

PÚBLICO

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

PERFIL DE PROYECTO

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

PERFIL DE PROYECTO
COLOMBIA
23 de marzo de 2012

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación del Capital Humano
Número del proyecto:	CO-L1112
Equipo de proyecto:	Jefe de Equipo: David Rosas (SCL/LMK). Miembros: Roberto Flores Lima (SCL/LMK), Aldo Ortega (SCL/LMK), Ethel Muhlstein (SCL/LMK), Francesca Castellani (CAN/CCO), Matteo Grazzi (CTI/CCO), Hugo Nopo (EDU/CCO); Kevin McTigue (LEG); y Rodolfo Gastaldi (FMP/CCO).
Prestatario:	República de Colombia ¹
Organismo ejecutor:	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Plan de financiamiento:	BID (OC): US\$100.000.000 Local: US\$ 0 Total: US\$100.000.000
Salvaguardias:	Políticas identificadas: B.02, B.13 y B.17. Clasificación: No aplicable a préstamos basados en políticas - PBL.

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **La situación económica y social.** En los últimos años, Colombia se ha caracterizado por su buen desempeño económico. Por ejemplo, en 2011, el PIB creció 5,8% entre enero y septiembre, y en el tercer trimestre llegó al 7,7%. La deuda del país recibió la calificación de grado de inversión después de 12 años². Se estima que las necesidades de endeudamiento externo para 2012 ascenderán a US\$4.100 millones, de los cuales US\$1.100 millones se financiarán con fondos provenientes de las instituciones multilaterales. El buen manejo económico se acompaña de mejoras sociales, aunque insuficientes; en 2010 la pobreza asciende a 37,2% y la indigencia a 12,3%; y la desigualdad es elevada (Gini 0.55).

¹ La República de Colombia será el prestatario del programa. El organismo ejecutor es el DNP a través de la Subdirección de Crédito en coordinación con la Dirección de Desarrollo Social, las cuales estarán a cargo del seguimiento de los compromisos establecidos en la Matriz de Política. En su carácter de unidad ejecutora, 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 Gobierno y Banco puedan dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del programa. En el marco de sus funciones, el DNP coordinará la recepción de la evidencia de los compromisos que asumen diversas instituciones de gobierno, según se especifica en la Matriz de Verificación.

² Entre el 2010 y el 2011, en relación con el PIB, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) se redujo de 3,8% a 2,9%, el gasto de inversión pasó de 1,9% a 3%, y la deuda neta se redujo de 38,4% a 35,1%.

Asimismo, la productividad laboral es baja³, mientras que el desempleo e informalidad representan respectivamente 10% y 50% de los ocupados.

- 2.2 **Los sistemas de formación continua basados en competencias laborales.** La formación del recurso humano adquiere una relevancia particular en este contexto de crecimiento con baja productividad y elevada desigualdad⁴. Para enfrentar estos problemas, los países desarrollados disponen de sistemas de formación continua basados en competencias laborales (SFCCL) que buscan la articulación horizontal del mundo laboral con el de la formación⁵. Estos sistemas presentan ciertos factores comunes de éxito: (i) información relevante y pertinente sobre la formación; (ii) papel protagónico del sector productivo en la normalización, evaluación y certificación de las competencias; (iii) mecanismos de garantía de pertinencia y calidad; y (iv) alineación e interacción constante de la educación y la formación para el trabajo.
- 2.3 **El Sistema de Formación del Capital Humano en Colombia (SFCH).** El SFCH lo integra la educación formal básica y la formación para el trabajo (FT)⁶. Este sistema presenta serias limitaciones que se ven reflejadas en la baja productividad laboral. En primer lugar, pocos colombianos acceden a la educación superior y/o a la FT y este acceso es desigual. El promedio general de escolaridad es de ocho años⁷, pero en los dos primeros quintiles de ingreso, el promedio es inferior a seis años. Los estudiantes que acceden a una educación media o superior, por lo general provienen de hogares de ingresos mayores al promedio de la población, y el 60% opta por una educación universitaria y sólo 18% por una educación técnica o tecnológica. Asimismo, según la Encuesta de Protección Social del 2009, sólo 21% de la población mayor de 17 años habría recibido o estaría recibiendo algún curso de FT. De estas personas, la mayoría tiene un nivel de educación superior al promedio general y habría recibido su formación directamente en la empresa en la que trabaja. Estos problemas podrían estar relacionados, en parte, con fallas de mercado. Sin embargo, el país no cuenta con las fuentes de información necesarias para identificarlas adecuadamente⁸. A esto se suma la dificultad de tránsito lateral de los estudiantes debido a que los niveles de educación y FT no están suficientemente articulados entre sí debido a rigideces muy importantes en la estructura de formación del país. En segundo lugar, según información de las mismas empresas (ver CONPES 3674), estas

³ Según el BID (2010). “La Era de la Productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos”, la Productividad Total de los Factores (PTF) de Colombia es menos del 60% de la PTF de los EUA.

