
VIII

LA OFERTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN COLOMBIA, Y UNA INSTITUCIÓN BASADA EN EL DIÁLOGO SOCIAL: EL SENA

En este capítulo mostramos, en primer lugar, el panorama general de la oferta de formación para el trabajo en Colombia desde la perspectiva del tipo de instituciones que la componen y algunos elementos de diagnóstico acerca de su dispersión y desarticulación, lo cual constituye uno de los fundamentos de la necesidad de consolidar un sistema nacional de formación, tema que se trata en extenso en el capítulo IX del presente estudio.

En esta sección 2 tratamos con más detalle la situación del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, por ser la entidad principal del sistema, una de las más antiguas instituciones de formación profesional del continente, con presencia en casi todo el país y en todos los sectores económicos y centro permanente de una aguda polémica nacional acerca de su cobertura, calidad, pertinencia, eficiencia, eficacia, competitividad, costos, etc.

Aspectos centrales de su renovación actual, como el enfoque de la formación por competencias laborales, el desarrollo del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, la operación de las Mesas Sectoriales de concertación de normas de competencia y la conformación de las Redes de Entidades de Formación para el Trabajo merecen un tratamiento en extenso en el capítulo IX, pues tales aspectos constituyen escenarios de diálogo social que son del objeto directo del presente estudio. Por la misma razón también dejamos para ese capítulo IX la descripción de los organismos tripartitos de dirección y orientación del SENA, como sus Consejos directivos nacional y regionales y otros.

1. Panorama general de la oferta de FP en Colombia

La oferta de formación profesional integral y metódica, educación técnica, capacitación semicalificada, actualización tecnológica y entrenamiento específico, está representada en Colombia, por una amplísima gama de instituciones y

programas que cubren diferentes niveles y modalidades. Hoy podemos resumirlas en las siguientes:

- El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad de carácter público con una oferta ampliamente diversificada de Formación Profesional (que será tratada en extenso en la sección 2 del presente estudio).
- La educación media técnica, impartida en aproximadamente 2.700 establecimientos públicos y privados, bajo la tutela del Ministerio de Educación Nacional.
- La educación técnica superior, que ofrece carreras postsecundarias de mediana duración, con títulos de técnicos profesionales (en promedio dos años de duración) y tecnólogos (tres años), en cerca de 330 establecimientos.
- La educación superior universitaria, que ofrece un gran número de carreras en disciplinas académicas, especializaciones, diplomados, cursos cortos para la actualización profesional en diversos campos tecnológicos, así como carreras de técnicos y tecnólogos.
- Las entidades de educación no formal, cuya operación debe ser aprobada por el Ministerio de Educación Nacional o por las Secretarías de Educación de los Departamentos o Municipios. Estimadas actualmente en cerca de 4.000 establecimientos, la mayoría de ellas ofrecen cursos de habilitación para puestos de trabajo en actividades de las áreas de comercio, reparaciones, servicios, mantenimiento y similares. Estas entidades, en su mayoría, son de naturaleza privada y trabajan con infraestructuras de bajo costo.
- Las ONG, las Fundaciones y las Cajas de Compensación Familiar también participan en la oferta de capacitación, con énfasis en aspectos de desarrollo humano y social, pero también con presencia en la capacitación técnica.
- Las propias empresas productivas, sus agremiaciones y sus fundaciones, especialmente las grandes empresas que han desarrollado servicios de capacitación para sus trabajadores vinculados, o para preparar candidatos a ingresar a sus organizaciones, o para entrenar a los compradores –cuando son proveedoras de tecnología–.

Cabe recordar aquí la Ley 789 de 2002, en la cual se hace una profunda reforma del Contrato de Aprendizaje, y su artículo 37 transcrito en el capítulo anterior, punto 2.2, cuyo parágrafo agrega:

“PARÁGRAFO. Para los efectos legales, se entienden reconocidos por el SENA para la formación profesional de aprendices, todos los cursos y programas de formación y capacitación dictados por establecimientos especializados o instituciones educativas reconocidos por el Estado, de conformidad con las Leyes 30/92 y 115/94 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen”.

El artículo 38, por su parte (también ya transcrito), trata del reconocimiento de la formación profesional impartida directamente por la empresa.

Como se concluye en un estudio de la OIT de 1998, *“si bien la oferta de servicios de la educación para el trabajo es vasta, ésta se encuentra dispersa y con grandes espacios de informalidad, lo que compromete la calidad y pertinencia de los programas y la confianza de los usuarios”*.³⁶

Diagnósticos más recientes elaborados por el SENA como fundamento para el desarrollo del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, precisan las carencias de esta oferta dispersa, de la siguiente manera: *“Actualmente el país cuenta con múltiples entidades de formación profesional, con el SENA como líder, que prestan servicios de formación y capacitación en forma independiente, diseñan sus programas desde ópticas distintas, sus instrumentos y procedimientos de evaluación obedecen a parámetros diversos, frecuentemente aislados de las realidades del sector productivo. Sus modelos, basados en la mayoría de los casos, en la transferencia de conocimientos, no corresponden con las necesidades del mundo del trabajo, que exige un nivel de conocimientos, habilidades y destrezas, y un conjunto de actitudes y comportamientos básicos en el mundo globalizado: trabajo en equipo, liderazgo, innovación, valores y principios corporativos. // Los conocimientos transferidos básicamente son herramientas para la comprensión del mundo de la producción y del trabajo, pero en ningún momento, constituyen fórmulas únicas aplicables a las situaciones que cotidianamente enfrenta el trabajador en los procesos productivos”*.³⁷

La respuesta por la que Colombia está apostando para superar estas carencias de la oferta de educación técnica y formación profesional, es el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, liderado por el SENA y los Ministerios de Protección Social y Educación, con las particularidades que analizamos en detalle en el capítulo IX del presente estudio.

2. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

En esta sección tratamos, en una apretada síntesis, dos aspectos del SENA: su historia y su renovación actual.

2.1 Algunos momentos de su historia

Al iniciarse la segunda mitad del siglo XX, la estructura productiva del país se modifica sensiblemente, al pasar de una economía eminentemente agrícola exportadora de café a un incremento de las actividades urbanas, como la indus-

³⁶ OIT, Oficina de Área para América Latina y el Caribe: *Empleo, un desafío para Colombia*. Bogotá, 1998.

³⁷ SENA, Dirección General: *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, enfoque colombiano*. Bogotá.

tria, el comercio y los servicios. Es la etapa de la sustitución de importaciones, producción de algunos renglones de bienes intermedios e inicio de una incipiente política de diversificación de exportaciones. En este marco “*se evidencia una escasez de fuerza de trabajo capacitada para desarrollar las nuevas labores productivas. Para cubrir esta deficiencia nace el SENA. (...) La entidad encuentra un amplio campo de acción bien delimitado: la complementación de los trabajadores vinculados al proceso productivo y la calificación de los que ingresan al mercado laboral, los cuales, en una buena proporción, se incorporan a las industrias en expansión*”.³⁸

El SENA fue creado por medio del Decreto 118 del 21 de junio de 1957, expedido por la Junta Militar de Gobierno, como resultado de un proceso que ya duraba todo lo corrido de esa década y en el que los actores centrales fueron los trabajadores organizados, los empresarios, la iglesia católica y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El 6 de agosto de ese mismo año la Junta Militar expide el Decreto 164, el cual se refiere a la organización específica del SENA, con naturaleza, objeto, órganos directivos y financiación. Posteriormente, mediante la Ley 58 de 1963, el monto de la contribución parafiscal se incrementó del 1% al 2%.

Tres son los intereses, las fuerzas y las expectativas que convergen en el nacimiento del SENA: “*la empresa privada, con sus necesidades de productividad, crecimiento y expansión; el gobierno, con sus políticas de arbitraje y planificación de los recursos; y los trabajadores, con sus demandas por una mayor capacitación, bienestar y nivel de vida*”.³⁹

El artículo 2º del Decreto 118/57 dispuso que el SENA le brindaría formación profesional a “*los trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería y la minería. Dicha labor tendrá por objeto la preparación técnica del trabajador y la formación de ciudadanos socialmente útiles y responsables, que posean los valores morales y culturales indispensables para el mantenimiento de la paz social, dentro de los principios de la justicia cristiana*”.

Al cumplir veinte años en 1977, los principales frentes de acción del SENA, además de la atención con formación al sector moderno de la economía, eran los siguientes:

- La atención al sector informal, con el Programa Móvil Urbano (PMU) y el Programa Móvil Rural (PMR), los cuales tienen metodologías específicas y atienden capacitación, fortalecimiento de sistemas productivos, creación de puestos de trabajo y apoyo a la organización comunitaria.
- La Asesoría a las Empresas, mediante la cual se les ofrece desarrollo gerencial, relaciones industriales, sistemas de capacitación en la empresa, asesoría en fomento y asistencia tecnológica.

³⁸ SENA, Dirección General: *SENA, pasado, presente y futuro*. Publicaciones del SENA, Bogotá, 1992.

³⁹ Lucio, Ricardo: *20 años del SENA en Colombia 1957-1977*. Editorial Presencia, Bogotá, 1978.

-
- Tecnología. Con base en sus talleres, laboratorios, equipos y potencial humano, se inicia el análisis de procesos y la difusión de tecnología apropiada para las necesidades colombianas.

Otro momento fundamental en la evolución del SENA lo constituye la expedición del Acuerdo 12 de 1985 por parte del Consejo Directivo Nacional, sobre la *Unidad Técnica del SENA*. Esta norma contiene, tanto los principios fundamentales de la formación profesional integral, como las pautas y mecanismos para llevarla a cabo en forma organizada y coherente.

En 1985, en el marco de reformas impulsadas por el Gobierno Central para racionalizar el manejo de las finanzas públicas, el Congreso de la República aprueba la Ley 55 de 1985 en la cual se le ordena al SENA apoyar financiera y técnicamente la educación vocacional y técnica y los planteles de educación técnica adscritos al Ministerio de Educación Nacional. Por efecto de esta norma se inicia un trabajo conjunto entre las dos entidades, en el marco de un convenio que se prolongó oficialmente hasta 1994 y por efecto del cual se realizaron importantes inversiones en equipamiento, capacitación de docentes y rediseño curricular en favor de los planteles oficiales con educación técnica formal y se inició la articulación, que se prolonga hasta hoy, mediante la cual el SENA forma docentes de esos planteles, les transfiere metodologías propias de la formación profesional, y apoya la formación y certificación técnica de alumnos de los grados 10 y 11.

