



Informe de Terminación de Proyecto

Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) PCR

Nombre del Proyecto: *Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano (SNFCH) Fase I y Fase II*

País: *Gobierno de la República de Colombia*

Sector/Subsector: *Inversiones sociales – Recurso Humano y Desarrollo de la Fuerza Laboral*

Equipo de Proyecto Original: *David Rosas Shady (SCL/LMK), Jefe de Equipo; Roberto Flores Lima (SCL/LMK); Aldo Ortega (SCL/LMK); Marisol Pinto (CAN/CCO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Kevin McTigue (LEG/SGO); y Miguel Orellana (FMP/CCO).*

Número de Préstamo(s), CT(s): *2834/OC-CO y 3029/OC-CO*

Número de Proyecto(s): *CO-L1112 y CO-L1128*

Fecha del QRR: *17 de febrero de 2017*

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: *David Rosas Shady (SCL/LMK), Jefe de Equipo; Ethel Muhlstein (SCL/LMK) y Tania Gaona (SCL/LMK).*



Índice

| | |
|---|-----------|
| I. INFORMACIÓN BÁSICA..... | 1 |
| II. EL PROYECTO..... | 2 |
| A. CONTEXTO DEL PROYECTO..... | 2 |
| B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO..... | 6 |
| i. Objetivo(s) del Desarrollo..... | 6 |
| ii. Componentes..... | 7 |
| C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)..... | 8 |
| III. RESULTADOS | 8 |
| A. EFECTOS DIRECTOS..... | 8 |
| B. EXTERNALIDADES..... | 10 |
| C. DESEMBOLSOS | 11 |
| D. PRODUCTOS | 11 |
| IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO | 16 |
| A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS | 16 |
| B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA..... | 18 |
| C. DESEMPEÑO DEL BANCO | 18 |
| V. SOSTENIBILIDAD | 19 |
| A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS | 19 |
| B. RIESGOS POTENCIALES..... | 19 |
| C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL | 20 |
| VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO | 20 |
| A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS..... | 20 |
| B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST..... | 22 |
| VII. LECCIONES APRENDIDAS..... | 22 |

Anexos

[Anexo 1. Acta del taller de cierre](#)
[Anexo 2. Evaluación del prestatario](#)
[Anexo 3. Presentación del taller de cierre](#)
[Propuesta de Préstamo COL1112](#)
[Propuesta de Préstamo COL1128](#)

Abreviaturas y Acrónimos



| | |
|-------------|---|
| AE | Agencia Ejecutora |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BPO | Business Process Outsourcing |
| CIGERH | Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano |
| CINE | Clasificación Internacional Normalizada de Educación |
| COLCIENCIAS | Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| DAFP | Departamento Administrativo de la Función Pública |
| DANE | Departamento Nacional de Estadística |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| ENGRH | Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano |
| ETDH | Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano |
| FT | Formación para el Trabajo |
| ISCO | Clasificación Internacional de Ocupaciones |
| GEIH | Gran Encuesta Integrada de Hogares |
| GINI | Medida de desigualdad |
| GNC | Gobierno Nacional Central |
| GOC | Gobierno de Colombia |
| MCIT | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo |
| MEN | Ministerio de Educación Nacional |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| MNC | Marco Nacional de Cualificaciones |
| MT | Ministerio de Trabajo |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OLE | Observatorio Laboral para la Educación |
| ORMET | Red de Observatorios de Mercado Laboral |
| PECCL | Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| SCFCH | Sistema de Calidad de Formación de Capital Humano |
| SCL | Sistema de Competencias Laborales |
| SNC | Sistema Nacional de Competencias Laborales |
| SECO | Cooperación Suiza |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| SENAI | Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial |
| SFCH | Sistema de Formación de Capital Humano |
| SICECOL | Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales |
| SICH | Sistema de Información de Capital Humano |
| SINIDEL | Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral |
| SNACE | Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación |
| SNC | Sistema Nacional de Cualificaciones |
| SNFCH | Sistema Nacional de Formación de Capital Humano |
| SNFT | Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia |
| TIC | Sector de la Tecnología de la Información y de la Comunicación |



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

| | |
|--|---|
| NO. PROYECTO: CO-L1112 y CO-L1128 | TITULO: Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano (SNFCH) Fase I y Fase II |
| Programático <input checked="" type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No De ser si, listar todos los proyectos relacionados y numero del préstamo: 2834/OC-CO y 3029/OC-CO | |
| Prestatario: República de Colombia | Fecha aprobación por el Directorio para el primer tramo: 7 de noviembre de 2012. Fecha aprobación por el Directorio para el segundo tramo: 23 de octubre del 2013. |
| Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en coordinación técnica con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). | Fecha de firma del contrato para el primer tramo: 31 de octubre de 2012. Fecha de firma del contrato para el segundo tramo: 29 de noviembre de 2013. |
| División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) | Contrato de préstamos 2834/OC-CO suscrito para el primer tramo el: 30 de noviembre de 2012. Contrato de préstamo 3029/OC-CO suscrito para el segundo tramo el: 29 de noviembre de 2013 |
| Sector: Inversión Social Reformas de política | <u>Meses en ejecución</u> N/A |
| | <u>Fechas de desembolso</u> CO-L1112 (primer tramo): 10/12/2012 CO-L1128 (segundo tramo): 17/12/2013 |
| | Monto primer tramo: US\$100.000.000 Monto segundo tramo: US\$400.000.000 Monto total del Programa: US\$500.000.000 |
| Equidad Social (SEQ): Si | |
| Clasificación ambiental: A, B, o C No requiere clasificación de impacto ambiental | <u>En estado de "Alerta"</u> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No |

Resumen de la Clasificación de Desempeño

| | | | | |
|----|---|---|--|---|
| OD | <input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) | <input type="checkbox"/> Probable (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) | <input type="checkbox"/> Improbable (MI) |
| PI | <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
| SO | <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

En julio de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3674 establece las directrices generales, para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (ENGRH) en Colombia. Las entidades del Gobierno Nacional involucradas en esta Política son el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Trabajo (MT), (anteriormente Ministerio de la Protección Social), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyados técnica y operativamente por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). Estas instituciones se comprometieron a diseñar e implementar herramientas para fomentar: (i) una mayor movilidad entre los diferentes niveles y modalidades educativas, (ii) una mayor pertinencia de la formación y la articulación del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) con el sector productivo, (iii) el fortalecimiento de los procesos de aseguramiento de la calidad de la oferta de formación, y (iv) la determinación de las bases para una política de aprendizaje permanente en la población. Estos elementos son esenciales para el desarrollo óptimo de las políticas de educación y Formación para el Trabajo (FT) en el país.

A su vez, se establecen estos lineamientos de política como acciones complementarias a: la Política Nacional de Competitividad y Productividad (CONPES 3527), la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONPES 3582), la Visión Colombia 2019, el Plan Sectorial 2002-2006 “La Revolución Educativa”, y otros documentos de política económica y social como son el CONPES 2945 de 1997, “adecuación del SENA para la competitividad”, con el que se inicia la conformación de algunos estamentos como el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), y el CONPES Social 81 de 2004 para la Consolidación del SNFT.

Contexto económico del momento: En 2011, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue 5,9%, impulsada por los sectores: minero, (14,3%), transporte (6,9%) y comercio (5,9%). La demanda estuvo impulsada por un aumento de la formación bruta de capital (17,2%), las exportaciones (11,4%) y el consumo total (5,8%). La inflación fue ligeramente superior al año anterior (3,7%) pero por debajo de lo registrado en la región (7,1%). El crecimiento económico permitió mejorar las finanzas públicas. Entre 2010 y 2011, los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC) crecieron 25% y el déficit se redujo de 3,8% del PIB a 2,9%. Por otra parte, la deuda neta del GNC pasó de 38,4% a 35,1% del PIB durante el mismo periodo¹.

En el 2012 se registró un superávit de 0,3% del PIB, y el nivel de deuda neta del GNC y del Sector Público No Financiero, se mantuvo decreciente, siendo esto parte de un compromiso del Gobierno para generar una sostenibilidad fiscal y de manejo responsable de las finanzas públicas del país. El porcentaje de personas a nivel nacional en situación de pobreza pasó de 34,1% en el 2011 a 32,7% en el 2012.

Participación laboral: Para el 2011 la desigualdad seguía siendo elevada ya que el coeficiente de Gini fue de 0,548, uno de los más altos comparativamente con otros países, y en el 2012 se redujo levemente a 0,539. Las tasas de ocupación y de participación laboral se estaban incrementando, pero sin que se produjera una mejora significativa del desempleo y de la calidad del empleo. A mediados de 2011, la tasa de ocupación fue de 55,9%, alcanzando el nivel más alto en los últimos

¹ [Propuesta de préstamo COL1112](#), BID.

diez años. A su vez, la tasa de participación laboral fue de 63% comparada a 59,7% de dos años anteriores. Los sectores más dinámicos en la generación de empleo fueron los de comercio, hoteles y restaurantes (35% del total) y construcción (16% del total). Este dinamismo del empleo permitió una reducción de la tasa de desempleo promedio anual, la cual pasó de 11,8% en 2010 a 10,8% en 2011² y de 10,4% en 2012 a 9,7% en el 2013³.

Para este periodo, la tasa de desempleo de los jóvenes fue más del doble que la de los adultos (20%), mientras que las tasas de desempleo de los individuos que obtuvieron un título de técnico o tecnólogo y de aquellos con un título universitario fueron, respectivamente, 13,3% en el 2010 y 9,6% en el 2011.

Contexto político e institucional: El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” corresponde al periodo 2010-2014. En la introducción del documento: hacia la prosperidad democrática se menciona lo siguiente: la importancia de consolidar la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano a través de (i) crear el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), (ii) diseñar e implementar un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), (iii) establecer mecanismos de diálogo entre el sector productivo y el sector de formación, y (iv) profundizar la información de demanda y oferta laboral⁴.

