

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3974

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO
EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 20 MILLONES,
O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO A FINANCIAR EL
PROGRAMA PARA FORTALECER POLÍTICAS DE EMPLEO

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Trabajo

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 18 de octubre de 2019

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Ministra del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Guillermo Botero Nieto
Ministro de Defensa Nacional

Juan Pablo Uribe Restrepo
Ministro de Salud y Protección Social

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Relaciones Exteriores

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sylvia Cristina Constaín Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Rafael Puyana Martínez-Villalba
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión de concepto favorable para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 20 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa para Fortalecer Políticas de Empleo.

La tasa de desempleo superior a 1 dígito y la tasa de informalidad laboral superior al 60 % para el total nacional en el segundo trimestre de 2019 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2019), demuestra que los problemas de inserción laboral en Colombia son, en gran medida, el reflejo de la insuficiente empleabilidad de las personas. Esta situación se ve explicada por: (i) la baja articulación entre la oferta y la demanda laboral, y (ii) la baja calidad de la oferta formativa y del reconocimiento y valoración en el mercado laboral de los aprendizajes previos.

De esta manera, con el propósito de aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral a partir del fortalecimiento de las políticas de empleo, de formación para el trabajo (FT) y de certificación de competencias, el presente programa desarrollará los siguientes componentes: (i) cobertura y efectividad de las políticas de empleo, y (ii) desarrollo de herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la (FT) y fortalecimiento de la formación y certificación basada en competencias.

Con lo anterior, se busca contribuir al cumplimiento de los objetivos sectoriales y las metas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*¹, para el Ministerio del Trabajo, en relación con la inserción laboral y la empleabilidad de la población colombiana, facilitando la vinculación al mercado de trabajo, el acceso a oportunidades de trabajo formal y la eliminación de barreras a toda la población que busca emplearse.

Clasificación: J23, J24, J60, J65, J68.

Palabras clave: Empleo, desempleo, mercado laboral, competencias, cualificación, capital humano, certificación, formación para el trabajo.

¹ Que se expide por la Ley 1955 de 2019.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	8
2.1. Mecanismo de protección al cesante (MPC).....	9
2.2. Servicio Público de Empleo (SPE)	10
2.3. Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)	12
3. JUSTIFICACIÓN	15
3.1. Justificación técnica.....	15
3.1.1. Baja articulación entre la oferta y demanda laboral	16
3.1.2. Dificultades en el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la FT, y en el reconocimiento de aprendizajes previos.....	18
3.2. Justificación económica y social	20
3.2.1. Identificación de beneficios.....	20
3.2.2. Identificación de costos	22
3.2.3. Análisis de sensibilidad	22
3.3. Espacio Fiscal.....	23
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada	24
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	24
4.1. Objetivo	25
4.2. Objetivos específicos	25
4.3. Componentes	25
4.3.1. Componente 1. Cobertura y efectividad de las políticas de empleo.....	25
4.3.2. Componente 2. Desarrollo de herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la FT y fortalecimiento de la certificación basada en competencias.....	28
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	32
4.5. Costos del programa.....	32
4.6. Programación de desembolsos	33
4.7. Seguimiento y evaluación	34
4.7.1. Indicadores del programa.....	34
4.7.2. Estrategia de seguimiento	34

5. RECOMENDACIONES.....	36
ANEXOS	37
Anexo A. Matriz de resultados (MR)	37
BIBLIOGRAFÍA	42

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Herramientas de política articuladas por el SNC	14
Tabla 2. Cálculo del de los beneficios anuales derivados del programa	22
Tabla 3. Análisis costo beneficio y escenarios	23
Tabla 4. Espacio fiscal de inversión del Ministerio del Trabajo	24
Tabla 5. Costos por componente del programa	33
Tabla 6. Programación estimada de desembolsos, 2020-2024	33
Tabla 7. Matriz de impactos esperados del programa.....	37
Tabla 8. Matriz de resultados esperados del programa	38
Tabla 9. Matriz de productos del programa	39

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
Asocajas	Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETDH	Educación para el trabajo y el desarrollo humano
Fosfec	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
FT	Formación para el trabajo
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IETDH	Instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
PGN	Presupuesto General de la Nación
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SCAFT	Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFCH	Sistema de Formación de Capital Humano
SNFT	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
SIMPC	Sistema de Seguimiento del Mecanismo de Protección al Cesante
SISE	Sistema de Información del Servicio Público de Empleo
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones
SPE	Servicio Público de Empleo
TIR	Tasa Interna de Retorno
UAESPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
VP	Valor presente
VPN	Valor presente neto

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de los avances en temas sociales, Colombia sigue enfrentando grandes retos en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo superior a 1 dígito, ubicándose en 10,1 %, y la tasa de informalidad laboral superior al 60 % para el total nacional en el segundo trimestre de 2019 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2019), ubican a Colombia como uno de los países con mayor tasa de desempleo en América Latina.

El Ministerio del Trabajo, responsable del desarrollo de políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones, ha diseñado e implementado diferentes políticas, estrategias y herramientas que se articulan mediante el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), el Servicio Público de Empleo (SPE), y varios sistemas encargados de la formación para el trabajo (FT), como el Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo (SCAFT). A pesar de estos esfuerzos, persisten problemas para la inserción laboral en Colombia explicados principalmente por: la baja articulación entre la oferta y la demanda laboral, y las dificultades en el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la FT y certificación de competencias.

Como un esfuerzo inicial para dar solución a estos problemas, El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*², plantea importantes retos como la reducción del desempleo al 7,9 % y la reducción de la pobreza a partir de la generación de ingresos derivada de la generación de empleos y autoempleos. Específicamente, el artículo 194 del PND 2018-2022 crea el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) con el fin de impulsar la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano, y el artículo 195 establece que todas las estrategias que se desarrollen con el fin de promover la inclusión laboral deberán implementarse a través de la red de prestadores del SPE.

De esta manera, con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido por el PND 2018-2022, y con objetivo aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral a partir del fortalecimiento de las políticas de empleo, de FT y de certificación de competencias, el presente programa desarrollará los siguientes componentes: (i) cobertura y efectividad de las políticas de empleo, y (ii) desarrollo de herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la FT y fortalecimiento de la formación y certificación basada en competencias.

Mediante la aplicación de estos componentes se espera beneficiar al tejido empresarial y a toda la población, especialmente a los grupos más vulnerables quienes presentan

² Que se expide por la Ley 1955 de 2019.

mayores dificultades para acceder a un trabajo digno y decente, por medio de la articulación entre la demanda y la oferta laboral y formativa, el fortalecimiento de la calidad de la oferta formativa y el reconocimiento, y la valoración de aprendizajes previos. Adicionalmente, estos componentes permitirán: (i) la optimización de la gestión de los prestadores de la red del SPE a través de una mejora en la atención de buscadores y empleadores, y en los procesos de ocupación de vacantes; (ii) la generación de información de calidad oportuna y con las medidas de seguridad necesarias; y (iii) el fortalecimiento de los procesos de evaluación y certificación de competencias para llegar a un sistema integral y de mayor cobertura. De manera indirecta, se espera que la aplicación del programa contribuya a incrementar la productividad laboral de los trabajadores, aumentar la competitividad en los sectores productivos y a reducir el desempleo estructural.

Este documento se compone de cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes. La tercera, describe la justificación técnica en donde se abordan las problemáticas identificadas, la justificación económica y social en la que se evidencian los costos y beneficios de la implementación del Programa para Fortalecer Políticas de Empleo; también, se presenta el espacio fiscal del Ministerio del Trabajo y se justifica la alternativa de financiación seleccionada. En la cuarta sección se presenta el objetivo general y los objetivos específicos del programa, así como una descripción de sus componentes, se describe la capacidad institucional y el mecanismo de ejecución, la programación de los desembolsos, los indicadores y seguimiento al empréstito externo, entre otros aspectos. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales recomendaciones al CONPES.

2. ANTECEDENTES

En el cumplimiento de sus funciones y objetivos, y como lo establece el Decreto 1072 de 2015³, el Ministerio del Trabajo es responsable del desarrollo de políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones. Por tal motivo, el Ministerio del Trabajo ha diseñado e implementado diferentes políticas activas y pasivas del mercado laboral. Las políticas activas, se enfocan en mejorar las posibilidades de vinculación laboral de la población a través de servicios de intermediación laboral⁴, capacitación e incentivos a la contratación (Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Fedesarrollo, 2018). Las políticas pasivas son subsidios o seguros que

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

⁴ La intermediación laboral es el proceso mediante el cual una persona accede a un empleo formal.

proveen un ingreso monetario o en especie durante los períodos de desempleo con el fin de mitigar los efectos sobre el consumo de los hogares.

En el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio del Trabajo ha alcanzado importantes avances en la protección de los desempleados, la intermediación laboral y la FT, que se ven reflejados en las siguientes estrategias: (i) el MPC, (ii) el SPE, y (iii) el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC). Estas estrategias serán expuestas a continuación, en las siguientes secciones.

Cabe resaltar que el PND 2018-2022 plantea importantes retos como la reducción del desempleo al 7,9 % y la reducción de la pobreza a partir de la generación de ingresos derivada de la generación de empleos y autoempleos. Específicamente, el artículo 194 del PND 2018-2022 crea el SNC con el fin de impulsar la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano, y el artículo 195 establece que todas las estrategias que se desarrollen con el fin de promover la inclusión laboral deberán implementarse a través de la red de prestadores del SPE.

