



MODULO 4

## CAJA DE HERRAMIENTAS

Versión 1

LINEA DE ACCIÓN

“FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA  
RED DE PRESTADORES Y ARTICULACIÓN  
DE ACTORES”

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO – ORGANIZACIÓN  
INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES





**Claudia Ximena Camacho Corzo**

DIRECTORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

**Eduard Augusto Arias León**

SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y SEGUIMIENTO - SPE

**Everardo Marín Buitrago**

COORDINADOR EQUIPO DE DISEÑO

**Leydy Johanna Duarte Castro**

COORDINADORA EQUIPO DE IMPLEMENTACIÓN

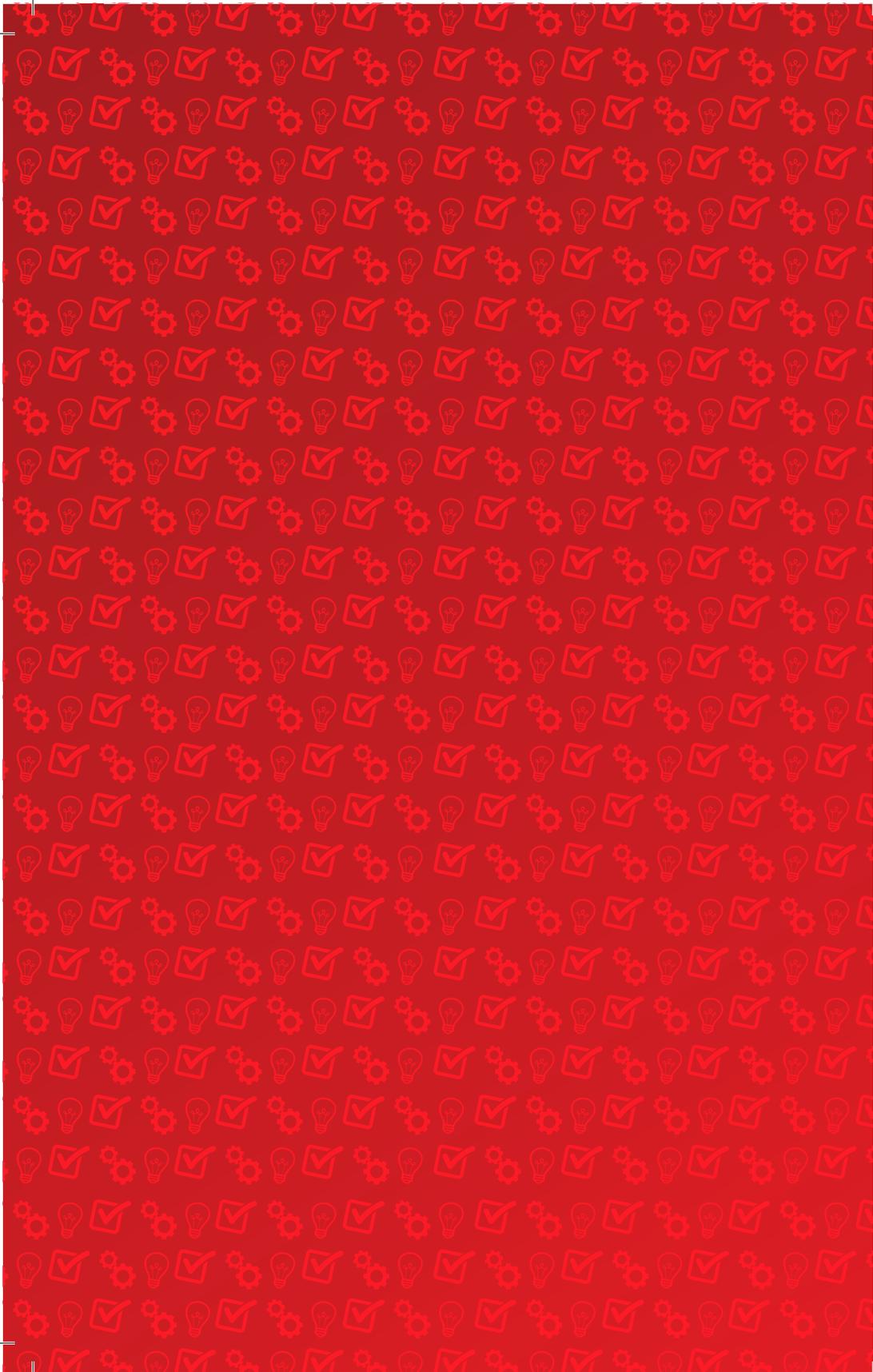


# TABLA DE CONTENIDO

<b>00</b>	INTRODUCCIÓN	7
<b>01</b>	OBJETIVOS	11
	1. OBJETIVO GENERAL	11
	2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
<b>02</b>	DESCRIPCIÓN DE LA LÍNEA	15
<b>03</b>	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	21
	1. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LAS AGENCIAS DE EMPLEO	21
	1.1. Fortalecimiento de capacidades para la atención a población con discapacidad	23
	1.2. Fortalecimiento de capacidades para la atención con equidad de género	25
	1.3. Fortalecimiento de capacidades para la atención a víctimas del conflicto armado	26
	2. HERRAMIENTAS DE SOPORTE	26
	2.1. Planeación estratégica	26
	2.2. Gestión de las agencias de empleo	31
	2.3. Normatividad	44
	3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y OFERTA INSTITUCIONAL	44
	3.1. Mapa de actores en el territorio	44
	3.2. Mapa de la oferta institucional existente	45
	4. ESTRATEGIAS Y ALIANZAS TERRITORIALES	46
	4.1. Municipal	47
	4.2. Enfoque metropolitano y aglomeraciones	51

4.3. Urbano – rural	53
4.4. Estrategia hidrocarburos	54
<b>04</b> RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LÍNEA	59
<b>05</b> GLOSARIO	61
<b>06</b> BIBLIOGRAFÍA	65
<b>07</b> ANEXOS	69







## INTRODUCCIÓN

El enfoque territorial, como parte esencial del modelo de inclusión laboral, se define en el marco de una política o programa destinado a mejorar las condiciones de empleabilidad de la sociedad, partiendo del reconocimiento de las realidades y características de todos y cada uno de los actores involucrados en la dinámica laboral de un país, ejercicio que no puede desligarse del reconocimiento del territorio, de su potencial, sus debilidades, fortalezas y proyecciones.

En el entorno nacional, en términos institucionales y en general en el país, se vienen presentando una serie de ajustes en materia de desarrollo y abordaje de los temas regionales que sirven de punto de partida y de referente a la hora de pensar estrategias diferenciales de actuación en los territorios, dando énfasis a la necesidad de diseñar políticas diferenciales que atiendan sus particularidades.

Específicamente, cuatro documentos institucionales marcan los lineamientos en materia territorial: i) el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país, ii) el Conpes 3819 de consolidación del sistema de ciudades, iii) el Conpes 3822 de contratos plan, y iv) la Misión para la transformación del campo; los cuales, en conjunto muestran un interés renovado por las políticas regionales y la necesidad de abordar de manera diferencial las respectivas realidades y necesidades de los territorios.

En ese contexto, la Unidad del Servicio Público de Empleo (UAESPE), ha desarrollado una estrategia territorial que produjo una serie de resultados positivos dentro de los cuales se puede desatacar:



- i) el posicionamiento de la importancia del enfoque territorial y regional al interior de la unidad y de sus funcionarios y en algunos territorios de la red de prestadores;
- ii) la incorporación del Servicio Público de Empleo (SPE) y de temas de intermediación laboral en una parte significativa de las ciudades priorizadas;
- iii) la promulgación del Servicio Público de Empleo como hecho metropolitano en Bucaramanga, Valle de Aburra y Barranquilla; y
- iv) la consolidación del proceso del sistema metropolitano de empleo en el AMB, de los espacios institucionales de su construcción, de la articulación de los prestadores con los municipios, y diseño e implementación de rutas y proyectos conjuntos en el territorio.

Desde esta perspectiva, el asunto de la identificación de las brechas en materia laboral, así como la implementación de estrategias para mitigarlas, no puede convertirse en una tarea exclusiva de entes nacionales, por el contrario, deben ser los actores locales quienes las desarrollen (CPC, CAF & PNUD (2015).

En ese marco, y con el fin de facilitar la implementación del modelo propuesto, se cuenta con cinco líneas de acción que serán objeto de construcción de una caja de herramientas que permita mejorar la gestión de la red de prestadores: los servicios de gestión y colocación, fortalecimiento institucional de la red de prestadores y la articulación de actores en territorio, el financiamiento de las estrategias y programas, la promoción institucional del Servicio Público de Empleo y el seguimiento, monitoreo y prospectiva laboral para la toma de decisiones.

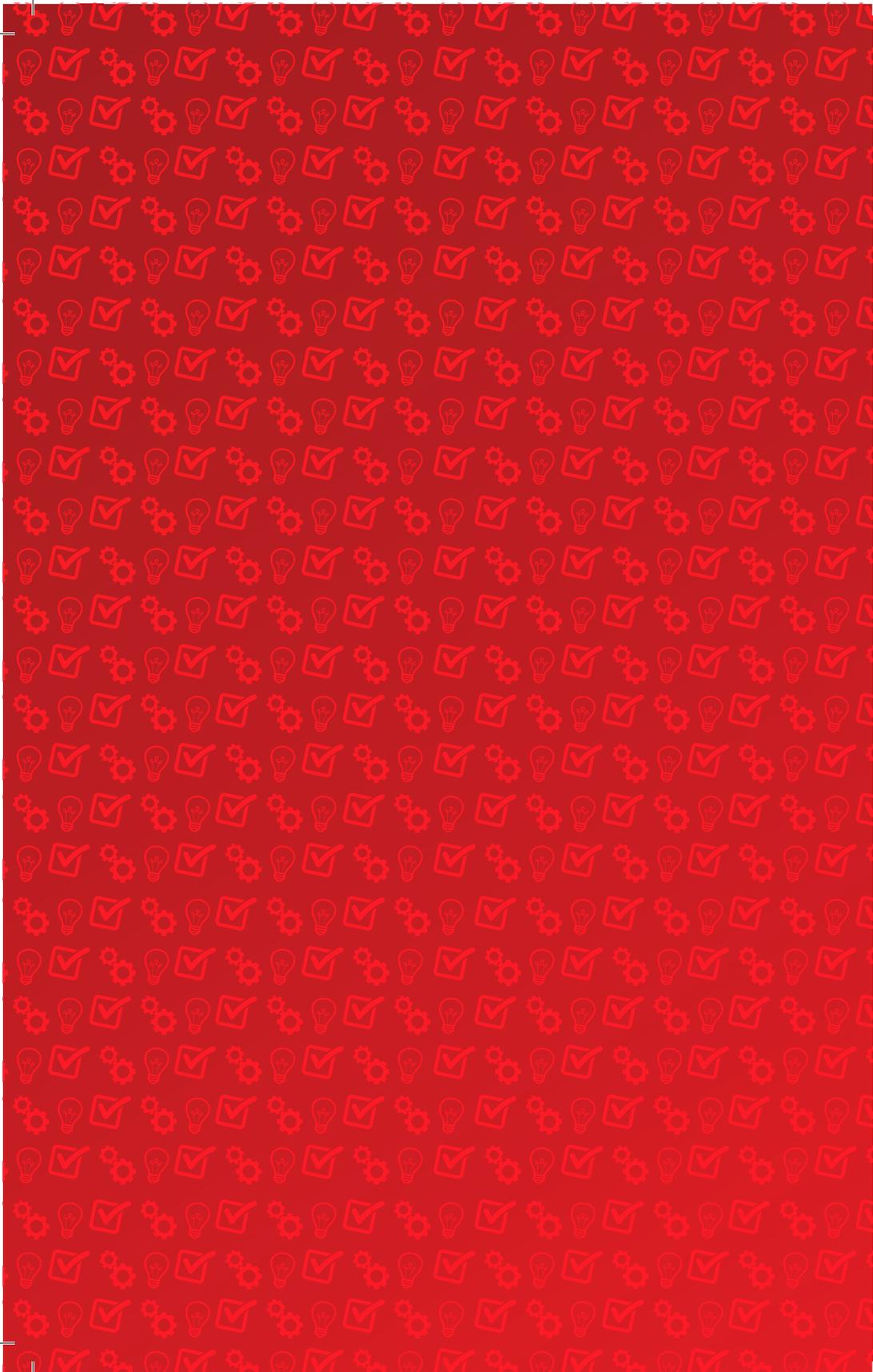
Con el diseño e implementación de la caja de herramientas, se pretende generar documentos técnicos de lineamientos, que respondan



a las necesidades de las agencias de acuerdo con las particularidades de los territorios, para brindar una atención cada vez más especializada a los buscadores de empleo.

