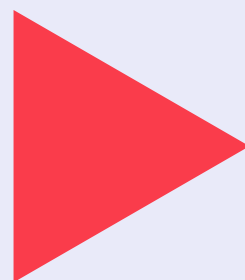




Organización
Internacional
del Trabajo

Herramienta y guía de diagnóstico de los Servicios públicos de empleo



Zulum Avila, Javier Omar Rodriguez

2021

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera impresión 2021



La presente obra es un documento de acceso abierto con arreglo a la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>). Tal como se detalla en dicha licencia, los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original con fines no comerciales. Debe mencionarse claramente que la OIT es la titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el emblema de la OIT en sus obras.

Atribución de la titularidad – La obra debe citarse como sigue: Herramienta y guía de diagnóstico de los Servicios públicos de empleo, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2021.

Traducciones – En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: La presente traducción no es obra de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.

Adaptaciones – En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

Título: Herramienta y guía de diagnóstico de los Servicios públicos de empleo

ISBN: 9789220364543 (web PDF)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Organización Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

► Contenido

Página 10

Página 20

Página 45

Página 07

Página 20

Página 45

Página 14

Página 23

Página 46

Página 17

Página 49

Página 18

Página 78

► Listado de tablas, figuras, recuadros

Tabla 1	Enfoques y métodos para la mejora de la calidad	12
Tabla 2	Marco agrupado de los SPE	20
Tabla 3	Marco de capacidades de SPE de referencia	21
Tabla 4	Criterios para desempaquetar los cinco clústeres de SPE	24
Tabla 5	Escala de codificación	61
Tabla 6	Organización de recomendaciones que pueden llevarse a la práctica	69
Figura 1	Megaimpulsores del cambio en el mundo del trabajo e implicaciones para el SPE	11
Figura 2	Herramienta de exploración de SPE: evaluar la capacidad y tomar medidas para mejorar	13
Figura 3	Normas mundiales que sustentan la organización y el funcionamiento de los SPE	15
Figura 4	Normas internacionales sobre el mandato, la organización y el funcionamiento de los SPE	16
Figura 5	Creciente interconectividad de los SPE	17
Figura 6	Dimensiones clave de la capacidad de los SPE: preparación y capacidad de respuesta	19
Figura 7	Servicios básicos de empleo de los SPE	32
Figura 8	Realización del diagnóstico de un SPE en cinco fases	45
Figura 9	Diagrama de causa y efecto de Ishikawa para el encuadre de problemas del SPE	52
Figura 10	Ciclo de mejora continua de Demin	55
Figura 11	Madurez de las capacidades de los SPE y ciclo de innovación	56
Figura 12	Análisis de datos	62
Figura 13	Matriz de asignación de prioridades	66
Figura 14	Hoja de ruta	67
Figura 15	Gráfico de análisis de Pareto	71
Figura 16	Modelo de servicios para solicitantes de empleo que utilizan SPE	73
Figura 17	Resumen del método de cinco fases para realizar una exploración del SPE	74
Recuadro 1	Normas internacionales del trabajo que rigen la prestación de servicios de empleo	14
Recuadro 2	Participación del SPE en el encuadre de los problemas	51
Recuadro 3	El ciclo de mejora continua	55
Recuadro 4	Consejos útiles para la adaptación de la encuesta de evaluación	56
Recuadro 5	Realización de entrevistas con personas informantes clave	60
Recuadro 6	Criterios para transmitir los resultados del diagnóstico	65
Recuadro 7	Un modelo de servicios para un SPE	72
Recuadro 8	Software de diagnóstico de SPE	76

► Prólogo

Los servicios públicos de empleo (SPE) son instituciones fundamentales para el mercado laboral. Su principal objetivo es facilitar la participación en el mercado laboral para lograr el pleno empleo. Su función es mejorar la fluidez, transparencia y equidad en el acceso a recursos de apoyo a la búsqueda de empleo. Sin embargo, los SPE enfrentan desafíos cada vez mayores para brindar respuestas efectivas a la crisis laboral resultante de la pandemia de COVID-19, además de las relacionadas con un mercado laboral en evolución caracterizado por una creciente automatización de los empleos, desajustes entre los trabajos disponibles y las habilidades de los solicitantes de empleo, cambios demográficos, el cambio climático, y la migración.

En junio de 2021, los mandantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptaron un llamado global a la acción para una recuperación de la crisis de COVID-19 centrada en las personas, destacando la necesidad de SPE fuertes y capaces de facilitar el acceso a trabajos decentes para todos y abordar las desigualdades causadas por la crisis. Invertir en SPE efectivos y políticas y programas del mercado laboral es fundamental para ayudar a las empresas a reanudar la contratación de personal y a las personas a regresar al empleo, durante la recuperación de la crisis de COVID-19.

La herramienta y guía de diagnóstico de Servicios Públicos de Empleo (SPE) proporciona un método para medir la preparación institucional y la capacidad de respuesta. Los diagnósticos se han convertido en un instrumento para hacer frente a la incertidumbre y poner en marcha una estrategia basada en la resolución de problemas, el aprendizaje, y la mejora continua. La columna vertebral de esta herramienta es una aplicación de encuestas basada en grupos temáticos que ejecuta un análisis cuantitativo y cualitativo de las capacidades de los SPE para la

formulación de un plan de acción. La metodología para el diagnóstico enfatiza la apropiación de la construcción, el desarrollo de una visión compartida de la necesidad de cambio y la dirección a seguir. El resultado del análisis de diagnóstico se valida a través del diálogo dentro del SPE en todos sus niveles, así como con sus interlocutores sociales y otras partes interesadas. Este proceso inclusivo busca ir más allá de la persuasión o el simple cumplimiento para abordar las causas subyacentes reales de los desafíos que afectan el desempeño de los SPE.

Las versiones anteriores de esta herramienta de diagnóstico se han puesto a prueba en varios SPE con diferentes niveles de capacidad y recursos, enfrentando una variedad de desafíos. Benín, Guinea, el Territorio Palestino Ocupado, Paraguay, Túnez, Turquía y Senegal, utilizaron esta herramienta estableciendo diferentes parámetros, enfoques y métodos para elaborar planes de acción de mejora. En este sentido, no es posible realizar comparaciones entre SPE, ya que la herramienta debe adaptarse al contexto de cada organización y país. La herramienta también tiene en cuenta las diferencias en los marcos de políticas de empleo, las estructuras organizativas locales, las capacidades, los desafíos y las oportunidades, que afectan o permiten el funcionamiento de los sistemas de SPE. Esperamos que esta herramienta sea útil para apoyar a los SPE en la mejora de la prestación de servicios de calidad a los solicitantes de empleo y las empresas, en consonancia con la Declaración del Centenario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el futuro del trabajo y las aspiraciones recogidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sutki Dasgupta

*Jefa del Servicio de Empleo, Mercados de Trabajo
y Juventud*

► Agradecimientos

Esta guía de diagnóstico es el resultado de un esfuerzo de colaboración dentro de la OIT, entre la Subdivisión de Empleo y Mercados de Trabajo, la Oficina para México y Cuba y la Oficina para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. La guía fue escrita y supervisada por Zulum Avila bajo la coordinación general de Sukti Dasgupta y Michael Mwasikakata. Javier Omar Rodríguez, consultor de la OIT, es coautor de las Partes II, III y IV, con el apoyo financiero del Proyecto para la promoción del empleo y la protección social, que promueve la integración de los refugiados en los mercados laborales de Costa Rica, México y Honduras.

La aplicación del software que forma parte del kit de herramientas de diagnóstico fue preparada por Gwenaël Prouteau, consultor de la OIT, quien también apoyó la prueba piloto de versiones anteriores de esta herramienta en varios países africanos. Se recibieron valiosos comentarios y retroalimentación del personal actual y anterior de la OIT: Marcelo Cuautle, Felix Weidenkaff, Gerson Martínez, Gwenaël Prouteau, Teresa Esteban, Vanessa Pocasangre y Woon Kyong Kang. El documento fue editado por Clare Pedrick y el diseño fue realizado por Maurizio Costanza de e-mage.

► Cómo navegar esta guía

Esta guía se ha organizado en cuatro secciones para guiar al lector y usuario a través de las diferentes fases de un diagnóstico de SPE.

Parte 1

Explica los conceptos clave que sustentan la guía. Comienza explorando qué son los diagnósticos y su utilidad para mejorar el funcionamiento de los SPE y su capacidad de adaptación al cambio; también incorpora las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) sobre SPE y destaca la importancia de utilizar un enfoque de sistemas para evaluar la organización y el funcionamiento de los SPE, particularmente en relación con dos dimensiones clave del desempeño de los SPE: la preparación y la capacidad de respuesta.

Parte 2

Presenta el marco basado en clústeres que describe la misión, la organización y las funciones de un modelo genérico de SPE. Los cinco clústeres comprenden: a) gobernanza y la estrategia de los SPE; b) gestión y recursos; c) servicios del mercado de trabajo; d) asociaciones para la prestación de servicios; y e) gestión del rendimiento. Se destacan las consideraciones clave relacionadas con las funciones y procesos asociados con cada clúster. El objetivo no es abarcar todas las cuestiones de manera exhaustiva, sino más bien identificar dónde y cómo deben considerarse, cuando los usuarios de la guía aplican esta metodología de la OIT para evaluar sus propias capacidades y circunstancias de los SPE.

Parte 3

Proporciona un método detallado en cinco etapas para realizar con éxito un diagnóstico de SPE, desde la etapa de planificación y diseño hasta la ejecución de un diagnóstico y la formulación de un plan de acción para mejorar la preparación general del servicio y la capacidad de respuesta. Este método refleja las experiencias de la OIT en su trabajo con los Estados Miembros para fortalecer la capacidad de los SPE.

Parte 4

Proporciona un inventario de aseveraciones basadas en clústeres que son fundamentales para capturar las respuestas y puntajes que se calcularán para la herramienta de diagnóstico de SPE. Cada una de las aseveraciones está redactada de manera que represente situaciones o hechos objetivos, mutuamente excluyentes e inequívocos, con el fin de reducir las tasas de no respuesta. El inventario de afirmaciones basadas en grupos temáticos se ha elaborado y cotejado utilizando las mejores prácticas de la OIT y experiencias previas en la realización de diagnósticos de SPE, que incluyen visitas y misiones de campo y encuestas autodirigidas.

A lo largo de la guía, el siguiente símbolo proporciona a los usuarios una referencia rápida sobre:



Información clave y aspectos destacados

▶ Siglas

AI:	Inteligencia Artificial SPE: Servicios Públicos de Empleo
FODA:	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
ICR:	Indicadores Clave de Rendimiento
NIT:	Normas Internacionales del Trabajo
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PE:	Política de Empleo
PHVA:	Planificar, Hacer, Verificar, Actuar
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
PYME:	Pequeñas y Medianas Empresas
RRHH:	Recursos Humanos
SPE:	Servicios Públicos de Empleo
TIC:	Tecnología de la Información y la Comunicación

► Acerca de esta guía

Visión general y enfoque

Mejorar la eficacia de los SPE no es un proceso sencillo; implica esfuerzos para equilibrar tanto la formulación de políticas como su aspecto operativo. La participación en acciones específicas en varios frentes puede resultar compleja y, a menudo, plantea la cuestión de cómo conciliar las diversas prioridades y agendas en conflicto con los crecientes déficits presupuestarios.

El análisis de los SPE de la OIT en la preparación y la capacidad de respuesta, es a la vez una herramienta y un método de diagnóstico, diseñado para apoyar la toma de decisiones destinadas a alinear los recursos y la capacidad de la organización con las cambiantes condiciones del mercado laboral desde una perspectiva de desempeño. Esta guía ofrece un marco prospectivo para examinar los diversos elementos que deben estar alineados para ejecutar un SPE efectivo y optimizar su funcionamiento, al mismo tiempo que ayuda a mapear las interconexiones entre los procesos centrales, de soporte y de gobierno dentro de un SPE e identifica posibles soluciones basadas en evidencia relevante.

El enfoque sistémico ofrece la posibilidad de realizar un diagnóstico general de todas las funciones y procesos de los SPE, y también centrarse en áreas individuales sin perder de vista el sistema en su conjunto. El método de diagnóstico está diseñado para apoyar el análisis cualitativo con insumos y evidencia cuantificables. Los hallazgos resultantes del diagnóstico proporcionan información basada en evidencia que alimenta el proceso de toma de decisiones y guía las inversiones de los SPE.

La característica principal de la herramienta es una encuesta basada en clústeres en una aplicación informática, que almacena los datos a medida que se completan las diferentes secciones de la encuesta. Esta aplicación ofrece la flexibilidad de personalizar la encuesta y hacerla relevante para el contexto de cada SPE. Las respuestas de personal y partes interesadas que participan en el proceso de diagnóstico se pueden recopilar de forma simultánea para facilitar su procesamiento automatizado, el cual se completa con un análisis cualitativo.

Los hallazgos del diagnóstico son utilizados como insumo principal para desarrollar una hoja de ruta para establecer las acciones de mejora de las capacidades de los SPE, cerrar las brechas de rendimiento y aprovechar las oportunidades identificadas.

La herramienta de diagnóstico permite analizar en qué medida se desempeña un SPE respecto a sus propios objetivos establecidos, en un contexto local específico. Se utiliza un enfoque participativo como mecanismo para la validación y mejora del análisis cuantitativo. Reunir las opiniones del personal a todos los niveles y de los socios externos ayuda a enriquecer el proceso de diagnóstico y estimula la apropiación del diagnóstico y del plan de mejora. La herramienta de diagnóstico se puede volver a aplicar en diferentes intervalos de tiempo, a fin de realizar un seguimiento del progreso utilizando el primer diagnóstico como medida final.

El propósito de la herramienta

La OIT ha elaborado esta herramienta como un marco prospectivo para examinar las capacidades sistémicas de los SPE y determinar dónde es necesario mejorar su ejecución y su rendimiento y ha sido desarrollada como un método que induzca a la acción para la mejora continua en los modelos operativos, políticas y prácticas de los SPE.

Quién debe usar esta herramienta

- Los responsables de la formulación de políticas, los funcionarios gubernamentales y los encargados de dirigir, supervisar, operar y/o evaluar los SPE administrados por agencias gubernamentales y organismos y entidades públicas o semipúblicas.
- Los especialistas de la OIT, los socios en la ejecución, los donantes y las partes interesadas e interlocutores sociales, que prestan apoyo técnico y asesoramiento sobre SPE a los Estados Miembros de la OIT.

1

Introducción al diagnóstico de SPE

Resumen

Esta sección aborda los conceptos clave que sustentan esta guía, subrayando la importancia de que los SPE actualicen sus capacidades para gestionar los cambios más frecuentes en el mercado laboral, y describe cómo los diagnósticos pueden ayudar a lograr una mejora organizacional. También incorpora las NIT que aplican a los SPE, e introduce un enfoque de sistemas para evaluar la organización y el funcionamiento de los SPE, en particular en relación con dos dimensiones importantes del rendimiento de estos: la preparación y la capacidad de respuesta.

Objetivos

- ▶ Aumentar la conciencia sobre la utilidad de los diagnósticos para apoyar el cambio institucional y la mejora organizacional.
- ▶ Proporcionar una visión general de las NIT que sustentan los elementos fundamentales que deben estar vigentes para organizar y operar un SPE funcional.
- ▶ Incorporar un enfoque de sistemas para evaluar la preparación y la capacidad de respuesta de los SPE en un proceso de diagnóstico.

1.1 Un marco de diagnóstico prospectivo

Actualización de las capacidades de SPE en un mundo laboral cambiante y post-COVID-19

Los SPE financiados con recursos públicos desempeñan un papel importante en la promoción de la participación en el mercado laboral a través de una serie de funciones. Estas incluyen empatar a los solicitantes de empleo con oportunidades de trabajo y operar programas y políticas activas del mercado de trabajo que ayuden a las personas a mantenerse vinculadas con los empleos, desarrollar habilidades y avanzar en las transiciones hacia sectores y ocupaciones que demandan los trabajadores.

Los SPE se enfrentan ahora al reto de ofrecer respuestas eficaces a la crisis de empleo generada por la pandemia de COVID-19, manteniendo al mismo tiempo atención a la agenda del futuro del trabajo. Se espera que el cambio se intensifique en los próximos años y los SPE deben

comenzar a considerar nuevas realidades, de modo que las políticas sobre el futuro del trabajo puedan ofrecer transiciones sucesivas a quienes que buscan empleo, requieren cambiar de carrera o desean comenzar su propio negocio, o tomar un aprendizaje o pasantía en el contexto de una lenta recuperación económica. La Iniciativa del Centenario del Futuro del Trabajo de la OIT se centró en las implicaciones de tres mega impulsores del cambio en el mundo del trabajo y los procesos de transición que surgen de ellos: el cambio tecnológico; los cambios demográficos y la migración; y la sostenibilidad ambiental. La pandemia de COVID-19 ha tenido efectos para cada uno de estos ámbitos, y los SPE deben tomar medidas para seguir respondiendo a los solicitantes de empleo, los trabajadores y las empresas, respecto a la manera de afrontar los retos futuros (véase la figura 1).

Figura 1. Megaimpulsos del cambio en el mundo del trabajo e implicaciones para los SPE

Megaimpulsos	Implicaciones para los SPE
Cambio tecnológico La digitalización masiva y la automatización del trabajo que demandan nuevas habilidades, incorporando el teletrabajo y el trabajo no estándar, como nuevas plataformas para el trabajo.	• Utilizar la tecnología para ampliar la provisión de servicios y mejorar el desempeño general • Mejora de la velocidad y la calidad de la vinculación laboral • Mantener la empleabilidad futura de las personas con diferentes necesidades y antecedentes
Cambio demográfico y migración El envejecimiento de la población prevaeciente en algunas regiones y países con una creciente fuerza laboral joven, aumenta las oportunidades y la necesidad de migraciones laborales.	• Trabajar con empresas para mejorar y volver a capacitarse en sectores impulsores de la creación de empleo • Invertir en inteligencia del mercado laboral y en la toma de decisiones basada en evidencia
Sostenibilidad ambiental y conectividad El aumento de la conectividad debe conciliar el crecimiento económico para la creación de empleo con la protección y restauración de los ecosistemas.	• Asociarse para aumentar las capacidades y brindar apoyo a los grupos con mayor riesgo de desempleo y desalentados del mercado de trabajo • Fomentar la innovación y la resiliencia para gestionar el cambio

Fuente: los autores con base en OIT 2021. Trabajar en tiempos de la COVID. Informe del director general.

Ahora más que nunca, los SPE modernos requieren capacidades actualizadas, si quieren ofrecer servicios acordes a las necesidades de los usuarios, en circunstancias de cambios sin precedentes en el mercado laboral. Incluso antes de la crisis del empleo generada por COVID-19, los SPE en todo el mundo habían estado operando en condiciones extremadamente difíciles, con desafíos que incluían el crecimiento sin empleo; la intensificación de la migración; niveles persistentemente altos de empleo precario y esquemas atípicos de empleo; cambios en las prácticas ocupacionales y de contratación; y gasto público cauteloso con exigencia de mostrar evidencia sólida de resultados. Los ciudadanos empoderados esperan un fuerte compromiso con los servicios de calidad, así como con la accesibilidad, la adaptabilidad y la proximidad a las necesidades locales.

Responder al incesante aumento de la demanda de servicios de calidad y rendición de cuentas requiere que los SPE desarrollen capacidades específicas para adaptarse y modernizarse de manera constante, a fin de superar las brechas operativas, la rigidez y los sistemas obsoletos. La OIT plantea un enfoque centrado en el ser humano para lograr el futuro del trabajo y los SPE tienen un papel central que desempeñar en la consecución de esta visión. Sin embargo, deben evolucionar para satisfacer las tendencias emergentes y adaptar sus servicios a un mundo laboral digital cada vez mayor.

El cambio es inevitable, es vital para los SPE y forma parte de los mercados laborales modernos. Los procesos lineales

y rígidos en la prestación de servicios revelan sus limitaciones en un contexto de interconectividad intensificada y condiciones rápidamente cambiantes, que afectan las aspiraciones de las personas a mejores empleos y una vida mejor. Sin embargo, la creación de capacidad de adaptación exige un esfuerzo continuo para optimizar el funcionamiento de los SPE de manera integral, superando las intervenciones en silos, la parálisis burocrática y la estrechez de miras. Existe un renovado interés en las herramientas de diagnóstico que pueden ayudar a identificar a los impulsores y las barreras para mejorar el rendimiento general en una organización al cerrar las brechas operativas, realizar inversiones para el futuro y gestionar cambios más frecuentes e inesperados.

Diagnóstico: una herramienta para la acción

La innovación y la resiliencia son esenciales para que los SPE gestionen cambios más frecuentes e inesperados en el mercado laboral. La eliminación de las barreras para un mejor desempeño puede implicar diferentes métodos, incluidas la supervisión y las auditorías comúnmente utilizadas para verificar el cumplimiento de las normas establecidas; pilotos para probar la implementación de nuevas prioridades de acción; investigaciones para comprender los principios de los procesos y métodos de gestión del modelo de servicio o de negocio; y evaluaciones para medir los resultados y atribuir causalidad. La tabla 1 compara el diagnóstico con otros métodos para la resolución de problemas y la mejora.

De todos estos métodos, los diagnósticos ofrecen una ventaja comparativa a los SPE en la identificación de las brechas existentes en las estrategias, políticas, recursos

y capacidades, y en el diseño de opciones y recomendaciones para implementar un proceso exitoso de cambio y mejora.

Tabla 1. Enfoques y métodos para la mejora de la calidad

Enfoques y métodos	Propósito	Marco normativo	Resultado
Supervisión	Verificar el cumplimiento del proceso con las normas.	Leyes, reglamentos, normas, convenios.	Dirigir el funcionamiento de un sistema y los resultados del cliente a través del desarrollo de competencias básicas.
Auditoría	Alinear la práctica y los servicios con los estándares establecidos.	Puntos de referencia, estándares.	Recomendaciones que promueven el cumplimiento de las normas y la reducción de riesgos.
Piloto	Supervisar el logro de las prioridades de acción.	Estrategia, plan de acción.	Introducción de los ajustes necesarios en el momento adecuado.
Investigación	Informar las mejores prácticas o el establecimiento de normas.	Puntos de referencia, normas, premisas.	Procesos y métodos de trabajo evolucionados.
Evaluación	Medir los resultados y atribuir causalidad.	Medidas e índices de referencia elaborados sobre la base de metas y objetivos establecidos.	Mediciones de los niveles de implementación o efectividad.
Diagnóstico	Obtener información sobre el estado de un sistema y cómo optimizarlo.	Normas, objetivos de rendimiento y objetivos establecidos.	Estrategias viables para cerrar las brechas identificadas en las políticas, recursos y capacidades. Oportunidades identificadas para la mejora y la gestión del cambio.

Fuente: Los autores basados en Martin, N., y otros 2017; Janičijević. 2010.

Ante la información incompleta, los diagnósticos se vuelven fundamentales para reducir la incertidumbre y poner en marcha estrategias de resolución de problemas, aprendizaje y mejora continua. La realización de diagnósticos se vuelve relevante para el cambio y la mejora organizacional de los SPE porque proporciona un marco para comprender y medir las debilidades internas y las restricciones externas que afectan la prestación de servicios y la capacidad de respuesta. Un diagnóstico también analiza el entorno externo que rodea a los SPE, con el fin de mapear la dinámica con los socios y partes interesadas.

Los diagnósticos son herramientas de acción en la medida en que informan el cambio y proporcionan análisis basados en la evidencia para cerrar las brechas en la prestación de servicios, superar los desafíos y aprovechar las oportunidades de mejora. Los directivos y profesionales que realizan diagnósticos de SPE se empoderan para impulsar mejoras y crear formas ágiles de navegar el cambio. La mejora de las capacidades institucionales permite a los

directivos y a los profesionales determinar dónde invertir los esfuerzos, reorientar los recursos y aprovechar las oportunidades en los sistemas locales.

¿Por qué los SPE necesitan un diagnóstico?

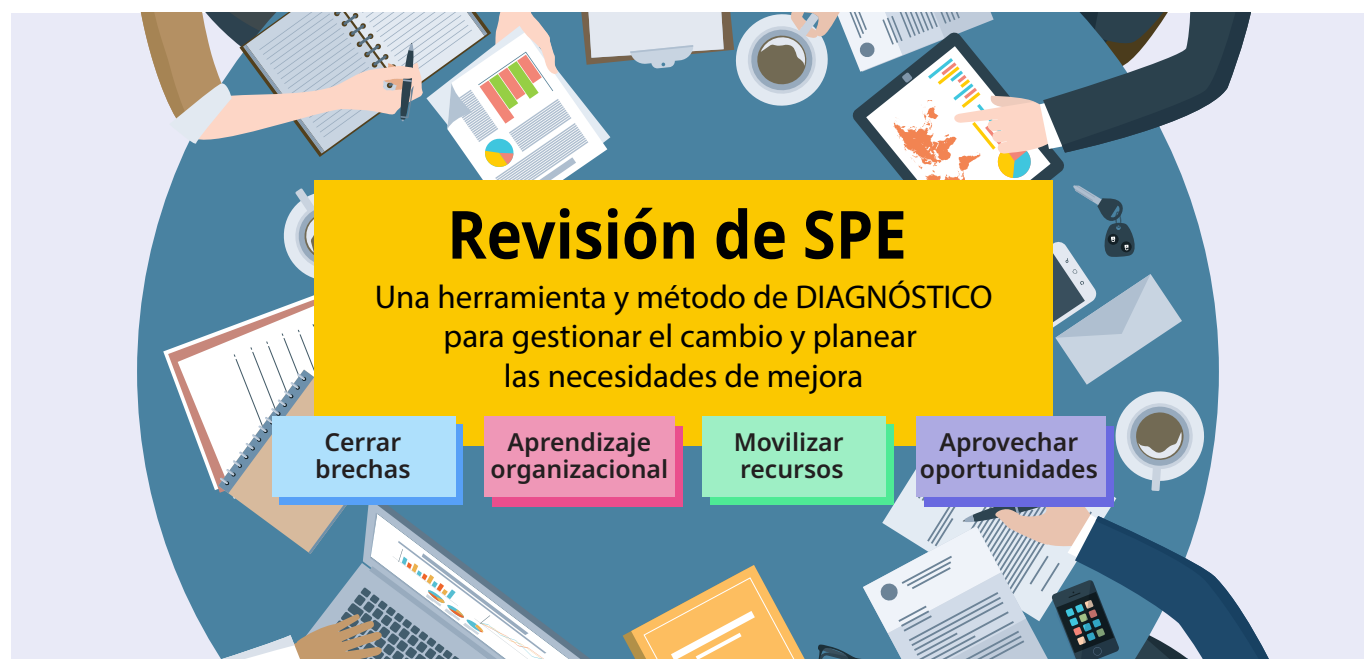
El cambio es parte del desarrollo organizacional de los SPE, y el enfoque y los métodos para planificar, dirigir y ejecutar ese proceso son fundamentales para alcanzar el éxito. Los SPE deben comprender exhaustivamente su funcionamiento institucional antes de participar en acciones de mejora y adaptación. Ejecutar un diagnóstico es esencial en toda iniciativa dirigida a lograr el cambio institucional y la mejora organizacional (Babaet y otros 2009).

El diagnóstico de los SPE de la OIT es una herramienta y metodología diseñada para trazar el funcionamiento de un servicio de empleo y ayudar a los tomadores de decisiones a construir una hoja de ruta que pueda impulsar al SPE a alcanzar todo su potencial.

Este método de evaluación desempeña un papel fundamental en el establecimiento de causas y efectos para desarrollar y mantener organizaciones efectivas. Aleja a los SPE de los procedimientos lineales-estáticos tradicionales y de la planificación del estilo de comando y control, en

favor de un enfoque de sistemas completos más dinámico, a través de un ajuste constante, una mejor conciencia de las partes interesadas, la movilización de recursos y el aprendizaje organizacional (véase la figura 2).

Figura 2. Herramienta de exploración de SPE: evaluar la capacidad y tomar medidas para mejora



Fuente: Autores, imagen desutterstock_287421413.

El diagnóstico de los SPE de la OIT ofrece un marco prospectivo para revisar las capacidades de los SPE y determinar dónde es necesario mejorar. Este marco permite un examen de las principales funciones, procesos y componentes que mantienen un sistema SPE en funcionamiento. Todos los componentes que influyen en el desempeño de los SPE están representados en un marco basado en grupos o clústeres temáticos que reflejan un sistema genérico de SPE, tal como se define en las NIT pertinentes. Con la ayuda de encuestas y entrevistas estructuradas y semiestructuradas, el diagnóstico genera evidencia para apoyar la planificación y gestión de un sistema SPE receptivo a las necesidades de los usuarios.



A los efectos de esta guía, un diagnóstico de SPE se desarrolla de la siguiente manera:

- **Un diagnóstico se entiende como un método para examinar el funcionamiento de un SPE en todos los**

niveles, desde la dimensión estratégica -como las directrices políticas, los objetivos, las prioridades y la asignación de recursos, hasta los procesos y las personas que lo mantienen en funcionamiento. Esto incluyen al personal, los protocolos de elaboración de perfiles y otras actividades para la integración en el mercado laboral, el procesamiento de datos, el seguimiento y el rendimiento.¹

- **El análisis consiste en desagregar un SPE en sus diferentes componentes** con el propósito de encontrar brechas en el rendimiento de la organización (enfoque de acercamiento) y visualizar cómo todas las partes trabajan juntas (enfoque de alejamiento), para identificar dónde se necesita mejorar.
- **La herramienta de diagnóstico de los SPE ofrece un plan de acción** que guía las actividades y las intervenciones para cerrar las brechas identificadas en las capacidades, los recursos y la prestación de servicios con respecto a la misión general del SPE.

¹ Véase la Parte 2: Componentes de un SPE genérico.

1.2. Normas internacionales del trabajo: funciones de los SPE

Normas internacionales del trabajo sobre servicios de empleo

Desde la creación de la OIT, se ha reconocido y promovido el papel de los SPE para aumentar la participación en el mercado laboral; superar los desajustes y reducir las deficiencias del mercado laboral; y facilitar las transiciones laborales y profesionales. Los SPE se han convertido en un importante punto de entrada para apoyar a las personas que buscan trabajo, así como a aquellas interesadas en un cambio de carrera, o que desean dirigir su propio negocio o comenzar un aprendizaje. Los servicios de intermediación que prestan los SPE financiados con fondos públicos también benefician a los empresarios, al ahorrar tiempo y reducir costes a la hora de buscar talento.

La función de los SPE se articuló plenamente a nivel internacional con la adopción del Convenio sobre los servicios de empleo, 1948 (núm. 88) y del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). El primero dicta que las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de establecer y organizar la prestación de SPE, mientras que el segundo hace hincapié en el importante papel de los actores privados como proveedores de servicios de búsqueda de empleo y otros servicios de contratación, para cumplir con los requisitos del empleador. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), promueve aún más la adopción y aplicación de políticas activas del mercado de trabajo y asigna un papel a los SPE en el apoyo a los trabajadores que están disponibles y buscan trabajo (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. Normas internacionales del trabajo que rigen la prestación de servicios de empleo

- El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) refleja la responsabilidad de los SPE de garantizar la remisión efectiva de personas trabajadores idóneos para ocupar los puestos de trabajo disponibles como parte integrante del marco de la Política de Empleo (PE). Este instrumento proporciona la base para la organización de un sistema de PE y su funcionamiento, en cooperación, cuando sea necesario, con los interlocutores sociales y los organismos públicos y privados apropiados.
- El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) establece que los SPE forman parte de un sistema más amplio que persigue el objetivo general de la política de promover el pleno empleo y garantizar oportunidades de trabajo para todas las personas que están disponibles y buscan trabajo.
- El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) reconoce la contribución de los proveedores privados y sin ánimo de lucro al mercado de trabajo, y subraya la importancia de la cooperación para maximizar el uso de los recursos, prescribiendo la debida diligencia por parte de las agencias de empleo privadas para garantizar el respeto de los derechos laborales y humanos en sus operaciones, y en las de sus clientes.

Fuente: Los autores, a partir de los Convenios núm. 88, 181 y 122.

¿Por qué las normas internacionales del trabajo son pertinentes para el diagnóstico de los SPE?

En conjunto, los Convenios núms. 88, 181 y 122 establecen las NIT para orientar a los SPE a fin de garantizar que las políticas de empleo y los programas activos del mercado de trabajo aplicados a los solicitantes de empleo y los empleadores se apliquen de manera coherente con el trabajo decente y que propicien su trabajo decente, y en pleno cumplimiento de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Las NIT también obligan a los SPE a prestar servicios gratuitos y a establecer prácticas no discriminatorias de referencia en la búsqueda de empleos y la contratación.

Estas normas globales también sustentan los elementos fundamentales que deben estar en su lugar para organizar y operar un SPE funcional: i) los cimientos anclados en la gobernanza y la capacidad de dirección, ii) las funciones básicas para cumplir su mandato, iii) la colaboración con otros proveedores y partes interesadas para garantizar la entrega, y iv) el proceso de apoyo, las personas y las estructuras para la planificación y organización de los recursos (véase la figura 3).

Figura 3. Normas mundiales que sustentan la organización y el funcionamiento de los SPE



Fuente: Los autores.

Si bien las NIT sobre los servicios de empleo ofrecen un marco general para la organización y el funcionamiento de los SPE, la articulación de estos elementos depende directamente de las condiciones específicas de cada país, la legislación nacional, la cultura y las políticas de empleo. Actuando como puntos de referencia, las NIT pertinentes proporcionan una prescripción para el mandato, la organización y los flujos básicos de servicios para el funcionamiento y la configuración de un SPE genérico (véase la figura 4). Estas normas están destinadas a ajustarse a cada contexto nacional, pero en general a actuar como referencias de la adhesión y el funcionamiento esperados, con respecto a los cuales se debe medir cada sistema de SPE, sirviendo así como un modelo de práctica sólida.

Figura 4. Normas internacionales sobre el mandato, la organización y el funcionamiento de los servicios de empleo

 GOBERNANZA	 FUNCIONES ESPECIALES	 MOVILIZACIÓN DE OTROS ACTORES
Políticas, mandato y organización	Entrega de servicios y programas de mercado de trabajo	Colaboraciones y alianzas
La autoridad pública tiene el mandato de operar un SPE gratuito, que está organizado como un sistema de oficinas de empleo con cobertura nacional.	Garantizar la prestación de servicios básicos. a) Brindar apoyo en la búsqueda de empleo b) Registro de vacantes y solicitantes de empleo	Asegurar una cooperación eficaz entre los servicios públicos de desempleo, las agencias de empleo privadas y otros organismos públicos en la prestación de servicios.
Convenios No. 88: Arts. 1, 2, 3, 5	c) Hacer coincidir a los trabajadores con los trabajos disponibles	Convenios No. 88: Arts. 1 y 11 y No. 181: Arts. 1, 13
Deber esencial: garantizar la mejor organización posible del mercado de trabajo y promover el pleno empleo mediante la contratación y la colocación eficaces.	d) Facilitar el acceso a la orientación profesional, la formación profesional o el reciclaje e) Fomento de la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores f) Recopilación y difusión de información sobre el mercado laboral g) Administrar las prestaciones por desempleo Adaptar la entrega a las necesidades de las poblaciones objetivo.	
Convenio No. 88: Arts. 1, y No. 122 Art. 1	Convenio No. 88: Arts. 6, 7, 8	Convenio No. 88: Arts. 1, 11 y No. 181: Arts. 1, 13
 PROCESOS DE SOPORTE		
Personal calificado	Rendición de cuentas	Diálogo social
El personal profesionalizado debe respaldar el funcionamiento y la prestación de los SPE.	Rendición de cuentas por el uso de fondos públicos y transparencia en la gestión.	Garantizar la participación de los interlocutores sociales en el diseño de políticas para optimizar los SPE.
Convenio No. 88: Arts. 9	Convenio No. 181: Arts. 13	Convenio No. 88: Arts. 10, y No. 122: Arts. 4

Fuente: Los autores basados en los Convenios núms. 88, 181 y 122.



Las NIT sobre los SPE ofrecen un marco general con el que comparar la organización y el funcionamiento de un sistema de SPE, sirviendo así como un modelo de buena práctica.

1.3 Un enfoque de sistemas para el diagnóstico

¿Por qué es importante considerar los SPE como sistemas?

El mercado laboral moderno se ha vuelto cada vez más dinámico. Los SPE forman parte de un ecosistema más amplio de recursos y partes interesadas que tienden a cruzarse a nivel local, nacional y regional. Comprender el contexto particular en el que opera una red de oficinas de empleo es fundamental para la mejora institucional y la adaptación a la evolución de las circunstancias. Los SPE pueden entenderse mejor en el contexto de sus relaciones con otros sistemas, como los sistemas económicos y gubernamentales en los que están integradas, en lugar de forma aislada.

En la última década, todos los SPE han fortalecido progresivamente sus vínculos con diversos actores, incluidas las

agencias gubernamentales involucradas en la promoción del empleo, así como la asociación con el sector privado, los organismos sin fines de lucro, y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en intervenciones para la creación de empleo, el desarrollo de habilidades y la participación en el mercado laboral (véase la figura 5). Las circunstancias que rodean a los SPE y los actores involucrados en ellos pueden variar considerablemente, incluso dentro del mismo país. Las características que pueden ser fluidas incluyen leyes y marcos institucionales, asignaciones presupuestarias del erario público, partes interesadas y otros proveedores de servicios de empleabilidad, tipos de empresas y demografía de la fuerza laboral. Estos factores y actores aportan diferentes recursos y su actividad se ve afectada por las acciones de otros, incluidos los propios SPE.

Figura 5. Creciente interconectividad de los SPE



Fuente: Los autores, con elementos gráficos tomados de PilotProjects.org.

¿Qué haría un análisis de sistemas de manera diferente?

El marco de diagnóstico de los SPE incorpora un enfoque sistémico para identificar oportunidades para involucrar a los actores y partes interesadas relevantes, en la prestación de SPE que se basan en los recursos disponibles localmente. Dicho análisis es una forma eficaz de movilizar recursos, basada en una comprensión clara de quién es o puede ser parte de la estrategia de entrega de los SPE y por qué².

La combinación de pensamiento sistémico y un marco de diagnóstico da como resultado una comprensión más realista de los SPE y sus operaciones a nivel del suelo. Lograr un cambio para mejorar la organización de los SPE requiere ir más allá de los puntos débiles visibles y comprender las causas reales y subyacentes de un problema, para diseñar soluciones adecuadas y personalizadas. En los sistemas, las interconexiones son complejas y no lineales; los eventos y decisiones pasados han dado forma al sistema y deben considerarse cuidadosamente al impulsar el cambio. Si no se elaboran con precaución, ciertas decisiones de cambio también pueden terminar en resultados inesperados o contraintuitivos.

Un enfoque de sistemas para diagnosticar mejora la capacidad de los SPE para impulsar el cambio de una manera más sostenible y adaptativa de las siguientes maneras:

- **Mirando el panorama general** para entender los diversos factores que influyen en las operaciones de los SPE es crucial para decidir dónde se debe hacer

el cambio y cómo efectuarlo. El propósito central de este enfoque es ayudar a los responsables de la toma de decisiones y de las políticas públicas, a abordar las causas profundas de los problemas a corto, mediano y largo plazo.

