociales, eficiencia administrativa y sostenibilidad financiera. Si bien su enfoque en colectivos vulnerables presenta desafíos inherentes, nuestra investigación sugiere que muchas de las dificultades identificadas pueden abordarse mediante ajustes en el marco regulatorio y mejoras en el diseño.

A través del diálogo con los distintos servicios públicos de empleo, hemos identificado cuatro dimensiones donde resulta prioritario concentrar los esfuerzos de modernización: el **marco normativo** que regula la colaboración entre el sector público y las entidades prestadoras de servicios, el **diseño** de los programas, su **implementación** operativa y los sistemas de **monitoreo y evaluación**. Cada dimensión presenta oportunidades específicas de mejora que, lejos de constituir cambios radicales, representan una evolución natural hacia modelos más eficientes y adaptados a las necesidades actuales del mercado laboral. Así, para cada una de ellas se analizarán propuestas que respondan a las dificultades detectadas, prestando particular atención a cómo un uso más amplio de los instrumentos de gestión —integrando de manera más equilibrada contratación y subvenciones— podría contribuir a superar algunos de los retos identificados.

6.1 Marco normativo

El análisis del mapa de programas revela que el modelo de subvenciones de concurrencia competitiva constituye el mecanismo predominante en España para articular las políticas de orientación y acompañamiento. Este esquema subvencional se ha configurado tradicionalmente con una participación mayoritaria de entidades del Tercer Sector y organizaciones sin ánimo de lucro, lo que ha permitido aprovechar su especialización en la atención a colectivos vulnerables y su proximidad territorial.

Sin embargo, esta concentración en un único instrumento de gestión sugiere la oportunidad de explorar un enfoque más diversificado que incorpore las ventajas que puede aportar la participación de un **ecosistema más amplio de proveedores**, que incluya de manera más frecuente al sector privado, tanto a través de la contratación pública como dentro del modelo subvencional. Las empresas especializadas en servicios de empleo pueden contribuir con capacidades técnicas específicas, metodologías innovadoras y escalabilidad operativa que complementen las fortalezas del Tercer Sector, potencialmente incrementando tanto la eficiencia de los recursos públicos como el impacto de las intervenciones en los colectivos más vulnerables.

Respecto al recurso a la **contratación**, la complementariedad entre instrumentos respeta las consideraciones jurídicas que delimitan el uso de cada uno —como el hecho de que la subvención se deba limitar a situaciones sin contraprestación directa de los beneficiarios⁵³— mientras maximiza las ventajas operativas de cada modalidad. En particular, el marco jurídico que regula la contratación

53 Artículo 2.1.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>

(la Ley de Contratos del Sector Público⁵⁴) ofrece herramientas para resolver cuestiones relacionadas con la calidad y la efectividad de los servicios, la solvencia técnica de los prestadores de servicios o el seguimiento de los itinerarios, que serán desarrollados de manera detallada en los apartados siguientes.

6.2 Diseño de programas

Entre las dificultades señaladas por los servicios públicos de empleo respecto al diseño de los programas de orientación y acompañamiento destacan la necesidad de que las entidades beneficiarias cuenten con capacidad de liderazgo y una estructura técnica suficiente, la dificultad para mantener el componente innovador en los proyectos, y la importancia formular convocatorias claras y específicas.

En este sentido, el empleo complementario de instrumentos contractuales también puede representar una oportunidad para el sector. En particular, la Ley de Contratos del Sector Público ofrece una elevada **flexibilidad**, permitiendo elaborar pliegos detallados que combinen especificidad técnica con claridad expositiva, pudiendo establecerse criterios que incentiven tanto la calidad como la innovación, por ejemplo, en el diseño de las actividades e intervenciones a desarrollar, en el uso de metodologías novedosas y adaptadas a las poblaciones diana o en los sistemas de incentivo y pago por atención y resultado.

Sobre cuestiones más operativas, como por ejemplo las relativas a **garantizar la solvencia técnica de las entidades**, la Ley de Contratos del Sector Público establece que “la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”, que se evaluará “con arreglo a criterios económicos y cualitativos”. Entre los aspectos de calidad se incluyen el valor técnico o determinadas características innovadoras⁵⁵, de manera que se pueda incentivar el componente de innovación en los proyectos.

Además, desde una perspectiva de **innovación**, se permite incorporar mejoras durante la ejecución, entendidas como prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato⁵⁶.

Asimismo, y dado que otro criterio cualitativo puede ser “la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”, se puede garantizar que las entidades beneficiarias posean un cierto **liderazgo y una estructura técnica suficiente**, aspectos determinantes en programas donde el factor humano resulta crucial para el éxito de las intervenciones.

Finalmente, este tipo de instrumentos permitiría (como se señala en el apartado siguiente), realizar un **diseño más efectivo y eficiente de los pagos a los operadores**, permitiendo desde el establecimiento de incentivos monetarios hasta el establecimiento de hitos o indicadores de desempeño.

54 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

55 Artículos 145.1 y 145.2, Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

56 Artículo 145.7, Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

6.3 Implementación operativa

En el ámbito específico de la implementación operativa, los servicios públicos de empleo refieren la necesidad de mantener la calidad y la efectividad de los servicios que configuran el itinerario, incluidos los de prospección empresarial e intermediación laboral, así como los problemas para lograr la incorporación de participantes en los programas o la dificultad para lograr el compromiso de las personas que comienzan el programa y aumentar su motivación, reduciendo las tasas de abandono.

Por lo que hace referencia a los sistemas de pago, la evidencia sugiere que **la vinculación entre financiación y resultados puede constituir un incentivo eficaz** para el mantenimiento de la calidad del servicio. Un aspecto importante de la contratación, con consecuencias directas para la calidad del servicio, es que el precio puede formularse “tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de esta que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”⁵⁷. Es decir, que se permite el pago por hito o resultados⁵⁸, lo que puede permitir mitigar los problemas del mantenimiento de la calidad y efectividad de los servicios que configuran el itinerario, potencialmente mejorando la motivación y las tasas de abandono.

Por otro lado, se recoge de manera explícita que, “en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato [o] promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral (...), **el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación**”. En este sentido, los pliegos pueden establecer hitos e indicadores, como por ejemplo el número mínimo de personas usuarias que los adjudicatarios deberán atender en la ejecución del proyecto, favoreciendo así el alcance de los programas.

En relación con aspectos operativos como la duración de los acuerdos, el análisis evidencia que **la temporalidad de las intervenciones constituye un factor crítico en su efectividad**. Si bien la Ley General Presupuestaria permite la plurianualidad en el sistema de subvenciones, esta se encuentra en la práctica limitada, lo que dificulta implementar de manera adecuada procesos innovadores. Explorar fórmulas que permitan mayor continuidad temporal —ya sea mediante la evolución del marco subvencional actual o mediante instrumentos complementarios como la contratación (con posibilidad de prórroga)— podría favorecer intervenciones más sostenidas y programas más estables.