En diciembre de 1986, y también dentro de políticas gubernamentales de reordenamiento en las finanzas públicas, el Congreso de la República expide la Ley 344 de 1986, en cuyo artículo 16 queda incluida la obligación para el SENA de asignar el 20% de sus ingresos por contribuciones parafiscales para aplicar en proyectos de desarrollo tecnológico productivo, *“que podrán ser ejecutados por sus propios centros o en alianzas con otros organismos”*.

En 1989 se produjo una reestructuración del Ministerio de Trabajo y por medio del Decreto 1421 de junio de ese año se le asignó al SENA la función de promoción y ejecución de la gestión e intermediación pública y gratuita de empleo, función que hasta ese momento desarrollaba el Servicio Nacional de Empleo (SENALDE) de ese Ministerio. Entre las razones que se adujeron para sustentar esta medida se destacan la necesidad de articular empleo y capacitación para el trabajo dado el alto componente estructural del desempleo, la necesidad de acompañar la intermediación con la orientación ocupacional y la capacitación y la presencia del SENA en casi todo el país.

En 1993 se vivió un intento de cambio radical de la administración y gestión de los recursos del SENA. El Gobierno expidió el Decreto Ley 2149 del 28 de diciembre de 1992, por efecto del cual se introducían profundas reformas al SENA, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- La administración central se convertía en un organismo con funciones de recaudo de las contribuciones parafiscales y asignación de recursos

-
- por programas y costos a las corporaciones regionales que se crearían.
- Se ordenaba la creación de corporaciones regionales o locales de derecho privado, conformadas por empresarios y trabajadores, para hacerse cargo de la administración y programación de los centros de formación profesional, 107 en todo el país en ese momento.
 - Los empleados de los centros dejaban de ser del SENA y pasaban a las Corporaciones.
 - No se modificaban: la contribución parafiscal, la propiedad estatal de los activos de la institución, ni la gratuidad de los servicios.

La reforma ordenada por este Decreto no pudo ser implementada porque no tuvo eco entre los empleadores y porque los trabajadores se opusieron a ella. En efecto, los empleados y los trabajadores del SENA emprendieron una radical oposición a la norma, consiguieron más de un millón de firmas entre la población y llevaron al Congreso de la República un proyecto de ley “de iniciativa popular” (figura consagrada en la Constitución Política de 1991) con el cual se derogó el Decreto Ley 2149 y se inició un proceso que duró todo el año 1993 y que culminó con la expedición de la Ley 119 de 1994, producto de un trabajo de concertación entre representantes de los trabajadores, los empresarios, el gobierno y el propio Congreso Nacional.

*“En la década de los años 90, la crisis de la deuda externa, la alta inflación en algunos países y el estancamiento en la mayoría de ellos pusieron en cuestión la viabilidad del modelo de desarrollo propuesto. El ajuste estructural modificó las tendencias de empleo en el sector público y redujo la financiación de los servicios prestados por el Estado, llevando en muchos casos a la privatización de los mismos, reduciendo aún más la oferta de empleo en el sector público.”*⁴⁰ En este contexto, la institución debía reestructurarse para desarrollar programas de formación profesional que contribuyeran al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

En la Ley 119 de 1994 de Reestructuración del SENA se mantienen:

- a. La naturaleza pública de la entidad.
- b. El carácter gratuito de sus servicios.
- c. La financiación mediante la contribución parafiscal basada en las nóminas de las empresas.
- d. El carácter multisectorial y la cobertura nacional por medio de regionales, seccionales, centros de formación profesional y centros de información de empleo.
- e. La función de la Dirección General de distribución y asignación de los recursos.
- f. La dirección de la entidad por medio de un consejo nacional tripartito y por consejos regionales similares.

⁴⁰ SENA: *Quiénes somos. Historia del SENA*. En www.sena.edu.co. 2004.

-
- g. La función fundamental (la misión) de invertir los recursos en la formación profesional de los trabajadores, aunque permite continuar avanzando en el servicio de información para el empleo y en el desarrollo tecnológico.
 - h. Se mantiene vigente también la legislación sobre el Contrato de Aprendizaje, es decir, la obligación de los empleadores de patrocinar aprendices en el SENA o en otra entidad reconocida.

“El final de siglo se caracterizó por una nueva organización del trabajo, donde se enfatiza la producción flexible, las organizaciones más horizontales basadas en unidades productivas responsables por los estándares de producción y calidad que responden a una demanda diferenciada de productos y servicios. Para esto, se requirieron nuevas y múltiples competencias en los trabajadores, así como nuevos enfoques de gestión y formación del recurso humano.”⁴¹

2.2 El SENA actual

La reflexión anterior, contenida en la página web institucional, está en la base del *Plan Estratégico 2003-2006 “SENA: Una Organización de Conocimiento”* que está ejecutando actualmente el SENA, y en el cual la actual administración ha consignado su visión del nuevo papel de la entidad y las políticas, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de las mismas.