Se pretende favorecer el ejercicio de identificación y mitigación de barreras para el empleo desde lo local y para ello, el SPE habría de aportar herramientas técnicas que estimulen, apoyen y favorezcan el desarrollo de estos ejercicios en cada uno de los centros de empleo en las regiones.

El presente documento busca desarrollar la línea de fortalecimiento institucional de la red de prestadores y articulación de actores. En primer lugar, se realizará la descripción de la línea, así como sus objetivos y alcance. Posteriormente se desarrollarán los instrumentos metodológicos contenidos en la caja de herramientas y su ruta de implementación en términos del proceso para llevarla a cabo. Finalmente, se anexarán las herramientas específicas o desarrollos de las mismas.





# 01

## OBJETIVOS

### 1. OBJETIVO GENERAL

- Lograr el comportamiento como red de los prestadores y su articulación con actores claves en territorio, que permita el posicionamiento y mejor funcionamiento del SPE.

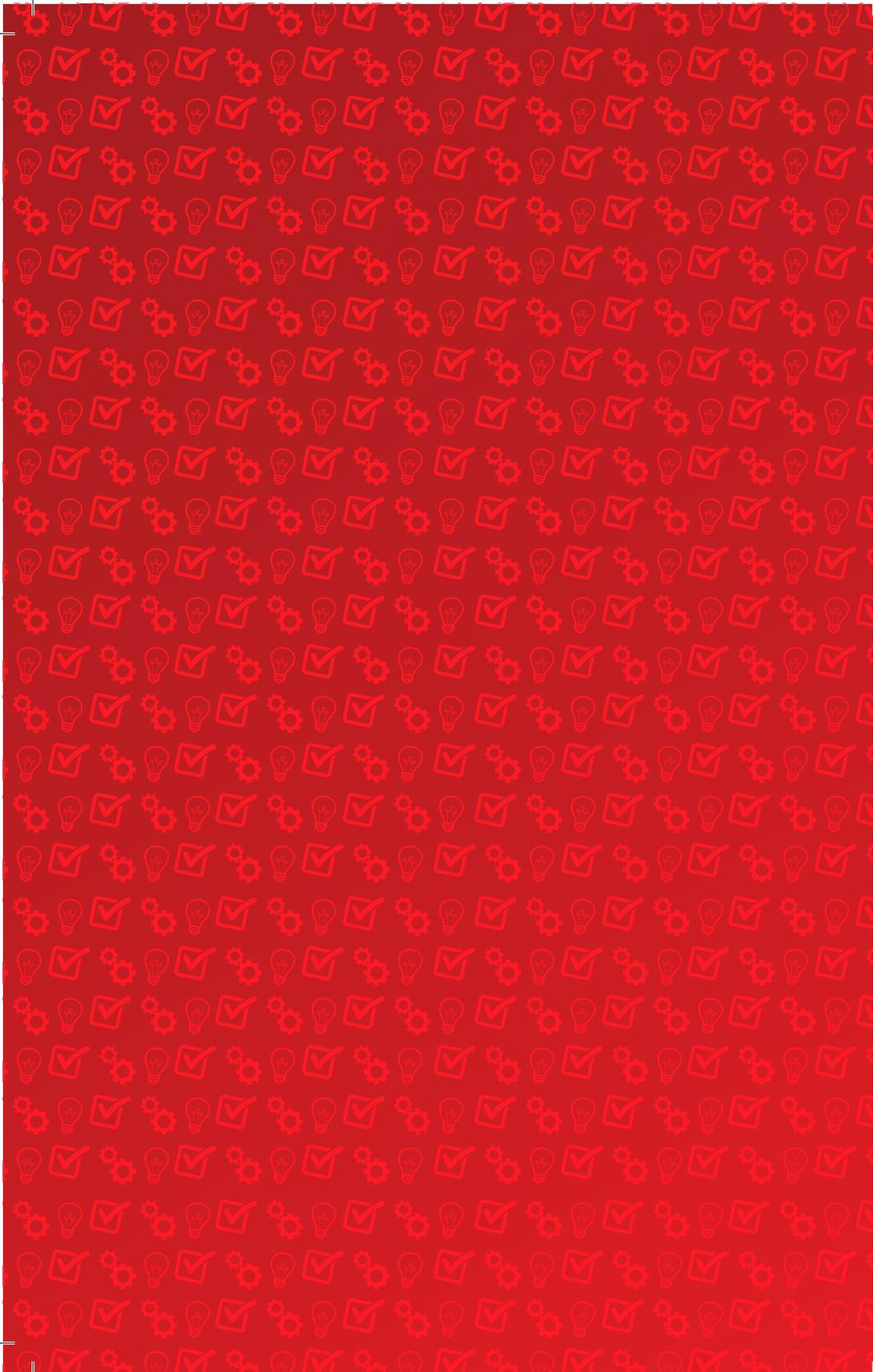
### 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Lograr un conocimiento mutuo entre el SPE y los actores en el territorio (públicos, privados y no gubernamentales).
- Generar herramientas que permitan avanzar en el fortalecimiento institucional de la red de prestadores y su funcionamiento como tal.
- Lograr la vinculación de los entes territoriales con el SPE, independientemente de si son prestadores o no del servicio.
- Participar y tener espacios de articulación de acciones, coordinación de la acción en el territorio y pertinencia y diferenciación de la acción del SPE.
- Facilitar la complementariedad de servicios para el cierre de brechas en búsqueda de la articulación entre prestadores y/o entre los prestadores y otros actores en el territorio, particularmente entes territoriales.
- Promover la articulación de la red de prestadores y la construcción de alianzas entre prestadores y actores en el territorio. En



esta categoría, además de la articulación, se tendrá como resultado la elaboración conjunta de proyectos para presentar a las otras líneas del Fondo de Oportunidades para el Empleo (FOE).







## 02

### DESCRIPCIÓN DE LA LÍNEA

Conforme al enfoque territorial, la redefinición del modelo de intervención, debe ser capaz de dar respuesta a las particularidades y dinámicas de los territorios, diseñando normativas, lineamientos e instrumentos para intervenir en el mercado laboral desde los diversos sectores de la economía. Desde el ámbito territorial, el modelo de intervención responde al concepto de multisectorialidad, dado que ningún sector o entidad por sí misma, es capaz de abordar y dar respuesta integral a los múltiples retos que se presentan en el mercado de trabajo para la generación de empleo.

El abordaje multisectorial, propone la adopción de medidas interinstitucionales para promover la participación activa y la articulación de las instituciones públicas y privadas, orientadas a brindar una atención cada vez más especializada, atendiendo a las diversas estrategias poblacionales, desde las cuales se hace una atención diferenciada a los buscadores de empleo, a través de la *red de prestadores* en el territorio y la integración de diferentes servicios.

Es por ello, que el *Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas* brinda herramientas a las agencias de empleo, para el logro de una efectiva articulación y cooperación interinstitucional y coordinación de sectores de la economía, orientados a la promoción y desarrollo de políticas activas de generación de empleo y mitigación de barreras de acceso al mercado laboral, al igual que a la promoción del Servicio Público de Empleo a nivel regional.

Desde la creación del Servicio Público de Empleo, un elemento fundamental y parte de su razón de existir, es la existencia y la consolidación de una *red de prestadores*, el cambio de un aparente monopolio



público por un lado y una serie de prestadores de organizaciones sociales y privados sin regulación, por el otro.

La consolidación de una *red de prestadores* en el territorio no es una mera sumatoria de las acciones individuales de cada uno de ellos, sino que supone que el funcionamiento en red es deseable y mejora la calidad del servicio. Las brechas que impiden la empleabilidad no se van a cerrar solo con los servicios que prestan hoy los prestadores, no existen ni los recursos, ni los servicios en los centros de empleo para cerrar todas las brechas, pero sí existen en el territorio diferentes actores que realizan acciones pertinentes (oferta social complementaria, emprendimiento, formación para el trabajo).

Articular esa oferta complementaria, que apunta al cierre de brechas existentes en el territorio, aumentará la efectividad del servicio y, por lo tanto, es un objetivo deseable de la acción de la asistencia técnica y de las herramientas que deben construirse colectivamente para ser utilizadas en los territorios. En ese sentido, por una parte, puede haber complementariedades deseables, así como grados de especialización del servicio, pero también actividades que realizadas conjuntamente son más eficientes que realizadas de manera individual (gestión empresarial, identificación de vocaciones y oportunidades territoriales, etc.).

De la misma manera, la *red de prestadores* y la articulación de actores en el territorio pueden producir estrategias de presencia en el territorio articuladas, tanto para la expansión del servicio a municipios donde hoy no se tiene presencia, como para la desconcentración de los servicios en las ciudades.

En el caso concreto del mercado laboral y del papel del servicio de empleo se debe recordar que no responde a lógicas meramente político administrativas y que se debe pensar en las relaciones funcionales y por lo tanto pensar en la escala de las aglomeraciones, pero



a su vez sobre los municipios por fuera del sistema de ciudades su papel es precisamente la integración y facilitar la movilidad laboral voluntaria.

En ese contexto, la selección de ofertas con criterios político-administrativos reduce el tamaño efectivo del mercado laboral y las posibilidades de encuentro entre oferta y demanda. Así mismo, tratar de pensar de manera autárquica el acceso al empleo en entornos laborales que no son lo suficientemente robustos, lleva ineludiblemente a una mirada asistencial del mercado laboral y a priorizar el papel del sector público como generador de empleo.

Se busca definir instrumentos para utilizar los mecanismos de asociatividad territorial para buscar tamaños de mercado laboral donde sea factible la intervención del SPE. Así mismo, se deben pensar maneras novedosas y diversas de atención de territorios diferentes a las aglomeraciones urbanas o municipios del sistema de ciudades; centros móviles, atención estacional, y diferentes formas de acceso deben ser probadas en los diferentes contextos territoriales. Allí será también crucial tener mecanismos de identificación de interés de movilidad laboral voluntaria y generar mecanismos de acceso remoto a la demanda de trabajo.

Sin embargo, todo lo anterior no ocurrirá sin una acción deliberada que lo promueva. Existe lo que se denominan fallas de coordinación, que hace que la *red de prestadores* y la articulación de actores no se produzcan de manera espontánea o por lo menos no en el corto plazo. Por ello, esta línea de la *caja de herramientas* pretende generar instrumentos que faciliten y orienten el ejercicio de la articulación y funcionamiento como tal de la *red de prestadores* y de articular las acciones de los actores en el territorio con el fin de mejorar la efectividad del Servicio Público de Empleo con el mercado laboral.



La línea está compuesta por:

- Fortalecimiento de capacidades:

Consiste en la generación de acciones en las agencias de empleo para garantizar la prestación adecuada de los servicios de gestión y colocación, así como la ampliación de servicios mediante la articulación de actores.

- Herramientas de soporte:

El componente de las herramientas de soporte, como su nombre lo indica, debe facilitar el trabajo de los prestadores y adecuarse a las particularidades propias de su territorio. De alguna manera son herramientas que facilitan una lectura del contexto, tanto en términos normativos, como institucionales, financieros, etc., de manera que la identificación de sus objetivos y metas sean relevantes y pertinentes en el territorio a los cuales pertenecen.

