

# TEJIENDO UNA PROPUESTA SENA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL

— INFORME EJECUTIVO —

Sindicato de Empleados Públicos del SENA - SINDESENA  
Junta Nacional  
Bogotá D.C., agosto de 2021



*Tejiendo una propuesta SENA para el fortalecimiento de la formación profesional integral se presenta justo en tiempos en que la pandemia de la Covid-19 refleja sus devastadoras consecuencias y en que las condiciones de desigualdad y equívocos en la conducción y direccionamiento del país, han derivado en un inocultable estallido social que reclama solución a múltiples problemas socioeconómicos (hambre, desempleo, empobrecimiento, invisibilidad de enormes franjas de colombianos, exclusión socioeconómica, quiebra de pequeñas y medianas empresas, desprotección en salud, carencia de acceso a educación) así como depuración de escandalosos fenómenos de corrupción y clientelismo en diferentes esferas de Gobierno y actividades privadas.*

En ese contexto del país también se ha hecho más visible y perceptible para todos los colombianos la necesidad de un SENA más fortalecido que, desde su misión, contribuya a dar respuesta de formación a todos esos colombianos que venían siendo desconocidos e ignorados.

PRIMERA PARTE:

CONCEPTOS Y CONTEXTOS  
DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

## EL SENA: MATERIALIZACIÓN DE DESARROLLO Y DERECHOS

El SENA se erige como institución formadora de la clase trabajadora y como patrimonio de todos los colombianos, nacida de la estratégica cesión de una parte de una conquista laboral (subsidio familiar) y con el firme propósito de materializar la herencia intergeneracional: el derecho a la formación profesional de todos los trabajadores.

Se plantea un SENA como respuesta clave a situaciones de crisis sociales y económicas por sus particulares características y contribuciones en inversión social, patrimonio de los trabajadores, redistribución del ingreso<sup>1</sup>, generación de riqueza y democratización del conocimiento técnico y tecnológico. La entidad garantiza no únicamente el derecho de los trabajadores a la formación profesional, también genera condiciones al sistema económico para ampliar la productividad y mejorar las remuneraciones.

La formación profesional se entiende como una incuestionable categoría: como proceso formativo teórico-práctico que implica dominio conceptual, operacional e instrumental de las ocupaciones

y la apropiación del conocimiento técnico y tecnológico integrado en ellas.

Entonces la formación profesional, se inscribe en el subsistema de la educación no formal de forma autónoma, diferenciada y con el mismo potencial de contribución para el desarrollo económico y social que los otros dos subsistemas (formal e informal).

La incidencia de la formación profesional trasciende las características del empleo, abarcando no sólo el empleo formal, también el trabajo subvalorado y oculto en la categoría de "informalidad", forma de trabajo que supera todos los indicadores de esa realidad puesta a la vista de todos. En efecto, el modelo económico colombiano, como se detalla más adelante, es incapaz de generar condiciones de empleo dignas en la formalidad, esto por incidencia de los dogmas neoliberales y de factores histórico-estructurales intocados (carencia de reforma agraria, escasas políticas de fomento, inexistencia de banca pública, incapacidad de superación del perfil primario-exportador, entre otros), razón por la cual el SENA debe reconocer el trabajo y el valor incorporado en todas aquellas economías populares y comunitarias, y en consecuencia garantizar el derecho a la formación profesional integral independientemente de la existencia o no de una relación salarial.

En tal sentido, es el modelo económico el que resulta impertinente

<sup>1</sup> La distribución funcional del ingreso desde una perspectiva heterodoxa la constituyen los salarios de los trabajadores, las ganancias (beneficios) de los empresarios, los impuestos y la renta de la tierra.

para lograr el desarrollo social y económico, y no propiamente el sistema educativo. El sistema educativo en su conjunto no es responsable directo de la generación de puestos de trabajo, pues el empleo es una variable macroeconómica determinada por las decisiones de inversión pública y privada. Afirmar lo contrario, resulta falso y cruel, pues se endilga al sistema educativo responsabilidades que no le corresponden de forma plena, al tiempo que se victimiza a jóvenes y trabajadores, culpándoles de la condición de desempleados y/o subempleados en razón de sus supuestas equivocadas decisiones individuales en materia educativa.