⁴ Por ejemplo: BID (2012), “El estado del arte de la capacitación de los trabajadores en América Latina y el Caribe”, presenta evidencia que la formación para el trabajo mejora la productividad, las condiciones de empleo y los ingresos.

⁵ Las competencias laborales representan el lenguaje común, que describe los conocimientos, habilidades y destrezas que las personas adquieren a lo largo de su vida activa y que desarrollan para cumplir las actividades que conforman una función productiva, a partir de normas definidas conjuntamente con el sector productivo.

⁶ Esta se divide en educación media (cursos de formación técnica o académica) y educación superior (universitaria, tecnológica o técnica profesional). La FT es impartida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y por instituciones públicas o privadas bajo el ámbito del Ministerio de Educación Nacional (MEN). También está la educación no formal bajo responsabilidad de las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación, y la capacitación en empresa.

⁷ Datos de SEDLAC a 2006. En Chile y Argentina este promedio es alrededor de 11 años.

⁸ BID (2010), “Colombia, Capacitación Laboral: Hacia una mejora de la productividad”, encuentra evidencia sobre la existencia de imperfecciones del mercado de capital, asimetrías de información sobre los beneficios y retornos de la formación; y una falla por contratos incompletos que conduciría a que pocas empresas capaciten a sus trabajadores.

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. Esto refleja la poca pertinencia y calidad de la educación básica⁹ y de la FT, lo cual estaría relacionado a la insuficiencia de mecanismos para asegurarlas. Por ejemplo, sólo la mitad de los oferentes de FT cuenta con condiciones mínimas de calidad y el SENA es el único oferente de FT que utiliza un esquema basado en competencias laborales. Sin embargo, este sistema¹⁰ aún no ha permeado hacia otras áreas de FT y hacia el sistema educativo; además, el SENA administra todos los procesos de normalización, evaluación y certificación, lo que resta credibilidad y no es consecuente con los principios de funcionamiento de los sistemas de competencia laboral. En conjunto los problemas en educación y FT generan desequilibrios importantes entre la población que la recibe, y la demanda de calificaciones que el país requiere.

2.4 **El compromiso del Gobierno con el fortalecimiento del SFCH.** Las autoridades colombianas son conscientes que los problemas anteriores limitan la posibilidad de que el SFCH contribuya al incremento de la productividad y a mejorar la calidad de vida. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) ha definido que la estrategia de formación se conduzca de acuerdo con el CONPES¹¹ 3674 del 2010: “Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH)”. Este documento define que el objetivo del SFCH es garantizar los procesos 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 (ENGRH). Esta estrategia privilegia la pertinencia y la calidad del SFCH; y busca crear las condiciones para que la población acumule capital humano. Las instituciones públicas involucradas en este esfuerzo son: Ministerios de Educación, Trabajo, Comercio, Industria y Turismo; Colciencias; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); el SENA y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Además, se considera fundamental el involucramiento del sector productivo. Para poder implementar la ENGRH el CONPES 3674 define un conjunto de medidas a ser desarrolladas en el corto, mediano y largo plazo.

2.5 La institucionalidad propuesta para implementar la ENGRH se estructura en tres pilares: (i) la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH), que es el ente rector de la ENGRH y debe tomar decisiones en base a los insumos de sus cuatro subcomisiones¹² responsables de desarrollar las medidas definidas por el CONPES 3674; (ii) el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), que debe promover el enfoque por competencias laborales y realizar la normalización, evaluación y certificación de estas competencias; y (iii) el Sistema de Calidad de la Formación de Capital

⁹ Ver OECD (2010), “Colombia Economic Assessment”.

¹⁰ Este consiste en mesas sectoriales para definir normas de competencias laborales conjuntamente con el sector productivo. En el 2009, funcionaban 68 mesas y se elaboraron 2225 normas.

¹¹ 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.

¹² Estas son: (i) desarrollo del Sistema de Información Laboral (SIL); (ii) desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC); (iii) fomento del modelo de gestión del recurso humano por competencias laborales al interior del sector productivo; y (iv) fomento de la oferta de formación basada en competencias laborales.

Humano (SCFCH), encargado de fomentar los mecanismos de acreditación de calidad y de fortalecer el Sistema de Calidad de la FT.

