

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**PROGRAMA DE REFORMA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA
NACIONAL DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO – FASE II**

(CO-L1128)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: David Rosas Shady (SCL/LMK), jefe de equipo; Roberto Flores Lima, jefe de equipo alternativo (SCL/LMK), Aldo Ortega (SCL/LMK), Carolina Gonzalez-Velosa (SCL/LMK), Ethel Muhlstein (SCL/LMK), Ana Lucía Barragán (SCL/LMK), Francesca Castellani (CAN/CCO), Matteo Grazzi (CTI/CCO), Hugo Ñopo (EDU/CCO), Bernardita Saez (LEG/SGO), Marisol Pinto (CAN/CCO) y Miguel Orellana (FMP/CCO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Introducción.....	2
B.	Antecedentes, problemas y justificación	2
C.	La Estrategia de la Serie Programática.....	9
D.	Objetivos, componentes y costo	10
E.	Indicadores de resultado clave de la matriz de resultados	13
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	13
A.	Instrumentos de financiamiento.....	13
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias	14
C.	Riesgos fiduciarios.....	14
D.	Otros riesgos	14
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN.....	15
A.	Resumen de arreglos de ejecución.....	15
B.	Resumen de arreglos para el monitoreo de resultados	15

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo - Resumen
ANEXO II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Carta de Política
[IDBdocs-#38048168](#)
2. Medios de Verificación
[IDBdocs-#37763235](#)
3. Matriz de Resultados
[IDBdocs-#37763414](#)

OPCIONALES

1. Análisis Económico
[IDBdocs-#37763400](#)
2. Plan de Monitoreo y Evaluación
[IDBdocs-#37763390](#)
3. PMR
[IDBdocs-#37764119](#)
4. Índice de Trabajo Sectorial Ejecutado
[IDBdocs-#37763407](#)
5. Formulario de Salvaguardias
[IDBdocs-#37754851](#)
6. Matriz Comparativa
[IDBdocs-#37826118](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIGERH	Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano
CO	Capital Ordinario
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Comité Técnico	Comité
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPC	Consejo Privado de Competitividad
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EGERH	Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano
Encuesta a Empresas	Encuesta a Empresas sobre Productividad y Formación del Capital Humano
FT	Formación para el Trabajo
GNC	Gobierno Nacional Central
GOC	Gobierno de Colombia
IMAN	Impuesto Alternativo Mínimo Nacional
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
mm	mil millones
MNC	Marcos Nacionales de Cualificación
MT	Ministerio de Trabajo
NECCL	Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
SC	Sistemas de Formación Basados en Competencias
SECO	Secretaría del Estado para la Economía (Cooperación Suiza)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFCH	Sistema de Formación del Capital Humano
SICECOL	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
SIGRH	Sistema de Información para la Gestión del Recurso Humano
SINIDEL	Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones
SPC	Sector Público Consolidado
TIC	Sector de Tecnología de la Información y la Comunicación

RESUMEN DE PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA DE REFORMA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE
FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO – FASE II
(CO-L1128)

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario: República de Colombia. Organismo Ejecutor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en coordinación técnica con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Plazo de amortización:	20 años
		VPP Original:	Máximo de 12,75 años **
		Período de desembolso:	1 año
		Período de gracia:	5.5 años
Fuente	Monto US\$	Comisión de inspección y vigilancia:	***
BID: Capital Ordinario (CO)	400.000.000	Tasa de Interés:	BASADA EN LIBOR
Local:	0	Comisión de crédito:	***
Total	400.000.000	Moneda:	Dólares Estadounidenses con cargo al CO
Esquema del Proyecto			
<p>Objetivos del Programa: El objetivo general de la serie programática es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral. El objetivo específico de esta segunda operación es apoyar la implementación de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH). Para esto se busca generar las condiciones institucionales y técnicas, y desarrollar los principales subsistemas y procesos del futuro Sistema Nacional de Cualificaciones.</p> <p>Esta operación está estructurada en cuatro componentes: (i) Componente 1: Marco macroeconómico; (ii) Componente 2: Fortalecimiento de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH) e involucramiento del sector productivo en el Comité Técnico de la CIGERH; (iii) Componente 3: Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones con el sector productivo; y (iv) Componente 4: Involucramiento del sector productivo en la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH).</p>			
<p>Condiciones Contractuales Especiales: El desembolso de los recursos de esta segunda operación programática se dará mediante el logro de las metas acordadas y enunciadas en la Matriz de Políticas (Anexo II).</p>			
<p>Excepciones a las Políticas del Banco: Ninguna.</p>			
<p>El proyecto califica como: SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input checked="" type="checkbox"/> Geographic <input type="checkbox"/> Headcount <input type="checkbox"/></p>			

* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

** La VPP podrá ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de firma, pero en ningún caso mayor a 12,75

*** La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Introducción

- 1.1 El Gobierno de Colombia (GOC) ha priorizado la reforma de su Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH) para transformarlo en un sistema de formación continua basado en competencias laborales. El Banco viene apoyando este esfuerzo a través del Programa de Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano, que se financia con tres operaciones de crédito consecutivas anuales bajo la modalidad de Préstamo de Apoyo a Reformas de Política Programático (PBP). Aunque las tres operaciones son independientes en términos financieros, las condiciones establecidas en cada operación se alinean bajo el marco de reforma establecido en la primera operación aprobada en 2012 (2834/OC-CO, CO-L1112). El presente proyecto, el segundo en la serie, tiene un financiamiento de US\$400 millones que se desembolsará una vez cumplidas las condiciones de reforma acordadas en la Matriz de Políticas.

B. Antecedentes, problemas y justificación

1. Contexto económico, social y laboral

- 1.2 Colombia viene mostrando un buen desempeño económico en los últimos años. La tasa de crecimiento del PIB fue de 6,6% y 4% en el 2011 y 2012 respectivamente. El menor crecimiento en 2012¹ se debió a una desaceleración de la demanda, tanto interna como externa. Esta a su vez fue producto del efecto de la desaceleración mundial sobre el comercio exterior colombiano, así como a caídas observadas en las producciones de petróleo y de carbón. Tal caída del PIB se observó especialmente en los sectores de la industria y construcción. Por otra parte, la política fiscal fue adecuada y el gobierno cumplió con las metas fiscales establecidas en su marco fiscal de mediano plazo. El déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2012 se mantuvo en 2,4% del PIB.
- 1.3 Para el 2013 se pronostica un mayor ritmo de crecimiento y un déficit fiscal del GNC similar al 2012. La proyección de este déficit incluye los efectos de la reforma tributaria de finales de 2012. A su vez, el Sector Público Consolidado (SPC) registraría un déficit de 1,0% del PIB. El total de necesidades de financiamiento de la Nación alcanzaría un valor en pesos de \$39.813 miles de millones (mm) (5,6% del PIB). Dentro de las fuentes de financiamiento, el GNC cuenta con recursos que incluyen desembolsos de deuda interna y externa por \$33.826 mm (4,7% del PIB), recursos disponibles en caja al cierre preliminar del ejercicio 2012 por \$2.116 mm (0,3% del PIB) y otros recursos por \$3.000 mm (0,4% del PIB). La nación también prevé usar fuentes de financiamiento externas por US\$2.600 millones (0,7% del PIB), de los cuales, US\$1.600 millones (0,4% del PIB) provienen de entidades multilaterales y US\$1.000 millones corresponden a colocaciones de bonos en el mercado externo. Esta operación aporta a los US\$1.600 millones de financiamiento multilateral, y contribuye a cubrir 25% del mismo².
- 1.4 En los ámbitos social y laboral, los resultados son similares a los del inicio de la serie programática. La pobreza y la desigualdad vienen reduciéndose aunque aún se mantienen

¹ Aunque la tasa de crecimiento de Colombia fue superior a la del promedio de la región que sólo fue de 3%. Ver Comisión Económica para América Latina (2013), "Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012", CEPAL.