Finalmente, señalan determinados aspectos relacionados con la gestión, como el elevado volumen de entidades, la dificultad de realización de comprobaciones materiales y otras cuestiones relacionadas con las plataformas informáticas y/o los aplicativos para el seguimiento de los programas. **La racionalización administrativa puede encontrar parte de su respuesta en los acuerdos marco**, que la propia Ley de Empleo contempla en su artículo 27: “La Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas podrán suscribir con entidades privadas, ya actúen estas individual o

⁵⁷ Artículo 102.4, Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

⁵⁸ El Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo prevé, en el marco de la colaboración público-privada, el “abono de un incentivo por cada inserción laboral conseguida por las agencias o entidades colaboradoras de hasta 2.500 euros, graduándose en función de la edad, del tiempo de inscripción como demandantes de empleo y servicios y del colectivo al que pertenezcan las personas atendidas”.

mancomunadamente, acuerdos marco de vigencia máxima cuatrienal”. Estos instrumentos permiten gestionar múltiples prestaciones bajo un único paraguas contractual, reduciendo la carga burocrática y mejorando la eficiencia operativa.

6.4 Monitoreo y evaluación

Con el objetivo de llevar a cabo unas adecuadas tareas de monitoreo y evaluación, la Ley de Contratos del Sector Público establece que “Los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, podrán incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento o incumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento⁵⁹”, permitiendo establecer el precio en función del valor que se desea obtener, incorporando objetivos de ejecución y desempeño (KPI, por sus siglas en inglés.)

Como aspecto adicional, y considerando que se prevé la inclusión de instrumentos de evaluación “a través de la utilización de indicadores cualitativos y cuantitativos que midan, entre otros, el impacto diferencial en la mejora de la empleabilidad atribuible a los servicios recibidos, y la mejora en la captación y cobertura de puestos vacantes”, cabe señalar que, en los pliegos de contratación, se pueden incluir dichas tareas de monitoreo, recogida de información y evaluación.

6.5 Consideraciones clave

Los instrumentos y mecanismos analizados sugieren que existe un abanico de herramientas jurídicas y administrativas capaces de responder a los desafíos identificados en el sistema actual de programas de orientación y acompañamiento. La evidencia recopilada muestra que una mayor diversificación de los instrumentos de gestión —incorporando el modelo contractual y manteniendo el subvencional cuando sea apropiado— podría contribuir significativamente a la mejora del sistema.

Esta evolución hacia un modelo más equilibrado no solo permitiría mitigar las dificultades identificadas por los propios servicios públicos de empleo, sino que además se alinea plenamente con los principios rectores de la prestación de servicios del Sistema Nacional de Empleo. En particular, responde a los imperativos de eficacia y eficiencia, orientación a resultados y calidad técnica establecidos en la Cartera Común de Servicios.

El objetivo es el de enriquecer el ecosistema de políticas activas de empleo con instrumentos complementarios que, en función del contexto, los objetivos y los colectivos beneficiarios, permitan **maximizar el impacto social de la inversión pública en esta área crítica para la cohesión social y el desarrollo económico.**

59 “(...) debiendo establecerse con precisión los supuestos en que se producirán estas variaciones y las reglas para su determinación, de manera que el precio sea determinable en todo caso”. Artículo 102.6, Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Tabla 2- **Dificultades manifestadas por los SPE y potenciales soluciones**

Dificultad	Herramienta
Calidad y la efectividad de los servicios	Pago por hito o resultados / Objetivos de ejecución y desempeño
Solvencia técnica de las entidades beneficiarias	Criterios distintos del precio
Innovación en los proyectos	Criterios distintos del precio
Incorporación de participantes en los programas	Pago por hito o resultados / Objetivos de ejecución y desempeño
Compromiso y motivación, tasas de abandono	Pago por hito o resultados / Objetivos de ejecución y desempeño
Carácter anual de las subvenciones	Plurianualidad (con posibilidad de prórroga)
Gestión	Mecanismos para racionalizar la contratación: por ejemplo, sistemas dinámicos o centralización de la contratación

Fuente: elaboración propia.

7. CONCLUSIONES

Pese a los avances logrados en materia de empleo, la realidad del mercado laboral español sigue marcada por importantes desequilibrios, tanto en la distribución territorial como en la situación de grupos sociodemográficos concretos. Más allá de las variaciones por comunidades autónomas, ciertos colectivos (como aquellos con menor cualificación, las personas migrantes o con discapacidad, entre otros) presentan mayores dificultades para acceder y permanecer en un empleo de calidad.

Esto pone en evidencia la necesidad de que las políticas activas de empleo tengan en cuenta no solo las especificidades de los distintos mercados de trabajo en las diferentes comunidades autónomas, sino también las características sociodemográficas y personales de quienes buscan empleo, lo que requiere un enfoque personalizado y adaptado.

En este contexto, **la orientación y el acompañamiento personalizados destacan como herramientas clave**, más especializadas y focalizadas, para mejorar la empleabilidad y la permanencia en el empleo; tal y como muestra la evidencia empírica y como recogen tanto la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 como la reciente Ley de Empleo. En particular, se prevén los instrumentos y herramientas que contribuyan a la provisión de servicios de orientación y prospección más personalizados destinados a la activación laboral, con un énfasis específico en la inclusión, la integración y el apoyo de individuos vulnerables y de grupos infrarrepresentados en el mercado laboral.

Sin embargo, como muestra el *Spending Review* de la AIReF, el presupuesto destinado a este tipo de políticas públicas ha estado mayoritariamente sesgado hacia los incentivos a la contratación (40% del total) y a la formación (25%), mientras que la proporción destinada a la orientación es en torno al 15%. Considerando que la dotación destinada a financiar los programas y servicios recogidos en el Plan Anual para Fomento del Empleo Digno 2024 es de casi 6.400 millones de euros (6.388.584.340 euros), existe un amplio margen para reorientar estas políticas.

En España, la literatura muestra que **los servicios de orientación profesional y ayuda a la búsqueda de empleo son los que mayor efecto tienen, además de los menos costosos**; que, si se combinan varios de ellos, la probabilidad de salir del desempleo es mayor; y que existe una relación positiva con el grado en que se involucra la persona participante. Además, las sucesivas evaluaciones por parte de la AIReF han mostrado la eficacia de diversos programas de orientación.

No obstante, la evidencia también señala que no todos los programas de orientación y acompañamiento son igualmente efectivos, y que su diseño e implementación son una parte fundamental de esta efectividad. Por ello, este documento ha identificado aquellos elementos de estas políticas que las hacen más adecuadas para lograr sus objetivos de activación e inserción:

- **Flexibilidad e individualización:** los programas deben ser lo suficientemente flexibles como para ajustarse a las necesidades específicas de los colectivos más alejados del mercado laboral, tanto desde la perspectiva de las intervenciones como de las metodologías, adaptadas a cada caso concreto.