El SENA es un establecimiento público del orden nacional “descentralizado”; esto significa que está adscrito a una entidad del orden central, como lo es el Ministerio de la Protección Social, pero tiene su propia personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. Su autoridad máxima es el Consejo Directivo Nacional, organismo tripartito presidido por el Ministro de esa cartera y tiene un director general designado por el Presidente de la República.

“En sus 46 años de vida la Entidad ha presentado un carácter si se quiere atípico por ser primigenia en la región en extender sus acciones a otros sectores de la economía diferentes al industrial, como el agropecuario, diversificando además sus servicios, sumando a la formación integral gratuita, asesoría a las empresas, servicios tecnológicos a las mismas, información y orientación para el empleo y más recientemente apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico.”⁴² Y “Emprendimiento y Empresarismo”, en la fase actual del Plan 2003-2006.

Actualmente hace presencia en más del 90% de los municipios colombianos a través de 114 centros de formación y 36 sedes alternas. Los centros están distribuidos por sector económico de la siguiente manera: 20 en primario, 1 en

⁴¹ Ídem.

⁴² SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, 2003.

extractivo, 31 en industria y construcción, 11 en comercio, 6 en servicios y 45 multisectoriales.⁴³ Antes de la reestructuración iniciada en 2003 y formalizada en 2004 por efecto del Decreto 249/04, operaban también como dependencias independientes 19 grupos de desarrollo empresarial y 28 centros de información para el empleo, pero ahora las funciones de esas áreas quedaron incorporadas a los centros de formación.

En la práctica, el SENA es posiblemente la entidad pública colombiana que aglutina un mayor número de relaciones formales y reales con el sector empresarial, el sector público, los organismos de investigación y desarrollo, las organizaciones de los trabajadores, el sector educativo formal y organismos internacionales, conformando así una verdadera red de capacitación, desarrollo tecnológico y empleo.

Esta red se refleja en numerosos convenios e instrumentos, tales como los siguientes:

- convenios con los empleadores para la formación profesional continua de los trabajadores;
- convenios de capacitación con centrales obreras para la formación continua de sus directivos y afiliados sobre los temas del desarrollo tecnológico;
- las Mesas Sectoriales para la definición de normas de competencia laboral, con participación de empresarios, trabajadores, sector científico-tecnológico y gobierno;
- convenios de competitividad exportadora para varias cadenas productivas;
- convenios con universidades, cámaras de comercio y centros de productividad regional para la operación de los programas de mejoramiento continuo con las empresas;
- asociación con centros de desarrollo tecnológico y centros regionales de productividad para apoyar proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a la producción;
- asociación con incubadoras de empresas para el desarrollo del Sistema Nacional de Incubación de Empresas y el fomento de la actividad empresarial;
- alianzas con universidades para el desarrollo conjunto de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico;
- convenios con universidades públicas y privadas para la homologación y articulación de programas de formación técnica y tecnológica;

⁴³ SENA, Dirección General: "Resolución N° 0086 de 2004 por la cual se establecen los códigos de las regionales y áreas de gestión del SENA establecidas por el Decreto 249 de 2004 y se modifican normas anteriores". Bogotá, mayo de 2004.

-
- alianzas con universidades públicas y privadas para el intercambio de servicios de formación y actualización de los funcionarios y sus beneficiarios;
 - alianzas con planteles de educación formal y secretarías departamentales de educación para el mejoramiento docente y curricular de la educación media técnica;
 - acuerdos de voluntades con ministerios, gobernaciones, alcaldías, productores y centros tecnológicos para el fortalecimiento de la gestión agroempresarial;
 - articulación con universidades, gremios, ONG, investigadores y otros en el marco del Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, para el desarrollo de investigaciones conjuntas e intercambio de información;
 - convenios de cooperación técnica con organismos internacionales.

2.2.1 Diversificación y renovación

Si bien su misión central es “*ofrecer y ejecutar la formación profesional integral gratuita para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas*”, el SENA a lo largo de sus cuarenta y siete años de existencia, ha diversificado sus acciones, incorporando otras que, de acuerdo con el mandato legal, deben relacionarse estrechamente con la formación profesional.

En el Plan Estratégico 2003-2006, el SENA se define como una “*Organización de Conocimiento*” y como ente ejecutor de la política social del gobierno y afirma que dará prioridad a “*el emprendimiento y el empresarismo, la innovación y el desarrollo tecnológico, la cultura de la calidad, la normalización y certificación de competencias laborales, el servicio público de empleo, la internacionalización institucional y la virtualización de la información.* // [Además] *La Entidad está comprometida en el fortalecimiento y consolidación de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*”.⁴⁴

La formación profesional “*integral y gratuita*” continúa siendo la principal área estratégica del SENA, enfocada ahora hacia la formación por competencias laborales, para lo cual se está realizando un amplio proceso de diseño y rediseño curricular basado en las Normas de Competencia aprobadas por las Mesas Sectoriales de concertación (ver capítulo IX del presente documento) en las que participan los empresarios y otros sectores.