- Identificación de actores y oferta institucional:

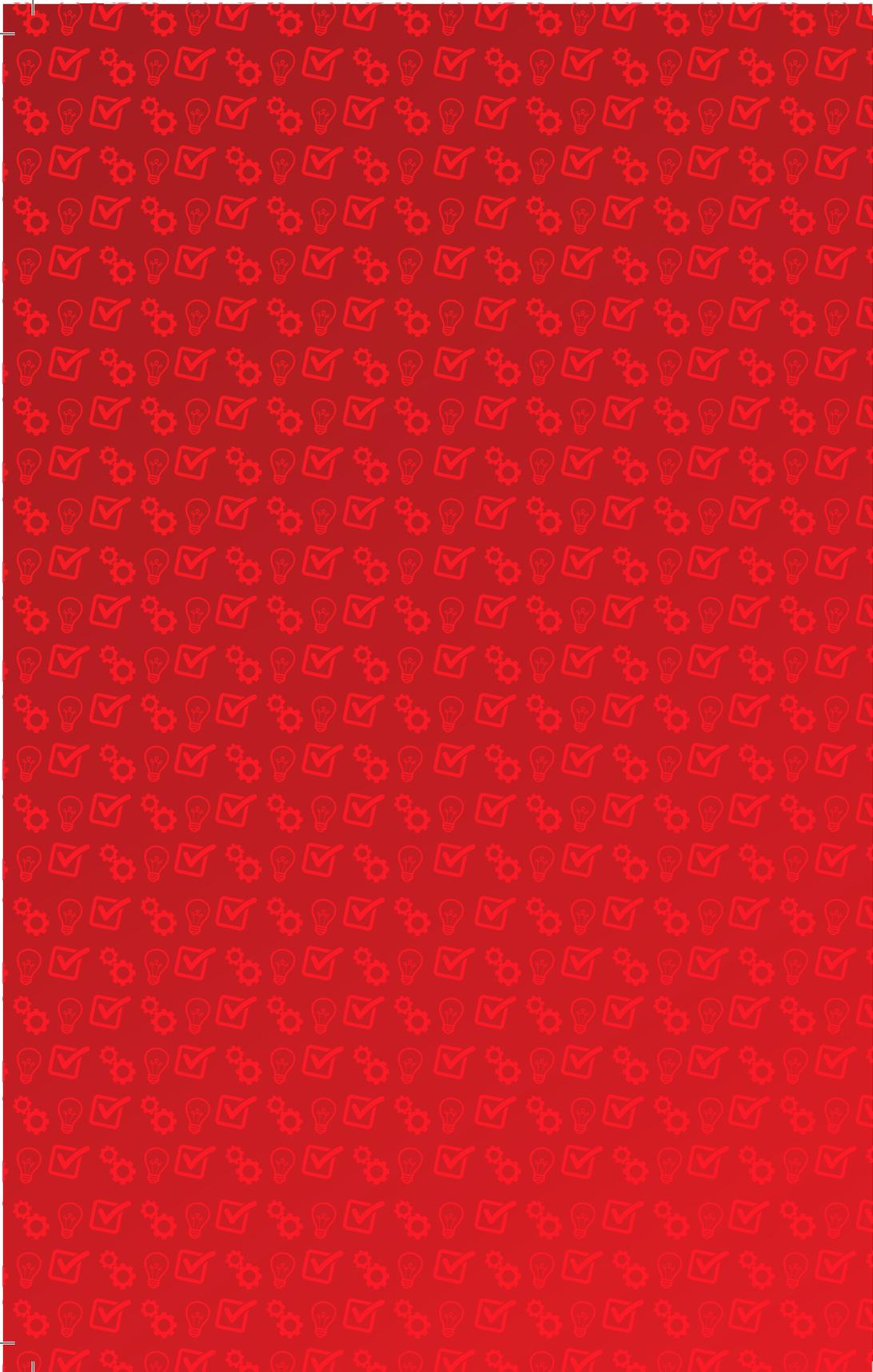
El componente de identificación de actores y oferta institucional pretende generar herramientas para la identificación de elementos que faciliten el funcionamiento en red de los prestadores de un territorio y la articulación con los diversos actores que pueda mejorar el accionar del Servicio Público de Empleo.

- Estrategias y alianzas territoriales:

El componente de estrategias y alianzas territoriales busca proveer herramientas e instrumentos para facilitar la construcción de alianzas con los actores y escalas territoriales pertinentes para mejorar la calidad del SPE y el funcionamiento del mercado laboral en el territorio. Acorde al enfoque del Modelo de inclusión laboral, es necesario el desarrollo de una estrategia de gestión del territorio, donde el



prestador cuente con los insumos y las herramientas necesarias para hacer lectura de sus regiones y poder incidir de manera más significativa en los niveles de empleabilidad de la población, de acuerdo a las necesidades y dinámicas que se enmarque en cada territorio.





## 03

# INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

A continuación, se describen los aspectos principales de los componentes de la línea de acción de la red de prestadores y la articulación de actores que constituyen instrumentos para su desarrollo.

## 1. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LAS AGENCIAS DE EMPLEO.

Como se mencionaba, esta acción estratégica consiste en la generación de acciones en las agencias de empleo para garantizar la prestación adecuada de los servicios de gestión y colocación, así como la ampliación de servicios mediante la articulación de actores. Para una adecuada prestación de los servicios, en el punto de atención se requiere:

- Es necesario que el punto de atención garantice en todo momento y a todos los oferentes la accesibilidad a sus espacios físicos.
- El enfoque psicosocial debe brindarse desde el momento de registro y durante toda la ruta única de empleo, esto contribuye a tener una mayor conexión con el buscador y a humanizar el servicio.
- El personal del punto de atención debe contar con vocación hacia el servicio, el cual atenderá las características particulares de personas y grupos poblacionales en razón de su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad o vulnerabilidad.
- Los empleadores deben registrar las vacantes de manera completa y clara, las cuales no deben atentar contra la igualdad



de género ni deben promover otras formas de discriminación que afecten la inclusión laboral de colectivos de determinada pertenencia étnica, orientación sexual, sexo, religión y discapacidad, entre otras.

- Recuerde incorporar el enfoque diferencial cuando registre a personas con discapacidad, población víctima del conflicto armado, afros, étnicos y demás poblaciones vulnerables.

### 1.1. Fortalecimiento de capacidades para la atención a población con discapacidad.

Generación y fortalecimiento de capacidades en las agencias de empleo, mediante la transferencia de conocimientos a los equipos de trabajo para fortalecer los procesos de gestión y colocación laboral de personas con discapacidad, incluyendo la implementación de ajustes razonables<sup>1</sup> pertinentes en los centros de empleo.

De esta manera para el proceso de registro, se requieren los siguientes ajustes:

Si el oferente presenta algún tipo de discapacidad auditiva, tenga en cuenta las siguientes recomendaciones para una comunicación efectiva:

- Manejo de lenguaje escrito: en un papel o en un archivo de texto de cualquier dispositivo tecnológico, escribir y recopilar la información necesaria para realizar un adecuado registro.
- Lenguaje de señas: en caso que el facilitador de registro posea algún dominio del lenguaje de señas, podrá interactuar de esta manera con el usuario y recopilar la información necesaria.



- Servicio de Interpretación en Línea (SIEL): Es un servicio gratuito de interpretación de señas online. El cual funciona programando un intérprete con dos horas de antelación y garantizando que pueda visualizar al usuario para que pueda traducir de manera hablada lo expresado por la persona. El link para acceder es el siguiente: [www.centroderlevevo.gov.co/siel](http://www.centroderlevevo.gov.co/siel)

Si el buscador es una persona con discapacidad visual se sugiere contar con un facilitador que pueda indagar de manera verbal y consignar la información pertinente para el registro del usuario. Si la persona cuenta con baja visión, se puede recurrir a éste mismo método, contar con lector de pantalla o el software magnificador “Magic Vision” en los computadores de auto-consulta, para que este buscador, de manera autónoma, pueda ingresar su hoja de vida al sistema. Así mismo, es importante que a este buscador se le pueda hacer entrega de información en braille (validando primero si es usuario del mismo).

Si el buscador sufre de alguna discapacidad intelectual, la recomendación es destinar una cantidad de tiempo suficiente para explicar el proceso de registro y realizar la actualización de la hoja de vida.

Si el buscador cuenta con discapacidad psicosocial, el registro se realiza de la misma manera que con las personas que no tienen discapacidad, el principal ajuste está en brindar información clara y sencilla del proceso y de cada uno de los pasos que componen la ruta de empleabilidad, de ser posible entregar información escrita recordando los tiempos o citas a las que debe asistir.

Si el buscador cuenta con sordo-ceguera se debe indagar el sistema de comunicación que usa para poder brindar una atención adecuada. La mayoría de las personas sordo-ciegas tienen residuos visuales y/o auditivos por lo que se puede recurrir a alguna de las estrategias comentadas anteriormente.



Es de anotar, que en función de garantizar los ajustes para la prestación del servicio a PCD es necesario tener en cuenta los procesos de orientación e intermediación laboral:

**Recuerde:** Para aquellos casos en donde los oferentes sean personas con discapacidad (PCD), se deben incorporar las condiciones mínimas de acceso según el tipo de discapacidad, las cuales pueden ser de tipo: visual, auditiva, física, mental, psicosocial, sordoceguera, cognitiva o intelectual u otra y en algunos casos asociadas.

En ese contexto, acorde al tipo de discapacidad se relacionan a continuación las siguientes condiciones mínimas de acceso:

- **Auditiva:** existen mecanismos accesibles como intérpretes de lenguaje de señas, SIEL o uso del centro de relevo, a fin de informar a los oferentes acerca de ofertas laborales, mecanismos de selección, tipo de contratación, horarios y salario.
- **Visual:** se utilizan formatos accesibles para informar a la población con discapacidad visual acerca de ofertas laborales, mecanismos de selección, tipo de contratación, horarios y salario.
- **Sordoceguera:** existen mecanismos de comunicación como el apoyo de guías intérpretes, para informar a los oferentes con sordoceguera acerca de ofertas laborales, mecanismos de selección, tipo de contratación, horarios y salario.
- **Física:** el centro de empleo tiene en cuenta la accesibilidad para que los posibles candidatos con discapacidad participen en el proceso de selección en la empresa
- **Intelectual:** la información acerca de ofertas laborales, mecanismos de selección, tipo de contratación, horarios y salario, es



suministrada en un lenguaje claro y sencillo para la población con discapacidad intelectual.

- Psicosocial: se brinda a la persona con discapacidad psicosocial el acompañamiento necesario en el proceso de intermediación con la empresa.

En lo que concierne a la confirmación de la preselección y su consecuente ajuste, se integran los elementos recogidos en el proceso de preselección y se valida con el perfil requerido y la vacante solicitada, para luego determinar conclusiones. Pueden incluir recomendaciones y observaciones que servirán de insumo tanto para la visita domiciliaria (si aplica) como para las entrevistas con el empleador.

## 1.2. Fortalecimiento de capacidades para la atención con equidad de género.

Corresponde al conjunto de actividades relacionadas con procesos de formación de formadores conducentes a generar capacidades de atención en gestión de empleo e intermediación laboral desde la perspectiva de equidad de género entre los equipos de trabajo y colaboradores de las agencias de empleo. La formación de formadores comprende el entrenamiento a través de transferencias de contenidos, metodologías y herramientas conceptuales y prácticas que le permitan a los responsables y facilitadores de los procesos de la ruta única de empleo, conocer el contexto de las brechas de género en el mercado laboral y adquirir los conocimientos para brindar servicios de gestión y colocación desde la perspectiva de género. Asimismo, el fortalecimiento de capacidades en esta estrategia, contempla la realización de diagnósticos de barreras de género a nivel territorial; identificación de estereotipos de género y evaluación pre y post a los equipos de trabajo de las agencias que permitan monitorear el proceso de formación de formadores y realizar los ajustes en los niveles de intervención definidos. Finalmente, este componente contempla que,



por un periodo de tiempo determinado, la agencia adopte acciones de acompañamiento y reentrenamiento a los colaboradores de las agencias de empleo para apropiar el enfoque de género en los servicios de la ruta. El fortalecimiento de capacidades podrá ser brindado a través de la articulación con otros actores y conforme a las condiciones técnicas definidas por la Unidad del Servicio Público de Empleo en el marco de la estrategia de inclusión laboral con equidad de género.

### 1.3. Fortalecimiento de capacidades para la atención a víctimas del conflicto armado.

Dentro del fortalecimiento de capacidades de las agencias de empleo para la inclusión laboral de víctimas del conflicto armado, se prevén acciones encaminadas al conocimiento del marco normativo y a los lineamientos de diferentes sectores que buscan la protección, atención e inclusión de personas víctimas del conflicto armado en Colombia. En este componente, se busca la articulación de actores en territorio como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y con la demás oferta programática social y de empleabilidad que se disponga.

## 2. HERRAMIENTAS DE SOPORTE

En ese contexto, se propone la construcción de unas herramientas que servirán para el desarrollo interno de las agencias de empleo.

### 2.1. Planeación Estratégica

Es un instrumento que le permite a la agencia de empleo tomar decisiones de acuerdo a la situación actual y futura de la misma, teniendo en cuenta el contexto para realizar los cambios correspondientes que permitan alcanzar los objetivos y metas propuestas.



“Consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción o estrategias para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la Planeación Estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de cualquier organización. A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), la Planificación Estratégica establece cuáles son las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”, el cual puede estar referido al mediano o largo plazo. La definición de los Objetivos Estratégicos, los indicadores y las metas, permiten establecer el marco para la elaboración de la Programación Anual Operativa que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto”<sup>2</sup>.

Su valor radica en que la agencia de empleo podrá identificar y analizar su entorno, definir objetivos y trazar una ruta dirigida al cumplimiento de sus metas teniendo en cuenta el contexto, y con base en ello, poder establecer las acciones necesarias a desarrollar.

El objetivo general de la planeación estratégica es diseñar un conjunto de acciones a largo y mediano plazo que permitan alcanzar los objetivos estratégicos establecidos dentro de cualquier organización. De la misma forma se pueden plantear como objetivos específicos:

- Análisis del entorno de la agencia de empleo.
- Identificación de metas y objetivos institucionales.
- Establecimiento de indicadores y seguimiento para evaluar el alcance del objetivo.
- Aumentar la efectividad.