- **Conocimiento de los colectivos:** La tipología de los colectivos hace necesario un conocimiento muy exhaustivo de los mismos, de sus problemáticas y contextos, así como de las mejores prácticas existentes para atajar sus problemas en el mercado laboral.
- **Enfoque integral:** la evidencia muestra que los enfoques holísticos –que combinan orientación, formación y seguimiento continuo– son más eficaces para la inserción y la empleabilidad, especialmente en colectivos con mayores dificultades de acceso.
- **Potenciación de otros modelos colaborativos:** abrir la colaboración público-privada a la participación de un ecosistema más amplio de proveedores podría optimizar tanto la eficiencia en el uso de los recursos públicos como el impacto de las intervenciones en los colectivos más vulnerables.
- **Cooperación interinstitucional y difusión de buenas prácticas:** Crear redes de aprendizaje compartido y fomentar la transferencia de iniciativas de éxito es una herramienta de probado éxito para el aprendizaje compartido y la mejora continua.

Respecto al último punto, el amplio mapeo de programas de colaboración público-privada en materia de orientación e intermediación que se ha presentado muestra un escenario rico en iniciativas que combinan orientación, tutorización individual, prospección del mercado de trabajo, formación y otras actividades de manera innovadora y confirma el valor de estas colaboraciones para implementar respuestas eficaces y adaptadas a la realidad laboral. Sin embargo, siguen existiendo oportunidades de mejora para que este tipo de programas se consoliden como ejes vertebradores de las políticas de empleo.

En particular, el análisis de las diferentes experiencias de colaboración público-privada en materia de orientación y acompañamiento para la inserción laboral ha permitido identificar algunas de las características que podrían mejorar la eficacia y la eficiencia de estos programas:

- En relación con los **instrumentos jurídicos** para su articulación, el análisis comparativo sugiere que la diversificación de los instrumentos de gestión —incorporando al modelo actual, predominantemente subvencional, el marco contractual— podría ofrecer herramientas complementarias para abordar algunos de los desafíos identificados por las comunidades autónomas en la implementación de sus programas.
- Respecto a la **selección de proveedores**, un enfoque más flexible en la aplicación de criterios de selección, no limitados exclusivamente al factor económico y no limitado (como sucede en ocasiones) a entidades sin ánimo de lucro, podría facilitar garantizar la solvencia técnica de las entidades colaboradoras (necesaria para proporcionar una atención adecuada a las personas usuarias) y preservar el componente innovador de los proyectos.
- En relación con aspectos operativos como la **duración** de los acuerdos, el análisis evidencia que la temporalidad de las intervenciones constituye un factor crítico en su efectividad. Explorar fórmulas que permitan mayor continuidad temporal —ya sea mediante la evolución del marco subvencional actual o mediante instrumentos complementarios— podría favorecer intervenciones más sostenidas y programas más estables.

- Por lo que hace referencia a los **sistemas de pago**, la evidencia sugiere que la vinculación entre financiación y resultados puede constituir un incentivo eficaz para el mantenimiento de la calidad del servicio. La implementación de modelos de pago más flexibles —que combinen pagos por proceso con pagos por resultados— podría contribuir a mejorar tanto la eficiencia como la efectividad de las intervenciones.
- Respecto a la **evaluación de resultados**, un marco más estructurado de seguimiento y evaluación, que integre desde el diseño inicial indicadores de proceso y de impacto, facilitaría la mejora continua de los programas.

En definitiva, la orientación y el acompañamiento se confirman como piezas clave para una política de empleo más inclusiva y efectiva. Garantizar su alcance y calidad, adaptada a la diversidad del mercado laboral español, es un paso esencial para consolidar el derecho al empleo digno y estable que proclama el actual marco normativo.

ANEXO I.

En el marco de la solicitud de información a los servicios públicos de empleo, se solicitó a estos la cumplimentación de un cuestionario para cada programa identificado. En particular, se solicitó información de carácter estratégico y de diseño (antecedentes y motivación, objetivo principal), de implementación (descripción de las principales actividades y productos) y de resultados, así como las lecciones aprendidas y los desafíos o dificultades encontradas.

PREGUNTA	RESPUESTA
Nombre del programa	
Antecedentes y motivación	
Objetivo principal	
Plazo de ejecución	
Descripción: principales actividades y productos	
Resultados obtenidos	
Lecciones aprendidas	
Desafíos o dificultades encontradas	

De manera adicional, se solicitó toda aquella documentación disponible sobre el desarrollo del programa que permitiera conocer en profundidad la información descrita en el cuestionario: órdenes de bases, protocolos, guías, documentos de seguimiento y/o evaluación, etc.

ANEXO II.

