

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

ESTRATEGIAS DE HABILIDADES PARA EL CRECIMIENTO

(CO-T1445)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Carolina Gonzalez-Velosa (SCL/LMK), jefe de equipo; Monica Salazar (CTI/CCO), jefa de equipo alterna; Christine Ternent (MIF/CCO), jefa de equipo alterna; Horacio Alvarez (SCL/EDU); Javier Jiménez (LEG/SGO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Tania Gaona (SCL/LMK).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ESTRATEGIAS DE HABILIDADES PARA EL CRECIMIENTO

CO-T1445

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 15 de mayo de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$250.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO POR:

Sonia M. Rivera
Jefe
Unidad de Gestión de Donaciones y
Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

APROBADO POR:

Carmen Pages-Serra
Jefe
División de Mercados Laborales
SCL/LMK

Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Colombia/CAN
▪ Nombre de la CT:	Estrategias de habilidades para el crecimiento
▪ Número de CT:	CO-T1445
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carolina Gonzalez-Velosa, jefa de equipo (SCL/LMK; Monica Salazar, jefa de equipo alterna (CTI/CCO); Christine Ternent, jefa de equipo alterna (MIF/CCO); Horacio Alvarez (SCL/EDU); Javier Jiménez (LEG/SGO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Tania Gaona (SCL/LMK).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	15 de mayo de 2017
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social (SCL), División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) – Carolina Gonzalez-Velosa (cagonzalez@iadb.org)
▪ Donantes que proveerán financiamiento	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250,000
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de ejecución y desembolso:	36 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	10 de agosto de 2017
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39915015
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (UIS):	Si, aumentar la productividad y reducir la desigualdad de una manera sostenible.

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 En los últimos 20 años, Colombia vivió un periodo de crecimiento económico sostenido, lo que permitió avances importantes en materia social, como la reducción de la desigualdad y la pobreza. Se trata de logros que merecen ser celebrados pero cuya sostenibilidad se encuentra en juego. En la última década la economía colombiana estuvo en gran medida favorecida por un entorno externo positivo que hacia adelante no se ve tan favorable. La única manera de consolidar los avances que logró Colombia es fortaleciendo los determinantes internos y estructurales del crecimiento. Uno de estos determinantes es la productividad laboral, donde hay inmensos desafíos. La productividad de los trabajadores colombianos ha permanecido prácticamente estancada en las dos últimas décadas, y ha perdido

posición frente a otros países de la región¹. Esto se ve reflejado en la baja calidad del empleo de la mayoría de trabajadores en Colombia, donde dos de cada tres trabajadores son informales y casi la mitad de los asalariados gana menos del salario mínimo.

- 2.2 Uno de los principales obstáculos que restringe la productividad de los trabajadores colombianos es el déficit en habilidades. Datos recientes indican que la inadecuada formación de la fuerza laboral es un obstáculo para las operaciones de la mitad de las empresas del país. Además, una de cada tres empresas no logra llenar sus vacantes por la falta de habilidades de los candidatos. Aun cuando el país ha incrementado la inversión pública y privada en educación y capacitación, la calidad y pertinencia de la formación de los trabajadores es insuficiente (González-Velosa y Rosas, 2015).
- 2.3 El gobierno colombiano ha reconocido la importancia de fortalecer el sistema de formación en habilidades para los trabajadores y ha tomado medidas al respecto. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, que es el principal consejo de planeación supra ministerial, delimitó en 2009 los lineamientos estratégicos del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) a través del documento oficial de política: *Documento CONPES 3674*. En este documento se trazó un plan de acción para promover la coordinación de instancias al interior del gobierno y con el sector privado.
- 2.4 A solicitud del gobierno, el BID apoyó el plan de acción trazado en el Documento CONPES 3674. Lo hizo a través de una serie programática² (Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano Fase I (2834/OC-CO; CO-L1112) y Fase II (3029/OC-CO; CO-L1128)), cuya última fase cerró en 2015 y una cooperación técnica no reembolsable (Apoyo a la implementación de la Estrategia de Manejo de Recursos Humanos (ATN/CF-13397-CO; CO-X1017)) que cerró a fines de 2016. En el Informe de Terminación de Proyecto ([PCR](#)) de la serie programática se destaca la muy positiva valoración del gobierno al BID, que fue reconocido 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.”*

¹ Entre 1990 y 2013 el PIB por trabajador en Colombia se incrementó tan sólo en 13 puntos porcentuales, lo que contrasta con países con Chile, Perú y Brasil, donde el aumento fue de 91, 59 y 30 puntos porcentuales respectivamente (González-Velosa y Rosas, 2015).

² La primera fase de esta serie logró formalizar la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH). La segunda etapa, con el apoyo de la CT CO-X1017, definió el diseño conceptual y operativo del Marco Nacional de Cualificaciones y construyó las cualificaciones para el sector de la tecnología de la información y de la comunicación (TIC). Adicionalmente, propuso lineamientos regulatorios para reformar el sistema de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo. Aunque estos avances son ampliamente reconocidos en el marco del SFCH, el Gobierno ve la necesidad de fortalecer y avanzar en estas iniciativas. En particular, en el desarrollo y la implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones y de la reforma al sistema de aseguramiento de la calidad.