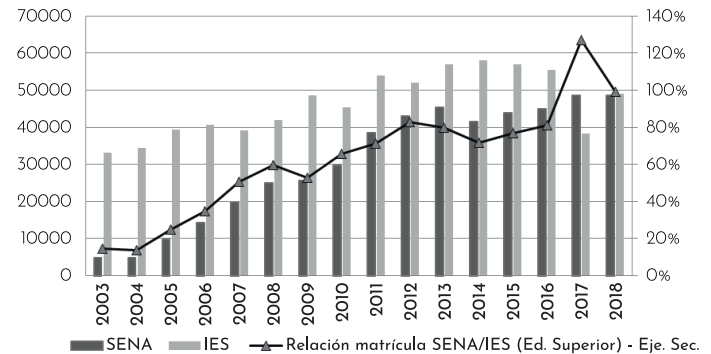
También se clarifica en el marco de la naturaleza ocupacional de la formación profesional, las condiciones que tiene que reunir su docente. El instructor como se le denomina en esta categoría, se diferencia del profesor de la educación formal, entre otras razones, porque su perfil está determinado por la experticia y el dominio efectivo teórico y práctico de la ocupación, especialidad u oficio objeto de enseñanza.

Sin embargo, es preciso señalar que la formación profesional ha sido amenazada en su esencia por afanes de cumplimiento artificioso de metas y por la evidente mercantilización de la educación. A continuación, se describen algunas de estas amenazas sobre la misión del SENA.

**1. Formalización - Educación superior.** La pérdida de autonomía administrativa y doctrinal del SENA frente a los condicionantes de entidades externas (BID, OCDE, entre otros) y nacionales (gremios y empresarios), han forzado un desmesurado incremento

de formación en tecnólogos, nivel propio de las instituciones de educación superior, en detrimento de la misión institucional, esto es, de la formación profesional integral.

Gráfico 1 - Cobertura de matrícula en educación superior (IES vs. SENA), 2003-2018



Fuente: SENA y Ministerio de Educación. Cálculos y elaboración propia.

Entre 2003 y 2018 la matrícula en educación superior en el SENA (tecnólogos y técnicos profesionales), en contravía de su misión, creció en 900 %; mientras en las Instituciones de Educación Superior (IES) la matrícula apenas creció 6 %. En 2003 la Entidad reportó 48.123 matriculados en educación superior, en 2018 aumentó a 485.959. Es tal la inflación de cifras en educación superior involucrando al SENA que, si en 2003 la relación de matrícula entre el SENA e IES (281 IES en 2003) era de 1 a 10,

esto es, por cada matriculado en educación superior en el SENA se tenían 10 matriculados en IES, para 2018 esta relación era de 1 a 1 (298 IES en 2018) (Gráfico 1).

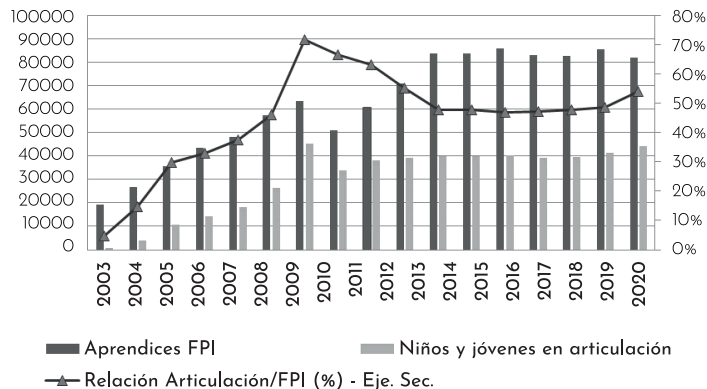
## 2. Articulación con la Educación Media y “doble titulación”.

La presión por formalizar el SENA se evidencia también en la política de Articulación con la Educación media. Esta modalidad resulta inconveniente por el desconocimiento de la naturaleza de la formación profesional y los fines de la educación media, pues mientras la primera forma en ocupaciones, la segunda tiene como fin, según la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), “la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo”.

Tal política resulta a su vez odiosamente discriminatoria debido a que se direcciona exclusivamente a la población pobre, negándole su derecho a elegir continuar por la senda de la educación superior y le obliga a conformarse con ir al sector productivo en condición de mayor precariedad, pues se trata de formar a niños y jóvenes como trabajadores (esto al margen de las consideraciones del trabajo infantil). Esta discriminación reproduciría la distribución clasista del trabajo: para los pobres el trabajo material, y para los ricos el trabajo intelectual.

Sin considerar la calidad ni una rigurosidad mínima en los procesos, de 8.819 niños y jóvenes denominados aprendices en el proceso de articulación (integración) con la educación media en 2003, se sube la meta a 39.017 en el 2004, y así hasta llegar a 441.543 en 2018.

Gráfico 2 - Matriculación en Formación Profesional Integral vs. niños y jóvenes en Articulación (integración) con la Educación Media, 2003-2020



Fuente: SENA. Cálculos y elaboración propia.