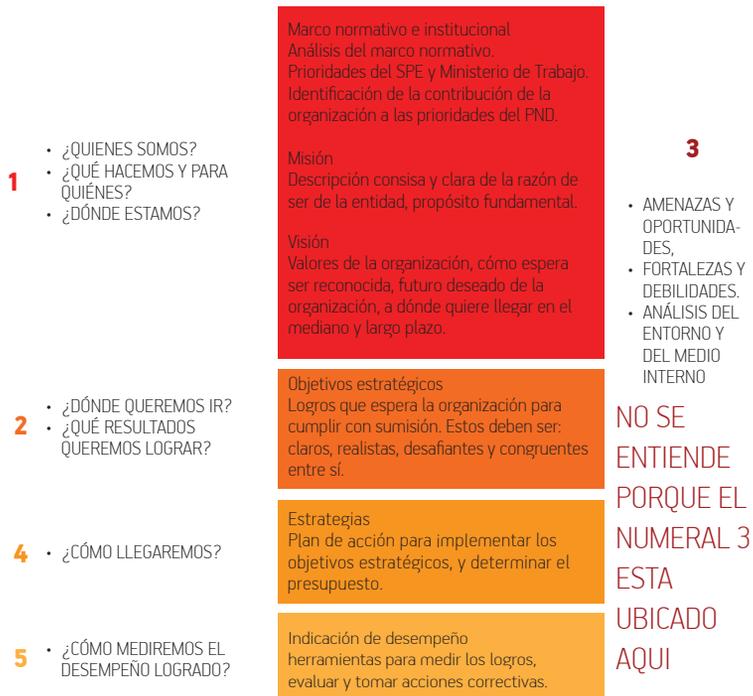
---

<sup>2</sup> Armijo Marianela (2009). CEPAL. Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público.



- Dar cumplimiento a la misión y visión de la agencia de empleo.
- Definir los objetivos y cómo alcanzarlos.

Figura N°3 Esquema de Planeación Estratégica



Fuente: Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. (2009)

### Pasos para la puesta en marcha de la planeación estratégica:

- Definición de los responsables:

Aunque son responsables todas las personas que se encuentren trabajando desde los diferentes puestos de trabajo o roles que le han sido asignados, quien asume la responsabilidad principal en cada



agencia de empleo será la persona que asuma las funciones en la coordinación. Esta persona será responsable de liderar el proceso de la planeación estratégica y hacer que su equipo de trabajo se involucre, organizará y guiará la definición de los objetivos, la misión y la visión; alrededor de la coordinación se articulará el trabajo que realice cada agencia de empleo.

La labor de la coordinación es fundamental porque de acuerdo a los resultados del proceso de la planeación estratégica será el desempeño de la agencia de empleo, y estos a su vez impactarán en los servicios de gestión y colocación que prestan a la ciudadanía.

- Elementos del proceso de la planeación estratégica:

El proceso de planeación estratégica permite formular o revisar aspectos esenciales de cualquier organización, los cuales orientarán las estrategias y la definición de los objetivos.

- Misión

Responde al propósito de la agencia de empleo:



La misión debe dar cuenta del quehacer de la agencia de empleo, si ya cuenta con una misión, revise que responda a las preguntas del gráfico. En caso que sus objetivos, funciones o metas hayan sufrido cambios, es importante que revise si es necesario reformular la misión.



## - Visión

Presenta cómo se ve a futuro la agencia de empleo.



La visión permite dar a conocer los valores y aportes que hará la agencia de empleo a través de la prestación de los servicios, si es posible puede poner una fecha en la cual considera alcanzará esa situación deseada.

## - Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos permiten alcanzar la misión y visión definida para la agencia de empleo. Los objetivos deben ser claros, alcanzables, medibles.

Estos objetivos deben señalar cuál es la situación que se espera mejorar, cómo se va a contribuir. Deben expresarse como resultados, por ejemplo: fortalecer, apoyar, reducir, mejorar, contribuir, aumentar. Recuerde que debe contribuir a la misión definida para la agencia de empleo.

Otro tipo de objetivos son los tácticos: son objetivos de mediano plazo y corresponden más a ciertas áreas específicas de la agencia de empleo.

Y finalmente los objetivos operacionales: corresponden a objetivos del nivel operativo de la agencia de empleo. Son de corto plazo y



están relacionados con las actividades desarrolladas en las áreas de la agencia.

Ejemplo:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS TÁCTICOS	OBJETIVOS OPERATIVOS
Aumentar el posicionamiento de la agencia frente a los empleadores.	Aumentar la capacidad de gestión de las vacantes inscritas en la agencia.	Reducir los tiempos de atención para gestionar las vacantes.
		Aumentar los canales de atención para gestionar las vacantes.
	Aumentar la satisfacción de los empleados sobre el acompañamiento realizado por la agencia.	Aumentar el registro de empleadores por tamaño de empresas.
		Incrementar el acompañamiento a las empresas inscritas en la agencia

## 2.2. Gestión de las agencias de empleo

### 2.2.1. Definición de recursos

Una vez realizado el desarrollo del análisis del entorno donde se ha podido identificar y analizar los actores clave y la oferta institucional, en el cual se pueda mapear la dinámica en la zona de influencia, de haber establecido la razón de ser de la agencia y definir hacia dónde quieren llegar mediante la formulación de objetivos definidos es necesario identificar los recursos que se requieren para llegar al escenario deseado y con qué recursos cuenta la agencia en el momento del análisis.



### 2.2.1.1. Análisis de la capacidad instalada<sup>3</sup>

Corresponde al número de usuarios del servicio público de empleo que el prestador está en capacidad de atender, teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta y el tiempo que le dedica a la atención. Su cálculo permite realizar un ejercicio de planeación más cuidadoso y aterrizado a la realidad, ya que se tienen en cuenta los recursos disponibles.

Para el cálculo de la capacidad instalada debe remitirse al anexo N° 1 A y B donde encontrará una matriz que permite estimar la capacidad instalada para agencias de empleo.

### 2.2.1.2. Modelo de competencias para los prestadores

Corresponde a los objetivos estratégicos de los prestadores del Servicio Público de Empleo, desarrolla la perspectiva de aprendizaje del talento humano a través de un modelo coherente que alinea la selección, formación, valoración y desarrollo del personal.

Es una herramienta que acompaña al personal en la gestión y el mejoramiento de su desempeño, proporcionándole la información de las competencias requeridas para los cargos de los prestadores y a la vez actividades que propenden por su desarrollo, buscando así que las personas, de forma autónoma, crezcan en el cargo actual y en otros niveles de mayor complejidad.

---

<sup>3</sup> Corresponde a la capacidad disponible permanentemente en una empresa para la producción de un bien o la prestación de un servicio bajo condiciones normales (Miranda, 2005).



### 2.2.1.2.1. ¿Qué son las competencias?

Las competencias<sup>4</sup> hacen referencia a la facultad para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas, en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal. Están determinadas por aspectos que se relacionan con la imagen que la persona tiene de sí misma, la forma como afronta la realidad de su vida diaria, las estrategias o mecanismos a los que habitualmente recurre para resolver los problemas y la forma usual de interactuar con los demás. Estos elementos sirven para preestablecer unas conductas que a su vez contribuyen a predecir un desempeño específico.

Las competencias pueden ser adquiridas o desarrolladas. El Servicio Público de Empleo realizó un análisis de los perfiles de los cargos que se encuentran en las diferentes agencias de empleo e identificó algunas competencias que son importantes en la prestación del servicio. A continuación, se presenta un listado de competencias genéricas y específicas y algunos elementos que pueden servir como guía en la construcción o fortalecimiento de estos perfiles.

COMPETENCIAS GENÉRICAS	COMPETENCIAS ESPECÍFICAS
Interés por los usuarios	Orientación al mejoramiento continuo
Trabajo en Equipo	Agudeza Comercial
Integridad	Habilidades de Negociación
Compromiso laboral	Orientación a los resultados
	Comunicación de Impacto
	Análisis y Síntesis
	Tolerancia a la Presión y Frustración

<sup>4</sup> Decreto 2852 del 06 de diciembre del 2013, Artículo 62.



## COMPETENCIAS GENÉRICAS

## COMPETENCIAS ESPECÍFICAS

Gestión de personas

En el anexo N°2 encontrará unas matrices que le ayudarán con el análisis de competencias y le serán útiles para diligenciar el anexo N°3 correspondiente a las descripciones del cargo.

### 2.2.2. Gestión de los procesos y procedimientos de una agencia de empleo

Como parte del proceso de mejoramiento de la agencia de empleo es importante realizar un diagnóstico que permita identificar en qué fase del proceso se encuentra: diseño, modelación y ejecución, y por último monitoreo y optimización.

1. Diseño: componente fundamental en la implementación de un sistema de gestión de calidad ya que permite a las entidades esquematizar lo que será su propio modelo, de acuerdo con las exigencias de la norma NTC-GP 1000:2004 y bajo el ciclo PHVA (Planificar- Hacer- Verificar-Actuar). En este sentido, la fase de diseño da respuesta a la Planificación del SGC. El anexo N°4 presenta una guía que lo orientará en el desarrollo para el diseño de sus procesos.
2. Modelación: el propósito es elaborar un diagrama de flujo que consiste en la realización de una representación gráfica de un proceso. Cada paso del proceso es representado por un símbolo diferente que contiene una breve descripción de la etapa de proceso. Los símbolos gráficos del flujo del proceso están unidos entre sí con flechas que indican la dirección de flujo del proceso. El diagrama de flujo ofrece una descripción visual de las actividades implicadas en un proceso, mostrando la relación secuencial entre ellas, facilitando la rápida comprensión de cada actividad y su relación con las demás, el flujo de la información y los materiales, las



ramas en el proceso, la existencia de bucles repetitivos, el número de pasos del proceso, las operaciones de interdepartamentales. Facilita también la selección de indicadores de proceso. (AITECO, 19992013 Aiteco Consultores, SL. Todos los derechos reservados.) Diagramar el flujo que le permite evidenciar de forma sencilla la interrelación de los procesos de la ruta de empleabilidad. El anexo N°5 presenta una guía que lo orientará al documentar sus procesos y procedimientos con la finalidad de mantener controles internos que van a permitir una mejor gestión y desempeño por parte del personal en cada área.

3. Ejecución: incluyen procesos de medición y seguimiento, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y misionales.

La definición de los procedimientos hace parte de la modelación y ejecución y describe de forma clara e inconfundible los pasos para iniciar, desarrollar y concluir una serie de actividades secuencialmente establecidas en un proceso que da como resultado final un producto o un servicio. El anexo N°6 presenta una guía que lo orientará para la elaboración en el cuerpo del procedimiento.

4. Monitoreo y Optimización: corresponde a la realización de la medición del cumplimiento o el incumplimiento de la ruta de empleabilidad, monitoreando constantemente los puntos críticos sobre la ejecución de las actividades y sus respectivos resultados, que permiten determinar acciones preventivas. En el anexo N°7A encontrará una guía que lo orientará sobre la administración del riesgo.

Una vez realizada la evaluación y calificación de cada uno de los riesgos asociados a los servicios de la agencia de empleo, es importante establecer un orden de prioridades, teniendo en cuenta: a) Evitar el riesgo, para lo cual es necesario que decida sobre no proceder con la actividad que causa el riesgo o buscar alternativas para obtener el



beneficio para la prestación del servicio. b) Aceptar el riesgo cuando no puede ser evitado ni ser transferido o el costo de evitarlo o transferirlo es muy alto. En ese caso se recomiendan medidas para reducir el riesgo o mitigar su impacto, así como el monitoreo. c) Reducir la probabilidad de la ocurrencia del evento, cuando el riesgo requiere ser aceptado.

Se sugiere que la agencia de empleo realice un monitoreo constante de los riesgos de los procesos de la misma, pues las circunstancias cambian rápidamente y los riesgos no son estáticos. La matriz de riesgos, la cual incluye el plan de tratamiento, requiere ser revisada continuamente y realizar ajustes a las respuestas de acuerdo a las circunstancias.

Para identificar y analizar los riesgos se diseñó una matriz que se encuentra en el anexo N°7B Matriz de riesgos, de la cual puede hacer uso en su agencia de empleo.

Finalmente, un plan de mejora es un conjunto de medidas de cambio que se toman en la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo para mejorar su rendimiento, eficiencia y la calidad del servicio, teniendo como objetivo definir mecanismos que permitan a las agencias alcanzar aquellas metas que se han propuesto mediante la identificación de riesgos y trabajar en soluciones que generen mejores resultados.