- **Maximizar las fortalezas locales** se ha convertido en un imperativo para eliminar las barreras al acceso al mercado laboral. Tal enfoque requiere que los SPE tengan la capacidad de alinear y coordinar sus operaciones con otras iniciativas gubernamentales, proveedores especializados, y partes interesadas en el ecosistema.
- **Fomentar la apropiación** es clave para movilizar a las partes interesadas locales y explorar lo que podría funcionar en un entorno específico de los SPE. Un diálogo abierto y fluido dentro del SPE a todos los niveles, así como con sus interlocutores sociales y otras partes interesadas, permite desarrollar soluciones en torno a los incentivos y las capacidades de los actores locales, con el fin de impulsar el cambio.
- **Un enfoque incremental**, que está progresando a través de prueba y error, puede resultar más adecuado para mejorar el rendimiento de un SPE y su capacidad para gestionar cambios e incertidumbres más frecuentes.



Un enfoque sistémico ayuda a comprender el ecosistema en el que operan los SPE, así como a identificar oportunidades y barreras para mejorarla entrega y el uso de las capacidades y recursos disponibles localmente.

1.4 Preparación y capacidad de respuesta del servicio

El diagnóstico es una herramienta y método de acción diseñado para medir la capacidad de los SPE para garantizar el acceso a servicios de empleo de calidad que respondan a las necesidades y expectativas de las personas que buscan empleo. Desde una perspectiva de sistemas, el diagnóstico analiza las dimensiones de la preparación y la capacidad de respuesta para cumplir con el mandato de un SPE. Estas dos dimensiones están estrechamente interrelacionadas, a fin de apoyar las capacidades para:

- Consecución de objetivos clave.
- Planificación y gestión del sistema de SPE, incluidos los Recursos Humanos (RRHH), los servicios básicos, y la infraestructura y el equipo.

- Escalamiento o repliegue de las respuestas a las circunstancias cambiantes del mercado laboral, incluidas las recesiones económicas, los peligros naturales, y las emergencias sanitarias.
- Colaborar y asociarse con otros actores.
- Demostrar responsabilidad y resultados.

La dimensión de preparación busca diagnosticar qué tan preparado y equipado está el SPE, en términos de adecuación de la dotación de recursos y eficiencia del consumo de recursos; el elemento de capacidad de respuesta mide la proximidad y la conciencia de las condiciones cambiantes en el ecosistema local de los SPE.

² Véase el anexo 1 Socios potenciales de SPE.

► **La preparación** puede considerarse como una medición si la maquinaria interna del SPE está bien equipada y es funcional. Se dice que la preparación existe cuando la infraestructura y los insumos necesarios para que los servicios estén disponibles y las operaciones viables estén en su lugar, incluyendo:

- mandato, políticas, organización y despliegue territorial,
- reglas y procesos,
- asignaciones presupuestarias adecuadas,
- profesionalización del personal y estabilidad en los puestos,
- comunicación interna y gestión de la información,
- mecanismos de coordinación,
- equipos y tecnologías de la información,
- espacios de oficina funcionales, y
- toda la demás infraestructura necesaria para apoyar la prestación de servicios.

► **La capacidad de respuesta** encarna la capacidad de un SPE para detectar y reaccionar de manera oportuna a las necesidades de los usuarios con respecto a las tendencias demográficas o económicas, entre otras. Las características esenciales de capacidad de respuesta, adaptabilidad y resiliencia reflejan la capacidad de un SPE para cumplir mejor su misión de ayudar a los solicitantes de empleo y a los empleadores a adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral. La capacidad de respuesta también se refiere a hasta qué punto los clientes de SPE (los solicitantes de empleo y los empleadores) y sus socios, perciben que los servicios son efectivos, accesibles y de buena calidad. La capacidad de respuesta abarca:

- percepción y experiencia de los clientes sobre la prestación de servicios,

- cocreación de servicios por parte de los clientes a través de comportamientos, retroalimentación y realización de tareas, y
- resiliencia y adaptabilidad.

La preparación es un requisito previo de los servicios de calidad, pero rara vez es suficiente por sí sola para garantizar una entrega de calidad. Un ciclo de retroalimentación continua que vincula ambas dimensiones impulsa la acción para mejorar, como se muestra en la figura 6. La causalidad entre estas dos dimensiones es un proceso continuo, en lugar de un evento único; cada una de ellas es interdependiente y debe abordarse simultáneamente.

Figura 6. Dimensiones clave de la capacidad de los SPE: preparación y capacidad de respuesta



Fuente: Los autores.

i La preparación y la capacidad de respuesta son dos dimensiones interrelacionadas, que influyen en la capacidad de los sistemas de SPE para garantizar el acceso y la disponibilidad de SPE de calidad que correspondan a las necesidades y expectativas de los clientes.

Parte 2

2

Componentes de un SPE genérico

Resumen

En esta sección se presenta el marco de cinco grupos, que describe la misión, la organización y las funciones de un modelo genérico de SPE. También se explican las funciones y procesos asociados a cada uno de los clústeres.

Objetivos

- ▶ introducir el marco basado en clústeres, que proporciona la base para comprender cómo funcionan los componentes específicos de un determinado SPE y cómo interactúan como un sistema completo.
- ▶ Explicar las funciones y procesos asociados a cada uno de los cinco clústeres que componen un sistema SPE.

2.1 Un marco de conglomerados (clústeres)

Basándose en la noción de sistemas abiertos, esta guía de diagnóstico adopta un marco agrupado que une los componentes clave de un SPE genérico. Dado que la configuración orgánica y los recursos disponibles para los SPE se encuentran en todos los países, los grupos se ajustan a los puntos de referencia de NTI sobre SPE. En esta sección se presenta un marco propuesto para permitir a los usuarios de la guía familiarizarse con el modelo genérico antes de evaluar sus propias capacidades y circunstancias.

El objetivo del análisis de clústeres es descomponer un SPE en sus diversas partes y determinar dónde se necesita mejorar. Además, este método revela las interconexiones entre las partes de la maquinaria institucional de los SPE que trabajan juntas para permitir que el SPE cumpla con su mandato, incluso en colaboración con otros actores presentes en el ecosistema. Los elementos clave de un SPE genérico se entienden mejor si se analizan en cinco grupos (clústeres), como se describe en la tabla 2. Cada uno de los grupos representa lo que 'hace' un SPE genérico, independientemente de su estructura y tamaño.

Tabla 2. Marco agrupado de los SPE

Grupo 1		Gobernanza y estrategia Proporciona una visión y una estrategia de toda la organización basadas en los objetivos de política, la aplicación de normas y el uso transparente de los recursos necesarios para cumplir su mandato, al tiempo que responde a las responsabilidades de rendición de cuentas y administración.
Grupo 2		Organización y gestión Se refiere a cómo el SPE planifica, utiliza y organiza diferentes recursos para lograr los objetivos. Mide la gestión eficaz de sus relaciones con las principales partes interesadas y los clientes.
Grupo 3		Servicios del mercado de trabajo³ Abarca procesos internos para garantizar que los servicios estén diseñados para desarrollar y hacer coincidir las habilidades de los trabajadores con las habilidades que necesitan los empleadores, mantener a las personas conectadas con el mercado laboral y gestionar las transiciones del mercado laboral.

³ Los servicios del mercado de trabajo comprenden todo tipo de servicios ofrecidos a los solicitantes de empleo y los empleadores, incluida la asistencia en búsqueda de empleo, contratación y colocación en el empleo, además de un portafolio amplio de políticas activas del mercado de trabajo que ayuda a los usuarios a navegar transiciones y cambios en el mercado laboral. Estos a menudo incluyen: asistencia para volver al trabajo

Parte 2

- Grupo 4**  **Asociaciones**
Explora oportunidades y modelos alternativos de colaboración con otros proveedores y partes interesadas para garantizar o mejorar la oferta de servicios.
- Grupo 5**  **Gestión del rendimiento**
Indaga si el rendimiento cumple con los estándares de servicio y la capacidad de SPE para mejorar la calidad e idoneidad de sus servicios. Demuestra el logro de los objetivos de política mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

El marco de clústeres se expresa en términos de las capacidades, funciones y procesos del SPE. Establece el mandato del SPE, de acuerdo con el punto de referencia relevante establecido por las normas internacionales de trabajo, independientemente de la estructura organizativa y los procesos específicos. La tabla 3 proporciona una visión general de los cinco clústeres con sus componentes genéricos

(vista de alejamiento), que luego se dividen en funciones y procesos específicos (vista de acercamiento). En este contexto, los procesos de SPE se entienden como un conjunto de actividades y tareas que, una vez completadas, lograrán un objetivo organizacional. Los iconos están diseñados para permitir una fácil identificación de las capacidades del SPE⁴.

Tabla 3. Marco agrupado de los SPE

Gobernanza y Estrategia 	Estrategia y políticas	▶ Mandato y marco legal ▶ Estrategias y políticas ▶ Capacidades de dirección y coordinación ▶ Transparencia y rendición de cuentas. ▶ Rectoría en estándares de servicio
	Organización y administración	▶ Estructura organizacional ▶ Mecanismos de decisión ▶ Capacidades gerenciales ▶ Liderazgo para involucrar a actores sociales y socios ▶ Gestión del cambio y del riesgo ▶ Red de oficinas del SPE ▶ Identidad del SPE
	Recursos	▶ Mecanismos de financiamiento ▶ Estructura y políticas de personal ▶ Sistemas de información y gestión ▶ Equipamiento, infraestructura e inmuebles
	Comunicación	▶ Interna ▶ Externa

o mantener el vínculo con el mercado laboral, ayuda para convertirse en persona trabajadora independiente o autoempleada, o participar en el emprendimiento, apoyo en la mejora de las habilidades y la reconversión profesional, y servicios de reubicación o movilidad de la fuerza laboral. Los servicios del mercado de trabajo también comprenden las prestaciones por desempleo y los seguros de desempleo. Todos estos servicios pueden ser prestados directamente por el SPE, o a través de proveedores asociados en virtud de acuerdos comerciales o sobre una base de colaboración.

4 La sección 2.2 profundiza en los componentes que integran cada uno de los clústeres.

Parte
2

Servicios de mercado de trabajo 	Servicios para solicitantes de empleo	▶ Apoyo general ▶ Registro de solicitantes de empleo ▶ Requisitos de elegibilidad para los servicios ▶ Apoyo a la búsqueda de empleo y la colocación ▶ Perfilamiento y segmentación ▶ Servicios de consejería ▶ Información del mercado laboral ▶ Áreas de servicios específicas y grupos objetivo ▶ Orientación ocupacional y profesional ▶ Movilidad laboral ▶ Políticas y programas de activación
	Servicios para empleadores	▶ Apoyo general ▶ Registro de vacantes ▶ Detección de necesidades ▶ Preselección y colocación ▶ Información del mercado laboral ▶ Áreas de servicios específicas y grupos objetivo ▶ Servicios de apoyo para resolver escases de habilidades y desequilibrios entre oferta y demanda ▶ Políticas activas de mercado de trabajo
	Canales de entrega de servicios	▶ Multi-canal ▶ En persona ▶ Servicios digitales
Colaboraciones 	Movilización e involucramiento de otros actores	▶ Identificación de socios y partes interesadas ▶ Definición de objetivos compartidos claros ▶ Alineación estratégica y expectativas ▶ Coordinación y comunicación ▶ Aspectos legales ▶ Marco para el seguimiento de progreso y resultados ▶ Gestión de riesgos ▶ Identificación de oportunidades para construir colaboraciones
	Acuerdos de servicios comerciales	▶ Gestión de las colaboraciones ▶ Medición y evaluación de desempeño ▶ Experiencia del usuario ▶ Regulación de proveedores ▶ Aspectos legales ▶ Gestión del riesgo ▶ Colaboración entre proveedores

Parte 2

Gestión del rendimiento 	Medición de resultado y reporte de valor social	▶ Indicadores de desempeño ▶ Indicadores clave ▶ Satisfacción del usuario ▶ Estándares de calidad ▶ Evaluación y auditoría
---	--	--

Fuente: Los autores.

El uso de los clústeres como marco para llevar a cabo un diagnóstico ayuda a reconocer la justificación, las brechas o las oportunidades detrás de la práctica reportada en un SPE determinado. Ejecutar un diagnóstico de esta manera proporciona evidencia para guiar la toma de decisiones sobre el rediseño de procesos, la reasignación de recursos y la identificación de oportunidades para optimizar la entrega y el rendimiento general que ayudarán a lograr los objetivos organizacionales y políticos del SPE. Dependiendo de las características específicas del SPE, algunos grupos particulares pueden ser más relevantes que otros.

 Un marco agrupado integra los componentes clave de un SPE genérico, guiado por un punto de referencia internacional basado en las NIT. Este enfoque ayuda a revelar las debilidades del sistema e identificar oportunidades de optimización.

2.2 Desempaquetando los componentes clave del SPE

Como resultado del diagnóstico, los componentes clave de un sistema de SPE se organizan en un marco de clústeres. Cada uno de estos se puede explorar utilizando encuestas estructuradas y semiestructuradas⁵, para recopilar información sobre la preparación y la capacidad de respuesta de la organización. Este método de investigación prioriza el uso del análisis basado en la evidencia y la resolución creativa de problemas, al inculcar un marco mental diferente con respecto a los desafíos para mejorar el rendimiento de los SPE y las oportunidades para hacerlo. La información recopilada a través de las encuestas permite realizar un análisis tanto desde una perspectiva estratégica como de gestión, así como información operativa para evaluar la capacidad del SPE de manera más efectiva.

Al desempaquetar cada uno de los cinco clústeres, hay tres consideraciones clave:

- ▶ ¿Por qué un clúster es relevante para el funcionamiento de un SPE?
- ▶ ¿Cuáles son las áreas de enfoque en un grupo determinado?
- ▶ ¿Cuáles son las normas y principios internacionales pertinentes (por ejemplo, justicia, equidad) y el marco de aplicación legal a tener en cuenta?⁶

Los grupos se basan en las NIT y una amplia gama de factores configuran el entorno de un SPE, así como los desafíos comunes y específicos del mercado laboral, que incluyen:

- ▶ **A nivel mundial**, algunos de los desafíos comunes más apremiantes para los SPE van desde amortiguar las pérdidas temporales de ingresos después de períodos de desempleo, acelerar el regreso al trabajo y prevenir la inactividad, hasta adaptar las habilidades para facilitar la reubicación de la fuerza laboral y las transiciones laborales o profesionales más frecuentes (OIT 2020).
- ▶ **En las economías avanzadas**, los SPE pueden hacer frente a los altos niveles de desempleo y a los riesgos asociados al aumento de la inactividad y al empleo precario, así como a los problemas relativos a la participación en la fuerza de trabajo de los desempleados de larga duración y las personas mayores (OIT 2020).
- ▶ **En los países con altos niveles de empleo informal**, los SPE pueden tener que lidiar con la menor prioridad otorgada a sus servicios en comparación con otras áreas de política pública, junto con los recursos limitados y la retención de personal. En tales entornos, los déficits de trabajo decente y los desajustes de habilidades hacen que sea importante garantizar una coordinación más estratégica con otras políticas del mercado laboral que favorezcan el apoyo integrado (Davern 2020).

Es probable que los desafíos del mercado laboral descritos sean asimétricos dentro de los países y entre ellos, y la composición de las economías locales influya fuertemente

⁵ Véase la parte IV. Herramienta de diagnóstico de SPE para obtener información detallada sobre la encuesta de revisión con base en aserciones.

⁶ Dadas las grandes variaciones de la legislación nacional en materia de PE, agencias públicas de empleo y los proveedores privados de servicios de empleo, la presente guía se refiere únicamente a las NIT, cuyas provisiones se aplican por medio de leyes o reglamentos, o por cualquier otro medio compatible con la práctica nacional.

Parte 2

en la configuración organizativa y el funcionamiento de un SPE. En este sentido, los grupos no son exhaustivos. En su lugar, pretenden ser un marco de referencia para un análisis guiado a fin de determinar la gestión de los SPE y los niveles de rendimiento del personal de los SPE en

esferas clave, como se muestra en el cuadro 4. Cuando los SPE no existen, o son instituciones nacientes, el enfoque de clústeres puede proporcionar una referencia para su configuración.

Tabla 4. Criterios para desempañar los cinco clústeres de SPE

Clúster	Por qué es importante	Qué para buscar	Cuál NIT, principios
Gobernanza y estrategia	Proporciona una visión de toda la organización basada en un mandato claro, capacidad estratégica y aplicación transparente de recursos y normas para cumplir con su mandato.	Claridad y transparencia sobre la toma de decisiones en alineación con las reglas, el diseño organizacional, la administración efectiva y la rendición de cuentas.	C122, C088, C181
Organización y gestión	Proporciona información sobre cómo el SPE utiliza y organiza diferentes recursos para apoyar los resultados de las políticas.	Coherencia entre las estructuras organizativas y la adecuación de los recursos para lograr los objetivos establecidos.	C088
Servicios del mercado laboral	Mide la capacidad de SPE para hacer que los servicios estén fácilmente disponibles y respondan a diversos segmentos de clientes.	Capacidad de los SPE para proporcionar servicios generales a los solicitantes de empleo y los empleadores, establecer canales especializados para la entrega y apoyo específico para facilitar las transiciones del mercado laboral.	C088
Asociaciones	La colaboración y el trabajo en asociaciones ofrecen una vía para ampliar la cobertura y prestar servicios, al tiempo que se logran ahorros y eficiencias para mejorar la capacidad de respuesta.	Alcance y tipo de asociaciones, capacidad para involucrar y movilizar a las partes interesadas.	C088, C181
Gestión del rendimiento	Informa si los resultados satisfacen las necesidades de los clientes, al tiempo que hace el mejor uso de los recursos.	Existencia de métricas operativas (indicadores clave de rendimiento) que sean claras, fáciles de comunicar, accionables y conduzcan a la mejora continua.	C088, C181

* Las disposiciones de las NIT se aplican por medio de leyes o reglamentos, o por cualquier otro medio compatible con la práctica nacional.

Fuente: Los autores.

Parte
2



Grupo temático (clúster) 1: Gobernanza y estrategia

Por qué es importante diagnosticar

Los SPE exitosos comienzan con el buen gobierno, dada su fuerte correlación con el desempeño. La buena gobernanza define sistemas que son capaces, receptivos, inclusivos y responsables (PNUD 2020). La crisis de la COVID-19 ha reforzado la necesidad de mejorar la gobernanza de los SPE para una adaptación y un cambio continuos. La gobernanza se refiere a la integración del desempeño organizacional; el liderazgo efectivo y la visión, junto con un uso eficiente de los recursos para fines de rendición de cuentas; transparencia; y la equidad y equidad de oportunidades en el mercado laboral.

El concepto de gobernanza –y la comprensión de la gente de ella– está evolucionando rápidamente a la luz de la globalización, el progreso tecnológico y la revolución de la información, así como a los cambios demográficos y el cambio climático. Las personas trabajadoras, las sollicitantes de empleo y las empresas, esperan cada vez más la prestación de servicios de calidad y receptivos; también exigen más transparencia sobre cómo se lleva a cabo la toma de decisiones que afectan a todas y cada una de las personas en el mercado laboral, junto con una sólida responsabilidad por la administración de los fondos públicos.

Los SPE necesitan intervenciones más eficaces y mejores resultados para todas las personas que buscan participar activamente en el mercado laboral. La buena gobernanza puede mejorar la capacidad general de desempeño para garantizar que los resultados de las políticas se logren mediante:

- ▶ liderazgo organizacional, proporcionando dirección, claridad y coordinación en todo el sistema de SPE;
- ▶ las estructuras de toma de decisiones, la dirección de los mecanismos de organización y la utilización de los recursos para garantizar la preparación de los servicios y la capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes;
- ▶ la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas en la supervisión de la estrategia y las decisiones importantes; y
- ▶ mecanismos de rendición de cuentas y administración de estándares de servicio.

Qué buscar

Los SPE en todo el mundo operan bajo una variedad de arreglos institucionales y marcos legales: no tienen estructuras organizativas, formas o tamaños estándar. Al explorar el clúster de gobernanza, se debe tener en cuenta esta diversidad, así como los diferentes modelos de gobernanza que se aplican en diferentes países y los diferentes niveles de gobierno. Cada SPE tiene características únicas que requieren una atención especial e impone diferentes conjuntos de responsabilidades y rendición de cuentas.

Por lo tanto, los diagnósticos de gobernanza de los SPE no deben enmarcarse de manera estricta, sino que solo deben incluir arreglos organizativos formales y estructuras de toma de decisiones de conformidad con los mandatos estatutarios. La realidad de las operaciones de servicios locales puede diferir de las directrices y expectativas definidas por las autoridades de la oficina central. En este grupo, la gobernanza debe considerarse como un elemento que proporciona una parte de la visión y la gestión de toda la organización, sobre la base de los objetivos y normas de política, las normas de servicios, las disposiciones financieras y otros recursos necesarios para que el SPE pueda desempeñar sus funciones específicas y cumplir su mandato⁷. La gobernanza también abarca todos los acuerdos establecidos para garantizar que los resultados previstos se definan y logren con el apoyo de los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

La gobernanza de los SPE implica la gestión de toda la cadena de creación y entrega de valor de los SPE, incluidos los actores, los procesos y las operaciones organizativas que hacen posibles las comunicaciones entre la sede y las oficinas regionales o locales, así como la consulta y la movilización de los interlocutores sociales y otras partes interesadas, y la administración de las normas de servicio en toda la red de oficinas y las interacciones con proveedores externos.

Para efectos de esta guía, la gobernanza específica de los SPE se basa en las siguientes dimensiones:

- ▶ Mandato y marco jurídico
- ▶ Política y estrategia
- ▶ Capacidad de dirección y coordinación
- ▶ Transparencia y rendición de cuentas
- ▶ Rectoría sobre estándares de servicio

7 Basado en Instituto de Gobernanza. 2021. Definición de la gobernanza, disponible en: <https://iog.ca/what-is-governance/>

Parte
2

Gobernanza y estrategia

- **Mandato legal claro:** para garantizar la prestación de SPE gratuitos en cumplimiento de los requisitos del contexto legal y administrativo específico y las políticas gubernamentales pertinentes.

Estas bases establecen los límites de la misión del SPE y su ámbito de intervención. Los operadores y el personal de los SPE deben ser capaces de identificar claramente las fuentes de autoridad para el establecimiento de prioridades y el alcance de las acciones permitidas en virtud del mandato legal y la estrategia de los SPE.

- **Política y estrategia para traducir los objetivos políticos generales:** los objetivos y compromisos generales de la PE, que se desarrollan desde el gobierno nacional, regional o local, se traducen en prioridades y se articulan en actividades e intervenciones para lograr los resultados específicos de los SPE previstos. Esto es particularmente importante para los servicios que vinculan a los solicitantes de empleo con los empleadores para facilitar la participación en el mercado laboral, así como las transiciones laborales y profesionales.
- **Estrategia clara:** esto es fundamental para orientar la dirección, la claridad y la coordinación para la ejecución de las intervenciones necesarias para lograr los resultados de las políticas planificadas. La estrategia debe estar respaldada por procesos de supervisión y mecanismos de financiación para la ejecución de leyes y normas, funciones y operaciones, que permitan la prestación de SPE y los resultados generales del mercado laboral resultantes de ellos. Su orientación estratégica debería tener en cuenta los factores económicos y otros factores pertinentes (por ejemplo, la composición de la fuerza de trabajo, las cualificaciones disponibles en el mercado de trabajo, las políticas de creación de empleo y la inversión) para hacer frente a los retos específicos del mercado de trabajo.
- **Capacidad de dirección y coordinación con otras iniciativas políticas:** los procesos de gobernanza implican interdependencias e interacciones que se refuerzan mutuamente con otras entidades del sector público y partes interesadas en la administración de las políticas e intervenciones del mercado laboral del gobierno. La capacidad de dirección y los mecanismos de coordinación también deben organizar la relación con las partes interesadas pertinentes y, en particular, con los interlocutores sociales, para garantizar que existan sinergias y complementariedades entre el empleo y el diseño y la ejecución de los programas sociales.

- **Administración de estándares de servicio:** estos son los estándares fundamentales de trabajo y servicio para la operación y entrega de SPE, como el servicio gratuito, la igualdad de trato e inclusión, y la protección de datos personales. La gobernanza también se refiere al estricto cumplimiento de todas las leyes y reglamentos pertinentes que rigen el funcionamiento del mercado laboral. El SPE debe demostrar transparencia y ética a través de la rectoría activa de esos valores, incluso en sus interacciones y colaboración con terceros.
- **Rendición de cuentas y transparencia:** la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas de los SPE están sujetos a los métodos y procedimientos habituales de control presupuestario y administrativo que existen en cada país. La rendición de cuentas y la transparencia también dependen del tipo de estructura de gobernanza del SPE, de modo que generalmente el grado de descentralización o autonomía determinará el alcance, el detalle y la profundidad de los requisitos de presentación de informes y la medida en que se ejerce la rendición de cuentas, de manera directa o indirecta. Los deberes de los SPE con respecto a la rendición de cuentas y la transparencia también están estrechamente relacionados con los mecanismos de gobernanza y, como tales, tienen lugar en el contexto de las reuniones de la junta directiva o la administración de los SPE que pueden incorporar a los mandantes y a las partes interesadas, por ejemplo, la industria y las asociaciones de trabajadores, así como otros socios privados y no gubernamentales.

Parte 2



Grupo temático (clúster) 2: Organización y gestión

Por qué es importante diagnosticar

Para garantizar que los SPE mantengan la capacidad de respuesta a las personas solicitantes de empleo y a los empleadores, deben reflexionar sobre la forma en cómo funcionan sus organizaciones y se adaptan a los cambios en su entorno. El desempeño general y los resultados de las políticas de un SPE dependen de estructuras bien organizadas, procesos alineados, responsabilidad estricta, personal calificado y liderazgo efectivo.

La ejecución eficiente y efectiva de su misión es lo que hace que un SPE sea relevante para sus clientes, personas trabajadoras o buscando empleo, tratando de administrar su propio negocio o tomando decisiones sobre trayectorias profesionales. Los líderes de los SPE se enfrentan al desafío de alinear el desempeño y la misión con los recursos disponibles en los mercados laborales locales, a fin de abordar los desajustes y cuellos de botella específicos, y aprovechar las oportunidades de mejora. Lograr estos objetivos implica establecer prioridades e invertir recursos limitados en iniciativas específicas que tengan un impacto en los resultados de las políticas y las metas estratégicas. Los eventos inesperados, que van desde crisis económicas hasta riesgos ambientales o para la salud, se han convertido en serios desafíos asociados con la gestión.

Las estructuras organizativas ágiles y la gestión con la capacidad de renovar las operaciones de SPE son fundamentales para navegar el cambio y prepararse para los desafíos futuros. Invertir en capacitación e involucrar al personal puede ayudar a los SPE a estar más abiertas al cambio. Fomentar un entorno de aprendizaje continuo e innovación, también son factores importantes para la transformación organizacional de los SPE. La adopción de un enfoque global para la mejora a menudo requiere la participación de los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes, con el fin de hacer que el cambio suceda y encontrar nuevas formas de lograr los objetivos establecidos.

En el mundo laboral post-COVID-19, los SPE deben reconocer que la mejora continua es posible. El uso de herramientas como diagnósticos y hojas de ruta puede ayudar a tomar decisiones informadas para superar las brechas e implementar el cambio para mejorar de manera más efectiva.

Qué buscar

La organización y gestión de la forma en que el SPE planifica, utiliza y organiza diferentes recursos para lograr sus objetivos, incluidas las relaciones efectivas y el diálogo social con las principales partes interesadas, los socios y los clientes. Los recursos que los SPE necesitan para cumplir con los resultados de las políticas se pueden dividir en varios tipos, tales como: (1) organización y gestión, (2) asignación de recursos y alineación con los objetivos establecidos, y (3) los mecanismos de comunicación y coordinación que mantienen un sistema de SPE interconectado internamente y con su entorno externo.

Específicamente, al revisar las capacidades de organización y gestión de un SPE, es importante evaluar si estas fomentan un buen desempeño general, o si el diseño y las prácticas organizacionales actuales dificultan la entrega de servicios relevantes a los clientes. La correcta alineación y configuración de una estructura organizativa y sistema de gestión de los SPE determina su rigidez o flexibilidad, el alcance y el detalle de la especialización y la división del trabajo, la cooperación lateral o compartimentación, y la centralización o la descentralización de las decisiones. Además, es importante considerar si los mecanismos para la toma de decisiones son adecuados para dirigir la organización de manera coherente y consistente de acuerdo con la estrategia, de modo que los recursos se utilicen de manera productiva y eficiente, se respeten los procedimientos internos y las normas de servicio, y las actividades generales de los SPE se mantengan dentro de sus objetivos y metas planificadas.

Organización

► **Estructura organizativa:** se relaciona con la forma en que el SPE organiza sus estructuras, desde la toma de decisiones hasta las operaciones sobre el terreno, incluido el compromiso con los interlocutores sociales y las partes interesadas. La estructura organizativa general y los acuerdos de prestación de servicios de los SPE varían de un país a otro. En algunos casos, el SPE es parte de un ministerio del gobierno, a menudo a cargo del empleo / trabajo o la agenda económica. El SPE también puede ser una entidad legal separada (agencia), que opera como un organismo público autónomo supervisado por el ministerio competente. En algunos otros casos, el SPE es el resultado de estructuras híbridas. Sin embargo, las descripciones generales de las funciones de ejecución deben entenderse en el contexto de los SPE prestados por las autoridades estatales, independientemente de las estructuras burocráticas internas.

Parte
2

- **Mecanismos de toma de decisiones:** deben establecerse para facilitar el asesoramiento basado en la evidencia a los responsables de la toma de decisiones nacionales, regionales o locales. En algunos países, los órganos consultivos y de toma de decisiones están dentro del gobierno, a menudo en forma de órganos interministeriales. En otros casos, los interlocutores sociales podrán participar en el diseño, seguimiento y evaluación de los servicios y programas del mercado de trabajo.
- **Capacidades de gestión:** los SPE desempeñan un papel fundamental en la prestación de SPE y en la aplicación de las intervenciones en el mercado de trabajo de manera coherente y coherente. Las capacidades de gestión permiten a un SPE desempeñar sus funciones específicas en las diferentes capas de la gobernanza, tanto verticalmente como a través de una red de oficinas con relación de dependencia al SPE, como horizontalmente, a través de mecanismos de coordinación para el diseño de políticas, canales de servicio y socios, que abarcan múltiples jurisdicciones en las esferas pública, privada y social.
- **Liderazgo para involucrar a los interlocutores sociales y las partes interesadas:** una sólida eficiencia es clave para garantizar que los servicios y productos planificados de los SPE se entreguen y los resultados de las políticas se logren de manera eficiente, efectiva e inclusiva. El compromiso puede adoptar diversas formas, que van desde el intercambio informal de información hasta la consulta formal y la participación directa en el ciclo de toma de decisiones y formulación de políticas (como el diseño, la implementación, la evaluación del impacto de las actividades de los SPE). En algunos SPE, los clientes y beneficiarios directos de los servicios también participan en estos procesos.
- **Gestión de los riesgos y respuesta a emergencias:** los SPE se enfrentan al reto de proporcionar respuestas rápidas y específicas a los cambios imprevistos del mercado de trabajo, que van desde los vaivenes económicos y los riesgos de desastres naturales hasta las emergencias sanitarias. Al diagnosticar las capacidades de los SPE para desarrollar resiliencia, la investigación debe centrarse en la medida en que un SPE ha desarrollado tres dimensiones básicas para la planificación y la acción de contingencia: a) preparación, b) respuesta de emergencia, y c) recuperación. Deben buscarse pruebas para determinar si existen procesos para la identificación sistemática de riesgos y amenazas y la estimación del impacto potencial en las operaciones y en los segmentos vulnerables del mercado laboral. El mismo proceso debe utilizarse para medir la

mitigación de los efectos adversos, como los planes de continuidad del negocio, los sistemas de alerta temprana o detección, y la protección de los roles y la infraestructura críticos, desde lo cual planificar una respuesta viable.

- **El diseño de una red de oficinas de SPE:** esto refleja el enfoque de implementación y cobertura (densidad y distribución de puntos de acceso), imagen, accesibilidad, funcionalidad y otras características importantes de los canales de prestación de servicios principales de servicios en persona de un SPE. Estas redes nacionales de oficinas de empleo también incluyen los puntos de acceso gestionados bajo una jurisdicción centralizada, y los más vagamente articulados o caracterizados por relaciones administrativas descentralizadas y semiautónomas siguiendo las fronteras políticas (es decir, a nivel regional / provincial que supervisan las oficinas locales de distrito / municipales). El sistema de puntos de SPE también puede ser apoyado o entregado a través de los proveedores externos y otros socios con la capacidad de responder a las necesidades de los destinatarios finales de los servicios. Las estructuras temporales alternativas podrían responder mejor a los enfoques jerárquicos "de arriba hacia abajo" o "de abajo hacia arriba", en los que el nivel local ejerce su autoridad administrativa y política para garantizar la continuidad de servicios.
- **Identidad institucional de los SPE:** este importante factor ayuda a determinar lo que la organización representa y cómo se presenta a los usuarios y las partes interesadas. Si bien en muchos casos el SPE forma parte de un ministerio competente, no debe percibirse como parte de otras funciones, como la inspección del trabajo, la formación profesional o el sistema de protección social. La propia identidad de un SPE debe comunicarse a través de una imagen distintiva.

Recursos

- **Acuerdos de financiación claros:** junto con los sistemas de control presupuestario adecuados, estos son esenciales para gestionar adecuadamente los gastos con respecto a los objetivos de política establecidos. Los órganos de supervisión y las autoridades también pueden asignar y promulgar específicamente presupuestos de ciclo anual o plurianuales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos de política con miras a la entrega a clientes específicos, como niñas y niños, o las madres trabajadoras solteras. En algunos países, un SPE puede financiar y comprometerse con otros proveedores públicos o privados y sin fines de lucro, para llevar a cabo ciertas actividades o proporcionar ciertos

**Parte
2**

servicios⁸. La financiación de los SPE puede provenir de una combinación de diferentes fuentes, que pueden ser subnacionales, nacionales o internacionales, incluida, por ejemplo, la ayuda al desarrollo prestada por gobiernos y otras agencias internacionales. Es crucial comprender cómo funcionan los mecanismos y si existen reglas que condicionen el uso de los fondos, por ejemplo, por las autoridades centrales, y sobre cómo los SPE locales pueden asignar fondos para servir a algunos grupos objetivo específicos.

- **Estructuras y políticas de personal:** las NIT no exigen mínimos específicos de personal para los SPE para respecto a la prestación de los servicios. En su lugar, subrayan la importancia de mantener una dotación de personal adecuada con las habilidades requeridas en funciones críticas. Contar con personal calificado también permite a un SPE responder con éxito a las cambiantes demandas de políticas, los riesgos emergentes y los nuevos desafíos que dan forma al futuro del trabajo. La estabilidad de la retención y el rendimiento del personal está estrechamente vinculada a los resultados satisfactorios de los SPE. Las normas que permiten la contratación transparente, la igualdad de género, la evaluación del desempeño y los mecanismos de reconocimiento, la capacitación y las oportunidades de desarrollo profesional, pueden ayudar a alinear a la organización con el cumplimiento de su propósito. La seguridad en el lugar de trabajo es otra dimensión clave de las políticas de recursos humanos. Si bien estos pueden ser gestionados directamente por el SPE o el ministerio competente, los factores clave implican la equidad y la transparencia en la contratación, los ascensos y las separaciones, con procedimientos claros y coherentes anclados en las cualificaciones, perfiles y descripciones de puesto. Cuando existe margen para la flexibilidad en el despliegue y redistribución del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, esto no debe lograrse a expensas de la permanencia y la estabilidad del personal. La administración y las políticas del personal también deben tener en cuenta las normas y responsabilidades administrativas territoriales.
- **Equipos, infraestructuras, instalaciones y otras dotaciones de recursos humanos:** en gran medida, determinan la capacidad efectiva de gestión de los SPE, que incluyen no solo las asignaciones financieras y los recursos humanos, sino también el equipo y la infraestructura, el mantenimiento de las instalaciones, los consumibles y equipos básicos de oficina y los sistemas de información y gestión. La infraestructura, el equipo y las instalaciones adecuados son esenciales para apoyar las operaciones de los SPE, incluidas las que tienen lugar

en las recepciones, las acciones tras bastidores y los procesos de apoyo. La reposición y el mantenimiento de mobiliario de las oficinas también deben supervisarse sistemáticamente, a fin de garantizar que los servicios de SPE se adhieran a las normas mínimas de satisfacción del usuario en términos de puntualidad, accesibilidad, limpieza e instalaciones para las necesidades de clientes especiales, como las personas con discapacidad. Cualquier análisis de capacidad de gestión debe considerar la demanda actual y esperada de SPE, junto con las prácticas nacionales y locales, y la etapa del ciclo económico.

- **Sistemas de información y gestión:** la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) han demostrado ser extremadamente útiles para los SPE en diversos frentes, desde el apoyo a las operaciones y la gestión hasta la puesta a disposición de servicios e información sobre el mercado de trabajo. Además, el uso de las TIC está desempeñando un papel cada vez más importante en el apoyo a las funciones y procesos de operaciones tras bastidores, por ejemplo, para gestionar los datos administrativos y supervisar el rendimiento. Sin embargo, a nivel de gobernanza, debe haber una estrategia de TIC para garantizar una supervisión adecuada de la seguridad, y específicamente de la ciberseguridad, ya sea desarrollada internamente o subcontratada.

Comunicación

- **Comunicación interna:** los canales de comunicación claros y confiables pueden promover la buena gobernanza de tres maneras básicas: i) aumentando el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas; ii) facilitando la toma de decisiones y la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas, incluidos los usuarios de servicios y otras agencias gubernamentales y proveedores externos, ya sean públicos o no gubernamentales; y iii) mejorando la prestación eficiente de servicios. Algunos SPE facilitan las comunicaciones internas mediante códigos de conducta, documentos oficiales, estándares de servicio y normas de comportamiento, circulares al personal, intranet, reuniones y boletines de información, consultas frecuentes del personal en todos los niveles de la organización y otros canales de comunicación y retroalimentación.
- **Medios de comunicación externos:** estos pueden implicar el uso de canales TIC, medios digitales como redes sociales, y medios tradicionales, para publicitar servicios y explicar el valor del SPE a los usuarios del servicio. Los mecanismos de consulta y los mensajes

⁸Véase también la categoría 3 sobre asociaciones.

Parte
2

dirigidos a las partes interesadas son otros medios para que un SPE llegue a sus audiencias previstas. Algunos SPE también utilizan manuales para desarrollar un lenguaje claro y sencillo a fin de garantizar que sus servicios sean accesibles para todos los ciudadanos. Dependiendo de las diferentes estructuras de gobernanza, los SPE que están centralizados y dependen directamente de la autoridad central de empleo o de trabajo, pueden necesitar alinearse con las normas de comunicación establecidas de acuerdo con una directriz de comunicación general. Por el contrario, los SPE más descentralizados o semiautónomos pueden tener un mayor margen de maniobra para desarrollar sus propias estrategias de comunicación, que pueden ser más receptivas por sus clientes específicos.