Para esta fecha el SFCH presentaba diferentes limitaciones, entre las cuales se puede destacar el problema de la baja pertinencia y baja calidad de la formación ofertada dado que no se atendía adecuadamente a las necesidades de recursos humanos de los sectores productivos (OCDE 2010). Si bien los principales determinantes de la baja cobertura en educación media y superior eran de índole económica, también existían otras razones como la limitada pertinencia de las materias que cubrían los programas, pues éstas eran poco atractivas para los estudiantes y con escasa vinculación a las necesidades de los mercados de trabajo. Según el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) del MEN, en ese momento más del 58% de los recién graduados no encontraban trabajo en su profesión o no contaban con la experiencia requerida por las empresas (CONPES 3674). La información en el momento no era sistemática ni permitía conocer y/o prever cuáles eran las necesidades de capital humano del sector productivo a corto, mediano y largo plazo.

A su vez, existían en ese entonces algunos esfuerzos por parte del gobierno por trabajar con el sector productivo. En particular se puede destacar el Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Técnica y Tecnológica del MEN. También el SENA había desarrollado un trabajo de consulta y sistematización de las demandas de recursos humanos de los sectores productivos por medio de un Sistema de Competencias Laborales (SCL). En el momento el SENA contaba con 70 mesas sectoriales y había elaborado más de 2.200 normas de competencia laboral. Aunque, cabe mencionar, que estas normas aún no habían permeado hacia toda la formación del propio SENA, ni a otras instituciones de Formación para el Trabajo (FT), ni al sistema educativo. Además, el SENA era el encargado tanto de los procesos de evaluación como los de certificación, lo que restaba credibilidad y no era consecuente con los principios de funcionamiento de sistemas similares en los países desarrollados.

La implementación del CONPES inicia en el primer trimestre de 2011 con un proceso de identificación de las necesidades de articulación y trabajo conjunto al interior del gobierno y con el sector productivo para poder avanzar en el desarrollo de la ENGERH. En el 2012, se evidencian limitantes para la implementación de la ENGERH. En particular, era necesario aprobar el decreto de

² Programa de reforma para el fortalecimiento del SNFCH, BID, documento de préstamo CO-L1112.

³ Cifras del DANE.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, DNP, página 11. [Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014](#)

creación de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH) y disponer de un reglamento de funcionamiento para dicha instancia. Tampoco se contaba con la definición conceptual del SICECOL, ni del Sistema de Calidad de Formación de Capital Humano (SCFCH). Además, la ENGRH carecía de un plan de acción común orientado al desarrollo progresivo de los sistemas que la integraban, y las instituciones públicas involucradas no compartían definiciones comunes para lograr esa interacción. Las cuatro subcomisiones de la CIGERH realizaban actividades y productos en paralelo, cada una con un desarrollo diferente, lo cual no permitía la complementariedad de esfuerzos. Por otra parte, si bien se había trabajado con el Consejo Privado de Competitividad y con el MCIT, faltaba involucrar de manera más activa al sector productivo en la estrategia. Finalmente, cabe resaltar que, en junio de 2011, se crea el Ministerio del Trabajo, el cual pasa a tener un rol clave en la ENGRH.

Por otra parte, a inicios del 2012 el decreto para la creación de la CIGERH aún no estaba aprobado. Un primer borrador del decreto mostraba que ya no se le iba a conferir a ésta el rol de rectoría de la ENGRH en los términos iniciales del CONPES, sino sólo el de orientación y articulación de las políticas, promoviendo la implementación de la estrategia.

El apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la consolidación del SFCH. El Gobierno de Colombia (GOC) solicitó apoyo al BID para la implementación de la ENGRH y para el desarrollo a mediano y largo plazo de un Sistema Nacional de Cualificación (SNC), cuya implementación requería de varias etapas como: el diseño conceptual y estructural de funcionamiento, reglamentación, implementación sectorial y expansión nacional⁵. Para esto, el Banco otorgó un préstamo de apoyo en reforma de políticas, el cual contemplaba tres posibles operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas en forma independiente de las cuales finalmente sólo se aprobaron dos operaciones.

En la primera operación se buscó que la CIGERH fuera formalizada y se iniciara la elaboración del reglamento operativo; se promovió el diseño conceptual del SICECOL, y la implementación de un piloto del SNC en el sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Este piloto debía servir como insumo para el desarrollo de las reglas generales de operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales. También se buscó la aprobación del Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano, y el desarrollo de la encuesta a empresas sobre productividad y formación del capital humano. Finalmente, se buscó el involucramiento del sector productivo de manera activa para el desarrollo del piloto del SNC en el sector de las TIC, lo cual debía servir como insumo para definir una ruta de trabajo que permitiese aumentar la participación del sector productivo en la estrategia.

En la segunda operación se buscó aprobar el reglamento operativo de la CIGERH, así como las reglas de operación del SNC y el diseño conceptual del MNC y del Sistema de Información de Capital Humano (SICH). Además, se consideró el primer levantamiento de la encuesta a empresas. También se buscó consolidar la participación del sector productivo en el SNC implementando la ruta de trabajo.

Con la tercera y última operación de la serie programática, se esperaba consolidar el SFCH gracias a que la estructura institucional y los principales ejes de política de la ENGRH se implementarían:

⁵ Cabe señalar que Colombia es uno de los pocos países de la región que emprendió una reforma ambiciosa de su sistema de formación. Una revisión breve de la experiencia internacional en la materia se puede encontrar en González-Velosa C. y Rosas Shady D. (2016), “Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia”, Monografía BID, N. 423.

la CIGERH estaría funcionando plenamente; se contaría con los instrumentos para que la formación del recurso humano fuera pertinente y de calidad, gracias a la construcción del SNC; se publicarían normas y emitirían certificados de competencia laboral, con participación activa del sector productivo; y se aprobaría la estructura detallada del MNC. Así, las tres operaciones debían sentar las bases para la expansión nacional del SNC y el fortalecimiento del SFCH.

Para apoyar al gobierno con el diseño e implementación de las reformas promovidas por la serie programática, el Banco aprobó una cooperación técnica (ATN/CF-13397-CO) por US\$600.000, financiada con recursos provenientes de la Cooperación Suiza (SECO), con la que se complementaron las siguientes acciones: (i) definición de la estructura institucional que requiere el SFCH, las definiciones del CONPES 3674, y avances respecto a esta área, considerando los insumos para la formulación del reglamento operativo de la ENGRH; (ii) definición del marco conceptual del SICECOL como instrumento articulador del SFCH; (iii) diseño e implementación de la encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad; y (iv) socialización de la EGRH con el sector productivo a fin de involucrarlo en todos estos esfuerzos.

Estrategia del Banco con el país, con el sector y GCI-9. La serie programática estaba alineada con la Estrategia del Banco con Colombia 2012-2014 (GN-2648-1), la cual, en su sección sobre Educación y FT, señalaba la importancia de incrementar la pertinencia de la oferta de capacitación técnica. El programa también se enmarcaba en las prioridades sectoriales establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764); en particular, una política social favorable a la productividad⁶.

Aspectos a considerar. Finalmente, el GOC no solicitó la tercera operación de la serie programática, por lo que esta quedó truncada. Esta decisión se explica en parte por el nivel de desarrollo, avance de las actividades, y cumplimiento de los requisitos previos para la tercera operación. En particular no se logró avanzar con el cumplimiento de las siguientes condiciones: que la CIGERH sesionara regularmente, logrando su consolidación; entrara en vigor el reglamento operativo de la CIGERH, el desarrollo y aplicación de las reglas generales de operación básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación, y el ajuste del Decreto planteado por el MT en el tema.

Otro aspecto clave a tener en cuenta, es que en el 2014 se produjo un cambio de gobierno. Las nuevas autoridades definieron nuevas prioridades, las cuales no hacen énfasis en la continuidad de la ENGRH. En efecto, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “todos por un nuevo país”, donde la paz ha estado en un primer plano, el objetivo en el tema de educación se concentra en cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos potenciando la educación inicial.

Asimismo, en las temáticas de interés, el Plan define la importancia de contar con un capital humano altamente calificado que responda a las necesidades sociales y productivas; propone la creación de la educación terciaria para mejorar la movilidad y pertinencia, integrando en este planteamiento la implementación del Sistema Nacional de Cualificación. Por su parte el MT plantea tres temas que hacen referencia al desarrollo institucional del esquema de certificación de competencias, la articulación de la FT y el desarrollo humano, en el marco del desarrollo de un sistema común que permita la movilidad de los estudiantes entre los diferentes niveles de formación en particular de aquellos que no hacen parte de la oferta del componente de formación profesional

⁶ [Propuesta de préstamo COL1112](#) , BID, página 15.

del sistema de educación terciaria; y la incorporación de estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano.

Adicionalmente, el DNP, al estar a cargo del Sistema de Información de Seguimiento de los Documentos CONPES (Sisconpes), debe hacer un seguimiento a los diferentes documentos de política. Estos no cuentan con una fecha de terminación o derogación como tal. Sin embargo, el CONPES 3674 estaba planteado en la entidad con un seguimiento hasta el 2014. Hoy en día diferentes actores entrevistados de los sectores involucrados han manifestado que la ENGRH sigue siendo un planteamiento necesario y vigente, que requiere una visión y esfuerzo de mediano y largo plazo, que no permite unas victorias tempranas en un periodo de gobierno. Han pasado 6 años desde el inicio del proceso de reforma y aún siguen utilizándose como insumo algunos productos desarrollados en el marco del programa de apoyo del BID.

b. Descripción del Proyecto

El objetivo del proyecto fue apoyar la ejecución de un programa de reforma de políticas consistente en contribuir a la mejora de la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral en Colombia mediante la consolidación del SFCH.

El GOC solicitó el apoyo del Banco para la consolidación del SFCH y la implementación adecuada de la ENGRH. Esta estrategia buscaba dar pertinencia y calidad al SFCH, como crear las condiciones para que la población acumule capital humano a fin de incrementar su productividad. La institucionalidad de la Estrategia se basaba en los siguientes tres pilares: (i) la CIGERH; (ii) SICECOL; y (iii) el SCFCH⁷.

