

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**COLOMBIA**

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

**(CO-L1112)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: David Rosas-Shady (SCL/LMK), jefe de equipo; Roberto Flores Lima, jefe de equipo alterno (SCL/LMK), Aldo Ortega (SCL/LMK), Ethel Muhlstein (SCL/LMK), Francesca Castellani (CAN/CCO), Matteo Grazzi (CTI/CCO), Hugo Ñopo (EDU/CCO), Rodolfo Stucchi (SPD/SDV), Fernando Grafe (consultor), Kevin McTigue (LEG), Marisol Pinto (CAN/CCO), Miguel Orellana (FMP/CCO) y Rodolfo Gastaldi (FMP/CCO).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

## CONTENIDO

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación .....	2
B.	Objetivos, componentes y costo .....	12
C.	Indicadores de resultado clave.....	13
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	13
A.	Instrumentos financieros .....	13
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias.....	14
C.	Riesgos fiduciarios .....	14
D.	Otros riesgos .....	14
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN .....	15
A.	Resumen de arreglos de ejecución .....	15
B.	Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados .....	15

ANEXOS	
ANEXO I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	Carta de Política <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37193026">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37193026</a>
2.	Medios de Verificación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37031166">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37031166</a>
3.	Matriz de Resultados <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36920557">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36920557</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	Evaluación Económica <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36930547">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36930547</a>
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36920362">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36920362</a>
3.	PMR <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36921014">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36921014</a>
4.	Índice de Trabajo Sectorial <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36930821">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36930821</a>
5.	Formulario de Salvaguardias <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37001807">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=37001807</a>

## Siglas y Abreviaturas

CIGERH	Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano
CO	Capital Ordinario
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EGERH	Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano
EUA	Estados Unidos
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FT	Formación para el Trabajo
GNC	Gobierno Nacional Central
GOC	Gobierno de Colombia
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MNC	Marcos Nacionales de Cualificación
MPS	Ministerio de Protección Social
MT	Ministerio de Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia
PBP	Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
SCFCH	Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano
SCL	Sistema de Competencias Laborales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFCH	Sistema de Formación del Capital Humano
SICECOL	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
SICH	Sistema de Información de Capital Humano
SNC	Sistema Nacional de Cualificación
TICs	Sector de Tecnología de la Información y la Comunicación

**RESUMEN DE PROYECTO**  
**COLOMBIA**  
**PROGRAMA DE REFORMA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE**  
**FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO**  
**(CO-L1112)**

Términos y Condiciones Financieras			
<b>Prestatario:</b> República de Colombia. <b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en coordinación técnica con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).		<b>Facilidad de Financiamiento Flexible *</b>	
		<b>Período de amortización:</b>	Bullet al 15 de agosto de 2025.
		<b>VPP Original:</b>	Máximo de 12,75 años **
		<b>Período de gracia:</b>	Bullet al 15 de agosto de 2025.
		<b>Periodo de desembolso:</b>	1 año
<b>Fuente</b>	<b>Monto US\$</b>	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	***
<b>BID:</b> Capital Ordinario (CO)	100.000.000	<b>Tasa de Interés:</b>	LIBOR
<b>Local:</b>	0	<b>Comisión de crédito:</b>	***
<b>Total:</b>	100.000.000	<b>Moneda:</b>	US\$ Dólares del CO
<p><b>Objetivos del Programa:</b> El objetivo general es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral. El objetivo específico es apoyar a consolidar el Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH).</p> <p>Esta operación está estructurada en cuatro componentes: i) Componente 1: Marco macroeconómico; ii) Componente 2: Fortalecimiento de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH) e involucramiento del sector productivo en el Comité Técnico de la CIGERH; iii) Componente 3: Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones con el sector productivo; y iv) Componente 4: Involucramiento del sector productivo en la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH).</p> <p>La presente operación ha sido estructurada como un préstamo de apoyo a reforma de políticas, bajo la modalidad programática, y constituye la primera de tres posibles operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas en forma independiente.</p> <p>Este programa está alineado con la Estrategia del Banco con Colombia (GN-2648-1), la cual señala la importancia de incrementar la pertinencia de la oferta de capacitación técnica.</p>			
<p><b>Condiciones Contractuales Especiales:</b> El desembolso de los recursos del tramo único se dará mediante el logro de las metas acordadas y enunciadas en la Matriz de Políticas (Anexo II).</p>			
<p><b>Excepciones a las Políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>			
<p><b>El Proyecto califica como:</b> SEQ[ X ] PTI [X] SECTOR [X] GEOGRAPHIC[ ] HEADCOUNT [ ]</p>			

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

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

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

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 **Contexto económico, social y laboral.** En los últimos años, Colombia se ha caracterizado por su buen desempeño económico. La recuperación continúa, tras la desaceleración asociada con la crisis del 2009, la consolidación de las cuentas fiscales, y el cumplimiento permanente de las metas de inflación han conducido a que su deuda recupere la calificación de grado de inversión. 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 periodo.
- 1.2 Se espera una reducción del ritmo de crecimiento económico en el 2012 dada la lenta recuperación en Estados Unidos (EUA) y la recesión en Europa<sup>1</sup>. Las necesidades de financiamiento de la Nación ascenderán aproximadamente a US\$23.000 millones (7% del PIB); y las amortizaciones sumarán US\$10.000 millones. Dentro de las fuentes de financiamiento del GNC, los desembolsos de deuda interna cubrirían el 60% del total y la externa el 18%. Se estima que los requerimientos de endeudamiento externo ascenderán a US\$4.100 millones, financiados con emisiones de bonos por US\$3.000 millones y US\$1.100 millones con multilaterales. La presente operación aporta a este segundo monto y contribuye a cubrir 9% del mismo.
- 1.3 Los resultados positivos en el ámbito económico han estado acompañados de mejoras sociales. Sin embargo, la pobreza y la indigencia se mantienen en niveles altos, alcanzando tasas de 34,1% y 10,6% en 2011. La desigualdad sigue siendo elevada ya que el coeficiente de Gini fue de 0,548, uno de los más altos del mundo. Las tasas de ocupación y de participación laboral han venido incrementándose, pero sin que se produzca una mejora significativa del desempleo y de la calidad del empleo. A mediados de 2011<sup>2</sup>, la tasa de ocupación fue de 55,9%, alcanzando su nivel más alto en los últimos diez años. A su vez, la tasa de participación laboral fue de 63% comparada a 59,7% dos años antes. 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 2011. Sin embargo, el desempleo sigue siendo elevado y afecta sobre todo a los jóvenes y a los menos educados; estos últimos, a su vez, provienen de los estratos socioeconómicos más bajos. Así, en 2011, la tasa de desempleo de los jóvenes fue más del doble que la de los adultos (20%). Asimismo, el desempleo de

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo, BID (2012a), “Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2012: el mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales”, BID.