Normas internacionales relevantes

- ▶ El Convenio núm. 88 de la OIT proporciona orientación sobre la arquitectura básica de gobierno de un sistema de SPE con una autoridad nacional en el centro, que mantiene una red funcional de oficinas convenientemente distribuidas geográficamente, para facilitar el acceso a los solicitantes de empleo y a los empleadores. Del mismo modo, el Convenio núm. 181 exige la complementariedad, la cooperación y la coordinación, cuando proceda, entre los SPE y las agencias de empleo privadas para la prestación de servicios de empleo.
- ▶ Convenio núm. 88 constituye también el impulso estratégico global para cualquier SPE, al encomendarles el deber de aplicar políticas conducentes al pleno empleo. La estructura generalmente sigue la estrategia, la noción de gobernanza abarca implícitamente las opciones políticas que son consistentes con la estructura de gobernanza o están vinculadas por ella.
- ▶ Tanto los Convenios núm. 88 como núm. 181 exigen que se garanticen consultas adecuadas con los interlocutores sociales, las personas trabajadoras y los empleadores, y la necesaria participación de estos en ellas, y que se desplieguen canales para garantizar que sus recomendaciones sobre servicios y programas sean escuchadas y tenidas en cuenta.
- ▶ Recomendación núm. 205 relativa al empleo y al trabajo decente para la paz y la resiliencia se refiere a las acciones destinadas a aprovechar la gobernanza multinivel para ayudar a las comunidades afectadas por las crisis derivadas de conflictos y catástrofes a estabilizar sus medios de vida y a promover la recuperación económica local para el empleo y el trabajo decente.

Parte
2



Grupo temático (clúster) 3: Servicios del mercado de trabajo

Por qué es importante diagnosticar

En un momento en que las transiciones entre trabajos, carreras y movimientos dentro y fuera del mercado laboral son cada vez más frecuentes, los SPE necesitan una mayor agilidad para garantizar que los servicios estén disponibles para clientes con necesidades diferentes. Una base de clientes más diversa en términos de necesidades requiere que un SPE tenga la capacidad de encontrar la combinación adecuada de servicios que ayuden a los empleadores a encontrar a los solicitantes de empleo calificados, y equipar a estos últimos con las habilidades necesarias para responder a los cambios del mercado laboral, ya sea en un empleo remunerado o como personas trabajadoras por cuenta propia.

Los SPE se enfrentan a desafíos para desarrollar enfoques de servicio al cliente como parte de estrategias de entrega específicamente articuladas, en particular cuando las transiciones individuales se mueven en diversas direcciones, incluso de la escuela al trabajo, de una ocupación a otra, del trabajo por cuenta propia a los trabajos asalariados (y viceversa), de un sector a otro y de una región geográfica a otra (Cort y Thomsen 2014). Evitar que las personas entren en la inactividad o se desvinculan del mercado laboral es, sin embargo, una de las preocupaciones más apremiantes para muchos SPE y responsables de política durante la recuperación de la crisis de COVID-19. Los niveles de desempleo y el número de personas que requieren apoyo proactivo para gestionar transiciones complejas han aumentado. Algunos grupos de población se enfrentan a riesgos aún mayores de pobreza e inactividad en el trabajo, incluidas las mujeres, las personas jóvenes, y las personas trabajadoras socialmente desfavorecidas.

La pandemia mundial y la consiguiente crisis del empleo han demostrado la importancia de integrar los servicios de apoyo y colocación en la búsqueda de empleo con otras intervenciones en el mercado laboral y mecanismos de protección social. Los ejemplos incluyen ofrecer apoyo a los solicitantes de empleo que enfrentan barreras complejas para emplearse en coordinación con otros proveedores especializados, a fin de abordar problemas específicos, como la falta de transporte efectivo, la inestabilidad de la vivienda, la discapacidad y la pobreza. Los solicitantes de empleo y los trabajadores, y los empleadores, también necesitan apoyo durante las recesiones en el ciclo económico y durante las transiciones profesionales, y cuando los cambios estructurales afectan sus actividades económicas.

Al apoyar las transiciones del mercado laboral, los SPE deben desarrollar un conjunto de capacidades básicas para ayudar a minimizar las respuestas inconexas y los escasos recursos. Esas capacidades incluyen:

- ▶ diseñar y ofrecer servicios de calidad e inclusivos centrados en el cliente;
- ▶ escalar las inversiones en políticas activas del mercado de trabajo;
- ▶ garantizar una fuerte coordinación interinstitucional, en particular con las políticas de protección social;
- ▶ fomentar la colaboración y las asociaciones entre los proveedores de servicios de los sectores público, privado y de la sociedad civil; y
- ▶ optimizar el uso de canales digitales y remotos, autoservicio, y entrega presencial tradicional.

Qué buscar

Independientemente de la configuración institucional que puedan tener los diferentes SPE en cada país, todos ellos tienen como misión esencial gestionar la oferta y la demanda del mercado laboral para facilitar las transiciones laborales y profesionales a través de servicios de información y orientación; colocación y derivación a programas activos del mercado de trabajo; y servicios complementarios disponibles a nivel nacional y/o local. La gama y la calidad de los servicios prestados son el resultado de decisiones de política para abordar los desafíos del mercado laboral específicos de cada país y las prioridades políticas y los recursos y capacidades disponibles. Por otra parte, los servicios de los SPE pueden estar determinados por la estrategia subyacente para hacer frente a los retos del mercado de trabajo, para elegir entre una estrategia de "trabajar primero" o una postura política de "capacitar primero".

Independientemente de las circunstancias nacionales y locales, la oferta de servicios de SPE gira en torno a cuatro funciones básicas, que se establecen en el marco de las NIT (véase la figura 7) de la siguiente manera:

- ▶ conectar a los solicitantes de empleo y a los empleadores a través de **la búsqueda de empleo y la colocación**; la prestación de servicios de orientación y asesoramiento;
- ▶ mejorar las oportunidades de conseguir un empleo o comenzar como persona trabajadora por cuenta propia, mediante la remisión a **programas activos del mercado de trabajo** y/o el apoyo asistido a clientes vulnerables como personas con escasas cualificaciones, personas jóvenes, madres solteras, y personas con discapacidad;

Parte 2

- hacer que la **información sobre el mercado laboral** sea más accesible para ayudar a los solicitantes de empleo y a los empleadores a tomar decisiones laborales y empresariales informadas, e informar la formulación de políticas a todos los niveles; y

- administrar y/o proporcionar acceso a **prestaciones por desempleo** y otras prestaciones de transferencias de ingresos, que pueden estar condicionadas a la disponibilidad para el trabajo⁹.

Figura 7. Servicios básicos de empleo de los SPE



Fuente: Los autores basados en el Convenio núm. 88 de la OIT.

Al analizar el grupo de servicios del mercado de trabajo prestados a través del SPE, es crucial examinar la gama de servicios prestados y determinar si existen procesos y protocolos para facilitar un acceso justo y equitativo. También debe prestarse especial atención a la forma en que los servicios se adaptan de manera que promuevan y fomenten la participación y la confianza de los servicios de los SPE. Además, el análisis debe revelar la disponibilidad básica y mejorada de los servicios, obtener fundamentos de intervención en el mercado laboral y establecer si se utilizan o no métodos de segmentación de clientes o elaboración de perfiles para la planificación de la prestación de servicios y la asignación de fondos.

Los servicios pueden configurarse en torno a una oferta básica de servicios o una combinación diferente de apoyo, que puede incluir servicios especializados de empleabilidad para abordar las necesidades de algunos segmentos de la fuerza de trabajo que requieren una asistencia más profunda (como los trabajadores poco cualificados y los que se enfrentan a barreras complejas para insertarse activamente en el mercado laboral). La preparación y la capacidad de respuesta de los SPE en estos ámbitos deben medirse examinando la coherencia entre los objetivos políticos, la elección de los servicios del mercado de trabajo y la capacidad de servir a grupos específicos de la población con servicios accesibles, gratuitos, y bien orientados. Otra consideración a tener en cuenta es que los servicios

sobre el terreno pueden no coincidir con las estructuras y modelos de entrega en “papel”, y las causas subyacentes de esto deben investigarse. Abordar esta discrepancia se puede lograr mediante la emisión de una carta de servicios, al tiempo que se mide cómo se da a conocer a los usuarios.

Los servicios de empleo tienen dos categorías principales de usuarios: los solicitantes de empleo o los trabajadores, y los empleadores. Al analizar los programas activos del mercado de trabajo ofrecidos por el SPE, directamente o en asociación con otros proveedores, es necesario tener en cuenta que algunos de estos programas son invariablemente dos caras de la misma moneda. Un ejemplo se refiere a los incentivos para la retención del empleo (como el trabajo compartido, los subsidios salariales y los subsidios a la contratación), que están diseñados para servir simultáneamente a los solicitantes de empleo o los trabajadoras y a los empleadores. Organizar ferias de empleo y facilitar la movilidad geográfica y la reubicación de la fuerza laboral es otro ejemplo específico.

Por lo tanto, el clúster de servicios del mercado de trabajo proporciona una visión analítica de los siguientes elementos, que aprovechan la esencia de las actividades de los SPE:

- el alcance del apoyo disponible para los solicitantes de empleo y los empleadores;

⁹ Cabe señalar que las prestaciones por desempleo no están disponibles sistemáticamente en todos los países, sin embargo, y dependiendo de la regulación específica del país, algunos SPE pueden conectar a los clientes con otras ayudas disponibles.

Parte
2

- la capacidad de prestar servicios orientados al cliente y receptivos a las necesidades individuales y a los grupos destinatarios (por ejemplo, las personas jóvenes, las mujeres, las personas de más edad y otros); y
- el uso estratégico de los canales de entrega para ampliar el acceso a los servicios, ya sean digitales, de autoservicio y/o canales presenciales tradicionales.

Servicios para solicitantes de empleo

Servicios básicos

- **Registro:** dado que una de las fortalezas de los SPE es su capacidad para prestar servicios de forma gratuita y a gran escala y alcance, el registro de solicitantes de empleo y vacantes sigue siendo fundamental para su actividad. El registro juega un papel vital, ya que permite al SPE mantener información y producir datos sobre las características de sus clientes y realizar un seguimiento de sus intervenciones. Además, el registro trabaja para garantizar que los programas se entreguen a aquellos a quienes están destinados, en función de las prioridades de los SPE y la orientación de políticas de mercado de trabajo. A este respecto, el registro implica comprobar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de los posibles beneficiarios, en particular para aquellos servicios que impliquen alguna forma de segmentación, focalización o desembolso de subvenciones individualizadas. El registro suele ser de dos formas: presencial, en instalaciones de SPE o a través de módulos, o auto inscripción, generalmente acompañada de herramientas con soporte digital. Estos mecanismos de registro suelen ponerse a disposición tanto de los empleadores como de los solicitantes de empleo. Un tercer enfoque implica el registro a través de terceros, como asociaciones de empleadores y trabajadores, otras agencias públicas, ONG y agencias privadas que puedan haber celebrado acuerdos de colaboración con el SPE.
- **Reglas de elegibilidad del servicio:** los SPE tienen diferentes enfoques para establecer los criterios de elegibilidad del servicio. En algunos países, los servicios de empleo están disponibles para todas las personas desempleadas como principal criterio de elegibilidad, independientemente de si tienen o no derecho a recibir prestaciones de desempleo. Muchos otros servicios públicos de empleo adoptan un enfoque más universal, sirviendo a la fuerza laboral en su totalidad, independientemente de su estado laboral -personas desempleadas o empleadas pero en búsqueda de empleo de mejor calidad (como las personas en empleos informales o que están subempleadas). En tales casos, sin embargo, otros criterios de elegibilidad importantes incluyen la búsqueda activa de trabajo, el logro de la edad mínima para el empleo (normalmente 18-64 o 15-64 años), y el derecho a trabajar en el territorio nacional. Algunos SPE también trabajan con segmentos de la fuerza de trabajo no clasificados como personas desempleadas, por ejemplo, los estudiantes que intentan encontrar una colocación de aprendizaje, o aquellos afectados por la inactividad, como personas jóvenes que no están en el empleo, la formación, o la educación.
- **Apoyo a la búsqueda de empleo:** esta es la intervención activa del mercado laboral más eficaz destinada a facilitar las transiciones del mercado laboral para los trabajadores y las empresas¹⁰. El acceso a las herramientas de búsqueda de empleo y a las bolsas de trabajo son a menudo el instrumento preferido y principal utilizado por un SPE. Sin embargo, estos servicios se basan en el hecho de contar con un número adecuado de ofertas de empleo atractivas y asequibles, por una parte, y un grupo suficiente de personas disponibles y con capacidad de emplearse, por otra, para que sea atractivo tanto para los solicitantes de empleo como para los empleadores. Los servicios de búsqueda de puestos de trabajo van desde bases de datos básicas y tableros que requieren la intervención de un asesor o consejero de empleo, hasta sistemas automatizados para el autoservicio, que pueden ser impulsados por algoritmos de aprendizaje automático.
- **Elaboración de perfiles y segmentación:** se producen en el punto de contacto entre la persona solicitante de empleo y el personal del SPE, e implican la recopilación de información demográfica y los antecedentes personales y laborales de estos, por ejemplo, historial laboral, educación, y competencias. Estos métodos pueden ayudar a diagnosticar qué tan cerca en términos de empleabilidad se encuentra una persona solicitante de empleo del mercado laboral actual. Pueden consistir en un sofisticado sistema (cuantitativo) basado en modelos estadísticos predictivos, o un inventario basado en computadora realizado por consejeros de empleo capacitados. También pueden tomar la forma de una aproximación (cualitativa) basada en una entrevista corta, o una combinación de métodos. Los objetivos de elaboración de perfiles y segmentación de los solicitantes de empleo difieren mucho entre los países, pero el objetivo es el mismo: identificar los activos y los obstáculos al empleo y clasificar a los solicitantes de empleo en función del

¹⁰ 'Rentable' significa que logran resultados similares a otras intervenciones, pero a un costo significativamente menor (Quintini y Martin 2006; Card, Kluve y Weber 2018).

Parte 2

tipo de apoyo que necesitan para una transición exitosa al mercado laboral. La elaboración de perfiles y la segmentación proporcionan la base para adaptar y secuenciar el tipo, la intensidad y el calendario de los servicios de empleo y otras ayudas complementarias. Es fundamental para el diagnóstico establecer si estos métodos están en su lugar y actúan como un filtro, alimentando la información en varios niveles de toma de decisiones, incluyendo: i) un plan de búsqueda de empleo o de transición laboral que tenga en cuenta las aspiraciones personales y responda a la demanda real y las tendencias del mercado laboral; ii) planificación de servicios generales y específicos y definición de las poblaciones objetivo; y iii) mejorar una asignación eficiente de recursos a los solicitantes de empleo que requieren un nivel más intenso de apoyo para eliminar las barreras al empleo (Ávila 2021).

- **Servicios de consejería:** la orientación laboral se lleva a cabo en la primera línea de las operaciones de SPE, con personal que brinda diferentes niveles de orientación a los solicitantes de empleo, desde información básica sobre los servicios disponibles hasta apoyo y seguimiento individualizados a través de la gestión de casos. Los consejeros de empleo utilizan una variedad de herramientas y técnicas para guiar y empujar a los solicitantes de empleo a preparar un currículum vitae, desarrollar habilidades de búsqueda de empleo, registrarse en bolsas de trabajo, desarrollar planes de trayectoria profesional e identificar y aplicar oportunidades de trabajo adecuadas. La función de orientación laboral es particularmente relevante para la gestión de casos que requieren monitoreo y asistencia personalizadas para superar las barreras laborales y las brechas de información del mercado laboral, como las personas jóvenes en busca de su primer empleo, las personas desempleadas de larga duración y los solicitantes de empleo que se reinseran en la fuerza laboral.

Áreas de servicio específicas y grupos objetivo

- **Orientación profesional:** Los servicios de empleo profesional pueden proporcionar un valioso apoyo a los solicitantes de empleo y a las trabajadoras, facilitando el acceso a información pertinente y actualizada sobre trayectorias profesionales y clasificaciones profesionales, descripciones de puestos y tendencias laborales, incluida la identificación de la transferibilidad de las competencias entre categorías profesionales, cursos de formación para la movilidad intraindustrial/sectorial e intersectorial. Los servicios de orientación profesional también pueden implicar asistencia con el diseño de planes personales de desarrollo profesional. Esto incluye proporcionar análisis del mercado laboral
- **Reubicación de la fuerza laboral y movilidad geográfica:** en el extremo opuesto de los servicios más complejos, los servicios públicos de empleo se dedican a proporcionar servicios a segmentos de la población que requieren asistencia adicional, como los trabajadores migrantes, agrícolas, y los de oficios poco calificados. Algunos SPE han desarrollado programas sofisticados para conectar a los trabajadores con empleadores geográficamente distantes, en algunos casos incluso en el extranjero, firmando y coordinando acuerdos bilaterales o regionales, trabajando con socios y otras agencias para garantizar que se cumplan los derechos laborales y las condiciones seguras de transporte y vivienda.
- **Políticas activas del mercado de trabajo:** se destacan en la cartera de servicios del servicio público de empleo como instrumentos clave para promover el acceso a empleos decentes. Sin embargo, no todos los SPE administran estos programas directamente, a menudo solo remiten a los clientes con quienes los administran. El objetivo principal de una política del mercado de trabajo consiste en contribuir a aumentar la empleabilidad de los solicitantes de empleo, que pueden clasificarse en función de sus intenciones para influir en la demanda y la oferta de trabajo. Las medidas del lado de la oferta se utilizan para mejorar la adaptabilidad de la fuerza laboral, incluso a través de la capacitación en el trabajo y en el aula, generalmente con efectos en las perspectivas de empleo a mediano y largo plazo. Estas políticas también ofrecen incentivos para buscar y retener empleo, a menudo dirigido a los trabajadores poco cualificados y vulnerables, a través de prestaciones en el trabajo en forma de pagos de salarios y subvenciones, por ejemplo, en programas de empleo público temporal. Además, las iniciativas se aplican para promover el trabajo por cuenta propia y el espíritu emprendedor, incluidas las subvenciones, el equipo y la asistencia técnica, que son particularmente importantes en los países con grandes mercados de trabajo informales.
- **Información sobre el mercado laboral:** la información sobre el mercado laboral es otro componente importante de una cartera de servicios de los SPE. Consiste en datos cuantitativos estructurados, como estadísticas sobre la oferta y la demanda, que se pueden clasificar a nivel regional, por industria o sobre una base ocupacional. Los SPE también pueden proporcionar datos cualitativos del mercado laboral, como clasificaciones ocupacionales y descripciones

Parte 2

de ocupaciones utilizando modelos basados en competencias, incluidos conocimientos, destrezas y habilidades. Habida cuenta de su papel en la detección y el seguimiento permanentes de la oferta y la demanda del mercado de trabajo, los SPE también se encuentran en una posición privilegiada para recopilar, procesar y difundir datos administrativos derivados de la publicación de ofertas de empleo por parte de los empleados y del registro de los solicitantes de empleo, y para producir análisis de la industria y las tendencias laborales para informar a los empleadores y orientar a los solicitantes de empleo sobre las condiciones del mercado laboral, las oportunidades de carrera y para crear conciencia y autoeficacia y resiliencia profesional.

Servicios para empleadores

Una carta de servicios de los SPE a los empleadores podría facilitar la identificación de los compromisos asumidos por las partes y ayudar a definir sus expectativas.

Soporte general

- **Registro y difusión de vacantes:** una característica central del apoyo a los SPE es recopilar vacantes de las empresas y que los SPE faciliten coincidencias de buena calidad entre los solicitantes de empleo y las empresas. El registro de vacantes por parte de los empleadores puede realizarse de manera presencial, telefónica o, en algunos casos, cuando se hayan desarrollado capacidades digitales, a través de sitios web de autoservicio o portales de empleo. Una publicidad efectiva de las vacantes de trabajo a través de diferentes canales puede ahorrar tiempo y costos a los empleadores. Como parte del diagnóstico, es fundamental explorar métodos para registrar y publicitar ofertas de empleo.
- **Detección de necesidades:** es importante reconocer que las necesidades de los empleadores varían, y que estos no son un grupo homogéneo. Los empleadores pueden tener diferentes necesidades, en diferentes momentos, y estas pueden verse afectadas por su sector y ubicación, así como por el tamaño de la empresa. Al igual que los solicitantes de empleo, los empleadores sufren asimetrías de información en el mercado laboral y, en particular, las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) padecen importantes costos de búsqueda para encontrar y retener trabajadores con las habilidades necesarias para cubrir sus vacantes de empleo. Los SPE deben ser capaces de identificar el nivel de apoyo que necesitan los empleadores. La gama de servicios posteriores a la evaluación de las necesidades de un

país a otro, incluido el acceso a las bases de datos de los solicitantes de empleo, el apoyo dedicado a la evaluación de las necesidades, la preselección y la gestión de la contratación, y algunas funciones de recursos humanos. En los servicios públicos de empleo maduros, es probable que haya un equipo dedicado de personal o consejeros para realizar evaluaciones de necesidades específicas. Los SPE con personal y recursos limitados pueden identificar efectivamente las necesidades de los empleadores a través de formularios de registro de vacantes bien diseñados.

- **Segmentación:** los servicios públicos de empleo han adoptado un enfoque basado en la demanda, identificando explícitamente a los empleadores como clientes y socios para mejorar la contratación y la colocación en industrias y sectores económicos específicos. La elaboración de perfiles y la segmentación de los empleadores se convierten en una herramienta poderosa para adaptar los servicios y el apoyo de acuerdo con las necesidades del empleador. Los empleadores de agrupaciones económicas específicas se acercan a los servicios públicos de empleo de manera estratégica, para cocrear programas especiales de formación, o planificar con anticipación los ajustes cíclicos o la expansión de las líneas de producción, como en la industria de fabricación de automóviles. Sin embargo, en la mayoría de los países, una gran parte de las oportunidades de empleo son creadas por las PyME¹¹. Estos pueden encontrar un aliado estratégico en los SPE para reclutar y suministrar personas trabajadoras con las habilidades adecuadas y con la debida diligencia de las normas laborales, particularmente en industrias que tienen una alta rotación de trabajadores debido a dinámicas cíclicas y estructurales, como la agricultura, el turismo, y la manufactura.
- **Reclutamiento y preselección de candidatos para entrevistas:** los servicios públicos de empleo deben garantizar una contratación y colocación efectivas, y ayudar a los empleadores a encontrar personas trabajadoras adecuadas. Cada vez más SPE han visto la ventaja de proporcionar preselección antes de presentar posibles candidatos de trabajo para la entrevista. La complejidad de los servicios de preselección y búsqueda de empleo varía de un país a otro, y estos servicios se pueden realizar manualmente o a través de sistemas automatizados, incluidos algoritmos. La preselección y la vinculación laboral consiste en un examen de los perfiles de los solicitantes de empleo en función de los requisitos de una vacante determinada. Los servicios de preselección

11 Las Pymes generan el 58% del empleo total en las economías de altos ingresos, mientras que son los que más contribuyen al empleo en las economías medianas- y de más bajo-umbrales de ingresos.

Parte
2

también pueden implicar el contacto con los solicitantes de empleo y la realización de evaluaciones de compatibilidad e idoneidad, y la exploración de intereses a través de entrevistas telefónicas, para crear un grupo de los candidatos preseleccionados para puestos específicos, listos para que los empleadores los validen en una entrevista para la selección. En algunos casos, los SPE también verifica la información de antecedentes de los candidatos, como el número de identidad nacional, el nivel de rendimiento académico y la experiencia laboral previa.

- **Información sobre el mercado laboral:** el suministro de información sobre el mercado laboral también puede satisfacer las necesidades de los empleadores para pronosticar la escasez de habilidades, los cuellos de botella y los desajustes, identificar dónde se está expandiendo la demanda de trabajadores y mapear patrones cíclicos y estructurales del mercado laboral, a fin de ajustar y pronosticar la planificación de servicios. Es crucial verificar si los SPE han mapeado a las partes interesadas y socios relevantes para apoyar el suministro de información actualizada sobre el mercado laboral, incluidos los observatorios del mercado laboral y las agencias nacionales y locales responsables de llevar a cabo análisis regionales y económicos del mercado laboral y encuestas empresariales.

Áreas de servicio específicas

- **Servicios dedicados a resolver la escasez de cualificaciones, y los desajustes:** los servicios de empleo con diferentes niveles de madurez han visto la ventaja de ofrecer servicios de valor añadido a los empresarios; comprenden las necesidades particulares de los empresarios y responden de manera oportuna a la empresa. Los servicios van desde la preselección hasta el llenado de ofertas de trabajo, ayudando con clasificaciones de trabajo y descripciones de trabajo, inventarios de habilidades, identificación de necesidades de capacitación actuales y futuras, e inteligencia del mercado laboral. Es importante que los SPE tengan recursos separados para trabajar con las empresas, de modo que el personal de los SPE pueda desarrollar conexiones personales, generar confianza y ofrecer resultados que cumplan con las expectativas de las empresas. Asociarse con los empleadores y ayudarlos en sus esfuerzos de reclutamiento es vital para el éxito de la misión de los SPE, ya que la calidad y la cantidad de las vacantes de empleo ofrecidas dependen de cuán fuertes y eficientes sean los vínculos creados y mantenidos por el SPE con los empleadores. Dependiendo del tamaño del SPE, esto puede ser una unidad dedicada (equipo de personas) o individuos

que están específicamente asignados para trabajar con empresas. Invertir en el desarrollo de un apoyo dedicado a los empleadores a menudo resulta en la retención de clientes y el registro de más vacantes. Estos servicios son especialmente apreciados por las PyME, que a menudo también valoran a los SPE por su ayuda para superar las barreras geográficas a la búsqueda de candidatos. Del mismo modo, los SPE utilizan con frecuencia su experiencia para organizar y establecer ferias y eventos de reclutamiento masivo diseñados para identificar candidatos potenciales y servir como lugares de selección de primera etapa, revisar el currículum vitae y realizar entrevistas iniciales y verificaciones de referencias en nombre de las empresas que buscan reclutar personal para puestos de trabajo difíciles de llenar. El aspecto crucial para explorar es la capacidad del SPE para establecer una buena relación con los empleadores.

- **Políticas activas del mercado laboral:** se destacan en la cartera de servicios de los SPE como instrumentos clave para promover el acceso a empleos decentes. Sin embargo, no todos los servicios públicos de empleo administran estos programas directamente, a menudo solo remitiendo a los clientes a ellos. Los programas activos del mercado laboral pueden tener una orientación basada en la demanda y se utilizan para preservar o apoyar el empleo durante una recesión económica o un shock externo (como la pandemia de COVID-19) y el ciclo de recuperación, y también para proporcionar incentivos para crear nuevos puestos de trabajo. Estas medidas, que son de duración limitada, cubren subsidios salariales, reducciones en los costos laborales no salariales y apoyo a la reducción de las jornadas de trabajo. La capacitación en habilidades es uno de los programas más comunes que se ofrecen en los SPE maduros. Los talleres de mejora y reconversión profesional se organizan y copatrocinan en las instalaciones de los empleadores. Las modalidades se derivan de la formación en el puesto de trabajo o del aprendizaje basado en el trabajo, con aprendices contratados por el SPE, a través de contratos de prueba, pasantías o de aprendizajes. Con los cursos de formación in situ, los servicios públicos de empleo y los empleadores pueden recrear entornos de trabajo reales para ayudar a los solicitantes de empleo a aprender habilidades duras y blandas que se buscan en la industria, y los empleadores para detectar candidatos potenciales cuando buscan nuevos empleados; dichos cursos también se pueden utilizar para desarrollar y probar nuevas habilidades al desarrollar nuevos procesos de trabajo, o ajustar y adaptar los existentes.

Parte
2

Canales de prestación de servicios

Los servicios públicos de empleo utilizan cada vez más múltiples canales de prestación de servicios, y las soluciones digitales son cada vez más prominentes, incluso en los países de bajos ingresos. La prestación de servicios se garantiza a través de una combinación de canales en línea, de autoservicio, y presenciales tradicionales. Varios SPE ofrecen información y servicios a través de la telefonía fija, como números gratuitos y centros de llamadas. Otros medios incluyen unidades móviles, correo electrónico, redes sociales, SMS, portales de trabajo en línea y aplicaciones para teléfonos móviles. La elección del canal y la idoneidad para los segmentos de clientes es una variable importante a analizar en términos de preparación y capacidad de respuesta. El uso de una diversidad de canales puede aumentar la capacidad de respuesta al permitir a los clientes autoseleccionar aquellos que se ajusten a sus necesidades. El monitoreo de la efectividad de los diferentes canales en términos de estándares de servicio presenta desafíos importantes para los SPE, incluida la garantía de que los clientes reciban información consistente y calidad de respuesta, independientemente del canal utilizado para acceder a los servicios¹².

Otro aspecto crucial para explorar es si el uso de diferentes canales responde a una estrategia de dirigir a los clientes a recibir servicios específicos, o si tal enfoque representa un vehículo para aumentar el rendimiento y ampliar la cobertura del servicio. Esto es particularmente relevante para los SPE en las economías emergentes y los países de bajos ingresos, que necesitan garantizar servicios a gran escala y prestar servicios a poblaciones dispersas en entornos semiurbanos o rurales. Algunos de los canales de entrega más comunes utilizados actualmente por SPE incluyen: soporte en persona, enfoques multicanal y servicios digitales.

- **Apoyo en persona:** la entrega en persona ha sido tradicionalmente la forma más común de acceso a los SPE, y la más adecuada para los servicios públicos de empleo que están configurados para brindar servicios básicos de intermediación laboral, como el registro de clientes y la provisión de información general y orientación sobre vacantes de empleo. Los servicios sin cita previa se pueden organizar a través de un sistema de colas o citas, y también ofrecen acceso a servicios de autoservicio de respuesta rápida, como conexión a Internet, números de información gratuitos, fotocopias y otros recursos de apoyo para la búsqueda de empleo. El apoyo cara a cara por parte de un consejero sigue

siendo muy relevante para los grupos objetivo y la personalización del apoyo. Incluso los SPE que utilizan predominantemente servicios digitales tienen una provisión basada en el escritorio, en reconocimiento del hecho de que un número significativo de clientes no tienen habilidades digitales. La proximidad a los clientes y al mercado laboral, el transporte público, el ancho de banda de la dotación de personal y la disponibilidad de recursos son cuestiones relevantes que determinan la calidad de la entrega en persona. Las experiencias y los resultados de los usuarios en persona también están determinados por las habilidades del personal de primera línea de SPE y los consejeros laborales para segmentar y proporcionar una orientación adecuada, basada en los perfiles de los solicitantes de empleo y los empleadores, y cumpliendo con los estándares de servicio al cliente.

- **Enfoques multicanal: ventanillas únicas, oficinas móviles o itinerantes y servicios telefónicos**– los servicios públicos de empleo utilizan diferentes puntos de acceso y canales de comunicación con los clientes, incluidos servicios sin cita previa, unidades móviles, números gratuitos, centros de llamadas, portales de empleo en línea, aplicaciones móviles y web, y ventanillas únicas. La combinación de canales específicos a menudo ayuda a los SPE a garantizar la accesibilidad. Por ejemplo, una combinación de soporte en persona y uso de teléfonos puede permitir acceder al soporte de forma remota a los clientes que no tienen los recursos o se les dificulta usar la tecnología basada en la web. A medida que los servicios públicos de empleo evolucionan, el desarrollo de una estrategia multicanal se vuelve relevante, para garantizar la coherencia en la práctica y la información en los diferentes puntos de contacto. Un enfoque multicanal garantiza la alineación de los procesos de prestación de servicios entre las unidades de la organización, así como la interconexión de la infraestructura de datos y los sistemas de TIC detrás de estos canales de servicio.

Ventanillas únicas: una tendencia creciente entre los servicios de empleo de diferentes niveles de madurez y sofisticación se está moviendo hacia ventanillas únicas. Esto requiere la integración efectiva de los sistemas de operación y soporte tras bastidores, para que los clientes puedan pasar sin problemas de un canal a otro, independientemente del perfil o segmento. Las ventanillas únicas, sin embargo, van más allá de la selección de canales, su objetivo principal es facilitar una experiencia unificada a los usuarios a lo largo de toda la cartera de SPE, de modo que cada herramienta pueda ser consultada y accesible, a veces

12 Omnicanal da servicio a los clientes a través de numerosas interacciones mediante múltiples puntos de contacto entre un cliente, o cliente potencial, y el proveedor de productos o servicios. Definición tomada de: www.genesys.com/en-gb/definitions/what-is-omnichannel-customer-service

Parte 2

a través de un único punto de contacto, generalmente un asesor laboral o administrador de casos. Este enfoque permite a un SPE explotar las economías de escala, aprovechando los recursos compartidos y la información entre programas y redes de oficinas, de modo que se pueda garantizar al cliente un resultado en términos de empleo, capacitación u orientación, o una combinación de servicios.

Oficinas móviles o itinerantes: otras modalidades remotas de entrega incluyen módulos SPE móviles o portátiles (como camiones / autobuses y barcos), para abordar las necesidades de empleo de regiones remotas y mercados de trabajo sin oficinas permanentes, o para ciclos de empleo estacionales que generalmente se encuentran en áreas rurales. Estas unidades itinerantes proporcionan servicios básicos y personalizados, como el registro de solicitantes de empleo y la información, o actúan como ventanillas únicas para prestar el conjunto completo de servicios a las comunidades remotas.

Servicios telefónicos: dependiendo de la disponibilidad de recursos y la demanda de servicios, algunos SPE han establecido números gratuitos de marcación o centros de llamadas para proporcionar servicios por teléfono, como el registro de los solicitantes de empleo y / o la provisión de información, un nivel básico de orientación y apoyo a la búsqueda de empleo. Los centros de llamadas son una forma confiable de garantizar la prestación de servicios remotos y reducir las visitas sin cita previa a las oficinas.

Servicios digitales, aplicaciones en línea basadas en la web y tecnología de Inteligencia Artificial (AI, por sus siglas en inglés): la mayoría de los SPE ofrecen al menos un servicio a través de canales en línea y aplicaciones basadas en la web, incluidos portales en línea y flujos de redes sociales más recientes, que fomentan y facilitan la auto inscripción y el autoservicio de búsqueda de empleo de los solicitantes de empleo (OIT 2020). Las herramientas digitales se han convertido en poderosas ayudas para ampliar la cobertura de los servicios de empleo, particularmente en las economías de ingresos bajos y medios. Las TIC no solo derriban las barreras de acceso geográfico, sino que tienen la ventaja de ofrecer servicios 24/7, ajustándose así a las necesidades de los clientes.

- Un requisito previo para los servicios en línea es que sean fáciles de encontrar y de usar y tengan información actualizada disponible. Esto implica que SPE tiene la infraestructura digital para cargar automáticamente vacantes y desarrollar sitios de pruebas beta y marcos para recopilar y proteger la información personal que pueden recabar los portales en línea. Además, la digitalización representa una oportunidad para que SPE

automatice ciertas tareas administrativas y minimice el tiempo que los consejeros dedican a responder a las preguntas de rutina de los clientes. En este sentido, la tecnología puede considerarse como un ahorro de tiempo, liberando tiempo para que el personal se centre en los clientes que necesitan un apoyo mejorado y personalizado para superar las complejas barreras al empleo. Cuando se aplica adecuadamente, la tecnología abre nuevas posibilidades para la inclusión de grupos que enfrentan barreras para acceder al mercado laboral y permanecer en la fuerza laboral.

Soluciones impulsadas por la inteligencia artificial: algunos SPE ya están ofreciendo soluciones impulsadas por IA para producir sistemas de coincidencia más rápidos y precisos, en beneficio de los solicitantes de empleo y los empleadores. Es necesaria una revisión cuidadosa de las políticas y la integración de dicha tecnología en las operaciones de SPE para evitar consecuencias adversas, como la creación de cuellos de botella en la experiencia de servicio de usuarios, o la incorporación de sesgos en los algoritmos que alimentan la automatización de los procesos de emparejamiento de trabajos, y la perpetuación de la discriminación en el reclutamiento hacia algunos segmentos o grupos de usuarios.

Si bien existe una clara tendencia hacia la digitalización de los servicios y el uso de servicios impulsados por la IA, cuando se trata de garantizar una mayor accesibilidad e inclusión, los SPE están utilizando enfoques mixtos. Durante la crisis de COVID-19, se han mantenido algunos servicios presenciales, incluso en países donde los SPE están adoptando políticas “canal digital primero”, con el fin de salvaguardar la igualdad de acceso para los clientes con baja alfabetización digital (OIT 2021).

Normas internacionales relevantes

- **El Convenio núm. 88** define una serie de posibles servicios que entran dentro de los límites de una misión de SPE, incluido el registro de vacantes y la vinculación laboral, que consiste en la remisión de los solicitantes de empleo, adecuados y preparados a cubrir los puestos de trabajo disponibles.
- **El Convenio núm 88** obliga a la autoridad pública a tomar las medidas necesarias para garantizar la cooperación eficaz entre los servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas.
- **El Convenio núm. 177** proporciona los elementos para una política nacional de trabajo a domicilio, destinada a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio y a proteger sus derechos fundamentales.

Parte 2



Grupo temático (clúster) 4: Asociaciones

Por qué es importante diagnosticar

La capacidad de cooperar y trabajar en asociaciones se ha vuelto esencial para los SPE. Las nuevas formas de trabajar para prestar servicios, al tiempo que se logran ahorros y eficiencias, están motivadas por una serie de factores, incluido un entorno de financiación desafiante desde la crisis financiera mundial de 2008. La propagación de COVID-19 y sus efectos devastadores en el empleo también exigen una mayor cooperación en la prestación de servicios de búsqueda de empleo y reinserción laboral, a través de agencias gubernamentales y actores no estatales, que van desde agencias de empleo privadas a gran escala e instituciones públicas, hasta organizaciones comunitarias sin fines de lucro.

En las últimas dos décadas, más o menos, han surgido modelos alternativos de cooperación, tanto en los SPE avanzados como en las economías emergentes y en desarrollo, para complementar la oferta de servicios prestados directamente por los servicios públicos de empleo para delegar la prestación de algunas funciones a proveedores externos, que prestan servicios específicos en su nombre mediante el uso de contratos comerciales. También se pueden encontrar enfoques mixtos para el intercambio de conocimientos y la entrega compartida para apoyar a los solicitantes de empleo, establecer conexiones con los empleadores y mejorar los mercados laborales. Las asociaciones tienen el potencial de ampliar los vínculos de los SPE y la política activa del mercado de trabajo con los recursos locales y las capacidades institucionales. Sin embargo, el grado de colaboración a través de una mayor integración y coordinación varía de un país a otro.

En pocas palabras, se están creando asociaciones para lograr sinergias y mejorar la capacidad de los SPE para:

- ▶ cerrar las brechas de servicios y aprovechar las capacidades de los socios y otras partes interesadas;
- ▶ añadir flexibilidad a la prestación de servicios y mejorar la capacidad de respuesta a las cambiantes necesidades locales;
- ▶ maximizar los vínculos de servicios a través de soluciones integradas para eliminar las barreras de entrada al empleo; y
- ▶ mejorar los resultados a través del ahorro y la eficiencia (Powers 2017).

Qué buscar

Comprender cómo se utilizan las asociaciones para agregar nuevas capacidades de servicio y ampliar la cobertura, al tiempo que se garantiza la calidad del servicio, es particularmente relevante en un diagnóstico de SPE. Las variables que deben tenerse en cuenta al analizar el clúster deberían incluir la capacidad de los SPE para identificar y movilizar a los socios relevantes, así como el tipo, el ajuste y la eficacia de los modelos de asociación y los acuerdos de prestación de servicios.