El Banco estructuró una serie programática de reforma de políticas que consideraba tres operaciones vinculadas técnicamente pero que debían ser financiadas de forma independiente. De estas operaciones, finalmente sólo se aprobaron las dos primeras ya que la tercera no fue solicitada por el GOC. La primera operación se firmó el 31 de octubre de 2012, por un monto de 100 millones de dólares y la segunda fase se firmó el 29 de noviembre de 2013, por un monto de 400 millones de dólares.

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo general del programa era contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio, para incrementar en el largo plazo, la productividad laboral y la equidad. El objetivo específico era apoyar a consolidar el SFCH, con base en la ENGRH prevista en el CONPES 3674⁸. Con esto se buscaba generar las condiciones institucionales y técnicas, y desarrollar los principales subsistemas y procesos del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC).

ii. Componentes ⁹

Se establecieron cuatro componentes de acompañamiento definidos de la siguiente forma:

⁷ Propuestas de Préstamo del BID. [CO-L1112](#) y [CO-L1128](#).

⁸ Matriz de Resultados del Proyecto, [CO-L1112](#) y [CO-L1128](#).

⁹ Matriz de condiciones y medios de verificación, BID [CO-L1112](#) – [CO-L1128](#).



Componente 1: Marco macroeconómico. El objetivo de este componente era buscar que el entorno macroeconómico del prestatario fuera consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.

Componente 2: Fortalecimiento de la CIGERH e involucramiento del sector productivo en su Comité Técnico. Este componente tenía como objetivo promover el desarrollo e implementación de la estructura institucional requerida para una adecuada implementación de la ENGRH, e involucrar al sector productivo como un actor clave. En el primer año del préstamo se buscó asegurar que la CIGERH contara con el decreto para su funcionamiento formal. También se buscó que se iniciara la elaboración del reglamento operativo de la ENGRH, y que este reglamento reflejara el modelo de gestión adecuado para el desarrollo de todas sus acciones y le permitiera a la CIGERH articular y coordinar el trabajo interinstitucional para la implementación de la Estrategia.

Se esperaba que el reglamento presentara un análisis a profundidad de las iniciativas de política colombianas relacionadas con la ENGRH y una propuesta de los roles y responsabilidades de cada entidad que conformara la CIGERH. Para la segunda y tercera fases de la serie programática se consideraba respectivamente la aprobación del reglamento operativo de la ENGRH y que la CIGERH sesionara regularmente.

Componente 3: Desarrollo del SNC con el sector productivo. Este componente buscaba desarrollar este sistema, el cual involucraba al SICECOL, es decir los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales, y al MNC. El SNC permitiría definir y actualizar, con la participación del sector productivo, las normas de competencia laboral, así como la creación de los procesos de evaluación y certificación de las competencias laborales de las personas. Las normas servirían de base para construir el MNC. El componente también buscaba desarrollar un SICH para que, junto con el SNC, contribuyera a la implementación de la ENGRH. En la primera fase de la serie programática se pondría atención en la definición del diseño conceptual del SICECOL. Asimismo, se iniciaría con la participación corresponsable del sector productivo un piloto en el sector de las TIC que serviría como insumo para el desarrollo de las reglas de operación que definirán la estructura básica y funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación, y certificación del SNC. Además, a fin de avanzar hacia el desarrollo del SICH, también se buscaría que se elaborara un Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano que tuviera: la descripción de las fuentes de información sobre capital humano disponibles en el país; el análisis de las operaciones estadísticas en dichas fuentes; una propuesta de articulación de las mismas; una propuesta de nuevas operaciones estadísticas; y un plan de acción de mejora de dichas operaciones concertado con las entidades involucradas. Relacionado con este sistema, se consideró el diseño de una encuesta a empresas sobre productividad y formación de trabajadores. Esta encuesta sería representativa a nivel nacional y levantada de manera periódica. En la segunda fase se definirían las reglas generales de operación y la estructura básica de funcionamiento y financiamiento de los procesos de normalización (definición y actualización de normas), evaluación, y certificación de las competencias laborales. También se apoyaría el diseño del MNC que estaba trabajando el GOC y el SICH. Además, se realizaría un primer levantamiento de la encuesta a empresas, se presentarían sus resultados y se definiría el plan de implementación de su segundo levantamiento. En la última fase, se publicaría el primer grupo de normas de competencias laborales y se emitirían los primeros certificados; se definiría la estructura detallada del MNC; y se iniciaría el funcionamiento del SICH.

Componente 4. Involucramiento del sector productivo. Este componente es transversal a los Componentes 2 y 3, ya que buscaba lograr el involucramiento activo del sector productivo en la ENGRH. En el componente 3 ya se lo involucra activamente en el inicio del piloto de las TIC, pero



se veía necesario que con base en esta experiencia, se involucraran a otros sectores. En el primer año, se consideró la definición de la ruta de trabajo para la aplicación de una estrategia de socialización y acercamiento con el sector productivo a nivel nacional, como un tema estratégico a desarrollar. En el segundo año, se mantendría al sector productivo en el piloto en el sector de las TIC en una etapa en que los aprendizajes del piloto servirían como insumo para el desarrollo de las reglas de operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación, y certificación de competencias laborales del SNC. En la tercera fase se aseguraría que los sectores productivos de interés estuvieran participando en la implementación de la ENGRH.

C. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

| Revisión de la Calidad del Diseño | | | |
|--|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I) |
| <p>El diseño estuvo acorde con los lineamientos de política y los requerimientos del gobierno de turno. Específicamente, se ajustó el planteamiento a los lineamientos de política establecidos en el CONPES 3674, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Esto facilitó el diseño y la implementación del primer y segundo tramo de la serie programática. Las condiciones de ambos tramos fueron cumplidas. Sin embargo, no se anticipó suficientemente que existiera resistencia a los cambios por algunas instituciones y que esto dificultaría la toma de decisiones para los ajustes requeridos y la continuidad del proceso.</p> <p>Finalmente, antes del tercer tramo cambió el gobierno, y las nuevas autoridades no lo solicitaron. El planteamiento del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tiene otras prioridades. Así, no era evidente la inclusión de los lineamientos del CONPES 3674 en su concepción original para el desarrollo de la ENGRH. En el nuevo Plan se prioriza el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), el cual incluye como uno de los mecanismos al MNC, labor liderada por el MEN. Por su parte las otras entidades involucradas en la ENGRH establecieron sus prioridades de trabajo. El Plan actual no menciona a la ENGRH ni al SNC por lo que el desarrollo de ambos se ha visto afectado. Así, no se anticipó adecuadamente en el diseño de la operación que, a pesar del CONPES 3674, el cambio de gobierno podía implicar un cambio de prioridades en la materia y la pérdida de prioridad de la reforma que el préstamo programático buscaba promover.</p> <p>A la fecha las entidades han avanzado en diferentes componentes, de acuerdo con sus planes de trabajo institucionales, que involucran su misión y objetivo. Esto aporta al avance de la Estrategia pero no de forma articulada y en algunos casos depende de la voluntad política de los actores institucionales, como se evidenció en las entrevistas realizadas.</p> <p>Estructuralmente en el marco de la política de competitividad, se hace mención a la CIGERH en el CONPES 3866 “Política Nacional de Desarrollo Productivo” publicado el 8 de agosto de 2016, con un horizonte de tiempo de la política de 10 años, es decir hasta el 2025, la política se define como un conjunto de instrumentos sectoriales y transversales para resolver fallas de mercado, de gobierno y de articulación que inhiben el crecimiento de la productividad o que dificultan los procesos de sofisticación del aparato productivo colombiano¹⁰. Considera que es esencial el desarrollo del capital humano para la eficiencia productiva del país. Sin embargo, los planteamientos de la ENGRH, no son preponderantes en el desarrollo de esta política.</p> <p>Actualmente la Alta Consejería de la Presidencia, ha asumido un rol activo con el fin de resolver las necesidades de recurso humano en el país integrando diferentes actores, públicos y privados relevantes en el tema. Esta figura, dinamiza la inoperatividad actual de la CIGERH en el tema, pero no la suple. A la fecha se trabaja en la modificación del Decreto 1953 para ajustarlo a la realidad del avance en las diferentes temáticas, ya que se observa una necesidad de integrar, armonizar y articular los esfuerzos realizados/ También se observa un clima más favorable institucionalmente para realizar los ajustes requeridos que toman como insumo los documentos realizados en las consultorías del primer y segundo tramo del préstamo programático.</p> <p>El diseño de la matriz de resultados es claro en los productos, con este ejercicio se ha verificado que algunos fueron desarrollados para el cumplimiento de las condiciones previas de los tramos. Hoy aún se utilizan como referencia en el proceso. En cuanto a los indicadores de impacto, no es claro para los actores la responsabilidad en la medición de estos y la AE no realizó un seguimiento de los mismos al quedar truncado el proceso. Esto no permite evidenciar el logro del impacto propuesto en el diseño.</p> <p>Se considera que el Banco en este tipo de programas, debe establecer acciones de corto plazo, acordes con el periodo de gobierno, ya que la voluntad política es fundamental para realizar los arreglos institucionales perseguidos con las propuestas, y esto hace más costo-efectiva la intervención del Banco.</p> | | | |

III. Resultados

A. Efectos Directos

| LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD) | | | |
|---|------|------------|-------------|
| Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito): Contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral. | | | |
| Propósito | Base | Meta Final | Observación |

¹⁰ CONPES 3866 de 2016, DNP.



| | | | |
|---|----|-------|---|
| Primer tramo: Resultado: -% de trabajadores certificados en competencias laborales. Segundo tramo: Resultado 2015: -Número de nuevas normas en el sector TIC de Medellín elaboradas conjuntamente con el sector productivo. -Número de empresas que participan en el piloto de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales. -Número de directivos de las empresas que son certificadas bajo las nuevas normas elaboradas en el sector TIC de Medellín. Resultado 2017: -Número de trabajadores certificados en competencias laborales bajo las nuevas Reglas Generales de Operación de certificación de competencias. | 0% | 10% | Restringido al sector piloto. |
| | 0 | 4 | Estos son indicadores de calidad y pertinencia, se esperaban que fueran normas de competencias laborales, pero se definió con el sector la necesidad de trabajar 4 normas Técnicas de calidad colombiana 29110. |
| | 0 | 15 | Se restringe al sector TIC de Medellín. |
| | 0 | 15 | Evaluación que certifique las competencias. |
| | 0% | 5.000 | La serie no terminó, y este resultado no se puede medir, no existen nuevas reglas de operación de certificación de competencias. |
| Reformulación. [X]N/A | | | |
| Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. [X] N/A | | | |
| Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): [] Muy Probable(MP) [] Probable (S) [X] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI) | | | |

Justificación:

Los indicadores esperados de impacto no se pueden medir debido a que no se terminó la serie programática. De acuerdo con la matriz de resultados se planteó un resultado para el primer tramo, que hace referencia al % de trabajadores certificados en competencias laborales. Este resultado no se encuentra a la fecha registrado por ninguna entidad del GOC. También se incluían tres resultados al finalizar el segundo tramo en el 2015, de estos se cuenta con cuatro normas de calidad para el sector TIC; las 15 empresas meta participaron en el piloto de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales en el sector TIC; en cuanto al número de directivos de las empresas certificadas bajo las nuevas normas, no ha sido factible.

