



# PROYECTO "PROPUESTA DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA DEL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES PARA COLOMBIA"

## ENTREGABLE FINAL TOMO II: MODELO DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA DEL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

Preparado para Swisscontact por el Consejo Privado de Competitividad

Noviembre 24 de 2019



#### **TABLA DE CONTENIDO**

1.	INTRODUCCIÓN	6	
2.	METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA DE I-GO PARA EL MNC	8	
2.1 pro <sub>l</sub>	Consideraciones para el análisis de la viabilidad técnica, financiera y legal de la puesta de Institucionalidad y Gobernanza del MNC	8	
2.2	Consideraciones del análisis de las experiencias Internacionales	15	
2.3	El I-GO para el MNC	17	
2.4	Escenarios propuestos por nivel del MNC	23	
3.	DESARROLLO DE LA PROPUESTA SELECCIONADA DE I-GO DEL MNC	26	
3.1	Nivel de Política y Regulación del MNC	26	
3	.1.1 Aspectos generales	26	
3	.1.2 Análisis de viabilidad legal, financiera e implementación	29	
3.2	Nivel Estratégico	30	
3	.2.1 Aspectos generales	30	
3	.2.2 Análisis de viabilidad legal, financiera e implementación	34	
3.3	, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	-	
la e	structura del MNC	35	
3	.3.1 Escenarios para la I-GO del MNC del Nivel Operativo	39	
	3.3.1.1 Gobernanza e Institucionalidad Colectiva	41	
	3.3.1.2 Viabilidad jurídica, financiera e implementación	43	
	3.3.1.3 Gobernanza e institucionalidad no autónoma única	47	
	3.3.1.4 Análisis de ventajas de la creación de la Dirección de Cualificaciones en	el	
	MEN y MT 50,		 Deleted: 49
	3.3.1.5 Viabilidad jurídica, financiera e implementación	<u>55</u> ,	 Deleted: 54
3.4	Nivel de Implementación	<u>65</u> ,	 Deleted: 64
4.	HOJA DE RUTA PARA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA I-GO	<u>71,</u>	 Deleted: 70
4.1	Ruta de implementación para la fase inicial	<u>72</u> ,	 Deleted: 70
4.2	Ruta de implementación para la fase de transición	<u>81,</u>	 Deleted: 79
		,	



4.3 Rute	a de implementación para la fase de mediano plazo	<u>88</u> ,	Deleted: 87
5. ELE	MENTOS METODOLÓGICOS PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN	<u>93</u> ,	Deleted: 91
5.1 Eler	mentos para diseñar un mecanismo de seguimiento y evaluación para la		
impleme	entación del MNC y el I-GO del MNC	<u>93</u> ,	Deleted: 91
5.1.1	Definición de la estructura institucional para el seguimiento y la evaluación:	<u>93</u>	Deleted: 9
5.1.2	Proceso de definición metodológica de la evaluación:	95,	Deleted: 9
5.1.3	Establecer metas para el seguimiento y evaluación:	<u>95</u>	
5.1.4	Proceso de levantamiento de la información para el seguimiento y la		Deleted: 9
evalu	ación:	<u>97</u>	Deleted: 9
5.1.5	Operatividad para realizar el análisis de los resultados del seguimiento y la		
evalu	ación:	<u>98</u> ,	Deleted: 9
5.1.6	Socialización de los resultados e implementación de ajustes:	<u>98</u>	Deleted: 9
<b>de la I-G</b> 5.2.1 5.2.2	FO del MNC y posibles fuentes de la información Indicadores para hacer seguimiento y evaluación institucional Indicadores para hacer seguimiento y evaluación operativa:	99, 100, 101,	Deleted: 97 Deleted: 9 Deleted: 9
5.2.3	Indicadores para hacer seguimiento y evaluación de resultados:	<u>101</u>	
5.2.4	Indicadores para hacer seguimiento y evaluación de impacto:	<u>101</u>	Deleted: 9
			Deleted: 9
	nograma para implementar el seguimiento y la evaluación de la I-GO del MN	IC	
<u>102</u>			Deleted: 10
6. REC	COMENDACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC	<u>105</u> ,	Deleted: 10
7. CO	NCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	<u>107</u>	Deleted: 10
8. BIBI	LIOGRAFIA	<u>110</u> ,	Deleted: 10
ANEXO 1		1	





#### ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. NIVELES Y PROCESOS INSTITUCIONALES REQUERIDOS PARA LA IMPLEMEN' DEL MNC		
ILUSTRACIÓN 2. NIVELES DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA PARA EL MARCO NACION		
CUALIFICACIONES		
ILUSTRACIÓN 3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL POLÍTICA Y REGULACIÓN		
ILUSTRACIÓN 4. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL ESTRATÉGICO		
ILUSTRACIÓN 5. ROL ENTIDADES DE GOBIERNO DEL NIVEL ESTRATÉGICO		
ILUSTRACIÓN 6. ROL ENTIDADES DE EXTERNAS EN ÓRGANO CONSULTIVO DEL NIVEL ESTRA	TÉGICO.	
ILUSTRACIÓN 7. NIVEL OPERATIVO – MACRO-PROCESOS OPERATIVOS PARA LA CONSTRUCCI		
EVALUACIÓN DEL MNC	36	
ILUSTRACIÓN 8. VENTAJAS INSTITUCIONALIDAD COLECTIVA VS. ÚNICA NO AUTÓNOMA	40	
ILUSTRACIÓN 9. DESVENTAJAS INSTITUCIONALIDAD COLECTIVA VS. ÚNICA NO AUTÓNOMA.		
ILUSTRACIÓN 10. NIVEL OPERATIVO – ESCENARIO DE TRANSICIÓN – INSTITUCIONALIDAD		
COLECTIVA	42	
ILUSTRACIÓN 11. NIVEL OPERATIVO – ESCENARIO INSTITUCIONALIDAD ÚNICA NO AUTÓNO	MA 47	
ILUSTRACIÓN 12. ACCIONES NECESARIAS PARA VIABILIDAD DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONE		
ILUSTRACIÓN 13. ACCIONES NECESARIAS PARA VIABILIDAD DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONI		
ILUSTRACIÓN 14. VIABILIDAD TÉCNICA-VENTAJAS MEN		
ILUSTRACIÓN 15. VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA-VENTAJAS MEN		
ILUSTRACIÓN 16. VIABILIDAD TÉCNICA-DESVENTAJAS MEN		
ILUSTRACIÓN 17. VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA- DESVENTAJAS MEN	4	
ILUSTRACIÓN 18. VIABILIDAD TÉCNICA-VENTAJAS MT.		
ILUSTRACIÓN 19. VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA-VENTAJAS MT		
ILUSTRACIÓN 20. VIABILIDAD TÉCNICA-DESVENTAJAS MT		
ILUSTRACIÓN 21. VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA- DESVENTAJAS MT	54 <b>-</b>	
ILUSTRACIÓN 22. PROCESOS EXTERNOS CON LOS QUE SE RELACIONA EL MNC	66_	
ILUSTRACIÓN 23. ESTRUCTURA DEL NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC		
ILUSTRACIÓN 24. NIVELES INSTITUCIONALES COORDINACIÓN NACIONAL Y CONSEJOS SECTO	*****	
Y REGIONALES DE CUALIFICACIONES – COSERC		
ILUSTRACIÓN 25. HOJA DE RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL I-GO EN LA FASE INICIAL		
ILUSTRACIÓN 26. PROPUESTA DE PERFIL EQUIPO EN LA FASE INICIAL	73_	
ILUSTRACIÓN 27. CRONOGRAMA DE HOJA DE RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL I-GO EN LA FA	ASE	
INICIAL		
ILUSTRACIÓN 28. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL I-GO EN LA FASE DE TRAN		
ILUSTRACIÓN 29. CRONOGRAMA DE HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO I	V	
FASE DE TRANSICIÓN	<u>87</u>	
ILUSTRACIÓN 30. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO EN LA FASE DE MEI	DIANO	
PLAZO 2022-2026		

Deleted: 41

Deleted: 50
Deleted: 51
Deleted: 52
Deleted: 53
Deleted: 53
Deleted: 65
Deleted: 65
Deleted: 69
Deleted: 72
Deleted: 79

Deleted: 86

Deleted: 80

Deleted: 87



ILUSTRACIÓN 31. CRONOGRAMA DE LA HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE I	LA I-GO EN LA	
FASE DE MEDIANO PLAZO 2022-2026		Deleted: 90
ILUSTRACIÓN 32. ELEMENTOS PARA DISEÑAR UN MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVA	LUACIÓN	
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC		Deleted: 94
ILUSTRACIÓN 33. PROPUESTA DE INDICADORES PARA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE	ELA	
IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC.		Deleted: 97
ILUSTRACIÓN 34. PROPUESTA DE INDICADORES PARA ESTABLECER METAS DE OPERAC	IÓN,	
RESULTADOS E IMPACTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC		Deleted: 98
ILUSTRACIÓN 35. CRONOGRAMA DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN INS	STITUCIONAL	
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC		Deleted: 10
ILUSTRACIÓN 36. CRONOGRAMA DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PA	RA LA	
IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC	<u>103</u>	Deleted: 10
ÍNDICE DE TABLAS		
INDICE DE IABLAS		
TABLA 1. PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL RECURSO HUMANO EN EL GRUPO INTERNO	O DE	
TRABAJO PARA LAS VÍCTIMAS Y LA EQUIDAD LABORAL CON ENFOQUE DE GÉNERO	) EN	
MINISTERIO DEL TRABAJO.	45	
TABLA 2. PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MNC.	46	
TABLA 3. CÁLCULOS DE PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO REQUERIDO PARA LA I-GO	D DEL MNC.	
	<u>58</u>	Deleted: 57
TABLA 4. COSTOS UNITARIOS ASOCIADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE CATÁLOGOS DE		
CUALIFICACIONES	<u>61</u>	Deleted: 60
TABLA 5. COSTOS UNITARIOS ASOCIADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE CATÁLOGOS DE		
CUALIFICACIONES	<u>62</u>	Deleted: 61
TABLA 6. OTROS COSTOS ASOCIADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE CATÁLOGOS DE CUALI	FICACIONES	
	<u>62</u>	Deleted: 61
TABLA 7. COSTOS ASOCIADOS A LA PLATAFORMA DE INFORMACIÓN DEL SNC	<u>65</u> .	Dolotodi 64

TABLA 8. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES ANALIZADAS SEGÚN EL CONTINENTE.

Deleted: 64





#### 1. INTRODUCCIÓN

Este documento describe la Propuesta de Modelo de Institucionalidad y Gobernanza del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia (IGO-MNC), elaborada por el Consejo Privado de Competitividad (CPC), en el marco del Convenio de Cooperación Técnica celebrado para tal fin entre el CPC y Swisscontact en el año 2019.

La propuesta es el resultado de un proceso de construcción colectiva entre el equipo técnico del proyecto, conformado por el CPC y Fundación Corona, y los equipos técnicos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo que no solo lideran el proceso de implementación y consolidación del MNC sino que además son los beneficiarios de este convenio. Así mismo, la propuesta incorpora los aportes y retroalimentación técnica hecha por las entidades que integran el Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH) del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) a lo largo de la ejecución del proyecto.

La propuesta busca aportar al cumplimiento de los objetivos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la Agenda Nacional de Competitividad en relación con la consolidación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), particularmente en lo que se refiere a la definición de una arquitectura institucional y de gobernanza para el MNC que garantice su sostenibilidad y su articulación con los demás componentes del SNC.

El documento constituye la segunda parte del producto final en la ejecución del Convenio Técnico CPC-Swisscontact, cuyo objetivo es recoger los principales resultados de la ejecución del proyecto. Así, mientras el objetivo de la primera parte del entregable final (ver Tomo I) es presentar de manera ordenada y sistemática los antecedentes país en la construcción del MNC y en la configuración de su institucionalidad y gobernanza, en la segunda parte (Tomo II) se presenta la estructura general de la propuesta de IGO-MNC, acompañado del análisis de viabilidad técnica, legal y financiera a partir de se construyó la hoja de ruta para su implementación y su respectivo modelo de evaluación y seguimiento.



Cabe resaltar que lo presentado la propuesta que se desarrollará a lo largo de este documento parte de una propuesta modular, por escenarios, de las configuraciones posibles que pudiera adoptar el MNC en función de la experiencia acumulada por diferentes instituciones públicas y privadas en la construcción del MNC, que fue constantemente validada por los actores relevantes. La discusión acerca de la viabilidad de las diferentes alternativas de institucionalidad y gobernanza elaboradas por el equipo técnico y puestas a consideración de los Ministerios de Educación, Ministerio de Trabajo, DNP, SENA, Presidencia de la República, entre otras entidades, permitieron la celebración de acuerdos técnicos institucionales, los cuales constituyen la base de lo acá desarrollado.

El presente documento está conformado por siete secciones, siendo la primera de ellas esta introducción. En la segunda presenta los principales elementos metodológicos a partir de los cuales se desarrolla la propuesta de IGO-MNC. En la tercera se desarrolla la propuesta IGO-MNC, describiendo de manera detallada cada uno de los niveles institucionales y de gestión que la conforman.

La cuarta sección contiene la hoja de ruta para la implementación de la propuesta, la cual fue construida a partir del análisis de su viabilidad jurídica y financiera. La quinta sección presenta los principales elementos del modelo de evaluación y seguimiento del IGO-MNC, que permita evaluar el nivel de cumplimiento de sus objetivos. La sección sexta contiene lineamientos para la implementación de la propuesta y provee elementos técnicos que faciliten la toma de decisiones estratégicas y políticas que quedan pendientes, mientras que en la séptima se sistematizan una serie de recomendaciones generales sobre la sostenibilidad de la propuesta y algunas lecciones recogidas a partir del análisis de la experiencia internacional. Por último, la sección ocho concluye.





### 2. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA DE I-GO PARA EL MNC

El presente capitulo tiene como objetivo presentar elementos de análisis técnicos, financieros y legales que fundamentan la estructura institucional y gobernanza propuesta para el MNC.

### 2.1 Consideraciones para el análisis de la viabilidad técnica, financiera y legal de la propuesta de Institucionalidad y Gobernanza del MNC

Viabilidad Técnica. Para validar la viabilidad técnica de la propuesta el Equipo Técnico (ET) del convenio desarrolló un ejercicio metodológico denominado "Consulta inicial", cuyo propósito fue la recolección y sistematización de la información disponible relacionada con la conceptualización y diseño del MNC y con los esfuerzos realizados por avanzar en la estructuración de su esquema de institucionalidad y gobernanza.

Para tal fin, se definieron dos fases durante el proceso. La Fase I se concentró en la recolección y sistematización de información de fuentes secundarias y primarias, a nivel técnico, sobre los antecedentes del MNC y otras experiencias nacionales e internacionales que cumplían objetivos similares o complementarios a partir de documentos oficiales.

Por su parte, la Fase II, se centró en la recolección, sistematización y análisis de información primaria y secundaria recogida a través de entrevistas, encuestas de percepción y grupos focales para conocer la visión prospectiva de los actores, a nivel directivo, sobre el tipo de institucionalidad y gobernanza que consideran deseable para el MNC, la capacidad de las instituciones para materializarla, entre otros.

Con base en la información recolectada se realizó el análisis técnico, el cual se concentró en cuatro (4) tipos de hallazgos:



- **a.** Percepción y lecciones aprendidas sobre la experiencia del país en proceso de construcción del MNC.
- **b.** Percepción y expectativas sobre los posibles escenarios a construir.
- **c.** Capacidad técnica y financiera de los diferentes actores para participar en el proceso.
- **d.** Voluntad política/estratégica para desarrollar alguno de los escenarios propuestos.

Este análisis busca extraer los elementos más importantes y relevantes de la visión prospectiva de las entidades. Los hallazgos y las conclusiones derivadas de este proceso dependieron en gran medida de la disposición de las entidades para generar los espacios requeridos para la recolección de dicha información a través de las herramientas diseñadas.

**Viabilidad Legal.** Para establecer las consideraciones a tener en cuenta en el análisis de viabilidad legal se consideró el fundamento normativo en el que se apoya la propuesta de la institucionalidad y gobernanza (I-GO) del MNC, resultando preciso analizar: (i) si podrá ser efectivamente implementado mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, y (ii) quiénes podrían asumir competencias.

En Colombia, la potestad reglamentaria corresponde por regla general al Presidente de la República, aunque también puede ser ejercida, en eventos excepcionales por los ministros, los Directores de Departamentos Administrativos, y eventualmente por otros órganos del Estado.<sup>1</sup>

El ejercicio de la potestad reglamentaria supone la existencia de una materialidad legislativa, esto es, una norma de rango legal que debe ser desarrollada para lograr su adecuado cumplimiento. Sin embargo, la reglamentación debe circunscribirse estrictamente a lo establecido por el

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 14 de abril de 2010, Exp.: 31223. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



legislador.<sup>2</sup> No debe olvidarse que la regulación está siempre subordinada a la ley. Por tanto, no le es dable a la autoridad administrativa, extender su ámbito de aplicación, modificar su sentido, o contravenir otros asuntos normados por el órgano legislativo.

El PND sí cumple con los requisitos mínimos definidos por la propia Corte Constitucional para la reglamentación de una materia sometida a reserva de ley. De otra parte, por tratarse de un proceso cuyo desarrollo es prolongado y su actualización es permanente, debido a la constante evolución del mercado laboral, no es posible establecer "materialidad legislativa" más allá de la prescrita en el PND.

No obstante, debe tenerse presente que la reglamentación del MNC no puede desbordar lo prescrito en el proyecto de norma, ni modificar su sustancia. Esto supone que todos los procesos que se especifiquen en su reglamentación deben ser indispensables para la clasificación y estructura de las cualificaciones. No se pueden establecer procesos que no contribuyan a esta finalidad.

Con el fin de determinar qué entidades pueden desarrollar los proyectos y procesos que se enmarcan en I-GO del MNC, es indispensable examinar el alcance de la competencia en cabeza del Presidente de la República para distribuir asuntos entre las entidades bajo su tutela.

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política (CP), corresponde al presidente de la República: "Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos" (Const.,1991, art.189). Esta prerrogativa constitucional resulta esencial para asegurar el adecuado manejo de los asuntos a cargo del ejecutivo, en la medida en que confiere relativa flexibilidad en la determinación de qué entidad está en mejor capacidad de asumir un asunto.

<sup>2</sup> Ibíd. Como lo ha señalado el Consejo de Estado: "le está prohibido, socapa de reglamentar la ley, adicionar nuevas disposiciones, por lo que debe entonces, para asegurar la legalidad de su actuación, limitarse al ámbito material desarrollado por el legislativo".



Sin embargo, como bien lo advierte el propio Consejo de Estado, el ejercicio de esta facultad encuentra limitaciones razonables, como quiera que la distribución de negocios debe guardar congruencia con la naturaleza de las propias entidades. Así mismo, no debe contrariar en ningún evento la ley.

Por lo anterior, en la distribución de proyectos y procesos que se haga para implementar el I-GO del MNC, resulta esencial revisar la naturaleza y competencias específicas de las entidades a las que se pretenden asignar las funciones para asegurar que se pueda hacer mediante decreto reglamentario.

Resulta posible que el I-GO del MNC considere la creación de nuevas entidades para la implementación de los procesos y proyectos que le son propios. En este caso y sin importar el tipo de entidad que se pretenda crear³, deben tenerse en cuenta las reglas definidas por el legislador en el artículo 49 de la Ley 489 de 1998. En primer término, es el legislador quien debe crear la entidad. No es posible que lo haga el Presidente de la República mediante acto administrativo, pero sí mediante funciones legislativas conferidas de manera extraordinaria como lo prevé el numeral 10 del artículo 150 de la CP.

La iniciativa legislativa para la creación de entidades corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional. Con lo anterior se previene la creación de entidades que el ejecutivo considere inconvenientes o innecesarias. Otro de los puntos que se deben considerar en el diseño de la propuesta de I-GO de MNC, corresponde a la posibilidad de asignar funciones administrativas a particulares.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Los tipos de entidades que conforman la Rama Ejecutiva en el Orden Nacional se listan en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y corresponden a: 1. Del Sector Central: a) La Presidencia de la República; b) La Vicepresidencia de la República; c) Los Consejos Superiores de la administración; d) Los ministerios y departamentos administrativos; e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. 2. Del Sector descentralizado por servicios: a) Los establecimientos públicos; b) Las empresas industriales y comerciales del Estado; c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos; f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.



Según lo precisa Chávez Marín (2012)<sup>4</sup>, existen tres vías para que los particulares cumplan funciones administrativas, a saber: (i) que la CP se las asigne tal o cual función directamente, (ii) que la ley les adscriba una función administrativa, como sucede con las Cámaras de Comercio, a las que se les ha confiado la función de llevar el registro mercantil<sup>5</sup> y el registro único de proponentes<sup>6</sup>, por citar un ejemplo, y (iii) que se concedan en virtud de convenio según lo prescrito en los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998.

En relación con esta última modalidad –que no implica la aprobación de una ley-, el traslado de competencias es de carácter temporal,<sup>7</sup> y la entidad pública que transfiere las funciones ejerce control, vigilancia y orientación para asegurar el adecuado cumplimiento de los fines establecidos. Adicionalmente, profiere un acto administrativo en el que indica con precisión la función o funciones que se asignarán al particular y las calidades que éste debe cumplir a fin de que se pueda iniciar un proceso competitivo para seleccionarlo. Además, en el convenio que se celebre con el particular se deberán especificar las calidades que reúne éste, las condiciones específicas a que estará sujeto para el ejercicio de las funciones, la forma de remuneración que se fijará, la duración del encargo, y las garantías que debe prestar.<sup>8</sup>

Finalmente, existe otra vía de participación de los particulares que Chávez Marín (2012) clasifica dentro del tercer grupo, y tiene que ver con los convenios de asociación que pueden celebrar las autoridades administrativas con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 355 de la CP, y la creación de entidades de utilidad común de carácter mixto para el cumplimiento de finales estatales. Estas dos modalidades consagradas en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 merecen especial atención.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ver: Chávez Marín Augusto Ramón, Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual, 2012 Universidad del Rosario.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En virtud de lo dispuesto en el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> En virtud de lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 111 de la Ley 489 de 1998 podrá ser por máximo cinco (5) años.

<sup>8</sup> Ibíd.



Sobre los convenios de asociación, vale anotar que además de estar contemplados en la referida disposición constitucional constituyen una forma de que las entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad que cumplen labores de interés público puedan apoyar el desarrollo de la función administrativa propiamente dicha. La selección de estas entidades deberá adelantarse mediante proceso competitivo, salvo en las excepciones previstas en el Decreto 92 de 2017.

Por su parte, en lo que respecta a la constitución de entidades de utilidad común de carácter mixto, estas deben estar creadas en virtud de una ley o por autorización expresa de ésta. Por este motivo, la utilización de la anterior figura necesita de una norma de carácter legal que al menos autorice a la autoridad administrativa a crear este tipo de entidades mixtas.

**Viabilidad Legal.** Desde el punto de vista metodológico para el análisis de viabilidad financiera de la propuesta de I-GO, se tomará en cuenta los lineamientos sobre el cierre financiero de los proyectos de inversión pública establecidos por el Departamento Nacional de Planeación<sup>9</sup>, DNP, el Manual de Valoración y Cuantificación de Beneficios, y varios conceptos relacionados de la misma entidad.

En este sentido, el costo del proyecto será equivalente a la suma de los costos asociados al modelo institucional seleccionado, los costos de cada proceso necesario para la construcción de catálogos de cualificaciones (para 23 áreas de cualificación entre 2019 y 2022), el costo de articulación y gestión al Sistema de Información que se encuentra desarrollando el Ministerio de Trabajo (MT), los costos de funcionamiento o de seguimiento y evaluación, entre otros.

Metodológicamente, el primer paso consiste en establecer una estructura de costos qué, al equipararse con sus fuentes de financiación, permita un cierre financiero del proyecto.