- 2.6 **La implementación de la ENGRH sufre actualmente de importantes limitantes.** El decreto de creación de la CIGERH está pendiente de aprobación, y esta aún no dispone de un reglamento de funcionamiento. Tampoco se ha desarrollado aún la definición conceptual del SICECOL ni del SCFH. Como resultado, la ENGRH no cuenta con un plan de acción común orientado al desarrollo progresivo del SICECOL y/o del SCFH y las instituciones públicas involucradas no comparten definiciones comunes de los sistemas que se requieren desarrollar. Asimismo, las cuatro subcomisiones de la CIGERH vienen realizando en paralelo actividades y productos, sin tomar en cuenta complementariedades y sinergias. Por otra parte, si bien se ha venido trabajando con el Consejo Privado de Competitividad, falta involucrar al sector productivo en la ENGRH.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Estrategia del Banco con el país y con el sector.** Este programa está alineado con la Estrategia del Banco con Colombia (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 igualdad y a la productividad.
- 3.2 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo general es contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de la formación como medio para incrementar, en el largo plazo, la productividad laboral y la equidad. El objetivo específico es apoyar a consolidar el Sistema Nacional de Formación del Capital Humano (SFCH), con base en la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (ENGRH) prevista en el CONPES 3674, mediante los siguientes componentes:
- 3.3 **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.
- 3.4 **Componente 2: Fortalecimiento institucional del SFCH e involucramiento del sector productivo en la CIGERH.** El objetivo es promover el desarrollo de la estructura institucional que requiere el SFCH. Dada la diversidad de las instituciones públicas involucradas, se busca asegurar que la CIGERH esté adecuadamente definida, y que cuente con los mecanismos necesarios para articular y coordinar el trabajo interinstitucional para la implementación de la ENGRH. Asimismo, se busca que el sector productivo integre al Comité Ejecutivo de la CIGERH.
- 3.5 **Componente 3: Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificación con el sector productivo.** Busca promover el desarrollo e implementación de este sistema, que involucra al SICECOL y al MNC. El sistema permitirá el reconocimiento, evaluación y certificación de los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos por las personas a lo largo de su vida. Este desarrollo se

realizará con el sector productivo, el cual estará representado en el Comité Ejecutivo de la CIGERH. Asimismo, como instrumento indispensable para el desarrollo y funcionamiento del SICECOL, se generará información de calidad, suficiente y oportuna que permita articular la formación del recurso humano según los requerimientos del sector productivo. Para el efecto, este componente apoyará el desarrollo de las reglas generales de operación de los subsistemas de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales, incluyendo la estructura básica de su funcionamiento, y se promoverá, de manera piloto: la constitución de mesas de normalización, la acreditación de centros de evaluación; y la operación de un organismo certificador. Asimismo, se apoyará la estructuración del MNC a nivel de áreas de conocimiento y competencias básicas, genéricas y específicas. También contribuirá a la definición del Plan Estadístico Nacional y de una encuesta a empresas sobre formación de los recursos humanos; y al desarrollo conceptual del SIL y de un modelo de prospectiva.

- 3.6 **Componente 4. Involucramiento del sector productivo.** Este componente es transversal a los componentes 2 y 3, ya que busca el involucramiento activo del sector productivo en los esfuerzos de fortalecimiento del SFCH. Para esto se apoyará el desarrollo e implementación de una estrategia de socialización y acercamiento con el sector productivo para que forme parte activa del Comité Ejecutivo de la CIGERH y del SICECOL.
- 3.7 La 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. El monto correspondiente a las siguientes operaciones será establecido con las autoridades del Prestatario durante el ejercicio de programación del Banco. La estructura de esta operación se justifica por la naturaleza compleja de las medidas promovidas y los plazos para su implementación; y la importancia de dar seguimiento a la implementación de las medidas para monitorear, y en su caso, ajustarlas. La Matriz de Políticas preliminar [36707455](#) muestra las condiciones específicas a ser cumplidas en forma previa para cada tramo de desembolso. Asimismo, la preparación de esta operación será paralela a la preparación de otra operación orientada a fortalecer el SENA (CO-L1113).

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas no se requiere una clasificación de impacto.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación, los costos y los hitos necesarios para lograr que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea distribuida el 14 de junio de 2012. Se tiene prevista la preparación de una cooperación técnica por US\$700.000 para apoyar la ejecución del programa (ver Anexo VI). Asimismo, se utilizarán fondos administrativos para la contratación de consultores por US\$21.212 y para 4 misiones por US\$20.788; y fondos de cooperación técnica para consultorías por US\$520.000.