<sup>2</sup> Los datos que se presentan a continuación fueron calculados a partir de las encuestas del DANE y fueron proporcionados por el Departamento de Planeación Nacional de Colombia. Estos datos corresponden al período agosto 2010 y julio 2011.

los bachilleres fue 15,4%, 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% y 9,6%. El crecimiento económico tampoco condujo a una mejora significativa de la calidad del empleo. El incremento del número de ocupados fue mayor entre quienes trabajan por su cuenta, quienes son mayormente informales (90% no cotiza a ninguna pensión). La informalidad sigue afectando a más de la mitad de la fuerza laboral (68% de los ocupados no cotiza a ninguna pensión). Adicionalmente, la productividad laboral del país es relativamente baja. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la productividad laboral promedio de Colombia representa 24% de la de los EUA y es inferior a 20% en los sectores que generan mayor empleo: comercio e industria. Esta situación constituye una limitante para el crecimiento sostenido y la mejora de las condiciones de vida de la población<sup>3</sup>.

- 1.4 **El Sistema de Formación del Capital Humano de Colombia (SFCH).** La formación del recurso humano adquiere relevancia en este contexto de crecimiento con baja productividad laboral y mala calidad del empleo. Por ejemplo, según el BID (2012b)<sup>4</sup> en los países desarrollados, en promedio, cada año de educación incrementa los ingresos de 5% a 11%. Asimismo, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un año adicional de educación incrementaría la productividad agregada en al menos 5%, mientras que un aumento en 10% del tiempo asignado por una persona a capacitarse reduciría la probabilidad de ser desempleado en casi 0,2 puntos porcentuales<sup>5</sup>. También existe evidencia sobre los efectos de la Formación para el Trabajo (FT) en la productividad de las firmas y los ingresos y condiciones de trabajo de los empleados. Por ejemplo, Zwick (2006)<sup>6</sup> encuentra que en Alemania un aumento en 1% de la proporción de empleados que reciben capacitación incrementa la productividad de las empresas en 0,76%<sup>7</sup>. Adicionalmente, la formación del recurso humano es relevante para el crecimiento económico (Romer 1986, Lucas 1988)<sup>8</sup>. La evidencia anterior se limita a los países desarrollados. La evidencia robusta para Colombia y/o en general para los países de la Región es muy limitada (BID, 2012b; y Urzua y Puentes, 2010<sup>9</sup>). Como se verá a continuación, dados los problemas de calidad y pertinencia de la

---

<sup>3</sup> Según el BID (2010), “La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos”, el bajo crecimiento económico que caracterizó a la Región hasta hace unos años estuvo acompañado de un crecimiento insuficiente en la productividad. El estudio estima que, si los factores de trabajo y de capital alcanzaran la misma productividad que en EUA, el ingreso per cápita de la región se duplicaría.

<sup>4</sup> BID (2012b), “Es rentable la capacitación de trabajadores con empleo”, BID-Nota de Discusión. Este estudio presenta evidencia disponible sobre los efectos de la educación y la formación del trabajo. También ver Bassanini et al (2005), “Workplace Training in Europe”, IZA Discussion Papers; N. 1640.

<sup>5</sup> OCDE (2004), “OECD Employment Outlook”; y OCDE (2004). “Education at glance”.

<sup>6</sup> Zwick T. (2006), “The Impact of Training Intensity on Establishment Productivity”. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol. 45, N. 1.

<sup>7</sup> Asimismo, Parent (2003) encuentra que en Canadá la FT incrementa los salarios de los hombres en más de 10%. Ver Parent D. (2003), *Employer Supported Training in Canada and its impact on Mobility and Wages*, *Journal of Human resources*, Vol. 3.

<sup>8</sup> Lucas, R. (1988), “On the mechanics of economic development”, *Journal of Monetary Economics*, N. 22.; y Romer, P. (1986), “Increasing Returns and Long Run Growth”, *Journal of Political Economy*, Vol. 94.

<sup>9</sup> Urzua S. y Puentes E. (2010), “La evidencia del impacto de los programas de capacitación laboral en el desempeño en el mercado laboral; BID, Nota Técnica, n. IDB-TN-268. El estudio analiza las evaluaciones de 164 programas de capacitación laboral a nivel mundial, de las cuales son el 20% corresponden a la Región. La mayor parte de esta evidencia se relaciona con programas orientados a jóvenes pobres.

formación del recurso humano en Colombia, se puede esperar que una mayor y mejor formación mejoraría la productividad laboral y los ingresos (Attanasio et al 2008)<sup>10</sup>.

- 1.5 En Colombia la formación del recurso humano está a cargo del SFCH, integrado por la educación formal y la FT. La primera se divide en educación básica (primaria y secundaria), educación media (académica y técnica) y la educación superior (técnica, tecnológica y universitaria). La FT es impartida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y por instituciones públicas o privadas bajo el ámbito o regulación del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Trabajo (MT). El SFCH tiene limitaciones que no le permiten contribuir adecuadamente al incremento de la productividad ni a la mejora de las condiciones de vida. Existen problemas de acceso y equidad. El promedio general de escolaridad es de ocho años<sup>11</sup>, pero en los dos quintiles de ingreso más bajos, el promedio es inferior a seis. Si bien la cobertura escolar a nivel de primaria es casi universal, ésta decae hacia el nivel medio y en el superior se halla en 37% para jóvenes entre 17 y 21 años. A este último nivel acceden estudiantes provenientes de hogares de ingresos mayores al promedio de la población. Aquí, al problema de acceso y equidad, se suma el de pertinencia: dos tercios de estos estudiantes opta por una educación universitaria y sólo un tercio por una educación técnica o tecnológica<sup>12</sup>. La situación de la FT es similar, ya que su cobertura también es baja y desigual. Según la Encuesta de Protección Social 2009, sólo 21% de la población mayor de 17 años recibiría alguna capacitación laboral. De estas personas, la mayoría tiene un nivel de educación superior al promedio y habría recibido esta formación en su empresa<sup>13</sup>. Si bien la concentración de la capacitación laboral entre la población educada es similar al patrón internacional (BID 2012b), se restringen oportunidades de mejoría en el desempeño laboral para las personas menos calificadas, que más la requerirían.
- 1.6 El SFCH también presenta limitaciones de pertinencia y calidad de la formación que ofrece, ya que ésta no atiende adecuadamente las necesidades de recursos humanos de los sectores productivos<sup>14</sup>. Si bien los principales determinantes de la baja cobertura en educación media y superior son de índole económica, otra razón importante es la limitada pertinencia de las materias que cubren los programas, pues éstas tienden a ser poco atractivas para los estudiantes y con escasa vinculación a las necesidades de los mercados de trabajo<sup>15</sup>. Según el observatorio laboral del MEN, más del 58% de los recién graduados no encuentra trabajo en su profesión o no tiene la experiencia requerida por las empresas<sup>16</sup>. Colombia no cuenta con información sistemática que permita conocer y/o

---

<sup>10</sup> Es así que la evaluación de impacto experimental del programa Jóvenes en Acción de Attanasio et al (2008), encuentra que se aumentó: i) la probabilidad de estar empleado de 5% pero sólo para las mujeres; ii) la probabilidad de tener un empleo formal de 6% y 7% respectivamente para las mujeres y los hombres; y iii) los ingresos de 18% y 8% respectivamente para las mujeres y los hombres.