² En total el programa del BID con Colombia en 2013 tiene previsto desembolsar US\$842 millones, de los cuales 53% representan nueva deuda multilateral para el país este año.

en niveles elevados. La tasa de pobreza y el indicador de GINI fueron respectivamente 32,7% y 0,539 en 2012. Los principales indicadores laborales tampoco presentaron mejoras significativas. La tasa de desempleo pasó de 10,8% en 2011 a 10,4% en el 2012, pero existen fuertes diferencias regionales³. Además, el desempleo afectó principalmente a los jóvenes y los menos educados. La tasa de desempleo fue de 19% en el caso de los jóvenes, y del total de desempleados el 82% no tenía ningún título educativo o sólo tenía un título de bachiller. Asimismo, en un año un 75% de los trabajadores formales logran mantenerse empleados en el sector formal y sólo un 18% de los trabajadores informales encuentran un empleo formal⁴. La tasa de informalidad, medida como el porcentaje de los ocupados que no tienen acceso a una pensión, pasó de 68,3% a 67,4%⁵. Por otra parte, Colombia tiene una productividad total de los factores que es reducida en relación al resto de la región (BID, 2010)⁶, lo cual influye negativamente en su crecimiento económico.

2. El rol de la formación del recurso humano en el contexto de baja productividad e inadecuada inserción laboral⁷

- 1.5 **Los impactos positivos de la educación y Formación para el Trabajo (FT)⁸**. Existe amplia evidencia sobre los efectos positivos que tiene la educación en los ingresos y las oportunidades laborales de las personas⁹. La evidencia similar sobre los efectos de la FT, tanto en aula como en empresa, es más reciente pero encuentra resultados similares. Existen varios estudios que utilizan datos de los países desarrollados y encuentran que hay un impacto positivo en los ingresos de los trabajadores y en la productividad de las empresas¹⁰. Por ejemplo, Haelermans y Borghans (2012) encuentran que la capacitación en firma incrementa los salarios de 2,6% en promedio. En Alemania, Zwick (2006) estima que un incremento de 1% en la proporción de empleados que se capacitan conduciría a un incremento de 0,76% en la productividad de las firmas¹¹. La evidencia para América Latina es aún incipiente, lo que no permite obtener conclusiones definitivas¹². Recientemente, Gonzalez, Flores, y Rosas (2013) utilizan una muestra de varios países de la región y encuentran que habría un impacto positivo de la FT en la productividad pero sólo en las empresas medianas y grandes¹³. En todo caso, dados los problemas de cobertura en la educación superior, y en general de calidad y de pertinencia

³ La tasa de desempleo presenta niveles elevados en Quibdó (17,6%), Popayán (17,5%) y Pereira (16,1), y niveles inferiores en Barranquilla (8,3%) y San Andrés (7,5%).

⁴ A partir de los datos de la Encuesta Longitudinal de Fedesarrollo 2009 y 2010.

⁵ Datos del Departamento Nacional de Planeación con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

⁶ BID (2010), "La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos".

⁷ Cabe resaltar que estos problemas tienen distintas causas y requieren una estrategia integral para afrontarlos, de la cual las políticas orientadas a mejorar la formación del recurso humano forman parte.

⁸ Por formación para el trabajo se entiende el proceso educativo, formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales (decretos 2020 de 2006 y 4904 del 2009).

⁹ Ver por ejemplo: Card D. (1999), "The causal effect of education on earnings", Handbook of Labor Economics, Vol. 3.

¹⁰ Para un resumen de la literatura ver Huneus et al. (2012), "Es rentable la capacitación de trabajadores con empleo", BID-Nota Técnica. Ver también CEDEFOP (2011), "The impact of vocational education and training on company performance", CEDEFOP, Research Paper, N. 19.

¹¹ Haelermans C. y Borghans L. (2012), "Wage Effects of On-the-Job Training: A Meta-Analysis", British Journal of Industrial Relations, Vol. 50, Issue 3, pages: 505-528. Zwick, Thomas (2006) "The Impact of Training Intensity on Establishment Productivity". Industrial Relations, Vol. 45, No 1, pp. 26-46.

¹² Ver por ejemplo: Hong T., et al. (2007), "Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs". World Bank. Washington, D.C.; y Ibararán P., Maffioli A.; y Stucchi R. (2009) "SME's Policies and Firms' Productivity in Latin America" IZA Discussion Paper No. 4486.

¹³ Gonzalez C., Flores R., y Rosas D. (2013), "Manos a la Obra: Los retos de la capacitación que ofrecen las firmas en América Latina", Nota Técnica, BID.

de la formación, tanto en Colombia como en el resto de países de la región (Cabrol y Székely, 2012)¹⁴, se puede esperar que una mayor y mejor educación o capacitación laboral mejoren la productividad laboral y los ingresos.

- 1.6 La evidencia sobre los efectos positivos de la educación y FT ha conducido a los países desarrollados a darle prioridad a la formación del recurso humano e introducirla como un elemento importante de las políticas orientadas a mejorar la empleabilidad, productividad y competitividad. En este marco, una gran mayoría de estos países ha optado por desarrollar Sistemas de Formación Basados en Competencias (SC) que buscan la articulación entre el mundo del trabajo y el de la formación. Estos sistemas vienen siendo implementados por estos países desde hace varias décadas, y varios países en desarrollo también están tratando de crearlos. En América Latina, los primeros países que empezaron a desarrollar sus SC son México (1995) y Chile (2002).
- 1.7 **Las particularidades de los SC.** Son sistemas de calidad que permiten definir, evaluar y desarrollar las competencias (calificaciones) de las personas en relación a los resultados que deben lograr en el trabajo en general o en un empleo en particular (Carvallo et al, 2013)¹⁵. El SC que más ha sido replicado es el del Reino Unido cuyos principales procesos son: (i) normalización; (ii) evaluación y certificación; (iii) formación basada en competencias; y (iv) información sobre la formación del recurso humano. Estos procesos son articulados por una autoridad reguladora, y sus principales aspectos son:
- 1.8 **Normalización.** Permite definir o actualizar normas de competencia, que son estándares que describen los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el desempeño de funciones productivas. Las normas describen lo que las personas deben ser capaces de hacer, el estándar que deben alcanzar, el conocimiento y la comprensión que necesitan para lograr un resultado establecido, y las evidencias que deben generar para demostrar su competencia. Las normas son elaboradas por comités sectoriales (mesas), en los que participan representantes de los trabajadores, empresas, instituciones de formación, gobierno local y/o central de un sector particular. Los comités funcionan de acuerdo con las reglas establecidas por la autoridad reguladora.
- 1.9 **Evaluación y certificación.** Permiten evaluar y certificar que una persona posee las competencias descritas en las normas, es decir que ha alcanzado la calidad de desempeño esperado, y por ende el nivel de competencia requerido para una función específica. La evaluación es realizada por instituciones acreditadas por un organismo certificador, bajo las políticas y regulaciones de la autoridad reguladora, el cual emite la constancia que certifica que las personas son competentes, según las normas definidas.
- 1.10 **Formación basada en competencias.** Al expresar los requerimientos de competencias (o calificaciones) de los sectores productivos, las normas sirven de referente para el desarrollo curricular. La formación basada en competencias permite avanzar progresivamente en la adquisición de niveles de calificación cada vez más amplios.
- 1.11 **Información sobre capital humano.** Permite monitorear los principales resultados del SC, y brinda insumos para evaluar y mejorar las políticas públicas. Es proporcionada por

¹⁴ Cabrol M. y Székely M. (eds. 2012), “Educación para la Transformación”, BID.