2.1. Mecanismo de protección al cesante (MPC)

Con el objetivo de articular y ejecutar un sistema integral de políticas activas y pasivas para la mitigación de los efectos del desempleo y generar estrategias para la vinculación de la población cesante en el mercado laboral formal, la Ley 1636 de 2013⁵ crea el MPC. El mecanismo está compuesto por los siguientes esquemas: (i) el SPE como herramienta de búsqueda de empleo; (ii) capacitación general brindada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las cajas de compensación familiar y las instituciones de FT (certificadas en calidad), como herramientas para el reentrenamiento de la población cesante; (iii) el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), como la fuente para el otorgamiento de beneficios a la población cesante, y (iv) las cuentas de cesantías de los trabajadores, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso al cesante.

El Fosfec se financia con recursos apropiados del 4 % del aporte de los empresarios al Sistema de Subsidio Familiar implementado a través de las cajas de compensación familiar. Estos recursos se destinan al otorgamiento de los siguientes beneficios a la población cesante:

- Prestaciones económicas: incluye el pago, por un periodo de hasta 6 meses, de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones; la cuota monetaria⁶

⁵ Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

⁶ La cuota monetaria es un pago mensual en dinero que se otorga a los trabajadores con personas a cargo, que perciben hasta 4 salarios mínimos.

si el cesante la recibía al momento de perder su empleo, y los bonos de alimentación (Decreto 582 de 2016⁷).

- Capacitación para la inserción y reinserción laboral: con el fin de mejorar y complementar las capacidades de las personas en el desempeño de funciones específicas, con el fin de facilitar su inserción en el mercado laboral.
- Promoción del emprendimiento: está dirigido a impulsar y financiar nuevos emprendimientos e iniciativas de autoempleo (Este beneficio fue adicionado al MPC por el artículo 10 de la Ley 1780 de 2016⁸).
- El SPE: como servicio de intermediación laboral.

Cabe resaltar que los cesantes deben cumplir con los requisitos definidos en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013 y hacer parte de la ruta del empleo del SPE (presentada en la sección 2.2), para ser parte de los beneficiarios de las prestaciones económicas del MPC. La validación del cumplimiento de estos requisitos se realiza a través del Sistema de Seguimiento del Mecanismo de Protección al Cesante (SIMPC).

2.2. Servicio Público de Empleo (SPE)

El SPE, como esquema del MPC y reglamentado por el Decreto 2852 de 2013⁹, ofrece el servicio de intermediación laboral con el propósito de ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado y a los empleadores a contratar los trabajadores que requieren de acuerdo con sus necesidades, es decir, cumple el rol de articulador y coordinador de las acciones de intermediación laboral. El SPE es administrado por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) creada por el artículo 26 de la Ley 1636 de 2013.

En el cumplimiento de sus funciones, el SPE cuenta con una red de prestadores autorizados para ofrecer servicios de gestión y colocación¹⁰ de empleo, es decir, los servicios destinados a vincular la oferta y la demanda laboral. Los prestadores son autorizados por la

⁷ Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto número 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a Bonos de Alimentación.

⁸ Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Entiéndase por colocación, la contratación realizada por el empleador como resultado de la gestión realizada por los prestadores del SPE.

UAESPE de acuerdo con los requisitos definidos en el artículo 2.2.6.1.2.19 del Decreto 1072 de 2015. Hacen parte de dicha red: la Agencia Pública de Empleo del SENA, las agencias empleo de las cajas de compensación familiar, las agencias públicas de empleo de las alcaldías y gobernaciones, las agencias privadas lucrativas de empleo, las agencias privadas no lucrativas de empleo, y las bolsas de empleo.

De acuerdo con el artículo 2.2.6.1.2.17 del Decreto 1072 de 2015 y el artículo 2 de la Resolución 3999 de 2015 de la UAESPE, los servicios básicos de gestión y colocación de empleo son:

- Registro: es la inscripción de manera virtual o presencial en el sistema de información autorizado de las hojas de vida de los oferentes, la información básica de los demandantes y las vacantes.
- Orientación ocupacional: comprende el análisis del perfil laboral de los buscadores de empleo, información general del mercado laboral, información sobre programas de empleabilidad y asesoría en el desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo. También incluye asesorías brindadas a los empleadores relacionadas a la definición y el registro de vacantes.
- Preselección: servicio en el que se identifican los oferentes que cuentan con el perfil solicitado en la vacante.
- Remisión: proceso en el que se le envían al empleador los perfiles de los candidatos preseleccionados.

Adicionalmente, los prestadores pueden brindar otros servicios dirigidos a mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes y facilitar la selección de personal por parte de los empleadores. Algunos de estos son: aplicación de pruebas especializadas, capacitaciones, apoyo en el trámite de documentos, visita domiciliaria, estudios de seguimiento, investigación y validación de datos, entre otros.

El SPE, en concordancia con el principio de igualdad consignado artículo 3 del Decreto 2852 de 2013, desarrolló el modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas, cuyo objetivo principal es promover la inclusión laboral de la población mediante intervenciones efectivas y focalizadas que mitiguen las barreras de acceso de los buscadores de empleo. De esta manera, todas las personas sin distinción de sexo, raza, origen, lengua, religión u opinión política o filosófica pueden acceder a los servicios del SPE a través de una ruta única de atención definida por el modelo.

Adicionalmente, el SPE ha establecido acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de la población debido a la identificación de barreras que

limitan la empleabilidad de la población y estas se intensifican en función de características personales y la pertenencia a colectivos¹¹, priorizando los grupos más vulnerables: jóvenes, mujeres, población en condición de discapacidad, migrantes¹², entre otros. Estas acciones se realizan en dos niveles de intervención: (i) nivel básico de intervención, que comprende los servicios básicos de gestión y colocación de empleo, y (ii) nivel especializado de intervención, que comprende los servicios adicionales dirigidos a la mitigación de las barreras que presentan los buscadores de empleo a partir de la identificación de sus necesidades.

La gestión de la información se lleva a cabo mediante el Sistema de información del Servicio Público de Empleo (SISE) que facilita la interacción entre buscadores, empleadores y prestadores por medio de la sistematización, operación y seguimiento de los servicios de gestión y colocación de empleo. Sin embargo, este sistema es arrendado y operativamente presenta limitaciones para asegurar procesos efectivos de búsqueda de vacantes y llevar a cabo un control adecuado de la gestión de los prestadores.

2.3. Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)

La Ley 115 de 1994¹³ define las normas generales para regular el servicio público de la educación, definido como una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Por otro lado, define la educación no formal como aquella que se ofrece con el fin de complementar, actualizar, suplir conocimientos, y formar en aspectos académicos o laborales y, en consecuencia, ampliar las oportunidades de inserción laboral de la población. La Ley 1064 de 2006¹⁴ reemplazó la denominación educación no formal por educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH).

Mediante el artículo 194 del PND 2018-2022 se crea el SNC, como un conjunto de instrumentos, políticas, procesos y arreglos institucionales dirigidos a alinear la educación y formación con las necesidades sociales y productivas del país; facilitando la adecuación

¹¹ Una barrera, es un factor que disminuye la probabilidad de inserción laboral de los buscadores. Estas se pueden clasificar en 3 grupos: (i) del entorno: generadas factores sociales, culturales, morales, económicos, políticos, entre otros; que afectan la inclusión laboral de los buscadores; (ii) organizacionales: asociadas a requisitos exigidos por las empresas en la búsqueda de perfiles, y (iii) individuales: generadas por la ausencia de habilidades, destrezas y conocimientos, o dificultades para cumplir requisitos de los procesos de selección. (UAESPE, 2017).

¹² Ante la situación migratoria de los últimos años, en el Documento CONPES 3950, aprobado de 2018, se planteó una serie de estrategias dirigidas a mejorar la inserción laboral de la población migrante.

¹³ Por la cual se expide la ley general de educación.

¹⁴ Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.

entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, la promoción de la educación y formación a lo largo de la vida, y el fomento de la movilidad educativa, formativa y laboral de las personas. Los componentes del SNC son: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)¹⁵; el subsistema de aseguramiento de la calidad de la educación y formación; un esquema de movilidad educativa y formativa; la plataforma de información que permita orientar la oferta de formación; el subsistema de normalización de competencias, y el subsistema de evaluación y certificación de competencias.

Adicionalmente, crea el Subsistema de Formación para el Trabajo como una vía de cualificación o manera de aprender dentro del SNC¹⁶. Esta vía de cualificación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados, de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Sus oferentes son el SENA, las Instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano (IETDH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de FT que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.

Finalmente, mediante el parágrafo 1, establece que el Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo, establecerá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de Formación para el Trabajo y de sus procesos de aseguramiento de calidad. También definirá las competencias de cada uno de estos dos ministerios. El Ministerio del Trabajo reglamentará la oferta y los niveles de la ETDH y el SENA en lo relacionado con la FT.

Este SNC será un articulador de los diferentes esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional en esta materia, mediante diferentes herramientas de política. La Tabla 1 resume estos esfuerzos.

¹⁵ Entiéndase cualificación como el reconocimiento formal que otorga una institución debidamente autorizada, después de un proceso de evaluación a una persona que ha demostrado las competencias expresadas en términos de resultados de aprendizaje correspondientes a estándares determinados y vinculados a un nivel del MNC (Ministerio de Educación, 2019).

El MNC clasifica y estructura las cualificaciones en un esquema de 8 niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

¹⁶ Las vías de cualificación o maneras de aprender son: (i) la educación formal: primaria, secundaria, media, superior; (ii) la FT, y (iii) el reconocimiento de aprendizajes previos mediante la evaluación y certificación de competencias laborales.