SPE	Denominación	Instrumento	Entidades destinatarias	Descripción	Presupuesto (euros)	Tarifas (euros)	Plazo de ejecución (meses)
SEPE	Proyectos integrales de empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	Definición de itinerarios personales de empleo a partir de la elaboración de un perfil profesional individualizado, que se complementa con acciones de prospección e intermediación laboral y con incentivos por cada inserción conseguida.	1.325.000€	Atención: 1.200 Inserción: 1.750	12
Andalucía	Programa de proyectos integrales para la inserción laboral	Subvenciones. Concurrencia No Competitiva	Todas	Definición de itinerarios personales de empleo a partir de la elaboración de un perfil profesional individualizado, que se complementa con acciones de prospección e intermediación laboral y con incentivos por cada inserción conseguida.	140.000.000€ ⁶⁰	Atención: 3.500 Inserción: 2.500	18
	Programa de proyectos integrales para la inserción laboral - Jóvenes	Subvenciones. Concurrencia No Competitiva	Todas	Definición de itinerarios personales de empleo a partir de la elaboración de un perfil profesional individualizado, que se complementa con acciones de prospección e intermediación laboral y con incentivos por cada inserción conseguida.	82.227.500€ ⁶¹	Atención: 3.500 Inserción: 2.500	18
Aragón	Programa de proyectos integrales de empleo para personas desempleadas mayores de 52 años (PRO-IN +52)	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Se conforman por el diseño y desarrollo de un itinerario personalizado como punto de partida, que luego se puede conformar con diversas medidas, esencialmente de orientación e información laboral, pero puede incluir si se requiere el desarrollo de acciones formativas o el objetivo de la inserción laboral. Los programas integrales se pueden subdividir en orientados a colectivos específicos, a sectores específicos, territorios concretos o metodologías determinadas, y para cada programa se definen aspectos concretos que buscan responder y adaptarse a la problemática que se aborda.	4.336.400€	Atención: 1.040 Inserción: 2.590	18
	Programas de proyectos integrales de empleo (PRO-IN) de Escuelas de Nueva Oportunidad para jóvenes	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	El punto de partida es el diseño de un itinerario personalizado realizado por la persona técnica de la oficina de empleo. A partir de ese diseño, en lugar de tener que desarrollar esa persona todas las acciones que lo conforman, puede derivar acciones concretas de orientación o información laboral hacia entidades colaboradoras, liberando cargas de trabajo sin tener que renunciar a la calidad en el desarrollo de las acciones y centrándose en un papel de coach con la persona tutorizada, a la que impulsa y hace seguimiento, permitiendo ir avanzando en el itinerario a medida que se van desarrollando acciones.	4.384.800€	Atención: 6.300	24
	Programas de proyectos integrales de empleo (PRO-IN)	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Los itinerarios tienen una naturaleza integral y están dirigidos a la inserción laboral de los participantes, a los que se les presta una atención individualizada y personalizada, con seguimiento permanente de sus itinerarios de inserción, por lo que las atenciones que se les ofrecen a cada uno de ellos se encuentran en función de su perfil y de sus necesidades concretas.	2.200.000€	Atención: 1.000 Inserción: 2.400	18
	Programas de Activación (PRO-A)	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Los itinerarios tienen una naturaleza integral y están dirigidos a la inserción laboral de los participantes, a los que se les presta una atención individualizada y personalizada, con seguimiento permanente de sus itinerarios de inserción, por lo que las atenciones que se les ofrecen a cada uno de ellos se encuentran en función de su perfil y de sus necesidades concretas.	2.580.000€		18
Asturias	Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables	Contrato	Todas	Los itinerarios tienen una naturaleza integral y están dirigidos a la inserción laboral de los participantes, a los que se les presta una atención individualizada y personalizada, con seguimiento permanente de sus itinerarios de inserción, por lo que las atenciones que se les ofrecen a cada uno de ellos se encuentran en función de su perfil y de sus necesidades concretas.	6.090.600€	Atención: 1.864 ⁶² Inserción: 2.500 a 3.500	
	Proyectos innovadores de inclusión sociolaboral	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, a entidades promotoras de proyectos innovadores en los ámbitos del empleo y la inclusión sociolaboral, entendiéndose como tales el desarrollo e implementación de proyectos que, siendo promovidos por actores ajenos a las administraciones públicas, tengan por objeto la satisfacción de las necesidades sociales en relación con la mejora de la empleabilidad y la prevención y lucha contra la exclusión social, y se dirijan a colectivos en riesgo de exclusión social.	425.000€		

60 Incluye 528€ de ayuda a la persona participante y la formación (100h/participante).

61 Incluye 528€ de ayuda a la persona participante y la formación (100h/participante).

62 Formación de 100 horas en sus distintas modalidades para al menos 10 personas. 12.000 €/curso. 3 a 5 cursos por lote. Inserciones: 1 a 3 meses: 2.500 €. 3 a 6 meses: 3.000 €. Más de 6 meses: 3.500 €. Los licitadores ofertan bajas en las tarifas unitarias.

SPE	Denominación	Instrumento	Entidades destinatarias	Descripción	Presupuesto (euros)	Tarifas (euros)	Plazo de ejecución (meses)
Asturias	Joven Ocupate	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	La finalidad de este programa, dirigido a jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil, mayores de 16 años y menores de 30 años, es la de que adquieran competencias que les faciliten su inserción laboral así como la de fomentar en ellos y ellas una actitud proactiva. Se trata de subvenciones a entidades promotoras, en régimen de concurrencia competitiva, para la ejecución de acciones de formación en alternancia con el empleo.	4.370.433€	Atención: 14.424 ⁶³	
	Programas de acompañamiento para el empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Concesión de subvenciones a las entidades sin ánimo de lucro, que desarrollen programas de acompañamiento para el empleo con la finalidad de conseguir la inserción de las personas desempleadas inscritas en las oficinas del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias.	3.621.282€	Atención: 1.920	12
Asturias	Programa Integral de Orientación y Mejora de la Empleabilidad (PIOME)	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones dirigidas a mejorar las condiciones de empleabilidad de los participantes, y que presenten un proyecto para realizar acciones de orientación profesional y autoempleo y píldoras o acciones formativas, articuladas en itinerarios de inserción del Programa Integral de Orientación y Mejora de la Empleabilidad, dirigidas a mejorar las posibilidades de ocupación de las personas inscritas como demandantes de empleo en las oficinas del Servicio Público de Empleo	10.086.965€		
Balears	Conciertos para la prestación del Servicio de Orientación Profesional (SOP)		Tercer Sector	Se trata de la convocatoria de conciertos específicos para diversos colectivos con dificultades de inserción laboral, entre los que destacan las personas en riesgo de exclusión social, con discapacidad intelectual, con discapacidad física, jóvenes o colectivo recluso, exrecluso o con medidas alternativas.	23.891.186€		
	Itinerarios Integrales de Inserción	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	Se trata de procesos de acompañamiento y de ayuda individual, personalizada e integral, en los cuales el individuo, mediante diferentes actuaciones, construye un proyecto profesional que integra las necesidades personales con las exigencias sociales, con el objetivo final de incorporarse al mercado de trabajo de manera regular. Después de la fase obligatoria de acogida o diagnóstico, se firmará un plan de trabajo que tiene que recoger todas las actuaciones necesarias dentro del itinerario para conseguir la inserción laboral (información, formación, intermediación, empleo, etc.).	3.082.000€	Atención: De 1.768 a 2.025	24
Canarias	Programas Integrales de Empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	Programa de subvenciones destinadas a la puesta en práctica de programas integrales de empleo, con el objetivo de favorecer la inserción laboral de personas desempleadas en riesgo de exclusión social. Se entiende por programa integral de empleo aquel que incluya acciones de mejora de la ocupabilidad de las personas destinatarias del mismo para lograr su inserción laboral mediante itinerarios personalizados que comprendan acciones de distinta naturaleza, tales como información, orientación, asistencia, asesoramiento, formación y, en su caso, movilidad geográfica, para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de las habilidades sociales. Asimismo, dichos itinerarios deberán incluir acciones de prospección e intermediación laboral para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.	5.300.000€		

63 Financia: costes de personal (4.920,30 €), otros costes directos e indirectos (1.386 €), salarios de participantes (8.117,57 €).

