



# MODELO DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA PARA EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

## RESUMEN EJECUTIVO

# MODELO DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA PARA EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

RESUMEN EJECUTIVO

## EQUIPO TÉCNICO

Johanna Ramos, CPC  
Carlos E. Rondón, Swisscontact  
Germán Barragán, Fundación Corona  
Jaime Vargas Vives  
Natalia Ariza  
Claudia López  
Andrés Vélez  
Manuel Riaño  
Mayra Visbal  
María Paula Macías  
Iván Rodríguez

## CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

**PRESIDENTE**  
Rosario Córdoba Garcés

**VICEPRESIDENTE TÉCNICO**  
Santiago Matallana

**INVESTIGADORA ASOCIADA**  
Johanna Ramos

## FUNDACIÓN CORONA

### DIRECTOR EJECUTIVO

Daniel Uribe Parra

### GERENTE EDUCACIÓN Y EMPLEO

Germán Barragán Agudelo

### COORDINADORA DE PROYECTOS

#### EDUCACIÓN Y EMPLEO

Natalia Salazar

### COORDINADORA MODELO

#### EMPLEO INCLUSIVO

Laura Lozano Frías

## EMBAJADA SUIZA EN COLOMBIA

### JEFE DE LA COOPERACIÓN

#### ECONÓMICA – SECO

### EMBAJADA DE SUIZA EN COLOMBIA

Christian Brändli

### OFICIAL NACIONAL

#### DE COOPERACIÓN

### EMBAJADA DE SUIZA EN COLOMBIA.

Sergio Barraza

## SWISSCONTACT

### DIRECTORA PAÍS – SWISSCONTACT COLOMBIA

Cecilia Rivera del Piélago

### COORDINADORA GENERAL

#### PROGRAMA COLOMBIA

#### MÁS COMPETITIVA

Claudia J. Sepúlveda Robles

### COORDINADOR SECTORIAL SKILLS

#### DEVELOPMENT PROGRAMA

#### COLOMBIA MÁS COMPETITIVA

Carlos E. Rondón Almeida

### ASESOR JURÍDICO

Elliot Parra Ávila

**Puntoaparte**  
Editores

## .PUNTOAPARTE EDITORES

### DIRECCIÓN EDITORIAL

Andrés Barragán

### DIRECCIÓN DE ARTE

Andrés Álvarez

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Adriana Villegas

[www.puntoaparte.com.co](http://www.puntoaparte.com.co)

# 1 Motivación

En los últimos años se han logrado grandes avances en el diseño, estructuración e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). En términos de antecedentes normativos y de política, el CONPES 3674 de 2010, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) y la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), entre otros, consolidaron el MNC como uno de los componentes más importantes del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), con el objetivo de garantizar el vínculo de correspondencia entre el sistema productivo y el formativo-educativo y mejorar las perspectivas de formación y empleabilidad de los individuos.

Por su parte, en articulación y alianza con entidades públicas y privadas, el país ha avanzado en la definición de una ruta metodológica para el diseño de las cualificaciones y la construcción de catálogos sectoriales. Así, el catálogo de cualificaciones del MNC

para Colombia cuenta con ocho (8) niveles de cualificación, que abarcan todas las cualificaciones existentes en el sistema educativo y de formación del país, y que permitirá el reconocimiento de aprendizajes de las personas, independientemente de la forma como estos hayan sido adquiridos.

Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad del MNC en el largo plazo, es fundamental contar una arquitectura institucional y de gobernanza que articule actores estratégicos y que defina de manera clara sus funciones y competencias. Con ello se garantizaría que el diseño, mantenimiento, actualización técnica e implementación del MNC se haga de manera continua, a partir de lineamientos estratégicos conectados con las necesidades del sector productivo, educativo y de la sociedad civil. De esta forma se también se favorecen la movilidad educativa, la inclusión laboral y la calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa.

# 2 Objetivo del proyecto

Elaborar una propuesta de institucionalidad y gobernanza que favorezca la consolidación, continuidad y sostenibilidad del Marco Nacional de Cualificaciones (SNC),

como instrumento del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), con base en los análisis de viabilidad técnica, legal, institucional y financiera.

