



*El futuro de los servicios públicos de empleo ante el reto de la inteligencia artificial:  
¿amortiguadores o artífices?*

*Libro Blanco  
por una refundación de los servicios públicos de empleo  
en la era de la transición cognitiva*

*Thierry HUORT*

*Febrero de 2026*

**Aviso**

El presente documento constituye una traducción, realizada con la ayuda de una herramienta de traducción automática, de un texto original redactado en francés. A pesar del cuidado puesto en esta traducción, pueden subsistir diferencias de redacción o de interpretación. En caso de discrepancia, prevalecerá la versión original en francés.



Este documento se pone a disposición según los términos de la licencia **Creative Commons Reconocimiento-Sin uso comercial-Compartir bajo las mismas condiciones 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**.

Se le autoriza a compartir y adaptar este documento siempre que:

- mencione al autor,
- no hacer un uso comercial del mismo,
- distribuir cualquier versión modificada bajo la misma licencia.

Texto completo de la licencia: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

*Ilustración de portada generada por inteligencia artificial (herramienta de IA generativa), 2026*

## Preámbulo

La redacción de este Libro Blanco no surgió de un proyecto o de una investigación teórica, sino de una pregunta concreta: ¿cuál es el impacto real de la inteligencia artificial en nuestras estructuras sociales, económicas y democráticas, a medida que sus capacidades avanzan y sus usos se generalizan? Esta pregunta me vino al escuchar una entrevista emitida en la radio francesa France Inter (*L'invité de 8h20, Le grand entretien, el 26 de febrero de 2026*<sup>1</sup>) con Yoshua Bengio, uno de los pioneros de la inteligencia artificial, quien alertaba sobre el poder incontrolado de la IA y los retos que plantea a las sociedades contemporáneas.

Más allá de los aspectos tecnológicos, el intercambio ponía de relieve profundos retos políticos y sociales: la rapidez exponencial de los avances de la IA, la ausencia de mecanismos de regulación sólidos por parte de los gobiernos y el auge de herramientas capaces de transformar radicalmente el trabajo humano, a menudo sin una evaluación clara de las consecuencias sociales.

Esta constatación me llevó a profundizar en la lectura del informe internacional sobre la seguridad de la IA, del que se habla en esta entrevista, para extraer no solo las recomendaciones generales de gobernanza tecnológica, sino también sus implicaciones en un sector fundamental de toda democracia moderna: el trabajo y su organización social.

Así es como se impuso la idea de que la cuestión no es únicamente la de las tecnologías en sí mismas, sino la de la regulación colectiva de sus efectos sobre las personas, las trayectorias profesionales, los mercados laborales y, en el centro de todo ello, los servicios públicos de empleo.

El informe de Bengio no aborda directamente la cuestión del empleo ni de los servicios públicos de empleo. Sin embargo, el análisis de los riesgos que se ponen de relieve —el aumento del poder de los sistemas cognitivos, una gobernanza a menudo dejada en manos de actores privados, la aceleración de las transformaciones socioeconómicas— subraya la necesidad de una respuesta institucional estructurada, democrática y proactiva.

Este Libro Blanco surge de esta tensión:

*¿Cómo preservar, adaptar y reforzar las misiones de los servicios públicos de empleo ante las transformaciones cognitivas en curso, asumiendo plenamente nuestra responsabilidad social y estratégica?*

---

<sup>1</sup> <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-du-jeudi-26-fevrier-2026-4058420>

## Índice

Preámbulo .....	3
Índice .....	4
Introducción.....	5
Un cambio de era: del capital físico al capital cognitivo .....	6
Lo que el informe «Bengio» aporta de radicalmente nuevo .....	6
Hacia una economía de la transición cognitiva .....	7
a. El desplazamiento del «factor clave» de la economía .....	7
b. Una fuerte tendencia a la concentración .....	9
c. La necesaria transformación de las instituciones.....	9
Trayectorias diferenciadas entre los países del Norte y los del Sur.....	10
a. En los países del Norte: una tensión en el seno de las clases medias .....	10
b. En los países del Sur: un debilitamiento de los modelos de integración mundial .....	11
c. La constatación de una divergencia estructural .....	11
La transición cognitiva en la historia de las grandes transformaciones .....	12
De las transformaciones sectoriales a la cuestión institucional .....	13
Hacia una refundación estratégica de los servicios públicos de empleo .....	14
a. La automatización parcial de la intermediación .....	14
b. Del amortiguador sectorial al artífice de las transiciones sistémicas .....	14
c. Una bifurcación diferenciada Norte-Sur .....	15
d. Una nueva responsabilidad .....	15
e. Gobernar la transición cognitiva .....	15
Manifiesto para una refundación de los servicios públicos de empleo en la era de la transición cognitiva.....	17
Conclusiones .....	23
Bibliografía orientativa .....	24

## Introducción

La inteligencia artificial de uso general (GPAI) no constituye una enésima ola de automatización comparable a las transformaciones industriales de los años 70. Marca una ruptura de naturaleza radicalmente nueva: el paso del capital físico al **capital cognitivo**. Lo que hoy se ve afectado ya no es solo el taller o la tienda, la automatización de las actividades de producción o la desmaterialización del comercio, sino nuestra propia capacidad de análisis, planificación y coordinación.

Ante esta «transformación estructural», los servicios públicos de empleo se encuentran en una encrucijada histórica.

Al leer el informe «International Scientific Report on the Safety of Advanced AI – Interim Report (2024)<sup>2</sup>», podemos imaginar claramente que los servicios públicos de empleo (SPE) podrían ver, más rápidamente de lo previsto, su función profundamente redefinida.

