



PROSPERIDAD SOCIAL



EVALUACIÓN EJECUTIVA (E²)

GENERACIÓN DE DEMANDA DE MANO DE OBRA A TRAVÉS DE PROYECTO DE
VÍAS DE CUARTA GENERACIÓN (4G)

Grupo de Formulación y Evaluación
Oficina Asesora de Planeación

Bogotá, Febrero de 2016

Tabla de Contenido

1	Introducción	1
2	Metodología	2
2.1	Preguntas Orientadoras.....	3
2.2	Variables.....	5
2.3	Instrumentos.....	7
3	Análisis	8
3.1	Transversales	8
3.2	Requerimientos	11
3.3	Identificación	13
3.4	Levantamiento de Perfiles.....	16
3.5	Formación	18
3.6	Vinculación	21
4	Recomendaciones.....	23
4.1	Conclusiones.....	23
4.2	Recomendaciones - Cadena de Análisis Ajustada	24
5	Referencias.....	26

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1.	Cadena de análisis de la articulación 4G.....	2
Ilustración 2.	Cadena de análisis ajustada para la articulación 4G. ¡Error! Marcador no definido.	

Lista de Tablas

Tabla 1.	Preguntas orientadores, variables e indicadores propuestos.....	5
----------	---	---

1 Introducción

Durante los meses de julio, julio y agosto del 2015, el Gobierno Nacional implementó la estrategia denominada INCLUSION SOCIAL Y PRODUCTIVA EN CONCESIONES VIALES 4G.¹

La estrategia articuló y coordinó acciones de entidades como el Ministerio De Transporte - Mintransporte, el Ministerio De Trabajo - Mintrabajo, el Departamento Nacional De Planeación- DNP, el Departamento Para La Prosperidad Social - DPS, el Servicio Nacional De Aprendizaje - SENA, la Agencia Para La Superación De La Pobreza Extrema - ANSPE, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI y los Concesionarios contratados para la construcción de las vías 4G, en torno al **objetivo de generación de demanda de mano de obra no calificada para las obras de inversión pública (infraestructura vial) que se construyen en el país.**

La Oficina Asesora de Planeación - OAP de Prosperidad Social-PS, realizó una evaluación ejecutiva con el objetivo de analizar el proceso de la ESTRATEGIA INCLUSION SOCIAL Y PRODUCTIVA EN CONCESIONES VIALES 4G en su ciclo operativo completo para establecer cuellos de botella con sus posibles soluciones y potenciar buenas prácticas en la segunda fase de la Estrategia que se implementará durante este año.

Se busca además, a través del análisis de los procesos y actividades sobre los cuales se articuló la operación de la Estrategia, identificar mecanismos de operación más eficientes y efectivos para realimentar a las Entidades vinculadas en el proceso de ajuste y rediseño de la siguiente etapa.

¹ Las concesiones viales de cuarta Generación (4G) son una iniciativa, cuyo objetivo es promover la construcción de vías de la más alta calidad que cumplan con los estándares internacionales y que permitan mejorar la conectividad con los principales centros de producción y exportación, para ser un país más competitivo y superar el rezago histórico en infraestructura de transporte.

2 Metodología

La evaluación ejecutiva E² es una evaluación rápida que permite tener una visión general en un periodo corto de tiempo. El principal objetivo en la implementación de este tipo de evaluaciones es identificar tanto buenas prácticas para fomentarlas, como dificultades para proponer recomendaciones y soluciones. De esta forma las entidades tanto ejecutoras como las que aportan recursos pueden tomar decisiones y realizar ajustes en el corto plazo y de esta forma incrementar la eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas públicas. (DNP, 2012)

La evaluación de la articulación 4G se estructura a partir de la cadena de análisis identificada en el proyecto. Esta cadena de análisis contempla unas fases de desarrollo y al interior de estas fases se tiene actividades específicas en la cual se especifican sus responsables (**Ilustración 1**).

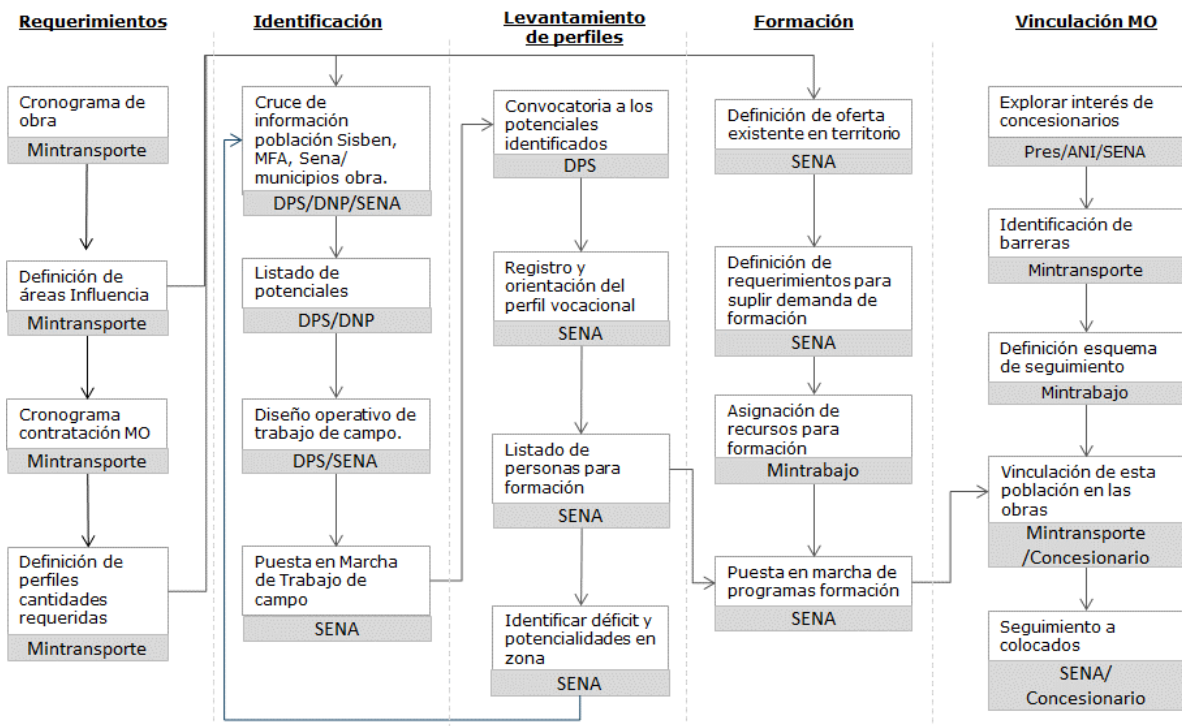


Ilustración 1. Cadena de análisis de la articulación 4G

El levantamiento de la información necesaria para el desarrollo de la evaluación se realiza de dos formas. Por un lado, se parte de la información existente sobre la estrategia la cual se conforma de documentos y presentaciones previas, realizadas con los responsables de la articulación 4G así como contratos y documentos pre-contractuales de los Concesionarios. Por el otro, se entrevista a los representantes de las entidades

participantes con el fin de recopilar información sobre aspectos puntuales tales como actividades específicas y estrategias llevadas a cabo en cada de sus fases.

2.1 Preguntas Orientadoras

Para identificar aspectos específicos en el desarrollo global de proceso, se formulan una serie de preguntas orientadoras acordes con el contexto general de proyecto y para cada una de sus fases. . De la formulación de cada una de estas preguntas se desagregan pautas para el análisis a través de la identificación de variables concretas relacionadas con cada fase de desarrollo y, seguidamente, el planteamiento de indicadores para cada una de la variable. De esta forma es posible contar con una medida cuantitativa ya sea de eficiencia, eficacia o del nivel de gestión de cada variable y en consecuencia de las fases y del desarrollo integral del proceso.