La cooperación y las asociaciones adoptan muchas formas en los servicios públicos de empleo, a los efectos de esta herramienta de diagnóstico, se consideran dos grandes categorías: las basadas en la cooperación a través de mecanismos formales o informales, y las establecidas a través de acuerdos de servicios comerciales con terceras partes o proveedores externos:

Participación y movilización de otros actores

- ▶ **Identificación de los socios y partes interesadas:** es importante evaluar la existencia de acuerdos de cooperación, ya sean formales o informales. Esto también se refiere a la identificación de los socios clave y partes interesadas que trabajan con el SPE¹³. Otros factores a tener en cuenta para el análisis incluyen la naturaleza y la madurez de los acuerdos de cooperación (por ejemplo, ¿son impulsados local o centralmente?). Las asociaciones industriales a nivel local, regional y nacional, proporcionan una ventana única e importante que los SPE deben utilizar para participar y establecer un diálogo con los empleadores. Los empleadores constituyen los aliados más importantes para los SPE, ya que proporcionan ofertas de empleo, datos del mercado laboral y retroalimentación sobre habilidades, capacitación y desempeño de los SPE.
- ▶ **Definición de un objetivo claro y compartido:** un objetivo de “asociación” claramente definido debe entenderse en toda la organización de los SPE, ya sea a nivel de gobernanza y toma de decisiones o a nivel de implementación práctica. Los socios también deben ser conscientes de las funciones y responsabilidades respectivas.
- ▶ **Ajuste estratégico y expectativas:** es esencial conocer cómo se desarrollan las relaciones de cooperación y cómo las expectativas son gestionadas por el SPE y sus socios, con respecto a los objetivos y los resultados alcanzados. Este proceso debería incluir la integridad

13 Una lista de el potencial de los PE los socios pueden encontrarse en el Anexo 1.

Parte
2

de las capacidades que aportan los socios y cuáles son los beneficios para todas las partes implicadas en términos de la búsqueda de eficiencia.

- **Coordinación y comunicación:** la cooperación requiere una comunicación regular y transparente entre todos los socios y partes interesadas. Es útil explorar si los socios se reúnen regularmente para discutir los éxitos y los desafíos, a fin de tomar medidas de seguimiento.
- **Aspectos jurídico:** es importante determinar si existen marcos jurídicos y jurisdiccionales específicos que establezcan requisitos básicos para el reconocimiento de las asociaciones, la aprobación y el acceso a la financiación, el uso de incentivos fiscales y el establecimiento de normas de asociación. A veces, estos marcos imponen limitaciones y restricciones a la asociación de SPE.
- **Gobernanza para la supervisión de los progresos y los resultados:** una actividad básica implica el control de los mecanismos establecidos para supervisar sistemáticamente los resultados de las asociaciones. También deben tenerse en cuenta las responsabilidades de presentación de informes, incluida la definición del nivel de las contribuciones, la financiación y la rendición de cuentas.
- **Desafíos a superar:** identificar las áreas de cooperación que requieren un mayor esfuerzo o inversión, a fin de recalibrar una asociación, puede proporcionar beneficios a largo plazo. A veces, las cuestiones difíciles que deben debatirse se dejan de lado o se ignoran, en favor de otros temas más fáciles en la agenda. También se deben considerar los posibles desequilibrios de poder, así como su impacto en la creación de confianza.
- **Detectar oportunidades para crear asociaciones:** evaluar e identificar a qué proveedores y partes interesadas deben aproximarse, el nivel de compromiso y el impacto potencial de los socios en las actividades y objetivos de los SPE, puede ser un ejercicio valioso. Las oportunidades de cooperación a veces pueden surgir de la identificación de actores que no son SPE, que prestan servicios que son paralelos, o que duplican los de los SPE o, en otros casos, que cierran las brechas de servicio dirigidas a grupos objetivo específicos (como las personas con discapacidad), debido a la ausencia de provisión de servicios públicos de empleo. Es importante tener en cuenta los factores externos que pueden crear un clima para la cooperación y ofrecer incentivos para establecer asociaciones.

Acuerdos de servicios comerciales con proveedores

Las asociaciones de los SPE basadas en acuerdos de servicios contratados para la producción y prestación de servicios de empleo gratuitos y políticas activas del mercado de trabajo se han convertido en una práctica legítima y creciente. El diseño y la aplicación de acuerdos de servicios con proveedores no estatales están influenciados por la configuración específica de las políticas nacionales y los contextos del mercado laboral. La práctica y el uso de los mecanismos de mercado es amplia, lo que refleja las diferencias locales con respecto al desarrollo económico, el dinamismo del mercado laboral, los ingresos fiscales y la capacidad de los SPE para gestionar la contratación pública y las compras especializadas. Al examinar los acuerdos de servicios contratados, el diagnóstico debe preguntar sobre aspectos clave, tales como:

- **Un objetivo común claro:** establecer que el propósito de la asociación sea claro para las partes involucradas y en toda la organización del SPE. Los acuerdos de servicios comerciales abarcan múltiples propósitos, como ampliar la cobertura de servicios, adaptar los servicios a segmentos de clientes particulares y complementar los servicios y programas para la reinserción laboral. Buscan ofrecer flexibilidad, reducir costos, o mejorar el rendimiento y la efectividad de los SPE.
- **Capacidad para gestionar, supervisar y evaluar las asociaciones:** se explora si el personal de SPE tiene el conjunto de habilidades específicas necesarias para el diseño de contratos, el monitoreo del rendimiento, y la gestión de los sistemas de pago. También se refiere a la capacidad de articular los beneficios de la colaboración de una manera clara y convincente y enmarcarlos en forma de incentivos. La competencia efectiva entre proveedores también es fundamental y requiere objetivos e indicadores claros, un marco de normas, datos de rendimiento transparentes, y flexibilidad para ajustar la cuota de mercado. Los servicios de empleo deben ser capaces de comprender los impactos de los servicios contratados, con el fin de informar la mejora continua.
- **Medición y evaluación del desempeño:** se identifica si existen criterios de selección precisos en un proceso formal de adquisición de servicios de socios externos. Estos criterios suelen basarse en medidas y evaluaciones del rendimiento para garantizar que los resultados respondan a las prioridades de la política de empleo. En la gestión de los contratos de servicios, también son necesarias normas de calidad transparentes que deben ser objeto de un seguimiento

Parte 2

sistemático, el seguimiento de los participantes, y la verificación de los servicios y resultados.

- **Experiencia del cliente:** se verifica que haya un sistema para monitorear y garantizar la satisfacción de los clientes. También deben adoptarse medidas para evitar que los operadores de programas desarrollen incentivos para dar prioridad o sesgar los servicios hacia los solicitantes más empleables y listos para el empleo que son más fáciles de colocar, a expensas de los clientes de los SPE con mayores barreras de acceso al mercado laboral.
- **Regulación de proveedores:** se refiere a los sistemas vigentes para garantizar que los socios y proveedores de SPE estén autorizados a operar en el mercado laboral nacional y que cumplan con las normas relacionadas con la prestación de servicios de empleo gratuitos y políticas activas de mercado de trabajo, así como con la promoción de la inclusión y otros valores fundamentales determinados por la autoridad pública.
- **Aspectos legales:** se debe verificar el cumplimiento de los marcos legales y jurisdiccionales específicos que establecen los requisitos básicos para el reconocimiento de la asociación, la aprobación y el acceso a la financiación, el uso de incentivos fiscales y el establecimiento de estándares de asociación. Esto también se refiere a los procesos de selección de ofertas y las normas que rigen los sistemas de contratación.
- **Gestión de riesgos:** se examina si existen mecanismos (por ejemplo, contratos que son más grandes y / o de mayor duración) que crean una oportunidad para la transferencia de riesgos y alientan a los proveedores

a invertir en el desarrollo de servicios de empleo. La gestión de riesgos y los mecanismos de control interno en un SPE también son partes integrales de un sistema de gestión del desempeño y son cruciales para el logro de resultados.

- **Colaboración entre proveedores:** se analizan los factores que permiten la colaboración de los proveedores en el servicio a grandes empleadores y proyectos, para maximizar el acceso a los solicitantes de empleo. Aunque esto es un reto en un mercado laboral abierto en competencia, la colaboración permite la integración de los servicios de reinserción laboral.

Normas internacionales relevantes

- **El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)** proporciona el marco internacional de referencia que se refiere a las normas que rigen el funcionamiento de las agencias de privadas de colocación y la supervisión de sus obligaciones y responsabilidades en relación con la protección de los derechos de los trabajadores.
- **El convenio núm 88** obliga a la autoridad pública a tomar las medidas necesarias para garantizar la cooperación eficaz entre los servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas.
- **El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)** establece el marco para que los gobiernos sigan activamente una política destinada a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido para todos.

Parte
2



Grupo temático (Clúster) 5: Gestión del rendimiento

Porque es importante diagnosticar

En todo el mundo los SPE, ya sea que se gobiernen como agencias independientes o semiautónomas, o como unidades que reportan bajo la línea de mando directa de una autoridad nacional o ministerio responsable de las políticas de empleo, están siendo cada vez más objeto de escrutinio en términos de rendimiento e impacto. Esto se debe, por un lado, a las finanzas públicas cada vez más constreñidas y, por el otro, a las preocupaciones sobre la eficacia de las políticas públicas para lograr sus objetivos declarados y entregar los resultados deseados para sus clientes.

La crisis de COVID-19 ha causado una intensa presión en las asignaciones presupuestarias gubernamentales para mantener empleos y habilidades. La integridad y la transparencia de los SPE, incluida la buena gestión del presupuesto público, se han convertido en un elemento central. Los enfoques deficientes de la rentabilidad, la calidad y la puntualidad en la prestación de servicios se traducen en desperdicio, en pensamiento estratégico limitado y en una disminución de la satisfacción de los usuarios. Ahora más que nunca, la gestión del desempeño se ha vuelto esencial para el funcionamiento de los SPE, junto con informes creíbles que respalden la transparencia y la toma de decisiones sostenibles a largo plazo.

Las actividades de gestión del desempeño están dirigidas a garantizar el cumplimiento de la ejecución presupuestaria, la transparencia, la eficacia del gasto y los objetivos políticos, al tiempo que se cumplen las normas, reglamentos y políticas organizativas internas de los SPE (como las normas de servicio y los procedimientos operativos). Los deberes de los SPE para la rendición de cuentas y la conformidad han suscitado diferentes respuestas para el monitoreo, la supervisión y el control. Algunos de estos deberes son formales y obligatorios, como los estados financieros trimestrales y los informes anuales, las auditorías y evaluaciones, y las métricas clave de rendimiento. Otros informes son más ad hoc y voluntarios, como los cuadros de mando de control ejecutivo y las revisiones internas de las operaciones, que complementan los requisitos formales y proporcionan pruebas útiles sobre si un SPE está en el camino correcto, o si los directivos deben hacer correcciones.

Más allá de la necesidad de verificaciones y controles de políticas, la capacidad de respuesta y la satisfacción de los usuarios se encuentran entre los aspectos más relevantes, pero menos monitoreados, de la gestión del desempeño. A

un nivel muy básico, un SPE debe cumplir su compromiso de servicio reflejado en una carta de servicio a los clientes. Sin embargo, a un nivel más estratégico, la esencia de las operaciones de los SPE es producir resultados relevantes en el mercado laboral para los solicitantes de empleo y los empleadores. Si bien las evaluaciones de impacto sobre



los resultados del mercado laboral a largo plazo requieren análisis rigurosos y métodos estadísticos, la satisfacción del usuario se puede medir en los diferentes puntos de contacto a lo largo de la experiencia del usuario.

La medición del rendimiento de los SPE implica un proceso sistémico de múltiples capas y entrelazado que conecta el establecimiento de objetivos y metas a nivel de políticas, con la gestión de operaciones. Incluye el diseño de métricas para las diferentes actividades y procedimientos de valor agregado interno y externo a lo largo del ciclo de políticas, desde la definición del problema y la asignación de recursos, hasta la transformación de insumos, la prestación de servicios, la satisfacción del cliente y la evaluación del impacto.

Qué buscar

El clúster sobre la gestión del desempeño del diagnóstico de un SPE tiene por objeto determinar: a) si se han obtenido los resultados previstos de un SPE y se han alcanzado los efectos esperados, y b) si esto se ha hecho de manera eficiente, eficaz y equitativa. El proceso de verificación debe revisar que existan métricas de desempeño, que se observen y rastreen a lo largo de toda la cadena de valor de entrega de SPE, se informen debidamente, y que se pongan a disposición del público de acuerdo con sus sistemas y normas de rendición de cuentas. El uso de puntos de referencia y métricas de rendimiento debe facilitar la aplicación de comprobaciones y controles para mejorar la adecuación, la calidad, la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios previstos.

Un SPE moderno y funcional debe garantizar que existan mecanismos eficaces para supervisar la prestación de servicios en todas las etapas del proceso, incluida la planificación, la ejecución y el examen posterior a la aplicación. Esto es esencial si los servicios se producen internamente, a través de proveedores externos o una combinación de los dos. Desde la perspectiva de la capacidad organizativa, el control significativo del gasto y la interpretación sólida de los resultados también son componentes clave de la gestión del desempeño (Federación Internacional de Contadores 2014).

Parte
2

El clúster de rendimiento del diagnóstico de SPE comprende variables como la verificación de indicadores clave de rendimiento y estándares de calidad, de modo que el SPE pueda tener líneas de base con las que realizar un seguimiento y monitoreo permanente de cómo se compara el rendimiento real de las actividades con el rendimiento esperado o deseado. La evaluación y la rendición de cuentas constituyen elementos de control para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a:

- examinar si las actividades de prestación de servicios siguen alineándose y son coherentes con la carta de servicios, y si aún pueden lograr de manera eficaz y eficiente los resultados planificados y corregir oportunamente las desviaciones;
- garantizar que los resultados previstos sigan siendo válidos o que se adapten a los nuevos cambios internos o externos en el entorno de los SPE que puedan afectar a la consecución de resultados; y
- proporcionar información oportuna y transparente sobre el rendimiento general del SPE a través de criterios basados en evidencia.

Medición de resultados y valor social

- *Indicadores de rendimiento:* en los diagnósticos para la gestión del rendimiento de los SPE, un punto fundamental de verificación debe centrarse en si el SPE ha tratado activamente de identificar objetivos relevantes e indicadores correspondientes para capturar procesos clave y ayudar a comprender la relación entre políticas, insumos, productos y resultados. Esto, a su vez, requiere que se haya esbozado, planificado y ejecutado una estrategia para la recopilación y sistematización de datos, de modo que se puedan establecer puntos de referencia y se puedan desarrollar indicadores clave de desempeño para cada proceso. Los datos recopilados deben ser sólidos y válidos, y factibles de recopilar en términos de tiempo y costo. Enfoques como la gestión por objetivos y la aplicación de las matrices del marco lógico, adoptan y siguen ampliamente un esfuerzo por alinear y mantener la coherencia entre las operaciones cotidianas de los SPE con los objetivos políticos globales y las prioridades de gasto.
- *Indicadores clave de desempeño:* estos son indicadores que son críticos para capturar el grado en que un SPE está progresando en el cumplimiento de su misión y objetivos de política. Además de las normas formales de cumplimiento, rendición de cuentas y presentación de informes, los avances en los sistemas de datos han permitido a los servicios públicos de empleo llevar a cabo iniciativas y procesos destinados a mejorar sus capacidades internas de medición, monitoreo y

procesamiento de datos para impulsar la innovación y el aprendizaje, a fin de producir ahorros y promover mejoras continuas relacionadas con la velocidad, la cobertura, la facilidad de acceso y la calidad de los servicios prestados a los usuarios. Siempre que sea posible, los indicadores de rendimiento deben integrarse en sistemas totalmente automatizados, para permitir la presentación de informes de rendimiento en tiempo real. Esto, a su vez, crea mejores oportunidades para aprender y tomar decisiones oportunas con respecto a las desviaciones. Independientemente del nivel de sofisticación y disponibilidad de recursos, todos los SPE deben esforzarse por desarrollar indicadores clave de rendimiento de misión crítica y crear plataformas o paneles básicos de informes de rendimiento. Estos deben abarcar indicadores rezagados y potencialmente adelantados que reflejen al menos el cumplimiento de los objetivos políticos y las prioridades de gasto, así como la eficiencia en las operaciones internas, la satisfacción del cliente y el diálogo social.

- *Estándares de calidad:* medir la calidad de los servicios y la satisfacción del cliente es un paso fundamental en la verificación de cómo un SPE aborda la gestión del desempeño. Pueden y deben fijarse objetivos de normas de calidad para las diferentes etapas de la cadena de valor de los servicios de los SPE, incluido el proceso interno de entradas-salidas, que van desde la calidad de las compras y adquisiciones, hasta los plazos de inscripción de los solicitantes de empleo o la publicación de ofertas de trabajo. Algunos tipos de estándares de control de calidad no requieren necesariamente datos numéricos para ser útiles. Los servicios de empleo también pueden desarrollar normas para la puntualidad del servicio, la gestión y la resolución de consultas generales, así como para la amabilidad y otros atributos del servicio, utilizando encuestas y cuestionarios de satisfacción de los cliente para monitorear el rendimiento. Los estándares de calidad internos son importantes para evaluar la preparación del servicio y, como tales, ayudan a un SPE a optimizar las operaciones al mejorar la eficiencia y reducir los costos y aprovechar las economías de escala en toda su red. Mientras tanto, los estándares de calidad orientados a los clientes pueden ayudar a un SPE a comprender mejor la eficacia con la que está respondiendo a sus expectativas, mejorando así su capacidad para gestionar la respuesta. Para un SPE que ha logrado capacidades aceptables para medir y monitorear los estándares de calidad para sus procesos centrales, un siguiente paso sería desagregar y refinar los estándares de calidad adaptados para responder a las diferentes necesidades de los clientes, a fin de

Parte
2

ajustar y optimizar el rendimiento de los SPE en función de la segmentación de los mismos.

- **Evaluaciones:** en algunos SPE, los diferentes tipos de evaluación son obligatorios para las entidades gubernamentales, incluido el SPE. Las evaluaciones suelen ser realizadas por terceros independientes y pueden cubrir diferentes aspectos del desempeño. Dado que muchos SPE pueden desarrollar indicadores y mecanismos de seguimiento para los productos intermedios basados en procesos, las evaluaciones se dirigen más comúnmente a investigar los resultados de las políticas y los impactos a largo plazo de las intervenciones de los SPE. Algunas evaluaciones están diseñadas para investigar el impacto específico de las intervenciones de los SPE en el mercado laboral, como los efectos sobre la activación, la calidad del empleo, la estabilidad en el empleo, y los ingresos. Las evaluaciones también se pueden realizar para valorar el funcionamiento general de los SPE, y pueden ser cualitativas o experimentales, programadas con frecuencia o informales. Las evaluaciones experimentales y cuasi experimentales requieren datos robustos adquiridos a través de métodos de recopilación de datos y análisis estadísticos más sofisticados, lo que los hace más lentos y costosos. Sin embargo, son importantes como medio para obtener información relevante basada en la evidencia sobre el impacto real de los programas del SPE y sus intervenciones en los destinatarios, así como en el mercado de trabajo. Independientemente de los métodos o enfoques adoptados, los SPE también deben considerar el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales como una métrica importante para la evaluación y medición del rendimiento en las diferentes etapas del ciclo político, a través de indicadores que se refieran al proceso de consulta y a la calidad del diálogo y la participación.
- **Auditoría:** ya sea obligatoria o voluntaria, esta es una práctica importante de gestión del desempeño que puede ser llevada a cabo por terceros independientes, a cargo de certificar las prácticas de control de gestión y el cumplimiento de las normas legales y financieras de contabilidad, y generar reportes a los órganos de supervisión y control, los concejos y juntas del SPE o ministeriales, a otras partes interesadas, y al público general.
- **Gestión de riesgos y control interno:** en un SPE, son partes integrales de un sistema de gestión del desempeño y cruciales para el logro de resultados. Consisten en un proceso continuo diseñado para identificar y abordar los riesgos significativos involucrados en el logro de los resultados de una entidad. Una gestión eficaz de los riesgos permite a los SPE alcanzar sus objetivos, al tiempo que operan de manera eficaz, eficiente, ética, y jurídica (Federación Internacional de Contadores 2014).

Normas internacionales pertinentes

El **Convenio núm. 88** ofrece alguna orientación sobre la conformidad de un SPE a ciertas normas con respecto a la profesionalización del personal, el diálogo con las partes interesadas, y la divulgación y disponibilidad de los datos pertinentes. El Convenio núm. 181 también proporciona orientación a las agencias de empleo privadas sobre el cumplimiento de las normas.

Parte 3

3

Realización del diagnóstico de un SPE

Resumen

Esta parte de la guía explica cómo aplicar el método de exploración de un SPE de la OIT en cinco fases, para realizar con éxito un diagnóstico institucional de los SPE. También presenta una aplicación (macroinstrucción) en apoyo del proceso de realización de un ejercicio de diagnóstico estructurado que se ajusta a las circunstancias particulares de cada país. Se introducen referencias cruzadas a las secciones pertinentes de la guía y se proporcionan herramientas adicionales a lo largo del proceso de diagnóstico.

Objetivos

- explicar el método de exploración de un SPE, que se divide en cinco fases, y garantizar el estado de preparación para su aplicación;
- aumentar la conciencia de la importancia de adoptar un enfoque participativo para revelar las causas subyacentes de las brechas de desempeño, aprovechar las oportunidades existentes y establecer un plan de acción de mejora realizable.

3.1 Método de cinco fases

Esta guía propone el diagnóstico de un SPE mediante las cinco fases siguientes:

1. Una fase preparatoria para establecer las prioridades y definir el alcance del diagnóstico;
2. Adaptación de la encuesta de exploración al contexto y las necesidades específicas del SPE;
3. Realización de un diagnóstico institucional utilizando el software de exploración de un SPE de la OIT para recopilar y procesar datos;
4. Presentación de los resultados del diagnóstico; y

5. Formulación de un plan de acción para cerrar las brechas de desempeño y mejorar el estado general de preparación y la capacidad de respuesta de los servicios.

La figura 8 ofrece una visión general de las cinco fases y sus objetivos específicos. Cada una de estas fases es indicativa y depende de la situación del SPE de que se trate. Pueden seguirse secuencialmente o elaborarse simultáneamente para adaptarse a las circunstancias, las necesidades, los datos disponibles y los recursos particulares del país.

Figura 8. Realización del diagnóstico de un SPE en cinco fases



Fuente: Los autores.

Parte
3

Una vez finalizado el ciclo completo de la exploración y adoptadas las medidas necesarias para cerrar las brechas de desempeño, cada SPE puede considerar la posibilidad de realizar un nuevo ciclo de diagnóstico para determinar los avances con respecto a la línea basal de referencia establecida en el diagnóstico inicial.

La realización de un nuevo diagnóstico dependerá de uno de los siguientes factores, o de una combinación de estos:

- ▶ se han alcanzado las mejoras previstas y se han fijado nuevos objetivos;

- ▶ se han detectado nuevos problemas o retos en la exploración inicial;
- ▶ las medidas para abordar las brechas de desempeño no han producido los cambios deseados; y
- ▶ las circunstancias del contexto han cambiado.

Realizar un diagnóstico no es un proceso lineal. El método de las cinco fases puede requerir una adaptación a medida que la situación evoluciona a lo largo del proceso de diagnóstico.

3.2 Antes de comenzar

La realización de un diagnóstico requiere tiempo para encuadrar los retos con los que se enfrenta el SPE, con el fin de investigar eficazmente las causas fundamentales, buscar formas de cerrar las brechas existentes y mejorar el desempeño general. El método de las cinco fases debería ponerse en marcha una vez que el SPE tenga definido un objetivo claro y haya estudiado detenidamente las razones por las que es necesario realizar un diagnóstico, ya sea completo o solo respecto de algunos clústeres¹⁴.

Antes de comenzar, considere la posibilidad de organizar una sesión de orientación con los responsables de la toma de decisiones y el personal pertinente del SPE para confirmar que se necesita un diagnóstico, establecer su alcance y aclarar las expectativas. Este intercambio inicial con el SPE servirá para plantear preguntas sobre los plazos estimados y las implicaciones en términos de recursos. Lo que es más importante, contribuirá a aclarar las expectativas, a superar los obstáculos comunes y a adoptar medidas de mitigación en una fase temprana.

Antes de comenzar:

- ▶ **Confirme** que existe la necesidad y el compromiso de realizar un diagnóstico;
- ▶ **Asegúrese** de que el objetivo del diagnóstico sea claro y compartido por todas las partes interesadas pertinentes;
- ▶ **Aliente** la participación de todas las partes interesadas pertinentes cuya aprobación o incorporación sea necesaria;
- ▶ **Aclare** las expectativas y garantice los recursos necesarios;
- ▶ **Identifique** los riesgos y determine y prepare las medidas de mitigación.

Celebración de una reunión de orientación

Una reunión de orientación reviste gran importancia y debería confirmar el apoyo y el compromiso de la dirección y el personal del SPE, antes de iniciar el proceso de diagnóstico. La dirección del SPE debe desempeñar un papel activo en la movilización de las partes interesadas para que participen, aporten sus comentarios y apoyen la realización del diagnóstico, así como en la adopción de medidas concretas para transformar las conclusiones en un programa de transformación viable, una vez finalizado el diagnóstico.

Las expectativas deben comunicarse con claridad para garantizar una narrativa coherente y la comprensión del fundamento y los beneficios de un diagnóstico. Proporcionar información sobre los recursos y el tiempo que debe invertir el SPE también es fundamental en esta primera fase. Al planificar y moderar esta reunión, es importante asegurarse de que se crea un entorno en el que los participantes se sientan cómodos para debatir abiertamente las prioridades o señalar las deficiencias operativas y establecer oportunidades de mejora.

Al preparar una reunión de orientación, es importante prestar especial atención a los aspectos que figuran a continuación.

1. Situaciones en las que el diagnóstico es especialmente útil

La necesidad de realizar un diagnóstico del SPE puede ser impulsada por el propio SPE, o por agentes externos, como asociados, partes interesadas o clientes. En cualquiera de los casos, el momento de efectuar un diagnóstico ha llegado cuando el SPE se enfrenta a cualquiera de las siguientes situaciones:

¹⁴ Véase 2.1 Marco de clústeres.

Parte 3

- *El SPE se enfrenta a retos que le impiden alcanzar sus objetivos, responder a nuevas demandas o adaptarse rápidamente a un entorno cambiante. Estos pueden ser choques externos, como una crisis económica, la reducción de las asignaciones presupuestarias o las reformas internas de las estructuras de gobernanza.*
- *Un servicio está cambiando o necesita ser reformulado.* Los ejemplos incluyen la fase de transición de la prestación presencial de servicios a la prestación a distancia con el apoyo de tecnología en línea, o cuando los servicios deben ampliarse a nuevos clientes, como los refugiados o las mujeres que son madres sin cónyuge.
- *El SPE está cambiando de enfoque.* Esto puede suponer una transición de la prestación presencial tradicional de servicios a la prestación a distancia de algunos servicios, o la descentralización de la toma de decisiones a las instancias locales de gobierno.
- *El SPE desea comprobar si sus procesos clave están suficientemente centrados en el cliente para garantizar el compromiso con la calidad del servicio, la accesibilidad, la adaptabilidad y la proximidad a las necesidades locales.*

2. Ventajas de realizar un diagnóstico

El objetivo fundamental de un diagnóstico es identificar posibles soluciones que funcionen en los distintos componentes del sistema del SPE. Este enfoque reduce la incertidumbre y aumenta la probabilidad de encontrar un curso de acción apropiado. Un diagnóstico puede aportar las cuatro grandes ventajas al SPE que figuran a continuación:

- *Mejora de la toma de decisiones.* Los diagnósticos ayudan a comprender los problemas de capacidad institucional y a tomar medidas correctivas, sin pasar por alto los efectos de las intervenciones específicas en el sistema en su conjunto.
- *Herramienta eficaz en función del costo.* Los diagnósticos constituyen un enfoque eficaz para la adaptación sostenida y el fomento de la capacidad. Este método de exploración investiga las causas fundamentales y evita las soluciones compartimentadas o a corto plazo que solo abordan los síntomas.
- *Resultados demostrables.* Los diagnósticos pueden volver a aplicarse a lo largo del tiempo para medir los avances con respecto a los criterios de referencia establecidos, como una forma de garantizar que los cambios se institucionalicen. El seguimiento y la medición de estos cambios proporcionan valiosa información para mostrar resultados.
- *Aprendizaje y acciones basados en criterios de referencia.* Los diagnósticos no son ejercicios pasivos, sino que pueden mejorar el aprendizaje mediante comparaciones de los resultados internos, presentes y pasados, y mediante la identificación de parámetros de rendimiento óptimos que puedan funcionar como

criterios de referencia internos para orientar el proceso de mejora.

3. Importancia de un enfoque participativo

Otra ventaja de un diagnóstico es que puede captar diferentes perspectivas del personal de todos los niveles de una determinada organización del SPE, junto con las de sus socios en la ejecución y las partes interesadas clave.

Si se aplica de forma participativa e inclusiva, un diagnóstico permite:

- aprovechar la información, los conocimientos y las ideas que no siempre están disponibles de forma estructurada o explícita, sino que a menudo requieren una exploración y una comprensión más profundos de la cultura institucional y el entorno de trabajo imperante. El personal de todos los niveles y de diferentes puestos y funciones debe estar informado y participar en el proceso;
- recabar las opiniones de los socios en la ejecución y las partes interesadas pertinentes, aprovechando así la capacidad, los conocimientos y las redes a fin de mejorar la prestación de servicios.

4. Plazos estimados, consecuencias para el SPE y recursos necesarios

El plazo estimado para llevar a cabo el ciclo completo de exploración del SPE dependerá del alcance del diagnóstico, de si la exploración abarca todos o algunos clústeres, del nivel de especificidad y el enfoque de la exploración, y del número de oficinas participantes.

De conformidad con la experiencia de la OIT en diagnósticos anteriores realizados en varios países, un diagnóstico típico incluiría como mínimo la revisión de una esfera funcional, en la sede y al menos una oficina regional. El plazo también puede variar, en función de si las circunstancias permiten la contratación de consultores externos para coordinar y facilitar el diagnóstico -y en ese caso, cuántos- y de la participación y disponibilidad de tiempo del personal del SPE.

Principales consideraciones en la elaboración de una exploración de diagnóstico:

- *Alcance.* Las repercusiones y disyuntivas entre un ámbito más reducido de temas y menos oficinas, o una revisión más amplia de temas y oficinas, dependen de los objetivos que persiga el SPE. Algunos SPE pueden necesitar revisar solo esferas específicas de la política debido a cambios en la normativa o pueden estar interesados solo en realizar un diagnóstico para una oficina o región determinada. Otros pueden desear realizar una revisión a fondo de toda la organización, examinando la interdependencia entre las esferas

Parte 3

funcionales y la interconexión de los distintos procesos del SPE.

► **Tamaño y plazo.** Otro factor que debe tenerse en cuenta es el tamaño y la complejidad del sistema del SPE que se va a revisar. Algunos no tienen más de 10 oficinas locales, mientras que otros gestionan una red de 800 diferentes puntos de acceso o más en todo el territorio. Sobre la base de estas consideraciones, cabe afirmar que una expectativa razonable del plazo para el diagnóstico del SPE, independientemente de las diferencias, podría ser de 6 a 12 semanas para que se complete el proceso de diagnóstico de principio a fin, en circunstancias normales. Teniendo en cuenta el contexto de la COVID-19, y sus consiguientes medidas de distanciamiento social, las restricciones de viaje y las limitaciones de las interacciones que utilizan medios virtuales de comunicación y de reuniones, los plazos estimados pueden extenderse hasta 10 a 16 semanas, según el alcance del diagnóstico y el tamaño y los recursos del SPE.

► **Logística.** Otros factores que deben tenerse en cuenta son los honorarios de los consultores y el tiempo de apoyo del personal; los gastos de viaje y los relacionados con la misión; las traducciones, de ser necesarias; la organización de reuniones de discusión y validación; y la edición y publicación de los informes, si se van a hacer públicos. En consonancia con la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo y las aspiraciones recogidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, que pretende promover el trabajo decente para todos, los Estados Miembros pueden beneficiarse del apoyo técnico de la OIT para realizar un diagnóstico institucional del SPE y aplicar el plan de acción resultante¹⁵.

5. Obstáculos comunes que deben superarse y medidas de mitigación

La herramienta de diagnóstico del SPE promueve un enfoque participativo que es tanto movilizador como estimulante. Sin embargo, la realización de un diagnóstico es un proceso que puede tardar en incorporarse en la cultura institucional del SPE, y su aplicación puede encontrarse con resistencias e inercias internas. Un diagnóstico no pretende atribuir responsabilidades de los procesos fallidos, sino analizar los problemas con mayor precisión. Por ello, esta guía no puede ofrecer soluciones estándar ni generar un informe automatizado para mejorar el funcionamiento del SPE. En lugar de ofrecer respuestas predefinidas, el diagnóstico pretende ser una actividad de investigación, un primer paso en la búsqueda de posibles soluciones y

líneas de acción concretas basadas en pruebas relevantes. El diagnóstico tampoco pretende ser un mecanismo para realizar comparaciones entre países.

La realización de un diagnóstico también conlleva el riesgo de sesgos y obstáculos comunes, como los siguientes:

- atribuir excesivo valor a las pruebas confirmatorias y dejar de lado los resultados contradictorios;
- incurrir en la sobre interpretación, que puede llevar a adoptar decisiones equivocadas;
- favorecer las soluciones rápidas y pasar por alto las causas; y
- tolerar ciertos comportamientos del personal que podría preferir no revelar sus puntos fuertes y débiles.

Aunque los sesgos y las limitaciones no se pueden evitar, esta herramienta de diagnóstico ofrece un método de resolución de problemas que permite la trazabilidad y se basa en datos y observaciones conocidos. El proceso se valida a través de la deliberación y no de la persuasión o el simple cumplimiento. El sesgo puede descubrirse verificando la coherencia de las conclusiones del diagnóstico con los resultados anteriores, recurriendo a un experto externo para facilitar el ejercicio, impulsando la participación de partes interesadas externas para moderar las ideas preconcebidas fundadas en las sospechas y los pronósticos de los directivos y el personal, y repitiendo el diagnóstico a intervalos regulares. La realización de un diagnóstico también implica un proceso de aprendizaje basado en la prueba y el error para mejorar progresivamente.

Hito

Una sesión de orientación con los responsables de la adopción de decisiones y el personal pertinente del SPE puede resultar eficaz para:

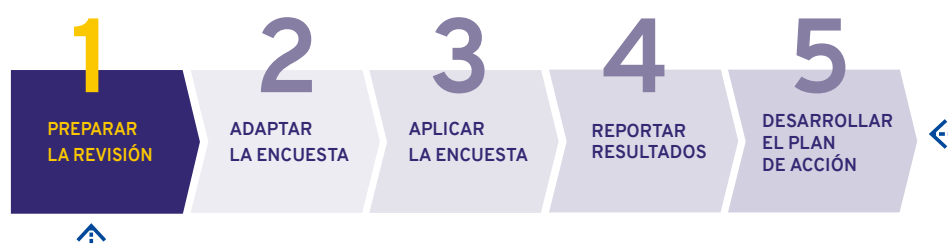
- confirmar que se requiere un diagnóstico;
- aclarar las expectativas y evitar suposiciones erróneas;
- establecer plazos estimados y consecuencias en términos de recursos.

¹⁵ Si desea recibir apoyo externo puede ponerse en contacto con la oficina de la OIT en su país o región (véase <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.html>).

Parte 3

3.3 Aplicación del método de exploración del SPE

Fase 1: Preparación del diagnóstico



OBJETIVO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DURACIÓN ESTIMADA
► Definir el calendario y el alcance del diagnóstico	Reunión preparatoria para: ► Decidir si el diagnóstico será realizado en forma interna por el SPE o estará a cargo de un experto externo ► Designar un punto focal o un equipo de trabajo ► Definir el alcance del diagnóstico y el calendario	► Tres a cinco días*
Comienza cuando: la necesidad y el compromiso de realizar un diagnóstico se confirman.		
* Las estimaciones son indicativas ya que se basan en la estructura de un SPE genérico.		

► Preparación para la aplicación de la exploración del SPE

Una vez que se reconoce la necesidad de realizar el diagnóstico, se recomienda organizar una reunión preparatoria, a fin de poner en marcha el proceso de diagnóstico. En la reunión, deberían adoptarse las siguientes decisiones y llevarse a cabo las correspondientes actividades.

¿Quién realizará la exploración?

El diagnóstico del SPE requiere la participación de la dirección y el personal de la organización. Sin embargo, la responsabilidad de orientar el diagnóstico puede asignarse internamente (SPE) a un grupo de trabajo especializado, o a un experto o consultor de la OIT que conozca bien la organización y el funcionamiento de los servicios de empleo, o a una combinación de ambos. A continuación, figuran algunas posibilidades que pueden contribuir a adoptar una decisión.

Un experto externo realiza la exploración: los SPE formados por grupos pequeños o entornos de operaciones muy atareados pueden tener dificultades para movilizar temporalmente a su propio personal para realizar un

diagnóstico. Recurrir a un experto externo no solo puede suplir esta deficiencia de capacidad, sino también superar la ceguera operativa arraigada en algunas organizaciones o esferas funcionales. El personal y los directivos se acostumbran a trabajar de determinadas maneras y pasan por alto no solo las ineficiencias, sino también las oportunidades. Una mirada externa y crítica sobre el estado del sistema del SPE, distanciada de las operaciones y prácticas cotidianas, puede ofrecer un enfoque más estratégico, mitigando así los supuestos existentes y minimizando los sesgos. No obstante, un experto externo debe contar con el apoyo de un punto focal del equipo del SPE. Si se decide contratar a un consultor externo, véase el anexo 2 para una plantilla del mandato.

El personal del SPE realiza la exploración como ejercicio de autoevaluación: estos funcionarios deben tener los conocimientos y la capacidad adecuados para ofrecer un testimonio claro, preciso y objetivo sobre los diferentes aspectos de los componentes del SPE que se examinan. Pueden contar con el apoyo de otros asociados o agentes que se consideren relevantes para el proceso de diagnóstico. No obstante, es importante tener en cuenta que la participación de la dirección y del personal pertinente será

Parte 3

necesaria al examinar el funcionamiento del SPE, y es fundamental resistir la tentación de las soluciones rápidas¹⁶.

A continuación, se consignan algunas normas de comportamiento recomendadas cuando los expertos internos realizan la exploración:

- ▶ **separe** las funciones rutinarias del diagnóstico, de modo que las decisiones relativas al mismo no estén limitadas por la dinámica institucional;
- ▶ **compare** referencias y valide la información con otros miembros de la organización, para incorporar tantas perspectivas como sea posible;
- ▶ en la medida de lo posible, **otorgue autonomía a los expertos internos** para que inicien las interacciones con otras partes interesadas pertinentes en el diagnóstico del SPE, para que el progreso no se estanque debido a los requisitos de autorización de las comunicaciones; y
- ▶ **siga las directrices institucionales** en materia de privacidad.

En ambos casos, garantizar la participación activa de los agentes internos y los socios externos mediante el establecimiento de un grupo de trabajo puede ser fundamental para garantizar la implicación en el proceso de diagnóstico. Una combinación de experiencia externa y participación activa interna da, con mucho, los mejores resultados en la exploración cualitativa y cuantitativa, y la implicación en el proceso de mejora continua.

Punto focal/grupo de trabajo

La designación de un punto focal para el diagnóstico puede garantizar la fluidez del proceso y ayudar a la dirección y al personal del servicio público de empleo a llevarlo adelante. Cuando el SPE cuenta con una buena estructura de personal de apoyo, la creación de un grupo de trabajo puede ser una opción para tener en cuenta. Un grupo de trabajo proporciona una plataforma para reunir a expertos o personal de la de las diferentes áreas del servicio, y a otros socios o agentes que se consideren relevantes para el proceso de diagnóstico.