¹⁵ Carvallo R., Aymamí N., y Villalobos A. (2013), “Conceptos Fundamentales y Glosario de Términos del Sistema de Competencia aplicado a la Gestión del Capital Humano”, Consultores Formo Internacional. Varios de los conceptos utilizados en esta sección provienen de este documento que fue realizado para apoyar la reforma del SFCH de Colombia.

distintos instrumentos (censos, encuestas de hogares y/o de empresas, registros administrativos, con preguntas específicas sobre formación) sobre la oferta y demanda de capital humano, y la formación de éste, los cuales son articulados en el marco del SC.

- 1.12 El sector productivo es el principal actor en estos procesos y participa en: (i) la definición y actualización de las normas; (ii) el aseguramiento de la calidad de los procesos de evaluación y certificación; y (iii) el uso del SC en la gestión de los recursos humanos. Por otra parte, las normas constituyen la base de los Marcos Nacionales de Cualificación (MNC) que clasifican las cualificaciones según un conjunto de niveles basados en los resultados del aprendizaje. Los MNC permiten las equivalencias entre los sistemas educativos y de FT. Sus niveles reflejan lo que teóricamente, sabe, comprende, y es capaz de hacer el titular de un certificado o diploma (CEDEFOP 2010)¹⁶.
- 1.13 **Las lecciones aprendidas.** Aunque el desarrollo e implementación de un SC varía de país a país¹⁷, la experiencia internacional indica que es un trabajo difícil ya que requiere una coordinación fuerte entre varios actores públicos y privados. Además, su construcción se realiza a mediano y largo plazo e implica varias etapas: diseño conceptual y de la estructura de funcionamiento, reglamentación, implementación sectorial y expansión nacional. Asimismo, su éxito depende fundamentalmente de la participación y corresponsabilidad del sector productivo en todas las etapas¹⁸. Por estas razones los SC deben ser constantemente ajustados para responder adecuadamente a los intereses de los sectores productivos que se van sumando y para ser asimilados a las opciones de formación, así como estructurar y mantener esquemas adecuados de aseguramiento de calidad en la evaluación y certificación de las competencias. Esto explica que, a pesar de haber iniciado desde hace varios años, los SC de México y Chile sigan siendo reformados con el objetivo de mejorarlos.

3. El SFCH de Colombia y la intención de convertirlo en un SC

- 1.14 En Colombia la formación del recurso humano está a cargo del SFCH¹⁹. Este sistema tiene serias limitaciones y requiere una reforma (ver CONPES 3674). Sus principales problemas son de acceso, equidad, pertinencia, y calidad; además, el sistema no ofrece oportunidades de formación continua. Varias de estas limitaciones fueron consideradas en la primera operación programática (2834/OC-CO, CO-L1112)²⁰. Por ejemplo, los cursos de educación media y superior no responden a las expectativas de los estudiantes ni a las necesidades del sector productivo, y menos del 10% de las instituciones y programas de educación superior tienen una acreditación de alta calidad. Asimismo, la

¹⁶ CEDEFOP (2010), “Added value on national qualifications frameworks in implementing the EQF”, European Qualifications Frameworks Series, N. 2, European Commission.

¹⁷ El sistema de cada país dependerá de sus prioridades de desarrollo, de su idiosincrasia y de la estructura de la producción y del mercado laboral.

¹⁸ Otros factores comunes de éxito son: (i) información relevante y pertinente sobre la formación para identificar y comprender las principales fallas de mercado, y los ajustes que serían necesario realizar al sistema; (ii) mecanismos de garantía de pertinencia y de calidad; (iii) alineación e interacción constante de la educación y la formación para el trabajo; y (iv) participación sostenida y coordinada del Estado, empresarios, trabajadores, educadores y formadores. Ver OECD (2012), “Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies”, OECD publishing.

¹⁹ Este sistema está compuesto por: (i) la educación formal: educación básica (primaria y secundaria), educación media (académica y técnica) y educación superior (técnica, tecnológica y universitaria); y (ii) la Formación para el trabajo que es impartida por el SENA y por instituciones públicas o privadas.

²⁰ Para mayor detalle ver [IDBdocs-#38049385](#). Para otro diagnóstico ver OECD (2010), “Colombia Economic Assessment”.

mayoría de los cursos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es el principal oferente de FT²¹, no tienen correspondencia con los requerimientos del sector productivo²². Esto se debe a que, a pesar que el SENA es el único oferente de FT del país que desarrolla normas de competencia²³, sus funciones y procesos no están enmarcados en un sistema nacional ni se desarrollan según los principios que rigen a los SC, en especial, que el sector productivo sea actor principal y que los procesos de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (NECCL) sean desarrollados por instancias independientes entre sí, y aseguren transparencia y calidad. El SENA tampoco tiene un proceso sistemático de desarrollo curricular basado en competencias, ni mecanismos de aseguramiento de la calidad de sus cursos, y sus aprendices solo reciben la certificación académica y no la de competencias. Por otra parte, el GOC no tiene información sistemática que le permita conocer las necesidades de capital humano del sector productivo; y contar con elementos para mejorar el SFCH.

- 1.15 Esta situación explica que exista una fuerte preferencia por los títulos universitarios y que la proporción de estudiantes en programas técnicos y tecnológicos es inferior al 30% (Saavedra y Medina, 2012)²⁴. También explica que más de la mitad de los recién graduados de la educación media y superior no encuentre trabajo en su profesión o no tenga la experiencia requerida por las empresas; y que al mismo tiempo no hayan suficientes técnicos, en particular en aquellos sectores de mayor dinamismo (como por ejemplo tecnologías de la información y electrónica)²⁵. Según Manpower (2012) en 2012 un tercio de las empresas del país tuvo dificultades para llenar sus vacantes de empleo²⁶.
- 1.16 **La apuesta por un SC y la puesta en marcha de la Estrategia para la Gestión del Recurso Humano (EGERH).** Para contribuir a mejorar el SFCH, el GOC ha decidido transformarlo en un sistema de formación continua basado en competencias laborales²⁷, siguiendo como referencia el modelo del Reino Unido. Esta orientación está reflejada en el CONPES 3674²⁸ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND). Para lograr esta transformación se viene implementando la EGERH, la cual fue delineada en el CONPES 3674 y ha venido siendo afinada durante su implementación.
- 1.17 La EGERH prioriza la pertinencia y la calidad del SFCH, y busca crear las condiciones para que la población acumule capital humano en el marco del futuro Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC). Este sistema estará compuesto por el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL) y por el MNC. Actualmente, la

²¹ El SENA forma a seis millones de personas por año, aunque 86% de sus aprendices están inscritos en cursos con una duración máxima de 300 horas. La institución tiene cobertura nacional y ha diversificado su accionar a todos los sectores económicos.

²² Este diagnóstico se basa en un análisis detallado de la institución que fue realizado en el 2012 en el marco del trabajo que el Banco efectuó en apoyo a la solicitud del Gobierno de un programa con el SENA.

²³ Las normas se desarrollan en 70 mesas sectoriales. En el 2011, el SENA desarrolló 382 normas para un acumulado de 2.320 normas vigentes, y certificó a 108.789 personas para un acumulado de 313.026 personas.