CONFIDENCIAL

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-EMPLOYMENT AND THE WORKFORCE
	Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Rosas Shady, G. David (DAVIDRO@iadb.org)
	Project Title	Support to the Development of SNFCH - National Human Capital Training System
	Project Number	CO-L1112
	Safeguard Screening Assessor(s)	Muhlstein, Ethel Rosa (ETHELM@iadb.org)
	Assessment Date	2012-02-27
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		Operation for which ex-ante impact classification may not be	(B.13)

		feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Muhlstein, Ethel Rosa (ETHELM@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2012-02-27

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Medio Ambiente

- 1.1 El programa no financiará inversiones físicas, por lo que no se prevé tener un impacto negativo directo en el medio ambiente. De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

B. Impactos Sociales

- 1.2 Se prevé que esta operación tendrá efectos favorables a la igualdad y productividad; en particular, tendrá los siguientes impactos positivos:

Mediante el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano y la certificación de competencias laborales, se contará con recursos humanos mejor formados; los trabajadores contarán con un mejor respaldo a sus habilidades técnicas; la capacitación brindada a los trabajadores se ajustará mejor a las necesidades del sector productivo, todo lo cual contribuirá a mejorar la productividad laboral, la empleabilidad y las condiciones de vida de los buscadores de empleo con mayores desventajas económicas y sociales en Colombia.

ÍNDICE DE ACTIVIDADES Y TRABAJO SECTORIAL EJECUTADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
(1) Fortalecimiento institucional	Diagnóstico de las necesidades para el fortalecimiento institucional que permita el desarrollo de la estrategia de formación de capital humano en Colombia	Mayo de 2012	IDBDOCS-#36695421-TOR Def necesidad instituc SFCH
(2) Fortalecimiento institucional	Análisis y definición de la arquitectura institucional conveniente para el desarrollo de la estrategia de formación de capital humano que sustente la CIGERH y articule el SFCH	Setiembre de 2012	
(3) Sistema de competencias laborales	Diseño conceptual y operativo de los sistemas de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales.	Mayo de 2012	
(4) Marco Nacional de Cualificaciones	Diseño conceptual y de la estructura del Marco Nacional de Cualificaciones.	Junio de 2012	
(5) Productividad laboral	Diseño, implementación y análisis de la encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad laboral.	Mayo de 2012	
(6) Sector productivo	Evento dirigido al sector productivo para la socialización de los resultados de la encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad laboral.	Noviembre de 2013	

CONFIDENCIAL

**Documento de Cooperación Técnica (CT) / Apéndice
CO-T1300**

I. Datos básicos del proyecto

- País/Región: Colombia / CAN.
- Nombre de la CT: Apoyo para la Implementación de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia.
- Número de la CT: CO-T1300.
- Nombre de la operación a la que apoya: Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación del Capital Humano
- Número de la operación a la que apoya: CO-L1112.
- Jefe de equipo/miembros: David Rosas Shady (SCL/LMK), jefe de equipo; Roberto Flores Lima (SCL/LMK); Francesca Castellani (CAN/CCO); Mateo Grazi (CTI/CCO); Hugo Nopo (EDU/CCO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Kevin McTigue (LEG/SGO); y Aldo Ortega (SCL/LMK).
- Tipo de CT: Apoyo operacional (OS).
- Referencia a solicitud de financiamiento/ejecutor: IDBdocs [36705676](#).
- Fecha del abstracto de la CT: 21 de febrero de 2012.
- Fondos BID solicitados: US\$600.000.
- Contrapartida local: US\$100.000.
- Beneficiario: Gobierno de Colombia.
- Agencia ejecutora y nombre de contacto: Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) – David Rosas Shady, davidro@iadb.org.
- Periodo de desembolso (incluye periodo de ejecución): 30 meses.
- Fecha de comienzo solicitada: 1 de mayo de 2012.
- Tipos de consultorías: Consultores individuales y firmas consultoras.
- Preparado por Unidad: SCL/LMK.
- Unidad responsable de desembolsos: Representación en Colombia (CAN/CCO).
- Incluida en la estrategia de país (No); Incluida en el CPD (Sí).
- Prioridad sectorial GCI-9: Política social favorable a la equidad y a la productividad.

II. Descripción del préstamo asociado

El préstamo que esta cooperación apoyará, Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación del Capital Humano (CO-L1112), tiene como objetivo general contribuir a mejorar la calidad y la pertinencia de la formación de los recursos humanos del país. El objetivo específico del préstamo es apoyar a consolidar el Sistema Nacional de Formación del Capital Humano (SFCH), sobre la base de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (ENGRH) prevista en el CONPES 3674 del 2010. Para cumplir con sus objetivos la operación CO-L1112 considera los siguientes cuatro componentes: (i) marco macroeconómico, cuyo objetivo es que el entorno macroeconómico del Prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial; (ii) fortalecimiento institucional del SFCH e involucramiento del sector productivo en la CIGERH, que busca promover el desarrollo de la estructura institucional que requiere el SFCH;

(iii) desarrollo del Sistema de Competencias Laborales y del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) con el sector productivo, cuyo objetivo es promover el desarrollo e implementación del SICECOL, como instrumento articulador del SFCH y MNC; y (iv) involucramiento del sector productivo, componente transversal a los componentes 2 y 3, ya que busca asegurar la participación activa del sector productivo en los esfuerzos de fortalecimiento del SFCH.