El resultado para el 2017 se ve poco probable, debido a que el proceso de manera integral no continuó y de acuerdo con los avances, para la certificación de competencias no se ve factible, y requiere de ajustes normativos que no se han logrado aún.

A pesar de ello, hoy es reconocido por los actores involucrados, que las acciones realizadas a través del Préstamo del BID permitieron avanzar en las diferentes temáticas del CONPES, crear los insumos de trabajo para avanzar en el MNC, dinamizar el proceso y desarrollar un seguimiento del mismo al tener que reportar los resultados como parte del cumplimiento de las condiciones previas del préstamo.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad de los tramos del programa de reforma para el Fortalecimiento del SNFCH, se realizó la verificación del cumplimiento de las condiciones generales y especiales previas al desembolso, y se evidenció que las instituciones cuentan con los documentos de referencia. A continuación se resume la información suministrada para el primer y segundo tramo cumpliendo con las condiciones generales:

- Informe jurídico emitido por la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP.
- Designación de los funcionarios para representar al GOC ante el contrato con el BID.
- Información sobre la cuenta bancaria especial para realizar los desembolsos.
- Formulario de solicitud de los desembolsos.
- Garantía que el Garante es decir el GOC se encuentra al día con sus pagos al BID, tiene abierta la cuenta y cumple con los requisitos establecidos en esta temática.
- Evaluación macroeconómica independiente para el país, concluyendo que este entorno es apropiado y consistente con los objetivos planteados en políticas o préstamos programáticos y se mantienen las condiciones para el segundo tramo.

Adicionalmente con ello se planteó que no existían riesgos de relevancia en el corto y mediano plazo que afectaran la estabilidad financiera del país, lo cual se evidencia en el desarrollo de los años siguientes.

Condiciones específicas para el primer tramo:

- Expedición del Decreto 1953, con el cual se creó oficialmente la CIGERH, este Decreto consta de siete artículos, donde se encuentra el objeto, objetivos específicos, integrantes, funciones y las sesiones a realizar, se hace referencia a la creación del Comité Técnico de la CIGERH y define las funciones de la Secretaría Técnica. En la actualidad el Decreto sigue vigente y no ha tenido ningún cambio.
- El 19 de septiembre de 2012, a través de Acta del Comité se hace constar que se da inició al proceso de elaboración del reglamento operativo, con los cambios identificados entre lo planteado en el CONPES versus el Decreto donde el rol de la EGRH es ser orientador y articulador de las políticas, restando peso a la coordinación interinstitucional y se incluye al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- En el mes de agosto se dejó constancia de la presentación para comentarios de la propuesta preliminar del SICECOL por parte del MT y en septiembre se aprobó la propuesta y el plan de trabajo para el ajuste de la misma. En esta se hace el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que han sido adquiridas. Se define que se incluirán los procesos de normalización de cualificaciones y competencias; la estructura del Sistema; y los organismos certificadores encargados de evaluar las competencias laborales y otorgar las certificaciones.
- Constancia de inicio del proceso de desarrollo e implementación del piloto en el sector TIC. A través del acompañamiento de un experto para apoyar el proceso.
- Elaboración del Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano, este se presentó por el DANE en el mes de septiembre del 2012, este fue ajustado y enviado en el mes de octubre del 2012.
- Diseño de la Encuesta a Empresas sobre Formación del Recurso Humano y Productividad y su plan de implementación para el 2013.
- Elaboración de la ruta de trabajo para la aplicación de la estrategia de socialización y acercamiento con el sector productivo, esta se presentó en el comité en el mes de septiembre del 2012, la cual incluía campañas de difusión, participación del sector productivo en la construcción del MNC, sensibilización sobre la certificación de competencias laborales, mejoramiento de canales de comunicación, socialización de mecanismos de recolección de información.

Condiciones específicas para el segundo tramo:

- El 8 de noviembre de 2013 se presentaron los resultados de la consultoría de análisis institucional, como insumo para el diseño del reglamento operativo de la EGRH, analiza sus debilidades, identifica la estrategia de reforma, buscando una mayor eficiencia en el trabajo conjunto.
- Se realizó la presentación de una propuesta de reforma del Decreto 1953. Ajustando número de participantes, incluyendo a la presidencia para organizar una alta gerencia, y se dan los elementos para definir el reglamento operativo de la misma, e involucrar al sector productivo.
- Se presentó como se efectuó en el momento la realización de un seguimiento trimestral del diseño e implementación del SICECOL, diseño y consolidación del (SNFT), diseño e implementación del MNC y el diseño de un modelo de predicción de Recurso Humano para el país.
- Consideración de recursos presupuestarios para el programa por parte del gobierno en el 2014, en este punto la condición se cumplió con la propuesta de anteproyecto de presupuesto presentado ante el congreso, pero no prosperó como una decisión aprobada en el congreso.
- Se realizó la presentación en la CIGERH del avance en la definición del SNC, diseño de las reglas de operación y estructuración del Sistema.
- Se realizó la presentación en la CIGERH del avance del diseño de la estructura del MNC y una propuesta para su implementación progresiva.
- Se presentó en la CIGERH el avance en la implementación del Plan Estadístico Sectorial en el cual se llevaría a cabo una prueba piloto del módulo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), sobre FT y desarrollo humano, efectuada en Ibagué y Barranquilla, los resultados contemplaban realizar el ajuste necesario del módulo para implementarlo de manera permanente.
- Se presentó en la CIGERH el informe de levantamiento de la encuesta a empresas y plan de mejoramiento, esta solo se llevó a cabo una vez.
- Constancia que el sector productivo de las TIC participaba en el piloto, esto se evidenció con las actas y se mencionan los nombres de las entidades participantes como son: Intersoftware, ANDI, Intergrupo, Enlace operativo compuredes, Metrik, Solutions, Secual, AVA, Proantioquia, MCIT – PTP – TIC Ruta N, Empresa Chuair y Cluster TICS, Instituto Universitario Pascual Bravo, Corporación Minuto de Dios, Universidad de Proantioquia, Universidad Eafit y SENA.

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

Todos estos elementos permitieron la construcción de un conocimiento base y con ello generar una masa crítica en el tema, que era nuevo y sigue siendo complejo su entendimiento para diferentes actores institucionales que manejan el tema en el país. En este ejercicio es importante la sensibilización con el sector productivo, que no ve con claridad la ganancia.

B. Externalidades



El Banco ofreció acompañamiento continuo durante los dos tramos de la serie programática que fueron implementados. Además, la serie se enmarcaba en el planteamiento de los lineamientos de la política en el CONPES 3674 y del PND 2010 – 2014. Sin embargo, para el tercer tramo de la serie ya existía un cambio en el marco de la política nacional con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo luego de las elecciones presidenciales. En el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, la prioridad nacional se enfoca a la construcción de la paz, la equidad y la educación. En este último punto la estrategia de trabajo se fundamentó en el cierre de brechas en acceso y calidad de la educación, buscando altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para los ciudadanos. En este contexto se priorizó la construcción del sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia, contando con dos pilares de trabajo, la educación universitaria y la formación profesional. En él se incluye como un instrumento el MNC.

El cambio de gobierno y la institucionalidad del país no facilitaron el proceso de reforma, el cual requería de una continuidad, liderazgo para dar lineamientos al Sistema y trabajo conjunto, donde las temáticas se complementaran y articularan. Hoy en día, si bien se ha avanzado, se carece de la articulación institucional permita que los actores involucrados, tanto públicos como privados, realicen acciones conjuntas o coordinadas.