<sup>9</sup> Versión 4.0 del documento con fecha de octubre de 2015, rescatado el 13 de mayo de 2019 de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Cierre%20financiero%20y%20estudi os%20y%20diseños.pdf.



Para establecer una estructura de costos se procederá a clasificar cada uno de los procesos en tres etapas: (i) pre-inversión, (ii) inversión y (iii) operación. Cada proceso pertenecerá a una sola etapa, y dentro de dicha etapa los costos se discriminan según los periodos en los que se planea causar el costo, de tal manera que se construye el flujo de costos del proyecto<sup>10</sup>.

El número de periodos que se utilizan en la etapa de inversión se denomina el horizonte de inversión. Por su parte, el número total de periodos del proyecto, que incluye adicional a los de pre-inversioón e inversión, aquellos destinados a la operación, se denomina el horizonte de evaluación (DNP, 2015).

En este ejercicio el número total de periodos de los proyectos será de tres años, que empatan con las fases inicial, intermedia y final del Sistema Nacional de Información de Cualificaciones que a su vez permiten llegar al 100 por ciento de la implementación inicial del MNC.

Está claro entre los actores involucrados en el MNC, según lo señalan los resultados preliminares de las entrevistas de la Fase II, que la construcción de los catálogos de cualificaciones es muy costosa y que su costo debe reducirse, pero también señalan que esto implica identificar la diferencia de costos entre las entidades y definir estándares.

La anterior percepción probablemente se generó debido a que el costo de los primeros catálogos ha sido impactado por las circunstancias en las que se han desarrollado los ejercicios iniciales, en especial, porque han sido parte del proceso de verificación de los elementos metodológicos, no existía la suficiente experiencia en el país para ejecutar estos procesos, la falta de coordinación entre entidades y la dispersión de la información que se necesita para su diseño.

El costo se seguirá reduciendo en la medida que se avance en la estandarización y se generan economías de escala, si bien hay que prever

 $<sup>^{\</sup>rm 10}$  Esto será utilizado para identificar posteriormente las fuentes de financiación.



los costos inherentes a la actualización de las cualificaciones y su garantía de calidad.

#### 2.2 Consideraciones del análisis de las experiencias Internacionales

En entregables anteriores, se analizó de manera exhaustiva la experiencia internacional, no solamente respecto a la estructura de los Marcos de Cualificaciones en el mundo, sino adicionalmente, a sus estructuras de institucionalidad y gobernanza en varios países. A partir del recuento de estas experiencias, se expresan algunas de las razones detrás de la creación de los marcos de cualificaciones (MC) y el impacto que han tenido en la evolución de distintos sistemas educativos a nivel nacional y regional.

En una primera aproximación, se enumeraron varios ejemplos de experiencias internacionales, profundizando en la experiencia de dieciséis (16) países seleccionados para derivar conclusiones generales acerca de la estructura institucional adoptadas para hacer frente al objetivo de crear, operar y actualizar sus MC.

Adicionalmente, se realizó un análisis más detallado para seis (6) países (Ecuador, España, Reino Unido, Escocia, Irlanda y Australia) para identificar elementos de su estructura de gobernanza e institucionalidad relacionada y las ventajas y/o desventajas de asumir elementos de estas experiencias para el I-GO del MNC en Colombia. En esta muestra también se incluyó Estados Unidos ya que, a pesar de que no cuenta con un MC, podía aportar ciertos elementos específicos como lecciones aprendidas para el caso colombiano con base en su experiencia en el diseño de O\*NET.

A continuación se exponen las principales conclusiones derivadas de este análisis y que se consideraron claves para la construcción de la propuesta de I-GO para Colombia:



- i. Los marcos de cualificaciones surgen como un esfuerzo para dar mayor coherencia y legitimidad a los sistemas educativos y contar con la participación efectiva del mundo del trabajo. Por ello, cada país, conforme a su estructura economía, su contexto cultural, y sus esquemas educativos y de formación, ha defino el tipo de marco de cualificaciones que se ajuste a sus necesidades e intereses de implementación y que sea viable implementar de acuerdo con el contexto.
- ii. Una buena parte de los MC estudiados han desarrollado cualificaciones para todos los niveles educativos. Sin embargo, España y los países de América Latina han centrado el desarrollo de sus MC en la formación profesional, posiblemente por la baja valoración de la formación técnica y, posiblemente, porque la oferta está segmentada entre formación académica y tecnológica. Así, si uno de los propósitos del MNC es la articulación entre diferentes niveles y subsistemas de educación, Colombia tiene el reto de establecer una estructura institucional que fomente la participación de todos los sectores.
- iii. La creación de una Agencia y/o entidad autónoma dedicada al diseño, creación, implementación y actualización del MNC es un proceso que se observa sistemáticamente en los países en los que el nivel de implementación es alto. América Latina todavía no tiene suficiente experiencia, a excepción de Jamaica, en la configuración de este tipo de arreglos.
- iv. Todas las experiencias revisadas tienen una institucionalidad que se relaciona con el sector público. **Ninguna declara inversión privada**.
- v. La mayoría de las experiencias centran la institucionalidad en el desarrollo del MNC. Sin embargo, para el caso de Escocia, la institucionalidad creada tiene además funciones para desarrollar procesos de aseguramiento de calidad, evaluación y certificación.
- vi. En casi la totalidad de estas experiencias, existe un Consejo o Comité Directivo que tiene un tamaño promedio entre 10 y 20 personas.
- vii. **El tamaño de las institucionalidades creadas es bastante diverso**. Sin embargo, las que cubren solo competencias en cuanto a la creación



el MNC tienen aproximadamente 50 personas. Nuevamente el caso de Escocia es especial y su Agencia de Cualificaciones tiene cerca de mil (1.000) funcionarios.

Un mayor detalle de los antecedentes de la experiencia internacional se puede observar en el Tomo I, mientras que el Anexo 1 de este documento contiene más información acerca de las estructuras de I-GO de los diferentes países analizados.

#### 2.3El I-GO para el MNC

Las características de la institucionalidad y la gobernanza para el MNC están delimitadas por los objetivos, principios y el enfoque mismo del MNC. De estos se derivan, precisamente, unos niveles de gestión y una estructura institucional que favorece para la implementación o usabilidad del MNC en Colombia.

En ese sentido, se debe iniciar indicando que, hasta la fecha, varios actores del Gobierno Nacional han participado directa o indirectamente en el diseño de las cualificaciones, concentrando sus esfuerzos en lograr pertinencia, eficiencia, eficacia y articulación en cada uno de los procesos. Sin embargo, el no contar con un marco institucional que guíe estas acciones, se podría generar posibles desfases temporales, falta de pertinencia en los contenidos requeridos y ejecutados, y problemas de articulación de los procesos que se incluyen en el diseño metodológico del MNC y su relacionamiento con el resto de los componentes del SNC.

Lo anterior podría tener efectos en las acciones que realiza cada uno de los actores, principalmente en lo relacionado con el cierre de brechas de capital humano en cantidad (déficit o ausencia de programas y capital humano presente en diferentes sectores y/o regiones); calidad (insatisfacción de los empresarios en cuanto al nivel de logro de competencias genéricas y específicas del capital humano disponible); y de pertinencia (relacionada con el desajuste de la oferta educativa o formativa, con respecto a las necesidades del sector productivo).

#### fundación COrona



Por esta razón, el propósito de esta propuesta es definir el esquema institucional y de gobernanza que se considera más apropiado dado el contexto y restricciones legales y financieras analizadas, con base en los consensos celebrados entre los actores más relevantes a lo largo de la ejecución del convenio.

Este amplio espectro de actores, roles y funciones implica que la propuesta del I-GO del MNC debe derivar en un esquema flexible, en el que los actores participantes podrán vincularse y salir sin generar impactos en la ejecución de los procesos. Por ello, la estructura del I-GO establecerá y se enfocará en 4 niveles de gestión: 1) nivel de política y regulación, (2) nivel estratégico, (3) nivel operativo y (4) nivel de implementación. La propuesta por niveles de gestión evitaría que los procesos y funciones a cargo de cada uno de ellos se queden inactivos en la eventualidad de cambios en los agentes que participan del esquema institucional o de gobernanza.

Finalmente, esta propuesta establece objetivos y metas concretas. El propósito del I-GO del MNC, más que establecer la viabilidad para la creación y funcionamiento del instrumento, es que ésta cumpla sus propósitos de mejorar la calidad y pertinencia de la educación y formación, el encuentro entre demanda y oferta laboral, así como mejorar la disposición de capital humano que permita cerrar las brechas antes descritas.

Por lo anterior, el objetivo de la I-GO del MNC es establecer la arquitectura de instituciones y de gobierno, así como el desarrollo y articulación de los procesos, que permitan construir, implementar, mantener y actualizar para Colombia el Marco Nacional de Cualificaciones y los catálogos de cualificaciones para diferentes áreas de cualificación de manera continua y sostenible.

La propuesta de I-GO está guiada por los siguientes principios rectores, los cuales permitirán el cumplimiento de los objetivos del MNC y, de esta



manera, tener impacto en usuarios internos en términos de instituciones y externos como y sector productivo, entre otros<sup>11</sup>:

- **EFICIENCIA:** la estructura del MNC contemplará la combinación más eficiente de los procesos y la participación de los diversos actores involucrados en la construcción del MNC.
- ARTICULACIÓN: la estructura de I-GO del MNC responderá y se articulará con procesos externos en el contexto del SNC y otros que requieran el uso o usen como referencia el MNC, para aumentar su impacto.<sup>12</sup>
- **FLEXIBILIDAD:** la estructura de I-GO definirá metodologías, esquemas de operación, resultados, productos e impactos que tengan en cuenta las necesidades de los diferentes actores que participan en la construcción y/o implementación del MNC.
- CALIDAD: la estructura del I-GO responderá a los lineamientos y normatividad asociada al aseguramiento a la calidad, siendo este elemento uno de los pilares angulares de la propuesta. Así mismo, tendrá la calidad como elemento transversal, no solo para las instituciones, sino para los usuarios y sector productivo.
- **TRANSPARENCIA:** la estructura del I-GO fomentará un sistema de información claro, y eficiente que facilite a los usuarios el acceso al MNC.
- INNOVACIÓN: la estructura del I-GO establecerá los mecanismos que permitan hacer vigilancia a los cambios que se den en los elementos y procesos que hacen parte de la herramienta, así como los procesos que permitan crear cambios innovadores en los procesos que hacen parte de la esta y, por tanto, sus resultados e impactos.

-

<sup>11</sup> Documento MEN - MNC

<sup>12</sup> Documento MEN - MNC



 INCLUSIÓN: la estructura del I-GO contendrá los procesos o mecanismos de inclusión de todos los actores que requieran hacer parte del proceso de diseño, construcción e implementación del MNC.

Teniendo en cuenta la experiencia del país en los diferentes ejercicios de diseño de cualificaciones y catálogos de cualificaciones, así como de los procesos paralelos a la consolidación de una arquitectura institucional para el MNC que las instituciones vienen desarrollando, una de las características que determinan la probabilidad de articulación de los diferentes niveles de gestión es el grado de concentración institucional y/o de procesos.

Con el fin de brindar un marco de análisis para establecer las opciones de gobernabilidad para el MNC, se establecieron las siguientes cuatro definiciones para evaluar el nivel de concentración y/o desconcentración del I-GO del MNC:

- Concentración de Niveles de Institucionalidad: se presenta cuando los procesos para la estructuración del MNC se concentran en una sola entidad todos los niveles institucionales. Este es el caso del proceso de normalización de competencias en el SENA, en la medida que, sobre este proceso, la toma de decisiones de normalización, el diseño, la planeación, incluso la evaluación de impacto ha sido gestionada al interior de dicha entidad.
- Desconcentración de Niveles de Institucionalidad: se evidencia cuando en cada nivel de institucionalidad aplicado sobre un proceso participan actores diferentes. Uno de los procesos que tiene relación con el MNC que, en algún grado, tiene este esquema de desconcentración de niveles de institucionalidad es el Sistema de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. Hay elementos que no hacen tan puro ese modelo, sobre todo porque administrativamente las tres instancias se manejan de manera



centralizada por el MEN, pero en la práctica cada una de las instancias respeta las decisiones de las demás.

- Concentración de Procesos: referencia un modelo de gestión en el que todos los procesos son ejecutados por el mismo actor. Este fue el perfil institucional de los primeros ejercicios de diseño de cualificaciones y de construcción de catálogos de cualificaciones, tales como los adelantados en el marco del convenio firmado entre PNUD y el Ministerio de Educación (MEN). En estos casos, el equipo técnico seleccionado para tal propósito se encargó de todos los procesos. Para algunas acciones este equipo técnico buscó apoyo en algunas entidades y/o actores, pero la responsabilidad sobre la construcción del Catálogo recaía sobre el equipo técnico bajo la supervisión técnica del MEN.
- Desconcentración de Procesos: corresponde a un modelo de gestión operativa donde cada uno de los procesos es desarrollado por actores independientes. Una experiencia que ejemplifica este grado de desconcentración es la Estrategia de Reducción de la Pobreza Extrema de la Red Unidos. Esta Red ya no recibe este nombre, pero sus objetivos y procesos son liderados por la Subdirección General de Superación de la Pobreza del Departamento de la Prosperidad Social (DPS)<sup>13</sup> y cada entidad que participa en la estrategia de reducción de la pobreza cumple funciones específicas sobre la población focalizada y rinde cuentas a una comisión general.

A partir del significado de la definición de la concentración y/o desconcentración en estos contextos, su aplicación a la estructura de niveles de institucionalidad y procesos requeridos para el MNC permite definir al menos cuatro escenarios relacionados con el tipo de gobernanza que podría aplicarse al I-GO del MNC:

<sup>13</sup> Revisar organigrama de la entidad: http://www.dps.gov.co/ent/gen/SitePages/Organigrama.aspx



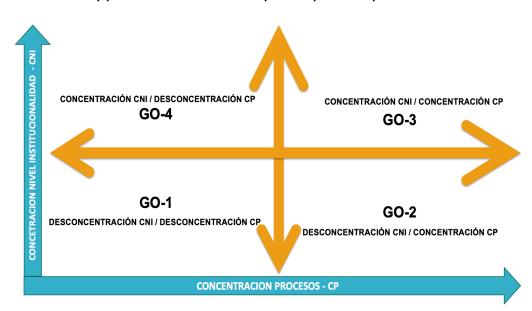


Ilustración 1. Niveles y procesos institucionales requeridos para la implementación del MNC.

Fuente: Elaboración del ET.

- Cuadrante GO-1 Desconcentración de niveles institucionales y desconcentración de procesos: en este caso los niveles institucionales son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva, mientras que los procesos son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva.
- Cuadrante GO-2 Desconcentración de niveles institucionales y concentración de procesos: en este caso los niveles institucionales son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva, pero los procesos son desarrollados por la misma institución y/o actor.
- Cuadrante GO-3 Concentración de niveles institucionales y concentración de procesos: en este caso tanto los niveles



institucionales, como los procesos son desarrollados por la misma institución y/o actor.

 Cuadrante GO-4 - Concentración de niveles institucionales y desconcentración de procesos: en este caso los niveles institucionales son desarrollados por la misma institución y/o actor, pero los procesos son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva.

Lo anterior permitió tener un esquema que identifica elementos detallados de los niveles y procesos que están presentes y se ejecutan en la construcción del MNC y los catálogos de cualificaciones. Así mismo, se propone una línea de análisis para el posible esquema de gobernanza, que centra su atención en la combinación que pueda darse entre niveles institucionales y procesos, y el grado en que puedan estar concentrados o desconcentrados configura las opciones de modelo de gobernanza.

#### 2.4 Escenarios propuestos por nivel del MNC

A partir de la metodología establecida, se plantean cuatro (4) niveles de institucionalidad en el proceso de diseño, implementación y actualización del I-GO del MNC (Ilustración 2).

llustración 2. Niveles de Institucionalidad y Gobernanza para el Marco Nacional de Cualificaciones

1 NIVEL DE POLÍTICA Y REGULACIÓN

2 NIVEL ESTRATÉGICO

3 NIVEL OPERATIVO: CONSTRUCCIÓN, CALIDAD, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE MNC Y CUALIFICACIONES

4 NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

Fuente: Elaboración del ET.



Si para cada nivel de esta institucionalidad hay personas y/o agentes diferentes, se considera que el nivel de concentración institucional es nulo, pero si todos estos niveles están bajo una sola institucionalidad y participan las mismas personas y/o agentes, se consideraría un modelo totalmente concentrado.

Las posibles opciones que se presentan deberán ser evaluadas bajo los siguientes criterios:

- Participación de actores: la opción a seleccionar debe garantizar la participación de todos los actores que se requiere en el diseño, implementación y actualización del MNC y los catálogos de cualificaciones.
- **Viabilidad política:** la institucionalidad propuesta debe corresponderse con los lineamientos de política pública y generar un esquema equilibrado, donde puedan valorarse diferentes opiniones y visiones técnicas y políticas sobre los temas a desarrollar.
- Valoración institucional: dada la gran diversidad del perfil de los actores que deberán participar en el proceso de diseño, implementación y actualización del MNC y de los catálogos de cualificaciones, la institucionalidad que se cree debe generar la mayor credibilidad y aceptación, y debe ser capaz de generar liderazgo y suficiente valoración para que sus mandatos sean adoptados por todos los actores.
- Independencia: si bien esta institucionalidad debe crearse de acuerdo con los lineamientos de política pública y debe incorporar a todos los actores relevantes, también debe velar por la independencia y evitar posibles interferencias que no vayan en la línea de mejorar la calidad de la educación y la formación de manera continua.
- Estructura y viabilidad legal: dado que hoy no hay suficiente capacidad institucional en las entidades públicas para sustentar el diseño, implementación y actualización del MNC, cualquier opción





- de estructura institucional generará una reforma normativa. Por tanto, la opción a elegir debe tener viabilidad legal.
- Estructura, viabilidad y sostenibilidad financiera: el análisis financiero de las alternativas informará cuál de las opciones requieren mayor o menor inversión. Así mismo, permite identificar si existen las fuentes de financiamiento para implementar una determinada estructura y si estas permitirán su sostenibilidad.





#### 3. DESARROLLO DE LA PROPUESTA SELECCIONADA DE I-GO DEL MNC

La siguiente sección desarrolla la propuesta seleccionada para I-GO del MNC en cada uno de los cuatro niveles y bajo un análisis legal, financiero y de implementación, que tiene como punto de partida los escenarios de institucionalidad desarrollados en la sección anterior.

La propuesta final ha sido construida con rigor metodológico y con la articulación de las instituciones involucradas en los procesos del MNC. El ejercicio constructivo se surtió en dos momentos: 1) propuesta de diferentes escenarios por niveles desde el ET (ver sección 2.3), y 2) la selección de una única instancia definitiva en talleres de consenso con los ministerios beneficiarios del convenio y otras entidades relevantes<sup>14</sup>.

Con base en lo anterior, a continuación se describen los escenarios seleccionados en consenso para cada uno de los niveles de gestión por las entidades como propuesta de institucionalidad y gobernanza, así como sus objetivos y alcance. Es importante mencionar que estos corresponden a los niveles propuestos por el ET y que describe la Figura 2, a saber: (1) nivel de política y regulación, (2) nivel estratégico, (3) nivel operativo y (4) nivel de implementación.

#### 3.1 Nivel de Política y Regulación del MNC

#### 3.1.1 Aspectos generales

Este nivel se refiere a la estructura en la que se organizarán los agentes que se encargarán de formular y desarrollar la política y la regulación requerida para el mantenimiento, actualización e implementación del MNC.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Estas sesiones tuvieron lugar en el mes de septiembre de 2019. Participaron el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, DNP, SENA, Presidencia de la República, Fundación Corona, Swisscontact y el equipo técnico del CPC.



En primer lugar, para que el MNC tenga un rol importante dentro de la política pública en el país y se articule adecuadamente con otras herramientas e iniciativas, se debe presentar y dar trámite a procesos de reglamentación y desarrollo de política. Al ser este es un proceso dinámico, es fundamental establecer los mecanismos disponibles para que los avances adicionales que se requieren en materia de reglamentación tomen lugar en el momento y forma adecuada y pertinente.

Por eso, se sugiere en esta propuesta establecer una línea de contacto sistemático con la rama legislativa, a través de su articulación con las instancias de gobierno que tienen competencias en el desarrollo del MNC e iniciativa legislativa. Lo anterior, con el fin de presentar informes de los elementos avanzados para la creación y ejercicios iniciales del MNC, así como informes de los elementos legales que se requerirán desarrollar en el futuro. Es importante aclarar que, si bien no todos los temas de reglamentación han de tener un trámite legislativo, una instancia de este nivel aporta al posicionamiento desde la política pública y robustecería la legitimidad del MNC.

Este diálogo permitirá mantener informados y atentos de los avances a los agentes que en todo momento tienen la competencia de establecer las prioridades en los procesos de reglamentación. Adicionalmente, como buena práctica y teniendo en cuenta que los temas concernientes al desarrollo, implementación y ajuste del MNC son técnicos y el desarrollo de los diálogos alrededor de este tema requieren un nivel básico de conocimiento de los conceptos utilizados, es deseable que los miembros del poder legislativo participen constantemente en los procesos de discusión y socialización de resultados.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la relación que se estableció formalmente entre el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y el SNC, poniendo al primero a la cabeza de las decisiones de política que conciernen a la gestión del talento humano, se establece como propuesta dentro de la estructura de I-GO del MNC diseñar el vínculo institucional y los canales de comunicación entre los equipos técnicos y operativos, y las instancias de política y regulación.



De esta manera, el SNC establecerá la relación entre los elementos técnicos y operativos de cada uno de sus componentes y conforme a esto, el SNCI definirá los elementos estratégicos de política.

Este esquema institucional y vínculo se pueden dar bajo el esquema representado en la llustración 3.



llustración 3. Estructura institucional del nivel Política y Regulación.

Fuente: Elaboración del ET.

Bajo este modelo de institucionalidad, se plantea al MEN y a MT como las carteras de gobierno encargadas de impulsar, promover y dar trámite legislativo a las iniciativas relacionadas con el MNC.

Adicionalmente, se proyecta al Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGRH) como la instancia que permitiría articular las decisiones del SNCI y el SNC, pues esto permite simplificar y compatibilizar las decisiones de cada sistema. En este aspecto se debe enfatizar que es deseable que la CTGRH debe tener la participación de nivel de viceministros con delegación de directivos.

Por último, se propone que la Secretaria Técnica del CTGRH sea asumida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) teniendo en cuenta su rol



transversal en el ejercicio del MNC, el SNC y SNCI; porque a su cargo se encuentran otras secretarias técnicas dentro del SNCI —lo cual permitirá mejorar la coordinación entre diferentes instancias—; y por su rol estratégico de planeación y seguimiento que ejerce esta institución a nivel Nacional.

#### 3.1.2 Análisis de viabilidad legal, financiera e implementación

En este primer nivel del I-GO se define con claridad las entidades a cuyo cargo está la definición normativa y de política del MNC. Así, en la cúspide del poder constituido se encuentra el Congreso de la República, que en virtud de la cláusula general de competencia está llamado a establecer las normas de carácter general y abstracto en relación con la materia. Dichas normas deben aprobarse siguiendo un trámite previamente definido, que comprende cuarto debates. De estos cuatro debates, dos se surten en las comisiones sextas constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y de Senado de la República<sup>15</sup> en razón a la naturaleza del asunto. Los dos debates restantes se deben surtir ante la plenaria de estas corporaciones.

Las normas que profiere el Congreso de la República de acuerdo con el trámite establecido deben ser ejecutadas debidamente por la Rama Ejecutiva del Poder Público que encabeza el Presidente de la República, y quien forma gobierno en los diferentes ramos de la administración con sus respectivos ministros y directores de departamento administrativo. En la materia específica las carteras que ejercerán la iniciativa legislativa serán el MEN y MT. Para lograr la debida ejecución de las leyes el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria.