Este Libro Blanco tiene como simple objetivo demostrar que, ante esta situación sin precedentes, tanto en los países del Norte como en los del Sur, los servicios públicos de empleo ya no pueden concebirse como meros amortiguadores de los choques sectoriales. Están llamados a convertirse en los **arquitectos de una transición sistémica** y en los garantes de nuestra **soberanía cognitiva**.

Los Servicios Públicos de Empleo se enfrentan hoy en día a un grave riesgo de marginación por parte de las multinacionales tecnológicas que, gracias a su dominio exclusivo de la inteligencia artificial, podrían privatizar de hecho la intermediación y el asesoramiento laboral. Para contrarrestar esta asimetría de poder, los SPE deben imperativamente dejar de dar respuestas aisladas para construir una solidaridad transnacional y reforzar su cooperación a todos los niveles (político, estratégico, tecnológico y de desarrollo de competencias), apoyándose en redes de alianzas estratégicas como WAPES, la AASEP o la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.

Para desarrollar este análisis, les propongo explorar:

- **La transformación del factor clave de la economía**, donde la inteligencia automatizada se convierte en la infraestructura dominante.
- **La divergencia estructural entre el Norte y el Sur**, entre la polarización de las clases medias y la erosión de los modelos de externalización.
- **Un Manifiesto para la refundación de los SPE**, que propone diez palancas estratégicas para que el ser humano siga siendo el proyecto y la IA, la herramienta.

---

<sup>2</sup> Yoshua Bengio et al., Informe científico internacional sobre la seguridad de la IA avanzada – Informe provisional (2024)

## Un cambio de época: del capital físico al capital cognitivo

Europa, por ejemplo, ya ha atravesado grandes transformaciones: el declive de sus industrias extractivas, la contracción de la siderurgia y una desindustrialización progresiva como consecuencia de la globalización. Estos cambios han provocado desempleo, reestructuraciones territoriales y reconversiones masivas. Pero compartían cuatro características: eran sectoriales, territorializadas, progresivas y se basaban en la sustitución del capital físico. La inteligencia artificial de uso general (GPAI) rompe totalmente con esta lógica. Este informe científico internacional coordinado por Yoshua Bengio<sup>3</sup> clasifica explícitamente los impactos en el mercado laboral entre los «riesgos sistémicos»<sup>4</sup>. Esta calificación no es retórica. Señala que nos enfrentamos a una tecnología susceptible de producir efectos transversales, interconectados, potencialmente y exponencialmente rápidos.

Lo que se ve afectado ya no es la mina, ni el taller, ni la tienda, sino la capacidad de análisis, redacción, planificación y coordinación: el capital cognitivo.

## Lo que el informe «Bengio» aporta de radicalmente nuevo

Este informe se diferencia en parte de otras publicaciones sobre el tema de la IA por el hecho de que describe con precisión tres efectos determinantes que distinguen esta nueva transformación en curso de la mayoría de las que ha atravesado nuestra sociedad del trabajo desde principios del siglo XX.

### **La transversalidad cognitiva**

Los sistemas contemporáneos pueden producir textos complejos, asistir en la programación, resolver problemas científicos y analizar vastos corpus documentales<sup>5</sup>. La frontera de la automatización ya no se limita, por tanto, a las tareas rutinarias, sino que afecta al núcleo mismo de las profesiones intermedias cualificadas y a su experiencia. Se trata de una ampliación cualitativa del ámbito automatizable.

### **Una brecha de soberanía**

El informe identifica una fractura mundial estructurada por el acceso al cálculo intensivo, a los datos y al capital<sup>6</sup>. Se trata, mucho más allá de la brecha digital, de un deslizamiento hacia una fractura de infraestructura estratégica: los países que disponen de capacidades de cálculo

---

<sup>3</sup> Yoshua Bengio, informático canadiense nacido en 1964, es profesor en la Universidad de Montreal y uno de los pioneros mundiales del aprendizaje profundo (deep learning). Galardonado con el Premio Turing 2018 junto a Geoffrey Hinton y Yann LeCun, es también fundador del MILA (Instituto Quebequense de Inteligencia Artificial) y copresidente de LoiZéro, una organización dedicada a la seguridad y la ética de la IA. Sus trabajos y declaraciones recientes destacan los riesgos asociados a la pérdida de control de los sistemas de IA y abogan por una regulación internacional más estricta

<sup>4</sup> *Ibid.*, sección 4.3.1.

<sup>5</sup> *Ibid.*, sección 2.2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, sección 4.3.2.

controlan la producción de los modelos y, por tanto, la capacidad cognitiva automatizable. Esto transforma la cuestión del empleo en una cuestión de soberanía.

### La incertidumbre radical

A diferencia de las transiciones industriales anteriores, el informe destaca la falta de consenso sobre la velocidad de progresión futura<sup>7</sup> de esta evolución. Esta incertidumbre temporal cambia profundamente la naturaleza de la gobernanza pública: hay que actuar sin certeza sobre el ritmo, con un riesgo real de quedarse rezagado.

## Hacia una economía de la transición cognitiva

En estos momentos estamos asistiendo a un cambio profundo en el funcionamiento de la economía. Para comprender lo que está en juego con la inteligencia artificial general (GPAI), resulta útil analizar cómo se estructuraron las grandes transformaciones del pasado.

Les propongo aquí una sencilla observación en tres dimensiones:

- el desplazamiento del «factor clave» de la economía
- La fuerte tendencia a la concentración
- La necesaria transformación de las instituciones

### a. El desplazamiento del «factor clave» de la economía

A cada gran período económico le corresponde un factor dominante.