²⁴ Este porcentaje es relativamente bajo en comparación a otros países. En Chile por ejemplo es superior al 50% y en Reino Unido es más del 70%. Ver Saavedra J. y Medina C. (2012), “La Formación para el Trabajo en Colombia”, Universidad de los Andes, Documentos CEDE, N. 35.

²⁵ OECD (2013), “OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment” OECD Publishing.

²⁶ Manpower (2012), “Talent Shortage Survey: research results”. Manpower.

²⁷ En Reino Unido se considera el término de competencias, pero en la región se adoptó el de competencia laboral.

²⁸ CONPES 3674 de 2010: “Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH)”. El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el organismo asesor del Gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo económico y social y orienta la elaboración de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. Estos documentos tienen un carácter de recomendación u orientación.

implementación de la EGERH es responsabilidad de las siguientes entidades del GOC: Ministerio de Trabajo (MT), Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), SENA, y Departamento Administrativo de la Función Pública. El Consejo Privado de Competitividad (CPC) juega un rol de interlocutor con el sector productivo.

- 1.18 La EGERH cuenta con la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH), que se debe reunir presencialmente dos veces al año para lograr acuerdos sobre la implementación de la EGERH. Esta Comisión se encarga de la orientación y articulación de políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la EGERH. La CIGERH está compuesta por las máximas autoridades, o sus delegados de las ocho instituciones mencionadas anteriormente. Además cuenta con un Comité Técnico (Comité) que es el encargado de diseñar y poner en consideración los temas a ser acordados por ésta. El Comité está conformado por directores de los ministerios antes mencionados, así como delegados del SENA y del DANE, y se apoya en equipos técnicos de trabajo que son los encargados de desarrollar las reformas. El MT ejerce actualmente la secretaría técnica del Comité y tiene a su cargo la gerencia del CONPES 3674, la cual debe dar soporte administrativo a la comisión y a los equipos de trabajo.
- 1.19 **Los principales retos y sus consecuencias sobre la serie programática.** El camino de conversión del SFCH hacia un SC es de largo plazo e implica grandes retos. Un reto principal es de carácter institucional. En la EGERH participan ocho instituciones públicas que requieren coordinar y alcanzar acuerdos, además de trabajar estrechamente con el sector productivo. Otro reto es de carácter técnico, ya que se requieren desarrollar metodologías, mecanismos e instrumentos técnicos que son complejos y nuevos para la mayoría de participantes de la EGERH. En este sentido, una adecuada implementación de la EGERH requiere²⁹, entre otros aspectos: (i) capacidades técnicas suficientes en las instituciones para formular, ejecutar y evaluar políticas complejas alineadas con la EGERH; (ii) decisiones acordadas por las instancias de la CIGERH, que conduzcan a ajustes de políticas y cambios normativos que puedan generar los efectos deseados; (iii) compromisos presupuestarios suficientes y persistentes para financiar la implementación de las políticas a lo largo del tiempo; (iv) capacidad de coordinación para gestionar diferentes mecanismos de articulación interinstitucional en distintos niveles (nacional, regional, local, etc.), con otras políticas públicas relacionadas (competitividad, innovación, etc.) y con otros socios estratégicos (públicos y privados); y (v) garantías de una buena ejecución de los proyectos, para lo cual se requiere conformar equipos técnicos de trabajo interinstitucionales. Además, es necesario que el sector productivo participe y sea corresponsable en todas las etapas de construcción del SNC.
- 1.20 Dados estos retos la implementación de la EGERH viene siendo pausada y laboriosa. Principalmente, la coordinación interinstitucional y los acuerdos sobre aspectos técnicos necesarios para el desarrollo del SNC están requiriendo más tiempo que el inicialmente previsto. En el caso específico de la serie programática, la definición de los términos de referencia y la contratación de los consultores que vienen apoyando al GOC con el

²⁹ Para mayor detalle ver: Grafe F. (2012), “Diagnóstico del modelo de funcionamiento del Consejo Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano – CIGERH”, Informe de Consultoría para el BID.

desarrollo de los procesos de trabajo que conllevan al cumplimiento de varias de las condicionalidades de la matriz de políticas empezaron a inicios del 2013 y no en el 2012 como estaba previsto, lo que condujo a tener que ajustar ciertas condicionalidades.

- 1.21 **El compromiso del GOC y los avances en la implementación de la EGERH.** El compromiso que viene mostrando el GOC, y que se ve reflejado en el trabajo continuo que realiza el Comité y sus equipos técnicos de trabajo, de implementar la EGERH y desarrollar el SNC; así como el trabajo de concertación y aprendizaje de los equipos técnicos, en el marco de la serie programática, está permitiendo lograr avances concretos.
- 1.22 En primer lugar, se ha avanzado en el fortalecimiento institucional ya que la CIGERH fue constituida formalmente (Decreto 1953 de setiembre del 2012) y tanto el Comité como sus equipos de trabajo están funcionando. También se han realizado avances en el desarrollo del SNC ya que se ha desarrollado una primera propuesta del SICECOL que define como objetivo el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas. También define sus componentes y características. Por ejemplo, se considera que el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) sería quien acredite a los organismos encargados de la evaluación y certificación de competencias.
- 1.23 Adicionalmente, se ha iniciado un piloto de normalización, evaluación, y certificación de competencias laborales en el Sector de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) de Medellín³⁰. Este piloto es fundamental ya que está permitiendo formar, a nivel teórico pero también práctico, a los miembros del Comité sobre los procesos NECCL; y también porque servirá de insumo principal para la formulación de las reglas generales de operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCL; y permitirá terminar la propuesta de SICECOL. También permitirá empezar a familiarizar al sector productivo sobre la importancia de las competencias laborales y los objetivos de la EGERH. Como ya se mencionó el involucramiento del sector productivo es crucial para el éxito del SNC. De hecho, el GOC es consciente de esto y el piloto no representa la única actividad de involucramiento del sector privado. Se viene realizando actividades de difusión y socialización de la EGERH en base a un plan estratégico elaborado en 2012. Este plan define que se requiere difundir al sector productivo, a través de distintos medios, la EGERH y sus objetivos, e involucrar al sector productivo a través de su participación en el piloto de TIC y en la construcción del MNC³¹.
- 1.24 Por otra parte, el GOC ha constituido un grupo interinstitucional de trabajo de tiempo completo, denominado Equipo Técnico de Cualificaciones, cuyo objetivo es elaborar un documento conceptual y definir la estructura del MNC. Este equipo técnico ha elaborado varios documentos metodológicos que servirán para el diseño del MNC³². Asimismo, hay

³⁰ La selección de este sector se basó en un índice de selección desarrollado por DNP en 2012, la fuerte relación del sector con la innovación, que es un tema principal de una de las locomotoras para el desarrollo planteadas en el Plan de Desarrollo 2010-2014; y la gestión del Consejo Privado de Competitividad que mostró el fuerte interés de las empresas del sector por la certificación de competencias laborales.

³¹ También se pretende mejorar los canales de comunicación entre el sector productivo y el sector educativo a través de los sistemas de información disponibles, como son por ejemplo el Observatorio Laboral para la Educación y el Servicio Público de Empleo

³² Casas A, et al. (2012), "Hacia la Construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones. Documento de trabajo del equipo técnico de cualificaciones; Casas A et al. (2012), "Revisión de la tipología de resultados de aprendizaje: Una aproximación a los criterios y experiencias para la definición de los descriptores de nivel del marco de cualificaciones colombiano. Documento

avances en el desarrollo del Sistema de Información para la Gestión del Recurso Humano (SIGRH) ya que se elaboró el Plan Estadístico Sectorial, cuya implementación está prevista entre 2012 y 2014. Este plan contiene un inventario, descripción y diagnóstico de las fuentes de información estadística disponibles e identifica las necesidades insatisfechas y la demanda de información existente. También propone acciones para fortalecer la calidad de la información que es producida, un plan de mejoramiento de estadísticas, el desarrollo de nuevas fuentes de información, y el diseño e implementación del SIGRH. En base a este plan se está desarrollando actualmente un modelo de predicción de necesidades de recursos humanos, se implementa un módulo de FT en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se ha iniciado el piloto de la encuesta de vacantes del Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (SINIDEL), y el levantamiento de una Encuesta a Empresas sobre Productividad y Formación del Capital Humano (Encuesta a Empresas).