Además del punto focal o del grupo de trabajo, podría considerarse la posibilidad de consultar a los interlocutores sociales en las diferentes etapas del proceso de diagnóstico, en función de las necesidades, los objetivos y el alcance. Los interlocutores sociales desempeñan un importante papel en el proceso de diagnóstico, que incluye aportar observaciones sobre el alcance, prestar apoyo a los procesos en las etapas iniciales de su adopción y actuar como informantes clave sobre procesos, funciones o clústeres específicos durante el proceso de recolección de información.

Las principales responsabilidades del punto focal o el líder del grupo de trabajo son, entre otras:

- ▶ **orientar** el proceso y aportar observaciones al respecto;
- ▶ dirigir los debates e intercambios clave durante el proceso con los diferentes agentes implicados;
- ▶ **facilitar** las consultas y la recopilación de información, datos y pruebas;
- ▶ **aportar** observaciones y revisar los informes preliminares sobre resultados;
- ▶ **apoyar** la formulación de un plan de acción;
- ▶ fomentar discusiones abiertas y serias para orientar la toma de decisiones; y
- ▶ **hacer** el seguimiento de la aplicación del plan de acción.

Para poner en marcha el proceso de diagnóstico, el punto focal designado (con el apoyo de la OIT) convoca una reunión con el grupo de trabajo para presentar en forma pormenorizada la herramienta de diagnóstico del SPE y asegurar que se comprendan claramente los pasos que conlleva el proceso, en particular la definición del alcance y los criterios de medición.

Determinación del alcance del diagnóstico

El alcance del diagnóstico puede adaptarse al entorno específico de políticas y al contexto nacional, para reflejar la realidad de su SPE. Como se describe en la Fase 2. Adaptación de la encuesta, el diagnóstico puede personalizarse para aumentar o reducir el número de clústeres y subtemas de cada clúster, a fin de responder a los objetivos que persigue el SPE. Para ello, es necesario comprender claramente los objetivos y los retos que pretende abordar el SPE, o las oportunidades que puede aprovechar. En tal sentido, es fundamental decidir si es necesario realizar un diagnóstico completo, que abarque los cinco clústeres del SPE, o centrarse en clústeres específicos, utilizando el marco de clústeres de un SPE como referencia.

Cuando esto no está claro desde el principio, la organización de una sesión de trabajo preparatoria en la que participe la dirección o el personal de las unidades funcionales pertinentes, puede ayudar a revelar los clústeres del SPE en los que son evidentes los puntos débiles, o en los que se necesita mejorar la calidad o se requieren nuevas capacidades. Este proceso puede utilizar diferentes métodos para encuadrar el problema y determinar los clústeres

16 Véase la sección 5. Obstáculos comunes que deben superarse y medidas de mitigación.

Parte
3

y procesos o servicios que deben revisarse. En el recuadro 2 se sugieren dos métodos que pueden ser útiles para identificar y enmarcar las brechas, los retos o los ámbitos susceptibles de mejora. Esta rápida exploración inicial

permite poner de manifiesto los “signos vitales” del SPE en cuanto a su desempeño, las brechas de capacidad o las esferas de oportunidad.

Recuadro 2. Participación del SPE en el encuadre de los problemas

La formulación de un conjunto iterativo de preguntas puede ayudar a revelar la posible causa fundamental de las brechas de desempeño y, en consecuencia, determinar el alcance del diagnóstico del SPE.

Se puede realizar un diagrama de Ishikawa (o exploración de los cinco porqués) siguiendo estos pasos:

1. Describa la cuestión o el síntoma visible del problema. Esta descripción servirá como punto de partida del proceso;
2. Enumere los elementos constitutivos de la cuestión analizada. En el caso de los servicios de empleo, podrían ser:
 - ▶ políticas
 - ▶ recursos
 - ▶ organizaciones
 - ▶ asociados
 - ▶ servicios
 - ▶ medios de ejecución;
3. Examine las diferentes causas posibles que pueden haber provocado el problema dentro de estas categorías, en forma de ramas;
4. Pregunte por qué ha surgido el problema y luego analice cada uno de estos elementos para encontrar las causas fundamentales, y para cada respuesta establezca una nueva rama;
5. Repita el ejercicio de la causa probable de los problemas bajo las nuevas ramas;
6. Continúe preguntando por qué y escriba las causas subyacentes identificadas debajo de las ramas;
7. Por último, identifique las causas fundamentales en la columna vertebral del diagrama de causa y efecto de Ishikawa (figura 9)¹⁷.

¹⁷ En el anexo 3 puede consultarse una plantilla del diagrama de Ishikawa.

Parte 3

Figura 9. Diagrama de causa y efecto de Ishikawa para el encuadre de problemas del SPE



Fuente: <https://miro.com/blog/how-to-get-most-of-fishbone-diagram/>.

Para decidir qué clústeres, o componentes de ellos, deberían analizarse y abordarse, es importante no perder de vista los factores que desencadenaron la necesidad de realizar la exploración¹⁸, así como vincular la revisión de los clústeres con los objetivos o metas que se han establecido para el diagnóstico. Otras consideraciones que deben tenerse en cuenta cuando se discute el alcance del diagnóstico o se intercambian ideas al respecto son:

- encuadrar el problema o reto identificado en función de un patrón de comportamiento a lo largo del tiempo, o con respecto a hechos particulares que están alterando, o podrían mejorar el funcionamiento del SPE;
- responsabilizar de los resultados a los agentes internos que gestionan las políticas y prestan servicios; y
- centrarse en la causalidad y comprender cómo se genera un comportamiento.

Plazo del diagnóstico

Una consideración importante en relación con el plazo de la exploración del SPE es la disponibilidad de personal y,

en particular, de los informantes clave que pueden proporcionar el nivel adecuado de conocimiento para apoyar el proceso de diagnóstico. Para que los resultados sean coherentes y fiables, lo ideal es que la exploración se lleve a cabo en un plazo preestablecido y que, en la medida de lo posible, se eviten cambios significativos en las condiciones en las que se realiza el diagnóstico u otros estímulos que puedan alterar significativamente las percepciones o respuestas de los informantes. Otro factor que debe tenerse en cuenta está relacionado con el alcance del diagnóstico, que según el marco de gobernanza del SPE, puede incluir solo esferas funcionales o divisionales de las oficinas centralizadas, regionales o locales, o una combinación de estas. Estas decisiones son importantes, a fin de tener en cuenta las diferencias de responsabilidades y el alcance de los programas y las actividades al entrevistar y encuestar al personal de las distintas jurisdicciones.

Al decidir respecto del plazo para el diagnóstico, es fundamental establecer un equilibrio entre la rapidez y una perspectiva realista de la disponibilidad del personal y el alcance del diagnóstico.

18 Véase 1. Situaciones en las que el diagnóstico es especialmente útil.

Parte
3

Cuando proceda, deben preverse las barreras lingüísticas. Asegurar el acceso a la traducción o a la interpretación con antelación es fundamental para garantizar una comunicación y una coordinación adecuadas con las autoridades, los puntos focales y las personas encuestadas.

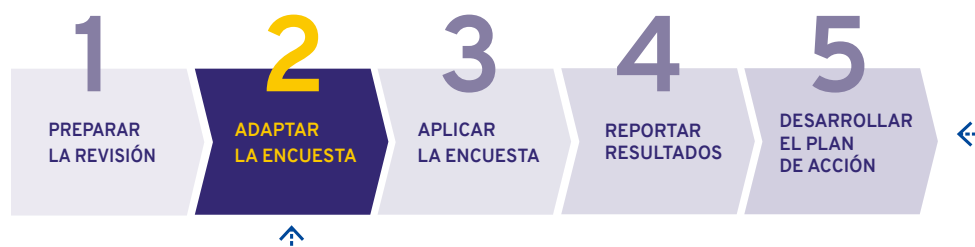
Hito

El objetivo de la fase de preparación de la exploración es determinar el alcance y el plazo del diagnóstico. Las actividades específicas necesarias para completar esta fase son las siguientes:

- ▶ definición del alcance del diagnóstico;
- ▶ plazo estimado; y
- ▶ designación de puntos focales.

Parte 3

Fase 2: Adaptación de la encuesta



OBJETIVO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DURACIÓN ESTIMADA
▶ Adaptar una encuesta por clústeres	▶ Preparar una encuesta por clústeres. ▶ Seleccionar métodos para administrar la encuesta por clústeres. ▶ Determinar los informantes clave y las fuentes de datos.	▶ Dos a cinco días*
Comienza cuando: se ha confirmado la decisión de realizar el diagnóstico y se han definido el alcance y los puntos focales.		
* Las estimaciones son indicativas ya que se basan en la estructura de un SPE genérico.		

Adaptación de la encuesta de exploración al contexto específico del SPE

Un componente central de la herramienta de diagnóstico del SPE es una encuesta de exploración que puede adaptarse al tamaño y la complejidad de cualquier organización. El objetivo principal de la encuesta es aplicar el marco de clústeres propuesto y recopilar información fiable sobre la capacidad institucional, los servicios, los procesos y la calidad de las prestaciones del SPE.

La adaptación de la encuesta entraña dos pasos principales:

1. la creación de una encuesta de la exploración adaptada a las necesidades; y

2. la puntuación y ponderación de la encuesta de la exploración.

1. Creación de una encuesta de la exploración adaptada a las necesidades

La creación de una encuesta de exploración es una fase crítica y su diseño permitirá al experto externo o al grupo de trabajo interno comenzar a formular las preguntas adecuadas, con el fin de comprender la capacidad efectiva del servicio público de empleo. Para simplificar el proceso, remítase al inventario de afirmaciones y el software que se detallan en la Parte IV. Herramienta de exploración del SPE, de esta guía.

a Inventario de afirmaciones: la adaptación de la encuesta de exploración implica la selección de afirmaciones predefinidas, es decir, los elementos que son relevantes para los clústeres que entran en el ámbito del diagnóstico. El inventario de afirmaciones se extrae del “marco de referencia de los clústeres” y la pertinencia de las afirmaciones debería considerarse cuidadosamente con respecto a los contextos específicos de cada país cuando se decida utilizar la encuesta de exploración, en forma total o parcial.

b Software: el software que acompaña esta guía simplifica el proceso de adaptación y ofrece la posibilidad de seleccionar afirmaciones predefinidas, omitir elementos, añadir nuevas preguntas o reformular algunas para reflejar el contexto específico del SPE.

El software de exploración de un SPE se ha diseñado para llevar a cabo un análisis cualitativo con elementos y datos cuantificables. Cada respuesta a la encuesta de la exploración recibe una puntuación numérica. La asignación de valores y ponderaciones específicas a las preguntas que formarán los componentes y subcomponentes, es una tarea que compete al consultor externo o al grupo de trabajo interno. Las opciones y puntuaciones numéricas se basan en el concepto del ciclo de mejora continua: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar (PHVA) (recuadro 3).

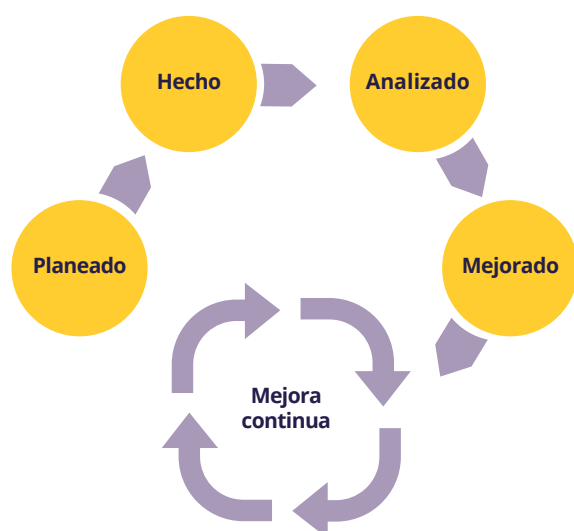
Parte 3

Recuadro 3. El ciclo de mejora continua

El ciclo de Deming (planificar, hacer, verificar, actuar) constituye un marco reconocido internacionalmente y una norma que pone de relieve el concepto de mejora continua. Comprende la noción de un proceso iterativo de cambio positivo gradual en los niveles operacional y de desempeño. También propone un método de pensamiento crítico y resolución de problemas que acerca a los responsables de la adopción de decisiones a los objetivos estipulados.

La herramienta de diagnóstico del SPE incorpora los principios del ciclo de mejora continua para analizar el desarrollo y la madurez de los cinco clústeres de un servicio de empleo genérico por medio de las diferentes etapas de mejora: planificado, hecho, evaluado, mejorado (figura 10). Según este ciclo de gestión, se considera que “planificado” es la base de referencia, y la progresión se observa como un proceso iterativo y cíclico (no lineal), para mejorar el desempeño, abordar los desafíos o evaluar las oportunidades. Este ciclo varía tanto en forma como en intensidad, según la configuración y el contexto específicos del SPE.

Figura 10. Ciclo de mejora continua de Demin



Fuente: Adaptado de “Continual organisational improvement by integrating Internal Control into the management cycle”, en *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States, document to debate* núm. 2.

Cabe señalar que, dadas las diferentes disposiciones institucionales de los SPE en todo el mundo, cada componente tendrá necesariamente una estructura diferente. Tanto los factores internos como los externos determinan cómo avanza el SPE e influyen en la profundidad y amplitud del diagnóstico. El nivel de detalle y la combinación de preguntas opcionales (que componen la encuesta de

clústeres) deberán adaptarse en consecuencia. A este respecto, se sugieren los dos enfoques siguientes:

- **Visión global:** un método para establecer los límites del diagnóstico consiste en el intercambio de ideas y la observación de los problemas, retos, obstáculos y cuellos de botella detectados, y relacionarlos con los componentes pertinentes y el nivel de prioridad. Este enfoque permite al usuario pasar de la observación específica a la observación general de los componentes del sistema.
- **Visión focalizada:** también es posible identificar y priorizar conjuntamente las esferas de intervención que se desea mejorar (clústeres) y desglosarlas en subtemas. Este método de análisis permite pasar de una visión amplia a retos, problemas, y oportunidades específicas.

La elección de la visión no es automática, sino que debe ser el resultado de un ejercicio exhaustivo de análisis, que implica una revisión de los documentos institucionales y de políticas pertinentes, facilitados por el SPE, que se van a examinar. Este proceso no solo ayuda a calibrar la herramienta de exploración y la selección de clústeres, servicios o procesos, sino que también ofrece la oportunidad de establecer bases de referencia, revisar las metas y crear una memoria institucional para posteriores revisiones del desempeño. El recuadro 4 ofrece algunas recomendaciones adicionales para la adaptación de la encuesta de evaluación.

Parte 3

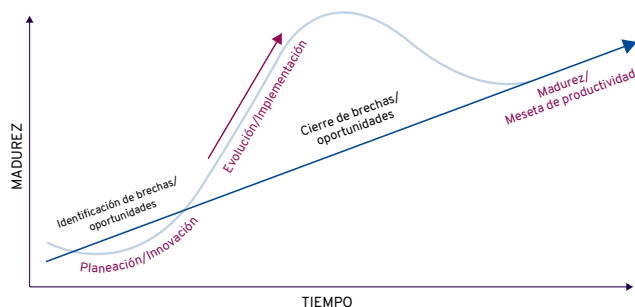
Recuadro 4. Consejos útiles para la adaptación de la encuesta de evaluación

- Evalúe la posibilidad de añadir preguntas abiertas para comprender mejor las opiniones y percepciones de los encuestados. Sin embargo, tenga en cuenta que la codificación puede ser un reto y puede necesitar un enfoque administrado por el entrevistador para producir información útil y controlar la precisión.
- Al adaptar los módulos de la encuesta, asegúrese de que las preguntas sigan un orden lógico y que lleve un tiempo razonable responder a ellas.
- Evite incluir preguntas sin evaluar críticamente la utilidad de los datos o la información reunida.
- Pruebe previamente la versión adaptada de los módulos de la encuesta y realice las adaptaciones finales necesarias.

Fuente: Los autores.

Al adaptar el estudio de evaluación, también debería tenerse en cuenta si el diagnóstico se realiza por primera vez, para probar innovaciones o nuevos métodos, o como parte de un proceso iterativo de mejora continua. La práctica internacional demuestra que no todas las capacidades de los SPE tienen que funcionar con el máximo nivel de madurez. Algunas capacidades pueden estar todavía en su fase de evolución, mientras que otras pueden estar ya en la fase de mejora continua. La exploración ayuda a detectar las brechas de capacidad que deben cerrarse, y los componentes que faltan o las esferas que ofrecen una oportunidad de mejora (figura 11).

Figura 11. Madurez de las capacidades de los SPE y ciclo de innovación



Fuente: los autores, basado en IFAC 2017; Gartner Hype Cycle for 2020.

Un SPE que haya consolidado la fase de planificación de un nuevo proceso, iniciativa o proyecto que se encuentre en la fase de ejecución puede optar por realizar un nuevo diagnóstico más adelante. El nuevo diagnóstico puede

centrarse en examinar el impacto del nuevo proyecto o en ciertas partes del sistema para cerrar las brechas de capacidad, o en una etapa determinada del ciclo de mejora de las políticas para comprobar su madurez, como se explicará más adelante en la Parte IV, Herramienta de exploración del SPE, de esta guía.

2. Categorías de puntuación y ponderaciones

Para reflejar las respuestas que representan más fielmente las condiciones imperantes de los componentes que se examinarán, se ofrece una descripción detallada de las categorías de puntuación, basada en el ciclo PHVA.

Las puntuaciones pueden calibrarse cambiando las ponderaciones de los grupos o componentes que se consideren más importantes¹⁹ para el SPE, calculando y agregando las puntuaciones medias totales, una vez que se han reunido y procesado todas las respuestas.

A continuación, se describe la categoría de puntuación que los informantes deberían utilizar al completar la encuesta.

► Etapa de mejora continua:

La puntuación máxima corresponde a la etapa de mejora continua en el ciclo PHVA, y se asignará el percentil 100 cuando se pueda comprobar plenamente el impacto de las iniciativas de mejora puestas en marcha. La persona encuestada que responde el cuestionario basado en los clústeres asignará esta puntuación máxima cuando las pruebas indiquen que las variables que reflejan las iniciativas, los procesos, o las actividades que han superado la etapa de plena aplicación, no solo han sido evaluadas formalmente en función del progreso y el impacto, sino que en última instancia han mejorado.

► Etapa de evaluación:

La segunda categoría de puntuación (percentil 80) corresponde a la etapa de evaluación y será asignada por los encuestados a las variables que reflejan las iniciativas, los procesos, o las actividades que han sido implementados y evaluados plenamente, pero en los que el proceso de mejora está todavía en curso, incompleto o pendiente.

La tercera categoría de puntuación (percentil 65) también corresponde a la etapa de evaluación del ciclo PHVA, y se asignará a las variables que recogen las iniciativas, los procesos o las actividades que, aunque ya se han implementado plenamente y cuentan con algunos parámetros que describen o reflejan el progreso, tienen un impacto aún incierto, pendiente o aún indeterminado, a falta de una evaluación completa.

¹⁹ Véase Codificación y computación de los resultados en la fase 3. Aplicación de la encuesta.

Parte
3

► **Etapas de desarrollo y ejecución:**

A continuación, en la escala de clasificación, están las variables que reflejan iniciativas, procesos o actividades que se han implementado, pero que aún no se han medido, o que carecen de pruebas de parámetros asociados a ellas. Estas se sitúan en el percentil 50, correspondiente a la etapa de ejecución del ciclo PHVA.

Por debajo, pero todavía dentro de la etapa de implementación del ciclo PHVA, la siguiente puntuación (percentil 35) será asignada por los encuestados a las variables que reflejan iniciativas, procesos o actividades en marcha, que se van a implementar o cuya implementación se ha iniciado recientemente.

► **Etapas de planificación:**

Se asignará la penúltima puntuación, con el percentil 20, a las variables que reflejan las iniciativas, los procesos o las actividades que han sido identificadas y planificadas a fondo, y que han establecido y documentado detalladamente los objetivos y las metas, pero cuya aplicación está aún pendiente.

Por último, la puntuación más baja, con el percentil 10, corresponderá a las variables que reflejan las iniciativas, los procesos o las actividades en vías de planificación.

Identificación de los informantes clave y las fuentes de datos

Una vez que se ha establecido la encuesta por clústeres, el siguiente paso es identificar el mayor número posible de fuentes e informantes fiables que puedan proporcionar información cuantitativa y cualitativa sobre distintas partes de la exploración. Este proceso requiere el apoyo del punto focal, si un experto externo está llevando a cabo la exploración. Las fuentes de información incluyen básicamente pruebas documentales e informantes clave, pero también pueden organizarse visitas sobre el terreno para conocer mejor algunos componentes del sistema del SPE. El uso de múltiples fuentes de datos no solo enriquece la exploración, sino que puede ayudar a resolver las contradicciones en la información reunida mediante la verificación, la triangulación y la validación cruzada.

Lo ideal es seleccionar a **los informantes clave** con el fin de contar con un representante de cada uno de los clústeres que abarcará el diagnóstico, desde las funciones operativas hasta las de gestión y toma de decisiones. La identificación de los informantes pertinentes puede lograrse mediante la elaboración previa de un inventario de las partes interesadas²⁰. Los informantes internos pueden

aportar valiosa información sobre las políticas, la estrategia, las operaciones y, en general, la disposición del SPE para gestionar la prestación de servicios. Los informantes externos pueden aportar información adicional sobre la capacidad del SPE para responder a su entorno externo y a los usuarios.

Es esencial contar con una lista de informantes aprobada antes de la recolección de datos, y asegurar el acceso a múltiples fuentes de información ofrece la posibilidad de obtener una visión más profunda del SPE. Además de los informantes clave, deberían observarse medidas de debida diligencia adecuadas en relación con la confidencialidad, el acceso a los registros oficiales, las estadísticas, los manuales, y otros documentos internos que constituyen valiosas fuentes primarias de información para el diseño y la aplicación de un diagnóstico del SPE.

A continuación, se ofrece una lista no exhaustiva de prácticas de debida diligencia en relación con la privacidad de los datos y la gestión de registros²¹.

Consejos para la práctica de la debida diligencia:

- La adquisición, la recuperación, el registro o el almacenamiento de datos deberían realizarse siempre de conformidad con el marco jurídico y reglamentario que rige el acceso a los datos públicos y la privacidad de los datos en cada país.
- Siempre debe solicitarse y obtenerse la autorización por escrito de las partes implicadas cuando se accede a datos públicos o privados y se los registra. Si se accede a datos personales, se los consulta, utiliza o almacena, asegúrese de obtener consentimiento para ello.
- Cuando los datos que se han facilitado son de carácter reservado o confidencial, compruebe siempre si las partes autorizadas correspondientes han permitido el acceso a la información.
- La utilización de los datos que se han facilitado con el fin de realizar un diagnóstico deben limitarse siempre a los usos previstos, y una vez finalizado el diagnóstico, los datos deberían devolverse, eliminarse, borrarse, o almacenarse, si está permitido, de conformidad con la normativa del país o la fuente de la que se obtuvieron.
- En todo momento y una vez finalizado el diagnóstico, siga rigurosamente las directrices relativas al cifrado, el enmascaramiento, la codificación de paso, y cualquier otra medida para preservar la confidencialidad y seguridad de los datos personales o sensibles a los que se ha concedido acceso.

²⁰ Véase el anexo 1.

²¹ Puede consultarse más información en Naciones Unidas, 2020. *Data privacy, ethics and protection guidance note on big data for achievement of the 2030 agenda*.

**Parte
3**

- ▶ Nunca revele ni divulgue a terceros los datos a los que se ha accedido o que se han facilitado, si no se ha concedido una autorización explícita para ello.
- ▶ Si se utilizan datos no sensibles disponibles públicamente, siempre haga referencia a las fuentes originales y cítelas. En caso de duda sobre el carácter sensible, confidencial o privado de los datos, adopte siempre un enfoque de “privacidad por diseño” para la gestión de datos.

Las pruebas documentales tienen por objeto apoyar una exploración documental y obtener una comprensión del contexto y el funcionamiento del SPE e incluyen:

- ▶ *Indicadores económicos y sociales:* tendencias económicas y demográficas, indicadores de empleo y del mercado de trabajo, indicadores sociales relevantes.
- ▶ *Política estratégica y organización institucional:* legislación e instrumentos internacionales pertinentes, política y planes estratégicos (libros blancos), documentos presupuestarios básicos e informes de gastos, acuerdos de asociación (cooperación, adquisiciones y otros).
- ▶ *Datos cualitativos y cuantitativos:* informes anuales y manuales operativos sobre la prestación de servicios y programas, indicadores de la cobertura y prestación de servicios, informes de evaluación, métodos de selección, y otros documentos pertinentes.
- ▶ *Indicadores de desempeño del programa o el servicio y otros instrumentos de información de resultados:* al seleccionar los indicadores que deben utilizarse como parte del diagnóstico, asegúrese de que sean pertinentes y se actualicen periódicamente. Las siguientes son algunas categorías útiles de indicadores: indicadores de insumos (por ejemplo, financiación, personal, asociados clave, infraestructura); indicadores de procesos (por ejemplo, productos directos o resultados previstos de las actividades); e indicadores de resultados (por ejemplo, logro de los efectos o cambios previstos a corto, mediano y largo plazo).

Observación directa/visitas sobre el terreno: Las visitas sobre el terreno proporcionan información valiosa sobre el funcionamiento del sistema del SPE y el acceso de los clientes a sus servicios y programas activos del mercado de trabajo. Las visitas sobre el terreno pueden combinarse con entrevistas o grupos de discusión con los clientes (los empleadores y los solicitantes de empleo) o los asociados del SPE. Los encargados de realizar el diagnóstico deben encararlo, así como las expectativas de desempeño, teniendo en cuenta el contexto imperante en los distintos entornos del SPE.

Las oficinas de los SPE situadas en grandes zonas urbanas tendrán un conjunto diferente de recursos, niveles de desempeño, prioridades y necesidades de aquellas situadas en zonas menos pobladas o rurales. Incluso cuando el objetivo de la política es establecer o elevar los niveles de desempeño de forma generalizada para un ecosistema del SPE, estas diferencias deben tenerse en cuenta en relación con las distintas fases del diagnóstico, desde el establecimiento y la aclaración de las expectativas hasta el compromiso, el ritmo y la profundidad de la participación, la disponibilidad de datos y otras cuestiones relevantes. En circunstancias en las que hay diferencias notorias en cuanto a capacidades y recursos, puede ser útil que la sede del SPE ayude a sus oficinas subsidiarias a lo largo del proceso de diagnóstico. Esto, a su vez, requiere identificar y abordar estas diferencias desde el inicio del proceso de diagnóstico.

Otra alternativa cuando la sede carece de los recursos necesarios, o cuando el ecosistema del SPE está muy descentralizado, es evaluar la conveniencia de involucrar a terceras organizaciones de otras jurisdicciones, organismos, sectores y organizaciones de los trabajadores, así como a ONG usuarias o socias del SPE, para que colaboren adoptando funciones de patrocinio, apoyo y facilitación en el proceso de diagnóstico.

Parte 3

Fase 3: Aplicación de la encuesta



OBJETIVO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DURACIÓN ESTIMADA
► Aplicar la encuesta	► Aplicar la encuesta ► Codificar y computar los resultados ► Interpretar los resultados de las encuestas	Formato de visitas ► Presenciales: siete a diez días* ► Formato virtual: 15 a 20 días**
Comienza cuando: se han ajustado los métodos de reunión de datos e identificado a los informantes clave. * Las estimaciones son indicativas ya que se basan en la estructura de un SPE genérico. **Las estimaciones tienen en cuenta las restricciones a la movilidad de las personas impuestas durante la pandemia de COVID-19.		

El objetivo final de esta fase es asegurarse de que la exploración del SPE conduzca a una visión relevante y fiable basada en datos empíricos, con el fin de arrojar luz sobre las esferas de los servicios públicos de empleo que necesitan atención y mejora. La tarea principal de esta fase es la recopilación y el procesamiento de datos, mediante diferentes métodos, que pueden incluir la realización de encuestas electrónicas de forma remota o, cuando se restablezca la situación de seguridad, la realización de entrevistas presenciales, o la observación directa mediante visitas sobre el terreno²².

Los métodos utilizados para aplicar la encuesta dependerán de factores como el número de encuestados que el grupo de trabajo haya establecido, su ubicación geográfica y la accesibilidad a un entorno web o a computadoras que tienen el software Excel.

Los métodos utilizados para administrar la encuesta de diagnóstico del SPE pueden ser los siguientes:

► **Autoadministrado:** ya sea en papel o con el apoyo de un entorno web (por ejemplo, un portal de intranet), las encuestas completadas en forma directa

permiten reunir respuestas individuales y llegar a los encuestados en diferentes lugares geográficos. Este método también se utiliza cuando se considera esencial mantener el anonimato y la confidencialidad de los encuestados.

► **Administrado por el entrevistador:** se espera que un entrevistador reúna las respuestas de manera presencial ya sea de encuestados individuales o de un conjunto de personas en una sesión de grupo. Aunque este método da voz a los encuestados, también aumenta el riesgo de digresiones y la necesidad de ayudar a los encuestados a articular sus respuestas. Este enfoque depende en gran medida de la capacidad del entrevistador para dirigir la encuesta y crear un entorno abierto. Las entrevistas de grupos focales también pueden apoyar este proceso con un grupo de encuestados. El uso de grupos focales da una mayor sensación de compromiso a los participantes, facilitando el debate sobre cuestiones delicadas, con el fin de generar una opinión o respuesta consensuada.

► **Una combinación de métodos:** también puede utilizarse una combinación de métodos de cumplimentación por el encuestado y dirigidos por un

²² Durante la preparación de esta herramienta y guía, la pandemia de COVID-19 impuso importantes restricciones a la circulación de personas, lo que determinó que muchas actividades de asistencia técnica de la OIT tuvieran que realizarse a distancia. No obstante, un ejercicio de diagnóstico aportaría resultados más precisos y sería más ágil si se realizara de forma presencial en combinación con visitas sobre el terreno.

Parte
3

entrevistador en diferentes secciones de la encuesta. Es probable que la cumplimentación por el encuestado funcione mejor en el caso de preguntas cerradas, mientras que los métodos de entrevista presencial pueden ser más eficaces para las preguntas cualitativas abiertas.

Se pueden seleccionar informantes que hacen aportaciones para que respondan a todos los módulos de la encuesta o solo algunos clústeres, en función de la labor de adaptación realizada previamente y de su experiencia,

nivel de implicación y conocimiento del sistema del SPE. Si es necesario, las entrevistas con informantes clave para apoyar o complementar las respuestas a las encuestas pueden organizarse a distancia mediante reuniones virtuales. Las visitas sobre el terreno pueden combinarse con entrevistas o grupos de discusión con informantes clave. El recuadro 5 ofrece información adicional que debe tenerse en cuenta al realizar entrevistas con informantes clave.

Recuadro 5. Realización de entrevistas con personas informantes clave

Recuadro 5. Realización de entrevistas con personas informantes clave

Independientemente del método utilizado para realizar la encuesta de diagnóstico, es importante destacar que la voz de todos los encuestados tiene el mismo valor. Prepare a los encuestados de antemano presentándoles el objetivo de la encuesta, explicándoles las normas y los criterios para las respuestas y proporcionándoles información sobre la confidencialidad y el anonimato. Dé a los encuestados la posibilidad de hacer preguntas o solicitar aclaraciones. Según el tamaño de la muestra, esto puede ser a través de una dirección de correo electrónico, un servicio de asistencia temporal, un número de teléfono o el contacto presencial. También deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- ▶ Verifique con el enlace o punto focal del SPE apropiado que se ha concedido la autorización para realizar entrevistas;
- ▶ Asegúrese de que los métodos y ejercicios de recopilación de datos se lleven a cabo de una manera y en un momento y lugar que no alteren las operaciones y rutinas del SPE;
- ▶ Proporcione previamente información sobre el propósito de la entrevista, explique a los informantes por qué es importante su cooperación, aclare las cuestiones de confidencialidad y anonimato y responda a las preguntas;
- ▶ Cree un entorno abierto para fomentar discusiones serias;
- ▶ Aliente a los informantes a reflexionar sobre las causas fundamentales de los problemas o cuestiones que abarca el diagnóstico y a identificar su propia contribución a los retos en cuestión;
- ▶ Para sacar el máximo partido a las *entrevistas bilaterales*, utilice preguntas estructuradas o “guiones”, para evitar desviaciones y mantener un orden secuencial, siguiendo los temas y subtemas de los clústeres seleccionados;
- ▶ *Los grupos focales y las sesiones de intercambio de ideas en pequeños grupos* pueden orientarse a la identificación de brechas y oportunidades en las interacciones entre los componentes, los procesos y los asociados en la ejecución del SPE;
- ▶ *Las visitas sobre el terreno* ofrecen una oportunidad para recabar las opiniones del personal de primera línea, los clientes del SPE, los beneficiarios del programa y los asociados en la ejecución, así como para reunir información a partir de observaciones directas; y
- ▶ *Registre la información o resúmalas inmediatamente después de cada entrevista*, añadiendo notas o comentarios importantes. Envíe los resúmenes a los entrevistados para que los validen o para que cierren las posibles brechas. Siempre agradezca a los entrevistados su participación.

Fuente: Los autores

Aplicación de la encuesta

Una vez que las respuestas a la encuesta de exploración se hayan introducido en el software de exploración de un SPE y se hayan recopilado adecuadamente, el último paso es llevar a cabo un proceso de análisis de las respuestas. El propósito es verificar la cumplimentación, la validez y la

coherencia de los datos, como paso primordial para calificarlos y agregarlos en escalas medibles y comparables, con el fin de producir puntuaciones estandarizadas para cada clúster que puedan ofrecer una imagen clara de las esferas o actividades del SPE que requieren atención. Deben recopilarse y revisarse todas las fuentes para garantizar una

Parte 3

buena comprensión del contexto y la situación del SPE, que sirva de base a la fase de diagnóstico.

Para efectos de la medición, la aplicación de exploración de un SPE utiliza las respuestas proporcionadas por los informantes designados y las introduce en una base de datos que contiene todas las respuestas. Una vez almacenadas, se computan para obtener resultados estableciendo un enfoque de mejora continua como base para representar las metas de desempeño de cada variable, junto con su

puntuación agregada para evaluar el desempeño del grupo de variables que componen cada uno de los cinco clústeres.

Codificar y computar los resultados

Para obtener los datos numéricos relativos a las variables de las etapas del ciclo, para la clasificación y la puntuación, se ha introducido una variante de la escala de Likert. En ella se asignan valores percentiles a cada una de las etapas en orden ascendente. El cuadro 5 presenta una descripción de la escala de codificación utilizada²³.

Tabla 5. Escala de codificación

CICLO PHVA	Criterios	Descripción	Escala de codificación (percentil)
Etapa de mejora continua	Proceso o servicios mejorados	Se han ajustado los procesos y protocolos de ejecución, se extraen las lecciones aprendidas y se aplican en el siguiente ciclo de planificación o se realizan mejoras o modificaciones.	100
	Evaluación completada	Se han realizado las evaluaciones y examinado los resultados y los progresos realizados en el proceso o los proyectos son visibles y comprobables.	80
Etapa de valoración	Parámetros elaborados y aplicados	Se han alcanzado total/parcialmente los objetivos/ metas que indican los parámetros.	65
	Implementación plena	Se han implementado plenamente las medidas para alcanzar los objetivos.	50
Etapa de ejecución (cierre de brechas)	Ejecución iniciada	Se han asignado los recursos y las responsabilidades y se realizan las actividades.	35
	Planes completados y disponibles	Se han definido los objetivos y se han expresado como metas claras y medibles.	20
Etapa de planificación (detección de las brechas de capacidad)	Planes esbozados	Se han discutido y esbozado las bases de referencia iniciales.	10
	No sabe	No se conoce la información.	0
	n. a.	La pregunta no se aplica al contexto del SPE.	n. a.

Nota: También es posible introducir un espacio en blanco para añadir comentarios o presentar pruebas en apoyo de las respuestas.

²³ Es importante destacar que las opciones de respuestas y las puntuaciones numéricas sugeridas en esta guía pueden adaptarse para que se ajusten mejor al contexto del SPE. Por ejemplo, se puede adoptar una escala Likert clásica con dígitos del 1 al 7 en lugar de percentiles. El software de exploración de un SPE admite adaptaciones a escalas de codificación preestablecidas.

Parte 3

Interpretación de las puntuaciones de la encuesta

El resultado de las respuestas codificadas computadas es una media agregada de puntuaciones ponderadas que puede traducirse en prioridades de atención, que a su vez pueden dividirse en tres niveles:

- En primer lugar, las puntuaciones de las variables individuales de interés dentro de cada subtema ofrecen la posibilidad de analizar y determinar el desempeño de actividades específicas del SPE.
- En segundo lugar, un conjunto de variables computadas conjuntamente como grupo dentro de un subtema puede proporcionar una puntuación media que refleja el estado de preparación y el desempeño de todo un segmento de la cadena de valor de los servicios.
- En tercer lugar, la media (ponderada) de todas las puntuaciones de todas las variables que se han considerado proporciona una visión general del funcionamiento de todo el sistema del SPE.

Dada la naturaleza cualitativa de los datos reunidos, las puntuaciones deben leerse e interpretarse en relación con la base de referencia predefinida para cada clúster, un valor de referencia que indica la media de la distribución normal esperada, es decir, la media de un servicio estándar. En este caso, el valor predeterminado para cada clúster está definido por el valor numérico que corresponde en la escala de codificación a la variable nominal “etapa de ejecución” del ciclo de mejora continua, tomando como valor absoluto el percentil 50.

Todo valor por encima o por debajo del umbral de referencia, ya sea de variables específicas, clústeres o la puntuación media global ponderada del SPE, indica desviaciones entre pequeñas y significativas del desempeño esperado, ya sea una mejora del progreso (es decir, puntuaciones por encima del percentil 50) o una señal de brechas o áreas de oportunidad de mejora (valores iguales o inferiores al percentil 50).

El menú de respuestas de la encuesta de los clústeres debe incluir las opciones de “No sabe”, con una puntuación de cero, y de “n. a.” para los elementos que no se aplican al contexto específico del SPE.

Los resultados de la exploración en la aplicación de software incluyen ayudas visuales rápidas o cuadros interactivos, que resumen las puntuaciones de cada componente del clúster o función o servicio específicos del SPE. Esta visión de conjunto puede facilitar la toma de decisiones sobre la conveniencia de un plan de acción para los clústeres o el componente en general, o si es necesaria la inclusión de determinados elementos específicos a nivel operativo. La figura 12 contiene un ejemplo de gráfico de resultados de la exploración, en el que se han reunido, codificado y analizado las respuestas para un componente del clúster, dando lugar a un gráfico que sirve de tarjeta de puntuación de las variables individuales y una puntuación ponderada para el subtema, que refleja la posición relativa tanto de las variables como de los componentes generales en el ciclo PHVA.