La operación está prevista para ser aprobada en el tercer trimestre del 2012 y ha sido estructurada como un préstamo de apoyo a la reforma de políticas, bajo la modalidad programática, y constituye la primera de tres posibles operaciones vinculadas técnicamente entre sí pero financiadas en forma independiente.

III. Objetivos y justificación de la CT

En los últimos años la economía colombiana se ha caracterizado por su buen desempeño. Entre enero y septiembre de 2011, el Producto Interno Bruto (PIB) creció 5,8%, y en el tercer trimestre llegó al 7,7%. Esta situación ha estado acompañada de avances a nivel social. Entre 2000 y 2010, la pobreza se redujo de 49,4% a 37,2%, y la indigencia de 17,6% a 12,3%. Sin embargo, estos niveles siguen siendo elevados y la desigualdad del ingreso es alta (Gini superior al 0.55). Por otra parte, la productividad laboral es relativamente baja. Asimismo, el desempleo se mantiene en 10% y más de la mitad de los ocupados son informales.

Para contribuir a mejorar la productividad y empleabilidad, varios países desarrollados disponen de sistemas de formación continua basados en competencias laborales. No existe un modelo único pero se pueden identificar algunos factores comunes de éxito: (i) información relevante y pertinente para la formación; (ii) papel protagónico del sector productivo en todas las etapas y procesos de normalización, evaluación y certificación de las competencias; (iii) mecanismos de garantía de pertinencia y calidad; y (iv) alineación e interacción constante de la educación y la formación para el trabajo.

Actualmente, el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) de Colombia, que está compuesto por la educación formal básica y la formación para el trabajo (FT), sufre de limitaciones para ofrecer oportunidades de una formación continua, pertinente y de calidad, que éste basada en las competencias laborales. El promedio de escolaridad es bajo y el acceso a la educación superior y a la FT es desigual. El promedio general de escolaridad es de ocho años, pero en los dos primeros quintiles de ingreso, el promedio es inferior a seis años. De los pocos estudiantes que acceden a una educación media o superior, 60% opta por una educación universitaria y sólo 18% por una educación técnica o tecnológica. Además, según la Encuesta de Protección Social del 2009, solo 21% de la población mayor de 17 años habría recibido o estaría recibiendo algún curso de FT. De estas personas, la mayoría tiene un nivel de educación superior al promedio general. Estos resultados sugieren la existencia de fallas de mercado, como asimetrías de información e imperfecciones de los mercados de capital. Sin embargo, el país no cuenta con las fuentes de información para identificarlas adecuadamente. A esto se suma la dificultad de tránsito lateral de los estudiantes debido a que los niveles de educación y FT no están suficientemente articulados entre sí, lo que genera rigideces muy importantes en la estructura de formación del país.

Por otra parte, la calidad y pertinencia de la educación básica y de la FT son bajas. Colombia ocupa los últimos lugares en las pruebas de educación internacionales, como es la PISA por ejemplo (PISA 2006). Además, según las mismas empresas, estas encuentran dificultades para encontrar el personal técnico que requieren (CONPES 3674). Esto está relacionado a la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la pertinencia y calidad de la formación, lo que genera que la formación no responda a las necesidades de las empresas. Sólo la mitad de los oferentes de FT cuenta con condiciones mínimas de calidad. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es el único oferente de FT que utiliza un esquema basado en competencias laborales; sin embargo, hasta ahora este sistema no ha permeado hacia otras áreas de FT y hacia el sistema educativo; además, el SENA administra todos los procesos de normalización, evaluación y certificación, lo que resta credibilidad y no es consecuente con los principios de funcionamiento de los sistemas de competencia laboral. En conjunto los problemas en educación y FT generan desequilibrios importantes entre la población que la recibe y la demanda de calificaciones que el país requiere.

Los problemas anteriores limitan la posibilidad de que el SFCH contribuya al incremento de la productividad y a mejorar la calidad de vida. Para enfrentar estos problemas, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) ha definido que la estrategia de formación se conduzca de acuerdo con el CONPES 3674 del 2010: "Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH)". Este documento define que el objetivo del SFCH es garantizar los procesos de capital humano a través de la formación por competencias a lo largo de todo el ciclo de vida de la población, a través de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (ENGRH). Esta estrategia privilegia la pertinencia y la calidad del SFCH y busca crear las condiciones para que la población acumule capital humano a lo largo de su vida activa. Las instituciones públicas involucradas en este esfuerzo son: Ministerios de Educación, Trabajo, Comercio, Industria y Turismo; Colciencias; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); el SENA y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Además, se considera fundamental el involucramiento del sector productivo.