Tabla 1. Herramientas de política articuladas por el SNC

Herramienta de política	Propósito
Documento CONPES 2945 <i>Adecuación del SENA para la competitividad</i> ¹⁷ , aprobado en 1997.	Conformó un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, liderado por el SENA, que incluyó la acreditación de entidades y programas, y el reconocimiento del cumplimiento de estándares de calidad.
Documento CONPES 81 <i>Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia (SNFT)</i> ¹⁸ , aprobado en 2004	Delegó al Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo) en coordinación con el Ministerio de Educación, la consolidación de un componente de acreditación de las entidades de FT. El SNFT, es una estructura que articula e integra diferentes actores entre los que se encuentran gremios, empresas, instituciones educativas y el Estado; con el objetivo de definir e implementar políticas, directrices y estrategias para el desarrollo y cualificación del recurso humano y el aprendizaje permanente.
Decreto 2020 de 2006 ¹⁹ .	Organizó el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo, en el que se definen dos fases. La primera es la habilitación, que opera a través de las Secretarías de Educación que otorgan licencias de funcionamiento a los centros de FT con base en requerimientos de infraestructura y administración. La segunda es la certificación de calidad de instituciones y programas, que es voluntaria, y en la que participan organismos de tercera parte ²⁰ que se enfocan sobre todo en evaluaciones de procesos, y no de resultados. No obstante, se observa una heterogeneidad y desarticulación en la oferta de formación que impactan negativamente en su pertinencia y calidad (DNP, 2019).
Decretos 249 de 2004 ²¹ y 4738 de 2008 ²² .	El SENA y otros organismos certificadores acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), son los encargados de prestar el servicio de certificación de personas.

¹⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2945.pdf>.

¹⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/81.pdf>.

¹⁹ Por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de FT.

²⁰ Un organismo de tercera parte es una organización pública o privada acreditado ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), que no es oferente de servicios de FT y participa en los procesos de certificación de calidad de las instituciones de formación.

²¹ Por el cual se modifica la estructura del SENA.

²² Por el cual se dictan normas sobre intervención en la economía para el ejercicio de las funciones de acreditación de organismos de evaluación de la conformidad que hagan parte del Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Herramienta de política	Propósito
Documento CONPES 3674 <i>Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH)</i> ²³ , aprobado en 2010.	Directrices generales para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano y se definieron compromisos en el diseño e implementación de herramientas para: (i) una mayor movilidad entre los diferentes niveles y modalidades educativas; (ii) la mayor pertinencia de la formación y la articulación del SFCH con el sector productivo; (iii) el fortalecimiento de los procesos de aseguramiento de la calidad de la oferta de formación, y (iv) la determinación de las bases para una política de aprendizaje permanente de la población.
Decreto 4108 de 2011 ²⁴ .	Asignó al Ministerio del Trabajo las funciones de formular y dirigir las políticas y lineamientos de la FT, la normalización y certificación de competencias laborales, al igual que su articulación con las políticas de formación del capital humano.

Fuente: DNP (2019)

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

El Gobierno nacional enfrenta grandes retos en el mercado de trabajo debido a la tasa de desempleo superior a 1 dígito y tasas de informalidad laboral²⁵ superiores al 60%. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)²⁶, en el trimestre abril-junio de 2019 la tasa de desempleo nacional²⁷, aumentó en 0,7 puntos porcentuales (p.p.) frente al mismo período de 2018, ubicándose en 10,1 %. En otras palabras, la población desempleada pasó a 2.497 mil desocupados, frente a 2.351 mil desocupados en el mismo trimestre de 2018. En las 23 principales áreas metropolitanas (AM) del país, la tasa de

²³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3674.pdf>.

²⁴ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.

²⁵ Medida como el porcentaje de ocupados que no contribuye a pensión.

²⁶ La GEIH solicita información sobre las condiciones de empleo de las personas (si trabajan, en qué trabajan, cuánto ganan, si tienen seguridad social en salud o si están buscando empleo), además de las características generales de la población como sexo, edad, estado civil y nivel educativo, se pregunta sobre sus fuentes de ingresos.

²⁷ Definida como la razón porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo y la población económicamente activa, o fuerza laboral, se define como las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

desempleo se incrementó de 10,8 % a 11,3 %, presentando un aumento en 18 ciudades²⁸. Las tasas más altas se presentan en Quibdó con 20,3 %, Valledupar con 16,2 % y Armenia con 15,8 %. En el mismo período, aproximadamente 6 de cada 10 ocupados se encontraba en la informalidad. Las tasas más altas de informalidad se presentan en el AM de Cúcuta con 72,1 %, Sincelejo con 70,6 %, y Riohacha con 70,5 %.

Los problemas para vincularse a un empleo formal en Colombia son en gran medida, el reflejo de: (i) la baja articulación entre la oferta y demanda laboral, y (ii) la baja calidad de la oferta formativa y del reconocimiento y valoración en el mercado laboral de los aprendizajes previos. Estas problemáticas se exponen detalladamente a continuación.

3.1.1. Baja articulación entre la oferta y demanda laboral

La baja articulación entre la oferta y la demanda laboral explica por: la baja cobertura y efectividad del SPE, y las dificultades para realizar el seguimiento y monitoreo de resultados de las políticas activas y pasivas de empleo.

En primer lugar, la baja cobertura y efectividad del SPE se ve reflejada en que, en 2018, contó con 228 mil empresas registradas, 8,2 millones de remisiones a empleadores y 700 mil colocaciones (UAESPE, 2019). Asimismo, según los datos del Ministerio del Trabajo y la UAESPE, en ese mismo período, solamente 22 de cada 100 personas registradas obtuvieron un empleo formal. Esta situación se presenta debido a deficiencias en cuanto a: falencias del funcionamiento del SISE, y limitantes en la atención del SPE para buscadores y empleadores.

Respecto a las falencias del SISE, se ha identificado que su condición precaria e insuficiente limita el desarrollo de las actividades de gestión y colocación de empleo por parte de la red de prestadores del SPE. Esta situación del sistema se evidencia principalmente por las siguientes razones:

- No cuenta con un motor de emparejamiento (*matching*) que asegure un proceso de búsqueda efectiva de los perfiles de la población que coincidan con los requerimientos de las vacantes y viceversa. Como consecuencia, por ejemplo, una sola búsqueda puede arrojar miles de resultados, lo que implica aproximadamente 8 horas de trabajo de un consultor de empleo para encontrar candidatos adecuados para una vacante (UAESPE, 2019).

²⁸ Las demás ciudades que presentaron aumento en la tasa de desempleo fueron: AM de Barranquilla, AM de Bucaramanga, AM de Cali, AM de Cúcuta, Florencia, Ibagué, AM de Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.

- No permite el control efectivo de la gestión de los prestadores, ni cuenta con un módulo de integración que permita su interoperabilidad con otros sistemas.
- No tiene funciones de analítica que permitan realizar estadísticas, informes y análisis de la información.
- No es propiedad de la UAESPE, lo que genera una dependencia total del fabricante del software.
- Su condición de sistema arrendado solo permite hacer ajustes al software previo contrato con el fabricante. Esta situación no le permite a la UAESPE tener el control técnico de la plataforma, la creación de más variables y ajustes, contar con información en tiempo real, ni generar datos de acuerdo con la necesidad y la dinámica del mercado laboral.

Respecto a las limitantes en la atención del SPE para buscadores y empleadores se han identificado dificultades para la atención oportuna en el marco de la implementación del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas, debido a que gran parte de los procesos de emparejamiento entre los perfiles de quienes están en busca de trabajo y de las vacantes ofertadas se realiza en forma manual y se presentan demoras en la gestión de la colocación, que llevan a que tanto los buscadores como los empresarios demanden una mayor eficiencia de estos procesos. Además, la falta de estandarización de los procesos y servicios ha generado que las características y calidad de los servicios difieran entre los prestadores, situación que dificulta la efectividad del enganche laboral. Por ejemplo, no se cuenta con un manual o guía de procedimientos en el cual se establezca el paso a paso, o el procedimiento mínimo que se debe realizar para identificar las competencias de los buscadores de empleo; por tal motivo, en algunos casos se lleva a cabo evaluaciones y en otras son identificadas directamente en la entrevista con el personal encargado de la orientación ocupacional (DNP y Fedesarrollo, 2018). Adicionalmente, el aumento del número de migrantes en el país ha incrementado la demanda de servicios de empleo, y muchos de los empresarios no conocen los requisitos de contratación para esta población²⁹.

Específicamente, respecto a la atención a los empleadores no se cuenta con un enfoque estratégico de relacionamiento con el sector empresarial. Estudios como el de Casas, González-Velosa y Meléndez (2018), DNP y Fedesarrollo (2018) y Fundación Corona (2019a) evidencian la necesidad de generar esquemas de gestión que respondan a las

²⁹ Según el Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de la población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena realizado por Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia (Fupad, 2019), el 80 % de los empresarios que participaron no conocen los requisitos de contratación de trabajadores extranjeros.

necesidades de los empresarios. Por lo general, el contacto con las empresas se limita solamente a la postulación de las vacantes, hay poca credibilidad en la prestación de servicios de los prestadores públicos dados los tiempos de respuesta y no se cuenta con una oferta de servicios pertinente y novedosa.