C. LA ESTRATEGIA DE LA SERIE PROGRAMÁTICA

- 1.25 La serie busca contribuir con la implementación de la EGERH y el desarrollo del SNC. Dado que la creación del SNC requiere un esfuerzo de largo plazo que va más allá de los tres años considerados en la serie, se busca sentar sus bases para que luego el GOC pueda implementarlo adecuadamente. Es por esto que se prioriza apoyar la creación de las condiciones institucionales y técnicas, y definir los principales procesos que tendrá el SNC. La serie está contribuyendo a que el GOC venga realizando los avances en la implementación de la EGERH que fueron comentados anteriormente.
- 1.26 En la primera operación se logró: (i) formalizar la CIGERH e iniciar la elaboración del reglamento operativo de la EGERH; (ii) elaborar el diseño conceptual del SICECOL e iniciar el proceso para la implementación del piloto del SNC; (iii) desarrollar el Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano, y diseñar la Encuesta a Empresas; y (iv) definir una ruta de trabajo para el involucramiento del sector productivo en la EGERH.
- 1.27 Esta segunda operación busca avanzar con estos desarrollos y promueve que: (i) se consideren recursos en el presupuesto nacional para la implementación de la EGERH y que la implementación de la misma sea monitoreada desde lo más alto del GOC; (ii) se dote a la CIGERH de una instancia técnica con capacidad de ejecución (Alta Gerencia) para acelerar el ritmo de implementación de la CIGERH; (iii) se realice un análisis a profundidad de las entidades de la CIGERH en función de las tareas que deben cumplir en el marco de la EGERH y se redefine la estructura institucional que requiere la CIGERH para funcionar adecuadamente (incluye el desarrollo de mecanismos e instrumentos, reglas de toma de decisiones y cómo se incorporará al sector productivo). Todo esto constituye los insumos principales para elaborar el reglamento operativo de la EGERH, el cual será fundamental para fortalecer la institucionalidad del sistema e incrementar la eficiencia del trabajo conjunto entre todas las instituciones de la EGERH; (iv) se desarrollen las Reglas Generales de Operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCL y el diseño del MNC. Ambos documentos serán

preliminares ya que serán revisados por el Comité antes de ser enviados para que la CIGERH alcance un acuerdo sobre los mismos; (v) se implemente el Plan Estadístico Sectorial y se realice el levantamiento de la Encuesta a Empresas. Estos insumos serán utilizados luego para avanzar con el desarrollo del SIGRH; y (vi) se consolide la participación del sector productivo en el SNC y en la implementación de la EGERH, la cual es crucial para poder asegurar el éxito del SNC.

- 1.28 En la tercera operación se habrá consolidado el SFCH gracias a que la estructura institucional y los principales instrumentos de política de la EGERH habrán sido establecidos. Específicamente, se busca que: (i) el presupuesto nacional considere recursos para la adecuada implementación de la EGERH y que esta continúe siendo monitoreada por las más altas instancias del GOC; (ii) la CIGERH y la Alta Gerencia funcionen plenamente; (iii) que el reglamento operativo de la EGERH, las Reglas Generales de Operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCL, la estructura del MNC, y el plan de implementación del segundo levantamiento de la Encuesta a Empresas sean acordados por la CIGERH; (iv) se haya publicado las primeras normas y emitido certificados de competencia laboral, con participación activa del sector productivo; (v) se cuente con el diseño del SIGRH; y (vi) que el sector productivo participe activamente en la EGERH.
- 1.29 **La cooperación técnica del Banco y otras operaciones relacionadas.** El Banco está apoyando técnicamente y financieramente con el desarrollo de las reformas promovidas por la serie. Este apoyo se proporciona directamente por medio del equipo técnico del Banco y también con una cooperación técnica (ATN/CF-13397-CO; CO-X1017) por US\$600.000, que es financiada con recursos provenientes de la Cooperación Suiza (SECO), y a través de la cual se apoya: (i) la definición y fortalecimiento de la estructura institucional que requiere el SFCH, (ii) el desarrollo e implementación del piloto del SNC, y la elaboración de las reglas generales de operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos de NECCL; y (iii) el desarrollo e implementación de la Encuesta a Empresas. El trabajo del Banco por medio de esta cooperación técnica está siendo fundamental para alcanzar los resultados esperados en la serie programática³³.
- 1.30 **La Estrategia del Banco con el país, con el sector y GCI-9.** Este programa está alineado con la Estrategia de País con Colombia 2012-2014 (GN-2648-1), la cual señala la importancia de incrementar la pertinencia de la oferta de capacitación técnica. El programa también se enmarca en las prioridades sectoriales establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764); en particular, una política social favorable a la productividad.

D. Objetivos, componentes y costo

- 1.31 El objetivo general de la serie programática es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral. El objetivo específico de esta segunda operación es

³³ Por otra parte, el Banco viene ejecutando el Programa de Apoyo al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad (2709/OC-CO; CO-L1093) que busca fortalecer la educación superior técnica y tecnológica. En el marco de este proyecto se ha convocado a las entidades territoriales del país a presentar propuestas para la conformación de alianzas (sector privado y sector capacitador) para el fortalecimiento de la educación superior técnica y tecnológica. Para mayor detalle ver: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-310669.html>

apoyar la implementación de la EGERH. Para esto se busca generar las condiciones institucionales y técnicas, y desarrollar los principales subsistemas y procesos del futuro SNC.

- 1.32 El GOC está comprometido con la implementación de la EGERH y ha iniciado los procesos de trabajo que permitirán cumplir con las medidas de política identificadas al inicio de la serie programática. Asimismo, ha acordado con el Banco incorporar tres nuevas medidas de política relacionadas con: el monitoreo desde el más alto nivel del GOC de los avances en la implementación de la EGERH; el aseguramiento de recursos públicos para lograr una adecuada implementación de la EGERH; y la reestructuración de la CIGERH, en particular la creación de su Alta Gerencia. Dados los retos institucionales y técnicos mencionados anteriormente, varios de los procesos se iniciaron con cierto retraso y/o están demandando más tiempo que el inicialmente previsto. Esto conduce a que dos de las seis condicionalidades originales: Reglamento Operativo de la EGERH (condicionalidad c2.1 en la Matriz de Política), y SIGRH (c3.3), si bien su elaboración está en marcha, sean finalizadas en el 2014. Por esta razón, en ambos casos, se han considerado etapas y/o productos intermedios para 2013. Por otra parte, al formalizarse la CIGERH en 2012, se precisó que ni el Comité ni la CIGERH tienen la potestad de aprobar los documentos y/o medidas que se le presentan. El Comité sólo puede recibir y ajustar propuestas de los equipos de trabajo, para luego elevarlas a la CIGERH, quien las acuerda entre sus miembros. Esto conduce a ajustar las condicionalidades sobre las Reglas Generales de Operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCCL (c3.1) y el diseño del MNC (c3.2). Estos documentos serán presentados al Comité en el 2013, revisados y ajustados este mismo año, para luego ser sometidos al acuerdo de la CIGERH durante su primera sesión presencial de 2014. Las dos condicionalidades restantes también han sido ajustadas para mejorar su alcance y su redacción³⁴. Los componentes son:
- 1.33 **Componente 1: Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es que el entorno macroeconómico del Prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.
- 1.34 **Componente 2: Fortalecimiento de la CIGERH e involucramiento del sector productivo en su Comité Técnico.** Este componente tiene como objetivo promover el desarrollo e implementación de la estructura institucional requerida para una adecuada implementación de la EGERH, e involucrar al sector productivo como un actor clave.
- 1.35 Originalmente, para esta segunda operación se tenía pensado que la CIGERH aprobase el Reglamento Operativo de la EGERH. Se ha ajustado la condicionalidad a que se haya presentado al Comité los siguientes estudios que sirven como insumos para la integración del Reglamento Operativo: (i) un análisis de las entidades más directamente involucradas en la gestión de la EGERH; (ii) un análisis de las instancias de articulación de política pública del país relacionadas con la EGERH; (iii) las estrategias institucionales para impulsar el desarrollo de la EGERH, los instrumentos de gestión, y las reglas de toma de decisiones; y (iv) la manera cómo deberá participar el sector privado en la implementación de la EGERH. También se han incorporado tres nuevas condicionalidades. En primer lugar, que se haya presentado al Comité una propuesta de