A continuación se muestran las preguntas orientadoras formuladas y las variables e indicadores asociadas a cada una de ellas (

TRANSVERSAL	
Preguntas Orientadoras	Variables
1. ¿Están participando las instituciones en los procesos en los cuales son necesarias? ¿Hay procesos en donde esté asignada una institución y ésta no tenga un rol necesario?	Participación Institucional
2. ¿La articulación institucional es eficiente?	Eficiencia de articulación
3. ¿Existe algún proceso innecesario o hace falta algún proceso para llegar a los resultados esperados?	Actividades adicionales
	Actividades no realizadas
4. ¿Existen barreras externas al proceso operativo?	Barreras identificadas
REQUERIMIENTOS	
Preguntas Orientadoras	Variables
5. ¿Los cronogramas establecidos se ajustan a la realidad?, si no se ajustan ¿cuál es la opción de mejora?	Eficiencia en la programación de actividades
6. ¿Las áreas de influencia definidas responden a la necesidad (población, operatividad, oferta, etc.) de la intervención?	Definición áreas de influencia proyectos 4G.
	Eficiencia acciones institucionales en áreas de influencia proyectos 4G
7. ¿La definición de los perfiles corresponde a la intervención (población objetivo, necesidad concesionarios)?	Eficiencia definición perfiles.
IDENTIFICACIÓN	
Preguntas Orientadoras	Variables

<p>8. ¿La definición de población potencial responde a los perfiles requeridos (cantidad población, ubicación población, motivación)?</p>	<p>Eficiencia definición de población potencial</p>
<p>9. ¿El diseño del operativo del trabajo de campo y la puesta en marcha del mismo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acordes a las necesidades de la intervención • Oportunos • Reconocidos (transparencia)? 	<p>Eficiencia del diseño operativo del trabajo de campo</p>
<p>LEVANTAMIENTO DE PERFILES</p>	
<p>Preguntas Orientadoras</p>	<p>Variables</p>
<p>10. ¿El proceso de convocatoria es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficiente • Oportuno • Reconocido (transparencia)? 	<p>Eficiencia proceso convocatoria</p>
<p>11. ¿El registro y la orientación vocacional brindada a los potenciales identificados responden a las necesidades de los concesionarios?, ¿y a las necesidades y aspiraciones de la población?</p>	<p>Eficacia de Programas de Formación.</p>
<p>FORMACIÓN</p>	
<p>Preguntas Orientadoras</p>	<p>Variables</p>
<p>12. ¿La oferta de formación existente en territorio responde a los perfiles requeridos? Si no, ¿Se deben ajustar los territorios o se deben buscar criterios de priorización de potenciales adicionales?</p>	<p>Articulación y alianzas entidades sector educativo</p> <p>Capacidades instaladas de los centros regionales para la formación de MO en zonas de influencia.</p> <p>Pertinencia de la oferta de capacitación</p>
<p>13. ¿Los recursos asignados para la formación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suficientes • Oportunos? 	<p>Eficiencia en la disponibilidad de recursos institucionales asignados a programas de formación.</p>
<p>14. ¿La puesta en marcha de los programas de formación se ajusta al tiempo requerido por la concesión?</p>	<p>Eficiencia disponibilidad programas de formación por concesión.</p> <p>Ajuste del plan de capacitación con cronogramas de obra y contratación</p>
<p>VINCULACIÓN DE MO</p>	
<p>Preguntas Orientadoras</p>	<p>Variables</p>
<p>15. ¿La intervención es útil y/o rentable para los concesionarios?</p>	<p>Eficacia en la disponibilidad y utilización de la oferta de formación.</p> <p>Viabilidad para los concesionarios</p>
<p>16. ¿La población identificada se está vinculando a las obras?</p>	<p>Eficiencia en la vinculación de población potencialmente beneficiaria a ofertas de formación.</p>
<p>17. ¿El diseño del seguimiento a la población colocada contempla las variables necesarias para que la intervención sea sostenible?</p>	<p>Seguimiento eficiencia Programas de formación (impacto).</p> <p>Existencia/funcionamiento mecanismos de seguimiento acciones institucionales.</p> <p>Existencia acciones de mejoras institucionales.</p> <p>Pertinencia de estrategia de seguimiento</p>

	- Eficiencia
--	--------------

Tabla 1):

TRANSVERSAL	
Preguntas Orientadoras	Variables
1. ¿Están participando las instituciones en los procesos en los cuales son necesarias? ¿Hay procesos en donde esté asignada una institución y ésta no tenga un rol necesario?	Participación Institucional
2. ¿La articulación institucional es eficiente?	Eficiencia de articulación
3. ¿Existe algún proceso innecesario o hace falta algún proceso para llegar a los resultados esperados?	Actividades adicionales
	Actividades no realizadas
4. ¿Existen barreras externas al proceso operativo?	Barreras identificadas
REQUERIMIENTOS	
Preguntas Orientadoras	Variables
5. ¿Los cronogramas establecidos se ajustan a la realidad?, si no se ajustan ¿cuál es la opción de mejora?	Eficiencia en la programación de actividades
6. ¿Las áreas de influencia definidas responden a la necesidad (población, operatividad, oferta, etc.) de la intervención?	Definición áreas de influencia proyectos 4G.
	Eficiencia acciones institucionales en áreas de influencia proyectos 4G
7. ¿La definición de los perfiles corresponde a la intervención (población objetivo, necesidad concesionarios)?	Eficiencia definición perfiles.
IDENTIFICACIÓN	
Preguntas Orientadoras	Variables
8. ¿La definición de población potencial responde a los perfiles requeridos (cantidad población, ubicación población, motivación)?	Eficiencia definición de población potencial
9. ¿El diseño del operativo del trabajo de campo y la puesta en marcha del mismo son: <ul style="list-style-type: none"> • Acordes a las necesidades de la intervención • Oportunos • Reconocidos (transparencia)? 	Eficiencia del diseño operativo del trabajo de campo
LEVANTAMIENTO DE PERFILES	
Preguntas Orientadoras	Variables
10. ¿El proceso de convocatoria es: <ul style="list-style-type: none"> • Eficiente • Oportuno • Reconocido (transparencia)? 	Eficiencia proceso convocatoria
11. ¿El registro y la orientación vocacional brindada a los potenciales identificados responden a las necesidades de los concesionarios?, ¿y a las necesidades y aspiraciones de la población?	Eficacia de Programas de Formación.
FORMACIÓN	

Preguntas Orientadoras	VARIABLES
<p>12. ¿La oferta de formación existente en territorio responde a los perfiles requeridos? Si no, ¿Se deben ajustar los territorios o se deben buscar criterios de priorización de potenciales adicionales?</p>	<p>Articulación y alianzas entidades sector educativo</p> <p>Capacidades instaladas de los centros regionales para la formación de MO en zonas de influencia.</p> <p>Pertinencia de la oferta de capacitación</p>
<p>13. ¿Los recursos asignados para la formación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suficientes • Oportunos? 	<p>Eficiencia en la disponibilidad de recursos institucionales asignados a programas de formación.</p>
<p>14. ¿La puesta en marcha de los programas de formación se ajusta al tiempo requerido por la concesión?</p>	<p>Eficiencia disponibilidad programas de formación por concesión.</p> <p>Ajuste del plan de capacitación con cronogramas de obra y contratación</p>
VINCULACIÓN DE MO	
Preguntas Orientadoras	VARIABLES
<p>15. ¿La intervención es útil y/o rentable para los concesionarios?</p>	<p>Eficacia en la disponibilidad y utilización de la oferta de formación.</p> <p>Viabilidad para los concesionarios</p>
<p>16. ¿La población identificada se está vinculando a las obras?</p>	<p>Eficiencia en la vinculación de población potencialmente beneficiaria a ofertas de formación.</p>
<p>17. ¿El diseño del seguimiento a la población colocada contempla las variables necesarias para que la intervención sea sostenible?</p>	<p>Seguimiento eficiencia Programas de formación (impacto).</p> <p>Existencia/funcionamiento mecanismos de seguimiento acciones institucionales.</p> <p>Existencia acciones de mejoras institucionales.</p> <p>Pertinencia de estrategia de seguimiento - Eficiencia</p>

Tabla 1. Preguntas orientadores, variables e indicadores propuestos.

2.2 Variables

1. **Participación institucional:** se refiere a los procesos y actividades asignados y realizados por las entidades que hacen parte de la Estrategia de Articulación 4G.
2. **Eficiencia de articulación:** está relacionada con las actividades programadas y realizadas exitosamente, es decir que han logrado el cometido u objetivo para el cual han sido diseñadas o definidas, en el marco de los procesos definidos por la Estrategia de Articulación 4G.