Figura 12. Análisis de datos

Conglomerado	Servicios de empleo que favorecen transiciones de empleo	Etapas	Inicio PLAN Terminado		Inicio HACER Completado		Medido VERIFICADO Evaluado		Mejora
Subtema	Lista de afirmaciones	Puntaje	10	20	35	50	65	80	100
Canales de entrega de servicio	Se ha establecido un enfoque de ventanilla única para la prestación de servicios								
	Se han puesto en marcha sitios web o aplicaciones móviles para facilitar el acceso a los clientes de zonas remotas								
	Se prestan servicios telefónicos de orientación básica y de registro de búsqueda de empleo								
	Se utilizan unidades móviles temporales para llegar a determinados clientes o regiones								
	Los módulos SPE y las instalaciones de las unidades se han adecuado para facilitar el acceso a personas con discapacidad								
	Hay políticas y protocolos para el acceso en igualdad de condiciones a los servicios del SPE incluidas oportunidades laborales prioritarias para clientes vulnerables								
	Todas las modalidades de prestación de servicio son gratuitas para los solicitantes de empleo								
	Los módulos del SPE, como estaciones de trabajo, impresoras y el acceso a wifi tienen la modalidad de autoservicio para solicitantes de empleo y empleadores								
	Todos los servicios SPE se prestan en persona								
	Se ha designado un punto de contacto inicial para recibir y derivar información a los usuarios y derivarlos al área funcional o programa apropiado								
	Puntuación media del Subtema								
			10	20	35	50	65	80	100

Fuente: los autores.

Parte
3

Hito

Al llegar a la tercera fase del diagnóstico, se debe contar con los siguientes elementos como indicadores de la finalización de la fase de encuesta, antes de pasar a la siguiente etapa:

- ▶ se han realizado todas las encuestas y se han computado las respuestas; y
- ▶ se han interpretado las conclusiones y los resultados preliminares.

Parte 3

Fase 4: Presentación de los resultados



OBJETIVOS	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DURACIÓN ESTIMADA
► Preparar el informe y presentar los resultados	► Informar de las conclusiones preliminares ► Formular recomendaciones y fijar prioridades ► Crear conciencia acerca de las brechas de desempeño, recabar comentarios y validar las conclusiones	► cinco a diez días*
Comienza cuando las encuestas de los clústeres han sido aplicadas y completadas en su totalidad y toda la información reunida ha sido procesada y computada. * Las estimaciones son indicativas ya que se basan en la estructura de un SPE genérico.		

Informar de las conclusiones preliminares y las recomendaciones

Una vez cuantificadas las respuestas de la encuesta de exploración, el estudio general y la interpretación de los resultados son en su mayor parte de naturaleza cualitativa. A continuación, se consigna una serie de pasos cruciales en esta fase.

- **Garantizar que las puntuaciones de la encuesta estén respaldadas por datos y hechos.** La exploración cualitativa de la información y los datos reunidos a través de las entrevistas con informantes clave y las visitas sobre el terreno deberían incorporarse en el análisis general. Se revisarán todas las pruebas documentales reunidas para fundamentar la narrativa del proyecto de informe. Los resultados del software de exploración de un SPE no deberían limitarse a resumir las puntuaciones o las estadísticas del ejercicio de exploración. Dado que las puntuaciones resultantes de este ejercicio solo pueden ofrecer una descripción cuantitativa del desempeño, pero no una dirección explicativa o predictiva, el resultado más valioso es la posibilidad de obtener conocimientos a partir de una discusión más amplia de los datos producidos que debería estar respaldada por un informe preliminar.

- **Preparar un informe preliminar de las conclusiones y las recomendaciones.** Es esencial formular recomendaciones aplicables y pertinentes al contexto que puedan llevar a un plan de acción en una fase posterior. Sin embargo, el principal resultado de esta fase es un informe preliminar de diagnóstico del SPE²⁴. El punto focal o el experto externo se encargarían de este informe preliminar y se asegurarían de llevar a cabo una deliberación productiva con el grupo de trabajo para recabar sus comentarios. El establecimiento de circuitos de información fluidos con el SPE ofrecerá la oportunidad de generar impulso e interés por trasladar los conocimientos adquiridos a las acciones, cerrar las brechas y avanzar hacia la mejora de las capacidades de desempeño. El punto focal o el experto externo deberían prepararse para dirigir una discusión mediante la organización de talleres en los que los equipos ejecutivo y técnico del SPE puedan aportar sus comentarios y reflexiones sobre los resultados de la exploración.
- **Presentar los resultados de la exploración en un taller de validación.** El resultado concreto de la presentación de los resultados de la exploración es crear conciencia acerca de las brechas de desempeño y sentar las bases para un proceso de toma de decisiones que conduzca a la elaboración de planes de acción

24 El anexo 4 contiene un esquema sugerido.

Parte 3

específicos destinados a perfeccionar las esferas que requieren atención o mejora. Las conclusiones y calificaciones preliminares se compartirán con la dirección y funcionarios superiores en un taller. Si se considera pertinente y factible, otros informantes clave y encuestados pueden participar en los debates. Una segunda ronda de debates con un grupo más amplio puede tener lugar inmediatamente después. Estas sesiones brindan la oportunidad para cerrar las brechas de información y resolver posibles desacuerdos sobre las conclusiones. Además, la sesión informativa tiene por objeto validar los resultados y las recomendaciones. Las aportaciones y conclusiones de la deliberación se incorporan en el informe.

Este proceso de diálogo puede concretarse encargando a los directivos del SPE que organicen una serie de presentaciones de los resultados de la exploración, invitando a las partes interesadas internas y externas pertinentes, lo que al mismo tiempo sirve para impulsar una mayor reflexión sobre las causas de las brechas de desempeño o sugerencias de mejora. El recuadro 6 ofrece recomendaciones para transmitir las percepciones del diagnóstico, de conformidad con una sólida práctica profesional.

Recuadro 6. Criterios para transmitir los resultados del diagnóstico

1. Realizar un resumen ejecutivo de los métodos utilizados para establecer el contexto en el que tuvo lugar la exploración, incluidas las características de los encuestados, como el número, la posición y la distribución geográfica. El periodo en el que tuvo lugar la exploración también es relevante para entender el contexto en el que se realizó.
2. Expresar el reconocimiento a los colaboradores y facilitadores del proceso de exploración dentro de la organización del SPE, para destacar que se trata de un esfuerzo dirigido desde adentro, no desde afuera.
3. Describir los metadatos, incluidas las definiciones pertinentes de las variables o los criterios de medición.
4. Revelar explícitamente todo supuesto integrado en las preguntas o en la interpretación de las respuestas.
5. Resumir las conclusiones en forma de listas temáticas o de prioridades, para facilitar la consulta sistemática de las conclusiones.

Fuente: los autores.

Formular recomendaciones y asignar prioridades

Establecer las prioridades de las recomendaciones ayuda a los encargados de tomar decisiones a determinar la manera más eficiente y eficaz de asignar recursos, como los plazos y presupuestos, a la consecución de objetivos específicos que sean relevantes y tengan impacto, según el nivel de esfuerzo que suponga cada una de las opciones en cuestión y el impacto deseado de dichas opciones en cada período de tiempo.

La figura 13 presenta una matriz de asignación de prioridades, una herramienta que permite a los responsables de tomar decisiones organizar sus prioridades en función de la clasificación de las puntuaciones obtenidas para cada clúster. Esto puede resultar útil para determinar qué recomendaciones son más factibles de aplicar en un período corto de tiempo, ya que requieren menos esfuerzo y menos recursos (abrir una nueva oficina, ofrecer la cartera de servicios actual). Del mismo modo, ayuda a evaluar qué recomendaciones pueden requerir más esfuerzo, pero pueden tener mayor impacto a lo largo del tiempo (poner en marcha un canal de servicios digitales), así como aquellas que pueden no tener tanto impacto, pero que son esenciales para sostener las operaciones del SPE a largo plazo (actualizar o ampliar el software de los sistemas de red).

En una matriz de asignación de prioridades, estas se distribuyen en cuatro cuadrantes, según la urgencia y el grado de importancia de estas decisiones.

- El primer cuadrante corresponde a los logros rápidos, lo que implica que las decisiones sobre proyectos e iniciativas son urgentes y críticas, e implican un bajo esfuerzo en términos de insumos y resultados de alto impacto. Un ejemplo podría ser atender a nuevos clientes abriendo una oficina en una zona remota.
- El segundo cuadrante corresponde a los proyectos importantes que suponen un alto nivel de esfuerzo e insumos, pero resultados de alto impacto; son tareas críticas, pero a menudo no son urgentes. Un ejemplo de ello sería el despliegue de un servicio del SPE totalmente nuevo y experimental.
- El tercer cuadrante corresponde a las tareas “de relleno”, que suponen un bajo esfuerzo, pero con escasa recompensa en términos de impacto, como la presentación de informes diarios o la cumplimentación de formularios; estas tareas no son urgentes ni críticas y pueden aplazarse o delegarse.
- El cuarto y último cuadrante corresponde a las tareas ingratas, es decir, iniciativas, proyectos o tareas que implican un alto nivel de esfuerzo, pero que no

Parte
3

producen resultados visibles de alto impacto, y que deberían evitarse o aplazarse si es posible. Este sería el caso, por ejemplo, de la actualización de las estaciones de trabajo de todo el personal, o el cambio a un nuevo software, que requiere tiempo y esfuerzo, pero que no cambiaría la esencia o la calidad de los servicios.

Figura 13. Matriz de asignación de prioridades



Fuente: los autores, sobre la base de www.lucidchart.com/blog/priority-matrix-project-management.

Las recomendaciones sobre las prioridades también pueden organizarse con miras a encarar las dimensiones de preparación y capacidad de respuesta, a fin de proporcionar un enfoque más sistémico o uno centrado en la gestión táctica de las operaciones, por clúster y subtema o por componente. Al formular las recomendaciones, es fundamental tener en cuenta una serie de limitaciones pertinentes derivadas del entorno del sistema del SPE, como la disponibilidad de recursos, el ancho de banda de que dispone el personal, la orientación de las políticas y los requisitos normativos.

El objetivo de la presentación de los resultados -más allá del valioso objetivo de detectar, confirmar o revelar las esferas que necesitan atención- es despertar la conciencia y llamar la atención sobre las brechas y oportunidades de desempeño, a fin de impulsar la acción para mejorar y mejorar el rendimiento institucional.

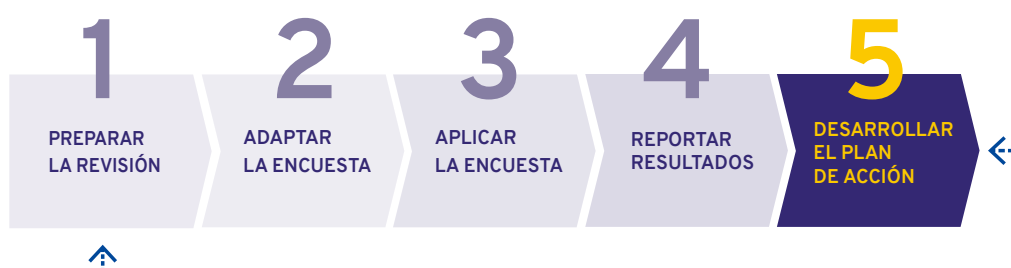
Hito

Se debe contar con los siguientes elementos como indicadores de la finalización de la fase de presentación de los resultados, antes de pasar a la etapa final:

Se ha presentado un informe y se han discutido los resultados con el SPE.

Parte 3

Fase 5: Elaboración del plan de acción



OBJETIVOS	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DURACIÓN ESTIMADA
► Preparar el informe y presentar los resultados	► Informar de las conclusiones preliminares ► Formular recomendaciones y fijar prioridades ► Crear conciencia acerca de las brechas de desempeño, recabar comentarios y validar las conclusiones	► cinco a diez días
Comienza cuando las encuestas de los clústeres han sido aplicadas y completadas en su totalidad y toda la información reunida ha sido procesada y computada.		
* Las estimaciones son indicativas ya que se basan en la estructura de un SPE genérico.		

El último paso del diagnóstico del SPE es la formulación de un plan de acción basado en las recomendaciones derivadas de los resultados y conclusiones de la aplicación del software de la exploración. El objetivo es guiar a la dirección del SPE en la aplicación de las medidas para cerrar las brechas de desempeño identificadas en la exploración.

Una vez que los consultores externos o el grupo de trabajo hayan reunido los datos de las encuestas, se deben revisar los resultados y compararlos con otros datos reunidos durante la investigación sobre el terreno, a fin de identificar lo que el modelo pueda haber pasado por alto y si pueden haber otras brechas que deban tenerse en cuenta. El siguiente paso consiste en redactar el plan de acción identificando los conjuntos de tareas relativos a los procesos

o servicios, de modo que puedan abordarse las brechas, siempre que los recursos y las prioridades así lo aconsejen.

El consultor o el equipo pueden utilizar una herramienta como la hoja de ruta que se muestra en la figura 14, para desarrollar módulos de trabajo adaptados a las deficiencias de desempeño identificadas mediante el diagnóstico en relación con cada componente. La figura consignada a continuación es un ejemplo de cómo la herramienta pretende ser un mecanismo de señalización de los aspectos que requieren la adopción de medidas inmediatas por el SPE a fin de mejorar el desempeño desde su nivel actual y pasar al siguiente nivel del ciclo de mejora continua.

Figura 14. Hoja de ruta

Ciclo de mejora	Clústeres							
	Gobernanza y estrategia	Organización y gestión		Servicios de empleo			Alianzas	
	Política y estrategia	Organización	Recursos	Servicios para solicitantes de empleo	Servicios para empleadores	Canales de entrega de servicios	Involucramiento y movilización de otros actores	Acuerdos de servicios comerciales con proveedores
Mejora continua	↑	↑		↑	↑	↑		
Evaluación			↑				↑	
Ejecución								↑
Planeación								

Fuente: los autores.

**Parte
3****Redacción de un plan de acción**

Una vez finalizado el ejercicio de identificación de brechas, sobre la base de las conclusiones del diagnóstico, se redacta un plan de acción para adoptar medidas correctivas y tratar las recomendaciones de mejora. Idealmente, la formulación del plan de acción debería llevarse a cabo en forma de taller, para realizar un intercambio colectivo de ideas. Un enfoque de múltiples partes interesadas tiene más probabilidades de fomentar la participación y estimular la cooperación en el SPE y con los socios clave de la organización, así como con los clientes y otras partes interesadas.

El diseño de un plan de acción, basado en los resultados y las recomendaciones del diagnóstico, permite al SPE supervisar su aplicación, evaluar sus progresos y solicitar correcciones, si procede. El plan de acción debería basarse en tres preguntas:

- ▶ ¿Dónde nos encontramos?
- ▶ ¿Adónde queremos llegar?

▶ ¿Cómo llegamos allí?

En un taller, el grupo debería iniciar la búsqueda de un consenso sobre los aspectos que deben añadirse al plan de acción para mejorar el desempeño o la capacidad del SPE. Al formular el plan de acción, los moderadores deberían alentar al grupo a establecer metas y objetivos específicos, medibles, alcanzables, centrados en los resultados y con plazos determinados.

Sin embargo, para que las medidas se lleven a la práctica, deberían indicar al menos las personas, los recursos, las actividades, las metas y los parámetros relativos a la ejecución y el seguimiento de los avances. Para ello, puede elaborarse una matriz de prioridades o un tablero de control que indiquen la relación entre la urgencia u oportunidad de mejora y el esfuerzo o los recursos necesarios para lograr cambios significativos, o bien el valor que un área que debe mejorarse puede aportar a los usuarios del SPE, y los costos o el esfuerzo que dicho cambio o medida implica. El cuadro 6 muestra cómo pueden organizarse las recomendaciones que pueden llevarse a la práctica por clúster y subtema²⁵.

²⁵ El anexo 5 contiene una plantilla para ello.

**Parte
3**
Tabla 6. Organización de las recomendaciones que pueden llevarse a la práctica

Clúster 5. Gestión del desempeño/medición de los resultados y el valor social					
Recomendación y tareas	Prioridad	Responsable	Acción previa	Recursos	Indicadores del progreso
Recomendación 1. Elaborar un cuadro de mandos con indicadores clave del desempeño para los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo.	Alta	▶ Oficina de supervisión de las operaciones o la gestión	n. a.	▶ Datos, repositorios de datos y personal capacitado en el procesamiento y el análisis de datos ▶ Software ▶ Asignación presupuestaria	▶ Indicadores clave del desempeño para todos los servicios de información sobre el mercado de trabajo existentes ▶ Recursos y capacidades asegurados
Tarea a. Identificar los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo.	Media	▶ Equipo de Dirección ▶ Junta y consejo asesor del SPE	n. a.	▶ Datos sobre el desempeño y el impacto de los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo del SPE	▶ Lista restringida definitiva de los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo del SPE.
Tarea b. Identificar la base de referencia de las mediciones del desempeño de los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo.	Alta	▶ Equipo de superiores jerárquicos de los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo	Identificar los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo	▶ Capacidades de análisis de datos ▶ Repositorios de datos	▶ Se han establecido parámetros de desempeño para todos los servicios de información sobre el mercado de trabajo.
Recomendación y tareas	Prioridad	Responsable	Acción previa	Recursos	Indicadores del progreso

Parte 3

Tarea c. Elaborar los indicadores clave del desempeño para los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo.	Alta	► Oficina de supervisión de las operaciones y la gestión y equipo de superiores jerárquicos de los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo	Identificar la base de referencia de las mediciones del desempeño de los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo	► Capacidades de análisis de datos ► Repositorios de datos.	► Se han elaborado los indicadores clave del desempeño (incluidas fórmulas, parámetros y metadatos) para los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo.
Tarea d. Decisión de elaborar interna o externamente el cuadro de mandos con indicadores clave del desempeño.	Baja	► Oficinas de finanzas y de tecnología de la información	n. a.	► Capacidades de análisis financiero ► Datos financieros	► Se ha finalizado la exploración de la relación costo-beneficio.
Tarea e. Elaborar y poner en marcha el cuadro de indicadores.	Alta	► Oficinas de tecnología de la información y de gestión	Elaborar los indicadores clave del desempeño para los principales servicios de información sobre el mercado de trabajo	► Presupuesto ► Capacidad técnica	► Se ha establecido y puesto en marcha el software del cuadro de indicadores.

Fuente: los autores.

Una vez identificados claramente los problemas o elementos de acción, se procede a la asignación de prioridades, clasificando las medidas más urgentes, viables y de mayor impacto que deben adoptarse para abordar los componentes del sistema del SPE que requieren atención para mejorar su preparación y desempeño.

Este proceso puede llevarse a cabo elaborando un análisis de la relación costo-beneficio o un diagrama de Pareto para preseleccionar los elementos y aumentar la probabilidad de lograr un impacto. El uso del principio de optimización de Pareto para la preselección tiene la ventaja de que puede aplicarse a un conjunto diverso de circunstancias, independientemente de los elementos o esferas de acción revelados por los resultados de la exploración, ya sea la presupuestación o el consumo de recursos, los plazos de entrega de los servicios, la distribución del personal del

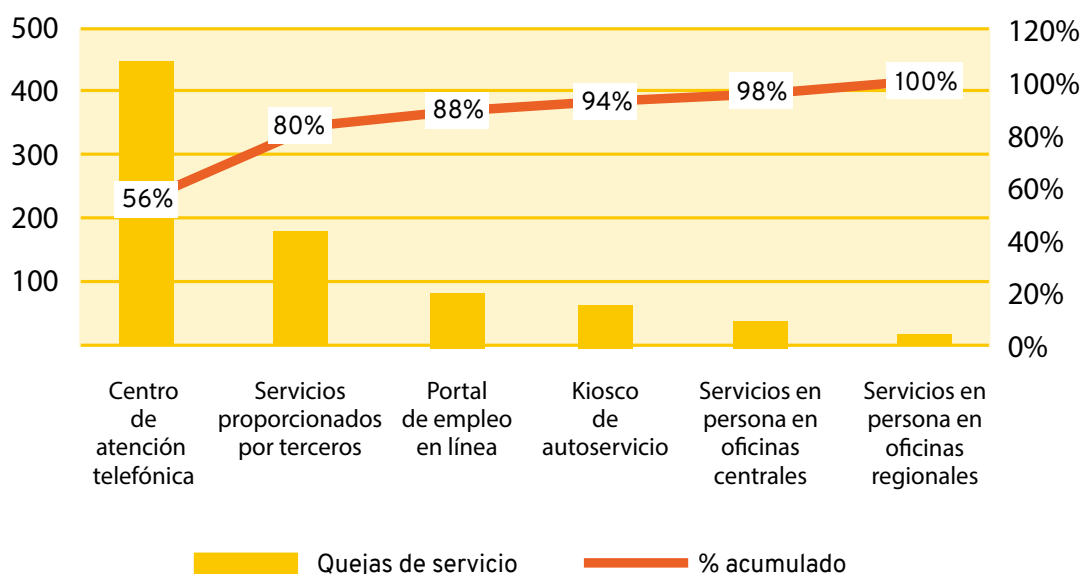
SPE o el desempeño de los beneficiarios por programa, socios o distribución geográfica de las oficinas del SPE.

El análisis de Pareto puede ayudar a los encargados de la toma de decisiones del SPE a comprender e identificar las áreas que presentan más problemas u oportunidades. En su nivel más básico, un diagrama de Pareto es un histograma que muestra la incidencia de los problemas o resultados en orden decreciente (como porcentaje) y el punto en el que la ocurrencia acumulada alcanza el 80 por ciento de un problema o resultado, lo que representa la mayor oportunidad o amenaza para el sistema. La figura 15 ilustra la distribución de las hipotéticas quejas de los clientes, por medio de prestación del servicio. A pesar de que las quejas se distribuyen entre seis medios diferentes, los dos primeros representan el 80 por ciento del total. Por lo tanto, indican las áreas que requieren una atención más

Parte 3

urgente y, al mismo tiempo, ofrecen la mejor oportunidad para reducir considerablemente las quejas.

Figura 15. Diagrama del análisis de Pareto: ejemplo de quejas relativas a los servicios del SPE por medio de prestación del servicio (%)



Fuente: los autores.

Experiencia de los usuario del SPE: modelo de servicios

Una forma útil de hacer visibles las interconexiones entre los elementos estratégicos y operativos de un sistema del SPE y garantizar la prestación es elaborar un modelo de servicios.

Un modelo de servicios ayuda a trazar visualmente el modo en que un SPE implementa los servicios y los clientes los utilizan (Gibbons 2017). Estos diagramas trazan las interacciones que tienen lugar entre los clientes y el SPE en las diferentes etapas de la prestación. Los diagramas trazan las interacciones que tienen lugar entre:

- ▶ los clientes y el SPE en los diferentes puntos de acceso, ya sean digitales o físicos (acciones visibles);
- ▶ las acciones y los agentes que intervienen en la producción de los diferentes servicios, ya sea personal del SPE o proveedores externos (acciones no visibles); y

- ▶ los procesos de apoyo necesarios para el funcionamiento del SPE (por ejemplo, las normas de elegibilidad, la aplicación web para los solicitantes de empleo y el registro de vacantes).

Los modelos pueden adoptar muchas formas visuales diferentes y tener distintos niveles de detalle para explorar servicios específicos o esferas funcionales dentro de un SPE. Su valor añadido consiste en contribuir a visualizar todas las fases del recorrido los clientes y detectar dónde se puede adaptar o rediseñar el sistema del SPE, con el fin de cerrar las brechas, optimizar los procesos, desactivar la compartimentación y mejorar la experiencia general de los clientes. El recuadro 7 describe las características principales de un modelo y proporciona un ejemplo visual que puede adaptarse según sea necesario para analizar los clústeres del SPE.²⁶

²⁶ Una plantilla de servicio modelo está disponible en el Anexo 6

Parte
3

Recuadro 7. Un modelo de servicios para un SPE

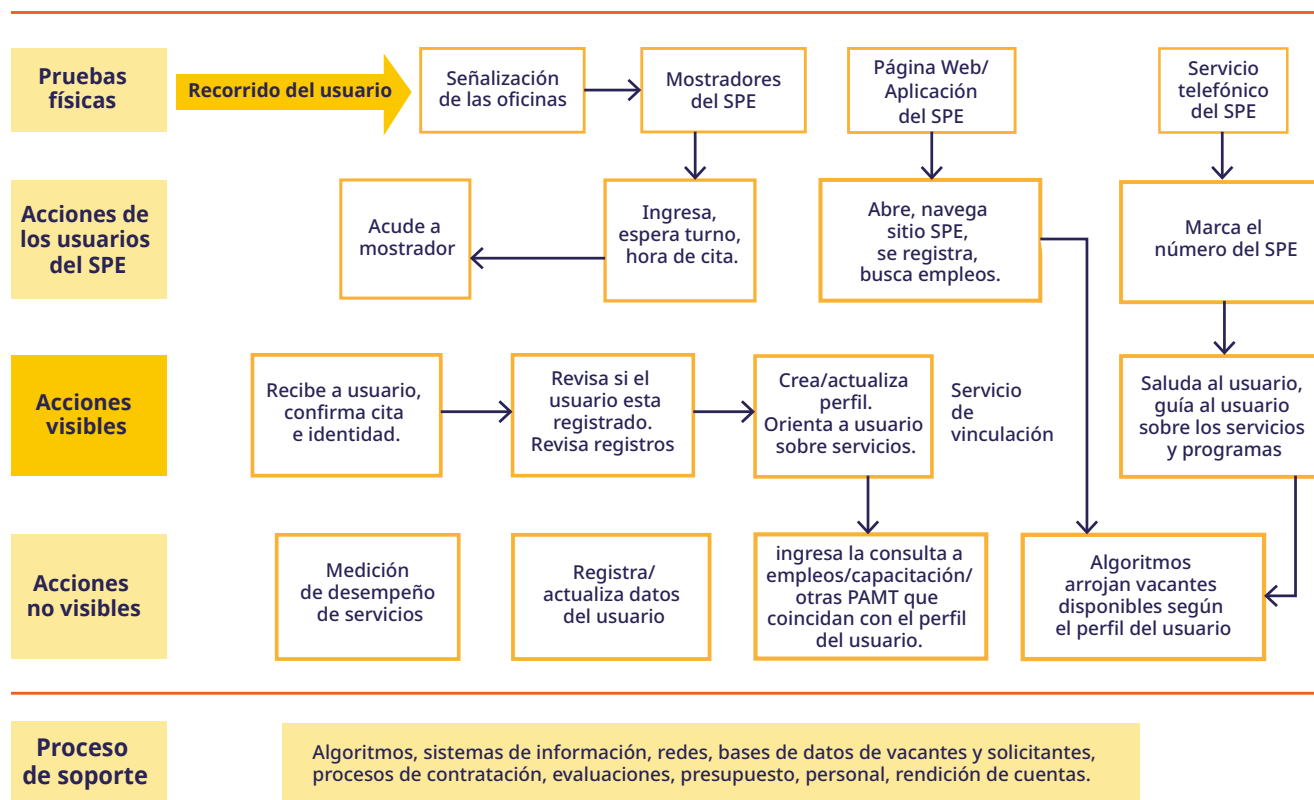
Los elementos básicos que hay que tener en cuenta al elaborar un modelo de servicios son las pruebas físicas, las acciones de los clientes, las acciones visibles, las acciones no visibles y los procesos de apoyo. En un modelo de servicios, estos elementos se organizan en clústeres y sus interconexiones se representan mediante líneas de diferentes tipos.

- ▶ **El recorrido del cliente** es la forma en que los clientes perciben y experimentan las diferentes interacciones con los servicios del SPE a través del acceso físico o digital y los puntos de contacto, como entrar en una oficina de empleo, navegar por el sitio web del SPE o utilizar un número de teléfono gratuito para registrarse.
- ▶ **Las pruebas físicas** abarcan todas las acciones que el SPE ha realizado deliberadamente para inducir y dirigir a los clientes hacia una vía de servicio determinada, de modo que se puedan cumplir los estándares de calidad del servicio. Incluyen la señalización, los puntos de entrada, las colas de espera, los anuncios, los folletos, los tableros de anuncios y los uniformes.
- ▶ **Las acciones visibles** son las que ve el cliente y se refieren a su interacción con el personal o los sistemas del SPE. Estas acciones pueden tener lugar cara a cara o a través de la tecnología de autoservicio. Por ejemplo, el intercambio entre el funcionario del mostrador de recepción del SPE y el solicitante de empleo o el mensaje de confirmación que recibe un empleador desde una aplicación móvil para registrar vacantes.
- ▶ **Las acciones no visibles** las que no ven los clientes e incluyen todas las actividades y los pasos necesarios para dar una respuesta al cliente. Estas acciones pueden ser llevadas a cabo por el personal no visible al público (como un analista o un administrador) o por personal de atención al público que realiza tareas que el cliente no ve (por ejemplo, un asesor que procesa los datos administrativos en el sistema del SPE o que completa un informe después de realizar una evaluación de las necesidades).
- ▶ **Los procesos de apoyo** son todos los protocolos e interacciones internos que ayudan al personal y a la dirección a prestar los servicios, como todas las políticas y reglamentos que indican cómo debe completarse un proceso o servicio (como los manuales de operaciones, las reglas de elegibilidad y las normas de servicio). Los procesos de apoyo también incluyen el software y la infraestructura de apoyo para la producción de servicios (por ejemplo, la aplicación en Internet para el registro de los solicitantes de empleo, la relación automatizada de las ofertas y las demandas de empleo, y el software de gestión de las bases de datos administrativas).
- ▶ **Tiempo, costos y mediciones** se refiere al tiempo dedicado a los distintos procesos, los costos financieros conexos y las distintas mediciones de los hitos y los objetivos.
- ▶ **Los conectores** se indican con líneas discontinuas que muestran la interacción y la visibilidad, o con líneas sólidas que delimitan los procesos y contactos entre el SPE y sus clientes.

La figura 16 muestra un ejemplo de esquema de servicios para los solicitantes de empleo, y esta plantilla podría adaptarse al análisis de cualquier otro ámbito de servicios determinado.

Parte 3

Figura 16. Modelo de servicios para solicitantes de empleo que utilizan el SPE



Fuente: los autores, sobre la base de Gibbons, S., 2017. "Service blueprints, definition".

Consolidación de las conclusiones en el proyecto de informe final

Los resultados de un diagnóstico se consolidan en un informe que resume el proceso de diagnóstico, las conclusiones y las recomendaciones para fortalecer o mejorar el sistema del SPE o sus componentes. La versión final del informe también debería reflejar los comentarios y observaciones de la dirección, el personal y otros asociados pertinentes del SPE.

La aprobación del informe final, incluido el plan de acción, pondrá en marcha el plan de acción y contribuirá a hacer del informe un documento dinámico, que se utilizará como referencia o apoyo en las revisiones y la planificación anuales. El grupo de trabajo decidirá las actividades para la difusión interna de los resultados y para compartir el informe con los asociados clave.

Una vez determinados los puntos preseleccionados definitivos, la tarea del consultor consiste en orientar a la dirección o la autoridad del SPE en la adopción de decisiones sobre los pasos siguientes para la aplicación de un plan

de mejora de las capacidades del SPE en las esferas que requieren mejoras.

Aprobación del plan de acción

La validación del plan de acción requiere claridad en lo que se refiere a los recursos necesarios para su aplicación y el compromiso de las autoridades del SPE al más alto nivel. La aprobación del plan de acción por el SPE compromete a su dirección y personal a ponerlo en marcha y convertirlo en un documento dinámico, que se utilizará como referencia o apoyo en las revisiones y la planificación anuales. Es importante planificar la difusión interna y a los socios clave de los resultados del diagnóstico y del plan de acción.

Un buen indicador del compromiso de la dirección con la aplicación de los resultados del diagnóstico es la correspondencia de las recomendaciones con las asignaciones presupuestarias para los cambios necesarios y acordados por la organización. Aunque hay cada vez más limitaciones de recursos, los resultados rápidos y las muestras de buena voluntad pueden ser importantes para mantener el impulso hacia la aplicación y el cambio.

Parte 3

Una vez validado el plan de acción y autorizada su aplicación, se han cumplido las cinco etapas de la exploración y el proceso ha concluido (figura 17). Uno de los compromisos que hay que asumir es el seguimiento de la aplicación del plan de acción. Este proceso puede llevarse a cabo mediante la adaptación de los marcos existentes de rendición de cuentas y presentación de informes del SPE, o mediante el desarrollo y mantenimiento de un tablero de indicadores clave de desempeño para el seguimiento y la medición del proceso de implementación del plan de acción relativo al diagnóstico del SPE.

El compromiso de volver a aplicar la exploración una vez que se hayan implementado diferentes aspectos o etapas del plan de acción, puede ayudar a garantizar el progreso hacia una cultura y metas de mejora continua. La eficacia del SPE debería medirse a lo largo de un ciclo institucional completo, ya que es probable que los rendimientos sociales varíen en una recesión, a diferencia de lo que ocurre durante un periodo de auge, cuando la producción crece con fuerza, y porque el SPE no puede “encenderse y apagarse de un año para otro”.

Figura 17. Resumen del método de cinco fases para realizar una exploración del SPE



*El tiempo estimado se expresa en días laborables.

Fuente: los autores.

Hito

Se debe contar con los siguientes elementos como indicadores de la finalización de la última fase del diagnóstico:

- ▶ Se ha completado y aprobado un plan de acción que contiene las recomendaciones basadas en los resultados del diagnóstico sobre el camino a seguir.

4 Herramienta de diagnóstico SPE

Resumen

Esta parte proporciona una introducción a la herramienta de diagnóstico que comprende una encuesta, que se extrae de un inventario de aserciones para diagnosticar cada uno de los clústeres de SPE, y una aplicación de software que acompaña a esta guía y se puede utilizar para seleccionar o adaptar el inventario de aserciones.

Objetivo

- presentar el inventario de aserciones predefinidas para adaptar la encuesta de diagnóstico, en una aplicación de software para diagnosticar diferentes componentes de un SPE, en detalle o en su conjunto.

4.1 Inventario de aserciones

Uno de los componentes centrales de la herramienta de diagnóstico de SPE es una encuesta de conglomerados, basada en un conjunto predefinido y estandarizado de afirmaciones que reflejan las variables clave de un SPE genérico. Estas afirmaciones están organizadas en torno a los cinco clústeres (tabla 2), lo que permite realizar un diagnóstico general, o un examen más detallado de todos los componentes de un SPE.

El inventario de afirmaciones puede ser adaptado al tamaño y complejidad de cualquier organización de SPE. Para ello, se presentan a manera de reflejar las funciones y procesos asociados con cada uno de los clústeres, y debe utilizarse siguiendo la línea de base proporcionada en la tabla 5. La Escala de codificación, presentada en la Parte II de esta guía.

La relevancia y la correspondencia de las afirmaciones deben ser cuidadosamente evaluados y considerado el contexto específico de cada país y de la decisión que se adopte respecto a si utilizar el inventario total o parcialmente. Una de las ventajas de utilizar las afirmaciones predefinidas es que han sido formuladas para reflejar estándares normativos internacionales. Sin embargo, aunque extensas, estas afirmaciones no son exhaustivas, y se invita a los usuarios a adaptarlas a las circunstancias específicas del SPE, según sea necesario.

Un inventario básico e indicativo de afirmaciones se proporciona en el anexo 7, lo que permite realizar un análisis

general. Usando una encuesta de exploración básica, los SPE pueden identificar su actual posición con respecto a las áreas que presentan desafíos, así como de las operaciones que ofrecen potencial de mejora. Un inventario más detallado de afirmaciones se registra en la aplicación de software.

4.2 Aplicación de software

La encuesta de escaneo se registra en una **aplicación de software**, que procesa los datos a medida que las diferentes secciones de la encuesta son completadas. El recuadro 8 proporciona una descripción general de cómo opera el software.

El uso de esta aplicación para personalizar y aplicar la encuesta de diagnóstico ofrece la flexibilidad de personalizar la encuesta y hacerla pertinente a la situación particular de los SPE bajo revisión. Las respuestas se pueden recopilar simultáneamente, desde unas pocas a varias personas participando en el proceso de diagnóstico.

El procesamiento de datos es semiautomatizado, pero este proceso debe complementarse con un análisis cualitativo.

Un inventario más detallado de afirmaciones se proporciona en la aplicación de software y permite realizar un diagnóstico más riguroso, referenciados respecto a los cinco clústeres. Lo anterior también facilita la puntuación y la ponderación de todos los elementos del diagnóstico.

Recuadro 8. Software de diagnóstico de SPE

La aplicación de la herramienta de software consiste en un Archivo de macros de Microsoft Excel, que automatiza la encuesta de diagnóstico que apoya la recopilación y el procesamiento de datos para aplicar la metodología de OIT para realizar un diagnóstico de SPE. En la máscara frontal de la aplicación de la herramienta de software se presenta una hoja de trabajo que permite al usuario realizar la encuesta de diagnóstico, mientras que en la capa no visible del software, se lleva a cabo un proceso automatizado vinculando el inventario predefinido de afirmaciones, respuestas y puntajes para generar resultados en forma de puntuaciones y gráficos. Esta herramienta de software facilita la grabación de las respuestas de los usuarios a la encuesta de diagnóstico. También tiene el potencial de registrar comentarios; el software luego vincula las respuestas de la encuesta a los datos numéricos para los propósitos de clasificación y cálculo de puntuaciones.

El método de la OIT utiliza una variación de la escala de Likert, que asigna valores percentiles a cada una de las etapas en orden ascendente. El producto del cálculo de las respuestas codificadas es un promedio agregado de puntajes ponderados que determinarían las prioridades de acción.

Los gráficos generados automáticamente ayudarán a los usuarios a visualizar los resultados generales, por clúster, funciones específicas y procesos, e identificar claramente las áreas de oportunidad para cerrar las brechas de desempeño. La herramienta de software ofrece la flexibilidad de personalizar la encuesta de diagnóstico, cargar una nueva batería de preguntas, cambiar, actualizar o eliminar elementos específicos y explorar cada uno de los clústeres y sus correspondientes procesos. De esta manera, los usuarios pueden configurar una encuesta de diagnóstico basada en necesidades específicas de cada país seleccionando los grupos y procesos que son relevantes. Fuente: Los autores

Fuente: Los autores.



El inventario de afirmaciones y la aplicación de software que acompañan a esta guía ofrecen la flexibilidad para personalizar la encuesta de diagnóstico y hacerla relevante a la situación particular de los SPE sujetos a diagnóstico.