### 2.2.3. Plan de acción – Plan de trabajo.

Una vez que la agencia de empleo ha realizado un ejercicio de planeación consecuente con los contenidos de los módulos propuestos, es indispensable organizar y orientar estratégicamente los procesos, los recursos y las acciones hacia el logro de los objetivos y las metas planteadas. Esto se logra mediante el uso de una herramienta muy conocida en las organizaciones, denominado plan de acción, el cual facilita la definición y organización de las acciones y recursos en fun-



ción de los objetivos planteados por la agencia y a su vez, permite concretar indicadores que contribuirán al seguimiento y evaluación de los objetivos, para la oportuna toma de decisiones.

Para elaborar el *plan de acción* de la agencia se requiere conocer y aplicar otras herramientas de diagnóstico y estrategias que sirven como insumo para su elaboración, las herramientas de diagnóstico son: la *exploración del entorno*, la *matriz del cambio* y la *matriz DOFA*; por su parte las herramientas estratégicas son: el *mapa estratégico* y el *cuadro de mando Integral*, los cuales sumados con el *plan de acción* integrarán lo que se llama el *plan estratégico* de la *agencia*. El presente módulo comprende tanto la descripción de estos conceptos y herramientas como su aplicación, para la elaboración del plan de acción de la *agencia*, el cual se constituirá como *hoja de ruta* para el cumplimiento de las metas y objetivos que en él se plasmen.

#### 2.2.4. Plan estratégico.

Es la concreción de los objetivos (estratégicos, tácticos y operativos), las metas y las actividades por realizar.

##### 2.2.4.1. Diagnóstico.

Para desarrollar plan estratégico se sugiere partir de un diagnóstico de la situación actual y de las tendencias del mercado. A continuación, se presentan tres herramientas sencillas y útiles:

- a. Exploración del entorno: consiste en el reconocimiento de las tendencias o los posibles cambios que se avecinan desde los diferentes ámbitos del entorno; normativo, político, social, económico, ambiental, tecnológico, cultural y organizacional. Esta herramienta comprende el análisis tanto de fuentes primarias, como entrevistas o documentos oficiales, y fuentes secundarias, como consulta de noticias, portales y demás. El objetivo no es solo cap-

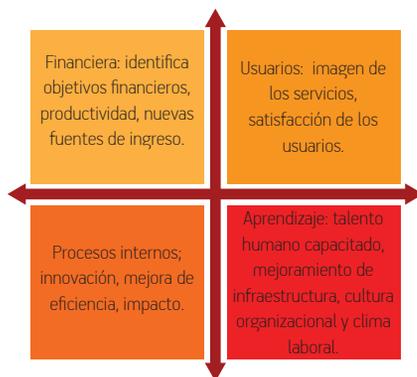


turar información sino entender como los cambios del entorno inciden en el comportamiento competitivo de la empresa y categorizar esos cambios dependiendo de su incidencia. (Rodríguez, Sbrocca, Fernández, & Assandri)

- b. Matriz del cambio: con base en la exploración del entorno, se clasifican los resultados encontrados en cambios temidos, presentidos y anhelados para el futuro desde los diferentes ámbitos de interés (Mojica, 2012).
  - Cambios esperados: son circunstancias que vemos que van a venir y que van a favorecer el desempeño de la agencia.
  - Cambios temidos: son circunstancias que vemos que van a venir pero que van a perjudicar el desempeño de la agencia.
  - Cambios anhelados: son situaciones que nos gustaría que ocurrieran porque van a favorecer el desempeño de la agencia.
- c. Matriz DOFA: Permite hacer un diagnóstico real de la situación de una empresa u organización, analizando desde el interior de la organización las fortalezas y debilidades y desde el exterior las oportunidades y amenazas (Mojica, 2012). Para elaboración de la matriz DOFA se sugiere remitirse al anexo N°8 que le permitirá tener una guía de orientación para la construcción de la matriz DOFA.

#### 2.2.4.2. Mapa estratégico.

El mapa estratégico es una herramienta que permite alinear estratégicamente la agencia de empleo bajo la perspectiva financiera, usuarios, procesos internos, aprendizaje y crecimiento. Nos ayuda a identificar cómo vamos a lograr los objetivos propuestos, la misión y la visión. Esta herramienta se retomará en el módulo del *plan de acción*.



### 2.2.4.3. Cuadro de mando integral:

es una herramienta que traduce la estrategia en objetivos relacionados entre sí, medidos a través de indicadores que permiten orientar acerca del rendimiento de las cuatro perspectivas anteriormente vistas. Su uso requiere una aplicación cíclica continua, que se puede sintetizar en estos pasos (Zaratiegui, 1999):



### 2.2.4. Plan de acción.

es una presentación resumida de las tareas que deben realizarse por ciertas personas, en un plazo de tiempo específicos, utilizando un monto de recursos asignados con el fin de lograr los objetivos planteados en el mapa estratégico. El plan de acción es un espacio para



discutir qué, cómo, cuándo y con quién se realizarán las acciones (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia)

Elementos del plan de acción:

- a. Qué se quiere alcanzar (objetivo).
- b. Cuánto se quiere lograr (cantidad y calidad).
- c. Cuándo se quiere lograr (en cuánto tiempo).
- d. Con quién y con qué se desea lograrlo (personal, recursos financieros).
- e. Cómo saber si se está alcanzando el objetivo (evaluando el proceso).
- f. Cómo determinar si se logró el objetivo (evaluación de resultados).

Los planes de acción solo se concretan cuando se formulan los objetivos y se ha seleccionado la estrategia a seguir, los cuales se encuentran detallados en el mapa estratégico y en el cuadro de mando integral. De allí, que los principales problemas y fallas de los planes se presentan en la definición de los detalles concretos.

Con el fin de contar con una sola herramienta que le permita el seguimiento de sus acciones, es recomendable concentrar, en los planes de acción, todas las iniciativas que le permitan en cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas; así como, aquellas actividades que vayan surgiendo para mejorar la calidad de la prestación de los servicios, tales como:

- a. Compromisos acordados en mesas técnicas (espacios de concertaciones entre la Unidad del Servicio Público de Empleo y cada prestador).
- b. Acuerdos de mejora provenientes de visitas de asistencia técnica.



- c. Estrategias de choque para movilizar programas o proyectos estratégicos.
- d. Estrategias para medir, analizar y tomar decisiones para mejorar la satisfacción del usuario.
- e. Las demás fuentes se encuentran detalladas en la herramienta propuesta a continuación.

Para la elaboración del *cuadro de mando integral* y el *plan de acción* revise el anexo N°9 en formato Excel.

#### 2.2.5. Control de la gestión en las agencias de empleo.

Este módulo se orienta hacia los indicadores. Tal y como se referencia en el módulo 6 de la presente *caja de Herramientas*, en la línea de acción de *seguimiento, monitoreo y prospectiva*, un indicador es una variable o relación de variables cuantitativas o cualitativas que miden las características o los comportamientos de un tema de estudio, cuyo análisis periódico permite evaluar el desempeño y evolución en el tiempo (MORA, 2014). Para construir un indicador es necesario definir cuatro aspectos principalmente, una vez establecidos se complementan con más propiedades que constituirán la hoja de vida del indicador:

Una vez definido qué se quiere lograr en la agencia de empleo, es necesario definir los indicadores que permitan medir el cumplimiento de los objetivos. Para esto, se construye una cadena de resultados<sup>5</sup> que parte de los insumos y actividades que se requieren para obtener

---

<sup>5</sup> Se entiende por cadena de resultados, el conjunto de actividades que se desarrollan para obtener un conjunto de servicios deseados. Dichos servicios producen un efecto deseado o cambios de corto y medio plazo, y una combinación de efectos produce un impacto o beneficio final de una política pública o intervención (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).



los servicios que derivan en efectos e impacto, es decir, el logro de la visión y objetivos en el tiempo. Una adecuada medición de la cadena de resultados a través de indicadores de desempeño es un elemento central a la hora realizar control.

Para las agencias que recién inician operación, se recomienda realizar medición de la ejecución de los recursos y el desempeño de las actividades para establecer la línea base o primera medición de indicadores, lo que les permitirá establecer comparaciones posteriores e identificar desviaciones o cambios conforme se estabiliza la operación de los puntos de atención.

Con el fin de retomar los ejercicios ya realizados como producto de la planeación regular de la entidad, se recomienda realizar un inventario de indicadores, ajustados con base a las orientaciones anteriores, y posteriormente, confrontarlos contra los objetivos estratégicos, tácticos y operativos, de manera que permitan medir el cumplimiento de dichos objetivos. En el anexo N°10 encontrará una matriz que le ayudará para realizar el inventario de indicadores.

Una vez realizado el inventario de los indicadores, es necesario confrontarlos contra los objetivos estratégicos, tácticos y operativos que se desarrollaron en el módulo 1. Ver anexo N°11 donde encontrará una guía orientadora para hacer el cruce de objetivos Vs. indicadores.

Finalmente, se recomienda realizar una hoja de vida por indicador que les permitirá mantener un concepto unificado de su cálculo (MORA, 2014), interpretación y demás factores. Para esto último debe remitirse al anexo N°12 donde hay un ejemplo de hoja de vida de un indicador el cual le servirá de modelo para desarrollar los de su agencia, de igual manera, en el componente de *gestión del prestador* del módulo 6, se desarrolla a profundidad dicha acción estratégica.



## 2.3. Normatividad

Por otra parte, conocer el marco jurídico del SPE es una acción estratégica que busca ser una herramienta tendiente a que la *red de prestadores* conozca toda la *normatividad* desde la creación del Servicio Público de Empleo, de manera permanente y para los fines propios de la gestión de las agencias de empleo en los territorios.

### 2.3.1. Normograma

La Constitución Política estableció como pilar fundamental del Estado la protección al trabajo y señaló como un deber de éste, intervenir en la economía para garantizar el pleno empleo del recurso humano. En desarrollo de lo anterior, la Ley 1636 de 2013 creó el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual está integrado, entre otros componentes, por el Servicio Público de Empleo, el cual busca la mejor organización del mercado laboral ayudando a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de sus empresas. Este servicio fue reglamentado a través del Decreto 1072 de 2015 y desarrollado mediante resoluciones y circulares externas.

Es de gran importancia y trascendencia que el recurso humano, los empleadores, personas interesadas en ser autorizadas y *red de prestadores* conozcan el marco normativo previsto para la prestación del servicio, con el fin de hacer efectivos sus derechos, cumplir obligaciones, deberes, principios, requisitos y procesos establecidos, entre otros.

La unidad ha dispuesto la herramienta de consulta denominada *Normograma* para dinamizar y facilitar el conocimiento, contextualización y búsqueda en la normativa aplicable al Servicio Público de Empleo por parte de los destinatarios de la misma.



Esta herramienta cuenta con tres funcionalidades que facilitan la búsqueda de contenidos, las cuales son:

- Búsqueda por norma. Contempla el listado de las normas vigentes, organizado por tipo y orden cronológico de expedición.
- Búsqueda por tema. Presenta el esquema de la normativa organizado mediante temas y subtemas, los cuales individualizan y caracterizan el articulado que compone las diferentes normas.
- Búsqueda por texto. Permite a los usuarios realizar búsquedas por palabras, arrojando resultados sobre las coincidencias en los textos normativos y las opciones de la estructura normativa.

### 3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y OFERTA INSTITUCIONAL

#### 3.1. Mapa de actores en el territorio.

El mapa de actores debe permitir identificar todos aquellos actores institucionales que puedan generar algún aporte o complementariedad con la oferta de servicios del SPE, o que permita facilitar y mejorar la pertinencia y efectividad de los mismos. Por ello, el mapa de actores debe identificar en primer lugar la relación (directa o indirecta) de cada actor con el SPE.

Sobre los actores en el territorio se tienen varios insumos, tal vez el principal sea el que se tiene a nivel departamental relacionado con los temas de empleo y que fue un ejercicio construido por el Ministerio de Trabajo. Un primer elemento sobre el que se puede construir es dicho ejercicio. Sin embargo, el mercado laboral no es propio de la escala departamental, por lo que el mapa de actores debe ser complementado.



El *mapa de actores* debe construirse a nivel municipal y a nivel metropolitano cuando se trate de municipios que hacen parte de las 18 aglomeraciones del sistema de ciudades en aquellos territorios donde el SPE hace presencia con centros de empleo.

El *mapa de actores*, en el caso de los prestadores, debe hacer un especial énfasis en los otros actores que hacen parte de la *red de prestadores* y debe ser un instrumento que permita identificar tempranamente oportunidades de articulación, complementariedad y trabajo en red.

Además de la identificación de actores y su nivel de pertinencia y liderazgo, en el mapa de actores se deben identificar los espacios de articulación existentes (en materia de empleo y en general en temas económicos) y con ello las posibilidades de participar en dichos espacios.