En ejercicio de esta potestad, el Presidente de la República ha organizado por medio del Decreto 1651 de 2019, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), establecido en el artículo 172 del PND. De acuerdo con lo dispuesto en el citado decreto que modifica el artículo 2.1.8.2.4. del Decreto 1081 de 2015, se crea el Comité Ejecutivo del SNCI como cuerpo de

.

<sup>15</sup> Ver Ley 5 de 1992



dirección del referido sistema administrativo. Así mismo, se crea el Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano que sirve como instancia de apoyo en estos asuntos específicos.

Como se refirió anteriormente, este será el punto de conexión entre el SNCI y el SNC. Este Comité Técnico tendrá como Secretaría al DNP. Lo anterior resulta posible y congruente de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.8.2.9 del Decreto 1081 de 2015 que dispone: "Cada uno de los comités técnicos tendrá una secretaría técnica, la cual será definida en su acto de creación". Por este motivo, para poner en funcionamiento la estructura recién referida, es necesario que en el decreto de organización del SNC se especifique que participará como instancia de apoyo el Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano y que el DNP servirá como Secretaría Técnica. La sola expedición del decreto bastará para poner en funcionamiento este primer nivel de política y regulación, habida cuenta que el SNCI ya se encuentra organizado en virtud del Decreto 1651 de 2019.

En este sentido, el nivel de política y regulación para el I-GO del MNC tiene un impacto menor en términos de costos, más allá de algunos recursos logísticos que debería proveer el Departamento Nacional de Planeación como Secretaría Técnica. En términos de financiamiento, lo propuesto es congruente con lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

#### 3.2 Nivel Estratégico

#### 3.2.1 Aspectos generales

Bajo el marco regulatorio y de política existente, esta propuesta sugiere la creación de una instancia en la que se establezcan las líneas estratégicas para el desarrollo del MNC y se tomen las decisiones técnicas requeridos para alcanzar los objetivos de esta herramienta (Ilustración 4).

La diferencia ente el Nivel de Política y Regulación y el Nivel Estratégico radica en el alcance de sus definiciones y las herramientas que se utilizarán en cada instancia. El primero, definirá elementos con un amplio espectro de



aplicación, como lo son los requerimientos legales y lineamientos de política, tal como sucedió con la aprobación realizada por el Congreso de la República al crear el SNC y sus diferentes Subsistemas. Sus herramientas son las leyes, Conpes, y lineamientos generales de política, entre otros.

En el caso del nivel estratégico, los alcances de sus mandatos tendrán un espectro más centrado en los componentes propios de la herramienta MNC y su cadena de valor, tales como definir sobre aspectos técnicos, metodológicos y operativos del diseño de catálogos de cualificaciones.

**NIVEL** Sistema Nacional de **ESTRATÉGICO** Cualificaciones MEN (Voz y voto) Comité Ejecutivo SNC MT (Voz y voto) (Ministr@s o Viceministr@s delegados) OTROS (Voz) Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano **Organo Consultivo** (Directivos) **MNC Grupo Operativo** Grupo Calidad ORGANOS Grupo Seguimiento y Evaluación Grupo de Implementación

Ilustración 4. Estructura institucional del nivel estratégico

Fuente: Elaboración del ET.

Se evidencia entonces una articulación con la línea planteada en el nivel de política y regulación, indicando que el MEN y MT deberían estar en el nivel de regulación, abajo en línea organizativa el SNCI y el SNC, y desde allí la instancia definida como Comité Técnico (CTGRH).

El Comité Ejecutivo del SNC estará compuesto por los Ministerios de Educación y Trabajo (con voz y voto), y allí mismo participarán con voz, pero



sin voto otros actores como el Ministerio de Industria y Comercio, Presidencia de la República, DNP, SENA, DAFP.

El CTGRH tendrá como soporte para la toma de decisiones estratégicas dos instancias: (1) los grupos de trabajo que den soporte en cada una de las líneas estratégicas y operativas del MNC y (2) un órgano consultivo.

Los **Grupos de Trabajo** corresponde a operativo, calidad, seguimiento y evaluación, e implementación. Estarán compuestos por los niveles técnicos de cada una de las instituciones con competencias dentro del MNC (MEN, MT, SENA, DNP, DAFP, MCIT, DANE, MHCP, COLCIENCIAS<sup>16</sup>):

- El **Grupo de Trabajo Operativo** tendrá a cargo el diseño metodológico del MNC, presentará la planeación al CTGRH y coordinará el desarrollo e implementación del MNC y los catálogos de cualificaciones.
- El Grupo de Trabajo de Calidad presentará al CTGRH las cualificaciones y catálogos de cualificación para ser aprobados en concordancia con los sistemas de aseguramiento de la calidad del sistema educativo y formación junto con los requisitos de calidad del MNC.
- El **Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación** presentará a la CTGRH los productos, resultados e impactos alcanzados en el proceso de diseño, construcción, ajuste e implementación.
- El **Grupo de Trabajo de Implementación (GTI)** presentará al CTGRH los resultados de implementación del MNC en los procesos donde se defina el uso de esta herramienta.

Estos grupos de trabajo los conforman actores de diferentes entidades, de acuerdo con los roles que se describen en la ilustración 5. A continuación, se presenta la matriz de actores de gobierno dentro de cada uno de los grupos de trabajo y los roles que cada uno de estos debería desempeñar:

 $^{16}\,\mathrm{Y}$  cuando entre oficialmente en funcionamiento, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

\_





**GRUPO DE** MT **MCIT SENA DNP OTROS MEN TRABAJO** Líder decisiones Líder decisiones DANE apovo operativas diseño Líder consulta/ operativas técnico v DAFP **OPERATIVO** caracterización cualificaciones v comunicación con Apovo técnico con Empleo sectorial v análisis de catálogos de Sector Productivo público cierre de brechas cualificacione Líder aprobación cualificaciones y **CALIDAD** catálogos de cualificaciones **SEGUIMIENTO** Lider decisions de S&E \*Este rol puede cambiar Y EVALUACIÓN en el corto y mediano plazo cuando se asuma la institucionalidad Decisiones única no autónoma o Líder decisiones implementación implementación

implementación

con políticas de

productividad

formación para el

trabajo. Certificación

Diseño de

programas SENA

Ilustración 5. Rol Entidades de Gobierno del nivel estratégico.

Fuente: Elaboración del ET.

con ES y ETDH y

sistemas de

**IMPLEMENTACIÓN** 

Por su parte el **Órgano Consultivo**, estaría compuesto por los representantes de cada grupo de trabajo. Ello garantizaría que en un ejercicio de representación se contaran con los insumos suministrados por cada uno de estos, tales como necesidades de cada uno de los sectores, principales brechas que se evidencien desde cada grupo, información estadística que permita la evolución continua del proceso y las principales necesidades desde cada sector, entre otros. Así mismo, en esta instancia se ubicarían actores externos involucrados en cada grupo de trabajo (ej. gremios, empresas no agremiadas, trabajadores, estudiantes, profesores, Instituciones IES IFTDH, Mesas Sectoriales, CONACES, SCAFT, CNA, CESU y CONAFT).

De esta manera, se evidencia que el órgano consultivo busca tener representación de múltiples actores asociados al MNC, y en un propósito de representación e igualdad cada uno de ellos cuenta con diferentes roles, tales como el suministro de información para la toma de decisiones, participación en la construcción de cualificaciones, participación en la aprobación del MNC y de las cualificaciones, apoyo para el proceso de implementación en el sistema de certificación, entre otros.





A continuación, se presenta la matriz de actores externos que deberían formar parte del Órgano Consultivo, y su rol esperado dentro de esta instancia:

ÓRGANO **SEGUIMIENTO Y OPERATIVO CALIDAD IMPLEMENTACIÓN EVALUACIÓN CONSULTIVO** Entregan info y participan en proceso de construcción qualificaciones **Gremios** Participan de aprobación MNC y cualificaciones Entregan info y participan en proceso de construcción qualificaciones Participan de aprobación MNC y cualificaciones Empresas no agremiadas Participan de aprobación MNC y cualificaciones Apoyan proceso de implementación en sistema de Certificación y SPE **Trabajadores** Entregan info Participan de aprobación MNC y cualificaciones **Estudiantes** Entregan info Participan de aprobación MNC y **Profesores/instructores** Académico/Experto independiente para proceso de S&E Participan de aprobación MNC y cualificaciones **IES/IFTDH** Entregan info Subsistemas de Aseguramiento de Calida Participan de aprobación MNC y Apoyan proceso de implementación en **CONACES** Sistemas de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad Apoyan proceso de implementación en Sistemas de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad Participan de aprobación MNC y **CNA** Participan de aprobación MNC y cualificaciones **CESU** Apoyan proceso de implementación en Sistemas de Educación y Formación y Participan de aprobación MNC y cualificaciones **CONAFT** Subsistemas de Aseguramiento de Calidad Apoyan proceso de implementación er Sistemas de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Cali **SCAFT** Participan de aprobación MNC y cualificaciones **COSERC** Permiten articulación

Ilustración 6. Rol Entidades de Externas en Órgano Consultivo del nivel estratégico.

Fuente: Elaboración del ET.

#### 3.2.2 Análisis de viabilidad legal, financiera e implementación

La estructura administrativa establecida para el nivel estratégico se puede implementar mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. En efecto, cuando el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente, del MEN y el MT, organice el SNC (median, creado por el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019), podrá establecer como cuerpo de dirección el Comité Ejecutivo conformado por el MEN y el MT.

Esta instancia puede establecer que en determinadas circunstancias puede invitar a otras dependencias estatales. Sin embargo, por razones de

#### Fundación COTONO



eficiencia y economía administrativa, si no se espera que las demás entidades participen en la toma de decisiones (con voz, pero sin voto) se sugiere que, en lugar de referirlas en el decreto en mención, simplemente se deje abierta la posibilidad de invitar a otras dependencias que puedan participar en este proceso. Si efectivamente se incorporan otras entidades, resulta necesario que el decreto sea suscrito por los demás ministros y directores de departamento administrativo de los correspondientes sectores administrativos que integren este cuerpo colegiado.

En lo que respecta a la articulación del SNC con el SNCI, conviene repetir que el Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano es el cuerpo que permite esta comunicación. No obstante, esta instancia se activará cuando se estime pertinente, sin que deban necesariamente sujetarse a éste todas las decisiones que vaya a adoptar el Comité Ejecutivo.

Ahora bien, considerando que el MNC es el primero de los seis (6) componentes del SNC, es necesario que el decreto reglamentario precise los aspectos específicos en relación con los grupos de trabajo y las funciones que están llamados a cumplir. Adicionalmente puede establecerse que cada uno de estos grupos y comités en el momento que lo determinen podrán invitar a entidades del sector privado para apoyar la toma de sus decisiones. No obstante, no es indispensable que los demás componentes estén enteramente desarrollados como lo estará el MNC. Basta con que se hagan referencias sobre su operación y en normas posteriores se complementen. De otra forma, deberíamos esperar hasta que estuvieran finalizados todos los detalles de los cinco (5) componentes restantes para poder expedir el decreto reglamentario.

Así mismo, es importante señalar que el nivel estratégico para el I-GO del MNC tiene un impacto bajo en términos de costos, más allá —de nuevo—de algunos recursos logísticos y tiempo de los funcionarios. En términos de financiamiento es congruente con lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

3.3 Nivel Operativo: Diseño, calidad, seguimiento y actualización de las cualificaciones y la estructura del MNC





Para la definición del nivel operativo, es necesario la identificación de los procesos que interactúan en la puesta en marcha del MNC. La llustración 7 describe los macro-procesos que se estima deberían llevarse a cabo en este nivel de gestión.

Cada macro-proceso contiene subprocesos operativos. Sin embargo, dado que estos pueden ser sujetos a reformas como resultado de la unificación de la ruta metodológica del MEN y del SENA y de los avances en otros procesos e hitos del MNC y el SNC, la institucionalidad propuesta no depende de ninguno sub-proceso particular, y se concentra en definición general de los macro-procesos.

llustración 7. Nivel operativo – Macro-procesos operativos para la construcción y evaluación del MNC



CONSTRUCCIÓN, DISEÑO Y ACTUALIZACIÓN DEL MNC Y DISEÑO DE LAS CUALIFICACIONES

GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS CUALIFICACIONES Y DEL MNC

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL MNC Y LAS CUALIFICACIONES

INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES Y DEL MNC

Fuente: Elaboración del ET.

 CONSTRUCCIÓN, DISEÑO Y ACTUALIZACIÓN DEL MNC Y DISEÑO DE LAS CUALIFICACIONES: incluye la construcción y actualización del MNC, y el desarrollo metodológico para el diseño de cualificaciones que poblarán el MNC. Así mismo, se propone que en la operatividad de este macro-proceso se definan periódicamente protocolos



metodológicos estandarizados para cada uno de los sub-procesos, y se realice presente para aprobación toda la documentación que se desarrolle para tal fin. Este proceso propenderá por la convergencia de las metodologías paralelas a procesos similares, para que, en el corto o mediano plazo, se tengan metodologías únicas que puedan ser desarrolladas por los actores que se defina pueden hacerlo, según la institucionalidad seleccionada.

- GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS CUALIFICACIONES Y DEL MNC: una vez se define la metodología para la implementación del MNC y se diseñen las cualificaciones que hagan parte del catálogo nacional de cualificaciones, se propone la definición de una instancia que se encargará de verificar el cumplimiento de las metodologías, estándares, procesos, procedimientos y pertinencia del resultado, con el fin de garantizar al país la calidad y el cumplimiento de los objetivos del MNC. Esta instancia será autónoma y la encargada de preparar todo el proceso de aprobación y oficialización de las cualificaciones y de los ajustes al MNC. Así mismo, recopilará los resultados de diferentes acciones permitan hacer que el proceso retroalimentación y actualización de cualificaciones y catálogos de cualificaciones y del MNC.
- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL MNC Y LAS CUALIFICACIONES: Se propone la creación de una instancia que cuente con variables y/o herramientas que permitirán monitorear procesos, productos, resultados e impactos. Esto implica reflejar en cada nivel de avance la información adecuada, bajo el precepto que cada actividad será evaluada y/o ajustada según los resultados. Adicionalmente, tal como se viene realizando en los ejercicios sectoriales, cada proceso deberá documentar cada una de etapas SUS implementación, evaluación y ajuste, entre otros) con el máximo de información posible, de tal manera que cada paso signifique una mejora evidente y fácilmente identificable por cualquier usuario que acceda a la información.

## fundación COrona



Es necesario aclarar que, si bien el seguimiento y evaluación se ubica en el nivel operativo, por ser este el nivel desde donde se ejecuta, esta es una actividad por realizar en todos y cada uno de los niveles propuestos dada la oportunidad de mejora que le brinda al modelo. Así mismo, esta función contempla, posterior al seguimiento, la identificación de actores, procesos asociados, niveles, costos y sus incidencias.

Adicionalmente, cada proceso y el resultado final de la construcción e implementación del MNC y los catálogos de cualificaciones deberán ser parte de una evaluación continua para chequear si se sigue la metodología y se alcanzan los resultados esperados. Así mismo, deberá estimarse el tiempo y las variables sobre las cuales se realizará la medición de cada proceso y del instrumento MNC en su conjunto. Esto podrá desarrollarse a partir de la información obtenida en nivel de monitoreo. Por esta razón, a pesar de que la medición de impactos será posterior a la implementación, la definición de las variables a medir, la periodicidad, y la metodología de evaluación deberán hacerse simultáneamente con el diseño del proceso de monitoreo.

Dado lo anterior, dentro del desarrollo del modelo de seguimiento y evaluación (ver sección 5) se incorporará una función que permita desarrollar y/o fortalecer el sistema de información específico para el MNC, el cual permitirá sistematizar los resultados y hacerles seguimiento. Este sistema debe hacer parte de la Plataforma de Información del SNC que está en proceso de definición por parte de MT.

 INNOVACIÓN y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES Y DEL MNC: teniendo en cuenta que los procesos de diseño, construcción, implementación y ajuste del MNC son dinámicos, incluso a lo largo de la ejecución de este convenio, y se



mantienen discusiones activas para tomar decisiones en materia de política, metodologías, institucionalidad y gobernanza, se sugiere establecer dentro de este nivel las funciones de innovación y gestión del conocimiento en metodologías de los procesos antes referidos. Los elementos innovadores tendrán como insumos del sistema de información contemplando para el SNC y el módulo específico para e, tal como se describió en las acciones seguimiento y monitoreo, pues estos serán los referentes para repensar, proponer, y rediseñar los procesos y actividades definidas.

Se plantea que este proceso funcione de manera transversal y como soporte de cada uno de los anteriores macro-procesos, con el propósito de generar articulación entre ellos, conocimiento y experticia.

## 3.3.1 Escenarios para la I-GO del MNC del Nivel Operativo

Una vez identificados los procesos del MNC se cuenta con los insumos necesarios para establecer cuál podría llegar a ser la estructura institucional que los soporte.

Teniendo en cuenta las discusiones y consensos alcanzados con las entidades beneficiarias del convenio, para este nivel se tendrán en cuenta dos escenarios tentativos: i) un escenario de transición de corto plazo, el cual se tendrá una estructura institucional colectiva; y ii) un escenario de mediado plazo, el cual contará con estructura institucional única-no autónoma.

En la llustración 8 se presenta un análisis de ventajas y desventajas que, desde el punto de vista técnico, suponen ambas alternativas.





### Ilustración 8. Ventajas Institucionalidad Colectiva vs. Única no Autónoma.

#### **VIABILIDAD TÉCNICA-VENTAJAS**

FACTOR EVALUADO	INSTITUCIONALIDAD COLECTIVA	INSTITUCIONALIDAD ÚNICA NO AUTÓNOMA					
Capacidades institucionales	Podrían aprovechar las capacidades institucionales creadas con la experiencia de cada una de las entidades	Podría fortalecer las capacidades de una sola entidad y especializar esta en el desarrollo de la mayoría de las fases del diseño de cualificaciones y catálogos de cualificaciones.					
Visión	Si se crean reglas en el proceso de discusión sobre los objetivos y alcances del MNC, la visión del MNC podría llegar a ser amplia y tener resultados que impacter varios aspectos relacionados con los requerimientos de diferentes entidades	Es posible que la vision de la I_GO sea más fácil de unificar con objetivos concretos.					
Reformas legales	No se requieren demasiadas reformas legales	Las reformas lesgales pueden fortalecer la estructura institucional del MNC y hacerlo más sostenible en el tiempo ante cambios en el Gobierno Nacional.					
Especialización	Cada entidad podría especializarse en uno o varios de los procesos de la metodología de diseño de cualificaciones y construcción de catálogos de cualificaciones.	Se podrían concetrar los niveles del I_GO en diferentes entidades garantizando el control y la calidad de los procesos.					
Articulación institucional	La participación activa de varias entidades tendría necesariamente que generar instancias de articulación entre diferentes sectores.	La especialización en los diferentes niveles del I_GO requeriria establecer esquemás de articulación regulados, que cada nivel estaría obligada a cumplir.					

Fuente: Elaboración del ET.

Ilustración 9. Desventajas Institucionalidad Colectiva vs. Única no Autónoma.





#### VIABILIDAD TÉCNICA DESVENTAJAS

FACTOR EVALUADO	INSTITUCIONALIDAD COLECTIVA	INSTITUCIONALIDAD ÚNICA NO AUTÓNOMA
Recursos financieros	La programación de los recursos financieros requeridos se dificulta con las participación de varias entidades. Esto hace más dificil la planeación de las inversiones en el tiempo	Cada sector negocia su techo fiscal y hoy cada entidad esta limitada para presupuestar mayores recursos. Hay Insuficientes recursos para establecer en una sola entidad y esta propuesta aumenta los costos de personal.
Funciones	Se repiten funciones en diferentes entidades	Se deben eliminar funciones en algunas entidades, con lo cual podría perderse la capacidad generada con los antecedentes de este proceso.
Articulación procesos y tiempos de respuesta	Difícil articular los procesos y lograr tiempos de respuesta menores.	
Resultados en pertinencia		Debe garantizarse que el sector donde se establezca la institucionalidad, lea las necesidades requeridas por otros sectores
Demoras en la implementación del MNC	Diferencias en la metodologías de uno y otro sector han retrasado y retrasarán la implementación del MNC	

Fuente: Elaboración del ET.

#### 3.3.1.1 Gobernanza e Institucionalidad Colectiva

Las propuestas de I-GO del MNC parten de algunos hechos observados por el ET, a saber: i) algunos de los procesos del MNC y algunos elementos determinados en la metodología de diseño de las cualificaciones son llevados a cabo por más de una entidad del Estado o del sector privado; ii) a pesar de que ya existen experiencias previas en algunos sectores en la construcción de sus catálogos de cualificaciones, en el presente no existe una definición de qué entidad tiene la entera competencia para desarrollar su diseño y construcción; iii) por el contrario, varias instituciones tienen competencias para desarrollar uno o más de los procesos incorporados en la metodología de diseño de cualificaciones y otros procesos incorporados en este nivel institucional.

Por esta razón, esta primera propuesta contempla el término institucionalidad colectiva para sugerir un arreglo institucional que permita la participación de varias entidades del Gobierno, sector privado y sector





de educación para desarrollar el Nivel de Operación del MNC (llustración 10).

Ilustración 10. Nivel operativo – Escenario de Transición – Institucionalidad Colectiva.



Fuente: Elaboración del ET.

Se propone que para el desarrollo de los macro procesos se realice con participación de actores públicos y privados, sin embargo, el ejercicio de coordinación y gobernanza debe ser liderado por las entidades públicas que tienen participación en el MNC.

Para cada macro proceso se identifican actores y entidades que son las encargadas de ejecutar este proceso, sin embargo, el apoyo de las entidades privadas participantes deberá verse reflejado como un elemento normativo explicito, por lo que se deberá incluir en el futuro Decreto del MNC las participaciones de las entidades privadas y el tiempo que será propicio para este escenario colectivo

Para la construcción, diseño y actualización del MNC y diseño de las cualificaciones se propone el liderazgo desde el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, los cuales tendrán apoyo técnico desde el SENA y la UAESPE. Así



mismo, para articular el sector público y privado, las entidades lideres deberán trabajar coordinadamente con las entidades privadas (Gremios, Confecámaras, ANDI, entre otros)<sup>17</sup>. Se establece un articulado mixto porque el usuario final (tanto el sector productivo como el ciudadano) deberá encontrar su funcionalidad en el sector real que es el propósito del MNC.

Para la garantía de Calidad de las Cualificaciones, se propone un comité ejecutivo de calidad de cualificaciones y del MNC, el cual se propone este compuesto por CONACES y SCAFT. Así mismo recibirá apoyo de las entidades privadas (Gremios, ANDI, Confecámaras, entre otras). El Seguimiento y Evaluación del MNC y las Cualificaciones estará a cargo del DNP, dada su función de seguimiento y evaluación a diferentes instancias a nivel nacional, así como su imparcialidad en el proceso. El DNP articulará con las firmas evaluadoras que serán soporte para este proceso. En cuanto al sistema de información del SNC, la Subdirección de análisis y monitoreo de Mintrabajo abordará este seguimiento.

Por último, frente a la innovación y gestión del conocimiento se planeta que se adelante con las entidades lideres: MEN y MT con apoyo técnico del SENA. Estas entidades públicas en articulación con las instituciones del sector educativo y otras entidades que den uso del MNC propenderán por ejercicios de valor agregado en cada elemento definido.