3. **Actividades Adicionales:** son aquellas labores, gestiones y/o tareas realizadas por las entidades participantes, no contempladas en el plan de trabajo o en los protocolos que orientan la intervención interinstitucional.
4. **Actividades no Realizadas:** son aquellas labores, gestiones y/o tareas no realizadas por las entidades participantes, que hacen parte del plan de trabajo o de los protocolos que orientan la intervención interinstitucional.
5. **Barreras externas a la estrategia:** son las condiciones, dificultades y limitaciones del entorno social, cultural o institucional que se imponen a la Estrategia de Articulación 4G en los ámbitos nacional y territorial.
6. **Eficiencia en la programación de actividades:** alude a las actividades programadas y realizadas de manera exitosa en cada una de las fases de la Estrategia de Articulación 4G.
7. **Definición áreas de influencia proyectos 4G:** son zonas geográficas, generalmente conjuntos de municipios, por los cuales pasan los trazados de los proyectos 4G, o que son cercanos a las rutas definidas en ellos, definidas para desarrollar la convocatoria dirigida a la población vulnerable
8. **Eficiencia acciones institucionales en áreas de influencia proyectos 4G:** son aquellas acciones que, siendo parte del plan de trabajo, fueron realizadas incorporando mejoras y que por tanto lograron un mejor o más efectivo resultado.
9. **Eficiencia definición perfiles:** en el caso de la articulación 4G, es el conjunto de perfiles exitosos y no exitosos con relación a los requerimientos de mano de obra de los concesionarios.
10. **Eficiencia definición de población potencial:** contempla varios aspectos relacionados con la población objeto de la articulación 4G, y pretende dar cuenta de la efectividad en las actividades de inscripción, selección y formación de personas vulnerables para su posterior contratación como mano de obra en cada una de las concesiones viales 4G, satisfaciendo los requerimientos establecidos por ellas en cada caso.
11. **Eficiencia del diseño operativo del trabajo de campo:** tiene que ver con el conjunto de actividades programadas y realizadas, de acuerdo con el plan de trabajo.
12. **Eficiencia Proceso Convocatoria:** relaciona a la población vulnerable inscrita con la requerida potencialmente por los concesionarios en cada una de las zonas de influencia de los proyectos viales 4G.

13. **Eficacia de Programas de Formación:** hace referencia a la oferta total de programas de formación y su relación con los que son requeridos, de acuerdo con los perfiles de mano de obra solicitados en los municipios y sus zonas de influencia.
14. **Articulación y alianzas entidades sector educativo:** se refiere a la gestión institucional realizada en los municipios y zonas de influencia de los proyectos viales 4G, con el fin de proveer oferta de formación requerida para cumplir con los perfiles ocupacionales definidos por los concesionarios.
15. **Capacidades instaladas de los centros regionales para la formación de mano de obra en zonas de influencia:** relaciona la demanda de formación por parte de la población vulnerable inscrita en las convocatorias, con la oferta institucional disponible y utilizada efectivamente.
16. **Pertinencia de la oferta de capacitación:** es la relación existente entre los perfiles ocupacionales requeridos por los concesionarios y cubiertos efectivamente por la oferta de formación en los municipios y zonas de influencia de los proyectos viales 4G.
17. **Eficiencia en la disponibilidad de recursos institucionales asignados a programas de formación:** alude a los recursos dispuestos por la Estrategia de articulación 4G con el fin de contar, suficiente y oportunamente, con la oferta de formación requerida en las zonas donde se ejecutan los proyectos viales 4G
18. **Eficiencia disponibilidad programas de formación por concesión:** tiene que ver con la disponibilidad de programas de formación y el número de programas requeridos por las concesiones.
19. **Ajuste del plan de capacitación con cronogramas de obra y contratación:** se refiere a los programas de formación ofertados no ajustados a los requerimientos de los concesionarios, con respecto al número de programas de formación disponibles o implementados.
20. **Eficacia en la disponibilidad y utilización de la oferta de formación:** obedece a la disponibilidad de programas de formación y su utilización por parte de la población vulnerable convocada, de acuerdo con los requerimientos de formación y perfiles demandados por los concesionarios.
21. **Viabilidad para los concesionarios.** Se refiere al incentivo o valor agregado para los concesionarios que garantiza la vinculación de población vulnerable identificada como mano de obra en los proyectos viales 4G
22. **Eficiencia en la vinculación de población potencialmente beneficiaria a ofertas de formación:** es la relación entre el número de personas potenciales

beneficiarias que han accedido a programas de formación, vinculadas como mano de obra en las concesiones viales 4G.

23. **Seguimiento eficiencia Programas de formación (impacto):** hace referencia al número de potenciales beneficiarios que han accedido efectivamente a los programas de formación y que han sido vinculadas como mano de obra en las concesiones viales 4G.
24. **Existencia/funcionamiento mecanismos de seguimiento acciones institucionales:** alude a los mecanismos de seguimiento dispuestos por las entidades para dar cuenta de la realización de las actividades contempladas en el plan de trabajo.
25. **Existencia acciones de mejoras institucionales:** apunta a conocer e inventariar las acciones de mejora implementadas por las entidades durante el proceso de implementación de la estrategia de articulación 4G.
26. **Pertinencia de estrategia de seguimiento – Eficiencia:** son las variables implementadas en contraste con las necesarias, en el marco de un mecanismo de seguimiento a las acciones institucionales.

2.3 Instrumentos

Para el levantamiento de información, se realizaron cuatro formatos de entrevista dirigidos a los representantes de las entidades participantes en la Articulación 4G de acuerdo a las actividades asignadas y estrategias llevadas a cabo en cada de sus fases; Las Entidades entrevistadas son:

1. Departamento de Prosperidad Social, Programa Más Familias en Acción, Estrategia UNIDOS
2. Servicio Nacional de Aprendizaje SENA
3. Ministerio de Transporte
4. Concesionarios

Los formatos de entrevistas se encuentran como anexos al informe.

3 Análisis

En esta sección del documento se presentará un análisis detallado el cual se organiza de acuerdo a los eslabones de la cadena de análisis, adicionalmente se responde a variables

que hacen referencia a preguntas orientadoras de corte transversal a toda la cadena. En síntesis, el análisis a continuación se divide en variables:

- Transversales
- Requerimientos
- Identificación
- Levantamiento de Perfiles
- Formación
- Vinculación

3.1 Transversales

Participación institucional

Se destaca la participación de las Entidades en el diseño de la Estrategia, que pese al poco tiempo con el que se contó, realizaron acciones para organizar la estrategia de trabajo articulado con el territorio de manera eficiente.

Actividades tales como el cruce de información y la definición de listados de potenciales, asignadas al Departamento Nacional de Planeación y a Prosperidad Social, se llevaron a cabo exclusivamente por la última entidad, es decir la participación del DNP en ellas no fue significativa.

El cronograma general del proceso no estableció los tiempos requeridos para cada actividad, presentándose retrasos y reprocesos en varias de ellas; por ejemplo el cruce de bases de datos o el hecho de que los equipos de funcionarios encargados de algunas de ellas, se encontraban desbordados al interior de las entidades.

Dentro del marco de la articulación institucional, los concesionarios identifican sus roles y responsabilidades a partir de los convenios firmados con la ANI y el SENA. No se tiene una percepción marcada de que se trate de una articulación integral con las demás entidades. En ese orden de ideas, sus roles y responsabilidades los limitan a lo contemplado en dichos convenios. Algunos concesionarios han ido más allá de lo firmado y han implementado estrategias para desarrollar un proceso de vinculación eficiente; sin embargo, existen otros que solo se han ajustado a lo consagrado en tales documentos.

Eficiencia de articulación

Aunque los cronogramas presentaron retrasos en el desarrollo de algunas actividades, las Entidades estuvieron atentas a realizar los ajustes correspondientes. No obstante, es recomendable definir los tiempos para el desarrollo de todas ellas, acorde con la realidad y la experiencia ganada en esta primera fase de la Estrategia de articulación 4G.