SPE	Denominación	Instrumento	Entidades destinatarias	Descripción	Presupuesto (euros)	Tarifas (euros)	Plazo de ejecución (meses)
Canarias	Programas Experimentales de Empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la puesta en práctica de Programas Experimentales en materia de empleo en el ámbito exclusivo de gestión del Servicio Canario de Empleo.	4.000.000€		
	Planes Integrales de Orientación Profesional para el Empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Empresas y AA. PP.	El objeto de subvención es la realización del Plan integral de orientación formado por cuatro partes principales y de obligatorio cumplimiento: diagnóstico individualizado y elaboración del perfil, diseño y planificación del itinerario personalizado de empleo, plan de inserción y seguimiento y evaluación.	12.696.270€		36
Cantabria	Acciones de mejora de la empleabilidad	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	Convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de mejora de la empleabilidad a través de entidades colaboradoras del Servicio Cántabro de Empleo. Podrán ser objeto de subvención las acciones de mejora de la empleabilidad, entre ellas el servicio de orientación profesional.	1.440.000€		
Castilla y León	Programa de orientación, formación e inserción (OFI)	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector y Empresas	Desarrollo de proyectos de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción, dirigidos a trabajadores desempleados, que contribuyan a mejorar su cualificación profesional y su capacidad de inserción laboral. Incluyen un acompañamiento integral y continuo al trabajador desempleado, basado en una orientación profesional adecuada y una búsqueda activa de empleo, siendo la formación una parte más de este acompañamiento y comprometiéndose la entidad beneficiaria a la consecución de un número mínimo de inserciones laborales	16.000.000€ ⁶⁴		7
Castilla-La Mancha	Realización de actuaciones de mejora de la empleabilidad y la inserción dirigidas a colectivos vulnerables	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	Mejorar las condiciones de empleabilidad de personas desempleadas que pertenezcan a colectivos especialmente vulnerables, con el objetivo final de lograr su inserción laboral en el mercado ordinario de trabajo, mediante la realización de acciones de orientación, información e intermediación laboral por parte de agencias de colocación	2.000.000€	Atención: 1.200 Inserción: 3.800	
Cataluña	Programa de proyectos innovadores y experimentales	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP.	Tiene por objetivo apoyar a las entidades locales que ejercen un liderazgo territorial en el ámbito del empleo y el desarrollo local para la ejecución de proyectos innovadores y experimentales identificados previamente desde el territorio en el marco de su planificación territorial. Su finalidad es responder a los nuevos retos que plantea la situación socioeconómica y ocupacional actual para crear y mantener empleo de calidad, mejorar la actividad de los sectores productivos estratégicos generadores de empleo de los territorios mediante la cooperación de los actores del territorio y posibilitar la inserción sociolaboral de las personas más desfavorecidas.	1.500.000€		10
	Proyectos singulares	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	Este programa busca atender a un perfil diverso de personas en situación de desempleo, quienes, debido a sus circunstancias personales, sociales, económicas o estructurales, requieren una atención personalizada y programas adaptados a sus necesidades específicas. Ofrece formación, orientación y prospección como acciones obligatorias para las entidades beneficiarias, complementadas con movilidad, contratación y coordinación como acciones opcionales.	24.000.000€		12

⁶⁴ El crédito presupuestario de la convocatoria de OFI 2023-2024 fue de 16.000.000 €, mientras que el crédito presupuestario de la convocatoria de OFI 2024-2025 fue de 2.650.000 €, por razones de índole presupuestaria. Además, se tuvo que variar la dinámica habitual de este programa, limitando los beneficiarios, en exclusiva, a las entidades sin ánimo de lucro.

SPE	Denominación	Instrumento	Entidades destinatarias	Descripción	Presupuesto (euros)	Tarifas (euros)	Plazo de ejecución (meses)
	Programa de medidas activas de inserción para personas perceptoras de la renta garantizada de ciudadanía y/o en riesgo o en situación de exclusión social (MAIS)	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	Actuaciones integradas que supongan la inclusión de servicios de orientación e información para el empleo y el autoempleo, y la mejora de las competencias personales, profesionales y técnicas para favorecer la empleabilidad de las personas demandantes de empleo atendiendo a sus características y necesidades. También incluye la promoción de actuaciones de prospección del mercado de trabajo para facilitar la inserción laboral y las tareas de apoyo y seguimiento a la inserción laboral.	12.500.000€		
	Programa Orienta	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	Servicio personalizado de orientación profesional y de acompañamiento a la inserción para mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de ocupación y facilitar su inserción laboral.	18.000.000		12
Cataluña	Programa Espacios de Búsqueda de Empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	Promueve actuaciones destinadas al desarrollo de las competencias necesarias para realizar con autonomía y mayor efectividad una búsqueda organizada y sistemática de empleo, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y su incorporación al mercado laboral.	2.535.050,93€		10
Comunidad de Madrid	Itinerarios personalizados de inserción dirigidos a colectivos vulnerables	Subvenciones. Concurrencia No Competitiva	Tercer Sector	Subvenciones para favorecer la integración laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social mediante itinerarios personalizados de inserción, en colaboración con entidades sin ánimo de lucro.	4.000.000€	Atención: 1.300	12
	Acciones de orientación para personas jóvenes de entre 16 y 18 años	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Se llevan a cabo acciones de orientación que contendrán, al menos las siguientes actuaciones: diagnóstico individualizado y elaboración del perfil y diseño de itinerario.	491.587€		12
Extremadura	Acciones de orientación para personas jóvenes de entre 19 y 29 años	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Las acciones de orientación referidas forman parte de un itinerario individual y personalizado de empleo que deberán realizar todas las personas destinatarias del programa.	1.828.557€		12
Galicia	Programas Integrados de Empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	Tiene por objeto la financiación de programas de empleo dirigidos a la mejora de la ocupabilidad y a la inserción laboral de las personas trabajadoras en situación de desempleo mediante la puesta en marcha de programas integrados de empleo con intermediación laboral.	10.268.000€	Atención: 2.200	12
	Programas Experimentales de Empleo	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	Desarrollo de proyectos mixtos de empleo-formación de carácter temporal, que respondan a las necesidades del mercado de trabajo y que cuyas actividades deben permitir compatibilizar el aprendizaje formal de las personas participantes con la práctica profesional en el puesto de trabajo.	3.000.000€		9
Murcia	Cofinanciación de Proyectos de mejora de la empleabilidad y la inserción	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Tercer Sector	El objetivo de este programa es apoyar la cofinanciación de proyectos que cuenten con financiación procedente de fondos estructurales de la Unión Europea, y que contribuyan a mejorar la empleabilidad y las inserciones socio laboral de colectivos vulnerables en la Región de Murcia.	3.000.000€		
	Proyectos integrales de empleo para colectivos vulnerables	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Todas	El objeto de la subvención consiste en financiar proyectos que vayan destinados a mejorar la ocupabilidad e impulsar la inserción laboral de las personas destinatarias de este programa, mediante el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo que podrán combinar acciones de orientación, asistencia, asesoramiento, formación, práctica laboral y, en su caso, movilidad geográfica para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de habilidades sociales.			