Período	Lo que genera principalmente la riqueza	Protagonista
<b>Revolución industrial</b>	Las máquinas y las fábricas (capital físico)	La industria
<b>Globalización</b>	Los flujos financieros y las cadenas logísticas	Las multinacionales
<b>Transición actual (GPAI)</b>	Las capacidades de análisis automatizadas (capital cognitivo)	Las grandes infraestructuras digitales

Hoy en día, ya no son solo las fábricas o el capital financiero los que estructuran la economía, sino la capacidad de procesar, analizar y explotar la información (datos) a gran escala.

La inteligencia artificial transforma el conocimiento y el razonamiento en una infraestructura técnica.

---

<sup>7</sup> Ibid., Resumen ejecutivo.

En otras palabras: lo que se convierte en estratégico ya no es solo producir, ni solo financiar, sino dominar la inteligencia automatizada y, sobre todo, la automatización de la inteligencia.

## b. Una fuerte tendencia a la concentración

Este nuevo «capital cognitivo» tiene características particulares:

- requiere infraestructuras muy costosas (centros de cálculo, centros de datos, etc.);
- se basa en volúmenes masivos de datos (Data),
- se beneficia en gran medida de las economías de escala (cuanto más grande se es, más eficiente se vuelve).

**Resultado: una minoría de actores concentra la mayor parte de estas capacidades.**

Esto genera:

- una dependencia tecnológica para los demás países y sus instituciones;
- una mayor concentración del poder económico;
- un riesgo de asimetría entre quienes producen los modelos y quienes los utilizan.

La IA se convierte así en algo comparable a una infraestructura estratégica, como la energía o las redes financieras. Los datos constituyen ahora un recurso estructurante del poder económico<sup>8</sup>.

## c. La necesaria transformación de las instituciones

A lo largo de la historia, cada gran transformación económica ha obligado a las instituciones a evolucionar.

- La industrialización condujo a la creación del derecho laboral y de la protección social.
- La globalización transformó las políticas industriales y los mecanismos de acompañamiento de las transiciones.

Hoy en día, si la inteligencia artificial modifica la forma en que se utilizan y valoran las competencias, las instituciones reguladoras del mercado laboral también deben adaptarse.

Los servicios públicos de empleo, que fueron concebidos para acompañar las transiciones industriales o sectoriales, se enfrentan ahora a una transformación más amplia: **una transición cognitiva**.

Esto significa que su papel está evolucionando, pasando del acompañamiento de sectores en declive o en tensión a una gestión estratégica de transformaciones transversales y rápidas.

---

<sup>8</sup> Banco Mundial (2021), *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor*. El informe analiza los datos como una infraestructura esencial para el desarrollo e insiste en los retos de gobernanza y equidad relacionados con su concentración.

Así, la transición actual no afecta solo a las profesiones: afecta a la forma en que la propia inteligencia se convierte en una infraestructura económica. Y cuando la infraestructura cambia, las instituciones deben evolucionar.

Es en este contexto donde se plantea la cuestión del papel futuro de los servicios públicos de empleo.

## Trayectorias diferenciadas entre los países del Norte y los del Sur

La transición cognitiva impulsada por la IA no tendrá efectos homogéneos en todas las regiones. Se inscribirá en estructuras económicas ya diferenciadas y amplificará ciertas fragilidades propias de cada espacio.

### a. En los países del Norte: tensión en el seno de las clases medias

En las economías desarrolladas, el impacto no será necesariamente espectacular, pero podría ser silencioso y profundo.

El primer riesgo es el de una **mayor polarización de las clases medias administrativas y del sector terciario**: la polarización significa que el centro de la pirámide social se estrecha hasta dejar solo dos extremos:

- **La parte alta de la escala:** quienes dirigen la IA, toman las decisiones finales y gestionan la estrategia compleja.
- **La parte inferior de la escala:** los oficios de servicios manuales no automatizables (sanidad, logística, artesanía).

Las profesiones intermedias, los «cuellos blancos» (juristas, contables, gestores, analistas, ejecutivos administrativos) realizan precisamente las tareas que la GPAI está empezando a estructurar y reproducir: análisis, síntesis, redacción, elaboración de recomendaciones.

Esta exposición de los empleos cualificados a la automatización cognitiva está ya documentada a escala internacional<sup>9</sup>

No se trata de una desaparición brusca, sino de una **transformación progresiva de ciertas funciones**:

- mediante la automatización parcial de las tareas estandarizadas;
- la reconfiguración de las responsabilidades;
- el aumento de las exigencias en materia de competencias estratégicas.

El cambio también podría afectar al núcleo mismo del aparato público: las administraciones, percibidas durante mucho tiempo como relativamente protegidas de los impactos

---

<sup>9</sup> OCDE (2023), *Perspectivas del empleo de la OCDE 2023: La inteligencia artificial y el mercado laboral*. La OCDE destaca que las profesiones altamente cualificadas se ven cada vez más afectadas por la automatización de tareas cognitivas no rutinarias.

tecnológicos, podrían ver cómo ciertas funciones se internalizan, racionalizan o reestructuran bajo el efecto de la automatización cognitiva.

En otras palabras, la transformación no solo afectará a las empresas privadas, sino que podría llegar a la mayoría de las propias instituciones públicas.

### b. En los países del Sur: un debilitamiento de los modelos de integración mundial

En muchos países del Sur, la dinámica es bastante diferente: la integración de numerosos países en la economía mundial se ha producido a menudo mediante el desarrollo de servicios externalizados: centros de atención telefónica, atención al cliente, tramitación administrativa, gestión documental, contabilidad o servicios jurídicos básicos.