A esta área principal se le suman las de apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico; consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y, dentro del mismo, del Sistema Nacional para la Normalización y Certificación de Competencias Laborales; desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento, empresarismo y desarrollo del Sistema Nacional de Incubación de Empresas;

⁴⁴ SENA: *Quiénes somos...*op. cit.

operación del Servicio de Información para el Empleo (que incluye el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano); internacionalización de la entidad; y administración del Contrato de Aprendizaje.

En varias conferencias recientes, el Director General del SENA ha explicado así los alcances de la renovación que la actual administración está adelantando en el SENA:

RENOVACIÓN DEL SENA ⁴⁵	
ANTES	DESPUÉS
<ul style="list-style-type: none"> • Desenfoque en la distribución del talento humano de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • 90% orientado al servicio de los procesos de formación profesional integral gratuita y el 10% restante a tareas administrativas de la entidad
<ul style="list-style-type: none"> • 26 horas/semana dedicadas directamente a la formación por instructores de planta 	<ul style="list-style-type: none"> • 32 horas/semana dedicadas directamente a la formación por instructores de planta
<ul style="list-style-type: none"> • 42 semanas anuales dedicadas a impartir formación 	<ul style="list-style-type: none"> • 45 semanas anuales dedicadas a impartir la formación
<ul style="list-style-type: none"> • 3.158 instructores de planta dedicados a la formación 	<ul style="list-style-type: none"> • 3.714 instructores de planta dedicados a la formación
<ul style="list-style-type: none"> • 112 centros de formación y 25 regionales 	<ul style="list-style-type: none"> • 114 centros de formación y 33 regionales

En su intervención en la Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor/OIT de 2003 expresó que en el SENA se estaban adelantando “*cuatro grandes revoluciones*”:

1. *Formación profesional integral gratuita que se anticipe a las necesidades: flexible, por competencias laborales y por proyecto.*
2. *Pensamiento emprendedor, fomento para la creación de nuevas empresas y **Empresarismo de la época.***
3. Fortalecimiento del sistema de formación técnico y tecnológico del País.

⁴⁵ Montoya Mejía, Darío: “Inversión en la formación para el trabajo, la competitividad y la equidad social”. Conferencia del Director General del SENA en la Segunda Convención de Seguridad Privada, organizada por Alta Seguridad y FENALCO. Paipa (Boyacá), del 16 al 18 septiembre de 2004 (Presentación en Power Point).

4. *Alumnos para la sociedad (Gestores de Información, Conocimiento y Tecnología)*".⁴⁶

Otros componentes del cambio del SENA destacados por su director son los siguientes:

- *En el programa de Nuevos Ambientes de Aprendizaje (aplicación intensiva de tecnologías de información y comunicación (TIC) y estrategias pedagógicas innovadoras), en 2002 hubo 3.740 alumnos en 12 programas de Formación Virtual y en 2004 ya se tienen 45.703 en 86 programas (a mayo).*
- *En los programas de Formación Continua, mediante convenios con los empleadores, se ha pasado de 85.424 trabajadores alumnos en 2002 a 256.172 en 2003.*
- *El diseño instruccional actual es por competencias laborales.*
- *En el modelo pedagógico anterior, el punto de llegada era Empleados. En el actual es Emprendedores de la Época.*
- *En las acciones para el fomento del desarrollo tecnológico y la innovación, los procesos y resultados estaban desarticulados de los centros de formación del SENA. Ahora deben transferir resultados hacia los centros de formación y éstos son actores proactivos del desarrollo tecnológico en las regiones.*
- *En 2004 el Fondo Emprender financiará cerca de 1.069 iniciativas empresariales desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales y permitirá la creación de cerca de 5.929 empleos de alto nivel y sostenibilidad durante el 2004.*
- *En la actualidad (mayo 2004), 8.586 trabajadores se encuentran en proceso de evaluación-certificación de sus competencias, mediante alianza SENA-Empresas, en veinte de los sectores, subsectores o cadenas productivas que han elaborado normas de competencia laboral.*⁴⁷
- *A través del Programa de Capacitación de Jóvenes Rurales se atendieron 5.214 jóvenes en 2003, y entre enero y agosto de 2004 ya se han atendido 73.000.*

2.2.2 Otras cifras del año 2004

- *De acuerdo con lo consignado en el documento "Cifras del SENA: inversión en la formación para el trabajo, la competitividad y la equidad", dado a*

⁴⁶ Montoya Mejía, Darío: "SENA Una Organización de Conocimiento: Formación, Gestión Tecnológica e Innovación". Intervención del Director General del SENA en la XXXVI Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor/OIT. La Antigua, Guatemala, 28 al 30 de julio de 2003 (Presentación en Power Point, resaltado en el original).