SPE	Denominación	Instrumento	Entidades destinatarias	Descripción	Presupuesto (euros)	Tarifas (euros)	Plazo de ejecución (meses)
Navarra	Programas integrados de formación y empleo PIFES	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	Entidades de formación públicas y privadas	Estos programas pretenden promover iniciativas públicas mixtas de empleo-formación que respondan a las necesidades del mercado de trabajo y a las ocupaciones con mayores posibilidades de inserción y que a la vez permitan compatibilizar el aprendizaje formal y la práctica profesional en el puesto de trabajo. En particular, permiten incluir acciones y proyectos que complementen la actividad formativa.	2.700.000€		12
	Servicios de orientación profesional y prospección de empresas en la Comunidad Foral de Navarra.	Contratos	Empresas	Servicio de orientación (con lotes diferenciados para personas con discapacidad, personas en situación o riesgo de exclusión y el resto de personas) y servicio de prospección de empresas. El pliego describe los servicios mínimos que deberán prestar las empresas adjudicatarias de acuerdo con cada uno de los lotes: si bien los servicios a prestar en general son comunes para los cuatro lotes, dadas las características y perfil de los grupos destinatarios algunos de ellos se deberán de prestarse de modo adecuado o con ciertas particularidades.	9.405.903,01€ ⁶⁵		12 ⁶⁶
País Vasco	Proyectos integrales de empleo para colectivos de atención prioritaria.	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	Este itinerario se completa con tres vectores: la formación, la orientación y la contratación. Estos tres guían todo el itinerario de los y las participantes. La formación puede ser previa al contrato o en alternancia con él. Esta formación debe tener un mínimo de 100 horas y un máximo de 200. Las sesiones de orientación mínimo tienen que ser de 6 horas y el contrato de 6 meses	11.500.000€	Atención: 17.115	9
	Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral	Subvenciones. Concurrencia No Competitiva	Todas	Actuaciones integrales de inserción socio-laboral o mejora de la empleabilidad dirigidas a personas trabajadoras coordinando distintos tipos de intervención, de formación, de orientación y de empleo. Incluyen actividades de formación, orientación y prospección en el empleo, así como otras actuaciones que aporten valor diferencial al proyecto cuyo objetivo sea asegurar la mejora de la empleabilidad del colectivo destinatario y que difiera de las tres actuaciones anteriormente descritas.	10.310.601€		
Comunidad Valenciana	Programa mixto de Empleo-Formación Acción Inserta destinado a personas con dificultades de inserción laboral o en situación de vulnerabilidad	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	En atención al público destinatario, el programa tiene como finalidad una práctica laboral de inclusión, acompañada de acciones de acompañamiento, motivación y apoyo social a las personas que participan en estos proyectos, seleccionadas por los servicios sociales municipales.	9.900.000€	(*)	
	Programa mixto de empleo-formación Escuelas Taller	Subvenciones. Concurrencia Competitiva	AA. PP. y Tercer Sector	El programa comprende una etapa formativa dirigida a la obtención de una certificación profesional relacionada con el trabajo en alternancia que se realizará después. Se estima que durante una Escuela taller los alumnos pueden obtener dos certificados de la misma especialidad de nivel 1 y nivel 2.	54.300.000€	(*)	

⁶⁵ Valor estimado IVA excluido incluyendo todas sus prórrogas u opciones.

⁶⁶ El plazo de duración del contrato será de 1 año. Se podrá prorrogar anualmente por acuerdo expreso de ambas partes hasta un máximo de cuatro años

ANEXO III.

Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables (Principado de Asturias)

Antecedentes y motivación

Surge en el marco del Componente 23 (Inversión 4) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su éxito ha motivado su nueva programación, mediante licitación, ahora financiado con fondos de la Conferencia Sectorial de Empleo.

Objetivo principal

Realización de los "Itinerarios integrados de inclusión activa orientados a la inserción laboral de personas vulnerables" en las distintas áreas en las que se zonifica el Principado de Asturias.

Los itinerarios tienen una naturaleza integral y están dirigidos a la inserción laboral de los participantes, a los que se les presta una atención individualizada y personalizada, con seguimiento permanente de sus itinerarios de inserción. Por tanto, las atenciones ofrecidas varían en función del perfil y de las necesidades concretas. En todo caso, se realizarán de acuerdo con la Guía Técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Distintos canales de derivación de las personas participantes: a través de las oficinas de empleo del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (SEPEPA), de los servicios sociales del Principado de Asturias, de los servicios sociales y de empleo municipales y de la entidad que desarrolló el programa.

Plazo de ejecución

Un año, prorrogable por plazo máximo de dos años.

Descripción: principales actividades y productos

1. Primera fase: "Rompiendo barreras".

Con una duración estimada de dos meses, en esta fase se trabaja de forma intensiva con las personas participantes, poniendo el énfasis en la motivación para el empleo y la adquisición de habilidades para el aprendizaje, como paso previo a la segunda fase, ya orientada a la inserción laboral.

2. Segunda fase: "Profundizando en el itinerario laboral".

Centrada en el diseño y desarrollo del itinerario, tiene una duración estimada de tres meses y se ajusta a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas.

3. Tercera fase: "Formándose".

Esta fase, que se desarrolla dentro del itinerario laboral, no tiene un carácter obligatorio, pues las acciones formativas se programan en función de los perfiles de los participantes, y en la medida en la que estos demanden una formación especializada o bien una formación en competencias clave.

Finalizadas la segunda y tercera fase, se considera completado el itinerario de inserción de los participantes.

La inserción laboral posterior se considerará conseguida con los requisitos señalados en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Resultados obtenidos

A fecha de elaboración de este informe no es posible valorar los resultados del programa.

Lecciones aprendidas

Este programa ha permitido poner de manifiesto que **la colaboración público-privada puede ofrecer buenos resultados** en relación con la consecución de la inserción de aquellos colectivos especialmente vulnerables, cuyo acceso al empleo se ve dificultado por múltiples circunstancias.

**Programa de orientación, formación e inserción (OFI)
(Castilla y León)**

Antecedentes y motivación

Enmarcado en el Plan Estratégico de Subvenciones del Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL) y el Plan de Empleo de Castilla y León.

Objetivo principal

Desarrollo de proyectos de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción, dirigidos a trabajadores desempleados, que contribuyan a mejorar su cualificación profesional y su capacidad de inserción laboral.

Plazo de ejecución

Última convocatoria de subvenciones para financiar el programa durante el período 2024-2025: hasta el 31 de julio de 2025.

Descripción: principales actividades y productos

Los itinerarios incluyen un acompañamiento integral y continuo al trabajador desempleado, basado en una orientación profesional adecuada y una búsqueda activa de empleo, siendo la formación una parte más de este acompañamiento y comprometiéndose la entidad beneficiaria a la consecución de un número mínimo de inserciones laborales.