C. Desembolsos

| TRAMOS DE DESEMBOLSO | | | | |
|--|------------------|----------------|--------------|-------------------------|
| TRAMOS | Monto (US\$000) | Fecha Esperada | Fecha Actual | Dispensa Otorgada Si/No |
| Tramo 1 | US\$ 100.000.000 | 2012 | 2012 | NO |
| Tramo 2 | US\$ 400.000.000 | 2013 | 2013 | NO |
| Tramo 3 | N/A | N/A | N/A | N/A |
| <p>Explique brevemente cualquier diferencia entre las fechas esperadas y actuales. Si una dispensa es autorizada, describa brevemente las condiciones de la dispensa y su justificación. El primer y segundo tramo, se realizaron, el tercer tramo no fue solicitado por el gobierno colombiano.</p> <p>La tercera operación que había sido considerada originalmente no fue solicitada por el gobierno.</p> | | | | |

D. Productos ¹¹

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | |
|--|---|
| Componentes (Productos) | Condicionalidades Claves/ Indicadores del Producto |
| 1. Área Temática/Componente 1: Marco General de Políticas Macroeconómicas. Clasificación: HS | <u>Productos Alcanzados</u> Mantener entorno macroeconómico conducente a la sostenibilidad fiscal. |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). [N/A] N/A | |

¹¹ Matriz comparativa [CO-L1128](#). BID.

| 2. <u>Área</u> <u>Temática/Componente 2:</u> | <u>Productos Alcanzados</u> | <u>Meta Final</u> |
|--|---|-------------------|
| Fortalecimiento de la CIGERH e involucramiento del sector productivo en el comité técnico de la CIGERH. Clasificación: S | Tramo 1: | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Decreto de creación de la CIGERH: Se obtuvo el decreto por medio el cual se creó la CIGERH, a través del Decreto 1953 de 19 de septiembre de 2012 del Ministerio del Trabajo. | 1 |
| | <ul style="list-style-type: none"> Reglamento operativo de la EGERH, que refleja el modelo de gestión del proceso de implementación de la EGERH y define 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 aprobado por la CIGERH. (Este producto no se logró en el primer tramo). | 1 |
| | Tramo 2: | |
| | <ul style="list-style-type: none"> 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 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. | 1 |
| | <ul style="list-style-type: none"> Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH una propuesta de 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 serían 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. | 1 |
| | <ul style="list-style-type: none"> 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 para Colombia. | 1 |
| | <ul style="list-style-type: none"> Que el proyecto de presupuesto de 2014 considere recursos presupuestarios para la implementación de la EGERH. | 1 |
| | | 1 |

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

El Decreto con el cual se creó la CIGERH incluyó a ocho instituciones del sector público, incluyendo al DAFP, y se definió que se podían invitar a otros actores que por su experticia fueran relevantes, ejemplo de ello: el Consejo Privado de competitividad. Este Decreto se respaldó en un concepto de Ley (489 de 1998), y no fue posible asignarle a la CIGERH un nivel decisorio, en función del reordenamiento institucional y de recursos públicos para implementar la Estrategia.

Con el acompañamiento del BID, a través de la contratación de expertos internacionales, se identificó la necesidad de ajustar esta estructura, por la dimensión de las tareas a asumir, la insuficiencia de recursos económicos, y la ausencia del sector productivo como catalizador en el proceso de toma de decisiones.

Así, en el 2013 el Comité Técnico de la CIGERH sugirió reformar el Decreto para facilitar la operación y el proceso de coordinación. De igual forma se propuso reducir las subcomisiones de trabajo en dos líneas temáticas: una responsable de gestionar la implementación de los procesos de normalización, evaluación y certificación a cargo del MT, y la otra para abordar los temas del MNC y la relación de la FT, la educación y el sistema de aseguramiento a la calidad a cargo del MEN. En este punto se lograron avances pero no se convirtieron en decisiones de política pública por parte de la CIGERH por cambios ministeriales en el 2014. Como complemento a este proceso, a través del BID, se desarrolló como producto un documento que contiene los elementos a incluir en el reglamento operativo de la CIGERH y las recomendaciones para su implementación.

Del planteamiento inicial en la matriz de resultados, el Banco fue flexible al ajustar los productos del segundo tramo, puesto que se había evidenciado un retraso en los insumos para la integración del reglamento operativo. Con el fin de mostrar compromisos en relación a la ENGERH por parte del GOC, se incorporan nuevas condiciones en el segundo tramo (presentadas en la parte superior de este cuadro).

Actualmente, se ha realizado una nueva propuesta para la modificación del Decreto, y se espera lograr esto con el fin de empoderar y articular el tema.

Es importante aprender de la experiencia: la inclusión de distintas instituciones, con niveles e intereses diferentes, no hizo fácil la articulación. Este proceso de reforma, si bien existía información y elementos de trabajo, representó una construcción nueva en el país, que requiere de una visión de mediano y largo plazo, como de referentes de otros países, para la construcción propia, de acuerdo con las condiciones del país. La generación de capacidades es fundamental para poder dar los lineamientos y vislumbrar las necesidades de ajustes y cambios institucionales, sin ser réplicas por las particularidades del país. Por otra parte, quizá no se previeron los posibles efectos de cambiar el decreto mencionado, en cuanto a la reacción de algunas entidades al sentirse excluidas como entes rectores en la nueva estructura propuesta de la CIGERH.



| 3. Área Temática/Componente 3: Desarrollo del SNC con el sector productivo. Clasificación: S | Productos Alcanzados | Meta Final |
|--|--|--|
| | <p>Tramo 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> Reglas generales de operación y estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales del SNC aprobadas por el comité técnico de la CIGERH. Diseño conceptual del MNC del SNC, que define el número de niveles de competencia y área de conocimiento, y propuesta para su implementación progresiva, aprobados por el Comité Técnico de la CIGERH. Diseño conceptual del SICH, que define cómo se articula, clasifica, procesa, almacena y difunde la información del mercado laboral y de la formación del capital humano, aprobado por el Comité Técnico de la CIGERH. Levantamiento de la encuesta a empresas realizado, resultados de la misma y plan de implementación del segundo levantamiento de encuesta, presentados y aprobados por el Comité de la CIGERH. <p>Tramo 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> Que se hayan 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 SNC. Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH el diseño del MNC del SNC, que define los niveles de competencias y propuesta para su implementación progresiva. Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH 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). Que se haya presentado al Comité Técnico de la CIGERH el informe del Levantamiento de la encuesta a empresas y el plan de implementación del segundo levantamiento de una encuesta mejorada. | <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>2 (lograda 1)</p> <p>1 (el decreto no salió)</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>2 (solo se hizo una vez)</p> |

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

Se realizaron ajustes a la matriz de resultado inicialmente planteada en el tramo 2. Estos ajustes se deben principalmente a demoras en el proceso de implementación del piloto en el sector de TIC de Medellín, lo que conduce a que la definición de reglas de operación de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales se iniciaran con retraso.

En el desarrollo del trabajo se identificó que antes de definir un MNC era fundamental extender el concepto de competencias o resultados de aprendizaje en los diferentes niveles educativos del sistema post – media, lo cual no se había diagnosticado previamente por el GOC. Esto hizo que el abordaje para la implementación del SNC tuviera en cuenta lo siguiente: el proceso de identificación de competencias en el cual se requería la identificación de contenidos curriculares basados en el análisis de los requerimientos del sector productivo; la evaluación y certificación de competencias donde se reconoce el desarrollo de competencias ya sea por procesos formativos formales o a través de la experiencia laboral; y el MNC instrumento para organizar las cualificaciones adquiridas a través de procesos formativos.

La redefinición de la política de la ENGRH incluyó la evaluación del alcance del SNC y la relación de este con el Sistema de Calidad de la Educación. Con esto se evidenció la necesidad de pensar en dos dimensiones de trabajo, una enfocada al pronóstico y a la predicción del recurso humano y otro a la operación y difusión del sistema.

En el proceso se identificó la necesidad de crear capacidad técnica en otros organismos de nivel nacional diferentes al SENA, con el fin de fortalecer y extender el alcance del SNC para el país, y lograr que toda la formación estuviese basada en competencias. Se identificó el interés de diferentes instituciones de educación de introducir un sistema de competencias en el sector educativo, esto requiere un cambio, que debe incluir líneas de acción de la política pública, incentivos y métodos prácticos para transferir y adoptar la metodología.

En cuanto al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNACE), si bien este sistema estaba consolidado en la educación, no lo estaba en la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), por lo que se hizo necesario revisar tres factores dentro de los componentes del sistema como son: la disponibilidad de recursos y capacidad técnica de las entidades territoriales; los pocos incentivos para promover la acreditación de calidad en las ETDH; y la carencia de evaluaciones de resultados de aprendizaje de las ETDH. En este contexto se realizó una propuesta del sistema de aseguramiento de la calidad de las ETDH. Con la expedición de la Ley 1753 donde se crea el sistema de educación terciaria, las decisiones sobre aseguramiento de la calidad de la ETDH quedaron postpuestas.

En cuanto al esquema de reforma de evaluación y certificación de competencias laborales, se incluyeron artículos a la Ley 1636, y se realizó una propuesta de decreto reglamentario para reformar el esqueleto, pero no ha sido factible su firma aún.

Se realizó un análisis del Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (PECCL), el cual en el 2012 era registrado como un mecanismo útil de reconocimiento de habilidades para desempeñar una ocupación, generando efectos e impactos positivos sobre las empresas y las personas certificadas, este instrumento en la evaluación presenta potencialidades de mejora, como la cobertura que es baja, aunque existen otras empresas participantes del proceso de certificación en el país. Este proceso condujo a la inclusión del artículo 43 en la Ley 1636 para recoger la competencia de rectoría sobre el proceso y articularlo con otras políticas, por parte del MT. Se preparó una propuesta de reforma al esquema por parte del MT, el cual no contó con la voluntad política para avanzar.

En cuanto al diseño conceptual del MNC, se realizaron las siguientes acciones para lograr desarrollarlo: Un documento de bases para la construcción de un MNC, un taller de MNC con expertos internacionales, un documento conceptual para la construcción del MNC, una propuesta de estructura de MNC y el diseño de un piloto para iniciar la construcción del MNC. En el 2014, el MEN en el marco del plan de acción para el MNC que fue aprobado por la CIGERH, avanza en la estructura del MNC, incluyendo los descriptores y la planeación para desarrollar dos pilotos con el objeto de validar la estructura propuesta. El plan plantea un posible ejercicio con el sector agrícola y el sector de Business Process Outsourcing (BPO), definiéndose realizar un piloto de tipo documental. Esto llevó a un análisis de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) y los niveles propuestos por el MNC. Al final se realizó un ejercicio piloto con el sector TIC¹².

En cuanto al Sistema de Información de Recurso Humano, se realizó un inventario de los esfuerzos institucionales existentes (Observatorio del mercado laboral del MEN, Observatorio laboral y ocupacional del SENA, Red de Observatorios de Mercado Laboral (ORMET), encuestas socioeconómicas productivas del DANE), esto contribuyó a la identificación de retos y vacíos de información para el desarrollo de la ENGRH. Las acciones realizadas para la construcción del sistema de información estuvieron encaminadas principalmente a: El desarrollo temático de las encuestas socioeconómicas y de productividad del DANE, el desarrollo de modelos de prospectiva y pronóstico del recurso humano y la consolidación de la información de vacantes a nivel nacional para análisis de la demanda laboral. Actualmente, si bien hay avances, la posibilidad de publicar resultados de manera articulada y sistémica es muy débil, sin claridad de roles y responsabilidades para la recolección, análisis y divulgación de los resultados.