De la misma manera, el *mapa de actores* debe permitir identificar los beneficios de la articulación y la coordinación con ejemplos concretos: buenas prácticas (los beneficios deben ser mayores que los costos de transacción). Los costos se perciben y producen primero que los beneficios, existen costos iniciales que difícilmente alguien va a asumir. Se requiere conocimiento previo e identificación de liderazgos para la articulación.

### 3.2. Mapa de la oferta institucional existente.

Por otra parte, se debe contar con un mapa de la oferta institucional existente en los diferentes niveles de gobierno de manera que facilite la identificación de aquella oferta institucional, e incluso de aquellos actores relevantes del territorio identificados en el mapa de actores, con la que pueden establecerse sinergias y complementariedades de la oferta de servicios del SPE.



Dicha identificación de la oferta de servicios en el territorio, más que un listado de programas y proyectos, debe identificar aquellos servicios pertinentes de ser articulados para facilitar el cierre de brechas de empleabilidad. Por ello, la identificación de dicha oferta requiere como requisitos la identificación de las brechas en el territorio

#### 4. ESTRATEGIAS Y ALIANZAS TERRITORIALES

En relación con la escala es importante identificar la pertinencia para el mercado laboral, de lo municipal a lo nacional. La escala prioritaria es la pertinente al mercado laboral: municipal o aglomeración (metropolitano). De manera complementaria se deben identificar otros niveles territoriales (regional y subregional), así como diferentes figuras asociativas como las regionales, las asociaciones de municipios o las provincias. En caso de no existir otras instancias o cuando sea pertinente para la articulación y la ampliación de la cobertura en los territorios rurales, se puede recurrir al nivel departamental.

De la misma manera, se debe propender por articular la prestación del servicio en todos aquellos territorios donde se produce el fenómeno metropolitano (18 aglomeraciones) e identificar y propender por el establecimiento de alianzas que permitan la expansión del servicio en los territorios rurales y priorizados en el post-conflicto.

Se propone en ese contexto la construcción de: a) articulación con los municipios en torno a los planes de desarrollo, b) estrategia de articulación metropolitana y aglomeraciones, c) estrategia de ampliación de cobertura rural y d) estrategia en los territorios de hidrocarburos.

En general la construcción de alianzas debe propiciar una primera reunión exploratoria entre los agentes para el conocimiento mutuo y construcción de una mirada colectiva, así como la construcción colectiva de los de énfasis y desafíos (construcción de DOFA), la iden-



tificación de potencialidades de la articulación: alto impacto y fácil implementación, la identificación de obstáculos para la articulación (p.e. políticos), y otros elementos comunes a las diferentes escalas territoriales.

#### 4.1. Municipal

En primer lugar, se tiene la pertinencia de la articulación con la autoridad municipal, más allá de su participación o no, como prestador del SPE, sino fundamentalmente como autoridad responsable de las políticas activas de mercado de trabajo y la capacidad de articulación de los servicios del SPE con toda la oferta social y económica complementaria.

En todo caso, un primer nivel de articulación es en torno a la prestación del servicio en los territorios y para ello la Unidad del Servicio Público de Empleo ha definido los siguientes esquemas de operación para los entes territoriales que decidan prestar servicios de gestión y colocación de empleo:

##### a. Operación directa

En la operación directa, el ente territorial es el responsable de ofrecer los servicios de intermediación laboral y ser parte de la *red de prestadores* del Servicio Público de Empleo. Para ello, el ente territorial puede solicitar la autorización para ser prestador de acuerdo con los lineamientos expuestos en la Resolución 3999 de 2015 y el Decreto 1072 de 2015.

##### b. Operación en convenios de asociación

Otra modalidad de operación para ofrecer los servicios de gestión y colocación de empleo, es a través de convenios de asociación con un prestador público o privado previamente autorizado. Los posibles operadores para el desarrollo de estos convenios son la Agencia Pú-



blica de Empleo del SENA, las cajas de compensación familiar y las entidades privadas.

La operación a través de convenios de asociación, permite una mayor sostenibilidad financiera y mejorar los procesos de planeación, gracias a la generación de sinergias con actores que tienen la posibilidad de aportar recursos en especie y/o en efectivo para el cumplimiento de los objetivos. De igual manera, las agencias de empleo que operan a través de convenios, registran mejores procesos de selección y demanda de personal calificado.

Las agencias de empleo, operadas por las Cajas de Compensación Familiar (CCF), tienen la posibilidad de disponer de los recursos de un fondo público ( FOSFEC<sup>6</sup>), destinado a la gestión y colocación de empleo, así como para la capacitación de los oferentes. Si bien la selección del mecanismo de operación, es decisión de los prestadores, la Unidad del Servicio de Empleo se encuentra dispuesta a prestar asistencia técnica previa a la decisión y a facilitar los canales de comunicación con los distintos prestadores autorizados.

En un segundo nivel y de manera fundamental, se tiene la articulación más estructural que se realiza a través de los *planes de desarrollo* de los municipios, por lo que la UAESPE ha venido avanzando en una estrategia en este sentido que debe ser convertida en una herramienta permanente que se opera en función del ciclo de los *planes de desarrollo* (priorización, formulación, implementación, seguimiento, etc.).

En ese contexto, el primer paso fue proceder a una priorización de los territorios en función de la importancia de los mismos para el funcionamiento del SPE. Adicionalmente se realizó una priorización en función del tamaño del mercado laboral (indicadores de mercado la-



boral, análisis de sectores y vacantes) y de la importancia económica de las ciudades (PIB y población), de manera que en la estrategia de llegada al territorio no se quedarán por fuera las principales ciudades.

La articulación entre el SPE y estos territorios puede darse teniendo en cuenta el universo mencionado en tres niveles: i) municipios en donde se tiene una articulación permanente con el SPE, dado que son territorios que pertenecen a la *red de prestadores*; ii) municipios en donde se han generado articulaciones para la inclusión del SPE en las estrategias locales y que corresponden principalmente a ciudades principales; y iii) municipios en donde no se tienen avances en la articulación territorial.

Es de destacar la construcción del documento de “lineamientos para los gobiernos locales frente a la promoción de empleabilidad y los planes de desarrollo”. Este documento fue diseñado para apoyar a los gobiernos locales en la construcción de su *plan de desarrollo* en concordancia con los lineamientos del Gobierno Nacional y debe ser una herramienta que aporte igualmente en los momentos de la implementación de los mismos.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones frente al rol de los gobiernos locales y la articulación municipal:

- Exponer con claridad la problemática de la población frente a la empleabilidad. Se sugiere que se explicita la apuesta del municipio hacia la promoción de generación de ingresos, así como el tipo de población que se quiere priorizar.
- Promover el uso del Servicio Público de Empleo como instrumento que permite reducir asimetrías de información entre buscadores de empleo y empresarios y aumentar la empleabilidad de la población con mayores problemas de acceso al mercado de trabajo.



- Diseñar estrategias que permitan acompañar a población de difícil empleabilidad (mujeres, jóvenes, población en condición de pobreza y vulnerabilidad, víctimas del conflicto armado, población rural, entre otros) con el fin de disminuir las brechas que enfrenta la población.
- Promover espacios de articulación entre los servicios prestados por la agencia de empleo con los programas sociales que implementa el gobierno local y el gobierno nacional. De esta manera, el centro de empleo será el núcleo y eje articulador de las distintas políticas activas de mercado laboral en el territorio.
- Incorporar en los planes locales la necesidad de gestionar alianzas para el desarrollo de políticas activas del mercado laboral y la promoción de alianzas que potencien la *red de prestadores*. La promoción de la empleabilidad se potencia con la generación de sinergias entre actores públicos y privados, reconociendo su carácter multidimensional.
- Construir sinergias más allá de los límites político-administrativos en donde los territorios están asociados a una dinámica regional que pueda tener impactos positivos en el mercado laboral local.
- Los centros de empleo trabajarán de manera articulada con el gobierno local para proveer el talento humano requerido en los programas de alto impacto local como proyectos de infraestructura e incentivará a que los contratistas de los entes territoriales utilicen a los centros en la búsqueda de personal para el desarrollo de sus obras o contratos.
- Garantizar la continuidad, la operación y la prestación de los servicios de los centros de empleo autorizados asegurando las posibles fuentes de financiación y vinculándolos a un proyecto de inversión.



- Identificar la secretaría responsable de hacer el seguimiento y monitoreo a las metas de empleos públicos y privados y de hacer el seguimiento y monitoreo a las metas de empleo para el cumplimiento de la empleabilidad del municipio.
- Promover el Servicio Público de Empleo en los planes como un referente de información de oferta y demanda laboral.
- Dejar de manera explícita, el cumplimiento de la Ley 1636 de 2013 y de ese modo contrarrestar las formas irregulares de intermediación que afectan los derechos de los trabajadores, la productividad de las empresas, el orden público en el territorio y el principio de gratuidad que deben tener los servicios de gestión de empleo en Colombia.

Los instrumentos son:

Anexo 16. *Articulación con políticas municipales.*

Anexo 17. *Ejemplos de espacios de coordinación de políticas y programas de empleo.*

Anexo 18. *Ejemplos de convenios y alianzas en territorio (municipios- CCF).*

#### 4.2. Enfoque metropolitano y aglomeraciones

Como segundo elemento, y respondiendo a las realidades del mercado laboral que en muchas ocasiones superan los límites político-administrativos del municipio, y a partir de la misión para consolidar el sistema de ciudades, y del reconocimiento de la importancia de comprender sus relaciones funcionales, se le da importancia a la nueva escala de análisis que constituyen las aglomeraciones urbanas.



La misión identificaba, con las limitaciones de información existente, que el sistema de ciudades lo conforma un universo de 56 ciudades (18 ciudades funcionales o aglomeraciones y 38 ciudades uninodales), que en su conjunto involucran un total de 151 municipios. Dado que el sistema de ciudades de Colombia está construido en lógica de mercado laboral, para la UAESPE es prioritario pensar en incorporar dicho sistema en la estrategia territorial.

En el marco jurídico colombiano, la institucionalidad pertinente para las aglomeraciones son las áreas metropolitanas, las cuales se encuentran reguladas por la Ley 1625 de 2013, la cual derogó la Ley 128 de 1994. En Colombia existen desde 1981 seis áreas metropolitanas legalmente constituidas: Valle de Aburra, Bucaramanga, Cúcuta, Barranquilla, Centro Oriente y Valledupar. Desde entonces no se crean nuevas áreas metropolitanas y entre las existentes se encuentran diferentes grados de desarrollo.

De esa manera, de las 18 aglomeraciones existentes, solo 5 de ellas tienen una institucionalidad que permita gestionarlas (Valledupar no es identificada como aglomeración en el sistema de ciudades, es decir, que tienen institucionalidad, pero no realidad metropolitana).

La estrategia consiste fundamentalmente en los siguientes elementos:

- Socializar con los prestadores y actores públicos y privados, la realidad metropolitana del mercado laboral (entender que funciona en lógica de aglomeración).
- Realizar un diagnóstico y un análisis DOFA del funcionamiento del SPE en el territorio e identificar aquellos elementos que podrían ser mejor gestionados desde la construcción de alianzas de carácter metropolitano.



- Constituir formalmente la prestación del Servicio Público de Empleo como un “hecho metropolitano” a través de la aprobación de la Junta Metropolitana.
- Constituir un espacio de discusión de la red metropolitana de prestadores del SPE, así como de autoridades locales y otros actores relevantes, para consolidar las alianzas y fortalecer un trabajo conjunto en el territorio.
- Establecer pactos metropolitanos con el Servicio Público de Empleo.

Más allá de la voluntad política aparente, se requiere un equipo en la contraparte que se apropie del proceso y lo lleve a la práctica. Ese elemento de compromiso en el equipo es tal vez el principal factor de éxito.

Los instrumentos son:

Anexo 19. *Protocolo de articulación metropolitana.*

Anexo 20. *Ejemplos de instrumentos de articulación metropolitana.*

### 4.3. Urbano – rural

En tercer lugar, se tiene la estrategia de llegada a territorios rurales, como consecuencia de los resultados del ejercicio de estrategias territoriales del SPE y la prioridad de llegar a territorios rurales en el marco del post-conflicto.

En el marco de la estrategia rural de la unidad se deben tratar de articular alianzas en tres aspectos principales. Se debe buscar:

- Articular la ampliación de cobertura en torno a alianzas entre varios municipios que permitan una escala que viabilice la pre-



sencia de un centro de empleo de manera conjunta en el marco del ejercicio de estrategias territoriales, realizado en el 2015 y que fue presentado en todas las mesas técnicas del 2016.

- Promover las estrategias móviles e itinerantes de acuerdo a los lineamientos dados sobre la materia por la unidad, así como facilitar la movilidad laboral con la difusión de información del mercado laboral y la difusión de oportunidades laborales en las diferentes zonas del país.
- La articulación con los programas de empleo rural temporal que desarrolla la unidad.