Estas actividades se basaban en una clara ventaja comparativa: una mano de obra cualificada, incluso muy cualificada, a un coste competitivo. Sin embargo, si las tareas que constituyen estas actividades se pueden automatizar, esta ventaja comparativa se erosiona.

El competidor ya no es otro país de bajo coste, sino la inteligencia artificial...

De hecho, el informe destaca que la automatización de una amplia gama de tareas de servicios es técnicamente plausible<sup>10</sup>.

Esta perspectiva afecta directamente a las economías basadas en la externalización, una constatación compartida con la Organización Internacional del Trabajo<sup>11</sup>.

A esto se suma un segundo riesgo: el de una **mayor dependencia de las plataformas extranjeras** que controlan los modelos, las infraestructuras y los estándares tecnológicos.

Por último, se perfila un tercer peligro: la marginación en las nuevas cadenas de valor cognitivas. Si el diseño, el entrenamiento y la arquitectura de los sistemas siguen concentrados en otros lugares, los países del Sur podrían quedar relegados a funciones periféricas, sin control estratégico de la infraestructura cognitiva.

### c. La constatación de una divergencia estructural

Así, mientras que los países del Norte se enfrentan a una recomposición interna de sus clases medias y sus administraciones, los países del Sur se enfrentan al riesgo de un debilitamiento externo de su posición en la economía mundial.

En ambos casos, no se trata solo de puestos de trabajo que están en juego, sino de modelos de desarrollo.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, sección 4.3.1

<sup>11</sup> Organización Internacional del Trabajo (2023), *Generative AI and Jobs: A Global Analysis*. La OIT destaca que las tareas administrativas, de apoyo y de tramitación documental se encuentran entre las más expuestas a los sistemas de IA generativa.

## La transición cognitiva en la historia de las grandes transformaciones

Para comprender el alcance de la inteligencia artificial de uso general (GPAI), resulta útil situarla en la sucesión de las grandes transformaciones económicas de las últimas décadas. Todas ellas han afectado profundamente al empleo. Pero ninguna ha funcionado exactamente de la misma manera.

Los cambios de la segunda mitad del siglo XX fueron, en un primer momento, sectoriales. El declive de la minería (años 1950-1980) y la crisis de la siderurgia (años 1970-1990) afectaron a territorios identificables, a lo largo de largos periodos de tiempo. Los servicios públicos de empleo desempeñaron entonces un papel de amortiguador territorial, acompañando reconversiones masivas pero circunscritas.

La globalización manufacturera (años 1980-2010) desplazó las cadenas de valor industriales. Debilitó a las clases obreras en los países del Norte, al tiempo que abrió oportunidades de integración productiva para numerosos países del Sur.

El auge de las plataformas y del comercio en línea (años 2000-2020) transformó posteriormente la distribución y la logística mundial. Una vez más, el cambio fue profundo, pero se concentró en un sector concreto.

La transición cognitiva introducida por la GPAI marca una etapa diferente. No se limita a un sector; afecta a funciones presentes en todos los sectores: análisis, redacción, planificación, coordinación, relación con el cliente. Incide no solo en la producción, sino en la propia organización del trabajo.

Esta particularidad se aprecia con mayor claridad en una lectura sintética:

Transformación	Periodo aproximado	Naturaleza del impacto	Impacto principal en el Norte	Impacto principal en el Sur	Instituciones más afectadas
<b>Declive de la minería</b>	Décadas de 1950-1980	Sectorial, territorial	Reconversión de cuencas mineras, desempleo localizado	Impacto indirecto	Territorios, políticas sociales
<b>Crisis de la siderurgia</b>	Décadas de 1970-1990	Sector industrial	Cierres de fábricas, reestructuraciones	Industrialización parcial en otros lugares	Cuencas industriales
<b>Globalización de la industria manufacturera</b>	Décadas de 1980-2010	Sectorial global	Desindustrialización parcial	Integración industrial	Industria manufacturera
<b>Transformación del comercio (plataformas)</b>	Años 2000-2020	Digital, logística	Transformación del comercio minorista	Mayor acceso, pero mayor dependencia	Comercio, logística

<b>Transición cognitiva (GPAI)</b>	Años 2020-?	Transversal, cognitiva	Polarización del sector terciario, transformación administrativa	Erosión del modelo BPO, dependencia tecnológica	Instituciones de intermediación
------------------------------------	-------------	------------------------	--	---	---------------------------------

Surgen dos diferencias importantes:

- En primer lugar, las transformaciones anteriores desplazaban sectores; la transición cognitiva atraviesa todos los sectores. No afecta solo a la producción o a la distribución e , sino a las funciones de análisis y decisión que estructuran el conjunto de la economía.
- En segundo lugar, la globalización manufacturera había redistribuido los empleos del Norte hacia el Sur. La transición cognitiva podría generar una nueva divergencia: presión interna sobre las clases medias del sector terciario en los países desarrollados y fragilización externa de los modelos de integración a través de los servicios en los países del Sur.

Así, la transformación actual no solo pone en tela de juicio los sectores productivos. Cuestiona las instituciones que organizan la intermediación y la regulación del trabajo.

En esto se diferencia de las grandes transformaciones de la segunda mitad del siglo XX: no solo afecta al empleo, sino a las propias estructuras que lo enmarcan.