## 3.3.1.2 Viabilidad jurídica, financiera e implementación

Para asegurar la rápida implementación del MNC se ha propuesto que el nivel operativo de la I-GO inicie con esquema de institucionalidad colectiva. En este arreglo, cada uno de los procesos identificados estarán a cargo de unas entidades públicas específicas, que se articularán para lograr el objetivo propuesto. Para poner en funcionamiento esta estructura durante un período razonable de transición, es necesario que la norma que organice

\_

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> De hecho, en los "Pactos por el crecimiento y para la generación de Empleo" firmados recientemente entre el Gobierno y diversos sectores de la economía, ya se incluyen varios puntos relacionados con el MNC.

## fundación COrona



el SNC, o las normas complementarias de éste establezcan con claridad que estas entidades públicas cumplirán estas funciones.

Algunas de ellas ya cuentan con la competencia para desarrollar estas funciones, específicamente el MT, al SENA, al MEN y también al DNP. Sin embargo, hay funciones que deben ser atribuidas al MinCIT, a la UAESPE y al Comité Ejecutivo de Calidad de las Cualificaciones. De otra parte, las normas deben establecer con claridad cómo más de una entidad desarrolla funciones análogas y complementarias y por qué es necesario que ello ocurra. Lo anterior, porque las normas establecen que una misma función no puede ser cumplida por más de una entidad. No obstante, es este caso se debe demostrar que son funciones complementarias y que guardan diferencias así tiendan hacia la misma finalidad. Estas normas son de carácter reglamentario. No se requieren normas legales porque las funciones atribuidas o ya se encuentran en cabeza de estas entidades, o quardan relación con la naturaleza de la entidad.

En lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones específicas por parte de las entidades referidas en la ilustración 10, conviene revisar si las dependencias a las que se les confían estas atribuciones cuentan con el personal y la capacidad suficientes para el desarrollo de estas funciones.

Si la respuesta es afirmativa, la sola atribución de las funciones bastaría para poner en funcionamiento el nivel operativo durante el período de transición.

Por la misma vía, si la respuesta es positiva, al ser el nivel operativo un esquema de institucionalidad colectiva, cada institución podría operar con los recursos de funcionamiento y los de inversión que ya tienen presupuestados para los diferentes temas relacionados con el MNC.

Sin embargo, si la respuesta es negativa porque algunas de las dependencias no cuentan con el personal o la capacidad suficiente, pueden apelar a las siguientes alternativas. Por un lado, puede contratar por el período de transición a las personas naturales o jurídicas especializadas en el cumplimiento de estas prestaciones. Esta contratación se debe hacer con el lleno de los requisitos establecidos en las normas de contratación pública.



En segundo lugar, se pueden hacer las variaciones que correspondan dentro de la estructura de la planta de la respectiva entidad para proveer el recurso humano suficiente y especializada. Si estas variaciones no suponen apropiaciones presupuestales adicionales, pueden hacerse con el aval del Departamento Administrativo de la Función Pública y ser adoptadas mediante un acto administrativo.

Por ejemplo, al interior del Ministerio del Trabajo hoy opera un equipo enfocado en los temas laborales relacionados con la población víctima que no tiene una Dirección al interior del Ministerio y por tanto funciona con un esquema similar al señalado. Este grupo, conocido como el "Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género", es coordinado por un asesor de despacho e integrado además por 6 empleados de planta global y 18 contratistas.

Un ejercicio presupuestal, resumido en la Tabla 6. a continuación, nos muestra que en este caso la entidad destina poco más de 1.900 millones de pesos al año en el recurso humano que trabaja en el Grupo, del cual el 58%, aproximadamente, vendría de recursos de inversión que se usan en contratos de prestación de servicios para personas naturales y el restante 42% de recursos de funcionamiento.

Tabla 1. Presupuesto asignado para el recurso humano en el Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género en Ministerio del Trabajo.

Número de cargos	Denominación del empleo	Grado	Pro	esupuesto anual
1	Asesor	15	\$	180.085.032
1	Profesional Especializado	22	\$	145.495.267
4	Profesional Universitario	16	\$	387.062.582
1	Profesional Universitario	9	\$	61.237.534
1	Auxiliar Administrativo	22	\$	41.871.924
6	Contratista (con especialización)		\$	468.000.000
6	6 Contratista (con más de 5 años de experiencia)		\$	360.000.000
6	Contratista (sin experiencia)		\$	288.000.000
	Total		\$	1.931.752.339

Fuente: cálculos del ET.

**Nota:** el cálculo del presupuesto anual incluye asignaciones básicas, primas técnicas (suponiendo el valor máximo de 20%), primas de servicios y de navidad y las demás que son contempladas en el Decreto 1011 de 2019 por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean



desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones." En este sentido, es una aproximación al valor presupuestado por la entidad.

Si por el contrario son necesarias apropiaciones presupuestales adicionales, se debe obtener el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo que respecta a los aspectos presupuestales, se debe evaluar la necesidad de hacer traslados presupuestales, o de asignar recursos adicionales en los presupuestos de las próximas vigencias fiscales.

Recordemos que en la transición la financiación de los procesos debería ser articulada desde las instituciones públicas y/o privadas que participen. No obstante, vale la pena resaltar que las instituciones, en términos presupuestales, han asumido hasta ahora que la figura del I-GO sería colectiva en su componente operacional y cada una está estimando un presupuesto para algunas partes del MNC, dejando algunos de los procesos desfinanciados, a juzgar por la información facilitada por los Ministerios de Educación y Trabajo y por el DNP, resumidas para 2020 en la Tabla 7.

Tabla 2. Presupuesto asignado para la implementación del MNC.

Componente	Actividades	Р	reinversión	Inversión	Operación	Total
	Planeación y gestión					
	contractual	\$	13.972.500			\$ 13.972.500
	Caracterización o					
	contextualización del sector			\$ 42.709.965		\$ 42.709.965
Construcción	Análisis o medición de brechas					
de catálogos	de capital humano			\$ 806.040.907		\$ 806.040.907
	Análisis ocupacional y funcional			\$ 78.339.840		\$ 78.339.840
	Diseño de la cualificación y					
	configuración del catálogo			\$ 223.998.840		\$ 223.998.840
	Subtotal	\$	13.972.500	\$ 1.151.089.552		\$ 1.165.062.052
Sistema de	Preparación de los datos	\$	650.670.000			
información	Subtotal	\$	650.670.000	\$ -	\$ -	\$ 650.670.000
Coguinaianta	Seguimiento institucional a					
Seguimiento y evaluación	acciones de MNC			\$ 27.252.561		
	Subtotal	\$	-	\$ 27.252.561	\$ -	\$ 27.252.561
Total		\$	664.642.500	\$ 1.178.342.113	\$ -	\$ 1.842.984.613

**Fuente:** basados en el análisis de costos enviado por las entidades durante la semana comprendida entre el 15 y el 19 de julio de 2019.

**Nota:** los datos de 2020 en adelante, dados por el Ministerio de Educación son proyecciones basadas en el valor de 2019 con un incremento por IPC de 3,5%.



Ahora bien, no sobra señalar que, la desventaja de este modelo de institucionalidad colectiva de la transición desde el punto de vista financiero, es que habría una menor eficiencia en el gasto por mayores costos de funcionamiento agregados, pues desde varias entidades, por ejemplo, tendrían que adelantarse tareas de contratación que se podrían optimizar desde una sola.

Por último, en lo que toca a la participación de las entidades privadas, es necesario advertir que puede hacerse a través de convenios cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro, y de contratos cuando se trate de personas de otra naturaleza jurídica. También es posible que la norma que organice el SNC prevea la participación de estas entidades privadas en los diferentes escenarios de discusión.

#### 3.3.1.3 Gobernanza e institucionalidad no autónoma única

Teniendo en cuenta que el propósito es establecer el modelo ideal a mediano plazo de I-GO, en ejercicios consultivos con las entidades asociadas al MNC consensuaron que la institucionalidad no autónoma única, es el escenario optimo que permitiría dar curso al MNC (llustración 11).

De esta manera, se plantea la concentración de los procesos en una sola institución no autónoma, exactamente el MEN o MT. Esto implicaría la adición de una función a uno de estos Ministerios para establecer una Dirección de Cualificaciones. Es importante aclarar que esto no implica que las funciones que están en concordancia con los procesos del MNC y que cumplen otras entidades no se puedan seguir realizando, pero la responsabilidad del proceso para ser incorporado a la estructura del MNC y los catálogos de cualificaciones recaerá en esta única institucionalidad.

Ilustración 11. Nivel operativo – Escenario Institucionalidad Única no Autónoma.







Fuente: Elaboración del ET.

En este escenario, los tres primeros macroprocesos estarían adscritos a la Dirección de Cualificaciones, sin embargo, el seguimiento y evaluación de las cualificaciones y del MNC si estarían a cargo del DNP, teniendo en cuenta las funciones que cumpliría la Subdirección de Análisis y Monitoreo de Mintrabajo, particularmente con respecto al sistema de información. Es importante mencionar, que, si bien se crea una dirección en el MEN o MT con sus respectivas Subdirecciones, se mantiene la articulación con el sector privado tal como se proponía en el escenario inmediato.

A continuación, se establecerán algunos elementos que puedan ser tenidos en cuenta para tomar la decisión de crear una Dirección de Cualificaciones en el MFN o el MT:

Ilustración 12. Acciones necesarias para viabilidad Dirección de Cualificaciones MEN.



#### **FACTOR EVALUADO**

#### DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DE EDUCACIÓN

**REGLAMENTACIÓN I\_GO** 

EL MEN debe comenzar el proceso de construcción, discusión y aprobación de un nuevo decreto que defina nuevas funciones para la entidad y ubique las competencias bajo la sombrilla del Viceministerio de Educación Superior. Deberá crear una Dirección nueva, con al menos 15 personas de planta que le permitan conformar 3 grupos de trabajo (ojalá pudiera conformar Subdirecciones).

REGLAMENTACIÓN OTRAS ENTIDADES Será necesario cambiar la reglamentación de funciones del SENA y del MT para que algunas de las funciones que estás entidades hoy desarrollan no se repitan con las establecidas en la nueva estructura del MEN. Se sugiere redefinir la estructura y funcionamiento de las Mesas Sectoriales como organos de consulta solo para el Subsistema de Normalización y estas puedan ser también los organos consultivos para la construcción de los catálogos de cualificaciones. Es decir, transformar estás en el COSERC.

PERSONAL, CAPACIDAD TÉCNICA El personal nuevo incorporado a la planta debe recibir suficiente capacitación para tener la capacidad de diseñar las cualificaciones y los catálogos de cualificación. Se recomienda a la entidad diseñar junto con el SENA y/o alguna IES procesos de capacitación que puedan formar permanentemente el personal vinculado al diseño de cualificaciones y catálogos de cualificaciones.

ARTICULACIÓN CON OTRAS ENTIDADES/AGENTES

De acuerdo a la totalidad de la estructrua I\_GO, el MEN deberá proponder por realizar los acuerdos para mantener una relación fluida con cada uno de los actores relacionados con el MNC, especialmente con el sector productivo, SENA y de formación para el trabajo. Deberá hacer un esfuerzo mayor al hecho hasta el momento para redefinir el papel de la formación para el trabajo dentro del Sistema Educativo y de Formación del país.

**TECNOLOGÍA** 

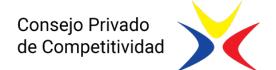
Para el 2020 el MT iniciará un proceso de inversión en la Plataforma del SNC, así que el MEN deberá definir cual será la producción de información que se articulará en esta plataforma o que parte de este desarrollo tecnológico se articulará a la arquitectura empresarial de sus Sistemas de Información

**IMPLEMENTACIÓN** 

El MEN, junto con el MT, deben definir el rol del MNC en la estructura del Subsistema de la Formación para el Trabajo. De esta manera será claro para SENA, IES e IFTDH las oportunidades que tendrán de crear programas de formación para el trabajo para niveles 5,6,y 7 de la cadena ocupacional. Así mismo, deberá fomentar la adopción del MNC en los programas de Educación Superior. Finalmente, en el corto plazo se recomienda poner especial énfasis en el desarrollo del esquema de movilidad formativa y educativa.

Fuente: Elaboración del ET.

Ilustración 13. Acciones necesarias para viabilidad Dirección de Cualificaciones MT.





#### **FACTOR EVALUADO** DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DEL TRABAJO El Ministerio de Trabajo podría empezar ha operar bajo la sombrilla de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo las funciones asignadas al nivel operativo de la I\_GO, sin embargo, debe incorporar a la planta de personal de esta dirección al menos 15 personas REGLAMENTACIÓN I GO adicionales, con el fin de cumplir las competencias y conformar al menos 3 grupos de trabajo. En el menor tiempo posible se sugiere Será necesario cambiar la reglamentación de funciones del SENA para que algunas de las funciones que esta entidad hoy desarrolla no se repitan con las establecidas en la nueva estructura del MT. Se sugiere redefinir la estructura y funcionamiento de las Mesas Sectoriales como **REGLAMENTACIÓN OTRAS** órganos de consulta solo para el Subsistema de Normalización y que estas puedan ser también los organos consultivos para la construcción de **ENTIDADES** los catálogos de cualificaciones. Es decir, transformar estás en el COSERC. PERSONAL, CAPACIDAD El personal nuevo incorporado a la planta debe recibir suficiente capacitación para tener la capacidad de diseñar las cualificaciones y los catálogos de cualificación. Se recomienda a la entidad diseñar junto con el SENA y/o alguna IES procesos de capacitación que puedan formar **TÉCNICA** permanentemente el personal vinculado al diseño de cualificaciones y catálogos de cualificaciones. De acuerdo a la totalidad de la estructrua I\_GO, el MEN deberá proponder por realizar los acuerdos para mantener una relación fluida con cada **ARTICULACIÓN CON OTRAS** uno de los actores relacionados con el MNC, especialmente con el sector productivo, SENA y de formación para el trabajo. Deberá hacer un esfuerzo mayor al hecho hasta el momento para redefinir el papel de la formación para el trabajo dentro del Sistema Educativo y de Formación **ENTIDADES/AGENTES** del país. Deberá articularse con el MEN para incorporar el MNC como un parámetro dentro del Sistema de Calidad de la Educación Superior. En el desarrollo de la Plataforma del SNC deberá articular la información de otros sectores (educación, industria y comercio, dane, función **TECNOLOGÍA** pública) para garantizar la riqueza de la información que permita un análisis completo del Mercado laboral y de educación, para así calcular brechas de capital humano y dirigir la política pública al cierre de las mismas. Deberá trabajar de manera articulada con el MEN para definir la estructura de la Formación para el Trabajo. Adicionalmente, deberán trabajar **IMPLEMENTACIÓN**

#### 3.3.1.4 Análisis de ventajas de la creación de la Dirección de Cualificaciones en el MEN y MT

fuertemente para discutir y dar viabilidad al uso del MNC en la estructura de los programas de la Educación Superior.

La opción elegida en el marco de las conversaciones que el ET del Proyecto ha tenido con el Gobierno Nacional, deja pendiente la definición para elegir la institución en la que se creará la Dirección de Cualificaciones. Eso probablemente ocurre, dado que los procesos de diseño de cualificaciones y catálogos de cualificaciones, requieren necesariamente la participación de los actores que lideran cada una de estas dos entidades, el Men y el MT. Por esta razón, se exploran a continuación algunas de las ventajas y/o desventajas que tendría una y otra opción. En las siguientes secciones se encuentran tablas con la comparación de estas ventajas y desventajas para cada entidad desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero.

## Ventajas Dirección de Cualificaciones en el Ministerio de Educación:

Ilustración 14. Viabilidad Técnica-Ventajas MEN.





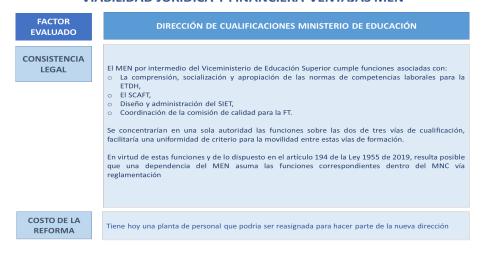
## VIABILIDAD TÉCNICA-VENTAJAS MEN

FACTOR EVALUADO	DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DE EDUCACIÓN
CAPACIDAD TÉCNICA DESARROLLADA SECTOR/ENTIDAD	El MEN ha sido la entidad líder del desarrollo metodológico del MNC desde la expedición del Conpes 3674 en 2010.
FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN DESARROLLO MNC	El MEN tendría una mayor probabilidad de obtener una buena participación del sector de las IES, FT y formación básica (media) en el diseño de cualificaciones y construcción de los catálogos de cualificaciones
FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN USO MNC	Al ser el MEN el órgano rector de la Educación básica, media y superior, así como la entidad que ejerce la Secretaría Técnica del SCAFT, es coherente funcionalmente que lidere el desarrollo de programas basados en el diseño y catálogos de cualificaciones para todos los niveles de educación y formación.
COHERENCIA CON EL RESTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD Y SECTOR	El MEN se ha encargado de definir estándares de calidad para la educación superior y formación para el trabajo hasta la fecha de este estudio, así que la adopción de MNC como herramienta de clasificación es coherente con estas funciones. Tiene además una interlocución amplia con Secretarías de Educación, las cuales podrían cumplir un papel escencial en el Desarrollo del MNC
TRANSICIÓN HACIA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	El MEN, a pesar de no tener reglamentariamente constituída un área dentro de su estructura institucional, ha venido trabajando en el desarrollo del MNC, con lo cual un proceso de transición hasta la creación de una Dirección puede facilitarse por los procesos ya adelantados (existe proyecto de inversion que incluye actividades del MNC, experiencia en contratación, mediana apropiación por parte de funcionarios de otras áreas)

Fuente: Elaboración del ET.

#### Ilustración 15. Viabilidad Jurídica y Financiera-Ventajas MEN.

#### VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA-VENTAJAS MEN



Fuente: Elaboración del ET.





#### Ilustración 16. Viabilidad Técnica-Desventajas MEN.

### **VIABILIDAD TÉCNICA-DESVENTAJAS**

FACTOR EVALUADO	DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DE EDUCACIÓN
CAPACIDAD TÉCNICA DESARROLLADA SECTOR/ENTIDAD	El número de personas que en el MEN hoy se dedican al desarrollo del MNC son tan solo 3, en condición de contratistas. Así que estas personas podrían ser trasladadas a otras entidades.
FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN DESARROLLO MNC	Podría priorizarse la vision académica y menos la visión del sector productivo. Puede haber riesgo de perderse equilibrio.
FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN USO MNC	Una estructura del MNC con énfasis académico podría reducir la posibilidad de articular el MNC con el subsitema de normalización y certificación de competencias laborales
COHERENCIA CON EL RESTO  DE LA ESTRUCTURA  INSTITUCIONAL DE LA  ENTIDAD	El tipo de MNC establecido para Colombia pretende llegar hasta el nivel de cátalogo y por esta razón podría ser pertinente que su desarrollo se haga por parte del MEN. Sin embargo, no se ha estimado de manera formal la probabilidad de que este tipo de herramienta vaya a ser adoptada por los actores del sector educativo, quienes tienen autonomía para definer los contenidos de sus programas y currículos. Puede ser no coherente con la AUTONOMIA.
TRANSICIÓN HACIA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	El tema de cualificaciones y de formación para el trabajo es una entre otras muchas tareas del Viceministerio de Educación Superior. En el pasado no se ha logrado dar espacio institucional a la funciones de Formación para el trabajo, Es débil institucionalmente y se requeriría realizar una elevada inversión de recursos del PGN o de crédito para el fortalecimiento de sus procesos, capital humano y estructura de los Sistemas de Información.

Fuente: Elaboración del ET.

#### Ilustración 17. Viabilidad Jurídica y Financiera- Desventajas MEN.

### VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA-DESVENTAJAS

FACTOR EVALUADO	DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DE EDUCACIÓN
CONSISTENCIA LEGAL	La concentración de las funciones requerirá la reforma de la reglamentación de SENA y MT.
COSTO DE LA REFORMA	La creación de una Dirección NO SERÁ A COSTO CERO.

Fuente: Elaboración del ET.





#### Ilustración 18. Viabilidad Técnica-Ventajas MT.

### **VIABILIDAD TÉCNICA VENTAJAS**

#### **FACTOR EVALUADO**

#### CAPACIDAD TÉCNICA DESARROLLADA SECTOR/ENTIDAD

FOMENTO
PARTICIPACIÓN SECTORES
EN DESARROLLO MNC

FOMENTO
PARTICIPACIÓN
SECTORES EN USO MNC

COHERENCIA CON EL RESTO
DE LA ESTRUCTURA
INSTITUCIONAL DE LA
ENTIDAD Y SECTOR

TRANSICIÓN HACIA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

#### **DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DEL TRABAJO**

- El SENA ha invertido y desarrollado proyectos piloto, esta capacidad podría ser trasladada al MT (funcionarios SENA en comisión a MT)
- La Dirección de Empleo del MT ha desarrollado capacidad técnica y ha liderado los desarrollados metodológicos para la caracterización de sectores y el análisis de cierre de brechas de capital humano, que son parte del desarrollo metodológico del MNC.

El MT tendría una mayor probabilidad de obtener una buena participación del sector de trabajadores, sectores empresariales y SENA en el diseño de cualificaciones y construcción de los catálogos de cualificaciones

Al ser el MT órgano rector\* de los procesos de normalización y certificación de competencias laborales, estos subsistemas podrían complementar el diseño y elaboración de catálogos de cualificaciones de manera más independiente. Podría ser más equilibrada la relación entre el demandante de CH y el oferente de educación y formación.

El MT hoy tiene una estructura que le permite la interlocución con entidades importantes para el desarrollo del MNC como sindicatos, SENA, IFTDH, UAESPE, cajas de compensación y en general es el líder de la política de empleo, por tanto esta tarea es coherente con las funciones que para esta institución están establecidas.

La estructura institucional del MT existente hoy incluye funciones relacionadas con la construcción del MNC, así que estás podrían ser asumidas inmediatamente en un proceso de transición. Este Ministerio tiene un área que podría llegar a especializarse en el tema de cualificaciones (Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo)

Fuente: Elaboración del ET.

#### Ilustración 19. Viabilidad Jurídica y Financiera-Ventajas MT.

#### VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA VENTAJAS

#### FACTOR EVALUADO

#### CONSISTENCIA LEGAL

#### DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DEL TRABAJO

El MinTrabajo específicamente por intermedio de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo cumple funciones directamente relacionadas con el MNC:

- o Propone lineamientos sobre las competencias laborales de los trabajadores,
- o Monitorea los cambios en los requerimientos en cualificaciones en las nuevas demandas de trabajo,
- o Adopta y actualiza la Clasificación Nacional de Ocupaciones,
- o Adopta y actualiza el MNC.

Tiene una comunicación fluida con los sectores productivos que comunican información sobre la demanda laboral.

En virtud de estas funciones y de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, resulta posible que una dependencia del MinTrabajo asuma las funciones correspondientes dentro del MNC vía reglamentación

COSTO DE LA REFORMA

Tiene hoy la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo que podría ser transformada para cumplir las funciones de la nueva dirección.

Fuente: Elaboración del ET.

## Desventajas Dirección de Cualificaciones en el Ministerio del Trabajo:





#### Ilustración 20. Viabilidad Técnica-Desventajas MT.

### **VIABILIDAD TÉCNICA-DESVENTAJAS**

FACTOR EVALUADO	DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DEL TRABAJO
CAPACIDAD TÉCNICA DESARROLLADA SECTOR/ENTIDAD	<ul> <li>La capacidad técnica del SENA ha sido desarrollada en mayor medida para el desarrollo de las normas y certificación de competencias laborales y menos en la construcción de un MNC.</li> <li>La interlocución de la Dirección de Empleo y otras áreas del MT es débil.</li> </ul>
FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN DESARROLLO MNC	Podría existir poca aceptación por parte del sector de educación, especialmente de las IES, del diseño de cualificaciones y los catálogos, teniendo en cuenta que estás cuentan con autonomía universitaria e historicamente no han aceptado interferencia de sectores diferentes al de la ES en establecer estándares que estas deban seguir.
FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN USO MNC	El tipo de MNC asumido para Colombia puede llegar a ser de difícil entendimiento por parte de las IES, quienes tienen baja experiencia en la estructuración de sus programas por competencias o siguiendo parámetros construídos con base en las ocupaciones. Esto no garantiza que las IES apropien el uso del MNC.
COHERENCIA CON EL RESTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD	El MT es una institución nueva, creada en 2011, que a pesar de tener amplía relación con varios agentes que participarían del desarrollo del MNC y las funciones para esta tarea están establecidas en el decreto desde su creación, su estructura es débil y no muestra fortalezas en la experiencia que ha tenido hasta la fecha en los proccesos para los que es competente.
TRANSICIÓN HACIA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	Es débil institucionalmente y se requeriría realizar una elevada inversion de recursos del PGN o de crédito para el fortalecimiento de sus procesos, capital humano y estructura de los Sistemas de Información.