De la misma manera, los productos y objetivos planeados en borradores de convenio como el que se tiene con el Departamento de Risaralda, pueden servir de referente a otras alianzas departamentales que permitan seguir alimentando la participación de los entes territoriales en las estrategias del servicio de empleo, particularmente, pueden ser relevantes como socios para la estrategia de aumento de la cobertura y presencia en lo rural y en los municipios priorizados en el postconflicto.

Los instrumentos son:

Anexo 21. *Instrumento de estrategia de intervención en la ruralidad.*

Anexo 22. *Empleo rural y Brigadas móviles e itinerancias.*

#### 4.4. Estrategia hidrocarburos

Finalmente, se tiene la estrategia de hidrocarburos que resulta pertinente para esta línea y que debe ser articulada en una mirada territorial del SPE. Evidentemente hay que tener en cuenta las particularidades de dichos territorios y los escenarios de conflictividad que presentan las empresas del sector de hidrocarburos, especialmente en los seg-



mentos de exploración y producción, que tienen un origen significativo en los temas asociados a la vinculación de mano de obra local.

Una de las principales variables que ha detonado la conflictividad en estos territorios son las expectativas de vinculación laboral por la población (mano de obra local) a los puestos de trabajo del sector de hidrocarburos, dado que este sector ofrece condiciones laborales atractivas, específicamente salariales, superando por mucho las condiciones de otros sectores.

En respuesta a lo anterior, el Ministerio del Trabajo emitió en el año 2014 el Decreto 2089 que estableció parámetros para la protección de la mano de obra local, promoviendo la presencia de los prestadores del Servicio de Empleo, y de esta forma reducir la ilegalidad en la intermediación laboral; sin embargo, este decreto fue emitido de manera transitoria (periodo de 2 años) y tenía una aplicación limitada a solo 50 de los casi 160 municipios con actividades de producción y exploración de hidrocarburos (Resolución 5050 de 2014).

Con la pérdida de vigencia del Decreto 2089 de 2014, se vislumbraba un horizonte poco favorable para la protección y vinculación de la mano de obra local, por lo cual los diferentes actores relacionados con la contratación de personal, reclamaron la construcción de manera participativa de un decreto mucho más robusto en materia conceptual, estableciendo roles más claros a los actores involucrados (prestadores autorizados, empresas, direcciones territoriales de Ministerio de Trabajo, entes territoriales y comunidad), además de promover la presencia institucional en estas regiones, lo cual condujo a la formulación y emisión del Decreto 1668 del 21 de octubre del 2016. Este decreto estableció obligaciones tanto a las empresas como a los prestadores autorizados del Servicio de Empleo, y fomenta la articulación de actores para fortalecer la implementación de las políticas activas de empleo de las regiones.



En ese contexto, la herramienta derivada de la estrategia territorial de hidrocarburos busca fomentar la inclusión y protección de la mano de obra local en los territorios de hidrocarburos, a través de la red de prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo.

Dicho objetivo busca a través del desarrollo de los siguientes elementos y objetivos específicos:

- Fortalecer la presencia de los prestadores autorizados mediante la articulación y sensibilización de actores en los territorios de hidrocarburos.
- Fortalecer técnica y jurídicamente a la red de prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo que tienen presencia en los territorios con actividades de producción y exploración de hidrocarburos.
- Asesorar, apoyar y acompañar a la red de prestadores en la implementación de las políticas y herramientas que permiten la inclusión y protección de la mano de obra local en los territorios de hidrocarburos.
- Promover la articulación de los actores institucionales locales, regionales, nacionales e internacionales para la promoción de políticas activas de empleo acordes con las apuestas de desarrollo de los territorios enfocadas a la diversificación económica.
- Asesorar la formulación, implementación y evaluación de las iniciativas para la protección de mano de obra local por parte de la Unidad del Servicio Público de Empleo y el Ministerio del Trabajo.

Los instrumentos para la *estrategia de hidrocarburos* son:

Anexo 23. *ABC Hidrocarburos*.

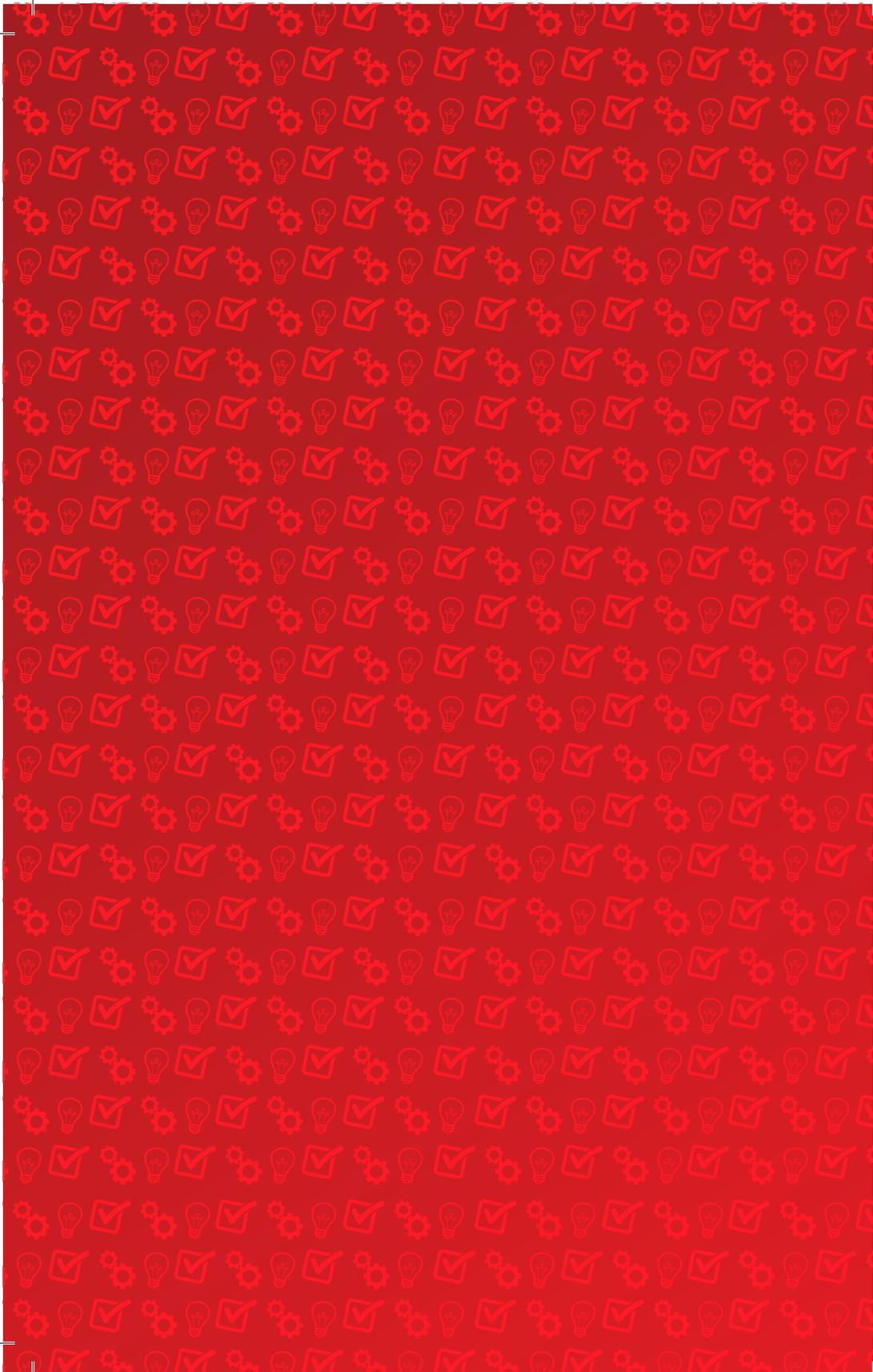


Anexo 24. *Formato certificación Numero de Oferentes.*

Anexo 25. *Protocolo registros.*

Anexo 26. *Protocolo articulación de actores.*

Anexo 27. *Instructivo para el manejo del aplicativo hidrocarburos.*

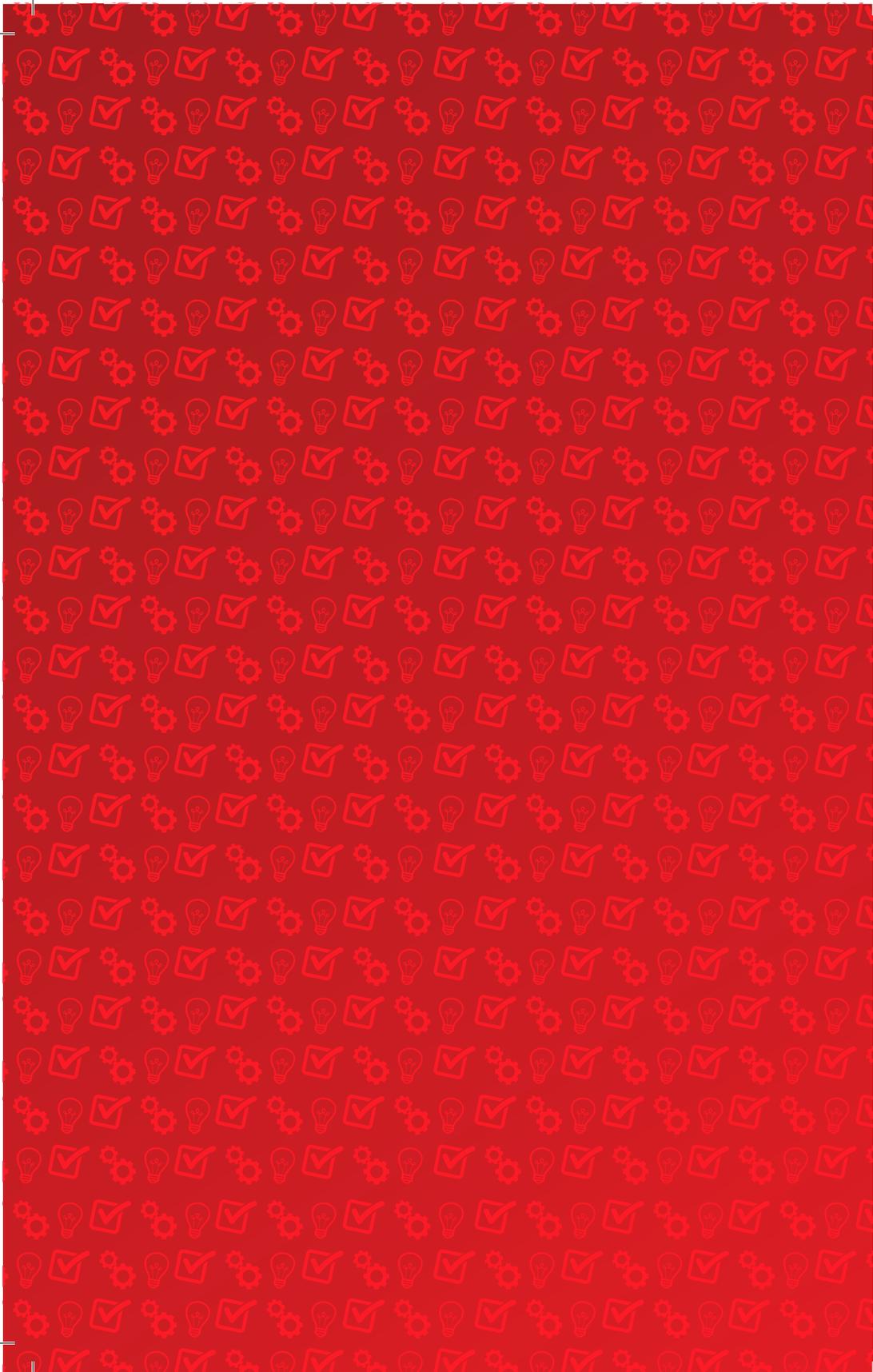




# 04

## RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LÍNEA







# 05

## GLOSARIO

**Actor social:** es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa.

**Alianza:** pacto o unión entre personas, grupos sociales o actores para lograr un fin común.

**Capacidad instalada:** es la disponibilidad de infraestructura necesaria de la agencia para producir los servicios.

**CONPES:** el Consejo Nacional de Política Económica y Social(CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país

**Competencias:** facultad para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas, en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal. Están determinadas por aspectos que se relacionan con la imagen que la persona tiene de sí misma, la forma como afronta la realidad de su vida diaria, las estrategias o mecanismos a los que habitualmente recurre para resolver los problemas y la forma usual de interactuar con los demás.

**Diagrama de flujo:** es la representación gráfica de los procesos que debe desarrollar la agencia para alcanzar sus objetivos.