## De las transformaciones sectoriales a la cuestión institucional

Si bien las grandes transformaciones industriales obligaron a los servicios públicos de empleo a acompañar las reconversiones sectoriales o territoriales, la transición cognitiva los sitúa en una situación inédita. Ya no se trata solo de gestionar las consecuencias sociales de un desplazamiento de actividades, sino de anticipar una transformación de las propias funciones que estructuran el mercado laboral: análisis de competencias, emparejamiento, orientación, planificación de trayectorias.

En otras palabras, la cuestión ya no es únicamente la de los empleos destruidos o creados. Se convierte en la de la arquitectura del mercado laboral.

Cuando la inteligencia artificial es capaz de generar diagnósticos, sugerir trayectorias o estructurar información compleja, entra directamente en el ámbito de actividad de las instituciones de intermediación. Los servicios públicos de empleo ya no son solo amortiguadores de los choques económicos; se convierten ellos mismos en parte integrante de la transformación en curso.

Por eso, la transición cognitiva no puede analizarse como una simple evolución tecnológica. Plantea una cuestión institucional fundamental: ¿cómo deben evolucionar los servicios públicos de empleo cuando las funciones cognitivas intermedias —las que sustentan el asesoramiento, la orientación y el acompañamiento— se vuelven parcialmente automatizables?

La respuesta a esta pregunta determinará en gran medida su papel futuro, tanto en los países del Norte como en los del Sur.

## Hacia una refundación estratégica de los servicios públicos de empleo

La transición cognitiva no constituye simplemente un nuevo entorno tecnológico para los servicios públicos de empleo. Modifica las propias condiciones en las que estos desempeñan su misión.

Históricamente, los servicios públicos de empleo se han concebido para cumplir tres funciones principales: la intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo, el acompañamiento de las transiciones sectoriales y la gestión del desempleo friccional o coyuntural. Su papel se ha ampliado progresivamente con el auge de las políticas activas, pero su actividad principal ha seguido siendo la organización del encuentro entre competencias y oportunidades.

Sin embargo, la GPAI introduce una transformación más profunda.

### a. La automatización parcial de la intermediación

Las funciones de análisis de CV, detección de competencias transferibles, trazado de trayectorias o sugerencia de itinerarios pueden ahora automatizarse parcialmente. Lo que ayer dependía exclusivamente del criterio humano —estructurar un itinerario, identificar similitudes entre profesiones, proponer alternativas— puede ser asistido, o incluso generado, por sistemas de inteligencia artificial.

Esto no significa la desaparición del papel del asesor. Pero sí desplaza su centro de gravedad.

La intermediación se vuelve híbrida: combina el cálculo algorítmico y el criterio humano.

La cuestión ya no es si los servicios públicos de empleo deben utilizar estas herramientas, sino cómo las integran sin perder su capacidad de arbitraje y su responsabilidad social.

### b. Del amortiguador sectorial al arquitecto de transiciones sistémicas

En las crisis industriales anteriores, los SPE intervenían a posteriori: acompañaban las reconversiones tras cierres de fábricas o reestructuraciones.

En la transición cognitiva, podrían verse llamadas a intervenir en una fase previa:

- identificar los sectores expuestos a la automatización cognitiva;
- anticipar las reconfiguraciones de competencias;
- orientar las políticas de formación;
- contribuir a la evaluación del impacto de las implementaciones tecnológicas.

Ya no serían meros gestores de los flujos de demandantes de empleo, sino actores estratégicos de la transformación económica.

### c. Una bifurcación diferenciada entre el norte y el sur

Esta reestructuración no adoptará la misma forma según los contextos.

En los países del Norte, la prioridad será acompañar la transformación de las clases medias del sector terciario y de las funciones administrativas. Los SPE deberán gestionar una mayor complejidad de las trayectorias, con reconversiones cualificadas y una mayor movilidad horizontal.

En los países del Sur, el reto es doble: preservar las trayectorias de integración en la economía mundial y evitar una dependencia excesiva de las infraestructuras extranjeras. Los SPE pueden desempeñar un papel estratégico en este sentido, orientando las políticas de competencias hacia segmentos menos automatizables y apoyando la mejora de las cualificaciones.

### d. Una nueva responsabilidad

Si la transición cognitiva afecta a las funciones de análisis, coordinación y decisión, entonces afecta al núcleo mismo de los servicios de intermediación.

Los servicios públicos de empleo no pueden permanecer al margen de esta transformación. Deben convertirse en:

- observatorios permanentes de las transformaciones del trabajo;
- garantes de un uso responsable de las herramientas de IA;
- mediadores entre la inteligencia algorítmica y las trayectorias humanas;
- agentes de la cohesión social en un contexto de creciente incertidumbre.

En otras palabras, la GPAI no solo pone en tela de juicio la organización del trabajo. Invita a replantearse la misión pública de acompañamiento del trabajo.

### e. Gobernar la transición cognitiva

La transición cognitiva introducida por la inteligencia artificial de uso general no constituye ni una simple modernización tecnológica ni una ola de automatización adicional. Afecta al núcleo mismo de las funciones de análisis, coordinación y decisión que estructuran las economías contemporáneas.

Las transformaciones industriales del pasado desplazaron sectores; la transición actual atraviesa todos los sectores. Aquellas afectaron a territorios; esta afecta a las funciones cognitivas. Aquellas exigieron políticas de ajuste; esta exige una transformación institucional.

Los servicios públicos de empleo se encuentran así en un punto de inflexión. Si se limitan a gestionar los flujos del mercado laboral, corren el riesgo de quedar marginados por las infraestructuras algorítmicas privadas.

Si se posicionan como actores estratégicos de la transición cognitiva, pueden convertirse en pilares de la cohesión social y la soberanía económica.