En segundo lugar, se han identificado dificultades para realizar el seguimiento y monitoreo de resultados de las políticas activas y pasivas. Esta situación se genera por la falta de articulación de los sistemas actuales (SIMPC, Planilla Integrada de Liquidación de Aportes [PILA], SISE) que no permite hacer un seguimiento de la población que accede a los programas de empleo y, en consecuencia, no es posible realizar la trazabilidad de los usuarios atendidos en los servicios del sector y evaluar la efectividad de los programas que se realizan (Casas; González-Velosa y Meléndez, 2018). Esta desarticulación tampoco permite la emisión de alertas tempranas sobre las necesidades de redireccionamientos de la política laboral ni la generación de insumos para su diseño y seguimiento.

3.1.2. Dificultades en el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la FT, y en el reconocimiento de aprendizajes previos

La existencia de barreras de empleabilidad de la población, definidas como las aptitudes personales, organizacionales y del entorno que limitan el acceso y vinculación a las oportunidades laborales disponibles, afectan a gran parte de la población, especialmente a los grupos más vulnerables. De acuerdo con ManpowerGroup (2018), el 42 % de los empresarios en Colombia presenta dificultades en la contratación principalmente por la falta de experiencia laboral, de competencias y de habilidades específicas de los aspirantes, al igual que por la falta de candidatos a las vacantes. Asimismo, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2015) señala que entre los limitantes para conseguir personal se encuentra la falta de experiencia, la carencia en destrezas específicas y pensamiento analítico, la falta de conocimiento técnico o académico y la carencia de habilidades blandas o competencias transversales y socioemocionales como trabajo en equipo, liderazgo, comunicación efectiva u orientación al servicio. Esta situación se presenta debido a: dificultades en el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la FT; falta de articulación entre las necesidades del sector productivo y la oferta educativa y formativa, y dificultades para validar en el mercado de trabajo los aprendizajes o saberes previos.

En primer lugar, respecto a las dificultades en el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la FT se ha identificado que esta formación no cuenta con un modelo de

aseguramiento de calidad con criterios unificados y pertinentes con las necesidades reales del sector productivo, dada la heterogeneidad y desarticulación de sus oferentes³⁰.

En el caso del SENA, aunque el diseño curricular debe tener en cuenta proyecciones del contexto laboral y ocupacional, buena parte de la aprobación de programas y número de cupos responde a promedios históricos sin tener en cuenta todos los aspectos que determinan la verdadera demanda por parte de los empleadores. En el caso de las IETDH, por un lado, presentan problemas para su licenciamiento y habilitación (situación que también ocurre con los programas) debido a que las secretarías de educación no cuentan con personal suficiente para garantizar este proceso de manera rigurosa. Por otro lado, las IETDH no presentan buenos resultados en cuando a los procesos de certificación de calidad voluntarios. A marzo de 2019, solo el 9,4 % de las instituciones y el 10,1 % de programas cuentan con una certificación de calidad vigente (Ministerio de Educación Nacional, 2019)³¹.

En segundo lugar, respecto la falta de articulación entre las necesidades del sector productivo y la oferta educativa y formativa, se ha observado que, a pesar de los esfuerzos que ha adelantado el Gobierno Nacional, liderados por el sector trabajo, los procesos consultivos con grupos empresariales para obtener información de demanda y otras fuentes secundarias no son sistemáticos, dinámicos ni consistentemente efectivos. De esta manera, actualmente no existen procesos sistemáticos para recolectar, analizar y transmitir información sobre las necesidades de recurso humano del sector productivo, lo cual no solo limita el desarrollo de oferta pertinente y oportuna frente a dichos requerimientos; también impide que los estudiantes decidan de manera informada una trayectoria formativa acorde a sus expectativas personales y laborales.

En consecuencia, el Ministerio del Trabajo ha identificado que el desarrollo de un sistema de información que vincule los diferentes componentes del SNC constituye una solución integral de esta problemática, debido a que dispondría de información oportuna, completa y pertinente para la toma de decisiones. Adicionalmente este sistema permitiría aunar esfuerzos técnicos y administrativos en la identificación de necesidades de cualificación, así como de brechas de capital humano, que facilitarían la implementación de las rutas metodológicas del diseño de las cualificaciones como de las normas de competencia.

En tercer lugar, las dificultades para validar en el mercado de trabajo los aprendizajes o saberes previos (experiencia o auto instrucción) adquiridos por fuera del sector educativo

³⁰ Entre los que se encuentran el SENA y más de 3 mil IETDH.

³¹ Del total de 3.756 instituciones registradas, 551 cuentan con certificado de calidad voluntario, y sólo 353 están vigentes. De total de 18.018 programas registrados, 2.463 cuentan con certificado de calidad voluntario, y solo 1.819 están vigentes.

formal, dificultan la inserción laboral, dado que los títulos o certificados que cuentan con mayor valoración por parte de los empresarios y empleadores son normalmente los obtenidos por la vía formal. Adicionalmente, la ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad del reconocimiento de aprendizajes previos que permita generar confianza, tanto en los trabajadores como en los empresarios, del valor e impacto de la certificación de competencias.

Parte de la problemática obedece al déficit de agentes certificadores (la oferta está constituida por el SENA y 26 organismos privados), y al bajo conocimiento de los empresarios sobre los beneficios de la gestión del talento humano por competencias (Cámara de Comercio de Bogotá [CCB], 2019). El SENA certifica aproximadamente a 140.000 personas al año en una amplia gama de sectores, y los organismos privados emiten certificaciones en 18 sectores de competencias reguladas³². Sin embargo, no hay suficiente oferta en sectores transables que demandan estandarización y verificación de competencias.

DNP y Econometría (2012) han estimado que la certificación de competencias puede aumentar hasta en 0,4 % la probabilidad de tener empleo remunerado. Sin embargo, es necesario involucrar al sector privado y aumentar la cobertura focalizada de en sectores estratégicos para la economía (DNP y Econometría, 2012; SENA y Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2018). En consecuencia, es necesario desarrollar un esquema integrado que facilite el reconocimiento de la certificación de competencias y sea su factor habilitante para facilitar el acceso al mercado de trabajo (Fundación Corona, 2019a; Gonzalez-Velosa y Rosas 2015; DNP y Econometría, 2012; SENA y Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2018).

3.2. Justificación económica y social

Con el propósito de evaluar la conveniencia de la implementación del Programa para Fortalecer Políticas de Empleo, se realizó un análisis costo-beneficio que se presenta a continuación.

3.2.1. Identificación de beneficios

El programa contempla los beneficios asociados a las políticas activas de mercado laboral como mejoras en la incidencia del empleo y la formalidad, reducciones de incidencia en desempleo e incrementos en la duración del empleo formal y en la productividad laboral

³² Las competencias reguladas son aquellas que están definidas o amparadas en normas o reglamentos técnicos (sectoriales) de especificación de productos, procesos o servicios.

de los trabajadores. Adicionalmente, se espera una reducción en el número de personas que acceden al seguro al desempleo.

Supuestos

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %³³.
- Los beneficios pueden ser computables a partir del sexto año de ejecución y se perciben durante cinco años (Card *et al.*, 2017).
- Los beneficios que se tienen en cuenta corresponden a aquellos percibidos directamente por los participantes del programa.
- El programa aumentará 4 p.p. el impacto del SPE sobre la probabilidad de tener un empleo con la asistencia del SPE (Card *et al.* 2017). Esta probabilidad fue igual a 22 % en 2018, esto se traduce en 44.287 puestos nuevos de trabajo cubiertos.
- El salario mínimo en Colombia es USD 251.
- El seguro de desempleo en Colombia es USD 428,89 y lo reciben 200.001 personas de las atendidas por el SPE (Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar [Asocajas], 2018).
- Los efectos del programa se consideran por un período de 10 años.

Cálculos

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de los ahorros a causa del aumento en la probabilidad de encontrar empleo para aquellos individuos que forman parte del programa y de los ingresos percibidos quienes se vinculen a un empleo. Luego, esta fórmula será replicada para cada año aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12 %. Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de 10 años durante los cuales se consideran los efectos del programa. En la Tabla 2 se presenta el cálculo de los beneficios anuales derivados del programa.

Los beneficios totales se calculan mediante la siguiente fórmula:

$$B_t = \sum_{t=0}^9 \frac{B_t}{1,12^t}$$

³³ Para este tipo de análisis económico, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, recomiendan utilizar una tasa de descuento a utilizar es de 12 %.

donde B denota los beneficios y t indica el año corriente.

Tabla 2. Cálculo del de los beneficios anuales derivados del programa

Variable	Valor	Fuente
(1) Personas atendidas por SPE 2018	1.107.199	UAESPE (2019)
(2) Aumento en la probabilidad de encontrar empleo en puntos porcentuales	4	Card <i>et al.</i> (2017)
(3) Personas nuevas colocadas gracias al programa	44.287	(1)*(2)
(4) Salario mínimo en USD	251	Ministerio del Trabajo (2019)
(5) Seguro de desempleo en USD	428,89	
(6) Cantidad de personas que reciben el seguro de desempleo	200.001	Asocajas (2018)
(7) Personas que dejan de recibir el seguro de desempleo gracias al programa	8.000	(6) * (2)
(8) Beneficios anuales del programa USD	14.547.415	(3)* (4) + (5)* (7)

Fuente: Ministerio del Trabajo (2019).

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, la operación se estima en un valor total de USD 20 millones.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

Partiendo de los supuestos mencionados, se presenta el análisis de sensibilidad en el que se incluyen dos escenarios alternativos al escenario base: uno conservador y otro favorable (Tabla 3), que se asumen igualmente probables.