► Bibliografía

- Avila, Z. 2021. "The way forward: Public employment services that work for young people", en *Chacaltana*; Dasgupta (eds.): *Are the youth ready for the future? Youth employment policies for evolving labour markets* (Geneva, ILO).
- Baba *et al.* 2009. "Organizational diagnosis - A management tool for change", en *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 25E, pp. 32-39.
- Card, D; *et al.* 2018. *What works? A meta-analysis of recent active labor market Program evaluations*. Working Paper 21431. National Bureau of Economic Research.
- Marco Internacional: Buen Gobierno de la Entidad en el Sector Público. Federación Internacional de contadores y Chartered Institute of Public Finance and accountancy 2014. Disponible en: <https://www.ifac.org/about-ifac/professional-accountants-business/publications/marco-internacional-buen-gobierno-de-la-entidad-en-el-sector-p-blico>
- Cort, P; Thomsen, R. 2014. "Narratives about labour market transitions" in *Research in Comparative and International Education*, Vol. 9, No. 3, Department of Education, Aarhus University, Denmark.
- Davern, E. 2020. "Trends and new developments in employment-services to support transitions in Sub-Saharan Africa, the Middle East and North Africa Regions," *ILO Working Papers No. 19*. Disponible en: www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_764365/lang-en/index.htm [10 Aug. 2021].
- Gibbons, S. 2017. Service blueprints, definition, www.nngroup.com/articles/service-blueprints-definition/ [consultado el 12 de agosto, 2021].
- Federación Internacional de Contadores. 2017. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) Guía para organizaciones profesionales de contabilidad en África. Disponible en <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/preparing-future-ready-professionals/publications/information-and-communications-technology-ict>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2019. Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes. (Ginebra).
- 2020. Policy brief, COVID-19: Public employment services and labour market policy responses (Geneva).
- 2020a. OIT. Infográfico. 2021. El uso de tecnologías en los Servicios Públicos de Empleo mejora su prestación de servicios. Disponible en: https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_764250/lang-es/index.htm
- OIT Informe I(B) - Memoria del Director General El trabajo en tiempos de la COVID. Conferencia Internacional del Trabajo 109.a reunión. 2021. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/reports-to-the-conference/WCMS_793281/lang-es/index.htm
- 2021a. *Public Employment Services pressing ahead with digitalization should be aware of the digital divide* (Geneva). Institute on Governance. 2021. Defining governance. Disponible en: <https://iog.ca/what-is-governance/> [10 May. 2021].
- Janicijevic, N. 2010. "Business processes in organizational diagnosis" in *Management*, 1331-0194. Vol. 15 issue 2. Pp. 85-106
- Martins, N., Martins E., Viljoen, R. (eds.) 2017. *Organisational Diagnosis: Tools and applications for researchers and practitioners*. KR Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2006. *Successful partnerships*, a guide. Disponible en: www.oecd.org/cfe/leed/36279186.pdf [10 Aug. 2021].
- Powers. 2017. *Partnerships and contractors in the delivery of employment services and ALMPs: A literature review*, Working Paper No. 226 (Geneva, ILO).
- Quintini, G.; Martin, S. 2006; *Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 39.
- United Nations Development Programme. 2020. *Rethinking governance in the Anthropocene*.

► Anexos

Anexo 1. Socios potenciales de los SPE

Lista no exhaustiva por tipo de socio²⁷

Entidades públicas	Entidades con fines de lucro	Entidades con fines sociales
► instituciones gubernamentales de diferentes niveles y con diferentes responsabilidades territoriales (por ejemplo, provincias, municipios, ciudades), ► Autoridades públicas (nacionales, regionales, locales) y, ► Asociaciones de desarrollo regional y órganos de administración.	► Sector empresarial y empleadores (por ej. grandes empresas, pequeñas y medianas empresas y microempresas), ► Cámaras (por ejemplo, agricultura, comercio, económica, asalariados, sindicatos), ► Instituciones financieras (p. ej. cooperativas de crédito, fondos de préstamo e instituciones de microfinanzas), ► Agencias de empleo privadas (por ej. agencias locales y de gran escala, asociaciones iniciativas empresariales de asociación en agencias de empleo y empresas conjuntas de agencias intermedias de talento), ► Representantes de los empleadores y, ► Organizaciones de trabajadores (p. ej., de sindicatos de empresa, sindicatos de industria).	► Asociaciones de profesionales, ► Organizaciones de educación y/o formación, ► Organizaciones sin fines de lucro (p. ej., asociaciones, organizaciones juveniles), ► Institutos de investigación, universidades, ► Organizaciones no gubernamentales (por ej. a favor de las poblaciones desfavorecidas, incluyendo madres solteras, personas con discapacidad, jóvenes en riesgo) y, ► Juntas escolares y orientación profesional.

27 Lista tomada y adaptada por los autores de: OECD-LEED. 2006. *Asociaciones exitosas, una guía*.

Anexo 2. Términos de referencia para la contratación de un consultor externo

Términos de referencia para una línea de base en la evaluación del Servicio Público de Empleo

Parte 1. Descripción técnica

Antecedentes e información de contexto

[Describa los antecedentes y las condiciones actuales en las que opera el servicio público de empleo (SPE) y la justificación y fundamentación para realizar un diagnóstico de SPE.

- Proporcionar una perspectiva de las condiciones del mercado laboral, los beneficiarios de los SPE, políticas, programas y desempeño, así como como el entorno legal, regulatorio y administrativo.
- Traer a cuenta información sobre cualquier programa relevante de la OIT en curso u otros esfuerzos de cooperación internacional relacionados a la propuesta de consultoría]

Cobertura objetiva y geográfica

El objetivo de esta consultoría es realizar una valoración de la línea basal de las capacidades de los SPE para cumplir con su mandato y misión para... [Describa la misión del SPE y objetivos estratégicos]

Los objetivos específicos incluyen lo siguiente:

Realizar un diagnóstico integral de las capacidades del servicio de empleo, incluido el servicio disponibilidad y capacidad de respuesta para entregar servicios de empleo y políticas activas del mercado laboral de manera efectiva a sus clientes.

- ▶ Apoyar a los SPE en el establecimiento de prioridades de acción para llenar las brechas identificadas en la provisión de servicios.
- ▶ Desarrollar un informe que contenga los hallazgos y recomendaciones de mejora.
- ▶ Apoyar al SPE en el desarrollo de un plan de acción para mejorar el rendimiento.

Cobertura geográfica

La valoración de referencia tendrá lugar en [describa el ubicaciones de oficinas o áreas que se incluirán en el diagnóstico y las autoridades y jurisdicciones involucradas].

Metodología

La consultoría seguirá la herramienta y guía de diagnóstico de servicios público Empleo (2021) de la OIT, compuesta por cinco etapas:

Fase 1. Planificación. El consultor revisará los documentos pertinentes de antecedentes para obtener una comprensión del contexto, mandato, organización general y funcionamiento del SPE para contribuir a establecer prioridades y determinar qué componentes del SPE requieren revisión. Con ese fin, el consultor organizará y participará en reuniones de consulta con autoridades y personal de los SPE.

Fase 2. Adaptar los métodos de recolección de datos. Basado en la definición del alcance, el consultor adaptará y preparará los correspondientes cuestionarios basados en clústeres. El consultor también debe preparar una lista de documentos evidencia que debe ser recolectada del SPE o de otros socios para informar su análisis. La lista puede ser completada/complementado durante la misión exploratoria. Durante esta etapa, el consultor, junto con el punto focal designado por el SPE, debe identificar informantes clave y fuentes de información.

Fase 3. Ejecución del diagnóstico. Durante esta etapa, el consultor coordinará la realización de entrevistas y otros métodos de recopilación de datos para crear una línea basal de desempeño, con el fin de definir prioridades de acción para cerrar las brechas identificadas en la prestación de servicios. Durante las sesiones de trabajo, se utilizarán enfoques participativos para garantizar el involucramiento activo de los actores relevantes (como los actores locales del mercado de trabajo y las partes interesadas en las visitas sobre el terreno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los socios en la prestación de servicios). El consultor debe basarse en otros materiales y metodologías existentes, especialmente los disponibles en la OIT, incluyendo un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA) y visitas de campo para identificar fortalezas, brechas y limitaciones relacionadas con la prestación eficiente y efectiva de los servicios de

empleo. Las consideraciones adicionales que se deben hacer al discutir con informantes clave incluyen:

- ▶ Enmarcar el problema/desafío identificado en términos de un patrón de comportamiento a lo largo del tiempo, o con respecto a eventos particulares que alteran, o que tienen el potencial de mejorar el funcionamiento de los SPE;
- ▶ Atribuir la responsabilidad de los resultados a los agentes internos que gestionan las políticas y prestan servicios; y concentrarse en la causalidad y entender cómo una práctica o comportamiento es generada.
- ▶ Concentrarse en la causalidad y comprender cómo se genera la práctica/conducta.

Fase 4. Reporte y recomendaciones. El consultor generará un informe con los resultados y hallazgos del diagnóstico, y presentará recomendaciones específicas para ofrecer mejoras medibles y producirá un informe para la aprobación de los directivos del SPE.

Las recomendaciones deben buscar la mejoría en la prestación de servicios y los resultados, aprovechando los servicios y programas existentes y, en la medida de lo posible, prestando especial atención al valor, la pertinencia y la calidad de los servicios, la inversión estratégica en el desarrollo de capacidades y la participación efectiva con los socios relevantes.

Fase 5. Plan de acción. El consultor ayudará al SPE a redactar un plan de acción con objetivos específicos, metas, recursos asignados y métricas de progreso, que deben estar sujetos a la validación de todas las partes interesadas.

1. Tareas

- a. Desarrollar un plan de trabajo, incluyendo el esquema detallado y la metodología.
- b. Adaptar un cuestionario de evaluación previa que debe ser completado por el SPE para comprender el contexto y la organización general y el funcionamiento de las oficinas de empleo. Analizar las respuestas a la encuesta a fin de preparar las actividades para la misión *in-situ*, incluida una definición del alcance de la evaluación, una lista de informantes clave, el formato de las sesiones de trabajo y una lista de evidencias documentales que deben solicitarse.
- c. Llevar a cabo una reunión/taller inicial con personal de alto nivel, a fin de comprender mejor las necesidades de los SPE y establecer conjuntamente los objetivos, el alcance y los informantes clave, las expectativas, las limitaciones y las posibles medidas de mitigación vinculadas a este

proceso. El personal de la OIT proporcionará el apoyo necesario en relación con el contenido y la logística.

- Los resultados de esta reunión/taller deben incluir:
- Alcance de la evaluación, claramente definido.

d. Informantes clave identificados. Idealmente, este grupo debe incluir representantes de funciones operativas, gerenciales y de toma de decisiones. También debe disponerse de una lista de socios externos (como los interlocutores de ejecución, los interlocutores sociales u otros agentes locales pertinentes, según sea necesario) y debe adoptarse una decisión sobre si existen o no condiciones para su participación en el análisis FODA.

e. Decisión sobre la ubicación de las visitas *in-situ*.

f. Realizar un análisis FODA para identificar fortalezas, brechas, limitaciones y oportunidades en relación con la prestación eficiente y efectiva de servicios de empleo dentro del alcance acordado de esta valoración rápida. Este análisis podría organizarse en sesiones de trabajo con informantes clave, socios / partes interesadas internos y / o externos.

g. Organizar visitas *in-situ* o reuniones virtuales con las oficinas de empleo locales y replicar el análisis FODA.

h. Preparar una reunión informativa con la gerencia de alto nivel, resumiendo brevemente los hallazgos preliminares y señalando la dirección de las recomendaciones.

i. Redactar un informe de diagnóstico provisional que describa claramente las prioridades de acción para cerrar las brechas identificadas en la prestación de servicios y presentar recomendaciones específicas para lograr mejoras medibles.

j. Elaborar un informe completo del diagnóstico base, que se distribuirá para que se formulen observaciones, con un proyecto de plan estratégico.

k. Incorporar comentarios y presentar el informe y el borrador del plan estratégico en una reunión de validación de las partes interesadas.

l. Preparar y presentar el borrador final, incluyendo un resumen ejecutivo.

2. Entregables y calendario

Los productos finales son:

- a. Una valoración pre-diagnóstica del SPE y el plan de ejecución del diagnóstico, identificando el alcance, las cuestiones prioritarias y las áreas de oportunidad, la lista de informantes clave, el formato de las sesiones de trabajo

y una lista de evidencias documentales, con la correspondiente identificación de clústeres y encuestas adaptadas que serán utilizadas.

b. Un informe de diagnóstico en el que se identifican las brechas y oportunidades para mejorar el desempeño de los SPE, así como recomendaciones para abordar esas brechas.

c. Un plan de acción para cerrar las brechas identificadas en la prestación de servicios y para la implementación de las recomendaciones específicas para lograr mejoras medibles.

A continuación, figura el calendario de los entregables provisionales.

Producto 1 – Plan de prediagnóstico y encuesta adaptada. [Agregar el tiempo estimado, esto generalmente se puede acomodar dentro de las dos semanas posteriores al inicio del proyecto].

Producto 2 – Informe de diagnóstico. [Agregar el tiempo estimado, esto generalmente puede tomar hasta seis semanas después de que se haya entregado el producto 1].

Producto 3 – Plan de acción. [Agregar el tiempo estimado, el tiempo promedio para completar esta tarea puede tomar aproximadamente dos semanas después de que se haya entregado el producto 2].

3. Formato del informe

Todos los entregables deben estar escritos en el idioma del país y serán traducidos al inglés, con la asistencia de la OIT. Todos los documentos deben incluir un resumen ejecutivo, conclusiones clave y anexos.

El consultor debe aplicar el manual de estilo de la OIT a todos los entregables (por ejemplo, aplicar técnicas de referenciación) y, en particular, verificar la reutilización inadecuada del material existente. Todos los entregables se presentarán en formato electrónico. La OIT es propietaria de los derechos de autor y decidirá sobre la posible difusión de las conclusiones y cualquier otra información producida en el marco de este trabajo.

Parte 2. Detalles administrativos

Perfil del Colaborador Externo

Esta persona debe:

- Tener un título en Economía, Administración Pública, Administración de Empresas, Derecho, Ciencias Sociales u otros campos relevantes;
- Demostrar conocimientos y experiencia laboral en el funcionamiento de los servicios de empleo, las políticas

activas del mercado de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo;

- Tener capacidad comprobada para trabajar en muchos niveles de una organización, administrar e involucrar a múltiples partes interesadas y tener habilidades multiculturales.
- Tener un excelente dominio del inglés escrito (o cualquier otro requisito de idioma).

Detalles del contrato

Agregar la duración total del contrato (generalmente expresada en días hábiles) y la tarifa aplicada siguiendo las políticas de la OIT.

Condiciones de aprobación de los entregables

Defina los detalles del contrato siguiendo las políticas del contrato.

Calendario de pagos

Las facturas se presentarán en formato electrónico al punto focal administrativo designado tras la aprobación y aceptación de los entregables por parte del supervisor.

Parte 3. Anexo

Anexo 1. Evidencias documentales

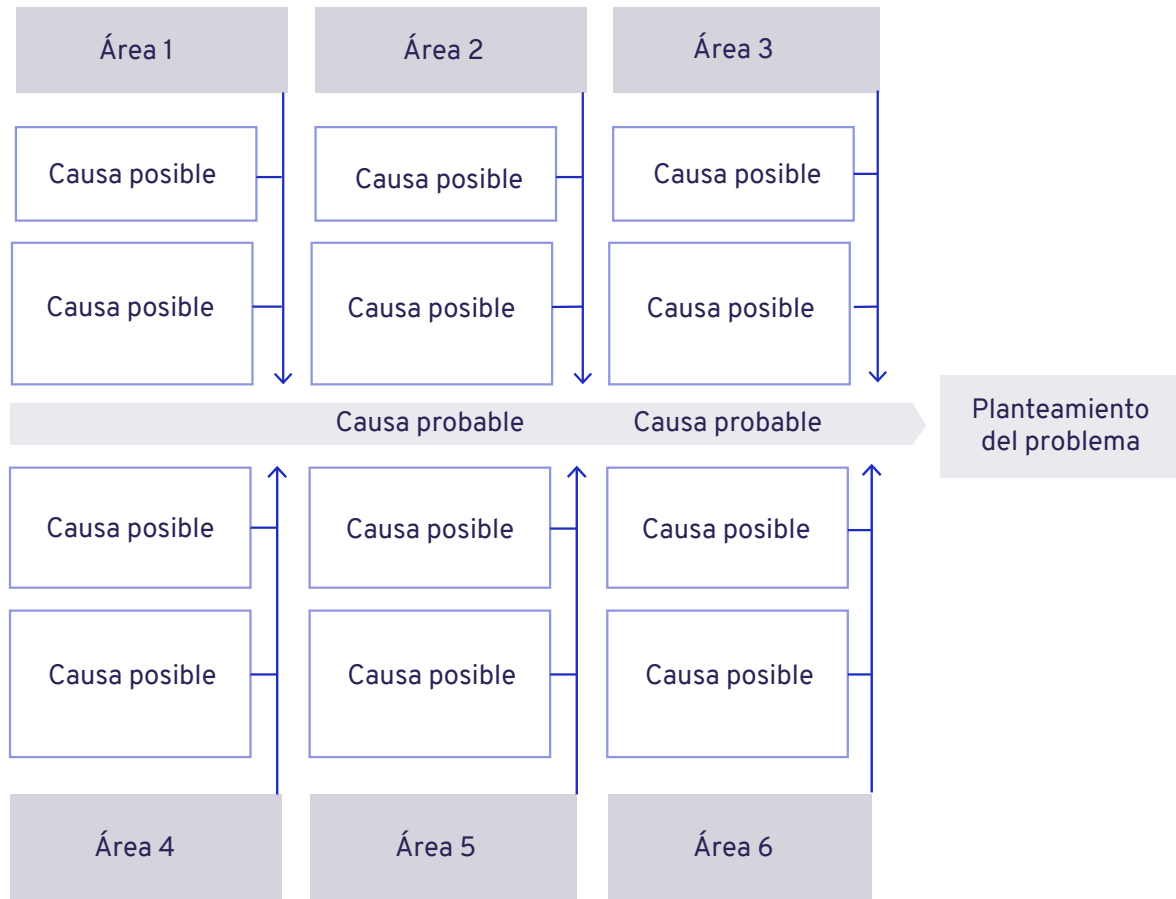
La evidencia documental tiene el propósito de apoyar una revisión documental y obtener una comprensión del contexto y el funcionamiento del SPE.

La evidencia documental incluye:

- Indicadores económicos y sociales: tendencias económicas y demográficas, indicadores de empleo y del mercado de trabajo, indicadores sociales relevantes.
- Políticas públicas estratégicas y organización institucional: legislación relevante e instrumentos internacionales, políticas y planes estratégicos (libros blancos), documentos presupuestarios básicos e informes de gastos, acuerdos de colaboración (cooperación, adquisiciones, etc.).
- Datos cualitativos y cuantitativos: informes anuales y manuales de operación sobre la prestación de servicios y los programas, indicadores de cobertura y de entrega de servicios, informes de evaluación, métodos de focalización y otros documentos relevantes.
- Indicadores de ejecución de los programas y otros instrumentos de presentación de informes sobre los resultados. [Añadir cualesquiera otros anexos de información necesarios].

Fuente: Autores.

Anexo 3. Plantilla del diagrama Ishikawa



Fuente: <https://miro.com/blog/how-to-get-most-of-fishbone-diagram/>

Anexo 4. Reporte de diagnóstico SPE: Esquema sugerido

Ejemplo de formato de diagnóstico

1. Resumen ejecutivo

2. Antecedentes

3. Metodología de valoración

4. Contexto y descripción del SPE

5. Resultados de la valoración

Clúster 1. Gobernanza y estrategia

Mandato y marco jurídico

Política y estrategia

Capacidad de dirección y coordinación

Rendición de cuentas y transparencia

Rectoría de estándares de servicio

Clúster 2. Organización y administración

Estructura organizativa

Mecanismos de toma de decisiones

Capacidades de gestión

Red de oficinas SPE

Recursos

Comunicación

Clúster 3. Servicios del mercado de trabajo

Servicios para solicitantes de empleo

Servicios para empleadores

Canales de prestación de servicios

Clúster 4. Alianzas

Movilización e involucramiento de otros actores

Acuerdos de servicios comerciales

Clúster 5. Desempeño

Métrica de desempeño

Indicadores Clave de Rendimiento

Satisfacción del usuario

6. Recomendaciones

Recomendaciones Clúster 1

Recomendaciones Clúster 2

Recomendaciones Clúster 3

Recomendaciones Clúster 4

Recomendaciones Clúster 5

7. Plan de acción

Referencias

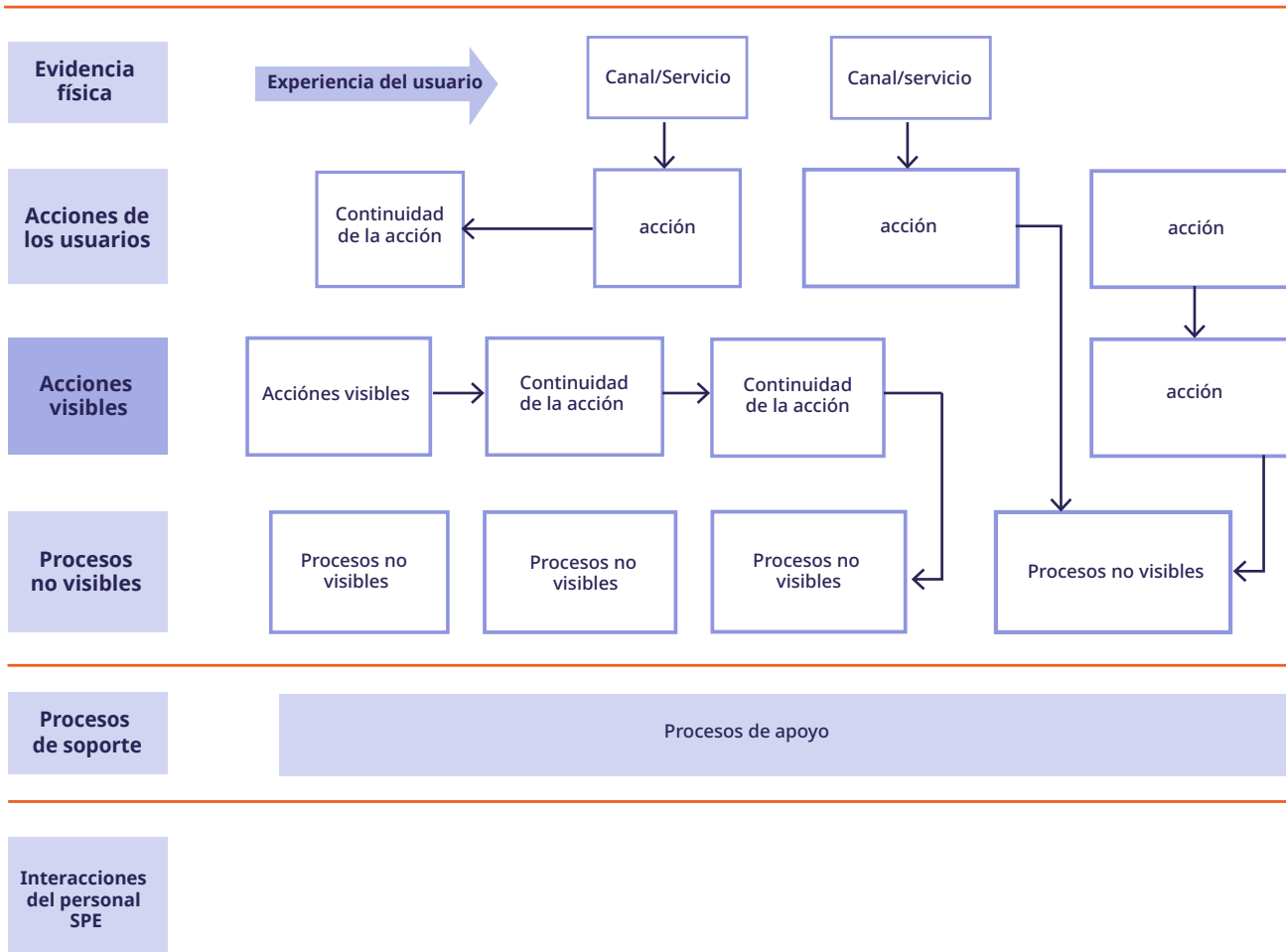
Anexos

Anexo 5. Organización de recomendaciones ejecutables

Clúster/ Subtema					
	Prioridad	Responsable	Precedente	Recursos	Indicadores de progreso
Recomendación 1 Desarrollar indicadores clave de desempeño para Servicios del Mercado de Trabajo	Alta				
Tarea a	Alta				
Tarea b	Alta		Tarea a		
Tarea c	Media		Tarea b		
Tarea d	Baja		Tarea c		

Fuente: Los autores.

Anexo 6. Mapa de servicios a los solicitantes de empleo del SPE



Fuente: Los autores basados en Gibbons S. 2017. Plantilla de servicios, definición.

Anexo 7. Inventario de aserciones de clústeres

Grupo 1. Gobernanza y estrategia

Factores: 1) el mandato y el marco legal del SPE; 2) las directrices de política pública y estrategia; 3) capacidad de liderazgo y coordinación; y 4) la rectoría sobre normas de servicio.

Verificación: a) si se han establecido, funcionan y son claros los mecanismos de control y coordinación necesarios para garantizar un funcionamiento coherente con las normas, las normas de servicio y el mandato definidos; y b) si el funcionamiento del SPE en todos sus niveles administrativos responde y se articula en torno a una visión estratégica clara y compartida.

FACTOR 1. Mandato y marco jurídico Los directivos, los operadores y el personal del SPE deben poder identificar claramente las fuentes de autoridad para establecer prioridades y el alcance de las acciones permitidas, en virtud del mandato derivado de las políticas públicas y los servicios prestados, incluidos los requisitos, los plazos, los criterios de acción y las fuentes de financiación.							
Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las actividades, funciones y servicios del SPE están debidamente establecidos en un estatuto, ley o reglamento claramente identificable. ▶ Existen mecanismos internos o externos de control o diligencia debida para revisar/confirmar que las decisiones del personal de mando, línea y operador, están debidamente fundadas y cumplen o se adhieren a las normas y leyes que rigen las acciones del SPE. ▶ Las políticas y procedimientos de los SPE se actualizan anualmente para responder a los cambios en la legislación nacional e internacional y en respuesta a las condiciones del mercado laboral. ▶ Las políticas de empleo implementadas por el SEP están debidamente alineadas con los objetivos e indicadores de desempeño contenidos en el plan estratégico.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 2. Estrategias y políticas La programación y ejecución de las acciones se delinearán mediante un plan estratégico que establece las prioridades y resultados deseados de las intervenciones del SPE.							
Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El SPE utiliza una metodología o procedimiento claro para traducir y delinear en un plan estratégico, las prioridades, los objetivos, y los resultados que deben lograrse en función de la misión, el mandato y las necesidades de sus usuarios. ▶ El plan estratégico del SPE se formula/revisa anualmente, con la participación de las autoridades del órgano rector al que está adscrito el SPE o los gestores del SPE, recogiendo las voces de las partes interesadas y los interlocutores sociales. ▶ Las políticas y procedimientos de los SPE se actualizan anualmente para responder a los cambios en la legislación nacional e internacional y en respuesta a las condiciones del mercado laboral. ▶ El SPE realiza esfuerzos permanentes para publicar, dar a conocer y difundir las bases jurídicas de su actuación, incluidos los derechos y obligaciones de los usuarios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 3. Capacidad de gestión y coordinación

Se trata de procesos debidamente implementados para la interacción y comunicación entre unidades del SPE y terceros interesados, que aseguran la coherencia y consistencia de acciones y procesos que generan sinergias, evitan duplicidades y aseguran resultados

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las funciones y responsabilidades de gestión están claramente definidas y distribuidas en el reglamento o el estatuto. ▶ Los gerentes reciben o se someten a capacitación para fortalecer o actualizar las habilidades gerenciales, al menos una vez al año. ▶ Los gerentes y directores del SPE celebran reuniones periódicas en las que se revisan, deciden y actúan las prioridades, el desempeño, los problemas y la corrección de desviaciones significativas de los planes y prioridades. ▶ Se han establecido mecanismos de coordinación institucional que se utilizan entre las diferentes áreas funcionales y oficinas del SPE, como boletines, guías, directivas o conferencias.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 4. Transparencia y rendición de cuentas

El SPE tiene y se adhiere a mecanismos para reportar y contabilizar las actividades, resultados e impactos financieros y no financieros, y otros datos de interés público resultantes de su operación.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existen mecanismos de rendición de cuentas sobre los gastos y los aspectos administrativos a los que las oficinas y el personal de los SPE están obligados regularmente. ▶ Existen mecanismos para el acceso de los ciudadanos a los registros públicos y a la información relacionada con el trabajo y las actividades del SPE. ▶ El SPE produce y divulga al menos una vez al año un balance institucional de acceso público sobre los resultados financieros y no financieros de la gestión. ▶ Las actividades reportadas por el SPE están sujetas a análisis, auditoría y revisión por parte de consejos u organismos de control externos o independientes.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

ACTOR 5. Rectoría de los estándares de servicio

El SPE supervisa y promueve el cumplimiento y la adopción de normas de rendimiento compatibles con las normas y valores éticos con respecto a las reglas, principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluidos los servicios gratuitos, la igualdad de trato, la protección de los datos personales y el uso voluntario de los servicios. s reglas, principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluidos los servicios gratuitos, la igualdad de trato, la protección de los datos personales y el uso voluntario de los servicios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existe un código de ética difundido entre el personal de las oficinas del Servicio de Empleo. ▶ El personal de SPE conoce y aplica protocolos para combatir la discriminación y promover la igualdad. ▶ Se imparte formación periódica obligatoria al personal del SPE sobre cuestiones relacionadas con el respeto de las normas y valores de actuación y la ética de la función pública. ▶ El SPE ha desarrollado y difunde una declaración de derechos del usuario que hace públicos los estándares de servicio, incluido el servicio gratuito, los plazos y otros atributos del servicio.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Grupo 2. Organización y gestión

Factores: 1) estructura organizativa del SPE; 2) mecanismos de adopción de decisiones; 3) participación de los agentes e interlocutores sociales; 4) capacidades de gestión; 5) gestión de riesgos y cambios; 6) diseño de una red de oficinas de empleo; 7) identidad institucional; 8) mecanismos de financiación; 9) políticas de contratación y personal; (10) equipo e infraestructura; 11) sistemas de información y gestión; 12) sistema de comunicación interna; y 13) medios externos.

Verificación: a) coherencia entre las estructuras organizativas y la adecuación de los recursos para alcanzar los objetivos establecidos; y b) nivel de capacidad para mantener estructuras bien organizadas y procesos alineados, mecanismos adecuados de comunicación y coordinación, personal cualificado y liderazgo eficaz para mantener el sistema de servicios de empleo interconectado internamente y con su entorno externo, así como garantizar que los recursos se utilicen de manera productiva y eficiente y se verifiquen procedimientos internos y normas de servicio.

FACTOR 1. Estructura organizativa

Forma en que un determinado SPE asegura despliega y utiliza sus recursos, desde el nivel de toma de decisiones hasta las operaciones sobre el terreno, incluido el compromiso con los interlocutores sociales y las partes interesadas, así como sus disposiciones para la prestación de servicios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ La estructura organizativa del SPE diferencia entre la planificación, las operaciones esenciales y los procesos de apoyo, incluida la recopilación y el almacenamiento de datos. ▶ Los niveles regional y local pueden adaptar los modelos de proceso a las características locales en términos del tamaño de la estructura y la distribución de las oficinas. ▶ Existen manuales y lineamientos para el funcionamiento del servicio público de empleo, que también establecen los principios de prestación de servicios que permiten a todo el personal visualizar modelos de procesos y diagramas de flujo. La estructura de soporte recopila y almacena datos sobre los clientes. ▶ Se ha implementado un proceso de gestión de calidad de procesos en toda la organización.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 2. Mecanismos de toma de decisiones

Mecanismos que permiten a las autoridades superiores de los SPE tomar decisiones que afectan a toda la organización sobre la estructura de la cartera de servicios, los sistemas de consulta y órganos consultivos; el ámbito de la toma de decisiones nacional, regional y/o local, y la participación de los socios en el diseño, seguimiento, y evaluación de los servicios y programas del mercado de trabajo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existen reglas o criterios de decisión claros y bien definidos para planificar y ejecutar el plan de trabajo y la estrategia, incluidas las contingencias. ▶ Los mecanismos de adopción de decisiones permiten alinear las necesidades y los recursos a nivel local y regional, en coordinación con otros agentes pertinentes, a menudo en forma de órganos intersectoriales o interministeriales. ▶ Los órganos de toma de decisiones permiten la participación de los interlocutores sociales y otros agentes pertinentes, desde la consulta hasta la participación en el diseño, seguimiento y evaluación de los servicios y programas del servicio de empleo. ▶ Las funciones de toma de decisiones y la secuencia de delegación y responsabilidad en cada nivel de la estructura del SPE están claramente definidas en manuales. ▶ Los gerentes consultan o recopilan regularmente comentarios del personal de línea y operativo. ▶ Las decisiones tienen en cuenta las diferentes perspectivas y comentarios de los clientes y otras partes interesadas.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 3. Participación de los interlocutores sociales y las partes interesadas

Formas de liderazgo eficaz para involucrar a los interlocutores sociales y las partes interesadas en la prestación de los servicios y productos planificados por el SPE y en el logro de los resultados; modos de intercambio de información y consulta; y grado de participación en el ciclo de toma de decisiones y establecimiento de los servicios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El establecimiento de asociaciones se considera cuando la oferta existente, ofrece la oportunidad de obtener servicios específicos de formación y apoyo a grupos destinatarios y poblaciones que se enfrentan a obstáculos para su inserción efectiva en el mercado laboral, como las personas con discapacidad y migrantes. ▶ Los órganos de consulta y toma de decisiones se utilizan para promover asociaciones y alentar la participación de las partes interesadas mediante la identificación de oportunidades de beneficio mutuo, acuerdos sobre contribuciones, y compromisos recíprocos. ▶ Se consulta o encuesta a las organizaciones de trabajadores y empleadores sobre la formación de posibles asociaciones para la prestación de servicios. ▶ Se han establecido comités directivos para comunicar los resultados dentro de las organizaciones participantes, las partes interesadas externas y los clientes de los SPE.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 4. Capacidades de gestión

Capacidad de estructurar, combinar y aprovechar los recursos internos y externos para prestar servicios de empleo e implementar intervenciones en el mercado laboral de manera coherente y consistente.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El SPE organiza su estructura y sus recursos de acuerdo con los programas de intervención prioritarios con mayor impacto en el mercado de trabajo. ▶ Para planificar la gestión de las oficinas de empleo, se prevén volúmenes y cargas de trabajo con los usuarios de forma regular. ▶ Los responsables del SPE mantienen un liderazgo que asegura la comunicación de una visión de futuro y un plan de trabajo claro para lograrlo, fomenta el trabajo en equipo, mantiene un alto espíritu de servicio, resuelve conflictos, estimula el aprendizaje y motiva al personal, y orienta el cambio. ▶ Se mantiene una comunicación regular con el resto de los servicios para los solicitantes de empleo y los empleadores, ofrecidos por diferentes instituciones públicas y privadas en su ámbito territorial con el propósito de colaborar en intervenciones para el empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 5. Gestión de riesgos y cambios

Capacidad para proporcionar respuestas rápidas y adaptables a cambios imprevistos en el mercado laboral, que van desde crisis económicas y desastres naturales hasta emergencias sanitarias.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El SPE realiza ejercicios de planificación con escenarios acorto, mediano y largo plazo para prever y anticipar cambios en el contexto de sus operaciones provocados por fenómenos externos como crisis económicas, emergencias sanitarias y desastres naturales. ▶ Se ha designado un enlace con las autoridades nacionales centrales responsables de la protección civil o la respuesta de emergencia para recibir notificaciones o alertas tempranas de emergencias. ▶ La participación de las partes interesadas está garantizada en situaciones emergentes en las que se han identificado canales alternativos para el funcionamiento y la prestación de servicios de empleo. ▶ Existe una hoja de ruta para la ejecución de proyectos específicos en situaciones emergentes, con hitos, circuitos de información y responsabilidades.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 6. Diseño de una red de oficinas de empleo

Diseñar una red de oficinas en número suficiente para satisfacer las necesidades en todo el país y convenientemente ubicadas para acceso de los empleadores y los trabajadores: cobertura, distribución de puntos de acceso, accesibilidad, funcionalidad y asociación de proveedores externos.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El despliegue territorial de las oficinas de empleo responde a variables y parámetros claros y cumple con los criterios de accesibilidad de los usuarios y proximidad a las fuentes de empleo, y asegura los medios para prestar servicios en zonas urbanas con alta demanda. ▶ Se han establecido puntos de conexión y servicio en zonas remotas del territorio nacional y en zonas rurales o semiurbanas, o trabajan en estrecha colaboración con otros proveedores para ofrecer servicios efectivos en estas áreas. ▶ Existe un portal en línea para permitir a los usuarios publicar sus perfiles personales, solicitar vacantes y, cuando corresponda, recibir actualizaciones y notificaciones de posibles empleadores. ▶ El sistema de TI permite aplicaciones digitales y móviles compatibles para la prestación de servicios de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 7. Identidad institucional

Refleja lo que la organización representa (misión, valores y estrategia) y cómo se presenta a los clientes, las partes interesadas y el público en general.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El SPE cuenta con una imagen o logotipo institucional que facilita la identificación por parte de los clientes. ▶ Las oficinas y puntos de servicio están ubicados en áreas seguras y de fácil acceso. ▶ La señalización de la oficina indica las diferentes áreas de servicio y permite que estas se mantengan separadas de las áreas que solo son accesibles para el personal. ▶ Las oficinas de empleo cuentan con un diseño funcional que permite a los usuarios circular con facilidad por las diferentes áreas de servicio. ▶ El material promocional, impreso o disponible en formato electrónico, describe claramente la gama de servicios disponibles y cómo acceder a ellos. ▶ Las intervenciones llevadas a cabo en colaboración con los socios, así como los estándares de servicio y la identidad de las partes involucradas, son claramente visibles para los clientes.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 8. Mecanismos de financiación

Mecanismos y normas que condicionan el uso de los fondos, las asignaciones presupuestarias, el ciclo de ejecución, los órganos y autoridades de supervisión, y las contribuciones de otros proveedores a la prestación de servicios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las asignaciones presupuestarias son el resultado de una planificación basada en objetivos, y la fórmula de asignación presupuestaria para asignar el presupuesto a los programas y unidades del servicio público de empleo es clara y se basa en evidencias. ▶ Existen métodos de contabilidad para medir los costos promedio y los costos unitarios, y producir métricas de eficiencia de recursos. ▶ Existe un proceso de negociación desde el nivel central hasta el regional/local para la asignación de recursos financieros de una o varias fuentes presupuestarias. ▶ El SPE puede hacer ajustes en las asignaciones presupuestarias para llevar a cabo sus tareas de manera más efectiva y buscar la opinión de otros proveedores.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 9. Políticas de contratación y dotación de personal

Sistemas de dotación de personal que permitan al SPE prestar los servicios previstos.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se definen y describen los perfiles de idoneidad y cualificación necesarios para todas las funciones en todos los niveles del SEP, accesibles a todo el personal. ▶ Los volúmenes de recursos humanos se analizan periódicamente para estimar las necesidades de personal. ▶ Existen métodos de contratación flexibles para llenar las vacantes en todos los niveles de la organización de acuerdo con sus perfiles; las oficinas regionales / locales participan en los procesos de selección de su propio personal. ▶ Existen planes de formación inicial para los nuevos empleados desde el momento en que se incorporan, así como planes de desarrollo profesional basados en las competencias y el rendimiento. ▶ Existen políticas para fomentar la innovación y la creatividad del personal en el diseño y la mejora de los procesos y servicios operacionales.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 10. Equipamiento, infraestructura y oficinas

El equipamiento, infraestructura, materiales e instalaciones necesarias para llevar a cabo un buen funcionamiento de la organización y la prestación de servicios de empleo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ La separación de espacios permite el ejercicio de cada función y la prestación de servicios de una manera que garantiza tanto la privacidad de los servicios individuales como la participación en actividades colectivas. ▶ La oficina está equipada con equipo informático y de comunicaciones para cada funcionario. ▶ Las oficinas de servicios de empleo ofrecen servicios de autoservicio para los solicitantes de empleo, como escritorios, suministros, teléfono, fax, directorios, fotocopidora, computadora, impresora, Internet y materiales relacionados con la formación profesional. ▶ Se garantiza la facilidad de acceso a los servicios para todos, incluidas las personas con discapacidad o las personas con barreras de acceso a los servicios digitales y en línea. ▶ Se garantiza el mantenimiento regular de las instalaciones y equipos necesarios para la atención y prestación de servicios, ya sea in situ o fuera del servicio de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Factor 11. Sistemas de comunicación y gestión.