Fuente: Elaboración del ET.

Ilustración 21. Viabilidad Jurídica y Financiera- Desventajas MT.

## VIABILIDAD JURÍDICA Y FINANCIERA DESVENTAJAS

FACTOR EVALUADO	DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES MINISTERIO DEL TRABAJO
CONSISTENCIA LEGAL	Se desconcentrarían en entidades de diferentes sectores las decisiones relacionadas con las tres vías de cualificación. Lo anterior, supone retos para asegurar la armonía y facilitar la movilidad.
COSTO DE LA REFORMA	Se podría crear una dirección a COSTO CERO, pero se require ampliar la planta que hoy tienen la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo

Fuente: Elaboración del ET.

Finalmente, la decisión de una Dirección de Cualificaciones en el MEN o el MT no dependerá únicamente de criterios técnicos, legales y financieros,

## Fundación Corona



pues es claro que en el trasfondo de la decisión hay elementos políticos y de metas que se trace el gobierno nacional. En este punto, el gobierno deberá fijar sus prioridades de conformidad a las realidades de país y las apuestas como gobierno quiera trazar. De esta manera, si el gobierno quiere reforzar las metas de empleabilidad y empleo (cierres de brechas de capital humano), articulando el MNC, la decisión conveniente será en el MT; sin embargo, si el gobierno quiere mejorar las metas en términos de educación superior, aumentando los niveles de matrícula, involucrando a las Instituciones de Educación Superior y al sistema educativo, la decisión debería orientarse a ubicar la dirección en el MEN. En este punto es importante recordar las lecciones del análisis internacional, donde cada país ha fijado la institucionalidad y gobernanza de su IGOs de conformidad a las metas de gobierno y la visión a nivel país.

### 3.3.1.5 Viabilidad jurídica, financiera e implementación

La implementación del esquema propuesto de institucionalidad única no autónoma puede hacerse mediante norma reglamentaria. En este arreglo, una dependencia (Dirección de Cualificaciones) en el MEN o en el MT tendrá a su cargo la mayoría de las funciones correspondientes al MNC, y se articulará con el DNP (y la Subdirección de Análisis y Monitoreo del MT para lo referente al sistema de información) que cumplirá las funciones de seguimiento y evaluación de las cualificaciones. Para poner en funcionamiento esta estructura de funcionamiento durante un período razonable de transición, es necesario que se expida una norma (puede ser la misma que organice el SNC u otra) que modifique la estructura del MEN o del MT según corresponda para establecer esta nueva Dirección de Cualificaciones. En el caso del Ministerio de Educación se trata de una modificación del Decreto 5012 de 2009, que en su momento también creó nuevas Direcciones en esa cartera, como fue la Dirección de Primera Infancia por citar un ejemplo. Si se trata del MT, como la norma que organizó este ministerio se expidió en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, en virtud de la Ley 1444 de 2011 (Decreto 4108 de 2011) surge el interrogante sobre si puede ser modificada

## fundación COrona



por norma de carácter reglamentario. La respuesta es afirmativa y se funda en el ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política. En el pasado ya la ha ejercido. Ejemplo de lo anterior se verifica en el Decreto 2518 de 2013, que modificó la estructura del MT cuando se creó la UAESPE.

De otra parte, cabe anotar que ambas entidades pueden cumplir estas funciones mediante la incorporación de la citada Dirección de Cualificaciones, en la medida en que guarda perfecta armonía con su naturaleza. Esto se encuentra refrendado por el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019.

Por otro lado, para asegurar la creación de la Dirección de Cualificaciones en cualquiera de los ministerios aludidos debe modificarse el manual de funciones y proveer adecuadamente los perfiles de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa que deberán cumplir estas funciones.

En detalle, el número y grado de los empleados públicos que se requieran para el cumplimiento de las nuevas funciones relacionadas con el Marco Nacional de Cualificaciones, deberán salir de un estudio técnico presentado por el Ministerio -de Educación o Trabajo- con el visto bueno del Departamento Administrativo de la Función Pública y la viabilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estos serán incorporados a la planta de personal de la institución y a su vez integrarían la nueva Dirección. La provisión de estos cargos será según su naturaleza. Los de libre nombramiento y remoción por nombramiento y los de carrera por concurso de méritos, aunque puede haber designaciones en provisionalidad mientras se surte este proceso.

Ahora bien, en ausencia del estudio técnico que defina los cargos y grados de los funcionarios que harían parte de la Dirección de Cualificaciones y las tres subdirecciones asociadas, es posible realizar una estimación (similar al análisis financiero que deberá presentar el Ministerio para el concepto del Ministerio de Hacienda) del presupuesto necesario para el recurso humano.

## fundación COrona



Este ejercicio asemeja la liquidación de nómina que debería proyectarse para saber cuál sería el costo anual asociado a los nuevos cargos, el cual debe contener todos los gastos relacionados con salarios básicos, prestaciones sociales, gastos parafiscales que correspondan y los demás señalados en el Decreto vigente de la Función Pública, en este caso en el Decreto 1011 de 2019 por el cual "se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones".

Para poder hacer el ejercicio suponemos: a) los grados del Director, Subdirectores, Profesionales (Especializados y Universitarios) y auxiliares administrativos y; b) el número de cargos. Seguramente, algunos de estos podrán venir de la planta global de la entidad y ya trabajar al interior del Ministerio de Educación o el de Trabajo con funciones similares, más otros profesionales con funciones pre identificadas, como por ejemplo, los metodólogos, asumiendo esas funciones que son independientes del sector en el cual se estén trabajando las cualificaciones (ya sea en construcción de catálogos, revisión o implementación).

En detalle, los grados se definieron tomando en cuenta un punto intermedio entre los grados presentes en las plantas de ambos Ministerios, en tanto que el número corresponde también a un equipo típico: tres profesionales por subdirección y un auxiliar administrativo común para la Dirección.

Al final del día, como se detalla en la Tabla 3, sería necesario un presupuesto de funcionamiento cercano a 1.600 millones de pesos al año para el recurso humano (14 funcionarios de libre nombramiento y remoción y de carrera) de la nueva Dirección.





Tabla 3. Cálculos de presupuesto de funcionamiento requerido para la I-GO del MNC.

Número de cargos	Denominación del empleo	Grado	Pro	esupuesto anual
1	Director Técnico	21	\$	180.085.032
3	Subdirector Técnico	19	\$	484.723.505
3	Profesional Especializado	22	\$	436.485.802
3	Profesional Universitario	16	\$	290.296.937
3	Profesional Universitario	9	\$	183.712.601
1	Auxiliar Administrativo	22	\$	41.871.924
	Total		\$	1.617.175.800

Fuente: cálculos del equipo consultor.

**Nota:** el cálculo del presupuesto anual incluye asignaciones básicas, primas técnicas (suponiendo el valor máximo de 20%), primas de servicios y de navidad y las demás que son contempladas en el Decreto 1011 de 2019 por el cual "se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones". En este sentido, es una aproximación al valor presupuestado por la entidad.

Más allá del presupuesto para recurso humano, también se deberían incluir otros gastos como equipos de cómputo y muebles y enseres, que será relativamente menor (menos de 100 millones de pesos) frente a los salarios.

En lo que respecta a los aspectos presupuestales, se debe evaluar la necesidad de hacer traslados presupuestales según la época del año, o de asignar recursos adicionales en los presupuestos de las próximas vigencias fiscales.

Sin duda, este escenario de mediano plazo para el nivel operativo tendría una ventaja frente al escenario de transición: habría una mayor eficiencia en el gasto (por ejemplo, una solo unidad de contratación y no una por cada entidad).

Además, en lo que toca a la participación de las entidades privadas, es necesario advertir que puede hacerse a través de convenios cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro, y de contratos cuando se trate de personas de otra naturaleza jurídica. También es posible que la norma que organice el SNC prevea la participación de estas entidades privadas en los diferentes escenarios de discusión. De hecho, en la actualidad para la



construcción de los catálogos estos son cofinanciados con otros Ministerios según el sector o con entidades privadas.

En este sentido, no sobra recordar los principales hallazgos en términos de la estructura de costos del MNC, cuyo detalle ya se presentó en un entregable previo.

El análisis de costos se hizo tomando en cuatro grandes áreas para la implementación del MNC: i) la construcción de catálogos de cualificaciones, ii) la implementación de los catálogos, iii) el sistema de información y iv) la evaluación y seguimiento.

A grandes rasgos, el análisis muestra varios hechos relevantes. El primer hallazgo es que el costo unitario más importante es el sistema de información, pero, dado que son 23 catálogos que deberían construirse (ya se han abordado 4), la construcción de los mismos resulta ser el rubro más relevante.

Un segundo hallazgo es que muchos de los costos asociados a la construcción del sistema de información aún no están claros. Más allá de que la plataforma del SNC (que hoy tendría financiamiento a partir de lo definido en el Conpes 3974 de 2019) pueda suplir algunas de las funcionalidades que necesite el sistema del MNC, principalmente asociadas a la construcción de catálogos mediante el uso de herramientas de machine learning o inteligencia artifical; hay otros aspectos, especialmente relacionados con los registros administrativos de la construcción, validación y actualización de catálogos, qué, a juzgar por las entrevistas, no han sido considerados ni técnica ni presupuestalmente y sería importante tener en cuenta.

En detalle, estos es el resumen de la construcción de la estructura de costos del MNC:

## Estructura de costos construcción de catálogos:

A continuación, se presenta un análisis con énfasis en los costos con la información recolectada:

# Adopción o adaptación de clasificaciones de ocupaciones



El DANE y el SENA tienen competencias para la actualización de las clasificaciones de ocupaciones (el SENA con la Ley 119 de 1994 y el DANE con la Resolución 1518 de 2015) pero históricamente cada una a trabajado con una diferente línea de clasificación, la primera con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones -CIUO-, y la segunda con la Clasificación Nacional de Ocupaciones -CNO-.

Estas instituciones, junto al Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, la Unidad Administrativa del Sistema Público de Empleo - UASPE-, los Ministerios de Educación y Trabajo y Presidencia de la República (particularmente el Consejero para la Gestión del Cumplimiento), se encuentran trabajando para unificarlas y definir qué deben contener.

A la fecha el principal avance es que ya están acordados los campos y la estructura del lenguaje, y el Ministerio de Trabajo calcula que hay un avance entre 25% y 30%, el cuál debería estar terminado en agosto de 2020.

En términos de costos, las entidades no tienen aproximaciones a cuánto podría costar este proceso, más allá de los recursos de funcionamiento invertidos, es decir, las horas de trabajo de los funcionarios públicos involucrados y de dos consultores puestos por el BID y la CEPAL en asistencia técnica (árbitros técnicos para definir acuerdo).

## Caracterización o contextualización de sectores

Para el Ministerio de Educación, en promedio, la caracterización de un área de conocimiento (la definen como la contextualización del sector) tiene un costo de 40 millones de pesos.

No hay cifras de referencia de otras entidades.

## Análisis o medición de cierre de brechas de capital humano

El Ministerio de Educación señala que la medición de brechas de capital humano podría tener un valor promedio de 130 millones de pesos, el cuál puede variar según el tamaño del área del conocimiento que se está analizando, pasando de 100 millones en las pequeñas a 159 millones en las grandes.

Por su parte, el Ministerio de trabajo indica que en promedio el costo de un análisis de cierre de brechas de capital humano puede estar en 28 millones de pesos por sector económico. No obstante, señalan que este valor podría



aumentar para un sector más grande, como el agrícola en un departamento específico (estiman que puede subir a 45 millones), y que esto también depende de la capacidad técnica e institucional en cada región en donde se aplica.

### Análisis ocupacional y funcional

Según el Ministerio de Educación, en promedio, el análisis ocupacional y funcional puede tener un costo de 75 millones de pesos.

No hay cifras de referencia de otras entidades.

### Diseño de la cualificación y configuración del catálogo

De acuerdo con el Ministerio de Educación, en promedio, el diseño de la cualificación y configuración del catálogo puede tener un costo de 215 millones de pesos. No hay cifras de referencia de otras entidades.

Al final del día, sin incluir los costos asociados al tiempo de los funcionarios que laboran en las instituciones, en promedio los costos de elaboración de un catálogo superan los 450 millones de pesos, como se detalla en la tabla 4. Dentro de estos procesos, el más relevante en términos de costos es el diseño de la cualificación y configuración del catálogo que representa casi la mitad del costo total, seguido por la medición de brechas de capital humano (con el enfoque del Ministerio de Educación) que representaría el 28% del costo.

Tabla 4. Costos unitarios asociados a la construcción de catálogos de cualificaciones

Proceso	Preinversión	Inversión	Operación
Planeación y gestión contractual	\$13.500.000		
Caracterización o contextualización del sector		\$41.265.667	
Análisis o medición de brechas de capital humano*		\$129.578.167 o \$28.026.167	
Análisis ocupacional y funcional		\$75.690.667	
Diseño de la cualificación y configuración del catálogo		\$216.424.000	
Actualización de catálogos			ND
Total**	\$13.500.000	\$462.958.500	ND

Fuente: basados en el análisis de costos enviado por las entidades durante la semana comprendida entre el 15 y el 19 de julio de 2019.



- \* Para el Ministerio de Educación es el costo promedio asociado a un área del conocimiento mientras que para el Ministerio de Trabajo es el costo asociado a un sector económico.
- \*\* Para el cálculo del costo total se toma en cuenta el mayor costo del análisis de brechas de capital humano.

## Estructura de costos de implementación de catálogos:

La estructura de costos de implementación de los catálogos de cualificaciones se centró en la información recibida del Ministerio de Educación. En este rubro se incluyeron actividades relacionadas con la publicación de los catálogos, el fomento al uso de los mismos y recursos para la reglamentación del MNC.

Como se detalla en la tabla 5, los costos unitarios se aproximan a los 40 millones de pesos por catálogo, llegando a un costo unitario, incluyendo construcción e implementación de 500 millones de pesos.

Tabla 5. Costos unitarios asociados a la implementación de catálogos de cualificaciones

Proceso	Preinversión	Inversión	Operación
Gestión del conocimiento y			
publicación del un catalogo de		\$38.199.000	
cualificaciones			
Total	ND	\$38.199.000	ND

Fuente: basados en el análisis de costos enviado por las entidades durante la semana comprendida entre el 15 y el 19 de julio de 2019.

Adicionalmente, en la tabla 6 se destacan algunos gastos fijos, como el fomento al uso de los catálogos y la reglamentación del MNC que no dependen del volumen de catálogos, estos hacienden a poco más de 400 millones de pesos.

Tabla 6. Otros costos asociados a la implementación de catálogos de cualificaciones

Proceso	Preinversión	Inversión	Operación
Planeación y gestión contractual	\$13.500.000		
Fomento al uso de catálogos de cualificaciones		\$362.519.297	
Reglamentación del MNC		\$44.000.000	
Total	\$13.500.000	\$406.519.297	ND



Fuente: basados en el análisis de costos enviado por las entidades durante la semana comprendida entre el 15 y el 19 de julio de 2019.

### Estructura de costos sistema de información MNC:

El sistema de información del MNC es un elemento importante en términos financieros, por su posible valor, independientemente del escenario del I-GO que se seleccione, pero el cálculo de su costo está atado al desarrollo de la plataforma de información del Sistema Nacional de Cualificaciones -SNC-, como se detalla a continuación.

El artículo 194 del Plan de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, en su sección Pacto por la Equidad, como ya se ha mencionado, señala la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones -SNC-, y, como uno de sus componentes, la plataforma de información<sup>18</sup>.

En este sentido, el Subdirector de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral del Ministerio del Trabajo, indica que se piensa en esta plataforma como un i) repositorio de datos con información de oferta y demanda laboral y oferta educativa y formativa y ii) el repositorio de la información de los otros componentes del SNC, por ejemplo, los catálogos del Marco Nacional de Cualificaciones<sup>19</sup>; para que puedan ser consultados por ciudadanos, empresas e instituciones en general.

Este es un punto de vista muy importante para el desarrollo del I-GO pues se está considerando el sistema de información del MNC como parte de la plataforma de información del SNC.

A la fecha, el Ministerio de Trabajo ha venido trabajando en dos líneas paralelas para poder construir la plataforma de información: i) la unificación de las clasificaciones de ocupaciones y ii) el diagnóstico de registros administrativos a partir de la calidad de los datos.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> En la entrevista con Oscar Riomaña, Subdirector de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral, él señala que más que una plataforma es un sistema de información, pero que se prefirió indicar como plataforma para no confundir con el Sistema Nacional de Cualificaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC.

## fundación COrona



¿Qué hace falta a futuro? De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, hay tres grandes hitos futuros para poder tener la plataforma de información.

El primero de estos hitos es el diseño conceptual de la plataforma (incluyendo el mapa de procesos), que parte de los trabajos previos, como el desarrollado por el BID, y que será desarrollado en un Convenio suscrito por el Ministerio a través de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo y la Subdirector de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral.

El segundo hito es el crédito que se está gestionando con el BID por 20 millones de dólares que incluye el desarrollo de la herramienta tecnológica, que hoy ya cuenta con concepto favorable a partir del Conpes 3974 de 2019.

El último hito está relacionado con la articulación de las fuentes de datos de registros administrativos que hoy se evalúan a partir del Convenio entre el DANE y el Ministerio de Trabajo, para lo cual el Ministerio espera realizar un convenio por 650 millones de pesos que espera ejecutar en el 2020.

En suma, como se observa en la tabla 7, los costos de preparación de datos para el sistema de información hoy son cercanos a los 1.500 millones de pesos. Ahora bien, como aún no hay un diseño del sistema, no es posible hacer un costeo de la herramienta más allá de las inversiones previas en términos de preparación de los datos que enriquecerán el sistema, puntualmente en la homologación de i) la estructura de los registros administrativos de varias instituciones y ii) la clasificación de ocupaciones.

Haría falta calcular costos como: el levantamiento de requerimientos y arquitectura del sistema; análisis y diseño de arquitectura, procesos, datos; desarrollo o uso de infraestructura; prototipado; pruebas; producción y mantenimiento, entre otros.

No sobra aclarar, que este sistema de información del MNC no solamente deberá incluir los temas relacionados con las dos primeras fases de la construcción de catálogos, sino que debe incluir procesos asociados a los registros administrativos de los catálogos en si, como la consulta de los catálogos aprobados o de sus actualizaciones, por ejemplo.



Tabla 7. Costos asociados a la plataforma de información del SNC

Proceso	Preinversión	Inversión	Operación
Diagnóstico de al menos 8 registros administrativos que sean insumo para la plataforma del SNC	\$844.000.000		
Implementación de plan de mejora derivado del diagnóstico y articulación de las fuentes	\$650.670.000		
Levantamiento de requerimientos y arquitectura del sistema	ND		
Desarrollo		ND	
Uso de infraestructura de almacenamiento			ND
Mantenimiento y actualización			ND
Total	\$1.494.670.000	ND	ND

Fuente: basados en el análisis de costos enviado por las entidades durante la semana comprendida entre el 15 y el 19 de julio de 2019.

### 3.4 Nivel de Implementación

La propuesta de I-GO también deberá tener en cuenta el tipo de procesos que deben relacionarse el MNC. Algunos de estos hacen parte directamente del SNC, mientras que los restantes han sido identificados a partir de algunas de las estrategias del PND y otros aspectos reglamentarios (Ilustración 21). Este relacionamiento con procesos externos deberá reflejarse en la estructura del I-GO de acuerdo con el tipo de responsabilidades y/o actividades que deban realizarse el MNC para generar dicha interrelación.



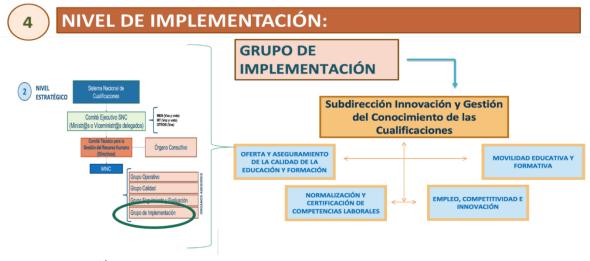
Ilustración 22. Procesos externos con los que se relaciona el MNC.



Fuente: Elaboración del ET.

Una vez identificados los procesos externos, se plante que, a través del grupo de implementación definido en el nivel estratégico, se coordine con las Subdirección de Innovación y Gestión de Conocimiento en caso del mediano plazo; o para el corto plazo con las entidades encargadas de esta función (MEN, MT con apoyo técnico del SENA).

Ilustración 23. Estructura del Nivel de implementación de la I-GO del MNC.



Fuente: Elaboración del ET.





En cada componente se espera:

- a) Oferta y Aseguramiento de la Calidad de la Educación y Formación.
  - Gestión oferta educación media -EM los catálogos de cualificaciones podrían orientar la estructura y el diseño curricular de la educación media, no solo porque estos catálogos contienen las competencias clave, básicas y transversales requeridas para emplearse, sino porque en el caso de los programas de educación media técnica, el nivel de competencias específicas a desarrollar estará indicado en el catálogo, que luego podrá articularse con la oferta de formación pos-media.
  - Gestión oferta de educación superior -ES-: uno de los objetivos básicos del MNC es orientar la oferta de educación superior. Si bien para este nivel el MNC será orientativo, será muy efectivo que el diseño curricular de los programas de ES incluya el perfil profesional estructurado desde el MNC. Adicionalmente, a medida que se desarrollen los catálogos de cualificaciones, la ES podrá también reportar los contenidos de sus programas en términos de créditos y a medida que se vaya robusteciendo la base de datos, se podrán conocer las diferencias entre los contenidos de los programas. Esto ayudará a los demandantes de empleo a diferenciar los contenidos de los programas de la Educación Superior, de conformidad a la nueva normatividad expedida (decreto 1330 de 2019)
  - Gestión oferta de formación para el trabajo y desarrollo humano:
    para esta formación, según el artículo 194 de la Ley 1955 que
    establece el PND 2018-2022, los catálogos de cualificaciones de los
    diferentes sectores contendrán los estándares para diseñar,
    gestionar y evaluar este tipo de oferta. Por eso la participación de
    representantes de la formación será determinante para que el sector
    siempre esté informando de los avances del proceso de
    implementación del MNC, pero a su vez para que se retroalimente



con respecto a los avances que este sector pueda percibir en el proceso de implementación de la formación.

• Aseguramiento de calidad de la educación superior: para MEN, CONACES, CNA y el proceso de Aseguramiento de Calidad que estos organismos lideran, el MNC y sus catálogos de cualificaciones serán una herramienta muy útil para conocer la pertinencia de los contenidos de la oferta integral de educación superior, dado que ellos tienen la competencia de evaluar y recomendar, tanto para la expedición de los registros calificados (CONACES), como en la evaluación de acreditación de alta calidad (CNA). Incluso, podría pensarse que, en el corto plazo dentro de los factores de evaluación para obtener por primera vez o renovación del registro calificado, podrían considerarse algunos indicadores que permitan medir la pertinencia de los programas respecto a su aporte en el cierre de brechas de capital humano desarrollados en contexto del MNC.