<sup>11</sup> Datos de SEDLAC a 2006. En Chile y Argentina este promedio es alrededor de 11 años.

<sup>12</sup> La oferta de educación superior está concentrada en las grandes ciudades del país. Por ejemplo Bogotá Distrito Capital concentra casi un tercio de la oferta educativa. Para mayor detalle ver: BID (2011), "Nota técnica: Educación en Colombia". Mimeo.

<sup>13</sup> Las principales razones para no capacitarse son de índole económica y por falta de información sobre los beneficios de la capacitación. Para mayor detalle ver BID (2010), "Nota técnica: Capacitación laboral en Colombia", Mimeo.

<sup>14</sup> Ver OECD (2010), "Colombia Economic Assessment".

<sup>15</sup> Un estudio de la [Universidad Pedagógica Nacional](#) (UPN) (n.d.), "La Deserción Estudiantil: Reto Investigativo y Estratégico Asumido de Forma Integral por la UPN" destaca que esta falta de atracción y vinculación es la tercera razón más importante por la cual los jóvenes desertan los estudios superiores (siendo las dos primeras de índole económica y laboral).

<sup>16</sup> Según información de las empresas (ver CONPES 3674), éstas tienen dificultades para llenar sus vacantes de técnicos y tecnólogos por la insuficiente preparación del personal y la oferta insuficiente de graduados con el nivel de formación requerido.



prever cuáles son las necesidades de capital humano del sector productivo a corto, mediano y largo plazo (ver CONPES 3674). Por ejemplo, no existe una encuesta a empresas que informe cómo éstas vienen atendiendo sus necesidades de formación de sus recursos humanos, ni la relación que existe entre esta formación y la productividad de las empresas. En términos de calidad, sólo 7% de las instituciones y programas de educación superior tienen una acreditación de alta calidad; y 53% de los programas de FT tienen un registro de condiciones mínimas de calidad (ver Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). Asimismo, en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el principal oferente de FT en Colombia<sup>17</sup>, se ha producido un incremento de los cursos cortos en detrimento de los largos, los cuales tienen una mayor calidad (Lucio y Oro, 2006). Además, la calidad e infraestructura de las instituciones de FT que coordinan el MEN, el sector privado y los gobiernos departamentales y municipales es heterogénea y la dispersión institucional dificulta el tránsito horizontal de las personas. Estos problemas explican que Colombia presente insuficientes resultados en las pruebas internacionales sobre desempeño escolar<sup>18</sup>. En el caso específico de la FT, no se dispone de evidencia similar sobre el desempeño de los capacitados, aunque la baja productividad laboral reflejaría los problemas de pertinencia y calidad.

- 1.7 Los problemas mencionados anteriormente se deben a la escasez de mecanismos de vinculación y de instrumentos sobre los requerimientos de personal calificado del mundo del trabajo al educativo y de FT. El MEN ha realizado algunos esfuerzos iniciales de acercamiento con los sectores productivos. Por ejemplo, está el Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Técnica y Tecnológica<sup>19</sup>. Por su parte, el SENA ha 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). El SENA ha establecido 70 mesas sectoriales y ha elaborado más de 2.200 normas de competencia laboral. Sin embargo, estas normas aún no han permeado hacia toda la formación del propio SENA, a otras instituciones de FT, ni al sistema educativo. Asimismo, el SENA también se hace cargo de los procesos de evaluación y certificación, lo que resta credibilidad y no es consecuente con los principios de funcionamiento de sistemas similares en los países desarrollados.
- 1.8 **Los SCL como base para asegurar una formación continua con pertinencia y calidad.** La mayoría de los países de la OCDE dispone de SCL que buscan la articulación horizontal del mundo laboral con el de la formación. Las normas de competencia laboral describen los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el desempeño de funciones productivas. Estas normas son definidas conjuntamente con el sector empresarial y los trabajadores, y constituyen la base para el desarrollo de Marcos Nacionales de Cualificación (MNC), los cuales favorecen la formación continua, ya que permiten el desarrollo y la clasificación de cualificaciones (a nivel nacional o sectorial)

---

<sup>17</sup> La institución dispone de 117 centros de formación distribuidos en todo el país. En total, anualmente el SENA forma a seis millones de personas y maneja un presupuesto de unos US\$500 millones.

<sup>18</sup> Por ejemplo, el desempeño de Colombia en la prueba PISA de 2006 fue bajo: de un total de 57 países ocupó los puestos 53 y 51 en ciencias y lenguaje respectivamente. Para mayor detalle ver Duarte J., Bos M., y Moreno J. (2012), “Calidad, Igualdad y Equidad en la Educación Colombiana (Análisis de la prueba SABER 2009)”, Nota técnica IDB-TN-396, BID.

<sup>19</sup> Permitirá desarrollar con el sector productivo proyectos de inversión en instituciones de formación técnica y tecnológica. Para mayor detalle ver MEN (2010) “Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia”, reporte MEN.

de acuerdo con un conjunto de criterios, con equivalencias en los sistemas educativo y de FT (CEDEFOP 2010)<sup>20</sup>.

- 1.9 Los SCL involucran procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales. El proceso de normalización permite la definición y actualización de las normas de competencias laborales, las cuales constituyen el lenguaje común que sirve de herramienta básica para el diálogo entre el mundo del trabajo y el de la formación. Estas normas expresan las cualificaciones del capital humano requerido por los sectores productivos y sirven de referente para desarrollar formaciones que contribuyan a dotar a las personas de las cualificaciones esperadas. Los procesos de evaluación y certificación laboral permiten evaluar y evidenciar que las personas cuentan con las competencias definidas por las normas y otorgarles el certificado correspondiente. Estos procesos cuentan con procedimientos para asegurar su calidad y con ello generar transparencia y confianza sobre la validez de la competencia laboral que es certificada. Adicionalmente, los SCL se convierten en un referente para sistematizar y articular las fuentes de información nacional sobre capital humano (ej. encuestas). Estos sistemas de información permiten, no solo un entendimiento compartido de la realidad, sino también el monitoreo de los cambios relevantes en las tendencias generales de demanda; analizar y medir el efecto de las políticas de educación y formación; corregir insuficiencias o desviaciones; y orientar la inversión pública y privada para mejorar su pertinencia y efectividad. El sector productivo desempeña un papel fundamental ya que participa en: i) la definición y actualización de las normas; ii) el aseguramiento de la calidad de los procesos de evaluación; iii) la certificación; y iv) el uso del sistema de competencia laboral en la gestión de los recursos humanos.
- 1.10 No existe un modelo único de SCL<sup>21</sup> pero la experiencia internacional muestra que el desarrollo de un SCL implica varias etapas de corto, mediano y largo plazo que consideran: diseño conceptual y estructura de funcionamiento, reglamentación, implementación sectorial y expansión nacional. Asimismo, el éxito de un SCL depende fundamentalmente de la participación y corresponsabilidad del sector productivo en todas las etapas. Otros factores comunes de éxito son: i) información relevante y pertinente sobre la formación que permita una buena comprensión e identificación de las principales fallas que se producen en los mercados; ii) participación sostenida y coordinada de los diferentes actores sociales; iii) mecanismos de garantía de pertinencia y de calidad; y iv) alineación e interacción constante de la educación y la formación para el trabajo. En los casos exitosos, el Estado, el sector productivo y los trabajadores se articulan para diseñar instrumentos y poner en marcha mecanismos adecuados que promuevan la formación continua para mejorar la empleabilidad y la productividad (OCDE 2012)<sup>22</sup>.
- 1.11 **El compromiso del Gobierno de Colombia (GOC) con el fortalecimiento del SFCH y por una formación a lo largo de la vida basada en un SCL.** Las autoridades colombianas reconocen las limitaciones actuales del SFCH y están comprometidas con su