- 2.5 El gobierno ha solicitado que se dé continuidad al apoyo hasta ahora prestado por el BID a través de la serie programática. La política trazada en el Documento CONPES debe ser actualizada y ajustada a la luz de los nuevos retos que enfrenta el país. Y para seguir consolidando el SFCH, enfrenta dos retos. El primero es de carácter **técnico**. Para que el SFCH responda a las necesidades del sector productivo es necesario contar con información que consolide de manera ágil y coherente las demandas de habilidades que tienen los empresarios y que sea utilizada para la toma de decisiones. Ello implica, por ejemplo, fortalecer los sistemas informáticos que recogen información sobre vacantes y apoyarse en las nuevas tecnologías digitales que recogen información sobre plataformas laborales en la Web para orientar las políticas de intermediación laboral y formación. También implica revisar las encuestas empresariales existentes para recabar datos sobre vacantes. Implica además fortalecer las capacidades técnicas locales transfiriendo conocimiento internacional en aspectos como, por ejemplo, codificación de información sobre perfiles ocupacionales. Actualmente, el SFCH opera con base en información muy limitada sobre las necesidades de las empresas (González-Velosa y Rosas, 2015).
- 2.6 El segundo reto es de orden **institucional**. Un SFCH sólido implica la articulación entre distintas instancias gubernamentales. Ello ha sido históricamente un reto en Colombia, donde el sector laboral y de educación tienen falencias de coordinación y donde existe además desarticulación entre las instancias nacionales y subnacionales. La construcción de un sistema de aseguramiento de calidad o de un marco nacional de cualificaciones que permita a las personas construir trayectorias de aprendizaje a lo largo de la vida no es posible sin la coordinación de los sectores de educación y trabajo. Pero un SFCH requiere también de un protagonismo para el sector privado, a fin de acercar la oferta formativa a las demandas del sector productivo. Los SFCH más maduros en el mundo se caracterizan, justamente, por una institucionalidad que facilita la coordinación público-privada. Esta institucionalidad puede incluir, por ejemplo, espacios consultivos (e.g consejos sectoriales) en los que los empresarios se involucran directamente con el diseño de políticas de habilidades. O también esquemas de financiación que incentivan inversiones público-privadas (González-Velosa y Rucci 2015). Si bien en Colombia hay algunas iniciativas en esta dirección, se trata de pilotos aislados y no soluciones sistémicas (González-Velosa y Rosas 2016).
- 2.7 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es continuar apoyando al gobierno en el diseño e implementación de la política nacional del SFCH. Más específicamente, se busca: (i) apoyar la actualización de los lineamientos de política del SFCH, desarrollando un plan de acción que atiende los retos de carácter técnico e institucional, tales como el desarrollo e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad; y (ii) apoyar el desarrollo de sistemas de información sobre demanda y oferta del mercado laboral, que informen estrategias de política de capital humano.

- 2.8 Esta CT contribuye al logro de los siguientes objetivos de política de la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-2008): (i) fortalecer la capacidad del Estado; (ii) desarrollar capital humano de calidad; y (iii) ofrecer ecosistemas adecuados de conocimientos e innovación. Contribuye a los objetivos de reducción de la informalidad laboral y aumento en la productividad planteados en la Estrategia País del Banco en Colombia ([Estrategia 2015-2018, GN-2832](#)). También contribuye al objetivo de promover la productividad de trabajadores activos planteado en el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7).

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente 1. Apoyo a diseño de implementación de política para SFCH (US\$63,000).** El objetivo de este componente es apoyar al gobierno en la actualización de los lineamientos de política trazados en el CONPES N° 3674 y, además, apoyar el desarrollo de instrumentos necesarios para su implementación. En particular, se busca fortalecer el desarrollo de instancias de coordinación interinstitucional y de articulación con el sector privado. Para ello, se tienen previstos los siguientes productos: (i) (al menos) un evento de gestión de conocimiento, en el que las diferentes entidades privadas y públicas comparten los avances en el desarrollo del SFCH y presentan insumos para la actualización de los lineamientos de la política del SFCH; (ii) (al menos) un taller de trabajo para fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios locales a partir de lecciones aprendidas de la región en el desarrollo de los SFCH (e.g, aseguramiento de calidad y desarrollo del marco nacional de cualificaciones en Chile y Perú) con el apoyo de consultorías internacionales; y (iii) con base en los insumos anteriores de las actividades (i)-(iii), propuesta técnica para la actualización de los lineamientos de política del SFCH y una propuesta del plan de acción interinstitucional y de articulación con el sector privado para la implementación de la política.
- 3.2 **Componente 2. Apoyo a sistemas de información que soportan el SFCH (US\$166,000).** El objetivo de este componente es apoyar al gobierno en el fortalecimiento de tecnologías de información que consoliden de manera ágil y coherente las demandas de habilidades que tiene el sector privado y que pueda ser utilizada para la toma de decisiones de política. Para ello, se tiene previsto los siguientes productos: (i) taller de trabajo para desarrollar propuesta de mejoramiento para sistemas de información del mercado de trabajo (incluyendo desarrollo de nuevos módulos a encuestas empresariales); (ii) desarrollo de módulo sobre vacantes en encuestas empresariales; (iii) diagnóstico y propuesta de fortalecimiento del sistema de intermediación; y (iv) análisis sobre procesos de reclutamiento y contratación de las empresas.
- 3.3 **Componente 3. Comunicación y diseminación (US\$21,000).** Busca apoyar la difusión y socialización de los lineamientos de política. Para ello se tienen previstos documentos como: (i) publicación de (al menos) una monografía que recoja las lecciones y retos del MNC y el sistema de aseguramiento de calidad de la formación