¹² Se tomó como referencia el documento de Diana Cárdenas. Estrategia de Gestión de Recursos Humanos, Avances de implementación 2010 – 2015. [Avances Implementación de la Estrategia Gestión Recursos Humanos 2010-2015](#)

| | | |
|---|--|--|
| 4. Área Temática/Componente 4: Involucramiento del sector productivo en la EGERH. Clasificación: S | Productos Alcanzados Tramo 1: <ul style="list-style-type: none"> Participación del sector productivo en el piloto en el sector TIC que servirá como insumo para el 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 SNC. Tramo 2: <ul style="list-style-type: none"> Que el sector productivo haya participado en el piloto en el sector TIC que servirá como insumo para el desarrollo de las Reglas Generales de Operación del SNC. | Meta Final 2 (solo se hizo 1) 1 |
| <p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</p> <p>Se seleccionó al clúster TIC en Medellín, por contar con un grupo de empresas organizadas, acompañados de diferentes instituciones con una clara estrategia de desarrollo del subsector y una identificación de las necesidades de recurso humano. El piloto duró 18 meses, las lecciones aprendidas del ejercicio son relevantes para el desarrollo de otros ejercicios de este tipo con el sector productivo. Así se cuenta con la identificación de pautas de trabajo, como por ejemplo la necesidad de análisis y ajuste a la hora de seleccionar un sector, ejemplo de ello la metodología implementada, la cual es costosa en tiempo y recurso; la selección de empresas de gran tamaño capaces de adaptar la metodología funcional de manera óptima y desarrollar las competencias, dado que la estandarización de procesos facilita la identificación de competencias, y crea un espacio de práctica adecuado. Este tipo de empresas tienen capacidad para entrenar y reentrenar a su recurso humano más fácilmente buscando la competitividad ante las dinámicas del mercado internacional y nacional, que una empresa mediana o pequeña. Se identificó la necesidad de generar incentivos para promover la participación y permanencia de las empresas en el proceso, con lo cual se requiere desarrollar mecanismos para garantizar una participación activa del sector en el proceso, desde la identificación de competencias al entrenamiento.</p> <p>En el ejercicio con el sector TIC se identificó la necesidad de estandarizar procesos y procedimientos en este tipo de empresas (pequeñas) como una condición para la identificación de competencias de recurso humano, esto generó una adopción de normas de calidad adaptadas de las normas internacionales para medianas y pequeñas empresas, siendo pioneros en el ejercicio en el país. Complementario a ello se generaron preguntas sobre el funcionamiento de las mesas sectoriales que el SENA ha promovido desde los noventa para la identificación de competencias, lo cual derivó en una evaluación de esta figura. La evaluación evidenció una limitación del sistema para facilitar la consulta de competencias y a su vez, una inadecuada articulación entre los equipos del SENA a cargo de normalizar programas de formación y diseñar los currículos. Esto hizo permitir generar recomendaciones en el desarrollo metodológico de las mesas, que en algunos temas se viene ajustando y empalmando entre acciones del SENA y el MT, para trabajar con el sector productivo y en los requerimientos de capital humano, con un esquema de seguimiento que no se llevaba a cabo.</p> <p>En la matriz se hace un ajuste de forma a lo inicialmente expuesto en la matriz de resultados.</p> | | |
| <p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente).</p> <p>Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</p> <p>[X] N/A De acuerdo con la matriz de política planteada en el programa, tanto los problemas identificados, como los objetivos y planteamientos de cada tramo fueron adecuados. Se adelantaron las acciones del tramo 1 y 2, se contó con los avances y productos planteados en su mayoría y con la calidad requerida. Sin embargo, temas que requerían de ajustes normativos no se lograron por falta de voluntad política para avanzar en el proceso. Los insumos y propuestas se realizaron de manera adecuada pero la falta de voluntad para facilitar los ajustes normativos requeridos, y validar las propuestas, hacían complejo el desarrollo del tercer tramo, aunque esta decisión también afectó los posibles avances adicionales en términos de una articulación y una visión integral del SNC.</p> | | |
| Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI): <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) | | |

IV. Implementación del Proyecto

A. Análisis de los factores críticos

Gobernabilidad: La ENGRH en su formulación incluyó la participación de siete instituciones y en el momento de la constitución de la CIGERH en el 2012 incluyó adicionalmente al DAFP. En julio de 2013 se planteó la revisión de su modelo de gobernanza, lo que permitiría un rediseño estructural del decreto para su constitución e implementación. En aquel momento algunas de las instituciones involucradas que podían quedar fuera de la estructura se opusieron a la propuesta formulada con apoyo del Banco en el marco de la segunda fase de la serie programática. A la fecha no se ha realizado el cambio requerido del Decreto aunque existe un tercer borrador que recompone la estructura de gobernanza de acuerdo con las condiciones actuales. Se evidencia en las entrevistas la necesidad de una institución (o estructura) que remplace a la CIGERH y que permita la articulación entre los actores para consolidar la ENGRH, que sigue siendo vigente ante las necesidades de identificar y construir un recurso humano cualificado que permita mejorar los niveles de competitividad y productividad del país.



Por otra parte, el proceso de implementación de la ENGRH desde su inicio contó con un coordinador del CONPES, lo cual permitía articular las diferentes temáticas y actores, esto hasta inicios del 2015. Luego, la ausencia de una persona que realizará este rol, condujo que se diluyera el esfuerzo y el proceso de articulación entre las diferentes temáticas como una visión integral de la ENGRH. Actualmente, cada institución cumple con sus tareas de acuerdo a su misión y objetivo, pero no necesariamente se integran las temáticas para responder a un SNC.

Desarticulación Institucional: Los principales actores para la implementación, cambios y funcionamiento de la política planteada en el CONPES 3674 son el MEN y MT. En la actualidad cada uno avanza técnicamente de acuerdo con sus objetivos misionales. Las dos entidades trabajan conjuntamente con el SENA, pero de manera independiente entre ellas. A partir de las entrevistas se identifica la necesidad de una articulación interna en algunas instituciones, entre sus dependencias, y a su vez, entre los dos Ministerios para poder armonizar los avances y lograr un trabajo conjunto que responda a la ENGRH.

En diferentes momentos se identificó por los actores entrevistados la necesidad de contar con la participación más activa de la AE (DNP) para cumplir un rol articulador durante la serie programática y el desarrollo de la ENGRH. A lo cual, la entidad manifestó la necesidad de contar con un equipo que pudiera liderar el tema, como recursos para el desarrollo de la gestión, los cuales no se obtuvieron.

Voluntad Política: El proceso de la ENGRH no solo contaba con el CONPES 3674, sino con el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, lo cual hacía que estuviera en las prioridades políticas. Sin embargo, con el cambio de gobierno en el 2014 y el nuevo planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se diluye el tema. A esto se suma que se produjeron cambios internos institucionales que perjudicaron el proceso, e imposibilitaron darle movilidad a los decretos propuestos.

Capacidades: El proceso emprendido requiere de una construcción colectiva y de conocimiento de las diferentes instancias involucradas y de una capacidad para asimilar nuevos conocimientos y para poder replantear ajustes institucionales necesarios que permitan avanzar en el proceso y diseñar una estrategia adecuada para el país. Para apoyar y proponer acciones de mejora para el diseño y la estructura del SNC, el Banco realizó una consultoría que incluyó la aplicación de un caso piloto en el sector de las TIC de Medellín, y también la conformación de una masa crítica en el país con el enfoque de competencias, mediante la aplicación de una agenda interinstitucional para el sector público. Sin embargo, esto no fue suficiente, enfrentándose el país a un reto de integrar al sector productivo y generar los elementos para fortalecer el SNC.

Participación del sector productivo: La participación del sector productivo es fundamental en la construcción de un SNC. Sin embargo, en el caso colombiano, no es este sector el que tiene el liderazgo en el tema ni tampoco tiene claridad del mismo. En la construcción del proceso se requiere de una comunicación adecuada que permita visualizar por parte de los empresarios el valor agregado en el corto, mediano y largo plazo.

El Banco apoyó a la identificación de esquemas de vinculación entre sector productivo y sector educativo, aportando en este aspecto crítico. Si bien no se logró que el sector productivo estuviese presente de manera más activa en la implementación de la ENGRH, la propuesta de reforma del decreto de la CIGERH consideraba darle un rol mayor en la misma; sin embargo, este no fue aprobado y no se logró el objetivo. En el momento de desarrollo del CONPES 3674, el Consejo

Privado de Competitividad, fue el representante del sector productivo dada su misión y visión (que incluía una mirada de mediano y largo plazo para diseñar y fortalecer procesos que permitirán definir las cualificaciones requeridas del recurso humano) para disminuir las brechas existentes en el recurso humano requerido por el sector productivo. Es así que la entidad publicó en el 2015 un estudio que permite la identificación a nivel departamental de las brechas de capital humano en las apuestas productivas, y ha participado en la construcción del CONPES 3866 de Desarrollo Productivo, donde se incluye la mirada del recurso humano, como un elemento fundamental para la productividad y competitividad del país.

B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

| Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

El MHCP, en coordinación con el DNP (como coordinador técnico), fueron las AEs. El Ministerio cumplió con su rol de recibir y asignar los recursos. Para la época que correspondía al tercer tramo de la serie programática había cambiado la estrategia frente a los recursos de préstamo internacional para el país por parte el Ministerio, direccionándolos a temas estratégicos para el nuevo gobierno. Por su parte, DNP, en su papel de coordinador técnico, le dio seguimiento y continuidad al desarrollo del planteamiento de la serie programática (realizó esta función compilando los documentos de avance, y evidenciando el cumplimiento de las condiciones para la elegibilidad de la serie). Para la entidad este tipo de préstamos le permite estar informado sobre los avances de las entidades en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Sin embargo, la entidad no pudo asumir un liderazgo fuerte como ente articulador interinstitucional técnico para dar lineamientos en las propuestas. En una primera instancia el MEN lideró la CIGERH, luego el MT hasta el 2014, después lo asumió el DNP. Recientemente, dadas las necesidades existentes sobre el recurso humano requerido en el país, la Alta Consejería de la Presidencia ha convocado a distintos actores para desarrollar un trabajo que permita la integración e intercambio en un mismo espacio.