En el escenario base, la relación costo-beneficio para el programa resulta ser de 1,95. Esto significa que, por cada dólar invertido en el proyecto, se recuperan USD 1,95. La Tasa Interna de Retorno (TIR)³⁴ social resulta ser del 29 %. El escenario más conservador asume un valor menor de la variable aumento en la probabilidad de encontrar empleo respecto del escenario base, y resulta una TIR social del 21 % para el programa. Esto demuestra que aún en escenarios desfavorables, el programa sigue siendo rentable para la sociedad. En el escenario favorable se toma un valor mayor de la variable aumento en la probabilidad de encontrar empleo respecto del escenario base, se obtiene una TIR social del del 35 %.

³⁴ La TIR se define como la tasa de descuento intertemporal a la cual los ingresos netos del proyecto apenas cubren los costos de inversión, de operación y de rentabilidades sacrificadas. En otras palabras, indica la tasa de interés de oportunidad para la cual el proyecto apenas será aceptable. (Mokate, 2004, pág. 52).

Tabla 3. Análisis costo beneficio y escenarios

Variable	VP Costos (USD)	VP Beneficios (USD)	VPN (USD)	Razón Beneficio /Costo	TIR Social
Escenario 1 (base)	17.065.758	33.326.680	16.260.922	1,95	29%
Escenario 2 (conservador)	17.065.758	24.995.010	7.929.252	1,46	21%
Escenario 3 (favorable)	17.065.758	41.658.350	24.592.592	2,44	35%

Fuente: Ministerio del Trabajo (2019).

Nota: VP: valor presente; VPN: valor presente neto; TIR: Tasa interna de retorno.

Asimismo, muchos de los efectos del programa podrían corresponder a beneficios de difícil cuantificación. De esta forma, el análisis presentado debe tomarse como una cota inferior, pudiendo ser los beneficios del programa sustancialmente mayores.

3.3. Espacio Fiscal

El Ministerio del Trabajo es un organismo del sector central de la administración pública nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional. En consecuencia, hace parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y se financia con los recursos que le son asignados por esta vía. El endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pagos de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política.

El Ministerio del Trabajo deberá priorizar dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2019-2022, el espacio fiscal en el rubro de inversión para ejecutar el valor total del proyecto. Lo anterior, guardando consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la cuota de inversión para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que se comunique a la entidad durante cada vigencia.

Los recursos asignados a la entidad provenientes de recursos de la Nación presentan una alta inflexibilidad debido a que están destinados al cumplimiento de sus procesos misionales. Por otro lado, el Programa para Fortalecer Políticas de Empleo se considera prioritario para el logro de las metas del Gobierno nacional en la materia. En consecuencia, se considera necesario recurrir a recursos de crédito externo para financiar el programa.

En la Tabla 4 se presenta el espacio fiscal de inversión del Ministerio del Trabajo y las necesidades programadas para ejecutar la operación de crédito en el período 2020-2024. Como se observa, la operación del crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el MGMP y se alinea con el MFMP.

Tabla 4. Espacio fiscal de inversión del Ministerio del Trabajo
(cifras en millones de pesos)

Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Espacio fiscal de la entidad	1.955.378	1.958.200	1.954.436	1.948.709	1.950.020	9.766.743
Valor del crédito ^(a)	2.378	23.428	18.554	11.531	9.013	64.904

Fuente: Ministerio del Trabajo, a partir de: (i) Espacio fiscal 2020: Proyecto de presupuesto radicado en el Congreso de la República (Incluye primera carta de modificaciones), y (ii) Espacio fiscal 2021-2024: Proyecciones indicativas realizadas garantizando las inflexibilidades del presupuesto de inversión del Ministerio del Trabajo.

Nota: Se asume la tasa de cambio en pesos colombianos de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: 2020: 3.149; 2021: 3.201; 2022: 3.253; 2023: 3.277; 2024: 3.334.

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

El Gobierno nacional identificó que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es viable para el desarrollo del programa, debido a que cuenta con un amplio conocimiento técnico en políticas de empleo y sistemas de FT dentro de los que se destacan, entre otros: los análisis sobre el rol fundamental de los sistemas de información de habilidades para el diseño de política de formación para el trabajo y migratoria, la importancia de la gestión de desempeño en los servicios públicos de empleo, y el rol crítico del sector productivo en el aseguramiento de calidad de la formación para el trabajo y la certificación de competencias (Amaral *et al.*, 2017; Alaimo *et al.*, 2015; González-Velosa y Rucci, 2016).

Además, las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la Nación resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento del PGN, representando un costo inferior al que accede el Gobierno nacional en los mercados de capitales internacionales. Por último, la banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que son un insumo fundamental para la ejecución del programa.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa está orientado a fortalecer las políticas de empleo y de FT a través de mejoras tecnológicas, institucionales y de gestión. Se encuentra estructurado en dos componentes que se tienen previsto ejecutar en un horizonte de hasta 5 años. Con el desarrollo de este programa se pretende alcanzar una mayor articulación entre la oferta y la

demanda laboral, facilitando el acceso a las oportunidades de trabajo y mejorando las condiciones de empleabilidad de la población, en especial de los grupos más vulnerables quienes tradicionalmente presentan más dificultades para vincularse a empleos formales. Contempla acciones para mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, y también busca asegurar la pertinencia y calidad de la FT y la certificación de competencias, lo cual permitirá incrementar las condiciones de empleabilidad de la población y elevar los niveles de productividad y competitividad.

4.1. Objetivo

Aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral a partir del fortalecimiento de las políticas de empleo, de la FT y certificación de competencias.

4.2. Objetivos específicos

OE1. Aumentar la cobertura y efectividad de las políticas de empleo con el fin de facilitar el encuentro efectivo entre la oferta y la demanda de trabajo y mitigar los problemas de inserción laboral de la población.

OE2. Fortalecer el sistema que asegura la pertinencia y la calidad de la FT y ampliar el alcance de la certificación basada en competencias, con el fin de elevar los niveles de productividad y competitividad, y mejorar los beneficios económicos y sociales para la población.

4.3. Componentes

4.3.1. Componente 1. Cobertura y efectividad de las políticas de empleo

Comprende la integración, articulación, coordinación y focalización de los instrumentos de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo que contribuyan al encuentro entre oferta y demanda de trabajo, vinculando acciones de gestión de empleo de carácter nacional y local y el posicionamiento de la red de prestadores del SPE. Dentro de este componente se contemplan las siguientes acciones: (i) el desarrollo e implementación de un nuevo sistema de información del SPE, (ii) el fortalecimiento del modelo de atención del SPE para buscadores y empleadores, y (iii) la creación del sistema gerencial de gestión del empleo.

En primer lugar, se desarrollará e implementará un nuevo sistema de información del SPE, con el fin de mitigar los problemas de inserción laboral relacionados con las asimetrías de información y los altos costos de transacción que enfrentan tanto los buscadores y empleadores. Este sistema permitirá la articulación de los datos que suministra la red de prestadores del SPE a nivel nacional y se ajustará a la gobernanza institucional que se defina

sobre la administración y mantenimiento de los sistemas de información. Adicionalmente, permitirá la realización de procesos de analítica de datos para optimizar la búsqueda de empleo y la gestión de vacantes desde cualquier punto de atención a nivel nacional, y contará con los siguientes módulos:

- **Módulo de ciudadano:** El objetivo de este módulo es garantizar en forma efectiva el acceso libre y transparente y la retroalimentación (comunicación en doble vía) a todos los ciudadanos sobre la información de las oportunidades laborales vigentes en el país. Este módulo también permitirá registrar y hacer seguimiento a la gestión realizada para alcanzar la colocación de los buscadores de empleo.
- **Módulo de prestadores:** El objetivo de este módulo es brindar información eficiente y oportuna alineada con las estrategias de la UAESPE, para que los prestadores ofrezcan servicios con calidad bajo un marco competitivo, eficiente, transparente y seguro, con herramientas tecnológicas que permitan el registro en tiempo real de la gestión realizada en los procesos de intermediación y colocación laboral.
- **Módulo de empresas:** Con este módulo se busca que el sistema permita publicar de manera ágil las vacantes, envíe hojas de vida pertinentes de manera oportuna y ofrezca herramientas de ayuda durante el proceso de creación de las vacantes.
- **Módulo de gestión del administrador:** Este módulo deberá controlar y apoyar la gestión de todos los actores del SPE, automatizar los procesos misionales del administrador y definir un modelo de gestión de la información del SPE.
- **Módulo de emparejamiento (*matching*):** Es el motor de inteligencia artificial a través del cual se podrán encontrar las vacantes que mejor se ajustan al perfil de un ciudadano o encontrar los perfiles de los ciudadanos que mejor se ajustan a los requerimientos de una vacante.
- **Módulo de integración:** Este módulo habilitará el sistema para interoperar en doble vía con cualquier sistema o base de datos externa.
- **Módulo de analítica:** Este módulo permitirá generar toda la información que sea requerida por los actores del SPE, incluyendo análisis, estadísticas, tendencias, informes, entre otros.

También se auditarán los algoritmos de inteligencia artificial para asegurar su respeto a los principios de igualdad y acceso universal de los servicios de empleo; asegurando que todas las personas en condición de vulnerabilidad o en situación de discapacidad tengan acceso al sistema.