---

<sup>20</sup>CEDEFOP (2010), "Added value on national qualifications frameworks in implementing the EQF", European Qualifications Frameworks Series, N. 2, European Commission.

<sup>21</sup> El sistema de cada país dependerá de sus prioridades de desarrollo, de su idiosincrasia y de la estructura de la producción y del mercado laboral.

<sup>22</sup> OECD (2012), "Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies", OECD publishing.

reestructuración hacia un SCL. Vale resaltar este compromiso ya que en la Región, tan sólo México y Chile vienen intentando desde hace varios años implementar un SCL a nivel nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) menciona que el GOC “apuesta por la formación de capital humano, con un enfoque de competencias laborales para el fortalecimiento del desarrollo humano y el fomento de la productividad (...)” (pág. 91). El PND también indica que la estrategia de formación se conducirá de acuerdo con el CONPES<sup>23</sup> 3674 del 2010: “Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH)”.

- 1.12 El objetivo del fortalecimiento del SFCH es garantizar los procesos de formación de capital humano a través de la formación por competencias a lo largo de la vida, a través de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH)<sup>24</sup>. Esta estrategia prioriza la pertinencia y la calidad del SFCH y busca crear las condiciones para que la población acumule capital humano. La institucionalidad de la Estrategia se basa en: i) la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH); ii) el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL); y iii) el Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano (SCFCH).
- 1.13 Según el CONPES 3674, el primer pilar consiste en la creación de la CIGERH, asignándole la rectoría de la estrategia y otorgándole el mandato de dirigir el proceso y la toma de decisiones en lo que atañe a la implementación de la estrategia. El CONPES define que la CIGERH es el ente responsable de: i) integrar la información proveniente, tanto del sector productivo como del formativo, con el fin de obtener datos para el análisis; ii) analizar la realidad actual de la gestión del recurso humano y estimar los retos existentes que puedan condicionar el incremento de la productividad; y iii) establecer lineamientos de política que permitan orientar la oferta de recurso humano en el país. Forman parte de la CIGERH las máximas autoridades del Ministerio de Protección Social (MPS), Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por debajo de esta comisión, se establece un Comité Ejecutivo encargado de diseñar y poner en consideración de los miembros de la CIGERH los temas a aprobar. Este comité está conformado por los directores más directamente concernidos de los ministerios antes mencionados, así como delegados del SENA y del Departamento Nacional de Estadística (DANE). El MPS ejerce la secretaría técnica del Comité, el cual tiene la responsabilidad de diseñar los manuales operativos y demás herramientas necesarias para la ejecución de la EGERH. Para esto, el Comité se apoya en cuatro subcomisiones técnicas<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el organismo asesor del Gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo económico y social y orienta la elaboración de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

<sup>24</sup> El Gobierno también tiene formulada una Política Nacional de Competitividad (CONPES 3527) que considera que la formación del recurso humano es clave para incrementar la productividad. La política le reconoce un rol importante al sector productivo en todos los procesos definidos por la implementación de la EGERH.

<sup>25</sup> Estas son: i) desarrollo del sistema de información del mercado laboral y de formación sobre tendencias de demanda del recurso humano; ii) desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC); iii) fomento del modelo de gestión del recurso humano por competencias laborales al interior del sector productivo y determinación de sus necesidades de recursos humanos; y iv) fomento de la oferta de formación basada en competencias laborales de acuerdo con las necesidades de recurso humano.

- 1.14 El segundo pilar de la EGERH es el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), que debe promover el enfoque por competencias laborales y ser un conjunto de políticas y lineamientos orientados a organizar y facilitar la evaluación y certificación de competencias laborales. Al respecto, el PND considera que este sistema: “permitirá promover un mayor acceso a mecanismos que permitan la certificación y el reconocimiento de las competencias laborales como requisito idóneo para acceder a oportunidades laborales, tanto para la población ocupada como para los desempleados que han adquirido los conocimientos, aptitudes y destrezas a través del SFCH o por fuera de los mecanismos formales de aprendizaje” (pág. 97). Sobre este sistema, el CONPES 3674 menciona la necesidad de aprovechar el trabajo realizado por el SENA y el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC). Finalmente, el tercer pilar es el Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano (SCFCH), encargado de fomentar los mecanismos de acreditación de calidad que ya tiene el país y de fortalecer el Sistema de Calidad de la FT.
- 1.15 Desde un punto de vista normativo, este esquema institucional propuesto por el CONPES 3674 no entra en vigor hasta que no exista un instrumento jurídico (decreto) que establezca la constitución formal de la CIGERH y demás instancias que de ella se deriven (subcomisiones, comité, etc.).
- 1.16 En resumen, el CONPES propone un fortalecimiento del SFCH hacia un modelo de formación continua basado en competencias laborales. Esta transformación demanda tiempo para concretarse e implica retos institucionales y técnicos. Basado en el documento de Grafe (2012)<sup>26</sup> y en las conversaciones con el GOC, como toda estrategia nacional, la EGERH implica la necesidad de implementar lineamientos soportados por políticas públicas sostenibles en el largo plazo. Esto exige: i) capacidades técnicas suficientes en las instituciones para formular, ejecutar y evaluar políticas complejas alineadas con la EGERH; ii) decisiones acordadas por las instancias de la CIGERH, que conduzcan a ajustes de políticas y cambios normativos que puedan generar los efectos deseados; iii) compromisos presupuestarios suficientes y persistentes para financiar la implementación de las políticas a lo largo del tiempo; iv) capacidad de coordinación para gestionar diferentes mecanismos de articulación interinstitucional en distintos niveles (nacional, regional, local, etc.), con otras políticas públicas relacionadas (competitividad, innovación, etc.) y con otros socios estratégicos (públicos y privados); y v) garantías de una buena ejecución de los proyectos, para lo cual se requiere conformar equipos técnicos de trabajo interinstitucionales. Asimismo, es crucial involucrar, desde un inicio, al sector privado en la implementación de la EGERH. Para esto, es necesario disponer de un fuerte liderazgo público y de lograr alianzas estratégicas con el sector privado.
- 1.17 **Los principales retos en la implementación de la EGERH.** El GOC ha iniciado la implementación de la EGERH, aunque no todos los avances alcanzados se han realizado siguiendo al pie de la letra las definiciones del CONPES 3674. Asimismo, en noviembre del 2011 se creó el MT, el cual absorbió en la EGERH las funciones que previamente se habían asignado al MPS. Además, para el año 2012 el MT tiene a su cargo una gerencia del CONPES que está vinculada al Comité Técnico (nombrado en CONPES como