Resultados obtenidos

Impacto positivo en la empleabilidad de los participantes y mejora de los resultados de la formación para desempleados en el corto plazo, acelerando la inserción: en las cuatro familias profesionales analizadas, se observa que el programa aumenta la probabilidad de encontrar un empleo entre 10 y 15 puntos porcentuales en comparación con los participantes de formación para desempleados, aunque el impacto diferencial se diluye con el tiempo. No se encuentran diferencias en la calidad del empleo.

Lecciones aprendidas

La AIReF, en su evaluación de este programa, propone reforzar el concepto de itinerario y las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción, así como impulsar el seguimiento y evaluación de la calidad de la formación.

Desafíos o dificultades encontradas

Asimismo, la AIReF considera que se trata de un programa con poca orientación a resultados y sesgo hacia la formación en detrimento de la orientación y la inserción:

- Los objetivos no están asociados a la consecución de hitos medibles basados en un diagnóstico previo de las necesidades de trabajadores y empresas.
- Se produce una identificación entre proyecto y curso que desdibuja el propósito de la definición del itinerario al inicio del programa.
- Los beneficiarios únicamente pueden ser entidades de formación y no se valora su capacidad de efectuar adecuadamente las acciones de orientación y de acompañamiento a la inserción. Se aprecia la necesidad de repensar y equilibrar los criterios basados en el desempeño de las entidades en convocatorias previas.
- Elevado solapamiento con la oferta formativa del programa de formación para desempleados.

**Actuaciones de mejora de la empleabilidad y la inserción dirigidas a colectivos vulnerables
(Castilla-La Mancha)**

Antecedentes y motivación

La línea de inversión "Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Colectivos vulnerables" tiene por finalidad promover el desarrollo de proyectos integrados de inserción laboral para colectivos que presentan especiales dificultades de acceso al empleo, a fin de promover un crecimiento equilibrado y sostenible para toda la población en todo el territorio, paliando las desigualdades entre colectivos y entre regiones.

Objetivo principal

Mejorar las condiciones de empleabilidad de personas desempleadas que pertenezcan a colectivos especialmente vulnerables, con el objetivo final de lograr su inserción laboral en el mercado ordinario de trabajo, mediante la realización de acciones de orientación, información e intermediación laboral por parte de agencias de colocación.

Plazo de ejecución

Máximo de 15 meses desde la notificación de la resolución de concesión.

Descripción: principales actividades y productos

Para lograr los objetivos del programa se desarrollan itinerarios individualizados y personalizados que incluyen distintas acciones, como programas de orientación, acciones de asesoramiento y acompañamiento, seguimiento en la búsqueda de empleo, ayudas a la formación y la conciliación o ayudas a la contratación laboral y para el establecimiento y seguimiento de estas acciones.

En particular, se realizan diversas actuaciones mediante el diagnóstico previo de empleabilidad y el desarrollo de un itinerario en función del perfil de la persona usuaria, realizando tres actuaciones obligatorias (entrevista inicial de acogida y elaboración de perfil profesional, entrevista para el diseño del itinerario de inserción laboral y tutoría de seguimiento) y al menos dos optativas, entre las siguientes:

- Acciones de carácter grupal orientadas directamente a la búsqueda de empleo.
- Acciones de carácter grupal orientadas a complementar habilidades personales.
- Acciones relacionadas con la formación.
- Acciones relacionadas con el autoempleo.
- Acciones facilitadoras de experiencia prelaboral.
- Otras acciones dirigidas a mejorar la empleabilidad, tales como talleres de competencias digitales, talleres de elaboración de currículums vitae, talleres de entrevistas de trabajo, o similares.

Además, se debe alcanzar el porcentaje de inserción solicitado por la agencia de colocación beneficiaria determinado por el número de personas a atender.

Resultados obtenidos

3.196 personas atendidas y 353 personas insertadas.

Lecciones aprendidas

Es necesaria la inclusión de participantes que, cumpliendo los requisitos establecidos, se inscriban voluntariamente en el programa, ya sea desde las agencias de colocación o desde los servicios públicos de empleo. Se debe realizar un seguimiento exhaustivo del proyecto mediante el "Plan de seguimiento", lo que incluye visitas regulares, así como la calidad de las actuaciones desarrolladas con las personas usuarias, además de la comprobación de las instalaciones y la difusión del programa.

Desafíos o dificultades encontradas

Poca motivación de las personas potencialmente destinatarias para participar en el programa o gran tasa de abandono. Formación específica insuficiente del personal de las agencias de colocación con respecto a la utilización del Espacio Telemático Común. Plazos dilatados en la sustitución de las personas participantes que abandonan el proyecto.

Proyectos singulares de inserción e innovación sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de acceso al empleo o mantenimiento del mismo (País Vasco)

Antecedentes y motivación

El programa se encuentra activo desde 2016 y busca la mejora de la empleabilidad y/o el mantenimiento del empleo para colectivos vulnerables.

Objetivo principal

Actuaciones integrales de inserción sociolaboral o mejora de la empleabilidad dirigidas a personas trabajadoras coordinando distintos tipos de intervención, de formación, de orientación y de empleo.

Plazo de ejecución

Desde su publicación hasta el 30 de septiembre del año siguiente. La publicación es anual y se intenta que sea a lo largo del primer trimestre.

Descripción: principales actividades y productos

El programa incluye actuaciones de formación, orientación y prospección:

- Formación: acreditable o no y sin límite de duración.
- Orientación: 20 horas máximo por participante entre orientación individual y grupal.
- Prospección de empleo: mínimo contrato de tres meses a 50% de jornada.

Además, se incluyen otras actuaciones que aporten valor diferencial al proyecto cuyo objetivo sea asegurar la mejora de la empleabilidad del colectivo destinatario y que difiera de las tres actuaciones anteriormente descritas.

Resultados obtenidos

Se dispone de datos para una serie temporal larga (desde 2016), tanto de éxito formativo como de tasa de inserción por cuenta ajena en un periodo de seis meses. En relación con el primer indicador, **el éxito formativo supera el 90%**, llegando a cerca del 99% en alguna convocatoria. Respecto a **la inserción, depende de la convocatoria, pero oscila entre el 30 y el 43%**.

Lecciones aprendidas

Desde sus orígenes se establecieron por convocatoria objetivos de cualificación (finalización y superación de la formación) y de empleo (contrataciones alcanzadas al menos al 50% de jornada). La consecución de dichos objetivos podía modificar la subvención inicialmente concedida. En 2023 dichos objetivos se suprimieron y tras observar que los proyectos se estaban desvirtuando a itinerarios meramente formativos, en 2025 se ha decido volver a introducirlos, si no totalmente si de manera parcial.

Desafíos o dificultades encontradas

El colectivo al que van dirigidos (personas en situación de vulnerabilidad) y, especialmente, las personas sin permiso de residencia, dificulta la finalización de los itinerarios con prácticas y posteriores contrataciones. Además, la oferta formativa para desempleados es tan amplia que las entidades encuentran dificultades a la hora de cubrir las plazas.