Los canales de comunicación fueron pertinentes y oportunos por parte de los involucrados en las convocatorias (SENA, DPS, ANSPE), no obstante, esta comunicación

se mantuvo activa hasta el registro de las personas; posteriormente, no se realizó realimentación a los procesos adelantados, es decir sobre la formación de personas de acuerdo con sus perfiles ocupacionales o la vinculación de éstas por los concesionarios. Lo anterior, ha derivado en una serie de dificultades, como las siguientes:

1. Falta de información para brindar orientación a los beneficiarios por parte de los actores territoriales que participaron en las convocatorias: líderes de Más Familias en Acción, equipos Territoriales de Más familias en Acción y Cogestores Sociales de la Estrategia UNIDOS.
2. Pérdida de credibilidad hacia las entidades con representación territorial como el SENA, el programa Más Familias en Acción y Estrategia Unidos por parte de las personas que participaron en las convocatorias y que fueron registradas en la Agencia Pública de Empleo – APE del SENA.
3. Falta de información sobre la oferta de formación del SENA a nivel territorial para orientar a las personas que realizaron consultas.
4. La información que los concesionarios quedaron de entregar sobre las necesidades específicas de contratación de MO, en algunos casos no se realizó con la fluidez esperada lo que obligó al SENA a enviar información de listados generales de personas formadas y aptas para ser enganchadas en diferentes actividades.

Aunque al inicio del proceso de articulación, el SENA convocó una reunión con representantes de los concesionarios contratados para presentar la Estrategia y posteriormente se llevaron a cabo reuniones bilaterales, la comunicación entre el SENA y los concesionarios ha sido compleja ya que la falta de definición de interlocutores por parte de éstos últimos ha dificultado la vinculación efectiva de las personas formadas como mano de obra. Los concesionarios tampoco reconocen los roles y responsables dentro del esquema operativo, ya que incluso se solicitaron hojas de vida a los enlaces de Más Familias en Acción en los municipios cuando es una actividad que está en cabeza del SENA.

La comunicación con enlaces territoriales ha sido deficiente y, aun teniendo a mano los protocolos elaborados y los videos explicativos, no quedaron del todo claras las responsabilidades específicas de las entidades en el proceso de articulación a nivel territorial.

Algunos concesionarios resaltan como aspectos positivos que tanto la Agencia Pública de Empleo – APE como los funcionarios del SENA, en el ámbito regional, tienen muy claro los objetivos de la estrategia a nivel territorial, facilitando el desarrollo de las actividades conjuntas.

Aunque al inicio algunos concesionarios presentaron dificultades debido a que no se tenía claridad en los procesos y adicionalmente se presentaron dificultades externas que obstaculizaron el desarrollo de la estrategia.

El ministerio de transporte limitó su participación a la articulación entre la mesa de coordinadora de la estrategia, la ANI, y los Concesionarios. Esto se traduce en una doble actividad que también realiza la ANI.

Actividades adicionales/Actividades no realizadas

Aunque la actividad que correspondía a la definición de zonas de influencia era responsabilidad del Ministerio de Transporte, ésta fue asumida por Prosperidad Social.

Aunque en ella se contemplaba el registro y orientación del perfil vocacional, el SENA solo realizó el registro de las personas y no se identificaron las necesidades de formación para definir las posibilidades de vinculación y enganche laboral, limitándose tan solo al levantamiento de información de información básica de los potenciales beneficiarios.

Como actividad adicional, algunos concesionarios plantaron Protocolos de Vinculación de Mano de Obra, en los cuales se detalla el proceso para vincular a la población identificada por medio de la Agencia Pública de Empleo - APE.

Barreras identificadas

Entre las barreras y/o dificultades externas que tuvo el proceso operativo de la Estrategia de Articulación 4G, se identifican las siguientes:

1. El desarrollo del proyecto se dio en medio de la coyuntura electoral, y aunque no se presentaron situaciones que incidieran en el proceso, si se corrió el riesgo de asociar las convocatorias a las campañas políticas locales.
2. Los contratos de los Cogestores Sociales finalizaban el 31 de julio, por lo que las actividades en territorio se orientaron hacia la finalización de los contratos, dificultando el proceso de convocatorias en varios municipios.
3. Los periodos de las administraciones municipales estaban por finalizar, lo que evidenció falta de interés o desconocimiento por parte de algunas alcaldías para participar más activamente en la estrategia.
4. Por tratarse de un servicio gratuito, los cursos de formación fueron tomados en ocasiones por personas con bajo interés por colocarse y aprovechar las oportunidades de enganche a futuro.
5. Una barrera externa al desarrollo de la estrategia corresponde a la forma como se llevaba a cabo la vinculación laboral de las personas de la región. Anteriormente, los presidentes de la junta de acción comunal eran los que determinaban y definían los procesos de vinculación de personal. Es así como determinaban específicamente que personas iban a trabajar y durante cuánto tiempo lo iban hacer. Esta dinámica se desarrollaba en el sector de hidrocarburos, los concesionarios al compartir zonas de influencia con este sector, vieron afectados sus procesos de vinculación de mano de obra al proyecto. Estas dificultades se lograron solucionar por medio de la implementación de un

protocolo de vinculación de mano de obra en el cual se dejaron claros los requerimientos y pasos a seguir para que la población identificada pudiera vincularse laboralmente al proyecto. Este protocolo también permitió delimitar y dar más claridad a las actividades llevadas a cabo por la Agencia Nacional de Empleo y los concesionarios.

6. Un aspecto a mejorar que resalta uno de los concesionarios entrevistados es las expectativas de generación de empleo que se están generando en las zonas de influencia del proyecto. Las cifras que manejan las comunidades no se ajustan a las posiciones que el concesionario puede generar incluso en su pico más alto de operación. Como ejemplo en algunas zonas se manejan cifras de 5000 puestos de trabajo que se van a generar; sin embargo, el concesionario solo puede ofrecer 700 de ellos. Los 5000 empleos corresponden a empleos directos e indirectos, es decir los empleos totales que se requieren para desarrollar el proyecto. Respecto a esta preocupación, desde el concesionario propone que este tipo de estrategias se pueden adelantar con las demás empresas del sector privado que tienen operaciones en las zonas de influencia del proyecto. Alrededor de la construcción de estas vías, se ubican otras empresas como cementeras que podrían demandar la misma mano de obra, de esta forma se podrían generar más opciones de empleo y vincular una mayor cantidad de personas capacitadas.

3.2 Requerimientos

La fase de Requerimientos inicia la cadena de entrega con una serie de actividades que en el momento de definición se identificaron como insumos necesarios para el desarrollo e implementación de la estrategia de articulación. La mayoría de estas actividades recaían principalmente en responsabilidad del Ministerio de Transporte por ser la cabeza visible del sector al cual pertenece la Agencia Nacional de Infraestructura y los concesionarios.

Eficiencia programación actividades.

Se puede identificar el rol principal del Ministerio como un articulador o facilitador del flujo de comunicación entre la coordinación de la estrategia, quien define y diseña el conjunto de actividades a implementarse para el alcance del objetivo principal, y los concesionarios que son en definitiva quienes vinculan laboralmente a la población.

Dentro los requerimientos de la estrategia se encuentran dos actividades de entrega de insumos: una primera actividad o insumo es el **Cronograma de Obra**, la segunda es la entrega del **Cronograma de Contratación de Mano de Obra**. En estas actividades la función principal del ministerio es facilitar la consecución de estos, para lograrlo el ministerio debe transmitir la necesidad a la ANI que a su vez toma de la información de los concesionarios, a pesar de que los cronogramas son una obligación contractual estos pueden estar sujetos a modificaciones que no siempre van a ser notificadas inmediatamente al ministerio, razón por la cual la mejor fuente de información es el

concesionario quien es el que en definitiva elabora los cronogramas y maneja los tiempos de ejecución de sus actividades.

Definición áreas de influencia proyectos 4G.

Una cuarta actividad o compromiso asumido por el ministerio de Transporte es la de **definición de áreas de influencia**, tarea que en el momento de su realización tuvo que ser adelantada por una entidad diferente al ministerio de transporte, esto posiblemente se debe a que el ministerio tiene acceso o conoce la información de los trazados de cada uno de los proyectos viales de cuarta Generación y puede identificar claramente cuáles son los municipios por los que van los trazados pero no depende exclusivamente de él definir los criterios de priorización de la áreas de influencia, ya que son más bien una tarea conjunta en donde se involucra la identificación de poblaciones específicas a través de cruces de bases de datos a las cuales el ministerio de transporte no tiene acceso o no son del manejo habitual este, por esto el DPS en su momento asumió esta responsabilidad.

Por otro lado se evidencia que existe una participación activa y una buena disposición del ministerio en las mesas de trabajo, pero las actividades que se le asignaron no dependían exclusivamente de ellos, convirtiéndose en una actividad de gestión con otros actores de la estrategia como los son la ANI y los concesionarios, esto trae como consecuencias que los tiempos de entrega de las actividades serian cortos para el cumplimiento de los compromisos.