⁴⁷ Montoya Mejía, Darío: "La apropiación de la Ciencia, la Tecnología y la Formación Profesional para el Trabajo en Colombia". Intervención del Director General del SENA en la Tertulia Empresarial, Palacio de Nariño, Bogotá, 7 de mayo de 2004 (Presentación en Power Point).

conocer en septiembre de 2004 por el Director General del SENA, al finalizar este año el SENA habrá asignado un total de 2.660.922 cupos para la formación en diferentes oficios. *“Esta cifra representa un incremento de 17.5%, con relación al número de cupos asignados el año inmediatamente anterior, y un aumento de 133% con respecto a 2002.”*⁴⁸

- En el mismo informe se destaca que al finalizar 2004 el SENA habrá ejecutado un total de 10.630.562 horas-instructor, lo que representa un incremento de 55% con respecto al año anterior, y de 85% con relación a las horas de formación impartidas durante 2002.
- En otro frente, desde agosto de 2004, el SENA abrió el primer “Centro de Información Integral y Punto de Atención Empresarial (PAE)”, *“donde tanto empresarios como emprendedores podrán realizar en un mismo sitio: consultas del estado de aportes parafiscales y de cuota de aprendices; conocer los programas de innovación y desarrollo tecnológico; hacer uso del Servicio Público de Empleo; y solicitar orientación y asesoría para crear nuevas empresas, entre otros servicios”*.⁴⁹
- El 2 de agosto de 2004 el SENA abrió la convocatoria para el Fondo Emprender, y desde esa fecha hasta mediados de octubre se habían inscrito más de 1.100 planes de negocios que buscan acceder a capital semilla para su desarrollo, discriminados así: 417 del sector industria manufacturera; 319 de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; 117 en servicios comunitarios, sociales y personales; 87 en las áreas de comercio; y otros en diferentes actividades como: inmobiliarias, servicios sociales y de salud.⁵⁰

2.2.3 La renovación en lo institucional

Uno de los instrumentos centrales en el proceso de renovación que adelanta la actual administración, es el paso de una gestión por funciones y actividades a una por procesos y resultados. El Decreto 249 de 2004 que modifica la estructura del SENA es, en parte, resultado de los estudios realizados para sustentar ese cambio. Este Decreto, junto con el 248 y el 250 que modifican la Planta de Personal de la Institución, son también la respuesta a las políticas gubernamentales de renovación de las entidades públicas, disminución del tamaño del Estado y disminución del déficit fiscal por la vía de la racionalización del gasto público. El

⁴⁸ SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, septiembre de 2004 (en www.sena.edu.co/Centro de Noticias).

⁴⁹ SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, septiembre de 2004 (en www.sena.edu.co/Centro de Noticias).

⁵⁰ SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, octubre de 2004 (en www.sena.edu.co/Centro de Noticias).

SENA no podía dejar de contribuir a esta política, aunque más del 90% de sus ingresos provienen de la contribución parafiscal.

La reestructuración de planta y funciones determinada en estos decretos es también una manera de hacer operativos algunos de los objetivos y programas consignados en el “ *Vector 8: Gestión Institucional*”, del Plan Estratégico, entre otros los que se refieren a: a) armonizar los cuerpos directivos, b) aplicar el nuevo modelo de gestión de la estructura organizacional y del factor humano, c) definir la estructura organizacional y la planta de personal, y d) transformar la cultura del SENA para el nuevo Direccionamiento Estratégico.

La Administración del SENA califica los decretos de reestructuración como “*herramientas con las cuales la entidad aumenta su presencia institucional y queda preparada para enfrentar los retos fundamentales que requiere el país como son: aumento de cobertura, pertinencia en la formación profesional integral gratuita que imparte para dar respuesta a las necesidades del sector productivo colombiano, calidad y adopción de nuevos ambientes de formación conforme a las nuevas tecnologías*”.⁵¹

Cabe anotar que este paquete de reformas legales, así como algunos de los elementos centrales del nuevo Plan Estratégico de la institución, han tenido una frontal oposición de las organizaciones sindicales del SENA y de las centrales sindicales representadas en el Consejo Directivo Nacional, como se verá en el capítulo X del presente estudio.

UN PROGRAMA PARA EL EMPRENDIMIENTO Y EL EMPRESARISMO

Uno de los programas en los que la actual administración del SENA pone mayor énfasis como estrategia de renovación del papel de la entidad frente a las nuevas exigencias del mercado laboral y la necesidad de generar empresas de la época y nuevas oportunidades de trabajo, es el identificado dentro del Plan Estratégico como “ *Vector 3. Emprendimiento y Empresarismo*”, el cual tiene como objetivo general: “*Apoyar, acompañar y gestionar procesos de creación y consolidación de unidades productivas, mediante la generación de una cultura emprendedora, la asociatividad, la innovación, el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento del tejido empresarial*”.⁵²

Bajo estas orientaciones, desde el año 2003, el área de Desarrollo Empresarial del SENA adquiere una nueva dimensión “*al orientar todas sus acciones hacia el empresarismo, entendido éste como el desarrollo de competencias emprendedoras de las personas, que conduzcan a la creación de empresas*”.

⁵¹ SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, agosto de 2004 (en www.sena.edu.co/Centro de Noticias).

⁵² SENA, Dirección General, Plan Estratégico 2003-2006 SENA: “Una Organización de Conocimiento”. En: www.sena.edu.co. Bogotá, 2004.