Esto amenaza a la naturaleza misional del SENA y además afecta la calidad de la educación media de niños y jóvenes de clases sociales más vulnerables (sobre los cuales recae esta política), pues el proceso de formación que obligadamente se les ofrece, restringe los fines y los tiempos para el desarrollo de la educación media. En el caso del desvío de la misión de la Entidad, solo conviene resaltar el crecimiento de las metas de articulación en relación con aquellas de formación profesional integral (fpi): si

en 2003, el SENA reportó una relación de 5 %, es decir, que de 100 aprendices en formación profesional integral se reportaron 5 niños y jóvenes en Articulación con la Educación Media, para 2020 tal relación subió a 54 % (Gráfico 2).

Por su parte, la “doble titulación de bachilleres” es otra fraudulenta política de baja inversión para maximizar resultados de cobertura (metas en educación formal) involucrando al SENA, en este caso para inflar cifras de educación media, con el objetivo de subsanar el diagnóstico plasmado en las bases del PND 2018-2022. De acuerdo con DNP (2018), Colombia presenta baja cobertura neta en educación media (42,8 %), siendo peor situación en las áreas rurales, donde apenas uno de cada tres jóvenes accede a la educación media (31,4 %).

**3. Ampliación de cobertura.** Con la ampliación de cobertura profundizada desde 2004 (Documento CONPES 81 de 2004) no sólo se afectó la calidad de la formación, sino que se avanzó en un proceso de *endoprivatización*<sup>2</sup> al desviar recursos públicos a instituciones privadas mediante convenios de ampliación de cobertura, propósito final de las consabidas alianzas público-privadas de la lógica neoliberal. El programa de ampliación de cobertura globalmente sólo ha certificado el 21,2 % de los matriculados, lo que indica que el SENA ha pagado a las instituciones de convenio por 420.609 jóvenes que no se certificaron - diferencia entre matriculados y certificados (Tabla 1).

Tabla 1 - Aprendices matriculados vs. Certificados en ampliación de cobertura

Año	Aprendices matriculados	Aprendices certificados	% Certificación
2012	58.081	21	0,00%
2013	76.225	860	1,10%
2014	81.826	83	0,10%
2015	95.026	58	0,00%
2016	91.167	36.205	39,70%
2017	71.536	38.815	54,20%
2018	60.136	37.346	62,10%
<b>Total periodo</b>	<b>533.997</b>	<b>113.388</b>	<b>21,20%</b>

Fuente: Informes de gestión SENA.

**4. Formación Continua Especializada.** El papel de los empresarios como coformadores y la modalidad de formación en la empresa ha sido transgredida con el Programa de Formación Continua Especializada (PFCE), porque privatiza la ejecución de la formación, focaliza recursos en empresas y gremios y no garantiza ni redistribución del ingreso, ni la democratización del conocimiento. Entre 2002 y 2020 el SENA desvió recursos para el PFCE por valor de 580 mil millones de pesos. Únicamente durante la vigencia de 2020 se asignaron 40 mil millones de pesos, los cuales se distribuyeron en 36 convenios o empresas, esto es, más de 1.100 millones de pesos para cada convenio.

<sup>2</sup> Según Omar Guerrero (2004), la endoprivatización consiste en la sustitución la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. Esta forma se diferencia de la exoprivatización (que se antepone a la endoprivatización), y que consiste en la mercantilización de la gerencia pública (Guerrero, 2004; p. 11).

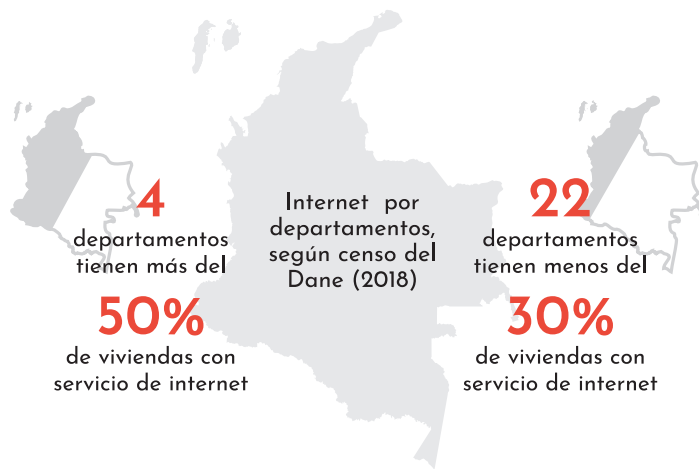
**5. Virtualización.** Los millonarios contratos para digitalizar el SENA producen una acelerada virtualización de los programas de formación profesional, que trasladan mecánicamente las acciones diseñadas para formación presencial a una pretendida formación virtual. Sin ninguna diferenciación, ni observancia del proceso teórico- práctico que implica una particular didáctica y pedagogía, la pretendida virtualización anula el carácter permanente de simulación del mundo real del trabajo. Todo para entregar la ejecución de la formación profesional integral a multinacionales mercaderes de tecnología y de educación como LinkedIn, Amazon, Microsoft y Everis, entre otras.