Eficiencia definición perfiles.

La definición de perfiles y cantidades de mano de obra requerida, se puede describir como un tercer insumo más que una actividad, se refiere a las necesidades de personal que tienen los concesionarios, cual es el perfil de empleado que necesita para realizar determinado tipo de obra, y cuántos empleados necesita conseguir para cada uno de estos cargos. Nuevamente este es un insumo que solamente el concesionario conoce con exactitud, independientemente que le notifique a sus contratantes (ANI y Min Transporte) en determinado momento cuáles son sus necesidades de personal, la fuente primaria de esta información debe ser el Concesionario. Durante la implementación de la estrategia la definición de perfiles fue un insumo que fue llegando de forma intermitente lo cual pudo generar retraso en las actividades que dependían de este.

3.3 Identificación

La identificación corresponde al segundo eslabón de la cadena de análisis, contiene actividades orientadas a la identificación de la población vulnerable que se pretende sea vinculada como mano de obra en los proyectos viales 4G, de igual forma, en la identificación se desarrollan los procesos de planeación, diseño e inicio de la ejecución del operativo de campo para la implementación de la Estrategia de Articulación 4G.

Eficiencia definición de población potencial

Parte de la decisión del gobierno nacional de dirigir acciones hacia la población más vulnerable propendiendo por el fortalecimiento del capital humano y la generación de ingresos, vinculándolos como mano de obra a programas de infraestructura en todo el país: vías 4G, agua potable, vivienda, infraestructura y equipamientos.

Se considera que la disposición y el compromiso hacia la articulación entre la Presidencia de la República, el DPS, la ANI y el Ministerio de Transporte, han sido los principales factores de éxito pues han facilitado la identificación de las personas más vulnerables y la ha permitido al SENA desarrollar las actividades necesarias para vincularlas a los programas de formación y ejercer la labor de intermediación laboral sirviendo como puente, a través de sus centros regionales, para su enganche como mano de obra en los proyectos 4G en ejecución.

Eficiencia del diseño operativo del trabajo de campo

El diseño operativo se lideró desde la Dirección de Ingreso Social del DPS en conjunto con la Agencia Pública de Empleo del SENA, Presidencia de la República y la ANSPE. Aunque inicialmente la coordinación de las agendas por parte del funcionarios de cada Entidad fue complicada, esto se ajustó y se definió el equipo de trabajo conformado por: una (1) persona de la ANSPE, una (1) persona de Mas Familias en Acción, una (1) persona de la Oficina Asesora de Planeación del DPS, dos (2) personas del SENA y una (1) persona de Presidencia.

Uno de los elementos positivos a resaltar en el diseño operativo del trabajo de campo, fue la claridad con la que se asignaron actividades en correspondencia con las funciones propias de las entidades. En el caso del SENA, su aporte se ha centrado en la formación y la intermediación laboral que son los campos en los cuales concentra su labor y mayor experticia.

En este trabajo, la articulación con Presidencia de la República y el DPS ha sido fundamental en la identificación de las personas más vulnerables, facilitando el acceso a las ofertas de formación y su posterior postulación como mano de obra ante los concesionarios de los proyectos 4G.

Otro elemento importante es el reconocimiento territorial al SENA como entidad pública responsable y actor principal en la labor de formación para el trabajo, a favor de las empresas y sectores productivos del país.

Como aspecto a resaltar del diseño operativo del trabajo de campo, se encuentra la uniformidad en el mensaje que transmitieron las instituciones y programas a los equipos en territorio encargados de implementar la Estrategia, permitiendo que todos manejaran la misma información y que las dudas, dificultades y consultas, se canalizaran adecuadamente en el nivel nacional y se brindara la orientación oportuna.

Para alentar la implementación del proceso de convocatoria, se diseñó un instructivo con el paso a paso de las actividades a desarrollar y los responsables de cada una de ellas. Aunque en éste se definió que la actividad de contacto y coordinación con las Alcaldías para la gestión de la logística estaría a cargo del SENA, en muchos casos la avanzada no se realizó, obligando a resolver los temas logísticos durante las mismas jornadas.

Es recomendable incluir en dicho documento orientaciones relacionadas con el manejo de esquemas de seguridad y la intervención de instituciones como Defensa Civil y Policía, de acuerdo a la cantidad de personas esperadas y que efectivamente acuden a los mencionados eventos.

Eficiencia del operativo de campo

Una de las dificultades presentadas luego del exitoso esfuerzo de convocatoria interinstitucional, expresado en la realización de 127 jornadas regionales en las cuales se caracterizaron ocupacionalmente a más de 54.000 personas en 150 municipios aproximadamente, fue la baja afluencia y utilización de la oferta de formación ofrecida por el SENA en los diferentes centros regionales.

Entre los principales factores que pueden haber incidido en su configuración, se plantean los siguientes:

- Se implementó una metodología diferente a la utilizada por el SENA para la ubicación de personas interesadas en vincularse a los cursos de formación, lo que no resultó tan fructífero a la hora de concretarse las inscripciones a los cursos identificados previamente por la entidad.
- Se desaprovechó en alguna medida la trayectoria y el reconocimiento que tiene el SENA con las administraciones municipales y los medios de comunicación en el ámbito local.
- La brecha de tiempo generada entre la actividades de convocatoria a la población para el levantamiento de los perfiles ocupacionales e inscripción de los respectivos cursos de formación, en contravía con la usual práctica institucional de favorecer o priorizar la segunda.
- Se generó alta expectativa entre la población convocada para acceder a programas o cursos de formación no solamente relacionados con los temas de construcción,

que históricamente tienen baja demanda con relación a otros de naturaleza administrativa, entre otras razones porque se prefiere el trabajo en oficina, se desconoce que el desempeño en ese tipo de labores es, a menudo, mejor remunerado y que la competencia por tales puestos de trabajo es más reducida.

- Los gastos de transporte, las distancias a recorrer y tiempo a emplear por las personas de municipios incluidos en las zonas de influencia al tener que desplazarse a otros municipios para responder a las convocatorias, acceder a los cursos de formación e inclusive trabajar. Se considera que es un factor de peso, tratándose de las personas más vulnerables.
- Personas habitantes de las cabeceras municipales más importantes, con niveles educativos más altos, compiten en mejores condiciones que otras por los puestos de trabajo y acceden muchas veces a los más calificados. En contraste, y a pesar de las dificultades que muchas veces se tienen en los municipios más pequeños o alejados incluidos en las zonas de influencia definidas para los proyectos 4G, en algunas jornadas hechas por las unidades móviles acudió población con el ánimo de conocer las ofertas estatales. Esto debido a la labor hecha por los cogestores sociales de UNIDOS, de hacer llamados puerta a puerta a los hogares con el fin de motivar a las personas para su concurrencia.
- Otro hecho relevante es el temor de la personas a perder los “beneficios” ofrecidos por los programas en los cuales participan las personas focalizadas por el DPS a través de programas como MFA, JA o UNIDOS. El hecho de trabajar y recibir ingresos, asunto que se piensa puede desembocar en una reclasificación en el SISBEN o en la salida de los programas sociales mencionados antes, al parecer se convierte en un desestímulo para la formación y la búsqueda activa de trabajo.
- Se propone un cambio en la cadena de análisis sobre la manera como el SENA hace su intervención en las próximas convocatorias, inscribiendo directamente en los cursos a las personas que acuden a las convocatorias sin tener que necesariamente se tenga que pasar primero por el procedimiento establecido en la Agencia Pública de Empleo para la entrega de las hojas de vida y la caracterización ocupacional. Este paso se haría después de la respectiva inscripción. Uno de los argumentos adicionales para hacer tal cambio, es el costo que tiene la movilización de las cuatro oficinas móviles de formación por todo el país y se podría aprovechar mejor este recurso en una captación más efectiva de las personas interesadas en acceder a las ofertas de formación para el trabajo.

3.4 Levantamiento de Perfiles

El levantamiento de perfiles corresponde al tercer eslabón de la cadena de análisis, las actividades allí contempladas están dirigidas a la convocatoria de la población vulnerable

previamente identificada, para realizar el registro en el aplicativo de la Agencia Pública de Empleo y de esta forma obtener el perfil ocupacional de cada una de las personas inscritas, este perfil es el insumo para la definición del listado de personas que requieren formación adicional que brinda el SENA, de acuerdo a los perfiles requeridos para la vinculación como mano de obra en los proyectos viales 4G.