Esto es posible, dado que algunos catálogos hablan de los ambientes de aprendizajes, el tipo de docentes requeridos, entre otros. Así mismo, en los procesos de registro calificado dará parámetros no sólo para la pertinencia de los contenidos, sino de las prácticas profesionales, de la infraestructura disponible, de la investigación necesaria, de los procesos docentes y otros parámetros claves para la definición y evaluación de condiciones de calidad. Por esta razón, las entidades del sistema (CNA y CONACES) deben hacer parte de la institucionalidad del MNC.

• Subsistema de calidad de la formación para el trabajo: en este caso, el MNC no será solo requerido para el diseño de los programas, todos los catálogos deberán contener parámetros que pueden ser la base para desarrollar criterios para asegurar la calidad de los programas de FT. Así que, los pares que realicen la revisión de los programas tendrán que consultar continuamente los catálogos para establecer esta relación con las condiciones de calidad de las instituciones y



programas de formación para el trabajo y desarrollo humano. Por esta razón, actores de este sistema deben hacer parte de la institucionalidad del MNC.

### b) Movilidad educativa y formativa

- Esquema de movilidad educativa y formativa -EMEF-: Este esquema, que está en proceso de configuración, podría nacer articulado con la información de los catálogos de cualificaciones de todos los niveles de formación. Por ejemplo, el diseño del sistema de información del EMEF deberá nacer articulado al Sistema de Información que se desarrolle para el MNC que estará integrado a la Plataforma de Información del SNC. Así mismo, para el desarrollo de estas dos herramientas, se requiere robustecer por parte del MNC la información que debe estar disponible: unidades de competencia, cadenas de formación, salidas laborales y demás, esto facilitarían la aplicación del EMEF.
- Proceso de comparabilidad internacional, homologación y convalidación de títulos: La información del MNC deberá a su vez pensarse para ser una herramienta muy útil para el proceso de comparabilidad internacional, homologación y convalidación. Esto en el largo plazo, implicará que el Sistema de Información del MNC (articulado a la Plataforma de Información del SNC) pueda relacionarse con información de otros MNC a nivel internacional o al menos relacionarse con la información básica de los programas de otros países.

## c) Normalización y Certificación de Competencias Laborales

Este proceso soporta en gran medida el proceso de diseño de cualificaciones para el MNC. Por esta razón, la sugerencia de esta propuesta es hacer converger tanto la operatividad del MNC, como el Subsistema de Normalización de Competencias Laborales. En especial,



se sugiere que la institucionalidad del SNCL amplíe su campo de acción y a través de un proceso de reestructuración de algunos de sus procesos, por ejemplo, las mesas sectoriales, se convierta en el mecanismo ideal de consulta para ambos esquemas del SNC.

• En este sentido se sugiere la creación de los Consejos Sectoriales y Regionales de Cualificaciones -COSERC-. Podría sugerirse, de acuerdo con la creación del concepto de Áreas de Cualificación, en el que ha avanzado el MEN, estos Consejos sean veintitrés (23), de acuerdo con las áreas de cualificaciones definidas por el CD del MNC. Cada COSERC tendrá a cargo la operación e implementación del MNC a nivel sectorial o regional, es decir, desarrollará los procesos que se definan deben ser de su competencia con el apoyo de la Coordinación Nacional de los COSERC que estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MCIT- o del Ministerio del Trabajo quienes rotarán esta coordinación.

De esta manera, los COSERC vendrían siendo la instancia operativa en región o en el nivel sectorial para los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales y de acreditación de agentes certificadores de competencias laborales, promoviendo estos procesos en región con una coordinación constante desde el nivel central y sus lineamientos.

Ilustración 24. Niveles Institucionales Coordinación Nacional y Consejos Sectoriales y Regionales de Cualificaciones – COSERC-.





#### **Coordinación Nacional** Agro y Veterinaria Marítimo Administración v Transporte v **MCIT** Comercio Minas y Canteras 25 Finanzas Logistica pesquero Audiovisuales y Informática y ?? Alimentos Textil. diseño Ind. Química Seguridad Educación Muebles gráficas comunicaciones Ciencias Mantenimiento Electricidad v Deporte y SErvicios sociales Salud y bienestar Arte y Artesanías Naturales, Mat, Construcción industrial electrónica v personales Estadistica Mintrabajo Coordinación Rotativa SENA 10 es Regionales Sectoriales Consejo Sectorial y Regional de TyT, IU, U Min X Consejo **Cualificaciones - COSERC-**Experto Expertos 99 Expertos competencias análisis certificación sector

Fuente: Elaboración del ET.

### d) Empleo, competitividad e innovación.

### Componentes:

- El Sistema de Gestión de Empleo, El Servicio Público de Empleo y Mecanismo de Protección al Cesante.
- Oferta de programas de empleabilidad para víctimas del conflicto armado y migrantes y otros programas de generación de empleo inclusivo.
- Sistema Nacional de Competitividad y Productividad.

## 4. HOJA DE RUTA PARA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA I-GO

Esta parte del documento describirá tres rutas de implementación para ejecutar en tres momentos diferentes: fase inicial, fase de transición y fase de mediano plazo. Estas rutas puedes ser adoptadas por las autoridades competentes según el cronograma propuesto para lograr los resultados. Estos últimos serán incorporados en la propuesta de seguimiento y evaluación.



### 4.1 Ruta de implementación para la fase inicial

Esta ruta es de aplicación inmediata. El trabajo que el Gobierno Nacional ha desarrollado para definir un modelo de institucionalidad y gobernanza para el MNC hasta la fecha ha estado centrado en las discusiones sobre su diseño y estructura, pero una vez este proceso finalice, se deben iniciar las actividades para estructurar material y legalmente los cambios que se requieran para entrar en la fase de transición de la I-GO del MNC.

Ilustración 25. Hoja de Ruta de implementación del I-GO en la fase inicial.



Fuente: Elaboración del ET.

La llustración 25. sugiere la realización de cuatro (4) pasos en la fase inicial: (i) definiciones políticas y estratégicas; (ii) estructura regulatoria; (iii) definición estructura presupuestal; y (iv) definiciones operativas propuesta. En cada uno de estos pasos el Gobierno Nacional deberá desarrollar las siguientes actividades concretas.

<sup>\*</sup> Recursos de funcionamiento.

<sup>\*\*</sup> Estos recursos podrían planearse para la construcción inicial, después puede ser parte de los recursos de funcionamiento.





- Definiciones políticas y estratégicas: de forma inmediata, el Gobierno Nacional deberá iniciar el proceso de creación y aprobación de una serie de documentos y lineamientos de política que le permitan tener el marco de acción y que los mensajes estratégicos queden claros para todos los agentes involucrados en los procesos de capital humano. Esta iniciativa se debe acompañar por las siguientes decisiones:
  - Definir equipo encargado de implementar propuesta: para dar inicio de manera inmediata, se recomienda establecer un equipo de personas que conformen una comisión accidental, delegada desde presidencia, que se encargará de establecer toda la propuesta de I-GO, quienes necesitarán trabajar al menos 6 meses sacando adelante todos los productos requeridos.

Ilustración 26. Propuesta de perfil equipo en la fase inicial.



Fuente: Elaboración del ET.

- Establecer política y metas macro (Conpes): se recomienda aprobar un documento Conpes con los lineamientos de política sobre la estructura de institucionalidad y gobernanza elegida y las



metas a las que se comprometen las diferentes entidades del Gobierno Nacional.

- Establecer estructura operativa de transición: debe definirse en máximo los dos primeros meses de operación la estructura que operará en la I-GO del MNC por los primeros dos años. Esto implica definir si la Dirección de Cualificaciones será creada en el Ministerio de Educación o en el Ministerio de Trabajo<sup>20</sup>.
- Definir y presupuestar recursos requeridos: a nivel estratégico, será necesario que las personas que se encuentran a cargo de tomar las decisiones sobre el presupuesto de las entidades que están involucradas en la I-GO del MNC destinen mayores recursos, de acuerdo con el costeo presentado en algunas partes de este documento o si realiza un costeo individual de la entidad, este se programe a final del año 2019, para que pueda estar disponible para el año 2020 y por lo menos hasta el periodo restante de gobierno. Como se ha mencionado en diversas ocasiones, más allá del presupuesto del gobierno nacional, pueden existir fuentes adicionales de financiamiento, como recursos del sector privado y de cooperación internacional.
- Realizar convenios interadministrativos: aunque parezca que cada institución involucrada en este proceso tiene la voluntad de realizar el trabajo planeado, será necesario que se firmen convenios administrativos entre varias entidades, donde quede claro cuáles serán las actividades que realizarán conjuntamente, los resultados y la metas que quieren lograr en el marco de ese convenio. Este instrumento no requiere incorporar recursos, siempre y cuando se establezcan actividades generales y sea un convenio marco de cooperación interadministrativo.
- **Definir cronograma de transición**: en varias de las herramientas aquí descritas se podrá incorporar un cronograma de todas las acciones que se realizarán en la fase de transición. Esto será importante por dos razones: (i) programar el tiempo de transición y las actividades que ahí puedan desarrollarse y (ii) para que

\_

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Más adelante se realizará un análisis de ventajas y desventajas de estas opciones.



oficialmente se conozca esa decisión de fase de transición, especialmente en las entidades donde hay cambios constantes de personal.

- Estructura regulatoria: como se ha mencionado en los anteriores documentos (específicamente en el entregable 4-análisis jurídico y financiero) e incluso en este, se debe programar y desarrollar la documentación requerida, para hacer los ajustes normativos. Muchas de las buenas intenciones que hemos visto, que se han tenido en Colombia, para avanzar en la implementación del MNC, parecen no haberse concretado, en especial por no programar y adelantar los cambios normativos.
  - Cronograma de reglamentación: para empezar, es necesario establecer el cronograma requerido para avanzar con los cambios normativos. Usualmente los cambios en la reglamentación no son prioritarios en las entidades, por esa razón, si no se enmarca en los tiempos razonables de un cronograma, los temas que día a día aparecen de manera urgente se ganarán el tiempo de la reglamentación.
  - Socializar propuesta de reforma legal para SNC y la I-GO del MNC: una vez se tengan los documentos borrador sobre esta nueva reglamentación, se debe programar espacios de socialización. Se deben establecer el listado de los actores involucrados y encontrar la forma en la que todos los que se incorporen en esta lista, tenga conocimiento de la propuesta de cambios.
  - Redacción final de reglamentación: después de la socialización podrán incorporarse los cambios sugeridos por los actores con los cuales se desarrollaron los procesos de socialización que deben ser incorporados.
  - Aprobación definitiva de reglamentación: toda nueva propuesta, no será exitosa, hasta que no se apruebe de manera definitiva. Así que debe mantenerse el proceso hasta su aprobación. En Colombia, la necesidad de hacer cambios, por ejemplo, a los decretos que reglamentan, se hacen hasta el final del proceso, así



que se debe tener en cuenta que los tiempos pueden alargarse y deberá dedicarse esfuerzos hasta el final para ajustar los documentos.

- Plan de implementación de reglamentación: se recomienda adicionalmente planear las actividades que se desprenderán de los cambios normativos. La mayoría de la nueva reglamentación aprobada en los diferentes periodos de gobierno se queda estancada, luego de su aprobación, en especial por la falta de planeación.
- **Seguimiento y ajustes a reglamentación:** así mismo se puede desarrollar un esquema de seguimiento y entregar la responsabilidad de hacer este seguimiento a un responsable parte del equipo de transición.
- Definición estructura presupuestal: establecidas las políticas, metas y cambio normativos, se cuenta con buenos elementos para calcular los recursos que requerirán las diferentes entidades para ejecutar sus compromisos
  - Establecer estructura de costos del MNC: al respecto la primera tarea a ejecutar debe ser establecer una estructura de costos para la implementación, operación y sostenibilidad del MNC. Para esto podrían adelantarse estudios de mercado de las diferentes acciones que se deben desarrollar o simplemente calcular los costos del personal requerido. Esto permitirá estructurar un presupuesto adecuado.
  - Apropiar recursos<sup>21</sup> para financiar la estructura institucional: en caso de realizarse una reforma a la estructura de las instituciones (MEN o MT) se deberán apropiar recursos dentro del presupuesto de funcionamiento para cubrir el costo de la ampliación de la nómina.
  - **Diseñar proyecto de inversión**<sup>22</sup> **para MNC:** probablemente los cambios en el presupuesto de funcionamiento inicialmente serán

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Recursos de funcionamiento.

<sup>22</sup> Estos recursos podrían planearse para la construcción inicial, después puede ser parte de los recursos de funcionamiento

### fundación COrona



mínimos, así que deberá crearse un proyecto madre, o un proyecto en cada entidad del gobierno central que participará de la I\_GO del MNC para contar con los recursos de inversión para financiar las diferentes actividades que se realizarán en el marco de, implementación, operación, actualización y sostenibilidad del MNC.

- Planear la ejecución de recursos de inversión desde 2020: adicional al proyecto de inversión, es necesario programar el presupuesto y ejecución de los recursos de inversión asignados al I\_GO. Para esto es necesario que se defina la responsabilidad del manejo del presupuesto a algunas de las personas del equipo definido con anterioridad.
- Definir canales de financiamiento sector privado: de acuerdo con la experiencia que se ha tenido en los ejercicios previos de diseño de catálogos de cualificación, debe establecerse y reducir todas las barreras que existan para que a este proceso se puedan adherir recursos del sector privado.
- Establecer la medición del impacto de los recursos invertidos: finalmente se deberá establecer la relación entre los recursos que se invertirán y las metas que quiere lograr el I\_GO del MNC.
- Definiciones operativas de la propuesta: finalmente el equipo que se defina de manera temporal deberá continuar con las operaciones del MNC y potenciar estas con la creación y aprobación de manuales y guías operativas.
  - Oficializar metodología oficial de diseño de cualificaciones y estructura de los catálogos de cualificaciones: la primea gran tarea en ese contexto es la oficialización de la metodología del MNC. Esta deberá ser aprobada por la institucionalidad del nivel estratégico. Asimismo, el equipo deberá elaborar lineamientos y resoluciones que se deriven de la reglamentación del MNC.
  - Análisis de las necesidades en sistemas de información en el marco de la institucionalidad y gobernanza del MNC propuesta: este es un elemento en el que se ha insistido en varias ocasiones

### Fundación COTONO



durante el proceso de construcción de esta propuesta. Es necesario que este equipo transitorio defina muy bien la posibilidad de diseñar e implementar un sistema de información que permita apoyar la gestión de la I\_GO del MNC. Este diseño podría lograr que la estructura institucional sea mucho más ligera, teniendo en cuenta que muchos de los procesos que hoy se hacen de manera realizarse automáticamente y puedan herramientas de inteligencia artificial. Por ejemplo, la consulta al sector empresarial para establecer el tipo de ocupaciones y competencias que se deben desarrollar, podría ser un proceso mucho más amplio y participativo si se utilizan canales de comunicación virtuales y se crean herramientas a través de las cuales los empresarios puedan estar reportando continuamente la información sobre sus requerimientos de talento humano. Es decir, este equipo debe emprender la tarea paralela de desarrollar la propuesta, pero iniciar la construcción de los elementos que permitan planear la transformación digital de los procesos del MNC.

- Desarrollar manuales de operación: a partir de la metodología de diseño del MNC aprobada, deberán diseñarse manuales operativos para establecer detalles en la operación de cada proceso incorporado en esta metodología. Esto permitirá establecer las competencias de cada entidad y cada una de las áreas que participará en la operación.
- Establecer planes de tránsito de competencias entre entidades/instituciones: en algunos casos será indispensable trasladar competencias de una entidad a otra, por tanto, deberá existir un plan de tránsito de la operación de esas competencias.
- Establecer un plan de movilidad y capacitación de funcionarios: es posible que el tránsito de las competencias entre entidades conlleve a la necesidad de reubicar en diferentes lugares de trabajo a los profesionales que se encuentran trabajando en el diseño de las cualificaciones y los catálogos de cualificaciones del MNC, si esto es necesario, es indispensable realizar un plan que



permita este traslado. Así mismo, dado que se requerirá más personal para desarrollar las funciones que se deriven de las propuestas planteadas, será necesario capacitar constantemente a más personal. Deben, por tanto, crearse programas de capacitación que se ejecuten varias veces en el año.

- Crear un banco de expertos: a partir de la experiencia en capacitación, estos contenidos podrían configurar una oferta que permita ser abierta al público en general, que si se acompaña con un esquema de certificación de competencias, conformarían las herramientas básicas para crear un banco de expertos que contengan las hojas de vida de las personas que demuestren capacidades para trabajar en el desarrollo de la metodología de diseño del MNC a partir de los procesos que se requieren para la apropiación, implementación, sostenibilidad y usabilidad del marco.
- Desarrollar mecanismos de socialización: se propone además que todos los desarrollos del MNC empiecen a tener un mayor nivel de comunicación y se articule con el público en general. Esto hará que la apropiación y el desarrollo sea también soportado con las iniciativas de la sociedad. Se propone la creación de una página web donde se pueda poner a disposición del público en general todo el material desarrollado hasta la fecha y todo el que se desarrolle hacia futuro. Esto se podría articular con el banco de expertos y todos los procesos y materiales de capacitación que se creen. Todo el material didáctico debería ser susceptible de ser publicado y con acceso al público en general.

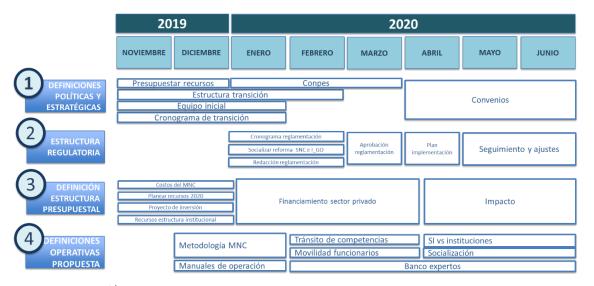
Se sugiere que esta ruta de implementación para la fase inicial de la I\_GO sea desarrollada en un periodo no mayor a seis (6) meses, dando inicio en el mes de enero de 2020. La llustración 27. muestra la distribución de las actividades hasta acá propuestas. El desarrollo de las actividades de esta fase se concentra, especialmente, en los meses de enero y febrero del año 2020, de tal manera que se prepare todo para comenzar la fase de





transición que se calcula sería desarrollada en los años 2020 (a partir de marzo) y 2021.

Ilustración 27. Cronograma de Hoja de Ruta de implementación del I-GO en la fase inicial.



Fuente: Elaboración del ET

El cronograma de la ilustración 27 sugiere iniciar de forma paralela la ejecución de los cuatro (4) pasos de la fase inicial a partir de enero de 2020. En el caso de las definiciones políticas y estratégicas es urgente crear un equipo encargado de sacar adelante todas las herramientas necesarias para dar inicio, estimar los recursos que se requieren para avanzar con la propuesta e iniciar el ciclo presupuestal, para que los recursos requeridos se vean reflejados en el presupuesto 2020. Adicionalmente, se deben establecer los lineamientos de política básicos y aprobarlos en el Consejo de



Ministros a través de un Conpes a inicios de 2020, de tal manera que todas las entidades que participarán en la "institucionalidad colectiva" tengan este documento como guía para su participación. Para facilitar la operación, también se sugiere la creación de manuales operativos.

#### 4.2 Ruta de implementación para la fase de transición

La llustración 28 sugiere la realización de actividades para los cuatro (4) niveles de la I\_GO del MNC en la fase de transición: (i) nivel político y regulatorio; (ii) nivel estratégico; (iii) nivel operativo; y (iv) nivel implementación. En cada uno de estos niveles el Gobierno Nacional deberá desarrollar las siguientes actividades concretas:

Ilustración 28. Hoja de Ruta para la Implementación del I-GO en la Fase de Transición.



Fuente: Elaboración del ET.

- Nivel político y regulatorio: contempla las definiciones que deben ir configurando la usabilidad del MNC.
  - Definir legalmente el mecanismo de usabilidad del MNC para la estructura del Subsistema de Formación para el Trabajo -SFT-. Aunque en el artículo 194 de la ley 1955 de 2019 se establece que los programas de este Sistema se estructurarán de acuerdo con el Subsistema de Normalización de competencias laborales y el MNC, será necesario establecer la relación de los niveles del MNC con la



- oferta a considerar en el Sistema de Formación para el Trabajodiferentes niveles del SFT.
- Definir legalmente el mecanismo de usabilidad del MNC en el Subsistema de Aseguramiento de Calidad de la Formación para el Trabajo -SACAFT-. De la misma manera que el anterior ítem, será necesario establecer la forma en la que se relacionará el MNC con el SACAFT.
- Definir legalmente el mecanismo de apropiación del MNC en programas de formación para el trabajo y otro tipo de programas de educación y formación. Así que deberá aprobarse la reglamentación necesaria para establecer como los programas reflejarán el MNC dentro de sus diseños curriculares.
- Definir legalmente el mecanismo de usabilidad del MNC en los procesos de certificación de competencias laborales. Siguiendo la definición del Sistema Nacional de Cualificaciones -SNC-, será indispensable establecer la articulación entre dos de sus componentes, el MNC y el Subsistema de certificación de competencias laborales. Esta articulación permitirá fomentar el uso de las competencias laborales en la gestión de talento humano en las empresas, y por tanto el flujo de información en este lenguaje entre el sector productivo y el educativo y formativo, con lo cual será más factible la, actualización y pertinencia del MNC.
- Este nivel debe determinar y aprobar la re estructuración de MEN o MT para crear la Dirección de Cualificaciones. Una vez se defina cuál de estas dos entidades se encargaría de liderar el diseño y catálogo de cualificaciones se debe iniciar un proceso legal de incorporación de estos cambios a los decretos que regulan la estructura de estas dos entidades.
- Para hacer la convergencia necesaria entre el MNC y el Subsistema de Normalización de competencias laborales, es necesario realizar los cambios legales de este último. Por ejemplo, se sugiere realizar una reforma a estructura de las mesas sectoriales que permita que esto espacios de discusión y socialización con el



sector productivo, puedan ser también utilizados para poblar el MNC.

- Nivel estratégico: este nivel, el cual se encargará de tomar las decisiones para operar la regulación y los lineamientos emitidos por el nivel de política y regulación, debe cerrar buena parte de las discusiones que se han llevado a cabo en el resto del año 2019, las cuales sería ideal cerrar con la aprobación los siguientes aspectos:
  - Aprobación oficial de la metodología MNC para el diseño de las cualificaciones: durante los últimos meses y teniendo en cuenta que los ejercicios piloto para el desarrollo de cualificaciones se hicieron con dos metodologías diferentes, una diseñada por SENA y otra por el MEN, el nivel estratégico tiene que tomar la decisión de avanzar con una sola metodología, donde convergen los elementos desarrollados en cada una de estas. Según lo informado por ambos ministerios, ya se llegaron a acuerdos con respecto a la unificación de la ruta, sin embargo, aún no se han oficializado.
  - Aprobación oficial de MNC y los catálogos de cualificaciones creados antes de 2020: así mismo será importante que a este nivel se realice la aprobación oficial del trabajo realizado durante los últimos 5 años con los ejercicios de diseño y catálogos de cualificaciones. Hoy hay una buena cantidad de estos catálogos, pero no han sido aprobados bajo la rigurosidad que pueda otorgar la institucionalidad del nivel estratégico.
  - Definir sectores y/o áreas de cualificación prioritarios para desarrollo de MNC. De acuerdo con las prioridades de política, debe establecerse la planeación para cubrir el diseño de cualificaciones y catálogo de cualificaciones en una ventana de tiempo de los próximos 5 años con el fin de iniciar el acercamiento con los empresarios y grupos de interés. Lo anterior podría hacerse mediante un CONPES de importancia estratégica.
  - En sintonía con la planeación del ítem anterior, se puede definir un plan y cronograma del diseño de programas de formación y certificación de competencias laborales basados en las

### Fundación Corona



cualificaciones que hacen parte de los catálogos de cualificaciones. Se sugiere que este plan sea coincidente con los planes de acción para el cierre de brechas de capital humano. Esto teniendo en cuenta que la metodología para el diseño de cualificaciones incluye la información a partir de la elaboración inicial de los estudios de brechas de capital humano, así que desde el momento en el que se diseñen las cualificaciones se tendrá la línea de base para iniciar estos planes de acción para la superación de dichas brechas. Esto permitirá el seguimiento y la medición de los resultados e impacto del proceso de implementación del MNC.