Los sofismas alrededor del anhelado e inevitable desarrollo que supuestamente acarreará la fase de “digitalización”, que todos los colombianos en todas las regiones del territorio accederán al enorme banquete de adelantos tecnológicos: robótica, inteligencia artificial, nanotecnología, computación cuántica, biotecnología, Internet de las cosas -IoT, impresión 3D y vehículos autónomos, ignoran un pequeñísimo detalle: nuestra realidad de país, la cual nos revela que no tenemos aún la infraestructura que se requiere para albergar las bondades y expansión que supuestamente se obtendrían, basta reseñar que muchas de nuestras regiones no cuentan ni siquiera con los servicios públicos básicos (electricidad, agua potable y telefonía).

La virtualidad también ha sido utilizada por las condiciones particulares de la pandemia, para introducir un cambio fundamental: la modalidad a distancia (uso de mecanismos virtuales) en demérito de la formación en modalidad presencial. Sin embargo, como se revela a partir de la información oficial, los graves rezagos en materia de infraestructura de comunicaciones

develan la gran contradicción de esta propuesta. Según el Censo Poblacional del DANE (2018), en apenas cuatro departamentos del país se tiene una cobertura del internet que supera 50 % de las viviendas, en tanto que 22 departamentos tienen cobertura inferior a 30 % (Mapa 1).

Mapa 1 - Cobertura de internet en Colombia (2018)



Fuente: Diario El Tiempo.



FINANCIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD  
PRESUPUESTAL DEL SENA

El SENA ha sido afectado en materia presupuestal por incidencia de las reformas que desmontaron gran parte de los denominados parafiscales del SENA (parte del salario social de los trabajadores<sup>3</sup>), fuente histórica, más estable y segura de financiación para materializar la misión institucional, siendo sustituida esta fuente por impuestos directos del orden nacional. Estos cambios a la financiación de la Entidad se realizaron mediante las Leyes 1607 de 2012 y 1819 de 2016.

Las reformas se fundaron en una premisa falsa que se ha transformado en verdad irrefutable, la cual ha hecho carrera en la política pública fundada en el neoliberalismo: que disminuir salarios disminuye la informalidad laboral y/o genera nuevos puestos de trabajo, asimilando el trabajo a una mercancía común y corriente. Bajo esta premisa se han desmontado una serie de conquistas de los trabajadores, entre éstas las horas extras y recargos nocturnos y parte del salario social representado en los parafiscales.

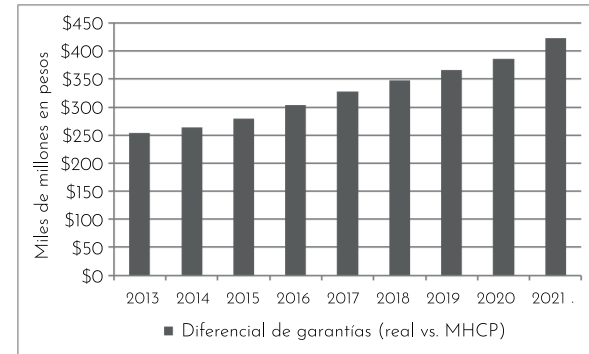
<sup>3</sup> La parafiscalidad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional corresponde con "una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, -destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional-determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general. Dicha técnica se utiliza, por ejemplo, para el fomento de actividades agrícolas, de servicios sociales como la seguridad social, de la investigación científica y del progreso tecnológico, que constituyen todos intereses de gremios o colectividades especiales, pero con una relevante importancia social. Es por esta razón que el Estado impone el pago obligatorio de la contribución y presta su poder coercitivo para el recaudo y debida destinación de los recursos. Se trata, en últimas, de la aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general" (Sentencia C-040/93 y Sentencia 465 de 1993)

Por otro lado, en relación con el salario social se entiende como "un salario compensatorio que permita garantizar un consumo mínimo por parte del trabajador. Parte de este salario social se le retribuye directamente al trabajador (primas y cesantías), otras formas lo benefician de manera indirecta tanto a él como al empleador (parafiscales) y una parte se convierte en un impuesto pleno que no tiene beneficios directos para ninguno de los dos" (Sandoval, 2012; p. 5).

A partir de lo anterior se concluye que los parafiscales que financian al SENA constituyen a su vez prestaciones sociales (como lo son también la salud, las pensiones, el cuidado y protección de infantes y adolescentes, entre otros), que además de caracterizarse como parte del salario social de los trabajadores, redundan en beneficio de la misma clase social garantizando la materialización del derecho a la formación profesional integral.