Eficiencia proceso convocatoria

Hubo preocupación por parte del SENA respecto a la convocatoria, ya que se percibió que la convocatoria no fue suficiente dado que esperaban un mayor número de personas convocadas; sin embargo, aún con este número de personas, el personal de SENA fue insuficiente en algunos territorios teniendo que ser apoyados en muchos lugares por los Cogestores Sociales de UNIDOS, no siendo ésta una responsabilidad asignada a la ANSPE.

Otro aspecto a tener en cuenta y que pudo haber marcado diferencias a nivel regional, es que en los municipios más grandes existe mayor oferta de mano de obra y donde los medios de comunicación son más activos y ágiles. Esto impacta positivamente en afluencia de personas y puede ser negativo en los más pequeños y alejados.

Los aspectos positivos de la convocatoria son:

- La comunicación sostenida con los equipos territoriales del SENA, ANSPE y DPS, permitiendo el flujo continuo y oportuno de información sobre los avances, tareas y responsabilidades.
- Los mensajes de texto enviados para reforzar las convocatorias.
- El reconocimiento por parte de las personas a la labor de la Agencia Pública de Empleo del SENA, como un mecanismo a utilizar para acceder a la orientación ocupacional y el enganche laboral.
- El reconocimiento del SENA ante administraciones municipales y organizaciones sociales locales.
- Los reportes diarios sobre el número de personas inscritas en cada jornada, una vez finalizada la convocatoria.

Aspectos a reforzar de la convocatoria:

- Explotar aún más el mensaje “voz a voz” que se puede dar en los municipios e identificar los mecanismos idóneos de comunicación en cada territorio.
- Se deben realizar al tiempo las actividades de registro e identificación de formación.
- Las personas asociaron la convocatoria con una oferta de empleo, no como la posibilidad de registrarse en la Agencia Pública de Empleo, generando falsas expectativas entre la población convocada.
- Las llamadas para reforzar las convocatorias realizadas desde el nivel nacional desgastaron los equipos.

- La interlocución entre los equipos territoriales de Más Familias en Acción, ANSPE y el SENA en territorio en algunos casos funcionaron correctamente; sin embargo, en otros casos no se ejecutaron las acciones acorde a las responsabilidades de cada entidad, por ejemplo el registro de personas por parte de los Cogestores Sociales en los casos en los que no se contaba con personal suficiente del SENA para hacerlo. En tal sentido, se debe reforzar la definición de los enlaces en el nivel territorial de la misma forma como se realizó en el nivel nacional.
- Los comunicados de prensa se intentaron unificar, pero las cifras no fueron claras.
- Desconocer el perfil ocupacional que requieren los concesionarios al momento de realizar las convocatorias, lo que impidió que se realizara una orientación adecuada a los participantes respecto al registro, por ejemplo, si alguna persona manifestaba que tenía conocimientos en panadería, no se podía determinar si se debía registrar o no para este proyecto, ya que se desconocía si el concesionario iba a tener un casino o si requería este perfil.

Aspectos por los cuales no se obtuvieron los resultados esperados en la convocatoria:

- El proceso incluye la formación para la intermediación laboral y las personas pueden no estar interesadas en los procesos de formación, ya sea por falta de recursos para la manutención diaria que implica la asistencia a clases o porque ya han participado en procesos anteriores con el SENA.
- Las personas no se encuentren interesadas en este tipo de trabajo.
- La falta de libreta militar para los hombres, impidiendo su vinculación laboral y desestimulando la utilización de las ofertas institucionales.
- Las personas requieren un trabajo de inmediato y el proceso para la vinculación como mano de obra en el proyecto no ofrecía información clara en términos de tiempos para la formación o vinculación.
- Las relaciones a veces no muy amigables entre autoridades municipales de municipios comprendidos en las zonas de influencia, lo que en alguna medida afectó las convocatorias en algunos de ellos y la movilización de las personas a las jornadas para la caracterización ocupacional.

Es necesario identificar cuál de las anteriores problemáticas es la más representativa, que impide que se vincule la población vulnerable identificada y de esta forma realizar los esfuerzos o estrategias institucionales que garanticen la vinculación, por ejemplo si la falta de recursos de manutención diaria en la capacitación es lo que impide que las personas se vinculen, se puedan diseñar incentivos o subsidios que garanticen su permanencia en la formación.

3.5 Formación

La Formación, el 4º eslabón de la cadena de análisis, contiene procesos y actividades de suma importancia para la implementación de la Estrategia de Articulación 4G. Es éste,

se llevan a cabo la definición de oferta de formación con relación a las demandas o requerimiento de concesionarios, la programación de los respectivos cursos y la puesta en marcha de los mismos en los puntos donde la entidad responsable tiene presencia.

En correspondencia con la propuesta de evaluación, se enfoca en analizar la coordinación interinstitucional o interna del SENA para dar soporte logístico o técnico a la realización de los programas de formación, así como la disposición local de infraestructura y el papel de los centros de formación en la disposición de recursos humanos, técnicos y presupuestales para lograr una efectiva respuesta a los retos planteados por la Estrategia de Articulación 4G en las zonas de influencia de las concesiones.

Articulación y alianzas entidades sector educativo

No se hace alusión a alguna en particular. Para dar respuesta a la demanda de mano de obra por los concesionarios, se puso a disposición de ellos las bases de datos de personas ya formadas por el SENA durante el 2015.

Capacidades instaladas de los centros regionales para la formación de MO en zonas de influencia.

En general, las capacidades institucionales instaladas han estado acorde con las demandas de formación. No obstante, la formación por competencias laborales obliga al SENA a detectar los vacíos o temas, hacer la transferencia de conocimiento para actualizar los diseños curriculares y a brindar soluciones que permitan aumentar sus capacidades y suplir, en este caso, las necesidades de los concesionarios para la ejecución de los proyectos. Un buen ejemplo de ellos es el reto que el SENA de abordar en sus ofertas de formación temas como la construcción de túneles.

Una restricción está dada por la ubicación de los centros de formación del SENA (por ejemplo, Medellín con 13 o Bogotá con 17), así como los medios o elementos para hacer las prácticas ya que es en las principales ciudades y en algunos departamentos donde ellos se concentran, es el caso de Medellín con 13 y Bogotá con 17.

Pertinencia de la oferta de capacitación

El SENA está continuamente en el esfuerzo de mejorar sus instalaciones y herramientas; también, en la apropiación de nuevos conocimientos que estimulen el modelo de formación a formadores como un mecanismo que facilita su difusión y ejercicio en los contextos regionales pertinentes. Un ejemplo de ello, es la construcción de túneles en los proyectos viales 4G, tema que está siendo trabajado por los técnicos del SENA con

el propósito de ganar experticia, apropiar dicho conocimiento y formar mano de obra calificada.

Los concesionarios se encuentran informados de la oferta disponible del SENA. Sin embargo, la entrega de perfiles al SENA aún se viene desarrollando. Uno de los concesionarios resalta que a medida que se vaya avanzando en el proyecto sus constructores y subcontratistas irán suministrando al detalle y con precisión los perfiles que se vayan necesitando. De lo anterior, se puede inferir que este proceso no se ha finalizado y que los concesionarios tiene la percepción de que esta actividad se puede venir desarrollando una vez inicie la construcción. Este aspecto podría generar demoras a la hora del inicio de los procesos de capacitación y poca pertinencia de la oferta ya que la planeación de los cursos del SENA va a depender de los perfiles de trabajo identificados.

Algunos concesionarios afirman que hacen falta líneas de capacitación de personal específicamente en manejo de maquinaria amarilla y maquinaria pesada, este tipo de capacitaciones no las maneja el SENA.

Eficiencia en la disponibilidad de recursos institucionales asignados a programas de formación.

El reciente recorte presupuestal aplicado a las entidades, entre ellas al SENA, incide en la capacidad instalada de en los centros de formación y la contratación de instructores. Ello ha implicado en alguna medida el replanteamiento de cronogramas de los cursos de formación, la restricción en la movilización de personal a los diferentes municipios incluidos en las zonas de influencia de los proyectos y, en consecuencia, la prolongación en la ejecución de las jornadas educativas programadas.