La institucionalidad propuesta para implementar la ENGRH se estructura en tres pilares: (i) la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH), que es el ente rector de la ENGRH y debe tomar decisiones en base a los insumos proporcionados por sus cuatro subcomisiones responsables de desarrollar las medidas definidas por el CONPES 3674; (ii) el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), que debe promover el enfoque por competencias laborales y realizar la normalización, evaluación y certificación de estas competencias; y (iii) el Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano (SCFCH), encargado de fomentar los mecanismos de acreditación de calidad y de fortalecer el Sistema de Calidad de la FT.

La implementación de la ENGRH sufre actualmente de importantes limitantes. El decreto de creación de la CIGERH está pendiente de aprobación, y ésta aún no dispone de un reglamento de funcionamiento. Tampoco se ha desarrollado aún la definición conceptual del SICECOL ni del SCFCH. Como resultado, la ENGRH no cuenta con un plan de acción común orientado al desarrollo progresivo del SICECOL y/o del SCFCH y las instituciones públicas involucradas no comparten definiciones comunes de los sistemas que se requieren desarrollar. Asimismo, las cuatro subcomisiones de la CIGERH vienen realizando en paralelo actividades y productos, sin tomar en cuenta complementariedades ni sinergias. Por otra parte, si bien se ha venido trabajando con el Consejo Privado de Competitividad, falta involucrar al sector productivo en la ENGRH.

El objetivo general de esta cooperación técnica es contribuir a la implementación de la ENGRH en base a las medidas definidas por el CONPES N° 3674 y que serán promovidas por la operación CO-L1112. Específicamente, la operación contribuirá a: (i) fortalecer la institucionalidad del SFCH; (ii) definir el diseño conceptual y operativo del Sistema de Competencias Laborales, y del Marco Nacional de Cualificaciones; (iii) articular las estadísticas laborales y financiar el diseño y aplicación de una encuesta sobre la demanda de formación; y (iv) incorporar desde un inicio al sector productivo en la implementación del SFCH.

Al igual que el proyecto CO-L1112, esta cooperación está alineada con la Estrategia del Banco con Colombia (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. Además, la cooperación técnica 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 igualdad y a la productividad.

IV. Descripción de actividades

Componente 1. Apoyo técnico para el fortalecimiento institucional del SFCH (US\$50 mil). El objetivo de este componente es apoyar con la definición de la estructura institucional que requiere el SFCH en base a los lineamientos de la ENGRH, las definiciones del CONPES N° 3674 y los avances que se han venido dando al respecto en esta área. En particular, se busca fortalecer a la CIGERH y dotarla de los instrumentos necesarios para que pueda articular y coordinar el trabajo interinstitucional que deben realizar las siete instituciones públicas involucradas en la ENGRH. Para ello, se tiene previsto: (i) contar con un análisis institucional de las instituciones que forman la CIGERH, y esto en función de las tareas que estas deben cumplir en el marco de la ENGRH; (ii) apoyar la definición de la estructura institucional de la CIGERH y de los mecanismos que requiere para cumplir adecuadamente con sus funciones; y (iii) apoyar con acciones específicas la implantación de mencionada estructura de la CIGERH.

Componente 2. Sistemas de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencia Laboral; y Marco Nacional de Cualificaciones (US\$170 mil). El objetivo de este componente es apoyar la definición de un marco conceptual y la justificación de la adopción del Sistema de Competencias Laborales (SICECOL) como instrumento articulador del SFCH. Este sistema permitirá el reconocimiento, evaluación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas por las personas a lo largo de su ciclo de vida. Asimismo, se apoyará el desarrollo de las Reglas Generales de Operación de los Subsistemas de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencia Laboral, incluyendo la estructura básica del funcionamiento de los subsistemas. Las actividades de este componente se realizarán a partir de los trabajos y productos de las Subcomisiones del CONPES, en coordinación con los profesionales que hasta ahora han colaborado en las mismas, y de manera conjunta con el sector productivo, de tal forma que los productos de este componente retomem los avances logrados en el contexto colombiano y la articulen en el contexto de los principios fundamentales, la experiencia y las buenas prácticas internacionales en gestión de sistemas de competencia laboral. Finalmente, se apoyará la definición conceptual y estructura general del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), basado en normas de competencia

laboral. Estas actividades también se realizarán sobre la base de los avances de las subcomisiones, en coordinación con los profesionales y asimilando las buenas prácticas internacionales.

Componente 3. Diseño, implementación y análisis de una encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad laboral (US\$300 mil). El objetivo de este componente es de contribuir a mejorar la información disponible en el país sobre la formación de los recursos humanos, en particular por parte del sector productivo. A fin de garantizar su sostenibilidad en el tiempo, se apoyará al DANE a diseñar, implementar y analizar una encuesta a empresas que recoja información sobre capacitación laboral y productividad. Esta encuesta será replicada anualmente ya que se integrará al Plan Estadístico Nacional, dado que se desarrollará en el marco la Ley 1429 de 2010 que otorga al DANE la responsabilidad de creación del Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral, incluyendo flujos y cantidades de mano de obra, las características y los niveles de las ocupaciones y las competencias laborales a nivel local, regional y nacional. Adicionalmente, existe interés del Gobierno Nacional en materia de generación y formalización del empleo, contando con un instrumento que permita el diseño e implementación del plan nacional de formación de competencias para la mano de obra, por lo que esta encuesta será parte de los instrumentos que tendrá el Sistema de Información Laboral (SIL) que está previsto en el CONPES 3674.