Las reformas de 2012 y 2016 establecieron una garantía presupuestal que ha sido reiteradamente incumplida por un deliberado equívoco en el cálculo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Desde 2013 hasta 2020, a valor presente la diferencia entre la garantía establecida en la ley y la garantía dispuesta por el MHCP se aproxima a 3,5 billones de pesos (Gráfico 3).

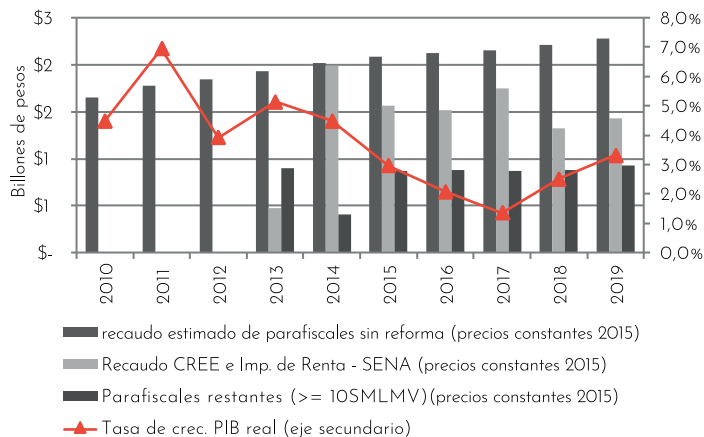
Gráfico 3 - Valor diferencial entre la garantía presupuestal legal del SENA y los cálculos del MHCP (2013-2020)



Fuente: MHCP, SENA. Cálculos propios.

Las reformas, sin embargo, no solo resultaron “mal negocio” para el SENA también lo han sido para las cuentas del Estado, pues ha tenido que asumir los costos de reforma que benefició a los empresarios.

Gráfico 4 - Recaudo estimado de parafiscales sin reformas (precios de 2015) vs. Recaudo impuestos directos para la financiación del SENA en términos reales (precios de 2015)



Fuente: DANE, MHCP, SENA. Cálculos y elaboración propia

SINDESENA en cada una de las reformas se ha opuesto a la sustitución o supresión de los parafiscales como fuente de financiación de la Entidad, pues como lo ha demostrado la evidencia hasta la fecha, con una estructura de ingresos jalonada principalmente por recursos del orden nacional, la Entidad debe competir por el presupuesto público, quedando su financiación supeditada al ciclo económico, arriesgándose aún más la formación profesional ante las políticas neoliberales que propenden por la competitividad tributaria<sup>4</sup> y la austeridad fiscal (Gráfico 4).

<sup>4</sup> La competitividad tributaria consiste en la disputa por la inversión, tanto nacional como extranjera, asumiendo como premisa que el país más competitivo (el ganador de la guerra) sea el que menos tributos cobra al capital, y por ende será el que acapare todos los recursos, generando una sinergia de inversión y crecimiento donde serían más que compensadas las pérdidas en materia de tributación (Hernández, 2005; González y Corredor, 2016).

## EL SENA, UNA INSTITUCIÓN QUE PERSISTE EN LA ADVERSIDAD

Las crisis del sistema capitalista tienden a ser más recurrentes y nocivas para la población, especialmente sobre los menos favorecidos, una característica que aflora en la actualidad. Sin lugar a duda la crisis económica, social, ecológica, sanitaria y quizás civilizatoria que el mundo vive en la actualidad como consecuencia de la pandemia de la Covid-19 tendrá efectos duraderos en economías como la colombiana. Sin embargo, la desigualdad y la pobreza no solo se ven agravadas por la crisis, obedeciendo de hecho a factores propios de una estructura social y política heredada y fundada en la exclusión.

Colombia se inscribe en la división internacional del trabajo como país proveedor de materias primas, siendo dependiente en materia tecnológica, financiera y cultural de lo que ocurre en otros países. En materia financiera, por ejemplo, la estabilidad de sus cuentas está sujeta al vaivén de los precios internacionales de commodities como el petróleo, encontrando a su vez límites a sus capacidades productivas en esta ruleta de la suerte, pues no dispone de la autonomía financiera suficiente para satisfacer la demanda interna de bienes de capital (e inclusive de alimentos) necesarios para soportar diversos procesos productivos.

Estas características regresivas de la economía colombiana constituyen factores histórico-estructurales que soportan una forma autónoma de acumulación<sup>5</sup> que, entre otras, impacta negativamente sobre la inversión social en el país y en concreto al SENA. En efecto, la reprimarización y financiarización de la economía<sup>6</sup>, la desindustrialización, la persistencia de conflictos socioeconómicos y políticos, la falta de autonomía monetaria que privilegia el endeudamiento externo y la sumisión a recetarios que buscan sólo garantizar el pago de la deuda, repercuten en las posibilidades de inversión social y su impacto a nivel del desarrollo nacional. Es debido a estas características que se reitera en la impertinencia social, económica y ecológica del modelo de desarrollo heredado hasta la fecha.