Unido a lo anterior, la realización de las jornadas de formación en los municipios más pequeños donde no hay infraestructura SENA, ha obligado a la entidad a establecer convenios con alcaldías y con empresas que operan muchas veces en coordinación con los concesionarios, a realizarlas usando elementos alquilados o prestados (maquinaria) los fines de semana para las actividades prácticas en cada uno de los lugares o frentes de obra.

Un aspecto a destacar, es el papel de las alcaldías en el apoyo a las actividades de formación, facilitando en algunos casos logística e infraestructura para llevar a cabo el trabajo de orientación ocupacional y otros servicios brindados por la Agencia Pública de Empleo del SENA.

Eficiencia disponibilidad programas de formación por concesión.

Nuevamente deben resaltarse las ventajas que en este sentido tiene los municipios y ciudades más grandes, en detrimento de los pequeños. Es decir, las concesiones que se

van a ejecutar y atraviesan estos municipios, tiene mayores facilidades para el enganche de mano de obra adecuada a sus necesidades.

En tal sentido, contar de antemano con información puntual de los concesionarios con relación a las etapas de construcción y sistemas constructivos a utilizar, permite al SENA adelantarse ganando una visión preliminar de las necesidades de formación en cada uno de los casos.

Otra información que podría fluir con mayor celeridad por parte de los concesionarios es la concerniente con los perfiles requeridos en un periodo de tiempo determinado y en los tramos de obra donde éstos se requieren, cuestión que ayudaría al SENA a planear la programación de los cursos usando más eficazmente la infraestructura y dotación que tiene para tales fines en los centros de formación o en las oficinas móviles.

El fomento a este tipo de coordinación en el nivel territorial, redundaría en beneficio de todos.

En las concesiones que se ejecutan en el departamento de Cundinamarca y la de Barranquilla, la respuesta de la población vinculada a las respectivas convocatorias, responde a las características regionales pues la mayoría de los municipios circundantes son muy pequeños y al parecer el mercado o las opciones de trabajo para las personas son más limitadas.

Ajuste del plan de capacitación con cronogramas de obra y contratación

Dada la necesidad de ajustar los programas de formación a las necesidades de los concesionarios, se han reducidos los tiempos de los cursos y se han flexibilizado requisitos tales como el nivel educativo alcanzado, dejándose en algunos de ellos el 5º grado en lugar del 9º.

Se han hecho adecuaciones en infraestructura para que pueda ser utilizada las 24 horas, por ejemplo, las plataformas para la formación en el trabajo de altura.

También se han aprovechado las bases de datos de las personas ya acreditadas por el SENA en la ejecución de diferentes actividades relacionadas con la construcción, con el fin de compaginar trabajo de formación impartido por el SENA con las necesidades de los concesionarios entendiendo que la entidad imparte educación gratuita a los sectores de población más vulnerables.

3.6 Vinculación

La fase de vinculación de mano de obra es el último eslabón de toda la cadena de análisis. El objetivo de la evaluación en esta etapa es analizar la ejecución de los procesos de vinculación de la población objetivo de la Estrategia de Articulación 4G. Para ello, las primeras actividades planeadas consistieron en la investigación de los intereses que tenían los concesionarios de contratar la población identificada, así como las posibles barreras que se pudieran presentar para realizar un proceso de vinculación eficaz. Las

últimas tres actividades propuestas en la cadena consistieron en: la definición de un esquema de seguimiento de la población vinculada a las obras, el desarrollo del proceso de vinculación por parte de los concesionarios y por último, la ejecución del esquema de seguimiento a la población vinculada a las obras.

Es importante resaltar que debido a que el inicio de las actividades de construcción en su mayoría comienza este año, los procesos de vinculación hasta ahora se encuentran en su etapa inicial. En algunos concesionarios ya se inició la vinculación para labores de topografía y adecuación de terreno; sin embargo, en otros no se ha dado inicio a este proceso.

El análisis de esta fase se realiza a partir de las variables identificadas para este proceso anteriormente:

Eficacia en la disponibilidad y utilización de la oferta de formación.

Se generaron expectativas muy altas en la población para el enganche de MO alrededor de las concesiones, produciendo una movilización masiva de personas con el entendido de que el solo hecho de hacer el levantamiento de perfiles ocupacionales era el paso previo para el enganche como mano de obra en los proyectos.

No se tiene claridad, por parte de la Agencia Pública de Empleo, cuántas vacantes específicas existen en las concesiones y cada uno de los tramos de las obras o por municipios. Tampoco se conocen los términos de contratación de acuerdo con los cronogramas de obra en las respectivas concesiones. Los concesionarios se sienten presionados cuando el SENA hace este tipo de solicitudes, siendo uno de los principales cuellos de botella para la articulación interinstitucional.

No obstante, tener acceso a esta información, facilitaría la planeación institucional de acuerdo con las necesidades de formación y la generación de oferta de mano de obra calificada y no calificada para los proyectos 4G.

En tal sentido, involucrar más de lleno al Ministerio de Transporte y de la ANI para tener información más concreta, sería favorable al proceso de articulación y obligaría más al SENA a ofrecer información más real. Se cree que les están haciendo seguimiento.

Dados los reducidos tiempos que se tiene a disposición para la formación de personas en el marco de articulación de la estrategia, una parte de la formación La APE relacionada con la transformación de actitudes y comportamientos hacia el trabajo implementada a través de talleres, no se está llevando a cabo. Ello puede afectar negativamente a las empresas pues se puede generar riesgos relacionados con rotación de personal y calidad en el desempeño de las labores técnicas u operativas encomendadas.

Viabilidad para los concesionarios

Algunos concesionarios perciben la estrategia como forma de generar confianza con la población de la región, es decir al generar procesos de transparencia de igualdad de

oportunidades y equidad de desarrollo económico, las personas vinculadas se van a encontrar en un mejor ambiente de trabajo. Otros concesionarios perciben beneficios relacionados con la optimización y uso de recursos, mayor productividad, colaboración y sinergia para poder llevar a un buen término el proyecto.

Como se mencionó anteriormente en las variables transversales, una limitación que se identificó en el desarrollo de este proceso fue la intervención de los líderes comunales, los cuales al inicio querían tener cierto grado de control y determinar las personas que se vincularían al proyecto. Esta limitación se logró superar por medio de la implementación de un protocolo de vinculación de mano de obra, en el cual se le mostró a la población los requerimientos y pasos para poder vincularse laboralmente al proyecto.

Eficiencia en la vinculación de población potencialmente beneficiaria a ofertas de formación.

Para el caso particular del concesionario que ha venido implementando el protocolo de vinculación de mano de obra hasta el momento no ha se presentado ningún inconveniente en el proceso de contratación. Cómo se mencionó anteriormente, los procesos de vinculación hasta ahora se encuentran en su etapa inicial, incluso hay concesionarios que no han iniciado este proceso.

Seguimiento eficiencia Programas de formación (impacto).

Aparte de los procesos de seguimiento llevados a cabo por la Agencia Nacional de empleo hasta el momento no se ha desarrollado un proceso de seguimiento alterno.

Existencia/funcionamiento mecanismos de seguimiento acciones institucionales.

No se reportó por parte del SENA mecanismo distinto del aplicativo usado por la Agencia Pública de Empleo con el cual se la hace seguimiento a las personas formadas por la entidad solo hasta el momento de quedar seleccionados por el empleador para un posible enganche.

La Agencia Nacional de Empleo ha venido desarrollando una labor de seguimiento con cierta periodicidad sobre las acciones que se desarrollan en conjunto con los concesionarios. Algunos concesionarios sólo reconocen las actividades firmadas por medio de convenios con el SENA, adicionales a las contenidas en este convenio no reconocen alguna otra responsabilidad.

Existencia de "acciones de mejora" institucionales.

Cómo acción de mejora institucional se identifica la implementación de un protocolo de vinculación de mano de obra. Este protocolo surgió como una acción de mejora en el proceso de vinculación de la población identificada.

4 Recomendaciones

Esta sección está dividida en dos partes principales: en la primera de ellas denominada “conclusiones” se agregarán los hallazgos de todos los eslabones de la cadena de análisis por temáticas, lo cual será la base para determinar las actividades y procesos que harán parte de una *cadena de análisis ajustada*.