- Definir cambios legales en estructuras y subsistemas para usabilidad del MNC. Para que el proceso de diseño de programas supere la visión de ejercicios piloto y se inicie un proceso de reestructuración de toda la oferta de formación, es necesario que se reglamente al menos (i) los subsistemas de normalización y (ii) certificación de competencias laborales y su articulación con el MNC; (iii) la estructura del Subsistema de Formación para el Trabajo creado por el artículo 194 de la ley 1955 de 2019, el cual su oferta estará pensada sobre los niveles del MNC; (iv) el Subsistema de Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo y v) el esquema de Movilidad Educativa y Formativa. Con estos cinco componentes se allana el camino para que los objetivos para los que fue creado el marco se vayan materializando y se pueda hacer seguimiento a sus posibles resultados e impactos.
- Finalmente, ese nivel del I\_GO del MNC debe realizar la aprobación del modelo de seguimiento y evaluación presentado por el nivel operativo, el cual debe incluir al menos tres componentes: (i) el diseño de variables e indicadores que podrían ser recolectados; (ii) la metodología de levantamiento de información; y (iii) las metodologías de evaluación y análisis que se aplicaran.



- Nivel operativo: este nivel apoyará los procesos preparando el material de aprobación del nivel estratégico. Pero adicionalmente, deberá crear los lineamientos y manuales para desarrollar las metodologías aprobadas, así mismo deberá desarrollar los planes de acción que sean aprobados. Por esta razón, las principales acciones a desarrollar en la fase de transición son:
  - Diseñar manuales técnicos de cada uno de los procesos de la metodología para el diseño de las cualificaciones y de los catálogos de cualificaciones del MNC.
  - Continuar el diseño de las cualificaciones y catálogos de los sectores y/o áreas de cualificación priorizados.
  - Hacer el estudio de cargas requerido por DAFP para Dirección de Cualificaciones. Esta fase, preparará la fase siguiente, en la que se crea esta estructura institucional para dar mayor fortaleza al proceso de construcción del MNC.
  - Establecer metodología de aseguramiento de calidad de las cualificaciones. Esta será la metodología que además de monitorear la calidad del proceso y resultado de construcción de las cualificaciones, también desarrollará los procesos para su aprobación de las cualificaciones por parte del nivel estratégico.
  - En este nivel se diseñará el modelo de seguimiento y evaluación, así como la línea de base de los indicadores y metas operativas, resultados e impactos que se planee alcanzar con el MNC.
  - Este nivel presentará al estratégico para aprobación el modelo de seguimiento y evaluación. Se desarrollarán sugerencias para el diseño de este modelo en la parte 4 de este documento. De manera general, este modelo que deberá ser diseñado por un equipo independientes liderado por el DNP y la Subdirección de análisis y monitoreo de Ministerio de Trabajo (con respecto al sistema de información).
  - Una vez se definan las metodologías y manuales operativos de todos los procesos que conforman la I\_GO del MNC, el equipo del nivel operativo debe iniciar la construcción de la arquitectura empresarial del sistema de información que acompañará el

### fundación COrona



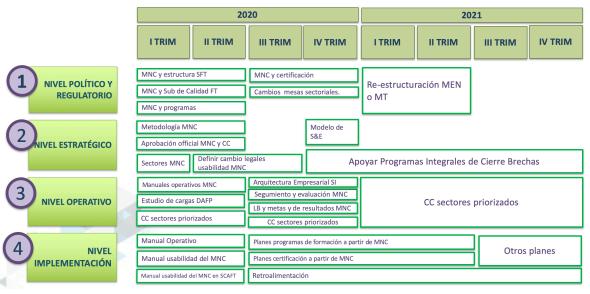
proceso de diseño de cualificaciones y sus catálogos. Este diseño deberá contemplar toda la reglamentación del Estado en cuanto al desarrollo de un Gobierno Digital, hasta los modelos más exitosos que se han desarrollado en el mundo para avanzar con los objetivos que se pretenden lograr con el MNC. Este proceso deberá estar enmarcado en el proceso de construcción de la Plataforma de Información del SNC. Hasta la fecha, esta plataforma se define como una estructura de gestión de la información que proviene de los diferentes sistemas de información de los componentes del SNC. Sin embargo, para el caso del MNC el diseño de la Plataforma del SNC, la cual estará liderada por el MT, incluirá el desarrollo los módulos requeridos para la recolección de la información del MNC.

- Una vez se cuente con la arquitectura empresarial del SI para el MNC, en el marco de la Plataforma del SNC, este equipo deberá iniciar y finalizar su desarrollo.
- Nivel implementación: Para este cuarto nivel, las tareas estarán enmarcadas en la reglamentación que se logre aprobar donde se articule el MNC y los sistemas educativo y formativo y el resto de los componentes del SNC. Sin embargo, desde ya se asume que estos procesos se llevarán a cabo como se sugiere en esta hoja de ruta, por tanto, las actividades sugeridas serían:
  - Definición manual operativo del Grupo de Implementación. En este se definirán las funciones y acciones específicas del grupo. De esta manera, dependerá de la reglamentación que se logre avanzar en el nivel de política, reglamentación y estratégico.
  - En el caso de aprobarse el uso del MNC como referencia para los diferentes niveles de la estructura del nivel educativo y de formación para el trabajo, en este nivel se diseñará un guía que permita el entendimiento de usabilidad del MNC para estos propósitos.



- Así mismo, se creará el manual de entendimiento de usabilidad del MNC para apoyar los procesos del Sistema de Calidad de los diferentes niveles del sistema educativo y formativo colombiano.
- Adicionalmente para potenciar el uso del MNC se deben desarrollar planes de implementación para la creación de programas de formación para el trabajo y procesos de certificación de competencias laborales a partir de MNC.
- Y en la medida en que se apruebe la reglamentación donde se establezca la relación entre el MNC y otros procesos y Subsistemas que conforman el SNC, este nivel deberá desarrollar los planes de implementación para operar estas decisiones.
- Finalmente, este nivel deberá crear los mecanismos para generar retroalimentación entre los resultados de implementación y proceso de diseño de los catálogos de cualificaciones del MNC.

llustración 29. Cronograma de Hoja de Ruta para la implementación de la I-GO en la Fase de Transición.



Fuente: Elaboración del ET.

El cronograma planeado para la Fase de Transición se establece para un periodo de dos años entre el año 2020 y 2021. Como se observa en la llustración 29, buena parte de las acciones programadas para este tiempo



se concentran en el primer año (2020) teniendo en cuenta que se requiere desarrollar una cantidad importante de documentación que configure la reglamentación y los lineamientos para el desarrollo del resto de la fase de transición y prepare el camino para avanzar hacia una fase de mediano plazo donde se centre la operación en una institucionalidad única no autónoma. Todo el material para esta reestructuración deberá prepararse en el año 2020 para aplicarse durante 2021.

#### 4.3 Ruta de implementación para la fase de mediano plazo

Esta fase de mediano plazo será el resultado, como ya se mencionó, de la reforma a la estructura institucional, realizada en la fase de transición, en el MEN o MT para asumir la operatividad del MNC. Igual que para la fase de transición, en la llustración 30. se sugiere la realización de actividades para los cuatro (4) niveles de la I\_GO del MNC: (i) nivel político y regulatorio; (ii) nivel estratégico; (iii) nivel operativo; y (iv) nivel implementación. En cada uno de estos niveles el Gobierno Nacional deberá desarrollar las siguientes actividades concretas:

llustración 30. Hoja de Ruta para la Implementación de la I-GO en la Fase de Mediano Plazo 2022-2026.







Fuente: Elaboración del ET.

- Nivel político y regulatorio: para la fase de mediano plazo, este nivel deberá lograr la reglamentación y aprobación de los elementos que garanticen la articulación entre todos los componentes y subsistemas del SNC y el MNC. Por tanto, deberá:
  - Aprobar la reglamentación de los mecanismos de usabilidad en todos los componentes o subsistemas del SNC y otros que lo requieran.
  - Reglamentar la relación entre el MNC y los programas de la Educación superior.
  - Finalmente, deberá aprobar la reglamentación para el uso, cargue de información y actualización del Sistema de Información del MNC. Así mismo, se establecerá la forma en la que este SI se articula con el resto de la Plataforma de Información para el SNC.
- Nivel estratégico: Para esta fase, este nivel tendrá lo elementos requeridos para iniciar el proceso de reajuste de metodologías de diferentes procesos en el diseño del MNC, como resultado de los procesos de retroalimentación entre el nivel operativo y de implementación.



- Un vez diseñado e implementado el SI del MNC, este nivel diseñará la reglamentación para el uso de este, la cual será aprobada por el nivel de política y regulación
- Se definirá y aprobará la revisión de la metodología para el diseño de cualificaciones y la construcción de los catálogos del MNC
- Se definirá y aprobará la revisión de la metodología de aseguramiento de calidad de las cualificaciones
- Finalmente, este nivel aprobará la totalidad de los catálogos de cualificaciones del MNC desarrollados durante los primeros años de operación.
- Nivel operativo: Las siguientes actividades serán las que darán inicio a la operación de la Dirección de Cualificaciones. Esta retomará toda la información, material metodológico y acciones desarrolladas por la institucionalidad colectiva. Por esta razón, para esta fase sus principales actividades serán:
  - Implementar el Sistema de Información SI del MNC.
  - Teniendo en cuenta la implementación del SI, hacer la revisión de la metodología del MNC en el marco de la transformación digital que esta implementación hubiera podido aportar al proceso.
  - Para el periodo en el que se programa esta fase, deberá realizarse la actualización de los primeros catálogos aprobados (si no es que esto ocurre antes) este nivel deberá establecer la metodología que permitirá la actualización del MNC y la metodología de aseguramiento de calidad de las cualificaciones.
  - A partir de la metodología de seguimiento y evaluación diseñada y aprobada en las fases anteriores, deberá iniciar el levantamiento de información para la evaluación de resultados e impacto.
  - Así mismo, deberá realizar informes de seguimiento a los avances en la institucionalidad, la operación y los resultados.
  - Finalmente deberá realizar y publicar los resultados de estudios sobre la pertinencia de las metodología y resultados del MNC.



- Nivel implementación: Para el tiempo de esta fase, adicional al trabajo de fomento a la usabilidad del MNC, el grupo de implementación realizará:
  - Capacitación continua de funcionarios MT o MEN de la Dirección de Cualificaciones y otros actores sobre la usabilidad del MNC en los diferentes procesos, componentes y subsistemas con los que se haya establecido una articulación.
  - Dado el impacto que el MNC pueda tener sobre los procesos del SENA, se deberá hacer un especial seguimiento al proceso de migración de la formación y los procesos de certificación del SENA al MNC, así mismo de la articulación de este último con el Subsistema de Normalización de Competencias.
  - Deberá hacer continua gestión del conocimiento y realizar la publicación de políticas, guías y manuales, entre otros.

Se estima que esta fase de mediano plazo deberá desarrollarse en un periodo de 5 años. Es decir, terminará con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente administración (2022 a 2026). Sin embargo, comenzará al final del periodo presidencial actual. La llustración 31 sugiere una programación de las actividades antes descritas, concentradas especialmente en los primeros tres años (2022-2024). Es un periodo suficiente para realizar la evaluación de impacto para los años 2025 a 2026 donde se podrán encontrar los primeros egresados de programas que hayan sido diseñados a partir el MNC o personas con certificación de competencias y se podrán observar posibles impactos en el cierre de brechas de capital humano y productividad de las empresas. Sin embargo, el proceso de preparación de esta evaluación deberá iniciar desde la fase inicial, tal como se ha planteado en los cronogramas hasta acá sugeridos.

Ilustración 31. Cronograma de la Hoja de Ruta para la Implementación de la I-GO en la Fase de Mediano Plazo 2022-2026.



	2022	2023	2024	2025	2026
1 NIVEL POLÍTICO Y REGULATORIO	Usabilidad 100% componentes SNC	Reglamentación MNC para la Reglamentación uso SI	a Educación superior		
2 NIVEL ESTRATÉGICO	Diseñar la totalidad del MNC y sus catálogos	Aprobar la revisión de la me Aprobar la revisión de la me cualificaciones			
NIVEL OPERATIVO	Actualizaci ón calidad catálogos del MNC ones.	Implementar el SI del MNC  Revisión metodología del M	NC-transformación digital	Levantamiento de info evaluado Informes de seguimiento.  Estudios pertinencia MNC.	ción de impacto
NIVEL DE MPLEMENTACIÓN			Capacitación de funcionarios  Migración del SENA al MNC  Publicaciones		

Fuente: Elaboración del ET.





# 5. ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

Esta parte del documento expone una propuesta para realizar el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la I\_GO del MNC. Se presentan algunos conceptos, elementos metodológicos y posibles indicadores a utilizar en este proceso.

# 5.1 Elementos para diseñar un mecanismo de seguimiento y evaluación para la implementación del MNC y el I-GO del MNC

De acuerdo con el esquema de la I\_GO del MNC propuesto a lo largo de este documento, se sugiere la creación de un modelo de seguimiento y evaluación, para el cual se plantean a continuación algunos elementos que podrían ser tenidos en cuenta.

El modelo de seguimiento y evaluación que se cree para aplicar sobre la implementación del MNC y el I\_GO debe desarrollar herramientas para realizar un monitoreo continuo a la operación y los resultados, pero a su vez para realizar los cuatro (4) tipos de evaluación definidos con anterioridad: (i)institucional; (ii) operaciones; (iii) resultados; e (iv) impacto. Esto implicará al menos desarrollar los siguientes elementos:

## 5.1.1 Definición de la estructura institucional para el seguimiento y la evaluación:

La propuesta de la I\_GO planteó dos unidades institucionales que podrán apoyar el proceso de seguimiento y evaluación: (i) Grupo de Seguimiento y Evaluación a nivel estratégico y el macro-proceso de seguimiento y evaluación a nivel operativo, el cual será liderado por el DNP. De acuerdo con esta propuesta, las acciones prioritarias son:



- Definición de equipo de evaluación: aunque se ha planteado que el DNP (junto con la Subdirección de Análisis y Monitoreo de MinTrabajo para el sistema de información) será la entidad que lidera los procesos de seguimiento y evaluación, es necesario establecer el equipo técnico que podría apoyar a esta entidad. Se sugiere encontrar expertos internacionales y nacionales que sean contratados para dimensionar las actividades de seguimiento y evaluación. Asimismo, la evaluación a nivel operativo la debe hacer cada una de las entidades ejecutoras. DNP puede hacer seguimiento a los resultados o efectos que genera el MNC, pero no a nivel operativo.
- Definición presupuestal: de acuerdo con la propuesta anterior, será necesario definir el presupuesto que se requerirá para ejecutar este componente durante todo el cronograma que se planee. Este presupuesto debe contemplar la necesidad de contar con: (i) expertos nacionales e internacionales que permitan diseñar el modelo de seguimiento y evaluación; (ii) presupuesto para recolección primaria de información; y (iii) presupuesto para contratación de expertos para el análisis de la información y aplicación de metodologías de evaluación de impacto.
- Acuerdos interinstitucionales: teniendo en cuenta que, para garantizar la independencia en la realización de las evaluaciones, se recomendó el liderazgo del DNP. Sin embargo, el hecho de que unas instituciones vayan a operar y otra a evaluar, puede al final generar restricciones en el acceso a la información. Por tanto, se sugiere firmar lo antes posible un convenio interinstitucional que garantice que la institucionalidad que se encargará del seguimiento y evaluación pueda acceder libremente a la información generada con la implementación y operación del MNC.





#### 5.1.2 Proceso de definición metodológica de la evaluación:

Si bien en este documento se identifican algunos elementos útiles para diseñar el modelo de seguimiento y evaluación, es necesario construir este con mayor detalle, identificando al menos los siguientes elementos:

- Metodologías de análisis de información: tanto para el seguimiento, como para cada tipo de evaluación a desarrollar existen técnicas para desarrollar el análisis de la información, por tanto, se recomiendo la contratación de expertos nacionales y/o internacionales que logren estructurar el marco metodológico de este modelo de seguimiento y evaluación como primer elemento para el desarrollo de este componente.
- Definición de indicadores: será un producto de la anterior actividad, sin embargo, es posible desde ya, que el equipo técnico encargado del desarrollo del MNC pueda pensar en los indicadores que se derivan de toda la operación. Adelante se hace una primera aproximación a estos indicadores con el fin de iniciar la discusión sobre los mismos.
- Cronograma de seguimiento y evaluación: este cronograma también será un producto de la metodología, sin embargo, es necesario realizar una estimación de los tiempos para hacer estas evaluaciones. No es posible hace una evaluación de impactos, sin que se haya dado suficiente tiempo para obtenerlos, pero esta tampoco se puede hacer correctamente si no se ha planeado la recolección de los datos con antelación. Por esta razón, adelante se plantean una serie de cronogramas que servirán para orientar los tiempos de este componente.

### 5.1.3 Establecer metas para el seguimiento y evaluación:

Una vez se identifican los indicadores que se tendrán en cuenta para el seguimiento y evaluación, es necesario establecer las metas. Esto permitirá



que se gradué en el tiempo la planeación que se ha tenido en términos presupuestales y el dinamismo que se quiera dar al proyecto.

- **Metas operativas:** estas podrían reflejar los planes de ejecución presupuestal y acciones que deben realizarse previo a lograr el resultado, ente otros.
- **Metas resultados:** deben ser aquellas que reflejen el esfuerzo del Gobierno por lograr la implementación del MNC. Un ejemplo de esto puede ser aquellas establecidas en Plan Nacional de Desarrollo respecto al nivel de desarrollo del MNC o lo sectores que ya cuentan con un MNC para establecer los requerimientos en talento humano.
- **Metas impactos**: serán aquellas que reflejen si los esfuerzos del Gobierno para crear el MNC están creado efecto en el bienestar de la población, por ejemplo: mejor desempeño laboral, mayor enganche laboral y mejor productividad, entre otros.

Ilustración 32. Elementos para diseñar un mecanismo de seguimiento y evaluación para la implementación de la I-GO del MNC.



Fuente: Elaboración del ET.





# 5.1.4 Proceso de levantamiento de la información para el seguimiento y la evaluación:

Este proceso requerirá un proceso de articulación importante entre todas las entidades que participan en la implementación del MNC. Una buena parte de la información que se requiere necesitará que durante todos los demás procesos se tenga conciencia de producir información importante a manera de seguimiento.

- Aplicación herramientas de levantamiento de información: durante todo el cronograma que se sugiere en este documento se realizará un levantamiento de información que permitan avanzar en esta propuesta.
  - Datos administrativos: la sugerencia es que se empiece de inmediato el diseño del sistema de información que soportará los procesos del MNC. De allí puede salir la mayoría de los datos administrativos requeridos.
  - Mistery Chopper: se puede simular la realización de un proceso en el marco de la metodología del MNC, y evaluar cada uno de los puntos críticos. La información que se obtenga puede ser sistematizada para preparar elementos de evaluación.
  - Focus Group: se desarrollarán en los momentos programados con los grupos especialmente seleccionados.
  - Entrevistas semi-estructuradas: se desarrollarán en los momentos programados con las personas especialmente seleccionados.
  - **Encuestas:** se incurrirá en costos adicionales para el levantamiento de encuestas, pero es necesario que con el tiempo requerido se puedan armar los marcos muéstrales.
- **Manuales operativos de levantamiento:** todo lo anterior deberá estar consignado en un documento que permita conocer a todos los actores la metodología y programación de las evaluaciones.

### Fundación COrona



Cronograma levantamiento periódico: se sugiere adelante un cronograma que deberá ser ajustado por lo líderes del tema. Sin embargo, se sugiere que este cronograma se oficialice, junto con las metodologías para que todos los actores tengan presente todo el proceso.

# 5.1.5 Operatividad para realizar el análisis de los resultados del seguimiento y la evaluación:

Definidas las metodologías y con el levantamiento de la información realizado, el reto será realizar el mejor análisis posible. La metodología incluirá parte de estas definiciones, sin embargo, la forma, el cronograma y la garantía de independencia será esencial.

- Definición estructura de análisis: será importante definir cuál será la forma de presentar los análisis de manera que los mensajes lleguen a todos los actores que participan de la I\_GO del MNC. Se sugiere establecer un modelo de informe que resalte los principales resultados y las recomendaciones.
- Cronograma análisis de resultados: este cronograma deberá ser periódico, de tal manera que se cree la cultura de lectura, análisis y utilización de los resultados para la toma de decisiones de todos los actores del MNC.
- **Garantía de independencia de análisis**: se sugiere que el análisis de la información sea realizado por expertos que no estén relacionados con la operación y/o los resultados de los procesos del MNC.

#### 5.1.6 Socialización de los resultados e implementación de ajustes:

Finalmente, y no menos importante es definir oficialmente como se realizará el proceso de socialización y como se realizarán los ajustes a la intervención. Esto debe ser un compromiso de todas las entidades que participan en la I\_GO del MNC.



- Mecanismos de socialización: los resultados deben ser públicos y deben ser contrastables y replicables por cualquier experto.
- Mecanismos de discusión de resultados y posibles ajustes: deben existir espacios donde todos los actores y beneficiarios puedan discutir los resultados
- Cronograma de ajustes a la institucionalidad: debe existir un compromiso de aplicación de los resultados con ajustes a toda la estrategia, incluido la institucionalidad.
  - 5.2 Algunos indicadores para hacer seguimiento y evaluación para la implementación de la I-GO del MNC y posibles fuentes de la información

Como un primer paso de aproximación a la metodología de seguimiento y evaluación se plantean a continuación una serie de indicadores que se podrían convertir en el instrumento preliminar para que en la Fase Inicial se comience a crear la cultura del seguimiento y evaluación entre los actores de la I\_GO, y se desarrollen las herramientas para poder construir una línea de base y seguimientos periódicos al menos a los indicadores institucionales y de operaciones.

llustración 33. Propuesta de indicadores para evaluación institucional de la implementación de la I-GO del MNC.



Fuente: Elaboración del ET.

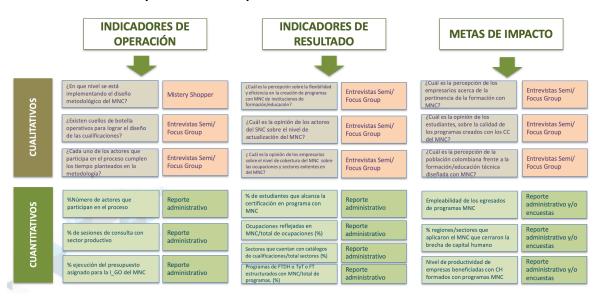


## 5.2.1 Indicadores para hacer seguimiento y evaluación institucional

La llustración 34 muestra tres indicadores cualitativos y tres cuantitativos para hacer seguimiento al funcionamiento de la institucionalidad. Los primeros pretenden reflejar la opinión de los actores del SNC y del I\_GO frente: (i) el reconocimiento; (ii) la eficiencia y (iii) la articulación entre entidades. Estos indicadores requerirían el desarrollo de encuestas semi-estructuradas, metodología mistery shopper y/o focus group. Por otra parte, plantea elementos cuantitativos frente a la gestión: (i) capacidad de reglamentar; (ii) articulación del MNC con otros procesos y subsistemas del SNC; y (iii) personal que se ha capacitado en los conocimientos/conceptos/procesos del SNC. Estos tres últimos podrían ser alimentados con datos administrativos.