³⁴ Para una descripción detallada de todos los ajustes ver la matriz comparativa que está anexada al documento.

decreto para la reestructuración de la CIGERH, la cual considere entre otros: (i) la reducción del número de miembros de la Comisión; (ii) la creación de una Alta Gerencia de perfil técnico que sea la encargada de ejecutar la EGERH y cuyo rol y organización serán definidos en el Reglamento Operativo de la CIGERH; (iii) la participación del sector productivo como invitado permanente de la CIGERH; y (iv) el involucramiento de un representante por parte de la Presidencia de la República. En segundo lugar, que el Gobierno Nacional desde su Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada realice un seguimiento trimestral a: (i) la implementación del SICECOL; (ii) la implementación del Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano; (iii) el diseño del SNC; y (iv) el diseño de un Modelo de Predicción de Recurso Humano. Finalmente, que el proyecto de presupuesto del 2014 considere recursos presupuestarios para la implementación de la EGERH.

- 1.36 Para la tercera operación se considera que: (i) la CIGERH haya acordado el reglamento y se encuentre sesionando regularmente; (ii) se haya emitido el decreto para la reestructuración de la CIGERH; (iii) la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada continúe monitoreando los avances en la implementación de la EGERH; y (iv) el proyecto de presupuesto del 2015 considere recursos presupuestarios para el funcionamiento de la Alta Gerencia de la CIGERH y la implementación del SNC.
- 1.37 **Componente 3: Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) con el sector productivo.** Este componente busca desarrollar el SNC y el SIGRH. Para lograr estos objetivos se consideraron varias condicionalidades a ser cumplidas en esta segunda operación. En primer lugar, originalmente se consideró que el Comité aprobase las Reglas Generales de Operación y estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCL. Se ha ajustado esta condicionalidad a que se haya presentado al Comité las Reglas Generales de Operación y estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCL. Luego que el Comité revise estos documentos y los someterá a la CIGERH para que se logre un acuerdo sobre los mismos. Por esta razón, para 2014 se considera que la CIGERH los haya acordado. También que se hayan emitido un grupo de normas y certificados de competencias derivados del piloto en el sector de TIC.
- 1.38 En segundo lugar, se consideró la aprobación por el Comité del diseño conceptual del MNC, que define el número de niveles de competencia y áreas de conocimiento, y una propuesta para su implementación progresiva. Se ha ajustado la redacción de esta condicionalidad a que en 2013 se haya presentado al Comité el diseño de la estructura del MNC, que define los niveles de competencia, y una propuesta para su implementación progresiva. Al igual que la condicionalidad anterior, se ha considerado para 2014 que la CIGERH haya acordado el diseño de la estructura del MNC.
- 1.39 En tercer lugar, se consideró que el Comité aprobase el diseño conceptual y operativo del SIGRH. El Comité ha decidido esperar a que se hayan implementado varios de los insumos del Plan Estadístico antes de diseñar el SIGRH. Esto conduce a tener que ajustar esta condicionalidad a que se haya presentado al Comité un informe de implementación del Plan Estadístico Sectorial que contenga: (i) la aplicación del módulo de FT en la encuesta a hogares; y (ii) el inicio del piloto de la encuesta de vacantes del Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (SINIDEL). Se ha incluido para la tercera operación la condicionalidad original que se haya presentado al Comité el diseño conceptual y operativo del SIGRH.

- 1.40 Finalmente, se consideró que el levantamiento de la Encuesta a Empresas estuviese realizado, y que sus resultados y el plan de implementación de su segundo levantamiento fuesen aprobados por el Comité. Al respecto, los resultados finales de la encuesta recién estarán disponibles al final de 2013 ya que el Comité decidió que la información sobre la actividad de las empresas manufactureras provenga de la encuesta manufacturera que se realiza anualmente pero que está recién disponible a finales de cada año. Esto mejora el alcance de la Encuesta a Empresas pero conduce a ajustar levemente la condición a que se haya presentado al Comité el informe de campo del levantamiento de la encuesta, y el plan de implementación del segundo levantamiento de una encuesta mejorada. Se ha considerado para 2014 que la CIGERH haya acordado el plan de implementación del segundo levantamiento de una encuesta mejorada.
- 1.41 **Componente 4. Involucramiento del sector productivo.** Este componente es transversal a los Componentes 2 y 3, ya que busca lograr el involucramiento activo del sector productivo en la EGERH. Originalmente, la condicionalidad era: participación del sector productivo en el piloto en el sector de TIC que servirá como insumo para el desarrollo de las Reglas Generales de Operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos NECCL del SNC. Sólo se ha modificado la redacción de esta condicionalidad y ahora ésta es que el sector productivo haya participado en el piloto en el sector de TIC que servirá como insumo para el desarrollo de las Reglas Generales de Operación del SNC. Se ha considerado para 2014 que el sector productivo participe activamente en la EGERH.

E. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.42 La [Matriz de Resultados](#) identifica tanto los resultados finales como los compromisos asumidos por el GOC sobre la implementación de la EGERH, y precisa el tipo de medio de verificación de cada indicador. Los indicadores de impacto están relacionados al aumento esperado en la productividad de las empresas y a un incremento esperado en la calidad del empleo de los trabajadores que se certifican. En el primer caso se utiliza como indicador la tasa de incremento de la productividad. En el caso de la calidad del empleo se mide el incremento en salarios y el tiempo de permanencia en un empleo formal.

Análisis económico. Se realizó un análisis sobre los beneficios monetarios de las reformas de política, el cual se basó en los beneficios sobre los salarios de los trabajadores y de las personas desempleadas que consiguen un trabajo. Debido a que en el caso de un PBP los recursos del préstamo no están ligados a los costos de implementar las reformas, no es posible asignar costos de manera directa sino que se evalúa si el valor descontado de los beneficios esperados es suficiente para cubrir el monto de endeudamiento. El análisis encuentra que la serie tendría un beneficio neto descontado de US\$43 millones.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** Esta operación, estructurada bajo la modalidad de Préstamo de Apoyo a Reformas de Política Programático con base en las Directrices sobre preparación y aplicación de préstamos en apoyo de reformas de política (CS-3633), constituye la segunda de tres operaciones consecutivas vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente. Se escogió una serie programática porque permite

fortalecer el diálogo de políticas con el gobierno en un proceso de reformas de formación del recurso humano; y por la naturaleza compleja de las medidas promovidas y los plazos para su implementación y por la importancia de monitorearlas y ajustarlas.