Específicamente, esta encuesta estará orientada a generar evidencia sobre: las fallas de mercado y otros factores que afectan la provisión adecuada de capacitación laboral, así como las brechas de competencias y calificaciones que enfrentan las empresas a fin de entender mejor qué hacen para afrontarlas. El cuestionario de la encuesta considerará diferentes módulos en función de los aspectos claves que se pretende profundizar.

Componente 4: Socialización con el sector productivo (US\$50 mil). Este componente busca contribuir al involucramiento del sector productivo en los esfuerzos de fortalecimiento del SFCH. Para esto se apoyará el desarrollo de un evento u otras actividades de socialización con el sector productivo en el cual se presentarán los beneficios que tiene para éste una formación de los recursos humanos basada en las competencias laborales, los objetivos que busca alcanzar la ENGRH y el CONPES y los avances realizados hasta ahora, así como también se transmitirá la importancia que el sector productivo forme parte activa desde un inicio del Comité Ejecutivo de la CIGERH y del SICECOL.

Matriz de Resultados Indicativa

Descripción	Producto	Resultado	Medio de Verificación
Componente 1 Apoyo técnico para el Fortalecimiento Institucional del SFCH			
Apoyo técnico para el fortalecimiento institucional del SFCH.	Propuesta técnica sobre la estructura institucional que requiere el SFCH y de fortalecimiento de la CIGERH.	El SFCH cuenta con la estructura institucional adecuada para su funcionamiento y la CIGERH cuenta con los mecanismos que le permitan articular y coordinar el trabajo que realizan las instituciones públicas consideradas en la CIGERH.	Propuesta técnica elaborada.
	Propuesta de reglamento operativo de la CIGERH.		Propuesta de reglamento operativo elaborada.
Componente 2 Definición de Sistemas de Competencia Laboral y del Marco Nacional de Cualificación			
Desarrollo de los	Propuesta de diseño	Las competencias, habilidades	Propuesta técnica

Descripción	Producto	Resultado	Medio de Verificación
Sistemas de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencia Laboral; y Marco Nacional de Cualificaciones.	conceptual del sistema de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales (SICECOL).	y conocimientos adquiridos por las personas a los largo de su vida activa son reconocidos por el sector productivo y el sistema de formación de capital humano.	elaborada.
	Propuesta de reglas generales de los subsistemas de normalización, evaluación, y certificación de competencias laborales.		Propuesta de reglas generales elaborada.
	Propuesta de diseño conceptual del Marco Nacional de Cualificaciones.		Propuesta técnica elaborada.
Componente 3 Diseño, Implementación y Análisis de una Encuesta a Empresas sobre la Formación de sus Recursos Humanos y su Productividad Laboral			
Diseño, implementación y análisis por parte del DANE de una encuesta a empresas sobre la formación de sus recursos humanos y su productividad laboral.	Encuesta implementada.	El país dispone de información anual sobre productividad y la forma en que el sector productivo atiende sus necesidades de formación de los recursos humanos. La encuesta forma parte del Sistema de Información Laboral que prevé desarrollar la ENGRH.	Cuestionario y base de datos de la encuesta elaborada.
	Nota técnica sobre el análisis de los resultados de la encuesta.		Nota técnica elaborada.
Componente 4 Socialización con el Sector Productivo			
Socialización con el sector productivo e involucramiento de este en la ENGRH	Foro u otras actividades de socialización realizado(s)	El sector productivo se empodera de la ENGRH, entiende la importancia del SICECOL y participa en el Comité Ejecutivo de la CIGERH.	Página web del Foro y/o constancia de las otras actividades de socialización realizadas.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	Descripción	BID/ Financiamiento del Fondo	Contraparte local	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo técnico para el fortalecimiento institucional del SFHC				
	Experto Institucional	50.000	0	50.000
SUBTOTAL	-	50.000	0	50.000
Componente 2. Definición de Sistemas de Competencia Laboral y del Marco Nacional de Cualificación				
	Diseño conceptual y operativo de los sistemas de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales	120.000	0	120.000
	Diseño conceptual y de la estructura del Marco Nacional de Cualificaciones	50.000	0	50.000
SUBTOTAL		170.000	0	170.000