Uso de la tecnología de la información y la comunicación para apoyar las operaciones de prestación de servicios y los procesos administrativos y la estrategia de ciberseguridad.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existe una infraestructura de TIC para apoyar activamente la aplicación de los procedimientos normalizados, funciona bien, y puede modificarse sin esfuerzo. ▶ Todos los niveles relevantes de la organización tienen acceso a los datos, de acuerdo con las autorizaciones previstas para el desempeño de sus respectivas funciones en la normativa de protección de datos. ▶ Se considera la accesibilidad de los canales en línea y los niveles de alfabetización digital de los clientes y el personal y existe una estrategia para dar apoyo para cerrar brechas. ▶ Todos los miembros del personal están capacitados para implementar servicios presenciales y digitales. ▶ Existe un plan para prevenir, detectar y responder a los ataques cibernéticos o fallas de los sistemas de almacenamiento de datos, incluidos, por ejemplo, los cortes de energía.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Factor 12. Sistemas de comunicación interna.

Canales de comunicación y retroalimentación con el personal de los SPE; directrices para el acceso a la información y orientación sobre transparencia y rendición de cuentas (por ejemplo, códigos de conducta u otros documentos oficiales).

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las unidades de servicio en línea están interconectadas a una red de información que facilita la información y el intercambio en tiempo real. ▶ Los sistemas de comunicación digital apoyan la prestación de servicios de empleo y permiten la recopilación, el procesamiento y el intercambio de datos resultantes de las operaciones de los SPE. ▶ Las comunicaciones internas responden a las directrices establecidas en los códigos de conducta u otros documentos oficiales, incluidos los que definen las normas de servicio. ▶ Se promueven reuniones para información, consulta y comentarios del personal de todos los niveles de la organización.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Factor 13. Sistemas de comunicación externa.

Comunicación y uso de las TIC, redes sociales y otros canales de medios tradicionales para publicitar servicios y explicar el objetivo y valor de los SPE a los clientes.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Utilizan los canales de medios apropiados para comunicarse y garantizar que sus servicios sean accesibles para todos los ciudadanos. ▶ Utilizan un manual de comunicación general o lineamientos para desarrollar una comunicación efectiva y simple con los clientes y los socios externos. ▶ Aplican una estrategia eficaz de comunicación externa implica el uso de una amplia gama de canales de medios para transmitir información al público. ▶ Tienen margen de maniobra para desarrollar estrategias de comunicación propias dirigidas a usuarios concretos.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Grupo 3. Servicios del mercado laboral

Factores: servicios para los solicitantes de empleo: 1) registro de solicitantes; 2) criterios de admisibilidad; 3) servicios de intermediación y apoyo a la búsqueda de empleo; 4) segmentación y elaboración de perfiles de usuarios; 5) asesoramiento personalizado y su seguimiento; 6) información sobre el mercado laboral; 7) focalización a poblaciones objetivo; 8) relocalización y movilidad laboral; y 9) políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a quienes buscan ingresar al mercado de trabajo.

Servicios para los empleadores: 10) registro de vacantes; 11) servicios de preselección; 12) detección de necesidades; 13) información sobre el mercado de trabajo; 14) servicios a medida; y 15) políticas activas de mercado de laboral.

Canales de prestación de servicios: 16) en persona/mostrador; 17) enfoques multicanal; y 18) servicios digitales.

Verificación: mide la capacidad del SPE para garantizar que los servicios sean fácilmente accesibles y respondan a las necesidades de los diversos segmentos de clientes: i) el grado de apoyo disponible para los solicitantes de empleo y los empleadores; ii) la capacidad de prestar servicios de intermediación, ya sea individualmente o respondiendo a las necesidades de los grupos destinatarios, especialmente aquellos que se enfrentan a obstáculos relacionados con el género, la edad, la discapacidad, la raza, el origen étnico y la situación migratoria, entre otras cosas; y iii) el uso estratégico de los canales de prestación de servicios, ya sean digitales, de autoservicio y/o presenciales.

FACTOR 1. Registro de solicitantes de empleo

Refiere a la recolección de datos que realiza el SPE, sobre las características de los usuarios, incluida la información demográfica y la formación y la experiencia laboral. El registro apoya las decisiones sobre los servicios ofrecidos a los usuarios, de acuerdo con los criterios de elegibilidad y las necesidades individuales.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ La solicitud de empleo recoge los datos de los solicitantes de empleo, los antecedentes laborales y educativos, ya sea que busquen un trabajo, estén interesados en una transición ocupacional o tengan la intención de iniciar un negocio. ▶ Se registran las preferencias de búsqueda de empleo o de apoyo, y se informa a la persona usuaria del tipo de servicios que puede recibir y cómo acceder a ellos. ▶ El sistema de registro permite un seguimiento de los servicios requeridos y de las intervenciones realizadas con la persona solicitante de empleo. ▶ Dicho sistema dispone de protocolos para derivar a los usuarios a servicios de mejora de la empleabilidad y a programas activos de mercado, dirigidos por los proveedores externos o por el propio servicio de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 2. Criterios de elegibilidad

Los requisitos de acceso a los servicios disponibles están claramente definidos, comunicados, son transparentes y equitativos.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existe una cartera de servicios diferenciados para apoyar a los solicitantes de empleo. ▶ Se han establecido perfiles claros de los usuarios y los clientes del servicio de empleo para acceder a cada servicio y los requisitos de acceso específicos, incluidos los programas activos de mercado de trabajo. ▶ Existen normas claras que regulan la duración y el procedimiento de cada servicio, ya sea prestado directamente por el servicio de empleo o por proveedores asociados. Estas reglas y horarios se comunican a los usuarios en coordinación con los socios en la prestación de servicios. ▶ Se contemplan reuniones periódicas de seguimiento (presenciales o a través de canales remotos) entre la persona solicitante de empleo y los consejeros de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 3. Servicios de intermediación y apoyo a la búsqueda de empleo

Vincular a los solicitantes de empleo con las vacantes de empleo disponibles para lograr su colocación, el acceso a herramientas de búsqueda de empleo que conectan las bases de datos de vacantes de empleo con los solicitantes, requiere la intervención de una persona consejera de empleo o sistemas de autoservicio.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Los solicitantes de empleo son informados de las vacantes que pueden solicitar y de los servicios de apoyo a la colocación disponibles para mejorar sus oportunidades de empleo: la disponibilidad de sesiones individuales y/ o grupales, orientación profesional, formación laboral y otros. ▶ La interconexión entre las áreas responsables de la atención a los empleadores y el registro de vacantes y la atención a los solicitantes de empleo. ▶ Se realizan reuniones periódicas de intercambio de información entre las unidades para revisar la calidad de la vinculación entre la oferta y la demanda. ▶ La información proporcionada por el empleador se tiene en cuenta en la evaluación del proceso de ajuste entre vacantes y perfiles profesionales.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 4. Segmentación y elaboración de perfiles de usuarios

El objetivo es establecer un perfil de la persona que busca empleo y las posibilidades de lograr una colocación efectiva en el mercado laboral.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existe un sistema para determinar el perfil de usuario que recopila información demográfica, competencias, experiencia laboral e intereses del solicitante de empleo. ▶ La herramienta o metodología profesional permite analizar la información de registro y la información sobre las habilidades transversales/blandas y la motivación del individuo para la búsqueda de empleo. ▶ Los consejeros de empleo están capacitados en el uso de herramientas / sistemas de elaboración de perfiles, y son concientes de sus fortalezas y áreas de oportunidad, y se establecen estrategias para su mejora, que se revisan y actualizan periódicamente. ▶ Los consejeros de empleo tienen la posibilidad de derivar a los usuarios a unidades especializadas dentro del servicio, o a equipos de expertos, para evaluar la empleabilidad de los solicitantes de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 5. Asesoramiento y seguimiento personalizado

Se ofrece asesoría a los solicitantes de empleo para la preparación de un currículum vitae, la adquisición y aplicación de técnicas efectivas de búsqueda de empleo, el registro en diferentes canales de búsqueda de empleo (es decir, bolsas de trabajo en línea), la identificación de vacantes y el proceso de solicitud (desde la entrevista hasta la contratación).

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existe una definición clara del número máximo de días que deben transcurrir entre el registro del solicitante y el primer contacto con el consejero de empleo y la conclusión de un plan de acción individual. ▶ Los planes de acción individuales se elaboran sobre la base de obligaciones mutuas, o se proporcionan herramientas autodirigidas a los solicitantes de empleo para que puedan comenzar su búsqueda de empleo. ▶ Los planes de acción contemplan la derivación de los usuarios a otras acciones o servicios para mejorar la empleabilidad: talleres de búsqueda de empleo, formación y certificación o asesoramiento para el autoempleo. ▶ Se realizan sesiones personalizadas o grupales para supervisar el progreso de los planes de acción.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 6. Información sobre el mercado de trabajo

Detección, seguimiento y divulgación permanente de la oferta y demanda de empleo, condiciones del mercado laboral y oportunidades profesionales.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ La información de registro se utiliza para compilar estadísticas de la oferta, la demanda y los servicios requeridos y recibidos por los solicitantes de empleo. ▶ Se analiza la oferta y la demanda de empleo registradas en el servicio de empleo para conocer las ocupaciones más ofertadas y demandadas, las competencias requeridas, las tasas de cobertura y las causas de la no cobertura de las ofertas de empleo. ▶ La información sobre las tendencias del mercado de trabajo se complementa con otras fuentes, para identificar las tendencias en el ámbito nacional, regional y local. ▶ La información sobre el mercado de trabajo se difunde a los usuarios del SPE. ▶ La información del mercado laboral se utiliza para asesorar/acompañar los usuarios en la búsqueda de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 7. Orientación de poblaciones específicas

Servicios dirigidos a segmentos de la población que requieren apoyo adicional para ingresar al mercado laboral.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se han identificado los segmentos de solicitantes de empleo con menor empleabilidad y mayores dificultades para encontrar trabajo. ▶ Se conocen las necesidades específicas de estos grupos y se vinculan a los servicios que mejor se adapten a sus necesidades. ▶ Existen servicios dirigidos específicamente a determinados colectivos con dificultades de colocación, y se remite a los usuarios a programas activos de mercado de trabajo y apoyo complementario disponible a nivel local. ▶ La oficina de empleo tiene flexibilidad para combinar instrumentos y/o definir grupos objetivo específicos en función de las características regionales/locales, dentro de los límites establecidos por la estrategia general del servicio de empleo para la activación de servicios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 8. Reubicación y movilidad laboral

Programas dirigidos a solicitantes de empleo en otras áreas territoriales, a través de la operación de programas de movilidad laboral registrados en el marco de acuerdos bilaterales o regionales, y trabajando con otras organizaciones asociadas para garantizar su empleo formal y el cumplimiento de los derechos laborales.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existe un registro de solicitantes de movilidad laboral. ▶ Existe un servicio especializado de información y orientación a los solicitantes interesados en la movilidad laboral dentro del territorio nacional o en el extranjero. ▶ Los acuerdos bilaterales o regionales están disponibles o se han firmado para la colocación de los trabajadores, implementados por el servicio de empleo, ya sea directamente o como parte de un programa más amplio. ▶ La misión del servicio de información y orientación es mejorar la colocación de la fuerza de trabajo, de conformidad con el marco jurídico vigente en materia de contratación y emigración a nivel nacional y en el país de acogida. ▶ Los programas de movilidad laboral temporal o permanente están disponibles en sectores económicos específicos, que responden a una metodología específica para prever la demanda laboral, y existe una trazabilidad de los usuarios desde su salida hasta su regreso.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 9. Políticas activas del mercado de trabajo

Programas que promueven incentivos para buscar o mantener un empleo, promuevan el autoempleo y el emprendimiento, y la formalización del empleo informal.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se ofrecen incentivos para participar en programas de apoyo al empleo. ▶ Existe una estrategia combinada de formación y empleo para segmentos específicos de solicitantes de empleo. ▶ Existen instrucciones y protocolos claros para remitir a determinados solicitantes de empleo a programas específicos de activación y/o formación para su propio empleo, o a otras agencias proveedoras de servicios. ▶ Existen mecanismos de coordinación y trazabilidad con otros proveedores de servicios y programas activos de empleo, y se evalúan los resultados de las acciones conjuntas.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 10. Registro de ofertas de empleo

Existen mecanismos y procedimientos disponibles al servicio de los empleadores para anunciar y divulgar las características de las vacantes de empleo, incluida la información sobre las descripciones de los puestos, los requisitos para los solicitantes y las características y condiciones de empleo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existen canales específicos de atención a los empresarios para la inscripción de vacantes. ▶ El servicio de empleo dispone de un repositorio de ofertas de empleo en el que los empleadores pueden inscribirse y anunciar sus vacantes para difundirse entre los solicitantes de empleo. ▶ El registro de vacantes se actualiza y revisa periódicamente mediante el seguimiento de los anunciantes de ofertas de empleo para informar sobre el estado de la vacante. ▶ Los anunciantes de empleo son verificados para garantizar que tienen los registros necesarios requeridos por la autoridad competente (por ejemplo, registro de empresas, pago de impuestos y resolución de insolvencias).							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 11. Detección de necesidades

El SPE desarrolla actividades para identificar y diferenciar el apoyo que requieren los diferentes empleadores, y cuenta con un equipo dedicado a realizar evaluaciones específicas de las necesidades.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Aprovecha sus mecanismos de recolección de información sobre la oferta y la demanda de empleo para identificar las diferentes necesidades de los empleadores. ▶ Realiza la segmentación según el tipo de empresa que solicita servicios y presta servicios diversificados o especializados según el servicio. ▶ Tiene un equipo de personal especializado o dedicado a atender las necesidades de los empleadores. ▶ Aplica cuestionarios, entrevistas personalizadas o paneles de consulta a los empleadores para conocer sus necesidades y adaptar o actualizar la cartera de servicios que ofrece a los empleadores.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 12. Preselección y colocación

El SPE presta servicios de preselección para facilitar, agilizar y mejorar la eficacia de las empresas, en la búsqueda de los candidatos de empleo ideales para cubrir sus vacantes.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ A partir de las descripciones de puestos de trabajo de las vacantes registradas por las empresas, el examina los registros de los solicitantes de empleo para identificar a los solicitantes con los mejores perfiles para cada vacante, ya sea a través de procedimientos manuales, automatizados o mixtos. ▶ Preselecciona a los solicitantes y realiza entrevistas de verificación con los solicitantes de empleo preseleccionados con perfiles compatibles con las vacantes registradas por los empleadores. ▶ Las empresas que registran sus vacantes tienen acceso a servicios especializados para cerrar las brechas en los perfiles de los candidatos existentes, o apoyo para la contratación masiva (por ejemplo ferias de empleo online, o contratación presencial). ▶ Utiliza y aplica métodos o sistemas automatizados mediante el uso de estadísticas y algoritmos inteligentes para identificar y preseleccionar a los solicitantes de empleo. ▶ Realiza un seguimiento con las empresas de los resultados de la preselección y colocación de los solicitantes de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 13. Información sobre el mercado laboral

El SPE desarrolla y explota fuentes y sistemas de datos sobre la oferta y la demanda de mano de obra para proporcionar servicios de información sobre el mercado de trabajo a los empleadores.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Aprovecha los registros de vacantes y de los solicitantes de empleo para generar indicadores y análisis útiles para los empleadores. ▶ La información sobre el mercado laboral generada se comunica a las empresas de forma expedita y periódica. ▶ Utiliza y explota la información del mercado laboral para alinear sus objetivos, programas y servicios para los empleadores. ▶ Organiza y lleva a cabo periódicamente foros o diálogos con los empleadores para presentar información pertinente sobre las tendencias del mercado de trabajo y los resultados de los servicios de empleo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 14. Servicios para resolver la escasez de cualificaciones y los desequilibrios en el mercado laboral

El SPE desarrolla actividades destinadas a apoyar a los empleadores a enfrentar y resolver los desequilibrios en el mercado de trabajo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Aplica sistemáticamente metodologías como entrevistas, encuestas y consultas con los empleadores, para identificar necesidades o tendencias en la escasez de habilidades o detectar vacantes de trabajo que son difíciles de llenar. ▶ Organiza programas de formación y capacitación para los solicitantes de empleo, basados en las necesidades expresadas por los empleadores. ▶ Promueve la organización de ferias de empleo que respondan a ciclos económicos o temáticas específicas, con el fin de apoyar a las empresas en la búsqueda de solicitantes de empleo con las competencias requeridas. ▶ Realiza estudios y análisis que elabora conjuntamente o comparte con los empresarios, con el fin de anticipar y formular políticas para futuros desequilibrios en el mercado de trabajo.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 15. Políticas activas del mercado de trabajo

El SPE despliega estratégicamente políticas activas destinadas a fomentar la participación laboral, aumentar la empleabilidad, y preservar la retención o permanencia en el empleo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Consulta a los empleadores en el diseño y la programación de políticas activas del mercado de trabajo. ▶ Planifica políticas activas del mercado de trabajo focalizadas, priorizando los sectores económicos o las industrias con los mayores desafíos de escasez de oferta, rotación, productividad, o retención de empleo. ▶ Las políticas activas, sus contenidos y medios de provisión han sido validados con los sectores económicos e industriales a los que van dirigidas, previo a su implantación. ▶ Junto con los empleadores, evalúa los resultados de las intervenciones de políticas activas.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 16. Canales de prestación de servicios en mostrador

El SPE cuenta con políticas, procedimientos operativos y estándares de servicio para proporcionar una experiencia satisfactoria al usuario en sus canales presenciales.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Organiza y gestiona sus servicios presenciales a los usuarios, a través de sistemas de citas o turnos para proporcionarles una mayor comodidad. ▶ Cuenta con personas consejeras de empleo o personal especializado y capacitado, para proporcionar una atención y orientación personalizadas a los solicitantes de empleo y los empleadores que visitan sus oficinas. ▶ Dispone de espacios bien equipados y diseñados en sus instalaciones, con el fin de ofrecer a los usuarios opciones de autoservicio e información. ▶ Recoge los comentarios de los usuarios que se encuentran en sus oficinas para identificar la opinión y los niveles de satisfacción con respecto a las instalaciones, la limpieza y la accesibilidad y el trato.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 17. Prestación de servicios multicanal

El SPE tiene la capacidad de desarrollar y gestionar opciones de servicio multicanal utilizando diferentes vehículos como ventanillas únicas, servicios itinerantes y canales telefónicos, para prestar servicios de acuerdo con las necesidades de los diferentes usuarios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Proporciona orientación, asesoría y búsqueda de empleo, y otros servicios, a través de la atención telefónica gratuita. ▶ Cuenta con oficinas o unidades itinerantes para llevar los servicios básicos de empleo a las poblaciones remotas. ▶ Ha desarrollado modelos de ventanilla única para ofrecer múltiples servicios o atenciones a profundidad, en el mismo punto de contacto con la persona usuaria. ▶ Mantiene protocolos y estándares de servicio uniformes en los diferentes canales, para garantizar una experiencia de uso consistente en los diferentes canales.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 18. Canales digitales

El SPE ha desarrollado y tiene canales para la prestación de servicios digitales o a través de plataformas web o aplicaciones móviles.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Dispone de una página web, donde los usuarios pueden consultar servicios o requerimientos. ▶ Dispone de internet o portal web, donde los usuarios pueden obtener servicios de empleo gratuitos, registrar su perfil de solicitante de empleo, o buscar vacantes. ▶ Ofrece aplicaciones móviles que se pueden consultar y utilizar en dispositivos móviles. ▶ Utiliza soluciones basadas en algoritmos e inteligencia artificial para optimizar la eficacia de los servicios y soluciones, en función de las preferencias y características de los diferentes usuarios. ▶ Los datos recopilados a través de los canales digitales están protegidos de acuerdo con las normas y políticas establecidas para garantizar la privacidad y el uso de los mismos.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Grupo 4. Asociaciones

Factores: Movilización e involucramiento de otros actores: 1) identificación de socios y partes interesadas; 2) definición de objetivos compartidos; 3) alineación estratégica y expectativas; 4) coordinación y comunicación; 5) disposiciones jurídicas; 6) seguimiento de los progresos y resultados; 7) gestión de riesgos; y 8) identificación de oportunidades para construir colaboraciones.

Acuerdos de servicios comerciales: 1) gestión de asociaciones; 2) medición y evaluación del desempeño; 3) experiencia del usuario; 4) regulación de proveedores; 5) cuestiones jurídicas; 6) gestión de riesgos; y 7) colaboración con proveedores.

Verificación: La verificación establece que existen o se desarrollan capacidades para involucrar y movilizar a las partes interesadas para generar sinergias y asociaciones colectivas de diferente alcance con actores sociales, gubernamentales y privados, para mejorar la economía, la cobertura o el impacto de los servicios de empleo, y que se han realizado análisis para determinar la relevancia y los beneficios de las alianzas existentes o colaboraciones en términos de aprovechamiento de recursos o de mejora del servicio y de los resultados para los usuarios.

FACTOR 1. Identificación de socios y partes interesadas.							
Se examinan y evalúan las capacidades y las posibles contribuciones de las diversas partes interesadas públicas y privadas, incluidas las agencias de empleo privadas, en la prestación, coproducción o prestación de servicios de empleo, y se desarrollan actividades para promover asociaciones y sinergias para mejorar los servicios.							
Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se llevan a cabo ejercicios de mapeo de actores nacionales, regionales, internacionales, sociales, públicos y privados para desarrollar posibles asociaciones. ▶ Las organizaciones de empleadores y de trabajadores son consultadas regularmente para desarrollar sinergias e iniciativas para mejorar los servicios de los SPE. ▶ Aproximaciones o participación en mecanismos de diálogo con sindicatos, asociaciones o diversos sectores para discutir posibles asociaciones. ▶ Existen directrices o políticas para orientar y fomentar las asociaciones institucionales dentro de los servicios públicos de empleo, entre su red de oficinas y con terceros interesados.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 2. Definición de objetivos claros/compartidos y alineación de expectativas

Los objetivos de la colaboración deben definirse y compartirse claramente en toda la organización, ya sea a nivel de gobernanza y toma de decisiones, o a nivel de implementación práctica. Los socios también deben ser conscientes de las funciones y responsabilidades como parte de los acuerdos de asociación.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existen directrices o responsabilidades legales que guían los objetivos estratégicos en la formación de asociaciones. ▶ Las propuestas de asociación se desarrollan sobre la base de análisis técnicos de beneficios y costos, con objetivos predefinidos que deben alcanzarse para el servicio de empleo. ▶ Las partes interesadas participan y contribuyen en igualdad de condiciones en la determinación de los objetivos de las posibles asociaciones. ▶ Los objetivos de las asociaciones para las partes implicadas se establecen expresamente por escrito en los instrumentos de asociación.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 3. Coordinación y comunicación

La cooperación requiere una comunicación regular y transparente entre todos los socios y partes interesadas, por lo que es importante explorar si los socios tienen diálogos frecuentes sobre los éxitos y los desafíos, a fin de tomar medidas de seguimiento.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ El SPE identifica activamente o solicita formalmente vínculos o puntos de contacto para el desarrollo de alianzas con actores institucionales públicos, sociales y privados. ▶ Se programan regularmente diálogos o reuniones con actores sociales y partes interesadas para evaluar posibles colaboraciones para dar continuidad a las existentes. ▶ Promueve o genera activamente espacios de diálogo y comunicación sobre las asociaciones con socios actuales o potenciales. ▶ Cuenta con mecanismos para difundir o distribuir regularmente información sobre sus colaboraciones con socios o partes interesadas.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 4. Aspectos jurídicos

Existen marcos jurídicos y jurisdiccionales específicos que establecen los requisitos básicos para el reconocimiento de las asociaciones, la aprobación y el acceso a la financiación, el uso de incentivos fiscales y el establecimiento de normas de asociación.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las colaboraciones se enmarcan en acuerdos entre los partes basados en el marco regulador que rige el SPE. ▶ Existe un mecanismo de debida diligencia y verificación para la compatibilidad normativa y ética en las prioridades y los socios de las colaboraciones, incluidos los servicios gratuitos y la no discriminación. ▶ Los aspectos de financiación, los derechos de autoría, las responsabilidades, las acreditaciones de personal, las contribuciones en especie y otros aspectos de las colaboraciones se tienen debidamente en cuenta en los instrumentos de asociación para asegurar los procesos de control y rendición de cuentas. ▶ Las colaboraciones desarrolladas a nivel local, subnacional o regional siguen las directrices normativas establecidas de acuerdo con la distribución de las competencias jurisdiccionales.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 5. Identificación de oportunidades de asociación

El SPE evalúa e identifica a qué proveedores y partes interesadas acercarse, el nivel de compromiso y el impacto potencial de los socios en la prestación de servicios y los objetivos.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Cuenta con procedimientos para agilizar la formación de alianzas o iniciativas de asociación, a fin de responder a escenarios económicos o condiciones que le sean favorables. ▶ La identificación de asociaciones se basa en un análisis metódico de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, u otros ejercicios para analizar los resultados, el rendimiento, las tendencias y las necesidades del servicio público de empleo. ▶ Escanea periódica y activamente el entorno de los proveedores públicos y privados de servicios de capacitación, intermediación laboral e información sobre el mercado de trabajo para analizar posibles asociaciones o colaboraciones. ▶ Existen directrices para que las oficinas regionales o subnacionales identifiquen y propongan proyectos de colaboración con actores sociales, privados o institucionales, con el acuerdo y el apoyo de la oficina central o central. ▶ Recopila, solicita y evalúa activamente información sobre fondos y proyectos de cooperación técnica de organizaciones y agencias internacionales, para participar en la cooperación técnica internacional para mejorar su desempeño.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 6. Marco para el seguimiento de los progresos y los resultados

Los resultados se examinan sistemáticamente y se tienen en cuenta las responsabilidades de presentación de informes y los mecanismos de rendición de cuentas.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existen mecanismos para supervisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos de las colaboraciones formales y a corto plazo. ▶ Los resultados parciales o finales de las colaboraciones se contrastan y evalúan en función de los objetivos y metas inicialmente fijados y se documentan las desviaciones. ▶ Se llevan registros de los acuerdos y decisiones tomadas durante las reuniones o mecanismos de seguimiento. ▶ Existe un mecanismo para el cierre formal, o la extensión de las colaboraciones, que incluye la evaluación y el informe final de los resultados al final de los plazos propuestos.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 7. Gestión de riesgos

Existen mecanismos para identificar, validar, evaluar y gestionar los riesgos derivados de las colaboraciones.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se aplican métodos para identificar y priorizarlos riesgos que pueden conducir a desviaciones de los propósitos, la misión y los objetivos de las asociaciones y los servicios u operaciones de los SPE. ▶ Las conclusiones y opiniones de las partes interesadas y de los responsables del control interno son consultadas y tenidos en cuenta en la identificación de los riesgos de asociación. ▶ Se toman medidas de precaución para mitigar los riesgos identificados, asociados con el establecimiento de alianzas y socios, incluidos los riesgos de reputación. ▶ Las cláusulas de seguro, responsabilidad y reparación, se establecen como parte de los acuerdos de colaboración como mecanismos de mitigación de riesgos.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 8. Gestión de asociaciones de servicios comerciales

Existen mecanismos de supervisión y seguimiento de los acuerdos de servicios comerciales.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ En los acuerdos de asociación comercial, los SPE mantienen el papel rector en el establecimiento de objetivos y condiciones contractuales. ▶ Se ha definido personal responsable o puntos focales con capacidad de toma de decisiones para el seguimiento de los acuerdos de servicios comerciales. ▶ En los acuerdos de servicios comerciales, los proveedores de los socios a lo largo de la cadena de suministro se adhieren a las normas mínimas y estándares definidos por el servicio público de empleo. ▶ La perspectiva de los solicitantes de empleo y de los empleadores se tiene en cuenta en el diseño de los servicios de empleo prestados a través de acuerdos comerciales. ▶ Los programas o servicios sujetos a acuerdos comerciales garantizan un acceso equitativo a las poblaciones prioritarias o en desventaja. ▶ Los servicios de empleo prestados a través de acuerdos comerciales recopilan sistemáticamente comentarios y aportaciones de los usuarios directos. ▶ Los servicios integrados en virtud de acuerdos comerciales que involucran servicios de empleo y a terceras partes mantienen estándares consistentes de servicio, imagen y calidad para proporcionar una experiencia fluida y uniforme a los usuarios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 9. Medición y evaluación del desempeño

Se utilizan criterios de selección precisos en un proceso formal de contratación de servicios de los socios externos. Estos criterios suelen basarse en medidas y evaluaciones del rendimiento, para garantizar que los resultados respondan a las prioridades de la política de empleo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ En los acuerdos comerciales se han identificado o definido indicadores de rendimiento para socios y proveedores. ▶ Se establecen y supervisan criterios de rendimiento basados en los objetivos y metas para el servicio de empleo. ▶ El desempeño de los acuerdos comerciales se evalúa sobre la base de criterios de costo-beneficio preestablecidos, como el ahorro de recursos, la mejora de los servicios, la cobertura y los servicios ampliados o diversificados, o la mejora de los impactos. ▶ Los acuerdos de asociación comercial se enmarcan en mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que son consistentes con las normas que rigen el gasto público y las contrataciones públicas.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 10. Experiencia de usuario

Los servicios de empleo prestados a través de acuerdos comerciales se verifican para mantener estándares de servicio uniformes y garantizar la satisfacción y los resultados para los usuarios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las perspectivas de los solicitantes de empleo y de los empleadores se consideran en el diseño de los servicios de empleo prestados a través de acuerdos comerciales. ▶ Los programas o servicios sujetos a acuerdos comerciales garantizan el acceso equitativo a las poblaciones prioritarias o desfavorecidas. ▶ Los servicios de empleo prestados a través de acuerdos comerciales recopilan sistemáticamente comentarios y opiniones de los usuarios finales. ▶ Los servicios de empleo adheridos en virtud de acuerdos comerciales prestados por los servicios públicos de empleo y terceros mantienen estándares de servicio, imagen y calidad coherentes para ofrecer una experiencia fluida a los usuarios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 11. Regulación de proveedores

El SPE mantiene la supervisión y la vigilancia en la adhesión y el cumplimiento de las normas y principios que rigen la prestación de servicios públicos de empleo por terceros en virtud de acuerdos comerciales, incluidas las normas internacionales del trabajo y la legislación nacional.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Los servicios de empleo prestados por terceros en virtud de acuerdos comerciales cumplen con la normativa de servicio público. ▶ La selección de socios para la prestación de servicios de empleo en virtud de acuerdos comerciales considera la verificación de antecedentes sobre el cumplimiento y la conducta ética de los proveedores. ▶ El servicio público de empleo o la autoridad competente registra y supervisa las agencias de empleo privadas con las que mantiene asociaciones en virtud de acuerdos comerciales. ▶ Los servicios de empleo prestados a través de acuerdos comerciales incluyen disposiciones que cubren la responsabilidad de los socios de monitorear y garantizar una conducta ética y responsable de sus proveedores.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 12. Aspectos legales

Se verifica el cumplimiento de los marcos jurídicos y jurisdiccionales específicos que regulan las asociaciones y la prestación de servicios de empleo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Al celebrar acuerdos comerciales con terceros, el servicio público de empleo ha participado o dirigido procesos de debida diligencia. ▶ Los esquemas de asociación comercial más adecuados se han seleccionado sobre la base de una evaluación formal o un sistema de puntuación basado en la experiencia, la calidad, la economía y la ética. ▶ En los acuerdos comerciales se tienen debidamente en cuenta las modalidades de financiación, derechos de autoría, acreditaciones del personal, responsabilidad civil y gestión de datos, para garantizar los procesos de control y delimitación de responsabilidades. ▶ Se ha garantizado que las cláusulas comerciales de los acuerdos con terceros para la prestación de servicios de empleo reflejen las normas y estándares de los servicios, como los servicios gratuitos para los solicitantes de empleo y las prácticas de no discriminación.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 13. Gestión de riesgos

Cumplimiento de los marcos jurídicos y jurisdiccionales específicos que rigen las asociaciones y la prestación de servicios de empleo.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se han identificado diferentes fuentes de riesgos y amenazas en la selección y conclusión de alianzas comerciales con terceros para la prestación de los servicios de empleo. ▶ Se han establecido mecanismos para detectar desviaciones en el rendimiento o la calidad derivadas de los riesgos de cumplimiento, regulatorios y operativos. ▶ Se han establecido y definido mecanismos de notificación y alerta temprana para la identificación de riesgos normativos y operativos mediante el enlace con las partes. ▶ Se han esbozado planes de continuidad de las actividades para los servicios de empleo prestados en virtud de acuerdos comerciales frente a los riesgos reglamentarios, de transferencia o de perturbación.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 14. Colaboración entre proveedores

Las colaboraciones entre proveedores para la prestación de servicios de empleo sujetos a acuerdos comerciales, se comprueban para garantizar que los objetivos de la política de empleo y los beneficios para los solicitantes de empleo se prioricen.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se mantiene la rectoría de los estándares de servicio y se garantiza el cumplimiento y la continuidad en toda la cadena de suministro externa. ▶ Se garantiza que los proveedores de los socios de los servicios públicos de empleo se adhieran y cumplan con las normas y objetivos que rigen la prestación de servicios de empleo. ▶ La participación de terceros y proveedores externos en asociaciones comerciales se determina sobre la base de la evaluación de la evidencia de beneficios tangibles: ahorro de recursos, aumento de la cobertura, o mejores resultados para los usuarios del servicio. ▶ Fomenta mecanismos de competencia y de colaboración entre los proveedores, con el fin de promover innovaciones, ahorros, o mejoras en la prestación de servicios de empleo financiados con fondos públicos.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

Grupo 5. Gestión del rendimiento

Factores: 1) experiencia y expectativas del usuario; 2) definición de objetivos y el desarrollo de indicadores clave de rendimiento; 3) diseño de métricas de rendimiento y la recopilación y análisis de datos sobre los resultados y su impacto; 4) establecimiento de normas y evaluaciones de calidad; 5) rendición de cuentas y presentación de informes; y 6) gestión de riesgos y control interno de procesos.

Verificación: Esto garantiza que las métricas de desempeño se observen y rastreen a lo largo de toda la cadena de

valor en la prestación de servicios de SPE; que se informen adecuadamente dentro de la organización y se pongan a disposición del público de acuerdo con sus estándares de responsabilidad. El uso de puntos de referencia y métricas de rendimiento debe facilitar el seguimiento de las diferentes actividades y procedimientos internos y externos de valor añadido a lo largo del ciclo de políticas, desde el establecimiento de objetivos y la asignación de recursos, hasta la prestación de servicios, la satisfacción del cliente y la evaluación del impacto.

FACTOR 1. Experiencia de usuario y expectativas

Un servicio público orientado a la excelencia debe identificar primero las expectativas de quienes lo utilizan y compararlas con sus percepciones una vez que han utilizado el servicio. Esta valiosa información es utilizada por la organización para mejorar ciertos atributos del servicio.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se ha recuperado y está disponible una cartera de posibles usuarios directos e indirectos del servicio público de empleo (los solicitantes de empleo, los empleadores y las instituciones con las que se han establecido asociaciones para la prestación de servicios, ya sean públicas o privadas). ▶ Se conocen las expectativas actuales y futuras de los usuarios. ▶ Los objetivos de la organización están relacionados con las necesidades y expectativas de los usuarios. ▶ La satisfacción de la persona usuaria se mide y monitorea periódicamente, con el fin de tomar las medidas apropiadas.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 2. Definición de objetivos y desarrollo de indicadores clave de rendimiento

El SPE identifica activamente métricas e indicadores relevantes para capturar el desempeño de los procesos clave y ayudar a comprender la relación entre la política pública, los insumos, los productos, y los resultados.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Las prioridades y los objetivos de rendimiento se determinan para cada área/departamento de gestión y prestación de servicios. ▶ Los resultados previstos se establecen para cada objetivo establecido e incorporan las actividades y los insumos necesarios para alcanzarlos, así como las personas/dependencias responsables de su consecución. ▶ Se han definido indicadores clave de rendimiento en relación con el logro de los objetivos para cada fase del proceso de prestación de servicios, claramente ponderados, realistas y con plazos determinados. ▶ Los indicadores de rendimiento incluyen medidas de eficiencia, sostenibilidad y logros y se ha definido una unidad/persona responsable de obtener y comunicar sus progresos.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 3. Diseño de métricas de rendimiento y recopilación y análisis de datos sobre resultados y su impacto

Las métricas de rendimiento están en su lugar y se observan y rastrean a lo largo de la cadena de valor de la prestación de servicios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Los datos para mantener la trazabilidad de la gestión de los servicios de empleo se recopilan en todas y cada una de las etapas del proceso de prestación de servicios. ▶ Los procedimientos de medición del desempeño se comunican oportunamente al personal de todos los niveles del servicio de empleo. ▶ Los datos de satisfacción se recopilan de los usuarios directos: los solicitantes de empleo y empleadores. Los datos para recopilar son factibles de obtener en términos de tiempo y costo. ▶ La información sobre los resultados de la medición del desempeño se proporciona a todos los niveles del servicio de empleo en un formato fijo y fácilmente comprensible, y con una periodicidad establecida.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 4. Establecimiento de normas y evaluaciones de calidad

Existen normas de calidad para las diferentes etapas de la cadena de valor del servicio, como los plazos para registrar a los solicitantes de empleo o publicar vacantes, la puntualidad del servicio, la gestión y la resolución de consultas.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Existen procesos de control de calidad claros y unificados basados en estándares para cada una de las diferentes etapas de la prestación de servicios. ▶ Los comentarios de los usuarios se tienen en cuenta en el seguimiento de los servicios y programas. ▶ Se establecen obligaciones y responsabilidades para las actividades de monitoreo y control de calidad. ▶ Las evaluaciones identifican las mejores prácticas en términos de eficacia e impacto de los programas y servicios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 5. Rendición de cuentas y presentación de informes

Los resultados de la evaluación se informan debidamente a la organización y los informes se presentan al público en apoyo de sus sistemas y normas de rendición de cuentas, para mejorar la adecuación, la calidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ Se preparan informes de gestión para cada uno de los servicios/programas. ▶ Los informes permiten comparar el nivel de progreso a lo largo del tiempo en el cumplimiento de los objetivos. ▶ Los informes contienen iniciativas destinadas a mejorar las capacidades de medición, supervisión y procesamiento de datos. ▶ Los informes incorporan propuestas relacionadas con los tiempos de respuesta, la cobertura, la facilidad de acceso y la calidad de los servicios prestados a los usuarios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100

FACTOR 6. Gestión de riesgos y control interno de procesos

Existe un proceso continuo diseñado para identificar y abordar los riesgos significativos involucrados en el logro de los resultados del SPE.

Ciclo PHVA: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar	Planificado		Ejecutado		Medido		Mejorado
Rúbrica	10	20	35	50	65	80	100
▶ La información de los usuarios potenciales que requieren servicios de empleo se recopila y analiza periódicamente. ▶ Se lleva a cabo un análisis de las barreras que afectan la prestación de servicios y se involucra a los socios relevantes para colaborar en el diseño de intervenciones conjuntas. ▶ Los recursos técnicos se analizan a nivel local para garantizar que las intervenciones sean sostenibles y se lleven a cabo entre diferentes agencias gubernamentales. ▶ Se establecen protocolos de seguimiento entre instituciones para coordinar las intervenciones hacia objetivos generales y evitar duplicidades en los servicios.							
Puntuación	10	20	35	50	65	80	100



Organización
Internacional
del Trabajo