2.2 **Monto.** El monto de la presente operación asciende a US\$400 millones, cantidad que se desembolsará en un sólo tramo. El financiamiento para la tercera operación será precisado oportunamente en el contexto del diálogo anual de programación, teniendo en cuenta las necesidades de financiamiento externo del país, las prioridades de la Estrategia del Banco con Colombia y el progreso en los términos de la matriz de políticas. El monto propuesto para esta operación se justifica por los requerimientos de financiamiento del país para mantener un marco macroeconómico estable, las acciones y reformas que ha venido desarrollando e implementando el GOC, la complejidad institucional de las reformas propuestas, y los resultados y beneficios que se esperan alcanzar.

2.3 **Moneda.** Dólares Estadounidenses del Capital Ordinario (CO) del Banco.

B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

2.4 La evaluación de los posibles efectos ambientales se realizó en el marco de la Directiva B.13 de la política ambiental del Banco. Por ser un PBP, éste no recibe clasificación ambiental. Por sus características, el programa no genera impactos adversos directos o indirectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, ni sobre poblaciones indígenas.

C. Riesgos fiduciarios

2.5 Al ser esta operación un préstamo de apoyo de reforma de política, los recursos son de libre disponibilidad, razón por la cual no hay riesgo fiduciario.

D. Otros riesgos

2.6 El desarrollo de un SC involucra un esfuerzo de mediano y largo plazo que puede verse afectado por el período electoral y el posterior cambio de gobierno en el segundo semestre de 2014. Este cambio puede generar una pérdida de interés en la implementación de la EGERH o cambios, tanto a nivel de la CIGERH como del Comité. Para mitigar este riesgo, la operación ha puesto especial énfasis en lograr la participación y el empoderamiento del sector productivo por el SNC a fin que este sector sea el principal soporte para dar continuidad al desarrollo de la EGERH y que el SNC se convierta en una Política de Estado. Adicionalmente, serán elaboradas las Reglas Generales de Operación de los subsistemas y procesos que componen el SNC para reducir áreas de incertidumbre sobre objetivos y mecanismos de ejecución y dar soporte a su funcionamiento a mediano y largo plazo.

2.7 Otro riesgo es que no se logre una efectiva coordinación de las instituciones de la EGERH dado su elevado número o que no haya un compromiso fuerte de las entidades clave para desarrollar la EGERH. Para mitigar este riesgo el programa considera un componente orientado a fortalecer la CIGERH y se viene elaborando el reglamento operativo de la EGERH y una propuesta de fortalecimiento de la Gerencia del CONPES 3674 que facilite la toma de decisiones y asegure una coordinación efectiva.

2.8 **Carta de Política.** El Banco ha acordado con el GOC que la Carta de Políticas describa: (i) el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para

el conjunto de operaciones programáticas; y (ii) enfatice la consistencia de las políticas para implementar la EGERH y consolidar el SFCH.

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Resumen de arreglos de ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es la República de Colombia. La ejecución del programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el prestatario a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual será denominado el “organismo ejecutor”. A su vez, el organismo ejecutor llevará a cabo el programa en coordinación con el DNP, quien actuará como coordinador técnico del programa, en articulación con todas las entidades que conforman la CIGERH.
- 3.2 El DNP, Dirección de Desarrollo Social y Subdirección de Crédito, tendrá la responsabilidad de coordinación técnica con todas las entidades que conforman la CIGERH. Estas dependencias realizarán el seguimiento de los compromisos establecidos en la Matriz de Política. El DNP tendrá las siguientes responsabilidades: (i) mantener la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y todo otro informe que el BID pueda requerir en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al BID toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que el GOC y el Banco puedan dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del programa.

B. Resumen de arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.3 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones. El DNP, por medio de la Dirección de Desarrollo Social, proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los indicadores de avance habilitantes de la fase subsiguiente del programa y de las fases de las reformas acordadas (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). La evaluación de las reformas se hará mediante el seguimiento a los indicadores de resultado de la Matriz de Resultados.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Préstamos para la reducción de pobreza y mejora de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Individuos (todos, hombres, mujeres y jóvenes) beneficiados por programas para promover una mayor productividad laboral.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2648-1	Consolidar el sistema nacional de formación para el trabajo.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2696	La intervención está incluida en el Documento de Programación de País 2013.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.1		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.5	33.33%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
5. Evaluación y seguimiento	7.8	33.33%	10
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)			
El proyecto usa un sistema nacional diferente a los indicados arriba para ejecutar el programa			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo	Sí	El objetivo general de la serie programática es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral.	
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco está apoyando técnicamente y financieramente al Comité Técnico con el desarrollo de las reformas promovidas por la serie. Este apoyo se proporciona directamente por medio del equipo técnico del Banco y también con una cooperación técnica (ATN/CF-13397-CO; CO-X1017) por US\$600.000, que es financiada con recursos provenientes de la Cooperación Suiza (SECO), y a través de la cual se apoya: i) la definición y fortalecimiento de la estructura institucional que requiere el SFCH, ii) el desarrollo e implementación del piloto del SNC, y la elaboración de las reglas generales de operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos de NECCL; y iii) el desarrollo e implementación de la encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	La evaluación de impacto permitirá tener evidencia rigurosa, actualmente inexistente, sobre el impacto de la certificación de competencias laborales en la productividad de las empresas y los ingresos de los trabajadores.	

Esta operación es la segunda de un préstamo programático (PBP) de tres operaciones cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio de incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral.

El diagnóstico presenta información detallada y adecuada sobre los problemas de acceso, equidad, pertinencia, y calidad Sistema de Formación del Recurso Humano en Colombia, así como de la falta de oportunidades de formación continua. También presenta evidencia sobre los avances realizados en la serie programática. La lógica vertical de la operación es adecuada. Los resultados e indicadores están correctamente definidos.

El plan de monitoreo y evaluación incluye los elementos necesarios para el seguimiento de las condiciones de desembolso. El plan incluye una evaluación de impacto. El análisis económico es adecuado. Se estudiaron los resultados de la serie programática y los indicadores de los beneficios económicos esperados se incluyeron en la matriz de resultado.

El documento identifica los principales riesgos, así como las acciones de mitigación.

MATRIZ DE POLÍTICA

Problema	Objetivo	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
I. Estabilidad Macroeconómica					
Mantener entorno macro-económico conducente a la sostenibilidad fiscal.		(c1.1) Mantener entorno macro-económico conducente a la sostenibilidad fiscal.			El marco de políticas macroeconómicas sigue congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política.
II. Fortalecimiento de la CIGERH e involucramiento del sector productivo en el Comité Técnico de la CIGERH					
<p>Complejo esquema institucional propuesto por la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano (EGERH), que considera el involucramiento de 8 instituciones públicas.</p> <p>El Ente rector de la EGERH es la Comisión Intersectorial de Gestión del Recurso Humano (CIGERH), la cual aún no está funcionando oficialmente y no dispone de los mecanismos ni de los recursos suficientes que le permitan articular y coordinar el trabajo que deben realizar las entidades responsables de la gestión y formación del recurso humano. Además, el sector productivo no es miembro activo de la CIGERH.</p>	Promover el desarrollo e implementación de la estructura institucional que requiere la EGERH e involucrar al sector productivo como un actor clave en la misma.	(c2.1) Que se haya emitido el Decreto “por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano y se dictan otras disposiciones”.	(c2.1) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH los siguientes estudios que sirven como insumos para la integración del Reglamento Operativo de la EGERH: (i) un análisis de las entidades más directamente involucradas en la gestión de la EGERH; (ii) un análisis de las instancias de articulación de política pública del país relacionadas con la EGERH; (iii) las estrategias institucionales para impulsar el desarrollo de la EGERH, los	(c2.1.a) Que la CIGERH haya acordado el Reglamento Operativo de la EGERH que refleje el modelo de gestión para su implementación y defina los alcances y responsabilidades de la CIGERH, del Comité Técnico, de su Gerencia, de las Subcomisiones Técnicas; y la forma en que se involucra al sector productivo en el Comité Técnico. (c2.1.b) Que la CIGERH se encuentre sesionando regularmente.	La EGERH cuenta con la estructura institucional y los recursos para su implementación, y el sector productivo contribuye activamente de la misma.