Actividad/Componente	Descripción	BID/ Financiamiento del Fondo	Contraparte local	Financiamiento Total
Componente 3. Diseño, Implementación y Análisis de una Encuesta a Empresas sobre la Formación de sus Recursos Humanos y su Productividad Laboral				
	Diseño e implementación de la Encuesta	300.000	100.000	400.000
SUBTOTAL		300.000	100.000	400.000
Componente 4. Socialización con el Sector Productivo				
	Eventos y actividades de socialización	50.000	0	50.000
SUBTOTAL		50.000	0	50.000
Gastos de Administración del PSG				
	Gastos por concepto del PSG	30.000	0	30.000
SUBTOTAL		30.000	0	30.000
TOTAL		600.000	100.000	700.000

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

A pedido explícito del Gobierno de Colombia [36705676](#), el Banco será el ejecutor de esta cooperación técnica. La Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) tendrá la responsabilidad general por la dirección, supervisión, y coordinación de la cooperación técnica. La Representación del Banco en Colombia (CAN/CCO) tendrá la responsabilidad de ejecutar los desembolsos. Esta ejecución se realizará en estrecha coordinación y colaboración con el Gobierno. La ejecución de esta cooperación por parte del Banco responde a la necesidad de contar con una institución neutral que garantice la participación de las siete instituciones públicas que han sido involucradas en la ENGRH, además del sector productivo.

La Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social tiene una amplia experiencia en el tema de formación profesional derivada de la ejecución de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas en casi todos los países de la región y estudios en la materia. Esta experiencia permitirá compartir lecciones aprendidas, así como también animar la participación de las instituciones que forman parte de la ENGRH en el desarrollo del SICECOL, del MNC y del SIL. Este conocimiento complementa la experiencia técnica en la ejecución de operaciones y amplia capacidad de interlocución y diálogo con el gobierno y el sector privado de los especialistas de la Representación del Banco en Colombia. Ambos aspectos contribuirán sustancialmente al logro de los objetivos de esta cooperación técnica.

Sin perjuicio de lo anterior, también se contará con el apoyo del DNP, a través de su Dirección de Desarrollo Social, que fungirá como institución contraparte y facilitará la coordinación con las otras instituciones públicas consideradas en la ENGRH y organizaciones del sector privado, como es por ejemplo el Consejo Privado de Competitividad. Por último, se aclara que las adquisiciones a las que dé origen esta cooperación técnica se llevarán a cabo de acuerdo a las políticas del Banco (Documentos GN-2349-9 y GN-2350-9).

VI. Riesgos del proyecto y otros temas

Un riesgo para esta operación se deriva de la falta de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en la ENGRH y la debilidad de la CIGERH para poder articularlas y coordinarlas. Al ser el organismo ejecutor, el Banco pretende mitigar el riesgo y promover una adecuada coordinación entre los actores, para lo cual está contratando con recursos transaccionales del préstamo CO-L1112 un experto en temas institucionales que será parte del equipo de proyecto. Por otra parte, el mismo proyecto considera el desarrollo e implementación de la estructura institucional que requiere el SFCH para cumplir con sus objetivos, lo cual garantiza la mejor coordinación de todas las partes involucradas.

Otro posible riesgo para la ejecución de esta cooperación técnica deriva de la importancia que los productos, o borradores de avance de la presente cooperación, estén disponibles en el tiempo oportuno a fin de efectuar el diseño de los componentes y actividades del préstamo CO-L1112. Para mitigar este riesgo, el Banco realizará una coordinación estrecha con el DNP y el DANE a fin de asegurarse que las condiciones previas estén listas a tiempo a fin de iniciar la ejecución ni bien estén disponibles los recursos de la cooperación; y adicionalmente que los consultores que participarán en el desarrollo del SICECOL y del MNC hayan sido identificados y preseleccionados con anterioridad.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Clasificación ambiental y social

Dada su naturaleza, no se prevé que esta cooperación técnica tenga impactos ambientales y sociales negativos. Por el contrario, la CT tiene como objeto contribuir con mejorar la efectividad de los programas laborales, por lo que sólo se esperan efectos sociales positivos. No se necesitará realizar estudios ambientales adicionales. El informe completo de salvaguardias ambientales y sociales se encuentra en [IDBDOCS-#36685874](#), el cual otorga la Categoría “C” a este proyecto.

Anexos:

Plan de Adquisiciones [IDBDOCS-#36700493](#)

Términos de Referencia

TOR 1	Desarrollo del Sistema de Competencias Laborales IDBDOCS-#36707296
TOR 2	Estructura Institucional Sistema Formación Capital Humano IDBDOCS-#36707530
TOR 3	Marco Nacional de Cualificaciones IDBDOCS-#36707574
TOR 4	Diseño, implementación y análisis de la Encuesta a Empresas sobre la Formación de Recursos Humanos y Productividad Laboral IDBDOCS-#36708604