# 3 Propuesta de Institucionalidad y Gobernanza del MNC

El modelo de institucionalidad y gobernanza (IGO) para el MNC propuesto fue construido a partir de criterios técnicos y con la continua participación y articulación del Ministerio de Educación (MEN), Ministerio de Trabajo (MT), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Presidencia de la República, SENA, y demás instituciones que forman parte del Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). El ejercicio constructivo se surtió en dos momentos: 1) presentación de una propuesta modular, compuesta por diferentes escenarios y configuraciones posibles del modelo de institucionalidad y gobernanza; 2) selección de una estructura institucional defi-

nida a partir de consensos con las entidades mencionadas.

Así mismo, esta propuesta tiene en cuenta los antecedentes nacionales e internacionales en relación con la construcción de un marco de cualificaciones, las reglamentaciones vigentes, y los avances en el diseño conceptual elaborados, discutidos y aprobados por el Gobierno Nacional hasta la fecha. Por último, es importante señalar que la propuesta final estuvo acompañada de un análisis de viabilidad jurídica y financiera y una ruta de implementación.

A partir de lo anterior, el modelo IGO-MNC está compuesto por cuatro niveles de gestión: **1) nivel de política y regulación, 2) nivel estratégico, 3) nivel operativo y 4) nivel de implementación.**

1. Propuesta elaborada en el marco del convenio técnico 001-2019 entre Swisscontact y el Consejo Privado de Competitividad como parte del proyecto "Colombia+Competitiva".

## 1 NIVEL DE POLÍTICA Y REGULACIÓN

Organiza a los agentes que se encargarán de formular y desarrollar la política y la regulación para el mantenimiento, actualización e implementación del MNC. Entre las funciones que se desempeñarían en este nivel están el diseño de la línea general de política y la promoción y trámite de los cambios en el marco regulatorio que permitan la operatividad del MNC y el fomento a su implementación o usabilidad. Con ello, se pretende garantizar que el MNC cumpla un rol importante dentro de la política pública en el país y se articule adecuadamente con otras herramientas e iniciativas.

### Línea de política

Se refiere al diseño de estrategias para establecer el vínculo institucional y los canales de comunicación entre los equipos técnicos y operativos del MNC, el resto de los componentes del SNC, y las instancias de política y regulación.

### Regulación

Esta función se refiere a la presentación y trámite de los procesos de reglamentación y desarrollo de política sobre el MNC. Al ser este es un proceso dinámico, es fundamental establecer los mecanismos disponibles para que los avances que se requieran en materia de reglamentación tomen lugar en el momento y forma adecuada y pertinente. Por esta razón, se propone establecer una línea de contacto sistemático con la rama legislativa. Es importante mencionar que, si bien no todos los temas de reglamentación han de tener un trá-

mite legislativo, una instancia de este nivel aporta al posicionamiento desde la política pública y robustecería la legitimidad del MNC.

### Para este nivel de gestión se propone

- ⊕ A nivel de **política**, y a partir de la relación que formalmente existe entre el SNCI —el cual está a la cabeza de las decisiones de política que conciernen a la gestión del talento humano— y el SNC —definido en las bases del PND 2018-2022 como el conjunto de instrumentos y políticas componentes y procesos necesarios para alinear la educación y la formación a las necesidades sociales y productivas del país, el reconocimiento de aprendizajes, la inserción laboral y el desarrollo productivo—, se desprende que el SNC debe encargarse de fijar la relación entre los elementos técnicos y operativos de cada uno de sus componentes y subsistemas y, conforme a esto, el SNCI debe definir los elementos generales de política, en ambos casos a través de sus Comités Directivos.

- ⊕ El modelo propone que la instancia que articule las decisiones del SNCI y el SNC sea el al Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CGRH), en tanto este arreglo permite simplificar y compatibilizar las decisiones de cada uno de los Sistemas. Se recomienda que la

CGRH tenga participación de nivel de viceministros con delegación de directivos para evitar que el alcance de sus decisiones se vea limitado.

- ⊕ Se sugiere que la secretaria técnica del CGRH sea asumida por el DNP. Esto. Se debe al rol transversal que desempeña en el ejercicio del MNC, el SNC y SNCI; el que a su cargo se encuentran otras secretarías técnicas en el SNCI —lo cual permitirá mejorar la coordinación entre diferentes instancias—; y por su rol

estratégico de planeación y seguimiento que ejerce a nivel Nacional.