C. Desempeño del Banco

| Clasificación del Desempeño del Banco | | | |
|--|--|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

El Banco acompañó y apoyo el proceso de manera integral. Sin embargo, las decisiones de implementar las recomendaciones identificadas en las consultorías puntuales para avanzar y trascender en la propuesta le correspondían a los actores del país involucrados en la ENGRH. En las entrevistas se identifica el apoyo del Banco como importante para los procesos de coordinación, obtención de resultados, y como un actor dinamizador del proceso, que facilitó el avance en las diferentes temáticas, y hoy son considerados como insumos del trabajo desarrollado.

Los consultores contratados por el Banco fueron adecuados ya que contaban con una capacidad técnica valiosa. Se plantea que a futuro se debería considerar un mayor apoyo para crear capacidades en el país, donde se desarrolla este tipo de programas, sobretodo en temas que requieren la construcción de acuerdos a la realidad del país, y no existe experiencia para avanzar rápidamente en el proceso. Además, se requiere una etapa de alistamiento que permita armonizar conceptos, entender los mismos, y visibilizar los alcances que se persiguen de manera tangible, acompañado de una difusión fácil y asertiva con los actores relevantes en el proceso, como es el caso del sector productivo. Este es un esfuerzo que requiere de una visión de mediano y largo plazo, difícil de cumplir con una serie programática de corto plazo (3 años).

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Se contó con el apoyo de las diferentes instituciones involucradas en la ENGRH para el desarrollo de la serie programática en los primeros tramos. Además, los resultados obtenidos a través de las consultorías contratadas con recursos del Banco son considerados como un aporte valioso al proceso. El factor crítico en la sostenibilidad del programa fue el entorno político (cambio de gobierno y definición de nuevas prioridades), el cual no ayudó para el cumplimiento de las condiciones previas del tercer tramo, ni los lineamientos de política del momento, para darle continuidad al proceso en el periodo 2014 - 2018.

A pesar de que no se logró llevar a cabo los tres tramos considerados originalmente por la serie programática, después de dos años del ejercicio es reconocido que el apoyo del Banco permitió crear una masa crítica para el entendimiento del tema en el país, y para avanzar en una mirada diferente del trabajo interno al contar con especialistas. Esto ha permitido realizar modificaciones y continuar avanzando, aunque en algunos casos el avance ha sido lento. El proceso no es sencillo, y requiere de recurso humano, financiero, voluntad política, articulación, e institucionalidad que permita el fortalecimiento y desarrollo de los instrumentos para consolidar la estrategia. Hoy en día esta no es una prioridad nacional pero requiere de escalabilidad.

La única entidad que creó un equipo específico de trabajo fue el SENA desde el 2011, por considerar necesario un trabajo de alistamiento y en la temática de las cualificaciones, esto ha creado masa crítica, fortaleciendo su proceso interno y una continuidad para lograr el objetivo. Esto a su vez, se ve reflejado en un trabajo articulado con el MEN y el MT. Sin embargo, es esencial la sinergia entre las dos entidades rectoras.

El Banco ha realizado estudios que compilan y hacen un análisis sobre los avances realizados, y han documentado el mismo, con lo cual se identifican las bondades y carencias en el proceso que Colombia está iniciando, frente a otros modelos de países más desarrollados. Esto permite documentar la experiencia del país, y contar con la historia del mismo y ser referente ante los cambios existentes de los actores en las diferentes instituciones.

b. Riesgos Potenciales

En los riesgos analizados se encontraron: la falta de coordinación interinstitucional y la debilidad de la CIGERH. Con la intervención del Banco se quiso mitigar este riesgo, para lo cual se contrató un experto en tareas interinstitucionales como parte del equipo del proyecto. De su trabajo se elaboró una propuesta con recomendaciones para realizar ajustes en el Decreto que plantea la conformación de la CIGERH. Estas no fueron avaladas por todas las instituciones y al no llegar a un consenso, no se logró su reestructuración y modificación que permitiera fortalecer la institucionalidad. Hoy en día la CIGERH no funciona como tal, no hay un responsable visible que la represente, y tampoco cuenta con un reglamento que permita su operatividad.

Otro riesgo contemplaba el incumplimiento de los productos de acuerdo con lo establecido, y que se desarrollaran los documentos requeridos en los tiempos, buscando una buena planificación, calidad y pertinencia de los mismos. Se logró un trabajo por parte de los consultores que hoy es reconocido en las diferentes instituciones, con las complejidades que pudo tener, pero que aportó

en método, desarrollo de procesos y recomendaciones de política. Se considera que faltó voluntad política para contar con los requisitos que permitían continuar con el tercer tramo, y a la fecha se sigue buscando avanzar en estas limitantes, donde desafortunadamente no tiene injerencia directa el Banco.

Otro riesgo identificado fue la baja o poca participación del sector productivo en el proceso. Al respecto, se han realizado diferentes acciones para incluirlo. Por ejemplo, se realizó un ejercicio piloto apoyado por el Banco con el sector de las TIC de Medellín, con ello se obtuvo un aprendizaje que ha permitido identificar otros sectores para ser involucrados en el proceso, como la unión interinstitucional entre el SENA y el MEN para realizar acciones que permitan trabajar en las cualificaciones y con otras instituciones.

A la fecha se han consolidado espacios institucionales donde hay una respuesta interesante del sector productivo a la convocatoria del sector público, como es el caso del llamado que realiza la Unidad de Empleo del MT y es atendido por el sector productivo, permitiendo avanzar en la construcción de perfiles ocupacionales como es el caso del sector de hidrocarburos, siendo estos públicos a través de la página web. De igual forma la evaluación de las mesas sectoriales del SENA ha permitido repensar la dinámica y funcionalidad de acciones para que estos espacios permitan la identificación de competencias requeridas en el sector productivo.

c. Capacidad Institucional

La entidad responsable en este proceso fue el DNP como coordinador técnico, el cual debía: (i) mantener la comunicación oficial con el Banco, entregar los informes y evidencias del cumplimiento de las condiciones de la operación, y todo otro informe que el Banco pudiera requerir en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes para el logro de los objetivos de política definidos en la serie programática; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que el Prestatario y el Banco puedan dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del Programa.

Se considera que la AE cumplió con el primer y tercer compromiso a cabalidad. A la fecha cuenta con la compilación de la información que fue entregada como soporte al Banco para los diferentes momentos. Sin embargo, en el tema de impulsar las acciones para lograr los objetivos de política y condiciones acordadas, los actores entrevistados han coincidido que se dejó esta labor en manos de cada actor sectorial, de acuerdo con su misión, competencias institucionales y recursos. La Agencia, por falta de recurso humano y financieros, manifestó que no contaba con lo necesario para asumir este liderazgo técnico. Lo cual hizo que en el momento del desarrollo del Programa este rol estuviera en el MEN y el MT, con el apoyo del Banco.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

| | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
|---|---|--|---|

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Evaluación de impacto: A la fecha no es claro quién debía realizar esta evaluación, ni si existe la información necesaria para hacerla de acuerdo a lo establecido en la matriz de resultado. La AE no continuó realizando el seguimiento al proceso y adicionalmente la serie programática no finalizó, pues quedó truncada después del segundo tramo.



Evaluación de resultados:

En términos de resultados si se logró cumplir con lo establecido. Así, en la primera operación se logró:

- a) Formalizar la CIGERH a través del Decreto 1953 del 19 de septiembre de 2012, donde se definen sus funciones, en el proceso se realizó una evaluación del diseño institucional, el cual abordó diferentes temáticas y propuso un ajuste en el arreglo institucional, el cual no ha sido modificado a la fecha, y hace que sea compleja la coordinación y accionar para la toma de decisiones.
- b) Elaborar el diseño conceptual del SICECOL e iniciar el proceso para la implementación del piloto del SNC; se evaluó el esquema de certificación de competencias del SENA, y se preparó una propuesta de decreto con el objeto de modificar el arreglo institucional para ampliar la capacidad de evaluar y certificar competencias laborales. Esta propuesta se ha reajustado pero no ha existido la voluntad política para su implementación.
- c) Se introdujo de manera permanente preguntas en la GEIH, para mejorar la medición de la educación con énfasis ocupacional y entrenamiento laboral, se realizó la encuesta de capital humano como un módulo adicional a las encuestas económicas para indagar aspectos de recurso humano y productividad laboral.

El DANE adoptó la Clasificación Internacional de Ocupaciones (ISCO) 2008.

Se diseñó una propuesta metodológica para desarrollar desagregaciones de la ISCO con el objeto de utilizarla en los servicios de empleo. Se realizó la propuesta de diseño de un sistema de información para soportar el SNC.

- d) Se definió una ruta de trabajo para el involucramiento del sector productivo en la ENGRH. Para ello desde la Dirección de Empleo con el Consejo Privado de Competitividad se realizaron 15 estudios de prospectiva laboral usando metodologías del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil, para identificar cambios tecnológicos y ocupacionales en los sectores productivos.

Con la segunda operación se logró avanzar con los desarrollos y promover que:

- a) Se definieran unos elementos mínimos a tener en cuenta para incluir en el reglamento operativo de la ENGRH y las recomendaciones para su implementación.
- b) Se definiera una estructura del MNC y se construyeron las cualificaciones para el sector TIC. En cuanto al sistema de aseguramiento de la calidad de la FT y el desarrollo humano, se realizó una propuesta de reforma regulatoria del sistema de aseguramiento introduciendo la figura de pares para la fase de registro calificado.
- c) Se implementó el Plan Estadístico Sectorial y se realizó el levantamiento de la Encuesta a Empresas. Como insumo para avanzar con el desarrollo del Sistema de Información de Gestión del Recurso Humano.
- d) Para la consolidación de la participación del sector productivo en el SNC, se realizó una evaluación de las mesas sectoriales y existió un piloto con el sector TIC en Medellín, con el fin de recoger lecciones y poder vincular al sector productivo en una forma más adecuada al proceso. A través del piloto se amplió la capacidad institucional sobre el conocimiento de la metodología funcional, se realizaron estudios para identificar el nivel de adopción de competencias en el diseño curricular de la educación técnica y tecnológica y en la implementación de la ENGRH.