4.1 Conclusiones

Una vez analizados todos los componentes se encuentran elementos comunes entre los hallazgos identificados, al agrupar los elementos comunes se logran establecer las siguientes temáticas:

Perfiles Laborales

En varios actores entrevistados se encuentra una percepción común sobre la falencia estructural en los perfiles laborales identificados, esta falencia se soporta en los siguientes aspectos:

1. *Momento del levantamiento*. Tener diferentes momentos para el levantamiento de los perfiles ha resultado ser problemático tanto para la etapa de la convocatoria al no poder establecer un enfoque específico a la misma y obtener información de cualquier perfil; para los concesionarios que han manifestado que la necesidad de diferentes perfiles va surgiendo durante el transcurso de la obra; como para los beneficiarios al generar expectativas de enganche laboral sin un plazo definido.
2. *Disponibilidad y Líneas de Capacitación de los cursos de formación*. Una vez identificados los perfiles laborales necesarios para cubrir la demanda por parte de los concesionarios se encuentran dos dificultades: (i) aunque el SENA tenga en su oferta de servicios el tipo de curso de formación, no necesariamente se presta en los centros de formación cercanos a las áreas de influencia, y (ii) hay líneas de capacitación específicas que necesitan los concesionarios sobre maquinaria especializada que no está en la oferta de servicios del SENA.
3. *Duración de los cursos de formación*. Un cuello de botella importante es el periodo de formación de los potenciales beneficiarios, puesto que es muy costoso para los concesionarios esperar que se realice la formación (en algunos casos supera los 3 meses) para incluir a la población capacitada en la obra.

Relación Nivel Nacional – Territorio

Se identifican rupturas en la comunicación en el Nivel Nacional entre las entidades, en Nivel Nacional – Territorio entre cada entidad, y en Territorio – Territorio en la articulación de acciones. Esto se da principalmente por dos razones: (i) no se delimitaron las actividades en el marco de la Estrategia de Articulación 4G, y (ii) en la definición de las actividades a seguir no se involucró el Territorio sino que se involucraron para el momento de la ejecución. Las consecuencias de eso fue una desalineación en los objetivos a seguir entre el Nivel Nacional y el Territorio.

Pertinencia de las Entidades

Se identificó que en la asignación de tareas, hubo entidades que recibieron actividades que desbordaban sus competencias y tuvieron que ser cubiertas por otras entidades. Así mismo, hubo una falla en la estructuración temporal de la articulación, lo que tuvo como consecuencia que algunas actividades de las entidades no se realizaran.

4.2 Recomendaciones - Cadena de Análisis Ajustada

Al integrar las conclusiones y las recomendaciones generadas de las mismas, se obtiene la siguiente cadena de análisis ajustada (**Ilustración 2**):

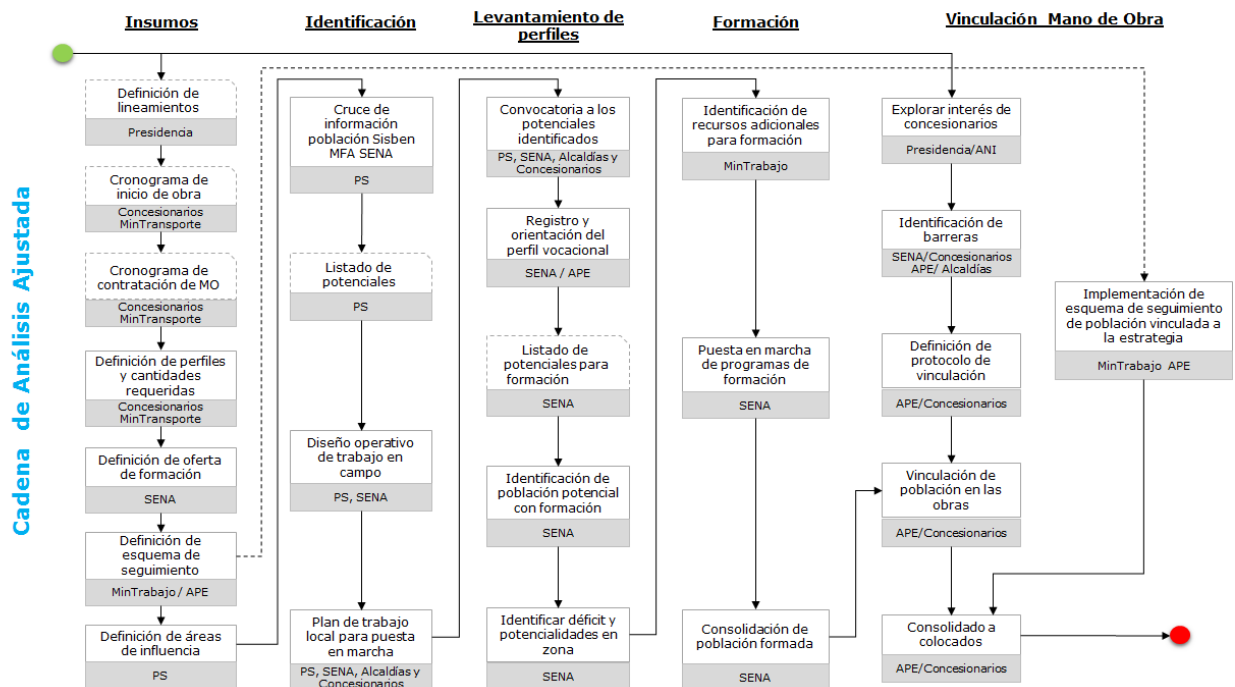


Ilustración 2. Cadena de análisis ajustada para la articulación 4G.

Esta cadena de análisis ajustada se obtiene a partir del análisis de las siguientes variables:

- **Perfiles Laborales:** Una de las principales opciones de mejora corresponde a la correcta definición de los perfiles laborales requeridos para el desarrollo del proyecto. En esta actividad, la labor de los Concesionarios es de vital importancia ya que son ellos los que finalmente definen las necesidades y habilidades que se demandan en el proyecto. Debido a esto, para la definición de los perfiles laborales se incluyó a los Concesionarios en las etapas iniciales de la cadena, de esta forma se espera que los perfiles puedan ser entregados a tiempo al SENA y que se puedan desarrollar las actividades de formación en los tiempos establecidos
- **Pertinencia de Entidades:** Del desarrollo de cada actividad planteada en la estrategia, se identificó entidades que no contaban con las competencias necesarias para dar cumplimiento a procesos específicos al interior de la cadena. Debido a esto, se reasignaron algunas actividades a entidades que aunque no tenían la responsabilidad participaron activamente en el cumplimiento de las mismas sin que esto represente una sobrecarga de actividades.
- **Relación Nivel Nacional - Territorio:** Dentro de las opciones de mejora se identificaron aspectos como el fortalecimiento de vías de comunicación entre los responsables de la estrategia y la falta de planes de acción en los diferentes niveles del orden Nacional. Con el fin de mejorar estos aspectos se incluyeron actividades en donde se desarrollen lineamientos, protocolos y planes de acción con el fin de estandarizar procedimientos, definir responsabilidades y plantear objetivos específicos para cada eslabón de la cadena. De esta forma, se podrá hacer un seguimiento detallado a cada etapa del proceso y así facilitar la consecución de objetivos específicos para los diferentes eslabones planteados.
- **Secuencia de actividades:** Dentro de la dinámica del desarrollo de la estrategia se identificaron actividades que se hacían necesarias en los eslabones iniciales del proceso, un caso particular es la Definición de un Esquema de Seguimiento, inicialmente esta actividad se encontraba en la fase de vinculación de mano de obra; sin embargo, se encontró que el realizar un seguimiento de la población desde el inicio de la cadena, permitirá llevar a cabo una labor de seguimiento más apropiada en la medida en que se podrá conocer la población que participa en cada fase y por consiguiente una estimación de la eficacia de la estrategia.
- **Barreras Externas:** Una de las principales barreras externas identificadas fue el interés de los líderes comunales en la participación en los procesos de vinculación. Buscando dar solución a este aspecto, se presentó un caso particular en el que un Concesionario en asociación con la Agencia Pública de Empleo crearon un protocolo de vinculación de mano de obra. Esta iniciativa resultó exitosa y esto

permitió que las labores de vinculación no presentaran demoras. Con el fin de dar continuidad a esta buena práctica, se propone designar una actividad específica para que estos protocolos puedan ser desarrollado en conjunto con los representantes en territorio y de esta forma estandarizar este tipo de procesos y brindarle a la población información concertada y unificada para que hagan parte de la estrategia.

5 Referencias

DNP. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.