---

26 Grafe F. (2012), “Diagnóstico del Modelo de Funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano CIGERH”, Informe de Consultoría para el BID.

Comité Ejecutivo) y debe dar soporte administrativo a la Comisión y a las subcomisiones de trabajo.

- 1.18 Por otra parte, el decreto para la creación de la CIGERH no está aprobado. Un primer borrador del decreto muestra que ya no se le va a conferir a ésta el rol de rectoría de la EGERH en los términos iniciales del CONPES, sino sólo el de orientación y articulación de las políticas que promueven la implementación de la EGERH. Este cambio podría bajar el peso de la CIGERH en la coordinación interinstitucional que se requiere. Adicionalmente, el decreto a ser aprobado ampliaría el número de integrantes de la CIGERH a ocho entidades: MT, MEN, MCIT, DNP, COLCIENCIAS, DANE, SENA y Departamento Administrativo de la Función Pública y permitiría que en las sesiones participen delegados de los funcionarios de mayor nivel de las instituciones involucradas.
- 1.19 Estos cambios aumentarán el reto de coordinación, toma de decisiones, seguimiento y ejecución de acuerdos que implica la conducción de la EGERH a través de la CIGERH. Por ello será necesario que la EGERH cuente con un reglamento operativo que refleje un modelo de gestión para su implementación e incluya los mecanismos necesarios para lograr una adecuada coordinación entre las instituciones involucradas en la Estrategia. En particular, este reglamento deberá presentar un análisis a profundidad de las iniciativas de política colombianas relacionadas con la EGERH y precisar: i) el esquema institucional en términos de roles y funciones de cada uno de los órganos o instancias que integran la CIGERH. Entre otros, será importante que se considere proporcionar al Comité Técnico las herramientas para que pueda cumplir con su función de órgano dinamizador de la implementación de la EGERH; ii) los instrumentos de gestión y las reglas para la toma de decisiones y la implementación de las propuestas formuladas por el Comité Técnico y su aprobación en el plenario de la CIGERH; iii) el modelo de integración del sector productivo en este esquema; iv) las pautas para el involucramiento de otros actores y de diferentes iniciativas en curso; y v) las necesidades de financiamiento de las acciones impulsadas y su asignación a los distintos órganos de la CIGERH. Esta es una de las principales tareas que serán apoyadas por el Banco con la cooperación técnica ATN/CF-13397-CO y el Componente 1 del programa.
- 1.20 Por otra parte, el GOC ha venido avanzado en la implementación de los principales componentes de la EGERH. Con apoyo del Banco, el MEN realizó un trabajo de base para la construcción de un MNC<sup>27</sup>. El DANE realizó un diagnóstico de las fuentes de información estadística sobre oferta y demanda de recursos humanos en el país. Asimismo, las subcomisiones y sus temas de responsabilidad han sido redefinidos:

Subcomisión	Temas que abordan	Entidades participantes
Subcomisión de Información y Estadísticas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan Estadístico</li> <li>2. Sistema de Información para la gestión del recurso humano</li> <li>3. Modelo de prospectiva y predicción</li> </ol>	DANE, MT, SENA, MEN, MCIT, DNP, COLCIENCIAS
Subcomisión del	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema Nacional de Cualificaciones</li> </ol>	MT, SENA, MEN, DNP

<sup>27</sup> Ver los informes de consultoría: Caro B. y Casas A. (2011), “Bases para la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones”; Henao Vallejo M. (2011), “Propuesta de trabajo para la construcción e implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones para Colombia”.

Subcomisión	Temas que abordan	Entidades participantes
Sistema Nacional de Cualificaciones	2. Marco Nacional de Cualificaciones 3. Sistema de Aseguramiento de Calidad	COLCIENCIAS, DANE
Subcomisión de Grupos de Interés Nacional y Regional	1. Involucramiento del sector productivo 2. Involucramiento del sector de formación 3. Regionalización de la EGERH	MCIT, DNP, MT, SENA, MEN, COLCIENCIAS

- 1.21 Hacia finales del 2011 no había una definición conceptual ni un plan de acción común para el desarrollo del SICECOL, por la complejidad técnica de un sistema de este tipo y el poco conocimiento operativo sobre los procesos de certificación de competencias laborales de la mayoría de los actores de la EGERH. Esto había conducido a que las subcomisiones de trabajo vinieran realizando en paralelo actividades y productos, sin tomar suficientemente en cuenta complementariedades y sinergias. No obstante, a partir del 2012, el trabajo de las subcomisiones se ha articulado mejor y se desarrollará un piloto de normalización de competencias laborales en el sector de Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) para apoyar la definición de las reglas generales de operación y la estructura básica de funcionamiento del Sistema Nacional de Cualificaciones, actividades que serán apoyadas por el Banco.
- 1.22 Por último, el sector productivo aún no ha sido involucrado como debería en la EGERH, lo cual no es consecuente con la experiencia de los SCL de los países desarrollados, donde este sector participa y es corresponsable en todas las etapas de construcción del Sistema. Ni el CONPES 3674 ni la propuesta de decreto de la CIGERH consideran al sector productivo como un integrante de la CIGERH. Si bien existen razones normativas que imposibilitan que este sector pueda ser parte de la CIGERH, este podría ser incorporado en el Comité Técnico. Por otra parte, si bien se ha venido trabajando con el Consejo Privado de Competitividad en el desarrollo de varias actividades, éstas no han estado integradas con la EGERH, además que la mayoría de gremios y empresas del país desconoce aún la EGERH y sus objetivos e implicaciones.
- 1.23 **El apoyo del Banco a la consolidación del SFCH.** El GOC ha solicitado apoyo para la implementación de la EGERH y para el desarrollo a mediano y largo plazo de un Sistema Nacional de Cualificación (SNC), cuya implementación requiere varias etapas: diseño conceptual y estructura de funcionamiento, reglamentación, implementación sectorial y expansión nacional. Para esto, el Banco está desarrollando este préstamo de apoyo a reforma de políticas, en tres posibles operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas en forma independiente. En la primera operación la CIGERH será formalizada y se iniciará la elaboración del reglamento operativo de la EGERH; se finalizará el diseño conceptual del SICECOL, e iniciará un piloto del SNC en el sector de las TICs. Este piloto 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. También se aprobará el Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano, y se desarrollará la encuesta a empresas sobre productividad y formación del capital humano. Finalmente, el sector productivo se ha habra involucrado activamente en el desarrollo del piloto del SNC en el sector de las TICs y se habra definido una ruta de trabajo para aumentar su involucramiento en la EGERH. En la segunda operación se aprobarán el reglamento operativo de la EGERH, 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 realizará el primer levantamiento de la encuesta a empresas. También se habrá consolidado la participación del sector productivo en el SNC y en la implementación de la EGERH. Al tercer año, al final de la serie, se habrá consolidado el SFCH gracias a que la estructura institucional y los principales ejes de política de la EGERH habrán sido implementados: la CIGERH se encuentra funcionando plenamente; se cuenta con los instrumentos para que la formación del recurso humano sea pertinente y de calidad, gracias a que se ha constituido el SNC; se han publicado normas y emitido certificados de competencia laboral, con participación activa del sector productivo; y ha sido aprobada la estructura detallada del MNC. Las tres operaciones sentarán las bases para la expansión nacional del SNC y el fortalecimiento del SFCH.