*innovadoras que permitan incrementar en número y calidad los puestos de trabajo del país y fortalecer las empresas existentes. En este sentido, la creación de empresas y el emprendimiento se convierten en el pilar fundamental de Desarrollo Empresarial y los alumnos del SENA en los clientes principales. // Los servicios de formación y asesoría a creadores de empresa se dirigen esencialmente a estudiantes, egresados y docentes del SENA y entidades educativas, funcionarios de OGS y ONGs, y profesionales y técnicos desempleados (preferiblemente inscritos en los Centros de Información para el Empleo –CIE) ”.*⁵³

El programa de Emprendimiento y Empresarismo tiene los siguientes lineamientos estratégicos:

- Fomentar cultura de emprendimiento en cada ciudadano productivo que pase por el SENA.
- Liderar el Sistema Nacional de Incubación y Creación de Empresas.
- Impulsar los encadenamientos productivos y la asociatividad empresarial como estrategia de competitividad.
- Promocionar, desarrollar y articular líneas de inversión para la creación y fortalecimiento de empresas.

Para hacer operativos estos lineamientos se han articulado los antiguos grupos de desarrollo empresarial a los centros de formación del SENA, generando las Unidades o Grupos de Emprendimiento, quienes realizan capacitación y tutoría para el desarrollo de competencias de emprendimiento dentro de la formación titulada; formación y tutoría a los alumnos en el desarrollo del plan de negocio y conformación de la empresa; y atienden el fortalecimiento de empresas constituidas que responden a la tecnología del Centro.⁵⁴

Una de las principales fuentes de financiación para las iniciativas empresariales que se generen, proviene del Fondo Emprender, creado por el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, la misma que modifica el régimen del Contrato de Aprendizaje. Allí se determina que será financiado principalmente con los recursos provenientes de la monetización que los patronos harán de las cuotas de aprendizaje que no puedan cumplir y que se crea como una cuenta independiente y especial adscrita al SENA, para ser administrado por la entidad con el objeto exclusivo de financiar nuevas iniciativas empresariales, articulándose con el sistema de formación del SENA y favoreciendo la mentalidad empresarial de las personas beneficiarias, que serán:

⁵³ SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, 2003.

⁵⁴ SENA, Dirección de Formación Profesional: “Vector Emprendimiento y Empresarismo”. Presentación del Grupo de Emprendimiento y Empresarismo en Power Point. Bogotá, julio de 2004.

- Los aprendices del SENA o de otras entidades de educación no formal certificadas por el SENA, que hayan finalizando su período lectivo.
- Los estudiantes egresados del SENA o de otras entidades de educación no formal certificadas por el SENA.
- Los practicantes universitarios, entendidos como aquellos que se encuentran cursando el último semestre de su carrera profesional.
- Los profesionales universitarios.⁵⁵

**SENA, FORMACIÓN OCUPACIONAL PARA JÓVENES RURALES
Segunda convocatoria, Bogotá, febrero 2 de 2004⁵⁶**

EXTRACTOS

1. Justificación

El SENA en el año 2003 desarrolló un programa piloto de formación ocupacional para población rural, que benefició a 5.214 personas, radicadas en las zonas rurales de 167 municipios con los menores índices de desarrollo. El éxito de este programa, la necesidad de aumentar la productividad, de paliar el grave problema de desempleo estructural en el sector rural y de evitar las migraciones masivas de población campesina hacia las ciudades, demandan del SENA la ejecución de una nueva convocatoria, concertada con los actores del desarrollo regional y local, que comprometa mayores recursos y permita aumentar la cobertura geográfica y el número de población atendida. Con este programa se pretende, mediante la capacitación, crear condiciones propicias para que la población vulnerable al desempleo del área rural, tenga la posibilidad de incorporarse en actividades productivas de la región, como trabajadores o mediante la gestión de proyectos productivos asociados al proceso formativo.

2. Objetivo

Capacitar a 63.900 jóvenes desempleados del sector rural inscritos en el Sistema de Información de Empleo del SENA, para mejorar su empleabilidad y sus posibilidades de inserción al mercado del trabajo.

3. Objetivos específicos

- Gestionar el desarrollo de 2.566 cursos de capacitación, en todos los Departamentos del país, preferencialmente en áreas relacionadas con los sectores agrícola, pecuario, pesquero y agroindustrial.

⁵⁵ SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, 2003.

⁵⁶ SENA: Dirección de Empleo: *Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales*. Bogotá, 2004.

- Establecer alianzas con Gobernaciones, Alcaldías y el sector privado, para la focalización, cofinanciación y apoyo al desarrollo de los proyectos productivos que se generen en el proceso de capacitación.
- Facilitar la vinculación de los proyectos productivos generados en el proceso de formación, con entidades de fomento como el Fondo Empezar.

4. Cobertura

La convocatoria es nacional y podrán presentar propuestas todos los Centros de Formación Profesional del SENA de todas las Regionales y Seccionales del país. Mediante un proceso de selección serán escogidas las mejores propuestas en cada región.