- ⊕ En cuanto a la **regulación**, se plantea al MEN y al MT como las carteras de gobierno encargadas de establecer la línea de contacto sistemático con la rama legislativa con el fin de impulsar, promover y dar trámite legislativo a las iniciativas relacionadas con el MNC que así lo requieran, dado que ambas instituciones tienen tanto competencias en el desarrollo de esta herramienta como iniciativa legislativa.

## 2 NIVEL ESTRATÉGICO

En este nivel se deben establecer las líneas estratégicas y la toma de decisiones técnicas requeridas para alcanzar los objetivos del MNC. La diferencia entre 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 la priorización de los sectores y los procesos a interconectar, entre otros, tal como sucedió con la aprobación realizada por el Congreso de la República al crear el SNC y sus diferentes componentes y subsistemas. Sus herramientas son las leyes, CONPES, y lineamientos generales de política, entre otros. En el caso del nivel estra-

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

### Para este nivel se propone:

- ⊕ La toma de decisiones técnicas específicas al funcionamiento e implementación del MNC sean definidas a través del Comité Ejecutivo del SNC, con el soporte técnico del CGRH en el caso de ser requerido. El Comité Ejecutivo del SNC debe estar compuesto por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, y el Ministerio de Co-

mercio, Industria y Turismo (con voz y voto), contando con la participación de actores como las Altas Consejerías de la Presidencia de la República, DNP, SENA y DAFP (con voz, pero sin voto).

- ⊕ El IGO contempla la creación de dos instancias que soporten la toma de decisiones técnicas estratégicas del CTGRH y le den legitimidad al proceso: los Grupos de Trabajo Técnico y el Órgano Consultivo. Cada grupo de trabajo correspondería a una de las líneas de trabajo del nivel ope-

rativo (construcción y actualización del MNC; garantía de calidad de las cualificaciones; evaluación y seguimiento; y gestión del conocimiento, innovación e implementación del MNC). Por su parte, el Órgano Consultivo estaría conformado por actores externos relevantes (ej. gremios, empresas no agremiadas, trabajadores, estudiantes, profesores, IES, IETDH, Mesas Sectoriales, CONACES, SCAFT, CNA, CESU y CONAFT) y los representantes de cada grupo de trabajo.

llegaron a acuerdos con las entidades respecto a las funciones específicas que desempeñarían cada entidad en el escenario de transición y mediano plazo, en la medida en que no fue oficializada la metodología de diseño de cua-

lificaciones. Sin embargo, la propuesta presentada por el equipo técnico del proyecto sugiere y mapea funciones generales para cada entidad que se consideraron informativas para el diseño de la arquitectura institucional.

### 3 NIVEL OPERATIVO:

En esta instancia se concentran las funciones relacionadas con la administración y operación de los procesos de diseño, calidad, seguimiento y actualización de las cualificaciones y la estructura del MNC.

A partir de la propuesta modular presentada por el equipo técnico del proyecto en sesiones técnicas con el MEN, MT, DNP, SENA y Presidencia de la República, se acordaron los siguientes escenarios para este nivel de gestión:

- ⊕ Un **escenario de transición**, en la que institucionalidad consiste en un arreglo **colectivo**, en el que distintas agencias y entidades públicas y privadas asumen funciones y se encargan de procesos relacionados con la construcción y actualización del MNC, la garantía de cali-

dad de las cualificaciones, la evaluación de procesos y resultados del MNC, y la gestión del conocimiento, innovación e implementación del MNC.

- ⊕ Un escenario de **mediano plazo**, en el que se crea una instancia única no autónoma en el MEN o el MT que asume la responsabilidad de estos procesos en coordinación y con la activa participación de otras entidades.
- ⊕ Se insistió en la necesidad de contemplar como un escenario **óptimo de largo plazo** la creación de **Agencia Nacional de Cualificaciones**, una **institucionalidad única autónoma**.

Cabe mencionar que durante el periodo de ejecución del proyecto no se

### 4 NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

En este nivel se garantiza que el MNC esté articulado con el resto de los componentes y subsistemas del SNC y otros procesos externos pertinentes, los cuales fueron identificados a partir de algunas de las estrategias del PND 2018-2022 y otros aspectos reglamentarios.

**Para garantizar que este relacionamiento se refleje en la estructura del IGO, se propone:**

- ⊕ El Grupo de Implementación del Nivel Estratégico crearía los lineamientos para que, a través de las entidades encargadas de esta función (MEN, MT con apoyo técnico del SENA) en el corto plazo y de la Dirección de Innovación y Gestión de Conocimiento en el mediano plazo, se desarrollen iniciativas para fomentar la coordinación del MNC con otros

procesos y funciones relevantes y se fomente la usabilidad del MNC.