Estas características estructurales del capitalismo colombiano se han agravado por la implementación de políticas fundadas en el neoliberalismo. En particular, conviene señalar dos que han tenido efectos negativos evidentes sobre el SENA, especialmente sobre la financiación de la Entidad: la austeridad fiscal y la competitividad tributaria.

Estas dos políticas fundadas en la razón neoliberal, por un lado, sustentan la desigualdad social y económica en general, y por otro lado, restringen el acceso a los recursos de inversión de entidades públicas.

La austeridad fiscal obliga a la disciplina en el gasto público, limitando así la financiación estatal en la garantía de derechos. La

<sup>5</sup> Esta forma de acumulación autónoma, siguiendo a autores como Furtado (1994, 2002) y Osorio (2001) no son exclusivos de la economía colombiana, correspondiendo el subdesarrollo a una forma de acumulación capitalista propia de países de América Latina, la cual surgió de la particular forma de inserción en el comercio internacional con posterioridad a la superación del período colonial.

<sup>6</sup> La reprimarización se relaciona con la dependencia del flujo de divisas a partir de sectores extractivos como petróleo y minería, y por supuesto de las exportaciones de productos de origen agrícola con escaso valor agregado (Suescún, 2020). Ya la financiarización corresponde al proceso de disciplina y dominio que el sector financiero ejerce sobre otros sectores económicos y sobre la política económica nacional, configurando una sobre-representación política y económica con efectos distributivos (Epstein, 2005).

austeridad fiscal, sin embargo, no responde a un “deber ser” de un Estado ahorrador, sino la revelación de un Estado subyugado por el sector financiero. La disciplina fiscal se impone como política privilegiada, porque es la forma mediante la cual el Estado garantiza el pago de la deuda pública, siendo así priorizada la obligación con los acreedores en demérito de las obligaciones con los ciudadanos.

**Tabla 2 - Servicio de la deuda en el presupuesto público, 2010-2021**  
(valores en billones de pesos corrientes).

Año	Servicio de la deuda	Monto total PGN	% en PGN
2010	40,7	148,3	27,40%
2011	37,7	147,2	25,60%
2012	38,7	165,2	23,40%
2013	45,1	185,5	24,30%
2014	42,2	199,8	21,10%
2015	47	203,6	23,10%
2016	46,9	215,9	21,70%
2017	52	224	23,00%
2018	47,3	235,5	20,01%
2019	51,3	244,9	20,90%
2020	52,7	271,7	19,40%
2021(*)	74,9	313,9	23,90%

(\*) Valores descritos en proyecto de Ley en curso legislativo.  
Fuente: Leyes anuales del PGN. Cálculos y elaboración propia.

La deuda pública, entonces, no se paga, se le hace mantenimiento desde el Estado, siendo de hecho denominado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) como “servicio de la deuda”. Este servicio que detenta el sector financiero nacional e internacional

absorbió en promedio durante el período de 2010-2021 una cuarta parte del presupuesto público en cada vigencia (Tabla 2).

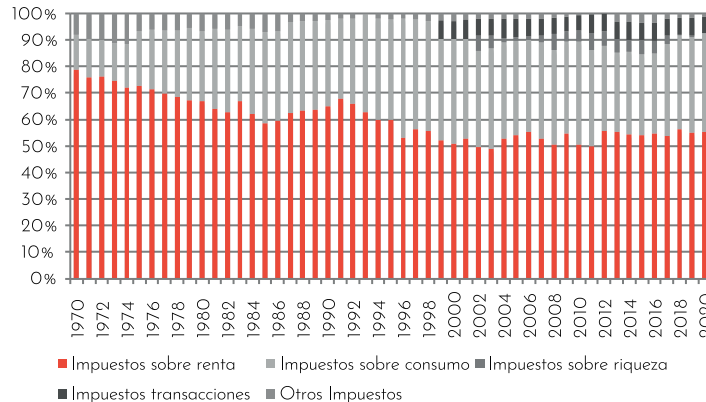
No obstante, el impacto regresivo es aún más grave cuando a la ecuación de la desigualdad se le incluye la competitividad tributaria o guerra fiscal. En efecto, a un gasto público limitado para la inversión social se le agrega que las políticas neoliberales han establecido como premisa que el crecimiento económico jalonado por la inversión privada (nacional o foránea) sólo es posible mediante incentivos tributarios, como beneficios (gabelas) y la reducción de impuestos directos como el impuesto de renta y complementarios a personas jurídicas.