**DOFA:** es una herramienta que permite identificar cómo está analizando la agencia sus características internas (debilidades y fortalezas) y su situación externa (amenazas y oportunidades).

**Indicador:** es un instrumento que permite identificar qué tanto se ha avanzado frente a los objetivos de la agencia.

**Misión:** es la razón de ser de la agencia de empleo.

**Objetivos:** describen las metas o los propósitos que pretenden alcanzar.

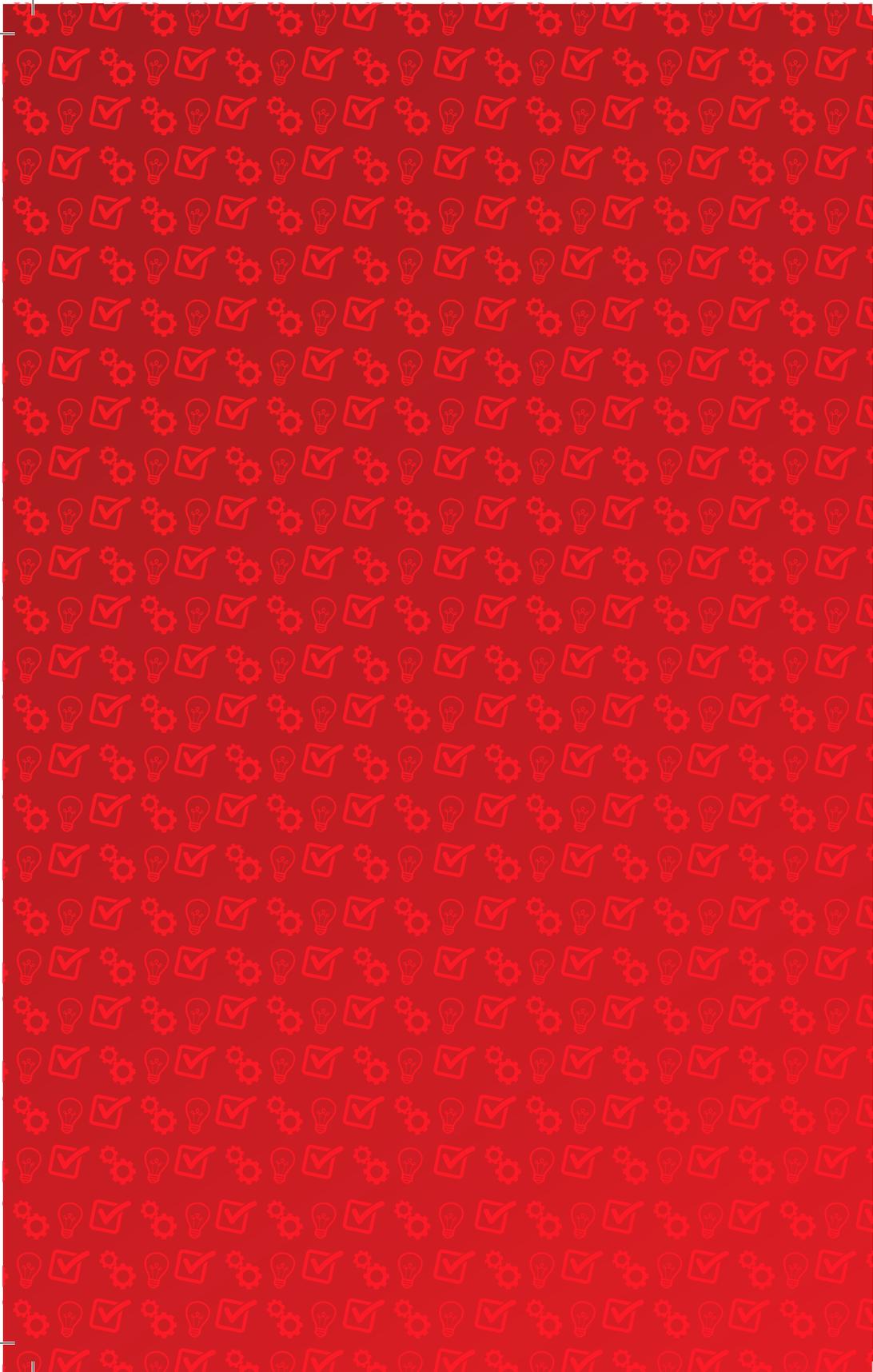
**Plan de desarrollo:** es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

**Planeación estratégica:** es el proceso mediante el cual se definen los elementos clave (visión, misión, objetivos, indicadores) que le permiten a la agencia definir una ruta definida de acuerdo al propósito que se persigue.

**Territorio:** es el resultado de un proceso "de construcción social". Su delimitación se realiza a partir de aproximaciones muy diversas (los límites administrativos, las cuencas hidrográficas, la identidad étnica y cultural, la existencia de polos económicos de desarrollo, criterios sociales), y está a cargo de las instancias públicas. En ocasiones pueden ser los agentes privados quienes, a través de la localización de sus inversiones, delimitan también el territorio; y pueden también hacerlo los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales a través de sus actuaciones.

**Visión:** es cómo se visualiza a mediano y largo plazo la agencia de empleo, cómo quiere ser reconocida.







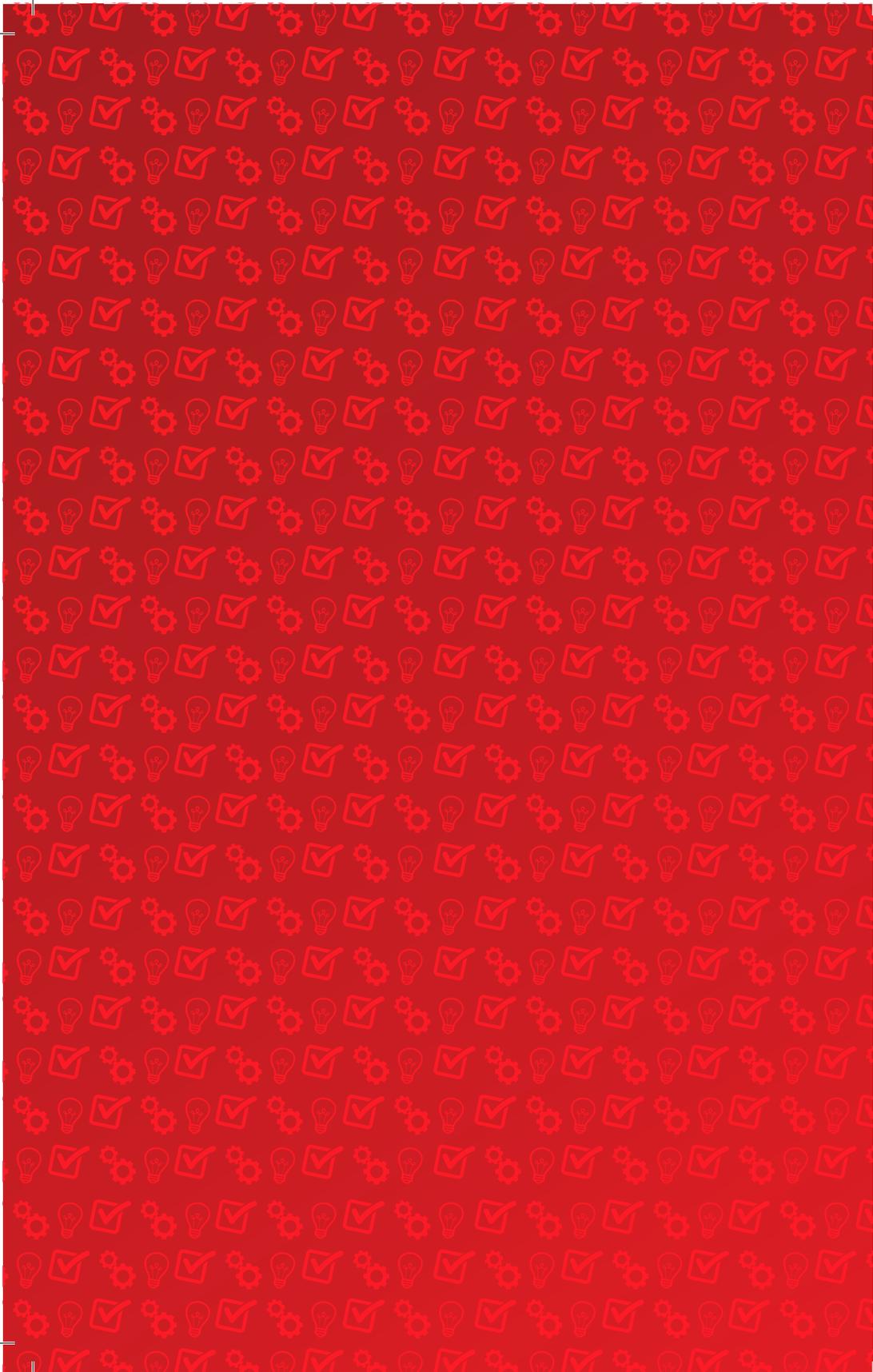
## BIBLIOGRAFIA

- Armijo, M (2009). CEPAL. *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*.
- AITECO. (s.f.). Obtenido de <http://www.aiteco.com/que-es-un-diagrama-de-flujo/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de *La Gestión para Resultados en el Desarrollo*: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>
- Banco Mundial. (2005). Banco Mundial. Obtenido de *Manual para Gestores del Desarrollo "Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados"*: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000310607\\_20061116132527/Rendered/PDF/296720SPANISH0101OFFICIALOUSE0ONLY1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000310607_20061116132527/Rendered/PDF/296720SPANISH0101OFFICIALOUSE0ONLY1.pdf)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de *Guía para la construcción de Indicadores de Gestión*: [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1445](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1445)
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (02 de Consultado: 2016). Obtenido de *¿Qué es un Plan de Acción?*: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20de%20acci%C3%B3n.pdf>



- Miranda, J. J. (2005). *Gestión de Proyectos: evaluación financiera económica social ambiental* (Quinta ed.). Bogotá: MM Editores.
- Mitchell, R. A. (1997). *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts* (Vol. 22). *Academy of Management Review*.
- Mojica, F. (8 de noviembre de 2012). *Material de Clase: Determinación de Factores de Cambio*. Bogotá.
- Mora, J. (2014). Documento de trabajo "Algunas Reflexiones sobre la Medición y el Control". Bogotá.
- Publica, D. A. (2007). *Guía de Diseño para Implementar el Sistema de Gestión de Calidad*. Obtenido de [http://201.234.74.120:8092/unisucre/hermesoft/portal/home\\_1/rec/arc\\_2130.pdf](http://201.234.74.120:8092/unisucre/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_2130.pdf)
- Rodríguez, A., Sbrocca, F., Fernández, M., & Assandri, C. (s.f.). *Desarrollo de capacidades para emprender. Una metodología para el apoyo de microemprendimientos productivos*. Obtenido de UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR) URUGUAY: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=247&nbre=dt-07-11.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones>
- Zaratiegui, J. (1999). Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España. Obtenido de *La gestión por procesos: Su papel e importancia en la empresa*: <http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/330/12jrza.pdf>





- Anexo 1A. Capacidad instalada.
- Anexo 1B. Capacidad instalada plantilla.
- Anexo 2. Matrices para el análisis de competencias.
- Anexo 3. Descripción de cargos.
- Anexo 4. Guía para el diseño de procesos.
- Anexo 5. Guía para la elaboración del diagrama de flujo.
- Anexo 6. Guía para la elaboración en el cuerpo del procedimiento.
- Anexo 7A. Guía sobre la administración del riesgo.
- Anexo 7B. Matriz de riesgo.
- Anexo 8. Guía para la elaboración del DOFA.
- Anexo 9. Cuadro de mando integral y plan de acción.
- Anexo 10. Matriz para el inventario de indicadores.
- Anexo 11. Guía para el cruce entre objetivos e indicadores.
- Anexo 12. Hoja de vida del indicador.
- Anexo 12. Mapa de actores en el territorio.
- Anexo 14. Mapa de la oferta institucional.



- Anexo 15. Normograma.
- Anexo 16. Articulación con políticas municipales.
- Anexo 17. Ejemplos de espacios de coordinación de políticas y programas de empleo.
- Anexo 18. Ejemplos de convenios y alianzas en territorio (municipios- CCF).
- Anexo 19. Protocolo de articulación metropolitana.
- Anexo 20. Ejemplos de instrumentos de articulación metropolitana.
- Anexo 21. Instrumento de estrategia de intervención en la ruralidad.
- Anexo 22. Empleo rural y Brigadas móviles e itinerancias.
- Anexo 23. ABC hidrocarburos.
- Anexo 24. Formato certificación número de oferentes.
- Anexo 25. Protocolo registros.
- Anexo 26. Protocolo articulación de actores.
- Anexo 27. Instructivo para el manejo del aplicativo Hidrocarburos.