- ⊕ Adicionalmente, se propone la transformación de las Mesas Sectoriales del SENA en los **Consejos Sectoriales y Regionales de Cualificaciones (COSERC)**, para que sirvan como mecanismos de articulación y consulta al sector privado respecto al subproceso de normalización de competencias a cargo del SENA como de la construcción y al MNC. Estos consejos deberían ser veintitrés (23), de acuerdo con las áreas de cualificaciones definidas para el MNC. Cada COSERC tendría a cargo la operación e implementación del MNC a nivel sectorial o regional, y contarían con el apoyo de la Coordinación Nacional de los COSERC, que estaría a cargo de MinCIT y el MT, rotando periódicamente esta coordinación.

## 4 Consideraciones y recomendaciones

**1** Esta propuesta fue construida de manera articulada con las entidades del Gobierno Nacional que tienen competencias sobre el desarrollo del MNC, particularmente con los beneficiarios del proyecto (MEN y MT), el SENA, DNP y Presidencia de la República, así como Swisscontact y Fundación Corona.

**2** La propuesta IGO presentada por el equipo técnico debe armonizarse con las definiciones acordadas respecto a la metodología para el diseño de las cualificaciones y los catálogos de cualificaciones por el MEN, MT y SENA. Esto permitirá tener una idea clara respecto a las instituciones que tendrían competencia en cada una de las líneas de trabajo del nivel operativo del IGO de manera detallada. Es importante mencionar que, si bien había algunos acuerdos iniciales, la oficialización de la metodología no ocurrió en el periodo en el que se ejecutó este proyecto (febrero-noviembre 2019).

**3** En consecuencia, y por solicitud explícita de las entidades beneficiarias del proyecto (MEN y MT) y el DNP, el equipo técnico mapeo funciones únicamente en términos de macro-procesos. Ello implicó que no pudiera describirse con mayor nivel de detalle las funciones, procesos y subprocesos que deben llevarse a cabo

en el nivel operativo y asignarlos a las entidades competentes tanto en el escenario de corto como de mediano plazo.

**4** Se recomienda profundizar el 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 de la IGO del MNC.

**5** Se recomienda definir cuanto antes la relación del MNC con otros procesos y subsistemas del SNC, especialmente con la oferta de educación y formación, el subsistema de normalización de competencias y el subsistema de certificación de competencias laborales. Ello implica avanzar, tal y como lo establece el PND 2018-2020, en la definición de la arquitectura institucional y de gobernanza del SNC.

**6** Definir la arquitectura institucional y de gobernanza del SNC permitiría ajustar los elementos que posiblemente podrían incidir sobre la estructura del IGO del MNC, garantizando así la articulación entre componentes y subsistemas.

**7** Se recomienda definir como escenario de largo plazo la creación de una

**institucionalidad autónoma única** para el nivel operativo, como por ejemplo una Agencia Nacional de Cualificaciones. La existencia de una agencia y/o entidad autónoma dedicada al diseño, creación, implementación y actualización del marco nacional de cualificaciones se observa sistemáticamente en los países que más han avanzado en la implementación de esta herramienta. Una institucionalidad autónoma-única podría articular de manera más eficiente al MNC con el sector educativo y de formación con el sector productivo y podría garantizar un mayor grado de sostenibilidad y continuidad del MNC.

**8** Se recomienda que en el decreto reglamentario del MNC<sup>2</sup> quede claramente especificado tanto la duración que tendrá cada escenario institucional (transición, mediano y largo plazo) en el nivel operativo, así como las competencias que asumiría cada entidad. Así mismo, se recomienda que el decreto reglamentario incluya explícitamente el objetivo de crear una entidad autónoma única que opere el MNC (como la Agencia Nacional de). Con ello, se haría explícito el compromiso institucional de avanzar hacia el escenario óptimo.

**9** En caso de observarse que la estructura institucional colectiva no está garantizando la participación de los sectores relevantes, se sugiere acelerar el proceso de crear la institucionalidad única autónoma.

**10** 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, se 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.

**11** 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.

2. El decreto reglamentario del MNC será publicado en el primer trimestre de 2021