En segundo lugar, se fortalecerá el modelo de atención del SPE para buscadores y empleadores. Se ajustarán los procesos y la prestación de los servicios en el marco de los sistemas de gestión de calidad y en este sentido se trabajará sobre la estandarización y homologación nacional e internacional de los mismos, de tal manera que todos los prestadores del SPE puedan garantizar unos mínimos de calidad en su gestión con buscadores y empleadores, a pesar de su naturaleza diversa y la diferencia en la población y sectores que atienden. Adicionalmente, en la atención para buscadores se llevarán a cabo mejoras en los procesos de perfilamiento laboral e identificación de barreras, como por ejemplo el diseño de nuevos instrumentos de caracterización, capacitaciones al personal que realiza las orientaciones laborales, aplicación de pruebas específicas de acuerdo con el perfil de las vacantes, entre otros. Con esto se lograrán direccionamientos oportunos a servicios especializados para el cierre de brechas de la población, en especial de aquellas que enfrentan mayores barreras de acceso y permanencia en mercado laboral formal: jóvenes, mujeres, población en condición de discapacidad, migrantes, entre otros, alcanzando una mayor oportunidad y eficiencia en la gestión realizada. Por otro lado, la atención a empleadores se fortalecerá por medio de una estrategia de mejoramiento de los procesos de gestión del recurso humano en las empresas que incluya, por ejemplo, información sobre las dinámicas económicas del territorio, diagnóstico de los entornos laborales, asesoría sobre la legislación vigente, planes de acción para la generación de empleos inclusivos, entre otros.

En tercer lugar, se creará un sistema gerencial de gestión del empleo orientado a brindar soluciones técnicas para la gestión del empleo que incluya el seguimiento y monitoreo de resultados de las políticas activas y pasivas para orientar la toma de decisiones de política pública de empleo a nivel nacional, y el análisis de las diferentes intervenciones a la oferta laboral atendida en los programas de empleo con el objetivo de evaluar su efectividad. Con esta plataforma tecnológica se consolidará un sistema gerencial de gestión del empleo que articulará el sistema del SPE, la PILA, el SIMPC, el sistema del SNC y otras fuentes de información relevantes que puedan aportar insumos técnicos necesarios para el análisis y seguimiento a las políticas activas y pasivas de empleo.

Este sistema actuará como una gran autopista que conecta cada uno de los sistemas anteriormente mencionados, actuando como un articulador de información para el diseño de la política pública, facilitando la trazabilidad y el seguimiento a través del tiempo y de los distintos procesos que puede implicar la gestión y colocación de empleo y otros elementos clave de la política del mercado de trabajo. Para ello, se financiará un centro de inteligencia

que cuente con un *data warehouse* y herramientas de analítica de datos o *big data*³⁵. Estas herramientas deben permitir centralizar y procesar grandes volúmenes de información para generar reportes, análisis y visualizaciones relevantes para el seguimiento de las políticas realizadas desde el sector trabajo. Asimismo, se contempla la creación de capacidades a los funcionarios del sector trabajo, involucrados en la administración, soporte y operación de los diferentes sistemas de información, y la realización de definiciones en relación con la gobernanza de los datos del sistema, la seguridad y la ética de acceso y procesamiento de la información.

4.3.2. Componente 2. Desarrollo de herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la FT y fortalecimiento de la certificación basada en competencias

Con este componente se busca fortalecer la calidad y la pertinencia de la FT y la certificación de competencias, mediante el desarrollo de herramientas e inversiones en la mejora de servicios, así como promover una mayor participación y diálogo efectivo entre el sector productivo y el formativo, de manera que se eleven los niveles de productividad y de competitividad, lo cual también permitirá mejorar los beneficios sociales y económicos de la población. Dentro de este componente se contemplan las siguientes acciones: (i) el diseño e implementación del modelo de aseguramiento de calidad de la FT, (ii) la creación de la plataforma de información para el SNC, y (iii) el diseño e implementación del subsistema de evaluación y certificación de competencias.

En primer lugar, se diseñará e implementará un modelo de aseguramiento de calidad de la FT basado en resultados y liderado por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, con el objetivo de garantizar una formación pertinente a las necesidades del sector productivo y social. Para dar cumplimiento a este objetivo se contempla: (i) el desarrollo de estándares, metodologías, indicadores y su implementación a través de pruebas piloto que contribuirán al aseguramiento de la calidad de la FT, (ii) el fortalecimiento de la capacidad técnica de los actores competentes y los prestadores del servicio de aprendizaje a través de lineamientos que se ajusten periódicamente a la demanda del mercado laboral, y (iii) la incorporación de estrategias de seguimiento y evaluación que fortalezcan la calidad en la oferta de FT.

Estas acciones aportarán a la resolución de problemas en el mercado de trabajo asociados al desempleo y la generación de nuevos empleos, la insuficiencia de la oferta

³⁵ *Data warehouse* es una base de datos corporativa que se caracteriza por integrar y depurar información de una o más fuentes distintas, para luego procesarla permitiendo su análisis desde infinidad de perspectivas.

Big data es un conjunto de datos de gran tamaño y complejidad, especialmente procedentes de diversas fuentes de datos.

educativa y la sostenibilidad de la formación profesional integral. Además de la formación de competencias pertinentes, estas acciones se articulan al marco de política del Ministerio del Trabajo, en cuanto a la promoción del empleo formal que contempla la creación e implementación del subsistema de FT, como se establece en el párrafo 1 del artículo 194 del PND 2018-2022, mencionado en la sección de antecedentes.

En segundo lugar, se creará la plataforma de información para el SNC, con el propósito de proveer insumos que orienten la política de empleo y de formación del talento humano y la política migratoria. De esta manera, la plataforma articulará y generará la interacción de información de: (i) demanda laboral, referente a los requerimientos y necesidades del sector productivo; (ii) oferta laboral, referente a la características de quienes ofrecen su fuerza de trabajo, (iii) oferta educativa y formativa, referente a la información cuantitativa y cualitativa sobre los programas educativos y formativos y las instituciones que los ofrecen, y (iv) la información de los demás componentes que hacen parte del SNC, como la evaluación y certificación de competencias, la normalización de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, el subsistema de FT, el aseguramiento de la calidad de la FT y la educación, y el MNC.

Esta plataforma de información incluirá entre algunas de sus fuentes de información de demanda y oferta laboral, algunos insumos generados en el sistema del SPE mencionado en el componente 1 con el objetivo de articular este insumo con otras fuentes de información existentes en el país que permitan, a través de herramientas de analítica, generar reportes a diferentes tipos de usuarios para la toma de decisiones.

De esta manera, se tiene previsto financiar un centro de inteligencia que cuente con un *data warehouse* y herramientas de analítica de datos o *big data* e inteligencia artificial, que facilite la captura y aprehensión de datos estructurados y no estructurados en tiempo real. Estas herramientas deben permitir centralizar y procesar información en grandes volúmenes para generar reportes, análisis y visualizaciones dinámicas, en lenguajes acordes al conocimiento de cada actor. Adicionalmente, la plataforma permitirá generar indicadores y reportes pertinentes para diferentes tipos de actores, entre los cuales se destacan: las instituciones del Gobierno nacional y gobiernos locales para la formulación y seguimiento de políticas públicas; las instituciones educativas y de formación para la estructuración y actualización de mallas curriculares con pertinencia y calidad; los empleadores y gremios para la gestión del talento humano por competencias; los estudiantes para tener orientación socio-ocupacional sobre lo que está demandando el mercado laboral, las principales brechas que se presentan y las alternativas educativas y formativas, y la población en general.

La plataforma tendrá la capacidad de registrar, almacenar, administrar, procesar y actualizar información, y generar reportes a partir de los siguientes tipos de información:

- Demanda laboral: incluye información sobre las ocupaciones y sus descriptores (funciones, conocimientos, destrezas, competencias técnicas y competencias transversales), número de vacantes, nivel educativo requerido, programas educativos y formativos asociados, experiencia laboral requerida, competencias más demandadas, entre otros. Se publicarán resultados de análisis con datos administrativos (por ejemplo, vacantes del SPE) o procesos consultivos con empresarios (por ejemplo, ejercicios de prospectiva y mesas sectoriales). Además, contendrá información de vacantes de difícil colocación que pueda orientar la política migratoria.
- Oferta laboral: comprende información extraída de las hojas de vida registradas en el SPE como experiencia laboral, formación y perfil laboral de la persona.
- Oferta de la FT: Incluirá la información relacionada con las instancias que se creen para el seguimiento, evaluación, inspección y vigilancia de este tipo de oferta, según lo dispuesto en el Artículo 194 del PND 2018-2022.
- Oferta educativa y formativa: incluye información cuantitativa y cualitativa de todos los programas de educación superior y de FT. Respecto a estos últimos, se analizarán los programas y sus resultados en empleabilidad y calidad de aprendizaje. Se incorporará un enfoque de género, para diseminar los resultados de empleabilidad de mujeres que ingresan a programas de formación por competencias altamente masculinizados.
- Brechas de capital humano: abarca información sobre brechas de cantidad, brechas de pertinencia, brechas de calidad, brechas de perfilamiento y brechas de competencias³⁶.
- Evaluación y certificación de competencias (componente del SNC): tendrá información sobre instancias evaluadoras y certificadoras, número de personas evaluadas, tipos de certificaciones, número de personas certificadas por tipo de certificación (caracterizadas por sector, edad, sexo, escolaridad, si son migrantes, entre otros) y seguimiento sobre la empleabilidad.
- Los indicadores de resultado y de impacto (como por ejemplo los obtenidos a través de un índice sintético) para medir la calidad de los programas e instituciones que involucran la FT y la evaluación y certificación de las competencias laborales.

³⁶ Las brechas de capital humano hacen referencia a la dificultad de los empresarios para encontrar en el mercado laboral el capital humano con las competencias requeridas para sus necesidades productivas (Consejo Privado de Competitividad [CPC], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], 2015).