para el trabajo en Colombia y (ii) estrategia de comunicación para socializar la política de SFCH.

IV. Presupuesto Indicativo

- 4.1 Se estima un presupuesto de US\$250,000, con recursos del Programa para el Desarrollo de Instituciones (NIS), con carácter no reembolsable, a ser ejecutado en 36 meses (Julio 2017-Julio 2020).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS)	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo a diseño de implementación de política para SFCH	Se actualizarán los lineamientos de política trazados en el CONPES N° 3674, 2010	63.000	0	63.000
Componente 2. Apoyo a sistemas de información que soportan el SFCH	Se desarrollará un diagnóstico y una propuesta de mejoramiento a los sistemas de información del mercado de trabajo	166.000	0	166.000
Componente 3. Comunicación y disseminación	Se invertirá en productos de comunicación, como notas de prensa, para socializar la política	21.000	0	21.000
Total		250.000	0	250.000

- 4.2 La supervisión de esta CT será realizada por Carolina Gonzalez Velosa, especialista de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK), con la apropiada planificación de recursos presupuestarios transaccionales para el adecuado monitoreo y cumplimiento de las actividades y productos comprometidos en la CT.
- 4.3 El equipo de proyecto de la CT verificará mensualmente el desarrollo de las actividades y productos, y realizará informes regulares de acuerdo a los avances.
- 4.4 Los productos que aparecen en la matriz de resultados serán compartidos con otras divisiones del Banco y contrapartes de los países a efectos de que sirvan de insumos para contribuir al diseño y funcionamiento de políticas de formación de capital humano para el desarrollo productivo y coordinación interinstitucional.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A pedido explícito del Gobierno de Colombia, el BID será el ejecutor de esta CT. La División de Mercados Laborales (SCL/LMK) tendrá la responsabilidad general por la

dirección, supervisión, coordinación y ejecución. Esta ejecución se realizará en estrecha coordinación y colaboración con el gobierno, en particular con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Dirección de Desarrollo Social (DDS). El equipo de la DDS fungirá como contraparte y facilitará la coordinación con las otras instituciones públicas y organizaciones del sector privado, como es por ejemplo el Consejo Privado de Competitividad.

- 5.2 El gobierno ha solicitado la ejecución por parte de la División de Mercados Laborales dada: (i) la experiencia técnica especializada en el desarrollo de SFCH tanto en Colombia como en la región; y (ii) la ventaja de contar con una institución neutral que garantice la participación de las distintas instituciones públicas que han sido involucradas en el SFCH además del sector productivo.
- 5.3 La División de Mercados Laborales tiene una amplia experiencia en el tema de SFCH derivada de la ejecución de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Además, ha desarrollado una rica agenda de conocimiento aplicado en la materia. Tiene además experiencia específica sobre el contexto colombiano, pues estuvo liderando la serie programática y la cooperación técnica no reembolsable para el desarrollo de SFCH en Colombia. Finalmente, tiene una amplia capacidad de interlocución con representantes del sector privado y la academia. Todos estos aspectos contribuirán sustancialmente al logro de los objetivos de esta cooperación técnica.
- 5.4 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Para este fin, serán aplicadas la Sección AM-650 del Manual Administrativo “Fuerza de Trabajo Complementaria” para consultores individuales, y la política de adquisiciones institucionales del BID GN-2303-20 para servicios diferentes de consultoría.

VI. Riesgos importantes y sostenibilidad

- 6.1 El diseño e implementación de la política implican una coordinación entre múltiples entidades del gobierno que pueden tener divergencias. Para mitigar este riesgo, el Banco generará acuerdos con el Departamento Nacional de Planeación, y socios clave en el sector privado y la sociedad civil.
- 6.2 Los productos de esta CT contribuirán a informar el nuevo documento CONPES del SFCH que define un plan de acción para los siguientes años. En la institucionalidad colombiana, este documento contribuye a informar el Plan de Desarrollo del gobierno. En ese marco institucional, se asegurará la sostenibilidad de las recomendaciones propuestas en la CT.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Clasificación C – Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. No se necesitará realizar estudios ambientales adicionales. El informe completo de salvaguardias ambientales y sociales se encuentra en [SSF](#) y [SPF](#)

Anexos Requeridos:

- [Solicitud del Cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)