Las transformaciones analizadas pueden sintetizarse en el paso de un modelo histórico de amortiguador a un modelo emergente de arquitecto de la transición cognitiva:

<b>Dimensión</b>	<b>Modelo histórico (Amortiguador)</b>	<b>Nuevo modelo (Arquitecto)</b>
<b>Naturaleza del impacto</b>	Sectorial y localizado (agricultura, minería, siderurgia, comercio, etc.)	Transversal y sistémico (funciones cognitivas)
<b>Objetivo principal</b>	Tareas rutinarias y capital físico	Experiencia, análisis y capital cognitivo
<b>Temporalidad</b>	Reactiva (tras la pérdida del empleo)	Anticipatoria y preventiva
<b>Papel del asesor</b>	Operador de intermediación más o menos transformadora	Ingeniero de trayectorias y mediador de IA
<b>Herramienta de decisión</b>	Juicio humano exclusivo	Hibridación (cálculo algorítmico + arbitraje humano)
<b>Cuestión política</b>	Protección social y reconversión	Soberanía cognitiva y cohesión social

Este cambio no es un ajuste marginal, sino que constituye una refundación institucional. La cuestión ya no es: ¿cómo acompañar las consecuencias de la transformación?, sino: ¿cómo gobernar sus condiciones?

## Manifiesto para una refundación de los servicios públicos de empleo en la era de la transición cognitiva

La inteligencia artificial de uso general no es una evolución técnica, sino una transformación de la infraestructura. Transforma la forma en que la economía produce, decide, coordina y orienta. Afecta al núcleo de las funciones cognitivas intermedias. Incide en las clases medias administrativas, las cadenas de valor de los servicios y los modelos de integración internacional.

Ante esto, los servicios públicos de empleo tienen dos opciones: adaptar marginalmente sus herramientas o reformular su misión.

Este manifiesto apuesta por la segunda vía con 10 recomendaciones:

### **1. Dejar de ser meros gestores del desempleo**

Los servicios públicos de empleo se han concebido históricamente para gestionar las consecuencias sociales de las transformaciones económicas: despidos colectivos, crisis sectoriales, desempleo coyuntural. Su legitimidad se ha construido en torno a la gestión de las rupturas, con una lógica principalmente reparadora.

Sin embargo, la transición cognitiva modifica la propia naturaleza de los desequilibrios del mercado laboral. No solo produce choques visibles, sino también reconfiguraciones progresivas, difusas y, a veces, silenciosas de las competencias y las funciones.

En este contexto, una postura estrictamente reactiva resulta insuficiente.

Los servicios públicos de empleo ya no pueden limitarse a gestionar el desempleo. Deben convertirse en instituciones plenamente implicadas en la gobernanza del trabajo.

Esto implica una ampliación explícita de su misión:

- integrar la anticipación de las transformaciones tecnológicas en su mandato;
- contribuir a la evaluación de los efectos de la innovación sobre el empleo y las competencias;
- participar en la regulación de las transiciones sectoriales y territoriales.

Ya no se trata solo de hacer frente a las consecuencias de un cambio, sino de definir las condiciones del mismo.

### **2. Rechazar la dependencia de los algoritmos**

La integración de herramientas de inteligencia artificial en los servicios públicos de empleo puede mejorar el análisis y la eficacia operativa. Pero una dependencia total de sistemas privados, opacos o no controlados debilita su capacidad estratégica.

Un servicio público que no comprende las herramientas que utiliza, o que no puede discutir sus parámetros, pierde progresivamente su capacidad de arbitraje.

Por lo tanto, la cuestión no es rechazar la IA, sino controlar sus condiciones de uso.

Los servicios públicos de empleo deben:

- desarrollar competencias internas en análisis de datos y comprensión de los sistemas algorítmicos;
- exigir la transparencia, la explicabilidad y la auditabilidad de las herramientas utilizadas;
- preservar el control público de los datos relativos a las competencias y las trayectorias profesionales.

Los datos sobre competencias constituyen una infraestructura estratégica. Perder el control sobre ellos equivaldría a delegar parte de la regulación del mercado laboral a actores privados.

La soberanía cognitiva no es un eslogan. Es una condición de legitimidad institucional y de responsabilidad democrática.

### **3. Hacer de la anticipación una obligación institucional**

Los servicios públicos de empleo han actuado durante mucho tiempo a posteriori de las rupturas: tras el cierre de una planta, tras la pérdida de un empleo, tras la crisis sectorial. La transición cognitiva impone un desplazamiento temporal de la acción pública.

Ya no basta con acompañar a las personas una vez que se ha producido la ruptura. Es necesario identificar las vulnerabilidades antes de que se traduzcan en destrucciones masivas de empleo o en descensos duraderos en la escala social.

Esto supone:

- identificar de forma precoz los oficios expuestos a la automatización cognitiva;
- organizar reconversiones preventivas, antes de que las trayectorias se deterioren;
- alertar a los responsables políticos sobre los desequilibrios emergentes.

La anticipación ya no puede ser una actividad periférica o experimental. Debe convertirse en una obligación institucional integrada en el núcleo del mandato de los servicios públicos de empleo.

El ejercicio de prospectiva sobre las profesiones y las competencias ya constituye una herramienta central de la política pública<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> France Stratégie (2019), *El empleo y las profesiones de aquí a 2030*. El informe destaca la importancia de la prospectiva para anticipar las transformaciones sectoriales y orientar las políticas de formación.

En un contexto de aceleración tecnológica, la rapidez de la reacción suele ser demasiado lenta. La previsión estructurada se convierte en una condición para la estabilidad social.