- 1.24 Para apoyar al gobierno con el diseño e implementación de las reformas promovidas por la operación, el Banco aprobó una cooperación técnica (ATN/CF-13397-CO) por US\$600.000, financiada con recursos provenientes de la Cooperación Suiza (SECO), que apoyará las siguientes acciones: i) definición de la estructura institucional que requiere el SFCH, las definiciones del CONPES 3674, y los avances que se han venido dando al respecto en esta área (los insumos de esta acción serían considerados en la formulación del reglamento operativo de la EGERH; ii) definición del marco conceptual del SICECOL como instrumento articulador del SFCH; iii) diseño e implementación de una encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad; y iv) socialización de la EGERH con el sector productivo a fin de involucrarlo en todos estos esfuerzos. Por otra parte, esta operación es complementaria a otra en preparación (CO-L1113), que es de tipo inversión y está orientada a mejorar la efectividad de los servicios de formación y de intermediación laboral del SENA, en el marco de los esfuerzos que se vienen realizando con la EGERH. Entre otros, esta operación busca mejorar, con base en los criterios estándar de los sistemas de competencia laboral y en el marco de los documentos normativos del SNC que formule la EGERH, las funciones y procedimientos del SENA para la normalización, evaluación y certificación de competencias laborales. Este trabajo será clave en la elaboración de la metodología que serviría de base para el desarrollo del SICECOL<sup>28</sup>. Además, el Banco recientemente ha aprobado el Préstamo 2709/OC-CO para el MEN, con el fin de mantener un diálogo y alianzas con los sectores productivos por medio del Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Técnica y Tecnológica.
- 1.25 **Estrategia del Banco con el país, con el sector y GCI-9.** Este programa está alineado con la Estrategia del Banco con Colombia 2012-2014 (GN-2648-1), la cual, en su sección sobre Educación y Formación para el Trabajo, señala la importancia de incrementar la pertinencia de la oferta de capacitación técnica. El programa también se enmarca en las prioridades sectoriales establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764); en particular, una política social favorable a la productividad.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, se buscará mejorar las mesas sectoriales y definir con el sector productivo normas de competencias laborales en los cinco sectores considerados como locomotoras por el GOC: el sector minero-energético, la agricultura, la infraestructura de transporte, la construcción de vivienda y la innovación y tecnología.

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.26 El objetivo general es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación del recurso humano como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral. El objetivo específico es apoyar a consolidar el Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH), con base en la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH) prevista en el CONPES 3674, mediante:
- 1.27 **Componente 1: Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es que el entorno macroeconómico del Prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.
- 1.28 **Componente 2: Fortalecimiento de la CIGERH e involucramiento del sector productivo en su Comité Técnico.** Este componente tiene como objetivo promover el desarrollo e implementación de la estructura institucional requerida para una adecuada implementación de la EGERH, e involucrar al sector productivo como un actor clave. En el primer año del préstamo se busca asegurar que la CIGERH cuente con el decreto para su funcionamiento formal. También se busca que se inicie la elaboración del reglamento operativo de la EGERH, y que este reglamento refleje el modelo de gestión adecuado para el desarrollo de todas sus acciones y le permita a la CIGERH articular y coordinar el trabajo interinstitucional para la implementación de la Estrategia. Este reglamento presentará un análisis a profundidad de las iniciativas de política colombianas relacionadas con la EGERH y una propuesta de los roles y responsabilidades de cada entidad que conforma la CIGERH. Para la segunda y tercera fases de la serie programática se considera respectivamente la aprobación del reglamento operativo de la EGERH y que la CIGERH sesione regularmente.
- 1.29 **Componente 3: Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) con el sector productivo.** Este componente busca desarrollar este sistema, el cual involucra al SICECOL; es decir los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales, y al MNC. El SNC permitirá 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 servirán de base para construir el MNC. El componente también busca desarrollar un Sistema de Información de Capital Humano para que, junto con el SNC, contribuya a la implementación de la EGERH. En la primera fase de la serie programática se pondrá atención en la definición del diseño conceptual del SICECOL. Asimismo, se iniciará con la participación corresponsable del sector productivo un piloto en el sector de las TICs que servirá 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 Sistema de Información de Capital Humano, también se buscará que se elabore un Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano que contenga: 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, también se considera el diseño de una encuesta a empresas sobre productividad y formación de trabajadores. Esta encuesta será representativa a nivel



nacional y será levantada de manera periódica. En la segunda fase se definirán 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 apoyará el diseño del MNC que viene trabajando el Gobierno de Colombia y del Sistema de Información de Capital Humano. Además, se realizará el primer levantamiento de la encuesta a empresas, se presentarán sus resultados y se definirá el plan de implementación de su segundo levantamiento. En la última fase, se publicará el primer grupo de normas de competencias laborales y se emitirán los primeros certificados; se definirá la estructura detallada del MNC; y se iniciará el funcionamiento del SICH.

- 1.30 **Componente 4. Involucramiento del sector productivo.** Este componente es transversal a los Componentes 2 y 3, ya que busca lograr el involucramiento activo del sector productivo en la EGERH. En el componente 3 ya se lo involucra activamente en el inicio del piloto de las TICs, pero será necesario que con base en esta experiencia, se involucre a otros sectores. En el primer año, se considera la definición de la ruta de trabajo para la aplicación de una estrategia de socialización y acercamiento con el sector productivo a nivel nacional. En el segundo año, se mantendrá al sector productivo en el piloto en el sector de las TICs en una etapa en que los aprendizajes del piloto servirán 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 asegurará que los sectores productivos de interés estén participando en la implementación de la EGERH.