El objetivo de aplicar la evaluación institucional en este caso es, entre otros, identificar la capacidad de dirección, de implementación y de monitoreo y evaluación del I\_GO. Por esta razón, en el proceso de discusión podría ampliarse la batería de indicadores propuestos, siempre pensando la viabilidad de poder construir o identificar la información para medirlos.

Ilustración 34. Propuesta de indicadores para establecer metas de operación, resultados e impactos de la implementación de la I-GO del MNC.



Fuente: Elaboración del ET.





# 5.2.2 Indicadores para hacer seguimiento y evaluación operativa:

- Cuantitativos de operación: se construyen indicadores que permiten conocer, a partir de la opinión de los actores quienes participan en la operación del MNC si, independientemente del marco legal o metodológico, se cumple operativamente con lo planeado, si existen cuellos de botella y si existe compromiso de las entidades por cumplir sus compromisos.
- Cualitativos de operación: estos indicadores evaluarán la frecuencia de actividades del proceso que deben realizarse para lograr los objetivos.

## 5.2.3 Indicadores para hacer seguimiento y evaluación de resultados:

#### Cuantitativos de resultados:

Estos indicadores mediarán la opinión de los actores sobre los resultados obtenidos en términos de flexibilidad, calidad y pertinencia y valoración de los programas creados a partir del MNC. Esto podría replicarse con la aplicación del MNC al proceso de certificación de competencias.

 Cualitativos de resultados: reflejan el alcance de la aplicación del MNC en términos de número de estudiantes, programas, sectores y ocupaciones. Será un esfuerzo para el Estado alcanzar estos resultados, por tanto, será indispensable medirlos y darlos a conocer.

# 5.2.4 Indicadores para hacer seguimiento y evaluación de impacto:

#### Cuantitativos de impacto:



El impacto usualmente no se mide de forma cualitativa, pero podría tenerse en cuenta la percepción sobre ese impacto por parte de los actores del SNC. Este también es uno de los objetivos de la implementación del MNC, que la percepción de la población cambie, en especial que aumente la valoración que se da a la formación técnica.

 Cualitativos de impacto: en el caso de la evaluación de impacto, medir los indicadores cualitativos requerirán esfuerzos adicionales para la recolección de la información que los alimenta. Entre otros aplicando metodologías econométricas que permitan medir el impacto de la intervención aislando efectos de otros factores no incluidos en la intervención. Los indicadores propuestos están en términos de cierre de brechas, empleabilidad y aumentos de productividad.

## 5.3 Cronograma para implementar el seguimiento y la evaluación de la I-GO del MNC

La metodología que se desarrollará para hacer seguimiento y evaluación podría cambiar los cronogramas propuestos a continuación. Sin embargo, para todas las fases de implementación del I\_GO es necesario tener una cronología de los procesos de seguimiento y evaluación, entre otros para no olvidar dar inicio a tiempo a las actividades requeridas.

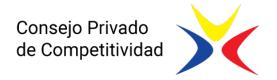
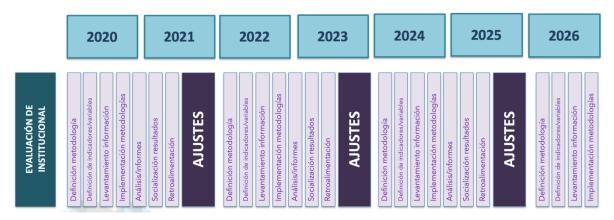


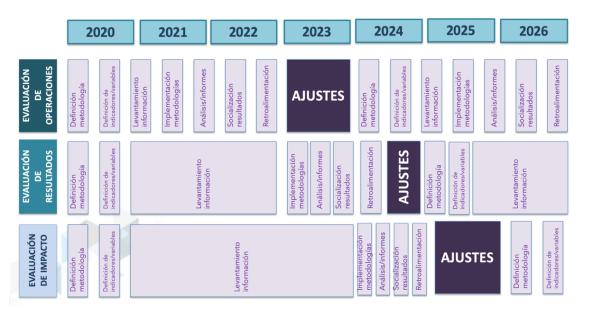
Ilustración 35. Cronograma de Mecanismos de seguimiento y evaluación institucional para la implementación de la I-GO del MNC.



Fuente: Elaboración del ET.

En el caso de la evaluación institucional, se planeó un cronograma de acción entre el año 2020 y el año 2026 (Ilustración 35) Se puede programar en este tiempo la realización de al menos tres rondas de evaluación, con los respectivos ajustes. Este es el tipo de evaluación se puede realizar un mayor número de veces en un tiempo determinado, dado que no requiere contrastarse necesariamente contra los resultados programados.

Ilustración 36. Cronograma de Mecanismos de seguimiento y evaluación para la implementación de la I-GO del MNC.





Fuente: Elaboración del ET.

En el caso de la evaluación de operaciones se planea realizar un proceso cada tres años con sus respectivos ajustes. En el caso de las evaluaciones de resultados e impacto, en la ventana de tiempo programada 2020-2026, se establecer solo un proceso con un periodo de ajustes (Ilustración 36).



### 6. RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA I-GO DEL MNC

La propuesta I-GO debe ser complementada una vez se oficialicen las definiciones sobre la metodología para el diseño de las cualificaciones y los catálogos de cualificaciones. Esto permitirá conocer mejor cuales instituciones tendrían competencia sobre cada una de las actividades de forma detallada. Esta aprobación oficial (aunque ya hay unos acuerdos iniciales) no ocurrió en el periodo en el que se realizó esta consultoría (febrero-octubre 2019) por tanto, la propuesta de I-GO del MNC presenta un marco general de cuatro (4) niveles: político y regulatorio; estratégico; operaciones; e implementación, pero para hacer esta propuesta más operable, debería llegar a ser más descriptiva, en especial en el nivel operativo.

- Esta propuesta fue construida de la mano con las entidades del Gobierno Nacional que tienen competencias sobre el desarrollo del MNC. Igualmente, se recomienda profundizar en un proceso de discusión con los gobiernos regionales, los oferentes de educación y formación y el sector privado para determinar la viabilidad de la participación de estos en la construcción y evolución de la I-GO del MNC.
- Definir con urgencia la relación del MNC con otros procesos y/o Subsistemas del SNC, especialmente con la oferta de educación y formación, Subsistema de normalización de competencias y Subsistema de certificación de competencias laborales, entre otros. Estas definiciones permitirían conocer elementos que posiblemente podrían definir elementos de la I-GO del MNC, para que esta tenga la estructura adecuada para garantizar el cumplimiento de los compromisos de articulación.
- Se sugiere considerar la definición de una fase de largo plazo a partir del año 2026, en la que se contemple la posibilidad de crear una estructura de I-GO que para el nivel operativo establezca la creación de una institucionalidad única autónoma. Esta podría aportar de



manera más trasversal las ventajas de construir un MNC para el sector de la educación, formación y sector productivo. En caso de observarse que la estructura institucional propuesta para la fase inicial, de tránsito y mediano plazo, no está garantizando la participación de todos los sectores involucrados, se sugiere acelerar el proceso de crear la institucionalidad única autónoma. Asimismo, el equipo técnico ha recomendado que la institucionalidad única no autónoma del nivel operativo, que contempla una dirección en el Ministerio de Educación o en el Ministerio de Trabajo, debería definirse bajo el criterio de las prioridades de gobierno. Si esto no se logra definir, consideramos que lo más apropiado es acelerar el proceso hacia una institucionalidad única no autónoma.

- En cualquier caso, se sugiere que las definiciones institucionales no afecten la continuidad en el proceso de diseñar las cualificaciones y los catálogos de cualificaciones para los sectores prioritarios en cada vigencia. Adicionalmente, deben establecer, en el proceso de implementación del MNC, metas para la creación de programas de formación que beneficien sectores y regiones estratégicas, donde se requieran cerrar brechas de capital humano.
- Con el fin de no perder la perspectiva acerca de los impactos que se quieren lograr con este esfuerzo institucional, se deben definir metas y líneas de base de resultado e impacto, así como las metodologías que permitan su medición, análisis e implementación de los ajustes requeridos en la institucionalidad y metodologías de construcción del MNC.





#### 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Marco Nacional de Cualificaciones ha evolucionado significativamente en dos décadas, y como se pudo observar en el primer tomo de este entregable, son múltiples los esfuerzos normativos y de política pública que el Estado Colombiano ha realizado a lo largo de los años. Producto de los elementos normativos, se destaca la creación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, hasta la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y sus articulaciones, hoy propuesta en el PND 2018-2022. La experiencia evidenciada en la política pública y en los elementos normativos, es que a pesar de los múltiples esfuerzos se requiere la creación de una instancia articuladora, que logre impulsar los objetivos y dar la fuerza que requiere un MNC, hoy demandada desde el sector productivo, académico y social, que permita el cierre de brechas.

A pesar de lo anterior, se debe reconocer que cada una de las instituciones involucradas en el desarrollo de un MNC han realizado esfuerzos importantes para interiorizar, construir y divulgar lo que significa la importancia de estos procesos a nivel país, pues cada institución ha apropiado, conciliado y desarrollado metodológicos, desde avances descriptor cualificaciones, rutas metodológicas, catálogos de cualificaciones, llegando a acuerdos significativos a la fecha, sea el caso del proceso actual de unificación de rutas metodológicas (SENA. MEN) y la unificación de la Clasificación de ocupaciones. Cada institución desde su capacidad, ha desarrollado catálogos que buscan impactar en las brechas de capital humano, potenciar la calidad en los procesos formativos y dando insumos al sector productivo para un mejor funcionamiento.

Lo anterior, permite afianzar el argumento de la necesidad de una institucionalidad y gobernanza para el MNC, pues los esfuerzos normativos y los avances individuales de cada institución hacen ver la necesidad de centralizar los procesos, de orientar las líneas de trabajo hacia un mismo horizonte y reducir costos y esfuerzos institucionales que cada entidad realiza, de manera adecuada, pero que podría ser más eficiente con un



equipo destinado para tal fin, con lineamientos institucionales claros y con líneas de trabajo definidas.

Por ello, la propuesta aquí presentada, tomó como centro de la iniciativa a las instituciones que tienen relación con un MNC, y a través de su experiencia y su percepción amplia del MNC a nivel país se sentó una propuesta con referentes académicos y de experiencias internacionales que permitan orientar un IGO que concilie los procesos, las funciones, misionalidades, experiencias y todos los elementos para formular la propuesta que permita dar curso al MNC.

Dentro de las conclusiones asociadas a la experiencia internacional, se evidenció que no existe un MNC que apropien una institucionalidad colectiva, pues la mayoría de países se han centrado en una institucionalidad autónoma (Reino Unido, Australia, Escocia, Irlanda, Ecuador) o han optado por una institucionalidad no autónoma única (Alemania, España). Sin embargo, lo fundamental de este análisis fue encontrar que cada país desarrollo un MNC de conformidad a los objetivos de país, a sus capacidades y a las velocidades con las que querían sentar estos procesos.

Bajo ese contexto, y producto de la rigurosa revisión documental, la propuesta de IGO planteó 4 niveles, nivel de política y regulación, nivel estratégico, nivel operativo y nivel de implementación, con el propósito de dar el alcance necesario al MNC.

El ET de la consultoría a través de ejercicios de concertación con las entidades de gobierno, concluyó, que, si bien la experiencia internacional no tiene ejemplos de instituciones colectivas, en el corto plazo para Colombia es necesario el funcionamiento del MNC bajo una institucionalidad colectiva, en tanto se realizan los ajustes normativos para pensar en la instancia ideal. Es claro, que las entidades comprenden y envían el mensaje de no crear múltiples institucionalidades, y entre más simple sea la estructura institucional se alcanzarán eficientes resultados, se cumplirán los objetivos con visión de país de un MNC. Esta propuesta de corto plazo comprende una viabilidad legal (mantiene las funciones de las entidades y no requiere cambios normativos) financiera (se mantiene los



costos actuales) y técnicas (operando el MNC con los criterios hoy establecidos)

No obstante, como esta consultoría está proyectada para presentar la propuesta ideal, del trabajo realizado con las entidades se concluyó que la institucionalidad que refleja los objetivos a nivel país, es la institucionalidad no autónoma única, pues a través del ejercicio centralizado en una dirección podría optimizar los procesos del MNC, dar orientaciones únicas y conciliar con las entidades hoy involucradas el desarrollo de procesos. Así mismo, en términos de tiempo sería la opción más eficiente y en términos técnicos conciliaría desde una única instancia con el sector privado.

Desde el ET de la consultoría se presentaron los argumentos por los cuales se consideraba con mayores ventajas ubicar la Dirección de Cualificaciones en el MEN, no obstante, también se consideró que esta decisión dependerá de elementos políticos y de metas de gobierno.

La propuesta, adicionalmente presenta una ruta de implementación, la cual presenta los principales elementos a tener en el inmediato, corto y mediano plazo, con concordancia con los niveles plateados dentro de la propuesta. Aquí se hace evidente, que es un proceso que requerirá tiempo, y sobre la marcha podrán ajustarse elementos del diseño institucional y definición de prioridades en cada uno de ellos.

Por último, la propuesta finaliza con los elementos metodológicos para realizar seguimiento y evaluación a la institucionalidad plateada, enfocando la evaluación en indicadores de seguimiento y evaluación institucional, operativo, de resultado y de impacto, pues desde una visión holística se deberá medir los resultados y el impacto a nivel país. Lo anterior, también supondrá la definición de tiempos, articulaciones entre el sistema nacional de cualificaciones y metas que se acerquen a la realidad del país bajo las capacidades institucionales.



#### 8. BIBLIOGRAFIA

s.aspx

- BID (2015). Construyendo Gobierno Efectivos. Recuperado de:
- https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construye ndo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3np%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf
- Congreso de Colombia. (17 de junio) Por medio de la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de representantes. [Ley 5 de 1992].
- Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011). Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1444 de 2011].
- Congreso de Colombia. (24 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". [Ley 1955 de 2019].
- Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. Herramientas Metodológicas. Recuperado de: https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Metodología s.aspx
- Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. Herramientas Metodológicas.
   https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Metodología
- Presidencia de la República (28 de diciembre de 2009) Decreto 5012 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.
- Presidencia de la República (15 de noviembre de 2013) Decreto 2518 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Trabajo.
- Presidencia de la República (26 de mayo de 2015) Decreto 1081 Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.



- Presidencia de la República (6 de junio de 2019) Decreto 1011 Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones.
- Presidencia de la República (23 de julio de 2019) Decreto 1330 Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector Educación.
- Presidencia de la República (11 de septiembre de 2019) Decreto 1651 de 2019 Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.



### Anexo 1

Tabla 8. Experiencias internacionales analizadas según el continente.

		TIPO DE MARCO								ESTRUCTURA		ACTORES	
	Fund	ción	Estru	ctura	Cok	ertura	Cont	enido	FUNCIONES/ OBJETIVOS	LIKOCIOKA	INSTITUCIÓN ENCARGADA	INVOLUCRADOS	
REGIÓN	R	F	<b>V</b>	U	- 1	Р	Α	RT		# Niveles		INVOLUCKADO3	
Europa													
									Diseñar, adquirir y ofrecer títulos.		Ministerio Federal de Educación e	IES y IFP, interlocutores sociales y	
<b>Alemania</b> DQR		Χ		Χ	Х			Χ	Transparencia y comparabilidad de títulos.	8	Investigación (BMBF) y la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y	organizaciones empresariales, juntos forman el grupo de trabajo	
DQR									Oportunidades de reconocimiento de las cualificaciones.		Asuntos Culturales	DQR (AK DQR).	
									Relacionar la FP inicial con la FP para el empleo.			Ministerios de Empleo y Seguridad	
España									Facilitar la transición entre los diferentes	8	El Ministerio de Educación y Formación	Social, de Industria, Energía y Turismo, y de Economía y Competitividad. Empresarios, IES entre otros.	
Marco Español de Cualificación (MECU)									subsistemas de formación.  Reconocimiento de todos los tipos de	0	Profesional (MEFP), a través de la Dirección General de Formación Profesional		
Codimodeleri (MECC)									resultados de aprendizaje.				
Escocia									Ayudar a los empleadores a comprender los diferentes tipos de calificaciones.		Asociación Escocesa de Créditos y	Autoridades educativas, IES,	
Scottish Credit		V	V		\ \				Facilitar la transferencia de puntos de	10	Cualificaciones- Scottish Credit and		
and Qualifications Frame work (SCQF)		XXX	Х		Х		crédito entre diferentes programas de aprendizaje.	12	Qualifications Framework Company (SCQFP) y Autoridad de Cualificaciones de Escocia -	empresarios, empleadores y expertos.			
2001,2006									Reconocer una muy amplia gama de tipos		Scottish Qualifications Authority - SQA		
									de aprendizaje.  Regular y controlar la formación profesional		France Competénces es una agencia que		
									y el aprendizaje.		suprime a: la Comisión Nacional de	Ministerios de Educación, Empleo y	
Francia France Competénces	Χ			X	Х			Х	Garantizar la relevancia de las certificaciones y su adecuación con la	5	Certificación Profesional (CNCP), el Consejo Nacional de Empleo, Formación y		
2019	۸			^	^			^	economía.	<u> </u>	Orientación Profesional (CNEFOP) y el Fondo	Salud; interlocutores sociales; expertos.	
2017									Coordinar y armoniza las acciones en el campo de la orientación, la formación		de paridad para el aseguramiento de las trayectorias profesionales (FPSPP)	,	
									profesional y el empleo. Desarrollar de un SC más flexible e		irayectorias profesionales (FFSFF)		
									integrado que reconozca todo el				
Irlanda Irish National Framework										aprendizaje adquirido.	-		
of Qualifications (NFQ)	X		Х	X		Х		Establecer resultados de aprendizaje como punto de referencia común para las	10	National Qualifications Authority of Ireland (NQAI)	Foro consultivo de representantes de IES y expertos.		
									calificaciones.				



Reino Unido (Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte) Regulated Qualifications Framework (RQF) 2005 (antes 1987)	X		Х	X		X		Cumplir con programas relevantes de aprendizaje.  Preparar a los aprendices para el empleo.  Generar crecimiento personal y participación en el aprendizaje.	8	Oficina de Cualificaciones y Regulación de Exámenes (Office of Qualifications and Examinations Regulation (Ofqual)	х
Finlandia Finnish National Qualifications Framework (FNQF) 2017	X		Х		Х		X	Describir los módulos de competencia y resultados de aprendizaje de manera integral y comparable.  Describir los resultados de aprendizaje en todos los niveles de la educación.  Promover la movilidad internacional, el reconocimiento de cualificaciones y la cooperación educativa.	8	Agencia Nacional para la Educación de Finlandia (OPH)	Ministerio de Educación y Cultura y la Agencia Nacional de Educación de Finlandia.  Diferentes ministerios, Docentes, Organizaciones de estudiantes, Sindicatos, Representantes de organizaciones de empleadores y Organizaciones laborales.
Asia											
Corea Korean qualifications framework (KQF) 2007	Х	Х			Х			Diseñar actividades de aprendizaje que respondan a las habilidades para el trabajo.  Fortalecer la competitividad de las empresas.  Elevar el valor percibido del aprendizaje informal y no formal.	8	El Instituto Coreano de Investigación para la Educación y Formación Profesional (KRIVET)	Ministerios de Educación, Empleo y Trabajo, Comercio e Industria.
Oceanía											
Australia Australian Qualification Framework (AQF)	х		Х	X		Х		Apoyar los objetivos de aprendizaje a lo largo de la vida de los individuos.  Sustentar la reglamentación nacional y los acuerdos de aseguramiento de calidad de educación y formación.  Apoyar y mejorar la movilidad nacional e internacional.	10	AQFC (Australian Qualifications Framework Council)	х
Nueva Zelanda New Zeland Qualification Framework (NZQF)	Х	Х		Χ		Х		Establecer la arquitectura de Sistema de cualificaciones de Nueva Zelanda y actuar como el único depósito para toda la calidad garantizada.	10	New Zealand Qualifications Authority (NZQA)	Articulado con el sector educativo.
África											
Sudáfrica South African Qualification Framework (SQF)	x		х		Х		Х	Facilitar el acceso, la movilidad y las trayectorias profesionales. Mejorar la calidad de la educación y la formación. Acelerar la reparación de la discriminación injusta pasada.	10	South African National Qualifications Framework (SAQA)	Х



América del Norte												
Estados Unidos The Credentials Framework (CF) 2015	NO APLICA PUES NO ES UN MARCO DE CUALIFICACIONES								Transferencia de créditos.  Evaluación de los resultados de aprendizaje.  Orientación universitaria y profesional.	8	Lumina Foundation	х
Jamaica National Qualifications Framework of Jamaica (NQFJ)			Х			Х			Proporcionar reconocimiento y crédito para todo el aprendizaje de conocimientos.  Ofrecer la base para evaluar y posicionar diversos tipos de cualificaciones.  Proporcionar un instrumento de rendición de cuentas o control del sistema educativo.	8	La Comisión de Educación Terciaria de Jamaica (J-TEC) gobernada por una Junta de Comisionados (Directores) nombrados por el Ministro de Educación	La comisión J-TEC está encargada de realizar varios procesos de socialización entre los oferentes de educación terciaria, los beneficiarios y los organismos de gobierno.
América Latina												
República Dominicana Marco Nacional de cualificaciones de República Dominicana 2016	X		X		Х			X	Consolidar un sistema de aseguramiento de la calidad de la oferta de educación y formación profesional.  Reconocer los aprendizajes de las personas empíricas.	8	Comisión Nacional para el MNC	Ministerio de la Presidencia, Educación, Ciencia y Tecnología, Economía, Trabajo; Confederación Nacional de Formación Técnico Profesional; Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Empresa Privada, entre otros.
Chile  Marco de  Cualificaciones técnico- profesional (MCTP) 2014	Х					х		Х	Fomentar y posibilitar la movilidad de las personas.  Propiciar y facilitar el reconocimiento de los saberes y capacidades de las personas.	5	Consejo Nacional de Educación (CNED)	Organismos del Estado, representantes de instituciones formativas, organismos internacionales, sector productivo.
Costa Rica  Marco Nacional de  Cualificaciones de la  Educación y Formación  Técnica Profesional de  Costa Rica (MNC-EFTP-CR)  2018	Х		Х		Х			X	Orientar a las personas en su ruta de formación.  Contribuir a la inclusión social y a una mayor equidad.  Favorece la competitividad del sector productivo del país.	5	Comisión del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y la Formación Técnica Profesional	Instituto Nacional de Aprendizaje, Conseho Superior de Educación, Ministerio de Educación y de Trabajo, Consejo Nacional de Rectores, Unión costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial y Presidencia de la República.
<b>Panamá</b> Marco Nacional de	NO APLICA AÚN ESTÁ EN								Mejorar la pertinencia de la educación y la formación profesional.  Definir trayectorias de formación y visualizar las pasarelas entre distintas ofertas de formación.	8	Alta Comisión de la Política Pública de Empleo	OIT/CINTERFOR, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otros.



cualificaciones de Panamá						Unificar los sistemas de reporte e información sobre las necesidades de talento humano.			
México						Promover el aprendizaje permanente y mejorar la empleabilidad de las personas.		Dirección General de Acreditación.	Dirección General de Acreditación.
Marco Mexicano de Cualificaciones (MMC)	Х		Χ	Χ	X	Contribuir a la inclusión social y a una mayor equidad en materia de educación.	8	Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública	Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública.
2018						Garantizar la calidad y el reconocimiento.			
<b>Ecuador</b> Catálogo (o Marco)						Definir y estandarizar todas las cualificaciones profesionales de significancia para el sector productivo.			Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional.
Nacional de Cualificaciones Profesionales	Х	Х		Χ	Х	Dar reconocimiento formal laboral de las capacidades en un trabajo u ocupación.	5	Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales	Consejo Consultivo del SNC. Servicio de Acreditación Ecuatoriano.
2016						Aseguramiento de la calidad de los estudios.			Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional.

Fuente: Elaboración del ET.