#### **4. Transformar la profesión de asesor**

El auge de las herramientas de inteligencia artificial está transformando profundamente la función de intermediación. Cuando el análisis de competencias, la detección de similitudes entre profesiones o la sugerencia de itinerarios profesionales pueden ser asistidos por sistemas algorítmicos, el papel del asesor ya no puede limitarse a aplicar procedimientos estandarizados.

El asesor ya no puede ser un simple operador administrativo que se limita a poner en contacto a las partes. Debe convertirse en un profesional capaz de interpretar, contextualizar y, si es necesario, cuestionar las recomendaciones de los sistemas automatizados.

Ahora le corresponde:

- interpretar las recomendaciones algorítmicas teniendo en cuenta las particularidades individuales;
- actuar como ingeniero de trayectorias profesionales, construyendo itinerarios coherentes en un entorno inestable;
- desempeñar un papel de mediador entre la inteligencia artificial, herramienta de ayuda a la toma de decisiones, y el proyecto humano, que nunca se reduce a una optimización estadística.

El algoritmo puede sugerir una correspondencia; no puede captar las dimensiones biográficas, sociales o simbólicas de una elección profesional.

Esta transformación no supone una marginación del asesor. Al contrario, constituye un aumento de la responsabilidad. Implica una elevación del nivel de competencia, una mayor autonomía en el análisis y una capacidad reforzada de arbitraje.

En otras palabras, el orientador deja de ser un mero ejecutor de procedimientos para convertirse en un actor estratégico de la cohesión social en un mercado laboral asistido por la inteligencia artificial.

#### **5. Asumir un papel ético y político**

La integración de sistemas de inteligencia artificial en las políticas de empleo no es neutra. Influye en la forma en que se evalúan las competencias, se orientan las trayectorias y se definen las prioridades. Puede, según sus parámetros, reforzar las desigualdades existentes o crear otras nuevas.

Los servicios públicos de empleo no pueden limitarse a un uso técnico de estas herramientas. Deben asumir sus implicaciones normativas.

Establecer líneas rojas no es una postura ideológica, sino una responsabilidad institucional.

Esto implica, en particular:

- rechazar cualquier decisión automatizada sin una supervisión humana efectiva;
- excluir el uso de algoritmos no explicables o no auditables;
- prevenir los mecanismos que generen discriminaciones indirectas o invisibles.

Lo que está en juego no se limita al cumplimiento de la ley. Se trata de la confianza en la acción pública.

En un entorno en el que las decisiones pueden verse influidas por sistemas opacos, los servicios públicos de empleo deben ser garantes de la justicia, la equidad y la transparencia en el uso de la inteligencia artificial.

Su legitimidad se basa en esta capacidad de articular la innovación tecnológica y la responsabilidad democrática

## **6. Pasar de la intermediación a la regulación**

La intermediación clásica, es decir, la puesta en relación de la oferta y la demanda de trabajo, se basa esencialmente en una labor de información y emparejamiento. Consiste en identificar correspondencias entre las competencias declaradas y las necesidades expresadas. Esta función, basada en el tratamiento de datos y la optimización estadística, puede automatizarse en gran medida hoy en día.

Lo que no se puede automatizar, en cambio, es la regulación sistémica del mercado laboral. La regulación no solo tiene como objetivo optimizar las transacciones individuales. Consiste en preservar los equilibrios colectivos: anticipar la escasez de competencias, prevenir los desequilibrios sectoriales, limitar las fracturas territoriales y evitar las dinámicas de polarización social. En otras palabras, la intermediación busca la eficacia inmediata; la regulación tiene como objetivo la sostenibilidad del sistema.

En un contexto de transición cognitiva, esta función reguladora cobra un papel central. Los servicios públicos de empleo deben contribuir:

- a la evaluación prospectiva de los impactos de la innovación en el empleo;
- a la orientación estratégica de las políticas de formación;
- a la coherencia territorial de las transformaciones;
- a la identificación temprana de las fragilidades estructurales.

Ya hoy en día, su legitimidad no reside únicamente en su capacidad para colocar a las personas, sino en su capacidad para estabilizar un mercado laboral en transformación.

## **7. Reinventar la cooperación Norte-Sur**

La transición cognitiva no se desarrolla en terreno neutral. Se inscribe en las asimetrías preexistentes de acceso a las infraestructuras digitales, a las capacidades de cálculo y a los datos.

Sin coordinación, corre el riesgo de acentuar las fracturas mundiales: concentración de las capacidades cognitivas automatizadas en algunos países, dependencia tecnológica en otros.

Los servicios públicos de empleo no pueden ignorar esta dimensión geopolítica.

Actuar de forma aislada equivaldría a reforzar una lógica de dependencia. Actuar colectivamente abre la posibilidad de poner en común las capacidades.

Esto supone construir:

- alianzas de competencias entre instituciones públicas;
- mecanismos para compartir herramientas y conocimientos especializados;
- dispositivos de solidaridad cognitiva que permitan reducir las asimetrías.

La brecha relacionada con la inteligencia artificial no es una fatalidad. Solo se vuelve inevitable si las instituciones públicas renuncian a cooperar.

La cooperación Norte-Sur ya no es una cuestión secundaria; se convierte en una condición para la soberanía compartida.

## **8. Convertirse en instituciones estratégicas de cohesión social**

La transición cognitiva puede acentuar las dinámicas de polarización: concentración de oportunidades en los segmentos más cualificados, fragilización de las trayectorias intermedias, tensiones territoriales.