#### **C. Indicadores clave de la matriz de resultados**

- 1.31 La matriz de resultados (enlace requerido 3) identifica tanto los resultados finales como los compromisos asumidos por el GOC en materia de la implementación de la EGERH por parte de las distintas entidades que participan de la misma, y precisa el tipo de medio de verificación de cada indicador. Los indicadores de impacto que son considerados son las tasas de incremento de la productividad del trabajo, del salario promedio pagado por las empresas, y de incremento de la calidad del empleo.
- 1.32 **Análisis económico.** Se realizó un análisis sobre los beneficios monetarios de las reformas de política consideradas por la serie programática, el cual se basó en los beneficios sobre los salarios de los trabajadores y de las personas desempleadas que consiguen un trabajo. Debido a que en el caso de un Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política (PBP) los recursos del préstamo no están ligados a los costos de implementar las reformas, no es posible asignar costos de manera directa sino que se evalúa si el valor descontado de los beneficios esperados es suficiente para cubrir el monto de endeudamiento. El análisis encuentra que el programa tendría un beneficio neto descontado de US\$44 millones.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumentos de financiamiento**

- 2.1 **Instrumento financiero.** Esta operación, estructurada bajo la modalidad programática con base en El Nuevo Marco de Financiamiento (GN-2200-13) y en las Directrices sobre preparación y aplicación de préstamos en apoyo a reformas de política (CS-3633),

constituye la primera de tres operaciones consecutivas de un solo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente. Se escogió una serie programática porque permite fortalecer el diálogo de políticas con el gobierno en un proceso de reformas de formación del recurso humano; y por la naturaleza compleja de las medidas promovidas y los plazos para su implementación y por la importancia de monitorearlas y ajustarlas.

- 2.2 **Monto.** El monto de la presente operación asciende a US\$100 millones, cantidad que se desembolsará en un sólo tramo. Preliminarmente se estima que el financiamiento para la subsiguiente operación podría ascender a US\$100 millones, el que será precisado oportunamente en el contexto del diálogo anual de programación, teniendo en cuenta las necesidades de financiamiento externo del país, las prioridades de la Estrategia del Banco con Colombia y el progreso en los términos de la matriz de políticas. El monto propuesto para el programa se justifica por los requerimientos de financiamiento del país para mantener un marco macroeconómico estable, las acciones y reformas que ha venido desarrollando e implementando el GOC, la complejidad institucional de las reformas propuestas, y los resultados y beneficios que se esperan alcanzar.
- 2.3 **Moneda.** Esta operación se financiaría con recursos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) en Dólares Norteamericanos del Capital Ordinario (CO) del Banco.

**B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias**

- 2.4 La evaluación de los posibles efectos ambientales de la operación se realizó en el marco de la Directiva B13 de la política ambiental del Banco, por ser un préstamo de políticas. Por sus características, el programa no genera impactos adversos directos o indirectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, ni sobre poblaciones indígenas.

**C. Riesgos fiduciarios**

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

**D. Otros riesgos**

- 2.6 Un riesgo es que no se logre una efectiva coordinación de las instituciones de la EGERH dado su elevado número y/o que no haya un compromiso fuerte de las entidades clave para desarrollar la EGERH. Para mitigar este riesgo el programa considera un componente orientado a fortalecer la CIGERH. Adicionalmente, con recursos de la cooperación técnica ATN/CF-13397-CO, el Banco apoyará la elaboración del reglamento operativo de la EGERH y de los lineamientos para una Gerencia que facilite la toma de decisiones y asegure una coordinación efectiva. Otro riesgo se deriva de la poca experiencia técnica y operativa de las instituciones de la EGERH para desarrollar un SCL, el cual es muy complejo y requiere el desarrollo de distintos subsistemas, mecanismos e instrumentos. Esto puede conducir a retrasos en la implementación de la EGERH. Para mitigar este riesgo, el Banco utilizará los recursos de la cooperación técnica a fin de contratar un experto en sistemas de competencias laborales y un experto institucional.
- 2.7 Otro riesgo tiene que ver con la sostenibilidad de las reformas orientadas a desarrollar un SCL. El desarrollo de este tipo de sistemas involucra un esfuerzo de mediano y largo plazo que puede verse afectado por el cambio de gobierno en el 2014. Este cambio puede

generar una pérdida de interés en el desarrollo del SNC por parte de las nuevas autoridades y/o cambios en los equipos que participan en la EGERH. Para mitigar este riesgo, la operación considera lograr el empoderamiento del sector productivo por el SCL, a través de su involucramiento tanto en el Comité Técnico de la CIGERH como en el desarrollo del SCL; de esta forma, el sector productivo será el soporte para dar continuidad al desarrollo de la EGERH, y en particular al SNC. Adicionalmente, serán elaboradas las Reglas Generales de Operación de los subsistemas y procesos que componen el SNC para reducir áreas de incertidumbre sobre objetivos y mecanismos de ejecución y dar soporte a su funcionamiento a mediano y largo plazo.

- 2.8 **Carta de Políticas.** El Banco ha acordado con el GOC que la Carta de Políticas describa: i) el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de operaciones programáticas; y ii) enfatice la consistencia de las políticas para implementar la EGERH y consolidar el SFCH.

### **III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN**

#### **A. Resumen de arreglos de ejecución**

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

#### **B. Resumen de arreglos para el monitoreo de resultados**

- 3.3 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones. El DNP, por medio de la Dirección de Desarrollo Social, proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los indicadores de avance habilitantes de la fase subsiguiente del programa y de las fases de las reformas acordadas (ver enlace opcional 2, Plan de Monitoreo y Evaluación). La evaluación de las reformas se hará mediante el seguimiento a los indicadores de resultado de la matriz de resultados. También se harán evaluaciones de impacto que generarán evidencia sobre el efecto de las medidas de reforma, en particular de la certificación de competencias laborales en los sectores piloto.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		La intervención contribuye al programa de préstamos para la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo		La intervención contribuye a la proporción de empleo formal en el empleo total.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		Individuos que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2648-1	Consolidar el sistema nacional de formación para el trabajo. Porcentaje del total de los cursos de formación para el trabajo financiados por el Estado que son certificados en base a estándares de calidad para la gestión de desempeño.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2661-4	La intervención está alineada con el Documento de Programación de País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.9		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.6	25%	10
4. Análisis económico ex ante		8.5	25%	10
5. Evaluación y seguimiento		8.6	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Bajo		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
III. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)				
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo		Sí	El panorama actual de los estudios superiores está caracterizado por bajas tasas de cobertura y fuertes diferencias entre la educación técnica profesional y tecnológica respecto a la educación universitaria. El apoyo del Banco consiste en fortalecer la oferta de formación técnica y tecnológica con calidad y pertinencia, en el marco del Conpes 3674, y articular la oferta de formación para el trabajo con la demanda de la misma en los mercados de trabajo.	
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.		Sí	La evaluación de impacto proveerá evidencia sobre efectividad de este tipo de intervención.	