Por otra parte, los proyectos singulares son itinerarios integrales, donde todos los participantes deben pasar por todas las actuaciones que lo integran, siendo más largos en duración que un curso al uso y con el riesgo consiguiente de abandono.

Finalmente, la revisión de las justificaciones una vez ejecutados los proyectos es muy laboriosa (comprobaciones en vida laboral, aplicativo de orientación e intermediación...) y se ha apreciado que para aquellas entidades que ejecutan por primera vez este tipo de actuaciones el uso de los diferentes aplicativos (orientación, intermediación, formación...) resulta complicado.

Proyectos integrales para la inserción laboral (Andalucía)

Antecedentes y motivación

Tiene como antecedentes otros programas gestionados por el Servicio Andaluz de empleo, entre ellos el Programa de Proyectos Territoriales para el Reequilibrio y la Equidad para Colectivos Vulnerables. En particular, obedece a una decisión estratégica del Servicio Andaluz de Empleo dedicar todos los programas de gestión por terceros a colectivos de especial interés (personas vulnerables, jóvenes, víctimas de violencia de género, mayores de 45 años, personas con discapacidad física, sensorial, intelectual...), mientras que su red de oficinas atiende al colectivo general de desempleados.

Objetivo principal

Mejorar la atención a los citados colectivos en materia de orientación con el objetivo de su integración en el mercado de trabajo. Se considera que dichos colectivos requieren de una especialización en su atención, tanto de los técnicos como, en ocasiones, de las instalaciones, que no se encuentra al alcance del servicio público de empleo.

Plazo de ejecución

La duración es de 18 meses cada convocatoria y están previstas varias convocatorias en el marco presupuestario del Fondo Social Europeo Plus (FSE+). En concreto, la convocatoria actual se desarrolla de enero de 2024 a junio de 2025.

Descripción: principales actividades y productos

Los proyectos integrales se componen de diversas acciones para la atención (entre las que se incluyen las actuaciones de orientación laboral y las de formación) así como de acciones para la inserción (que contemplan las actuaciones de orientación para el empleo y las de prospección en el mercado de trabajo).

Acciones para la atención

- Actuaciones de orientación laboral: diagnóstico de empleabilidad y diseño y elaboración del itinerario personalizado que facilite la búsqueda de empleo de las personas participantes.

Actuaciones de sensibilización y para el desarrollo de aspectos personales para la ocupación: actuaciones sobre el proceso, técnicas, recursos y herramientas de búsqueda activa de empleo, confección del currículum, taller de entrevista de trabajo, así como información general sobre el mercado de trabajo y asesoramiento en materia de autoempleo.

- Actuaciones formativas que permitan la adquisición de conocimientos técnicos, competencias laborales y habilidades para mejorar la empleabilidad.

Acciones para la inserción

- Actuaciones de orientación laboral para la inserción: incluye el acompañamiento en el empleo, con acciones de información y de acompañamiento sobre recursos de empleo y empresas, activación y cambio emocional para la búsqueda activa de empleo, preparación para el proceso de selección y preparación para la incorporación laboral.

- Actuaciones de prospección del mercado laboral del territorio en el que se desarrolle el programa, que permita la obtención de información actualizada sobre la situación económica y laboral del entorno, la identificación de las necesidades de personal de su tejido empresarial, perfiles laborales requeridos, captación de ofertas de empleo, así como la difusión del programa y la propuesta de la candidatura de las personas participantes para cubrir las vacantes detectadas en las empresas, todo ello con objeto de cumplir el objetivo de inserción laboral previsto.

Resultados obtenidos

El programa está en plena ejecución por lo que se considera que todavía no es posible valorar los eventuales resultados.

Lecciones aprendidas

Pese a lo anterior, se han detectado determinadas necesidades:

- Mejorar la plataforma informática que soporta el seguimiento del programa.
- Redefinir las acciones de formación para adecuarlas a las circunstancias del demandante.
- Evitar la concentración de proyectos en determinadas entidades.

Desafíos o dificultades encontradas

Entre los desafíos o dificultades encontradas se encuentran, por un lado, el elevado volumen de entidades y, por otro, la dificultad de realizar comprobaciones materiales.

**Proyectos integrales de empleo
(Servicio Público de Empleo Estatal: Ceuta y Melilla)**

Antecedentes y motivación

La necesidad de trabajar con los colectivos en situación de vulnerabilidad o más alejados del mercado laboral mediante un acompañamiento singularizado y permanente de servicios adaptados a sus necesidades individuales y a los requerimientos del mercado de trabajo territorial en el que se desarrollan. Es fruto de la experimentación de proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad en el marco de la cuarta inversión del Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Objetivo principal

Mejorar la empleabilidad de las personas destinatarias para lograr su inserción laboral mediante itinerarios personalizados que comprendan acciones de información, orientación, asistencia, asesoramiento, formación, práctica laboral y, en su caso, movilidad geográfica para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de las habilidades sociales, complementadas con actuaciones de captación, registro y gestión de ofertas laborales que deriven en contrato de trabajo de las personas participantes.

Plazo de ejecución

Convocatorias anuales.

Descripción: principales actividades y productos

Definición de itinerarios personales de empleo a partir de la elaboración de un perfil profesional individualizado, que se complementa con acciones de prospección e intermediación laboral y con incentivos por cada inserción conseguida.

Resultados obtenidos

Inserción profesional de personas desempleadas perceptoras de prestaciones: con carácter general, al menos el 40 % de las personas participantes en las acciones que configuren estos programas son perceptoras de prestaciones o subsidios por desempleo, del ingreso mínimo vital o de otras ayudas similares que se establezcan por la Administración General del Estado o por las comunidades autónomas. Recuperación de la autonomía, motivación y autoconfianza personal, social y profesional.

Lecciones aprendidas

Se obtienen **buenos resultados de inserción laboral con colectivos con especiales dificultades de colocación**. Importancia de la colaboración público-privada o público-pública para la gestión de acciones de prospección empresarial e intermediación laboral. Se genera valor añadido para la integración personal, social y laboral de personas en desempleo de larga duración.

Desafíos o dificultades encontradas

Factores condicionantes del éxito del programa son la calidad y efectividad de la prospección empresarial e intermediación laboral, que ha de tener una perspectiva integral y atender a las necesidades de cobertura de puestos de trabajo y de nuevos perfiles planteadas por las empresas y/o determinados sectores de actividad, así como los servicios que configuren el itinerario que han de personalizarse en función de las personas beneficiarias.

esade

EsadeEcPol - Center
for Economic Policy

LEAD EDITORIAL

Carlos Victoria

Consultor independiente y
profesor asociado de la UCM

CON LA PARTICIPACIÓN DE

Teresa Raigada

Directora de proyectos,
EsadeEcPol

Jorge Galindo

Director adjunto, EsadeEcPol

Con el apoyo
de **ingeus**