En este contexto, los servicios públicos de empleo no son meros operadores técnicos. Ocupan una posición estratégica en la arquitectura social.

Deben posicionarse como:

- amortiguadores inteligentes, capaces de absorber los choques sin paralizar las dinámicas;
- estabilizadores de trayectorias, acompañando la movilidad y limitando los descensos sociales duraderos;
- arquitectos de un mercado laboral sostenible, que concilie innovación y cohesión.

La cohesión social no es un efecto secundario del crecimiento. Es el resultado de una regulación activa de las transiciones. En este sentido, los servicios públicos de empleo contribuyen directamente a la estabilidad democrática.

## **9. Repensar la temporalidad de la acción pública**

Las grandes transformaciones industriales del pasado se desarrollaron a lo largo de varias décadas. Dejaban a las instituciones tiempo para ajustar progresivamente sus mecanismos.

Las transformaciones cognitivas, en cambio, pueden acelerarse en pocos años, o incluso en pocos meses, bajo el efecto de los avances tecnológicos y las economías de escala.

Esta aceleración modifica la temporalidad de la acción pública.

Los servicios públicos de empleo deben aprender a funcionar en un régimen de incertidumbre permanente, en el que las trayectorias profesionales se reconfiguran más rápidamente que los ciclos administrativos tradicionales.

Esto implica:

- mecanismos de observación continua;
- mecanismos de adaptación más flexibles;
- una capacidad para revisar rápidamente las prioridades estratégicas.

El reto no es predecir con certeza, sino reducir el desfase entre la transformación económica y la respuesta institucional.

## **10. Reivindicar un lugar en la gobernanza de la IA**

Las decisiones relativas al desarrollo y el uso de la inteligencia artificial no pueden dejarse únicamente en manos de los actores tecnológicos o de las lógicas de mercado.

La IA influye en la organización del trabajo, la valorización de las competencias y la estructuración de las oportunidades económicas. Por lo tanto, entra plenamente en el ámbito de las políticas públicas.

Los servicios públicos de empleo deben asumir un papel activo en esta gobernanza.

Esto implica:

- estar presentes en los debates nacionales sobre la regulación de la IA;
- hacerse oír en los foros internacionales;
- contribuir a las decisiones estructurales en materia de normas, estándares y marcos de uso.

De lo contrario, se limitarán a adaptar sus mecanismos a decisiones tomadas en otros ámbitos.

Reivindicar un lugar en la gobernanza de la IA no significa ampliar indefinidamente su mandato, sino reconocer que la regulación del trabajo y la regulación de las tecnologías están ahora estrechamente vinculadas.

## Conclusiones

**Este libro blanco y su manifiesto no son ni un rechazo al progreso tecnológico ni una postura de desconfianza hacia la innovación.** Son un llamamiento a la responsabilidad institucional en un momento de cambio histórico.

La transición cognitiva no es solo una cuestión de productividad o de modernización administrativa. Implica una elección de modelo social. Cuestiona el lugar del trabajo, la estructuración de las competencias y la distribución del poder en la economía digital.

Los servicios públicos de empleo se enfrentan hoy en día a un riesgo importante de marginación.

Si la intermediación, la orientación y el análisis de las trayectorias profesionales son absorbidos progresivamente por infraestructuras privadas controladas por unas pocas multinacionales tecnológicas, se está produciendo una privatización silenciosa de la regulación del trabajo.

**Ante el riesgo de esta asimetría de poder, el aislamiento no es una opción.**

Los servicios públicos de empleo deben superar las respuestas fragmentadas y reforzar su cooperación a todos los niveles: político, estratégico, tecnológico y en materia de desarrollo de competencias. Deben apoyarse en alianzas y cooperaciones estructurantes, como las que promueven las redes WAPES, la AASEP o la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, para construir una capacidad colectiva de regulación y preservar una soberanía cognitiva compartida.

La alternativa es clara:

- quedar relegados al rango de operadores técnicos dependientes de infraestructuras que no controlan,
- o convertirse en los artífices de un nuevo equilibrio entre innovación tecnológica, cohesión social y soberanía pública.

**Esta elección no es ni técnica ni administrativa: es institucional, estratégica y profundamente política.**

## Bibliografía orientativa

Bengio, Y., et al. (2024). *Informe científico internacional sobre la seguridad de la IA avanzada – Informe provisional*. Instituto de Seguridad de la IA del Gobierno del Reino Unido.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *La IA generativa y el empleo: un análisis global*. Ginebra: OIT.

Banco Mundial. (2021). *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

France Stratégie. (2019). *El empleo y las profesiones de aquí a 2030*. París: France Stratégie.

OCDE. (2023). *Perspectivas del empleo de la OCDE 2023: La inteligencia artificial y el mercado laboral*. París: Publicaciones de la OCDE.

### **Otras referencias en francés: economía política, trabajo y tecnología digital para profundizar...**

Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2021). *El poder de la destrucción creativa*. París: Odile Jacob.

Askenazy, P. (2019). *¡Todos rentistas! Las luchas por la renta y el crecimiento*. París: Odile Jacob.

Boyer, R. (2015). *Economía política de los capitalismos*. París: La Découverte.

Cardon, D. (2015). *¿Con qué sueñan los algoritmos? Nuestras vidas en la era del big data*. París: Seuil.

Cohen, D. (2022). *Homo numericus*. París: Albin Michel.

Colin, N., y Verdier, H. (2015). *La era de la multitud*. París: Armand Colin.

Supiot, A. (2019). *La gobernanza por los números*. París: Fayard.

Veltz, P. (2017). *La sociedad hiperindustrial*. París: Seuil.