En general, a pesar que la serie programática quedó truncada y no se pueden verificar sus impactos, las entrevistas realizadas han permitido identificar que el apoyo del Banco fue importante para los procesos de coordinación, obtención de resultados, y también para dinamizar el proceso y facilitar el avance en las diferentes temáticas. Adicionalmente, se logró crear una masa crítica para el



entendimiento del tema en el país, y para avanzar en una mirada diferente del trabajo interno al contar con especialistas sobre el tema. Esto ha permitido realizar modificaciones y continuar avanzando, aunque en algunos casos el avance ha sido lento.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El Banco elaboró un documento sobre los avances de la implementación de la ENGRH. Este documento evidencia los avances y las dificultades de implementación de la estrategia. En este se plantea la importancia de definir un conjunto de indicadores para el monitoreo y seguimiento de la ENGRH, lo cual permitiría un análisis continuo en el tiempo de los objetivos a alcanzar en el corto y mediano plazo. Esto es importante tenerlo en cuenta debido a que algunas condiciones del programa requerían un trabajo de mediano plazo, por la complejidad en el alistamiento. Se recomienda al Banco que en este tipo de programas se identifiquen acciones de corto plazo, que sean preparatorias para procesos tan complejos como el emprendido en Colombia, y previamente se necesita armonizar, compilar y articular información y procesos para avanzar más rápidamente en el corto plazo.

VII. Lecciones Aprendidas

Priorización y ajustes institucionales: La implementación de este tipo de reformas es un proceso de mediano y largo plazo que requiere una priorización al más alto nivel.

Se requiere de políticas de Estado y arreglos institucionales que permitan avanzar, corregir, y mantener el rumbo.

El que la reforma estuviese considerada en el CONPES 3674 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fue importante pero no suficiente para asegurar la continuidad de la reforma.

Este proceso debe estar por encima de las personas que están en los cargos de libre nombramiento y remoción, por lo que se requiere contar con arreglos institucionales que permitan avanzar y desarrollar los procesos. El Banco tuvo un rol protagónico en el corto plazo como dinamizador de la Estrategia.

Gobernanza: El arreglo institucional definido desde el CONPES 3674 fue muy amplio y complejo en su implementación. Una de las lecciones aprendidas es la necesidad de involucrar a instancias rectoras que puedan tomar decisiones, que permitan la coordinación interinstitucional, como la consecución de recursos y de priorización de las temáticas a emprender, con claridad de los roles, e ir incorporando en el desarrollo del trabajo a otros actores de acuerdo a su experticia. Se identificó que es fundamental el liderazgo de una instancia supranacional que articule a las entidades de política en la construcción y desarrollo conceptual, con recursos y capital humano adecuado para llevar a cabo este tipo de estrategias.

La CIGERH contó con la figura de un gerente, para articular el proceso, cuando no existió este rol, el esfuerzo de integración del sistema y de la EGERH quedó debilitado.

Recursos financieros: El gobierno no consideró una única línea presupuestal para la ENGRH. Los recursos disponibles (humanos y financieros) provenían del presupuesto de cada una de las instituciones involucradas.

Al ser un préstamo programático los recursos del Banco fueron a Hacienda y no para apoyar el desarrollo e implementación de la ENGRH.

El Banco ofreció un proyecto de cooperación técnica que si bien fue muy útil no fue suficiente dada la envergadura de la reforma promovida por la ENGRH.

Fortalecimiento de capacidades: A través del acompañamiento realizado por el Banco con las consultorías para el fortalecimiento de la ENGRH, se generaron insumos importantes para el SICECOL, el MNC y la SIGERH. Adicionalmente, el Banco apoyó con la realización de una encuesta a empresas que permitió generar información sobre las necesidades de mano de obra del sector productivo. Esto ayudó a generar una masa crítica con experiencia y capacidades en el país lo que ha permitido avanzar en el proceso, dado que era un tema nuevo. Este punto se podría fortalecer a través de la generación de capacidades a través de los procesos que aporta el Banco. Adicionalmente, permitió generar información para la toma de decisiones.

Se identifica que es importante seguir sensibilizando sobre el tema a los diferentes actores, y de construir un lenguaje común que permita unificar conceptos, para evitar dificultades en la comprensión de los mismos y de la temática en general.

Alistamiento: En el desarrollo de la serie programática no se consideró una fase de alistamiento que permitiera identificar los vacíos y avances en las diferentes temáticas, para armonizar y construir la información requerida. Este fue un aprendizaje en el camino que generó disparidades en los avances esperados en las diferentes temáticas y dificultad en un momento dado para la articulación y lograr avanzar en lo inicialmente propuesto con el programa.

Vinculación del sector privado: El proceso emprendido en el país, requiere de una construcción continua de mediano y largo plazo, que implica una gran coordinación entre el sector público y privado. Parte del éxito de la reforma depende de la participación y la corresponsabilidad del sector productivo en las diferentes etapas del proceso de desarrollo e implementación de la misma. La experiencia de otros países evidencia la importancia de incluir en el proceso al sector productivo desde el inicio. En el desarrollo de la ENGRH se integró al Consejo Privado de Competitividad quien ayudó a dinamizar el trabajo del piloto con el sector TIC en Medellín. Adicionalmente, se involucraron otros representantes del sector a través del MCIT y del Programa de Transformación Productiva. Sin embargo, es difícil definir quién es o son los actores adecuados para representar al sector productivo, teniendo en cuenta que existían diferentes mecanismos e instancias tratando el tema en una perspectiva de corto plazo y sin muchos resultados.

En este ejercicio se consideraron dos experiencias: la primera de ellas consiste en las mesas sectoriales del SENA, las cuales después de su evaluación, presentan la necesidad de ser ajustadas. La segunda la constituye el piloto en el sector de las TIC de Medellín que se realizó en el marco de la serie programática. Este piloto permitió fortalecer el entendimiento técnico de la metodología funcional, de este ejercicio se identifica la necesidad de incentivos para la participación del sector productivo en el diseño y provisión del entrenamiento y los procesos de enganche laboral en el mercado de trabajo, como también la necesidad de identificar sectores que cuenten con la estandarización de procesos para realizar de manera costo efectiva la identificación de las competencias y brechas del capital humano, conduciendo a un tamaño de empresas donde puedan liderar el proceso de apropiación y resultados claros. El ejercicio en el corto plazo, no dejó grandes beneficios visibles para el sector privado.

En la actualidad desde diferentes frentes se está trabajando con diversos subsectores para la identificación de cualificaciones y competencias que permitan cerrar las brechas del recurso humano. Sin embargo, no existe una visión ni una metodología común, se debe aprender del ejercicio y las lecciones del trabajo realizado con el sector TIC.

Condiciones para el cumplimiento de las políticas: Es útil que este tipo de proyectos del Banco se enmarquen en documentos de políticas como el Plan Nacional de Desarrollo o el CONPES, para facilitar el cumplimiento de las condiciones de política establecidas por el Banco, esto en procesos de corto plazo.

La estabilidad en el proceso es fundamental, de lo contrario se generan disparidades en los avances y es un costo de oportunidad alto que debe asumir el país en el mediano plazo, para armonizar los resultados y lograr una articulación de los mismos.

Temporalidad: El objetivo era ambicioso para el tiempo establecido por el préstamo programático. Se requería de un entendimiento desde los tomadores de decisiones para alinear la política y ajustar las medidas necesarias. El tiempo no permitió mayor maniobrabilidad para disminuir los riesgos y coincidió con el cambio de gobierno, lo cual generó una ruptura al proceso que se estaba realizando. Se recomienda que los planteamientos se realicen con visiones realistas de corto plazo y que permitan a través de sus indicadores medir los impactos de los resultados obtenidos por la acción directa del Programa.

Acompañamiento: La capacidad de acompañamiento técnico para liderar el proceso por parte de la AE fue débil siendo el Banco el que asumió este rol, a través de los expertos y las consultorías apoyadas en las diferentes temáticas, como también lo asumió para cada temática el respectivo ministerio. Por ende, se requiere que el DNP disponga de los recursos adecuados (humanos y financieros) para poder cumplir con este rol.

Generación de indicadores estratégicos: Es importante, en estos procesos de mediano y largo plazo, definir indicadores de corto plazo, y poder medir el logro del acompañamiento de manera directa, por las variables que realmente son parte del ejercicio programático y no a nivel macro.

Complejidad: El tema que abordó la serie programática es complejo a nivel técnico e institucional. Por ejemplo, no es claro cómo se articula a nivel del sector público con el sector privado. Además, las necesidades de los diferentes actores, por ser un tema de mediano y largo plazo, dificultan mostrar victorias tempranas en un periodo de gobierno. Esto dificultó que los decidores de las políticas se la apropiaran y la asumieran como una prioridad. El tema era nuevo y si bien contó con referentes internacionales, su construcción debe ir más acorde a las particularidades del país, y se requiere definir resultados intermedios.

Condicionabilidad y seguimiento: Las condicionalidades establecidas por el préstamo programático generó que se realizara un seguimiento de las actividades y avance, esto en el corto plazo, dinamizó las acciones y esfuerzos por parte de los actores.

Sostenibilidad del proceso: Se identificó la necesidad de establecer un organismo rector que permita desarrollar e implementar la reforma. En particular, que asegure una articulación entre los distintos actores (tanto públicos como privados), que disponga de recursos humanos y financieros, que aporte al avance de una visión de mediano y largo plazo, y que consolide el mecanismo de gobernanza.