El proyecto está alineado con las prioridades institucionales del BID y contribuye con el programa de préstamos para la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad. Contribuye también con la meta "proporción de empleo formal en el empleo total" y con el producto "individuos que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo". El proyecto también está alineado con el objetivo de la estrategia de país de consolidar el sistema nacional de formación para el trabajo.

El programa contribuye al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la formación para incrementar la productividad laboral. Para este fin, el proyecto apoya la consolidación del Sistema Nacional de Formación del Capital Humano (SFCH) con base a la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (ENGRH). El programa presenta un diagnóstico del problema, una descripción de las poblaciones objetivo, y la solución propuesta.

El relevamiento de información para el monitoreo de los resultados del programa es realizado por la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación. Las evaluaciones incluyen seguimiento de indicadores de producto y resultado y evaluaciones de impacto cuasi-experimentales para estimar el impacto del componente de certificación laboral en sectores piloto.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

Problema	Objetivo	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Resultado
I. Estabilidad Macroeconómica					
Mantener entorno macro-económico conducente a la sostenibilidad fiscal.		Mantener entorno macro-económico conducente a la sostenibilidad fiscal.			El marco de políticas macroeconómicas sigue congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política.
II. Fortalecimiento de la CIGERH e involucramiento del sector productivo en el Comité Técnico de la CIGERH					
Complejo esquema institucional propuesto por la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano (EGERH), que considera el involucramiento de 8 instituciones públicas.  El Ente rector de la EGERH es la Comisión Intersectorial de Gestión del Recurso Humano (CIGERH), la cual aún no está funcionando oficialmente y no dispone de los mecanismos ni de los recursos suficientes que le permitan articular y coordinar el trabajo que deben realizar las entidades responsables de la gestión y formación del recurso humano. Además, el sector productivo no es	Promover el desarrollo e implementación de la estructura institucional que requiere la EGERH e involucrar al sector productivo como un actor clave en la misma.	(c2.1) Que se haya emitido el Decreto “por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano y se dictan otras disposiciones”.  (c2.2) El inicio, por parte de la CIGERH, de la elaboración del Reglamento Operativo de la Estrategia Nacional para Gestión del Recurso Humano (EGERH), que refleje el modelo de gestión para la implementación de esta	(c2.1) Reglamento Operativo de la EGERH que refleje el modelo de gestión para la implementación de esta estrategia y defina los alcances y responsabilidades de la CIGERH, del Comité Técnico, de su Gerencia, de las Subcomisiones Técnicas; y la forma en que se involucra al sector productivo en el Comité Técnico aprobado por la CIGERH.	(c2.1) La CIGERH sesiona regularmente.	La EGERH cuenta con la estructura institucional y los recursos para su implementación, y el sector productivo contribuye activamente de la misma.

Problema	Objetivo	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Resultado
miembro activo de la CIGERH.		estrategia y defina los alcances y responsabilidades de la CIGERH, del Comité Técnico, de su Gerencia, de las Subcomisiones Técnicas; y la forma en que se involucra al sector productivo en el Comité Técnico.			
<b>III. Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones con el sector productivo</b>					
No existe un lenguaje común que facilite el diálogo entre el sector de la formación y el sector productivo; ni un mecanismo único a nivel del país de aseguramiento de la calidad y de la pertinencia de la formación del recurso humano. Adicionalmente, no existe información adecuada sobre la formación del recurso humano en el país.	Desarrollar e iniciar la implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones que incluye los procesos de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). En paralelo, definir e implementar el Sistema de Información de Capital Humano.	<p>(c3.1) Diseño conceptual del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), que incluye las definiciones generales del funcionamiento del sistema, aprobado por el Comité Técnico de la CIGERH.</p> <p>(c3.2) Inicio del piloto en el sector productivo de las TICS 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 SICECOL.</p>	<p>(c3.1) Reglas Generales de Operación y estructura básica de funcionamiento de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales del Sistema Nacional de Cualificaciones, aprobadas por el Comité Técnico de la CIGERH.</p> <p>(c3.2) Diseño conceptual del MNC del Sistema Nacional de Cualificaciones, que define el número de niveles de competencia y áreas de conocimiento, y propuesta para su implementación progresiva, aprobados por el Comité Técnico de la CIGERH.</p>	<p>(c3.1) Publicación del primer grupo de normas de competencias laborales y emisión de certificados de competencias laborales.</p> <p>(c3.2) Diseño de la estructura detallada del MNC del Sistema Nacional de Cualificaciones, por áreas de conocimiento y niveles de competencias, diseñada, aprobado por el Comité Técnico de la CIGERH.</p>	La formación del recurso humano es pertinente y de calidad.

Problema	Objetivo	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Resultado
		<p>(c3.3) Elaboración del Plan Estadístico Sectorial para la Gestión del Recurso Humano, que contiene el inventario y descripción de las fuentes de información disponibles en el país, el análisis de las operaciones estadísticas en dichas fuentes; una propuesta de articulación de las mismas; propuesta de nuevas operaciones estadísticas, y un plan de acción de mejora de dichas operaciones concertado con las entidades, concluido y presentado al Comité Técnico de la CIGERH.</p> <p>(c3.4) Desarrollo por parte del DANE de la encuesta periódica a empresas sobre productividad y formación del recurso humano diseñada, y del plan de implementación de la misma, que incluye diseño y selección de la muestra, operativo de campo y cronograma de entrega de resultados.</p>	<p>(c3.3) Diseño conceptual y operativo del Sistema de Información de Capital Humano, que define como se articula, clasifica, procesa, almacena y difunde la información del mercado laboral y de la formación de capital humano, aprobado por el Comité Técnico de la CIGERH.</p> <p>(c3.4) Levantamiento de la encuesta a empresas realizado, resultados de la misma y plan de implementación del segundo levantamiento de la encuesta, presentados y aprobados por el Comité Técnico de la CIGERH.</p>	(c3.3) Implementación del Sistema de Información de Capital Humano.	
<b>IV. Involucramiento del sector productivo en la EGERH</b>					
El sector productivo no está involucrado en la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano y no participa en la CIGERH.	El objetivo de este componente es involucrar al sector productivo en la EGERH.	(c4.1) Ruta de trabajo para la aplicación de la estrategia de socialización y acercamiento con el sector productivo definida y aprobada por el Comité Técnico de la CIGERH.	(c4.1) Participación del sector productivo en el piloto en el sector de TICs que servirá como insumo para el desarrollo de las Reglas Generales de Operación y la estructura básica de funcionamiento de los procesos de	(c4.1) Participación activa del sector productivo en la EGERH.	El sector productivo forma parte activa de la EGERH y del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Problema	Objetivo	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Resultado
			normalización, evaluación y certificación de competencias laborales del Sistema Nacional de Cualificaciones.		