Esta dinámica ha impactado el presupuesto del SENA, especialmente después de las reformas que afectaron la estructura de fuentes de financiación. La sustitución de gran parte de los parafiscales por recursos provenientes de impuestos directos (CREE mediante Ley 1607 de 2012 e impuesto de renta y complementarios mediante Ley 1819 de 2016), ha afectado las finanzas de la Entidad, no solo por la mayor exposición al ciclo económico y al ciclo político, o por el incumplimiento de la garantía presupuestal establecida en las normas desde 2012, también porque la acción de la competitividad tributaria erosiona la fuente que nutre las transferencias del orden nacional. Efectivamente, desde 1980 se evidencia una pérdida de participación del impuesto de renta y complementarios en la estructura tributaria, siendo compensado por aumentos reiterados en el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

<sup>7</sup> Este rubro resulta inamovible de la estructura de gastos por razones constitucionales (art. 351), y junto a gastos como el de seguridad y defensa (fuerzas militares, policía, fiscalía, entre otras entidades de vigilancia, seguridad y control), las pensiones y otras partidas, limitan la posibilidad de inversión y gasto social en otros sectores como educación y salud.

Así, si en 1970 aproximadamente 78 % del recaudo tributario a la actividad económica interna lo representaba el impuesto de renta y complementarios, para 2020 se había reducido a 54 %. En el caso del IVA ocurrió el proceso inverso: pasó de representar 14 % del recaudo a la actividad económica interna en 1970 a 40 % en 2020 (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Distribución porcentual del recaudo por tipo de impuestos (actividad económica interna), 1970-2020.



Fuente: DIAN. Cálculos y elaboración propia.

A estos efectos adversos de la dependencia tecnológica y financiera a la que se enfrenta una economía periférica como la colombiana, se suma la dependencia cultural, la cual permite la adopción, adaptación y aceptación de discursos generados en otros países, siendo materializada esta dependencia en la aplicación de recetarios diseñados con base en realidades de otros países y no sobre las características propias del país, legitimando así una reproducción del subdesarrollo como forma de acumulación que se sustenta en la desigualdad y la exclusión.

Uno de esos discursos importados es la denominada cuarta revolución industrial, concepto creado por los grandes empresarios del mundo agremiados en el Foro Económico Mundial (FEM), para usar el miedo al desplazamiento del trabajo vivo por la máquina con fines políticos y de salvaguarda del lucro, y no como la revelación del cambio tecnológico y sus supuestos efectos a nivel social y productivo<sup>8</sup>. Razón ésta por la que entre sus determinantes consideran la implementación de reformas laborales que propendan por una mayor flexibilidad laboral, el uso del fracking para garantizar una mayor explotación de petróleo, hacer creer que la clase media está en ascenso y demanda todos estos cambios, entre otras (FEM, 2016; 6-7).

Este discurso en apariencia benévolo y desafiante, tiene implicaciones sobre el trabajo y sobre la formación profesional, que en el caso del SENA impacta en su misión mediante un proceso silencioso de *endoprivatización* por medio de las alianzas con

<sup>8</sup> En esta lógica también conviene señalar el proceso de expropiación-acumulación que se materializa mediante el despojo y posterior valorización del conocimiento incorporado en los conocimientos de los trabajadores que posteriormente es protegido con fines de lucro del empresario a través del sistema de propiedad intelectual. A esta forma de acumulación Vercellone (2013) le ha denominado capitalismo cognitivo, entendido como "el resultado de un proceso de reestructuración del capital a través del cual éste último intenta absorber y someter, a menudo en forma parasitaria, las condiciones colectivas de la producción de conocimientos" (Vercellone, 2013; 7-8).

multinacionales de la educación y de la tecnología digital<sup>9</sup>, la mercantilización de la formación profesional bajo el concepto de formación para toda la vida (*lifelong learning*) y la denominada reorganización del trabajo bajo conceptos como el capitalismo de plataforma y *crowdworking*<sup>10</sup>, que en esencia conllevan a una mayor precarización.

A partir de lo anterior, se colige que la influencia de este tipo de discursos en la política pública redundará en mayores indicadores de desempleo, informalidad, pobreza y desigualdad, pues al ser incapaz el modelo económico de garantizar crecimiento económico en simultaneidad con garantía de derechos y generación de empleo formal, la aplicación de estas recetas contribuyen a ahondar los conflictos sociales, ambientales y económicos.

En efecto, un modelo económico sustentado en la reprimarización y la financiarización ha tenido impacto en materia de empleo y formalidad de las relaciones de trabajo, consecuencias que se profundizan por la influencia de la razón neoliberal y de los discursos importados afines a los intereses de las corporaciones y del sector financiero. Estos factores presionan las tasas elevadas de desempleo e informalidad, indicadores que explotaron por efectos de la pandemia de la Covid-19. A junio de 2020, de acuerdo con información oficial del DANE, la tasa de desempleo a nivel nacional se ubicó en 19,8 % y más de la mitad de la población empleada carece de relación formal de trabajo.