5. Selección de las ocupaciones motivo de formación

Los cursos objeto de este programa preferencialmente deben pertenecer a las áreas agrícola, pecuaria, pesquera o agroindustrial. Deben priorizarse con las autoridades locales y regionales y estar alineados con los planes de desarrollo regional y local. Adicionalmente se deben considerar los siguientes aspectos:

- Necesidades de capacitación identificadas por los Centros del Servicio Público de Empleo.
- Tendencias de la economía del mercado regional y local.
- Necesidades de capacitación identificadas a través de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial.
- Necesidades de capacitación identificadas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).
- Posibilidades regionales para el ALCA y el ATPA.
- Necesidades identificadas por cadenas productivas.
- Necesidades identificadas por los gremios y empresas.

6. Beneficiarios del Programa

- Jóvenes del sector rural, entre 16 y 25 años.
- Pertenecer a los estratos 1 y 2 con registro del SISBEN.
- No estar inscritos en otros programas de formación del SENA.
- No tener vínculo laboral formal.

En las regiones o municipios del país donde se inicien procesos de desmovilización a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz,

las personas que se acojan a este proceso deben ser considerados para ser atendidas a través de este programa. Para tal fin la Dirección de Empleo informará oportunamente a las Direcciones Regionales donde se inicien estos procesos para la atención de esta población.

7. Duración de los cursos

Los programas serán, máximo, de 960 horas de duración, de las cuales el 50% como mínimo, serán de práctica. Se debe establecer y asegurar las horas y los ambientes de práctica para cada curso y en la propuesta se debe relacionar la entidad o entidades en las que ésta será desarrollada. Si la capacitación gira alrededor de la gestión de proyectos productivos, éstos deben consignarse en los contenidos de la propuesta.

8. Operadores del Programa de Formación

Serán los Centros de Formación del SENA.

9. Concertación Regional

El Director Regional y los Jefes de Centro de Formación deben gestionar con las administraciones locales y regionales, con Centros Provinciales para la Gestión Agroempresarial y con el sector privado, la vinculación al programa, para:

- Cofinanciar el programa en los ítems definidos⁵⁷
- Identificar las necesidades de Capacitación
- Asegurar los ambientes para la práctica durante el proceso formativo
- Facilitar el proceso de inscripción de beneficiarios en los casos en que el proceso no pueda realizarse directamente por el Centro de Formación.
- Facilitar la vinculación laboral de la población beneficiaria del programa.

Igualmente los Centros de Formación podrán realizar alianzas con Entidades Ejecutoras de Capacitación con presencia y reconocimiento en el municipio o región, para el desarrollo de los cursos, siempre y cuando los aportes del SENA, no superen los valores estimados de instructores y materiales de formación establecidos en este documento. Los compromisos deben quedar formalizados en actas donde se describan las responsabilidades de cada una de las partes.

⁵⁷ Proyectos productivos que se generen en el proceso de capacitación; logística de los cursos de formación, como aulas, transporte, equipos; bienestar al alumnado, como la manutención durante el proceso de formación.

CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL, UN PROGRAMA CON CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Un programa en el que participa actualmente el SENA y que tiene un importante componente de concertación social y participación de diferentes actores, es el constituido por los “Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial” (CPGAE), los cuales se crean en cada Departamento como resultado de alianzas entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el SENA, los Gobernadores departamentales, los Alcaldes de varios Municipios, los actores de las instituciones públicas y privadas con presencia en las regiones y los productores que lideran la iniciativa del Centro.

El Decreto 2980, expedido por el Ministerio de Agricultura en 2004, establece que los CPGAE “*serán los organismos responsables de la coordinación, organización y gestión de proyectos, negocios y planes generales de asistencia, por encadenamientos productivos y que garanticen el acceso a las entidades financieras, al capital de riesgo y a los instrumentos de política del Estado*».

Los Acuerdos de Voluntades unen las capacidades, esfuerzos y compromisos de todos estos actores para consolidar el CPGAE y a través de él “*garantizar el impacto con respecto a:*

- *El fortalecimiento de los campesinos y empresarios, como demandantes perfectos de los instrumentos de política del Estado.*
- *El empoderamiento de los actores públicos y privados, para la gestión conjunta frente al desarrollo estratégico de la región.*
- *El fortalecimiento de la pertinencia, oportunidad, calidad e integralidad del servicio de Asistencia Técnica, en función de la competitividad de encadenamientos productivos.*
- *La gestión de recursos de los instrumentos de política del Estado y la promoción de Banca de inversión para la consolidación de agronegocios sostenibles y generadores de empleo*”.⁵⁸

El SENA es uno de los impulsores más importantes de los CPGAE y, en los Acuerdos con los demás sectores gubernamentales y con los productores participantes, se compromete a disponer especialistas en las áreas de desarrollo empresarial, sistemas de información, y capacitación para la gestión del conocimiento. “*Con este programa se espera agilizar las relaciones empresariales dentro de las cadenas productivas y consolidar procesos de formación por demanda para cubrir brechas tecnológicas en el campo colombiano. La meta para el cuatrienio es que operen en todo el país un total de 120 Centros*”.⁵⁹

⁵⁸ Minagricultura, SENA: “Centros Provinciales, Avances”. En: www.centrosprovinciales.org. Bogotá, 2004.

⁵⁹ SENA: “Qué es el SENA. Para el Sector Agroindustrial”. Plegable divulgativo, Bogotá, 2003.