- Acreditación y calidad de los programas de FT: incluirá información sobre certificados de acreditación, instituciones acreditadas, actos administrativos de aprobación, habilitación o negación y otros formatos.
- Normalización de competencias (componente del SNC): comprende información sobre normas de competencia laboral, instancias normalizadoras, mapas funcionales, entre otros.
- Sobre el MNC: se relaciona con información de catálogos de cualificaciones de las diferentes áreas de cualificación.

La puesta en marcha de esta plataforma permitirá identificar las brechas de capital humano existentes en el país, en términos de pertinencia y de calidad de la educación y la formación, mejorando la alineación de las necesidades de los empleadores. Se tendrá información disponible sobre vacantes y ocupaciones más demandadas y aquellas que perderán relevancia, procesos consultivos con empleadores (ejercicios de prospectiva y mesas sectoriales), vacantes de difícil colocación, descripción de contenidos curriculares de programas e instituciones. También se dispondrá de información sobre resultados en empleabilidad y calidad del aprendizaje. Estos insumos de información serán indispensables para el desarrollo de los componentes estructurales del SNC (certificación de competencias, MNC y el SCAFT) y de las políticas activas del mercado de trabajo, específicamente en la gestión y colocación de empleo y la orientación ocupacional.

En tercer lugar, se diseñará e implementará el subsistema de evaluación y certificación de competencias que contempla, el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio del Trabajo, para fomentar, regular y hacer seguimiento de la certificación de competencias. Esto implica la financiación de acciones que fomenten la gestión del talento humano por competencias en las empresas y el involucramiento del sector privado en procesos de certificación. También comprende el desarrollo de estándares, mecanismos y herramientas para la acreditación y habilitación de las entidades certificadoras de competencias y la implementación de pruebas piloto para la población nacional y migrante en comunidades receptoras. Se desarrollarán herramientas para la regulación y el fomento de la evaluación y certificación de competencias en sectores estratégicos del país y el desarrollo de mecanismos para registrar y publicar los certificados laborales otorgados por organismos acreditados públicos y privados, de modo que empresarios y trabajadores puedan verificar la validez de las certificaciones, y estrategias para diseminar los beneficios de la certificación. A su vez, se considera la elaboración de perfiles de pares evaluadores y el diseño de una estructura de costos y tarifas para el proceso de certificación de calidad.

Asimismo, también se incluye la ampliación del modelo de subsidios a la demanda para certificar competencias de migrantes, a través de agentes certificadores. Los beneficiarios serán remitidos a la capacitación y certificación con base en los resultados de un instrumento para el perfilamiento laboral, que también será financiado por el programa, y que permitirá capturar las especificidades sobre experiencia y vocación laboral de la población.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

Este proyecto contempla la creación de un organismo ejecutor en el Ministerio del Trabajo, en cabeza del Viceministerio de Empleo y Pensiones. Este organismo ejecutor estará encargado de contribuir al logro de los resultados y metas del programa, ejecutar actividades y productos de forma eficiente y generar capacidades instaladas en el viceministerio a largo plazo. Para la ejecución de las actividades del programa se creará una Unidad Coordinadora que dependerá directamente del viceministerio. Esta Unidad tendrá un coordinador general y un coordinador técnico, experto en políticas de empleo y FT, que dependerá del coordinador general. Para los procesos fiduciarios, la Unidad coordinadora contará con el apoyo de un equipo de especialistas en adquisiciones y financieros instalado en la Secretaría General del Ministerio.

Para la ejecución de las actividades técnicas del programa, la Unidad coordinadora se apoyará en dos unidades técnicas de gestión, cada una con un jefe de unidad coordinado por el coordinador técnico. Una de las unidades se encontrará ubicada en la UAESPE y contará con especialistas en el manejo de proyectos tecnológicos; la otra estará en el ministerio y se encargará de la ejecución de actividades relacionadas con analítica del mercado de trabajo y de programas de formación. Estas unidades tendrán consultores con perfiles técnicos y profesionales con las características de las actividades previstas.

4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de USD 20 millones, los cuales se financiarán en su totalidad con los recursos de crédito externo que provengan de la operación de crédito con la banca multilateral de los que trata este documento. Este programa puede ser utilizado para movilizar recursos adicionales de cooperación internacional no reembolsable debido al beneficio adicional que se contempla para la población migrante. Estos recursos pueden ser otorgados a países con alta presencia de población migrante como es el caso de Colombia que, debido a la actual crisis migratoria venezolana, acoge al mayor número de refugiados y migrantes de la región (ACNUR, 2019).

Dentro del costo total estimado de USD 20 millones, se contempla un costo de administración del programa de USD 3,175 millones que incluye: (i) USD 2,375 millones para la unidad ejecutora; (ii) USD 300 mil para auditoría financiera y (iii) USD 500 mil para monitoreo y evaluación.

En la Tabla 5 se presentan los componentes del programa, con su respectivo monto estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a la administración del programa³⁷.

Tabla 5. Costos por componente del programa
(cifras en USD millones)

Componentes del programa y administración	Crédito	Porcentaje
Componente I. Cobertura y efectividad de las políticas de empleo.	13,974	69,9
Componente II. Desarrollo de herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la FT y fortalecimiento de la certificación basada en competencias.	2,851	14,2
Administración u otros gastos contingentes.	3,175	15,9
Total	20,000	100

Fuente: Ministerio del Trabajo (2019).

4.6. Programación de desembolsos

Los desembolsos programados durante los 5 años de vigencia del programa fueron estipulados a partir de las necesidades técnicas y tecnológicas del Ministerio del Trabajo y la UAESPE. Como se describe en la sección de costos del programa, los USD 20 millones correspondientes a la operación de crédito con la banca multilateral tienen una programación estimada para cada vigencia que se describe en la Tabla 6.

Tabla 6. Programación estimada de desembolsos, 2020-2024
(cifras en USD)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Banca multilateral	755.279	7.319.052	5.703.544	3.518.790	2.703.335	20.000.000

³⁷ La desagregación de cada uno de los componentes se encuentra detallado en el proyecto de inversión con código BPIN 2019011000186 "Fortalecimiento de la Política de Empleo y de Formación para el Trabajo Nacional", los cuales se pueden ver en el acápite de actividades y esquema financiero del proyecto. En todo caso, las actividades podrán ser soportadas por otros proyectos de inversión afines, según las necesidades y circunstancias que puedan surgir en el proceso de ejecución.

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Porcentaje por año	4	37	29	18	14	100

Fuente: Ministerio del Trabajo (2019).

4.7. Seguimiento y evaluación

4.7.1. Indicadores del programa

El seguimiento se realizará mediante indicadores que permiten evaluar la efectividad del programa como: (i) diferencia porcentual en el número de buscadores de empleo que utilizan la plataforma de la red de prestadores SISE del SPE con respecto a un grupo de control (meta: 7 %) y (ii) número de centros de FT que adoptan las herramientas para el aseguramiento de calidad de la FT (meta: 40). El primer indicador es coherente con las intervenciones planteadas para aumentar la cobertura y efectividad de los servicios de intermediación laboral, a través de mejoras en el modelo de atención de la red de prestadores del SPE para buscadores de empleo, y la modernización del sistema de información de la red. El segundo mide el avance en la adopción de herramientas que fomenten la calidad y pertinencia de la FT. El detalle de los indicadores mencionados al igual que otros indicadores de producto, impacto y de resultados contemplados, se presentan en la matriz de resultados del Anexo A.

4.7.2. Estrategia de seguimiento

El monitoreo y evaluación para todos los indicadores del proyecto estará a cargo del Ministerio del Trabajo. En esta medida, la unidad coordinadora del programa para fortalecer las políticas de empleo será responsable de recolectar, monitorear y consolidar la información de las diferentes unidades técnicas de gestión y reportar el estado de avance de las metas establecidas en la matriz de resultados que se presenta en el Anexo A.

A través de este seguimiento periódico a los indicadores de impacto y de resultado se logrará: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados, y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos en relación con la consecución de los productos esperados.

Así mismo, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora de conformidad con

lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002³⁸, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017³⁹ y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*⁴⁰.

En cuanto al componente de evaluaciones, la verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la matriz de resultados se realizará mediante evaluaciones intermedia, final y de impacto del programa.

La banca multilateral desarrollará una evaluación final como parte del informe de terminación de proyecto a iniciarse una vez que el proyecto alcance el 95 % de su desembolso y presentado en los siguientes 180 días. Este informe contará como insumo con los informes de avance periódicos, los indicadores de la matriz de resultados, estados financieros auditados, los resultados de la evaluación de impacto y los demás resultados obtenidos. La evaluación final incluye una evaluación económica *ex post*, donde se calculará el costo beneficio real de la intervención. En el plan de monitoreo y evaluación (PME) se detallan los términos de referencia correspondientes para asegurar la evaluación económica *ex post*.