Problema	Objetivo	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
		<p>(c2.2) El inicio, por parte de la CIGERH, de la elaboración del Reglamento Operativo de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH), que refleje el modelo de gestión para la implementación de esta estrategia y defina los alcances y responsabilidades de la CIGERH, del Comité Técnico, de su Gerencia, de las Subcomisiones Técnicas; y la forma en que se involucra al sector productivo en el Comité Técnico.</p>	<p>instrumentos de gestión, las reglas de toma de decisiones, que incluya al sector privado; y (iv) la manera como deberá participar el sector privado en la implementación de la EGERH.</p> <p>(c2.2) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH una propuesta de decreto para la restructuración de la CIGERH, la cual considere entre otros: (i) la reducción del número de miembros de la Comisión; (ii) la creación de una Alta Gerencia de perfil técnico que sea la encargada de ejecutar la EGERH y cuyo rol y organización serán definidos en el Reglamento Operativo de la CIGERH; (iii) la participación del sector productivo como invitado permanente de la CIGERH; y (iv) el</p>	<p>(c2.2) Que se haya emitido el decreto para la restructuración de la CIGERH, el cual considera entre otros: (i) la reducción del número de miembros de la Comisión; (ii) la creación de una Alta Gerencia de perfil técnico que sea la encargada de ejecutar la EGERH y cuyo rol y organización serán definidos en el Reglamento Operativo de la CIGERH; (iii) la participación del sector productivo como invitado permanente de la CIGERH; y (iv) el involucramiento de un representante por parte de la Presidencia de la República.</p>	

Problema	Objetivo	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
			<p>involucramiento de un representante por parte de la Presidencia de la República.</p> <p>(c2.3) Que el Gobierno Nacional desde su Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada realice un seguimiento trimestral a: (i) la implementación del Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), (ii) la implementación del Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano, (iii) el diseño del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), y (iv) el diseño de un Modelo de Predicción de Recurso Humano para Colombia.</p> <p>(c2.4) Que el proyecto de presupuesto del 2014 considere</p>	<p>(c2.3) Que el Gobierno Nacional desde su Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada realice un seguimiento trimestral a: (i) la implementación del Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), (ii) la implementación del Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano, (iii) la implementación del SNC, (iv) la implementación del Modelo de Predicción de Recurso Humano para Colombia, y (v) el funcionamiento de la Alta Gerencia Técnica.</p> <p>(c2.4) Que el proyecto de presupuesto del 2015 considere recursos</p>	

Problema	Objetivo	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
			recursos presupuestarios para la implementación de la EGERH.	presupuestarios para el funcionamiento de la Alta Gerencia Técnica de la CIGERH y la implementación del SNC.	
III. Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones con el sector productivo					
No existe un lenguaje común que facilite el diálogo entre el sector de la formación y el sector productivo; ni un mecanismo único a nivel del país de aseguramiento de la calidad y de la pertinencia de la formación del recurso humano. Adicionalmente, no existe información adecuada sobre la formación del recurso humano en el país.	Desarrollar el Sistema Nacional de Cualificaciones que incluye los procesos de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). En paralelo, definir e implementar el Sistema de Información de Capital Humano.	(c3.1) Diseño conceptual del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL) que incluye las definiciones generales del funcionamiento del sistema, aprobado por el Comité Técnico de la CIGERH. (c3.2) Inicio del piloto en el sector productivo de las TIC que servirá como insumo para el	(c3.1) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH las Reglas Generales de Operación y estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales del Sistema Nacional de Cualificaciones. (c3.2) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH el diseño de	(c3.1.a) Que la CIGERH haya acordado las Reglas Generales de Operación y estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales del Sistema Nacional de Cualificaciones. (c3.1.b) Que se hayan emitido un grupo de normas y certificados de competencias laboral derivados del piloto en el sector de TIC. (c3.2) Que la CIGERH haya acordado el diseño de la estructura del MNC del Sistema	El Sistema Nacional de Cualificaciones tiene definidos los procesos de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, el MNC, y su sistema de información, los cuales en el largo plazo contribuirán a mejorar la pertinencia y calidad de la formación del recurso humano.

Problema	Objetivo	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
		<p>desarrollo de las Reglas Generales de Operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales del Sistema Nacional de Cualificaciones.</p> <p>(c3.3) Elaboración del Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano, que contiene el inventario y descripción de las fuentes de información disponibles en el país, el análisis de las operaciones estadísticas en dichas fuentes; una propuesta de articulación de las mismas; propuesta de nuevas operaciones estadísticas, y un plan de acción de mejora de dichas operaciones concertado con las entidades, concluido y presentado al Comité Técnico de la CIGERH.</p>	<p>la estructura del MNC del Sistema Nacional de Cualificaciones, que define los niveles de competencia y propuesta para su implementación progresiva.</p> <p>(c3.3) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH un informe de implementación del plan estadístico sectorial que contenga:</p> <p>i) la aplicación del módulo de formación para el trabajo en la encuesta a hogares; y</p> <p>ii) el inicio del piloto de la encuesta de vacantes del Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (SINIDEL).</p>	<p>Nacional de Cualificaciones.</p> <p>(c3.3) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH el diseño conceptual y operativo del Sistema de Información de Capital Humano, que define cómo se articula, clasifica, procesa, almacena, y difunde la información del mercado laboral y de la formación de capital humano.</p>	

Problema	Objetivo	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
		(c3.4) Desarrollo por parte del DANE de la encuesta periódica a empresas sobre productividad y formación del recurso humano diseñada, y del plan de implementación de la misma, que incluye diseño y selección de la muestra, operativo de campo y cronograma de entrega de resultados.	(c3.4) Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH el informe de campo del levantamiento de la encuesta a empresas y el plan de implementación del segundo levantamiento de una encuesta mejorada.	(c3.4) Que la CIGERH haya acordado el Plan de implementación del segundo levantamiento de una encuesta mejorada.	
IV. Involucramiento del sector productivo en la EGERH					
El sector productivo no está involucrado en la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano y no participa en la CIGERH.	El objetivo de este componente es involucrar al sector productivo en la EGERH.	(c4.1) Ruta de trabajo para la aplicación de la estrategia de socialización y acercamiento con el sector productivo definida y aprobada por el Comité Técnico de la CIGERH.	(c4.1) Que el sector productivo haya participado en el piloto en el sector de TIC que servirá como insumo para el desarrollo de las Reglas Generales de Operación del Sistema Nacional de Cualificaciones.	(c4.1) Que el sector productivo participe activamente en la EGERH.	El sector productivo forma parte activa de la EGERH y del Sistema Nacional de Cualificaciones.