³⁸ Por medio de la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar Operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

³⁹ Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

⁴⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa para Fortalecer Políticas de Empleo presentado en este documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Trabajo adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa aplicable y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Ministerio del Trabajo priorizar los recursos para el desarrollo del Programa para Fortalecer Políticas de Empleo dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo y presupuesto de cada vigencia.
4. Solicitar al Ministerio del Trabajo realizar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, de acuerdo con los indicadores establecidos para tal fin y elaborar oportunamente los reportes de seguimiento necesarios.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, por lo menos una vez al año, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados (MR)

Tabla 7. Matriz de impactos esperados del programa

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Año Final	Medios de Verificación	Comentarios
1.Diferencia en % de tasa de formalidad en el país (i.e. porcentaje de ocupados cotizando a la seguridad social) vs tasa de formalidad en grupo de control	%	0	2018	3	2024	Encuestas de hogares armonizadas (BID)	Metodología de control sintético. Tasa de formalidad en 2018: 35.2% total y 34.2% para mujeres Indicador Pro-Gender Metodología de control sintético
2.Diferencia en % de salario promedio (estimado con ingreso laboral monetario de la actividad principal de los ocupados) vs salario promedio en grupo de control	%	0	2018	4	2024	Encuestas de hogares armonizadas (BID)	Salario promedio en 2018: 1.099.095 pesos total y 1.008.042 pesos para mujeres Indicador Pro-Gender
3.Tasa de formalidad del total de ocupados migrantes definidos como % de ocupados que son extranjeros o colombianos retornados y que cotizaron a la seguridad social en el periodo de referencia.	%	10,8 %	2018	12	2024	Encuestas de hogares armonizadas (BID)	Antes y después (B&A) con tendencia

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019).

Nota: La línea de base para todos los indicadores se medirá antes de que empiece la intervención y se confirmará que la diferencia es efectivamente cero.

Tabla 8. Matriz de resultados esperados del programa

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Año Final	Medios de Verificación	Comentarios
Resultado #1: Aumentar la efectividad y la cobertura de las políticas de empleo							
1.1. Diferencia porcentual en el número de personas que se han registrado en la plataforma de la red de prestadores sistema de información (SISE) del servicio público de empleo (SPE) con respecto a un grupo de control.	%	0	2018	7	2024	Datos administrativos del sistema de información del Servicio Público de Empleo	Diferencias en diferencias. Grupo de control conformado por prestadores del servicio público que no utilizan SISE, como agencias de empleo del SENA Se construirán indicadores de seguimiento a migrantes y género. En 2018 el total de personas registradas en el SISE era 1.107.199, el total de mujeres era 576.233 y el total de migrantes nacidos por fuera del país era: 157.987
1.2 Diferencia en % de personas orientadas en la red de prestadores del SISE que, tras recibir orientación, consiguieron empleos formales (medido como la cotización a la seguridad social al menos una vez durante los 6 meses posteriores a la orientación) con respecto a un grupo de control.	%	0	2018	4	2024	Datos administrativos del SPE y Planilla Integrada de Liquidaciones de Aportes	Diferencias en diferencias. Grupo de control conformado por prestadores del servicio público que no utilizan SISE, como agencias de empleo del SENA Se construirán indicadores de seguimiento por género. En 2018 el indicador de efectividad de SISE para el total de orientados fue 22.9% y para mujeres fue 21.2%
Resultado #2: Fortalecer el sistema que asegura la pertinencia y calidad de la FT y ampliar el alcance de la certificación basada en competencias							

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Año Final	Medios de Verificación	Comentarios
2.1 Número de centros de FT que adoptan las herramientas del modelo de aseguramiento de pertinencia y calidad (v.g. evaluaciones de aprendizaje y de instructores y medidas de empleabilidad de egresados)	Número	0	2018	40	2024	Datos administrativos del piloto	Los datos se tomarán de los datos administrativos del piloto
2.2 Número de personas capacitadas y evaluadas en competencias laborales para su certificación	Número	0	2018	Meta para el total de personas atendidas: 18.000 Meta para migrantes (extranjeros o colombianos retornados): 5,400	2024	Datos administrativa del programa	Se tomarán los datos administrativos del programa Indicador de seguimiento de género.

Fuente: BID (2019).

Tabla 9. Matriz de productos del programa

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente #1 Cobertura y efectividad de las políticas de empleo											
1.1. Sistema de información del SPE diseñado	Número	0	2019	1	0	0	0	0	1	Informe semestral de progreso	
1.2. Primera fase del sistema de información del SPE implementado	Número	0	2019	0	0	1	0	0	1	Informe semestral de progreso	Versión 1 incorpora el módulo de ciudadanos y el módulo de analítica

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
1.3. Segunda fase del sistema de información del SPE implementado	Número	0	2019	0	0	0	1	0	1	Informe semestral de progreso	Versión 2 incorpora el módulo de prestadores y empresas
1.4. Sistema gerencial del Ministerio del Trabajo diseñado	Número	0	2019	0	1	0	0	0	1	Informe semestral de progreso	Diseño de sistema gerencial en MT para analizar efectividad de políticas pasivas y activas y eficiencia en asignación de recursos.
1.5. Sistema gerencial del Ministerio del Trabajo implementado	Número	0	2019	0	0	1	0	0	1	Informe semestral de progreso	
1.6. Modelo de atención de la red de prestadores del SPE mejorado	Número	0	2019	0	1	0	0	0	1	Reportes de la consultoría	
Componente #2 Desarrollo de herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la FT y fortalecimiento de la formación y certificación basada en competencias											
2.1. Portal de información sobre la FT implementado	Número	0	2019	0	1	0	0	0	1	Informe de semestral de progreso	
2.2. Contenido con enfoque de género para portal de orientación de FT implementado	Número	0	2019	0	1	0	0	0	1	Informe de semestral de progreso	
2.3. Mecanismo institucional (estándares y herramientas) de evaluación para la acreditación de procesos de certificación de competencias laborales diseñados	Número	0	2019	0	0	0	1	0	1	Informe semestral de progreso	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
2.4. Herramientas de normas y registro de certificación de competencias laborales implementadas	Número	0	2019	0	1	1	0	0	1	Informe semestral de progreso	Aplicativo para el registro de normas en sectores estratégicos vinculados a población migrante y comunidades receptoras.
2.5. Herramienta para recolectar información de perfiles laborales implementada	Número	0	2019	1	0	0	0	0	1	Informe semestral de progreso	
2.6. Programa modular de certificación de competencias laborales implementado	Número	0	2019	0	1	0	0	0	1	Informe de consultoría	
2.7. Lineamientos para eliminar barreras de género en el acceso a programa modular de capacitación y certificación de competencias desarrollados	Número	0	2019	0	1	0	0	0	1	Informe de consultoría	Estos lineamientos deberán informar el programa modular descrito en 2.6
2.8. Estándares e instrumentos para el aseguramiento de calidad de la FT desarrollados	Número	0	2019	0	3	2	0	0	5	Informe semestral de progreso	
2.9. Pilotos para el aseguramiento de la calidad implementados	Número	0	2019	0	0	2	2	0	4	Informe semestral de progreso	
2.10. Informe para escalamiento de sistema de aseguramiento de calidad de la FT terminado	Número	0	2019	0	0	0	0	1	1	Informe de consultoría	

Fuente: BID (2019).

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de la ONU para los Refugiados. (2019). *Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3,4 millones*. Obtenido de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/2/5c700eb94/los-flujos-de-venezolanos-continuan-constantess-alcanzando-ahora-la-cifra.html>
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C., & Rip. (2015). *Empleos para crecer*. (BID, Ed.) Washington D.C.
- Amaral, N., Fieldsend, F., Prada, M., & Rucci, G. (2017). *Hacia la formación de mejores competencias: Sistemas para la productividad y el crecimiento*. Washington D.C.: BID.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2015). *Estrategia para una nueva industrialización*. Bogotá: ANDI.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2019). *Certificación de Competencias laborales: Como oportunidad para el cierre de brechas de capital humano*. Bogotá: CCB.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017). What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *National Bureau of Economic Research*, 21431.
- Casas, L., González-Velosa, C., & Meléndez, M. (2018). *Políticas para Más y Mejores Empleos: El rol de Ministerio del Trabajo en Colombia*. Washington D.C.: BID.
- Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: CPC.
- Consejo Privado de Competitividad, P. d. (2015). *Lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país*. Bogotá: CPC.
- Departamento Nacional de Planeación y Econometría Consultores. (2012). *Evaluación del proceso de evaluación y certificación de competencias laborales*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación y la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (2018). *Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante*. Bogotá: DNP.
- Fundación Corona . (2019). *Plan de Acción para asegurar una formación del talento humano pertinente y con calidad, con enfoque de cierre de brechas de capital humano 2018-2022*. . Documento técnico en el marco del convenio 606 de 2019 entre Fundación Corona y Ministerio de Trabajo.

- Fundación Panamericana para el Desarrollo. (2019). *Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena. Informe sociolaboral*. Bogotá.
- González-Velosa, C., & Rosas, D. (2015). *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*. Washington D.C.: BID.
- González-Velosa, C., & Rucci, G. (2016). *Métodos para anticipar demandas de habilidades*. Washington D.C.: BID.
- ManpowerGroup. (2018). *Solving the Talent Shortage, Talent Shortage Survey Results*. Milwaukee: ManpowerGroup.
- ManpowerGroup. (2019). *Encuesta de expectativas de Empleo Colombia*. Bogotá: ManpowerGroup.
- Mokate, K. (2004). *Evaluación financiera de proyectos de inversión*. Alfaomega.
- Pignatti, C. (2019). Do Public Employment Services improve employment outcomes?: Evidence from Colombia. *Research Department, International Labour Office, 10*.
- Servicio Nacional de Aprendizaje y Centro Nacional de Consultoría. (2018). *Evaluación de procesos, resultados e impacto del servicio de evaluación y certificación de competencias laborales*. Bogotá: SENA.
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2017). Documento conceptual del Modelo de Inclusión Laboral con Enfoque de Cierre de Brechas. *Bogotá: UAESPE*.