La continuidad en la lógica de copia y adaptación de discursos como la cuarta revolución industrial y la inexistencia o aplazamiento de un debate nacional sobre la necesidad de romper con los factores estructurales que caracterizan la particular acumulación de capital de Colombia, además de evadir los análisis sobre el desarrollo nacional propio, continuarán degradando o suprimiendo conquistas de los trabajadores, entre estas la formación profesional integral como derecho y el carácter público del SENA.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con palabras del director del SENA, Carlos Mario Estrada, "80 millones de trabajos van a desaparecer con la llegada de la Cuarta Revolución Industrial y es por ello que desde el SENA trabajamos en la reconversión laboral para permitir que millones de colombianos estén preparados y afronten estos cambios irreversibles, al tiempo que sean felices". Mayores detalles, véase: <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=3851> (revisado: 20 de noviembre de 2020).

<sup>10</sup> De acuerdo con Berg et al. (2018) el "trabajo en multitud" como podría ser traducida la palabra *crowdworking*, corresponde al desarrollo de aplicaciones y plataformas en la empleabilidad en el mundo (por ejemplo entregas por aplicativo, transporte, entre otros). De acuerdo con la investigación realizada por los autores para la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que involucró a más 3500 trabajadores en 75 países, la mayor parte de los *crowdworkers* corresponde a población en edad promedio de 33,2 años, en su mayoría con altas cualificaciones inclusive en ciencias y tecnología (53% de los casos) que se han visto obligados a acudir a esta forma de trabajo por carencia de puestos de trabajo en sus profesiones o como forma de complemento en materia de remuneración.



SEGUNDA PARTE:

TEJIENDO UNA PROPUESTA SENA  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL

LÍMITES DEL MODELO  
ECONÓMICO VIGENTE Y  
HORIZONTE DE POSIBILIDADES

Como se ha demostrado, el SENA es una entidad que persiste y resiste a un modelo económico y político que intenta sustraerla progresivamente de su misión. En esa línea, la formación profesional integral sufre los embates combinados de la especialización productiva, la mercantilización de la educación, la austeridad fiscal, la regresividad tributaria y el cumplimiento ficticio de metas educativas (cobertura, por ejemplo) en un país con amplios rezagos sociales y económicos.

Las características estructurales de la producción tienen consecuencias distributivas, en particular sobre la desigualdad económica y la limitada generación de empleo formal. De esta manera, las oportunidades de subsistencia y progreso de la mayoría de los trabajadores, cada vez se desvinculan más y más de la relación laboral, siendo la informalidad en el empleo la norma y no la excepción, principalmente mediante el “rebusque” en ocupaciones del sector servicios y en otras economías propias de los sectores populares. Esta realidad que era evidente en el período previo a la pandemia por Covid-19, se presenta con una ubicuidad trágica a tiempo actual.

Al respecto, es preciso señalar que el SENA es una institución que debería persistir en un escenario político y económico alternativo, esto es, en una economía más democrática e incluyente, que rompa con condicionantes histórico-estructurales como la estructura agraria regresiva, la persistencia de grandes brechas socioeconómicas y la

carencia de un proyecto nacional de desarrollo. En tales condiciones, la Entidad por excelencia de la formación profesional integral tendría que estar preparada para atender demandas de sectores como la agricultura, la industria y los servicios, los cuales deberían recibir la incidencia de políticas de estímulo a la innovación y del progreso tecnológico, el uso de energías limpias y renovables, en coherencia con los desafíos civilizatorios que impone el cambio climático.

Sin embargo, aún ante la persistencia del modelo económico vigente, el SENA puede ser una entidad de avanzada democrática, con un mayor ejercicio de inclusión, reconocimiento e impulso del trabajo, los saberes, las ocupaciones y las prácticas ocultas en las economías de los sectores populares.

Como se pudo analizar previamente, los cambios y transformaciones en el trabajo en las últimas dos décadas, la informalidad laboral es una característica resultante de la incapacidad del modelo económico para generar empleo formal de forma suficiente. En esa misma línea, las reformas que han “abaratado” (precarizado) los salarios (monetario y social) no han servido para que los empresarios contraten más mano de obra, siendo limitada la inversión productiva en sectores generadores de empleo. Así, la suerte de más de la mitad de la población trabajadora se resuelve en la informalidad, en actividades productivas, pero con graves carencias en materia de derechos y sin un debido reconocimiento como generadores de excedentes económicos y de construcción de realidades (Giraldo, 2017).

Desde el marco cognitivo impuesto por la visión clásica del trabajo en conjunción con una significancia fundada en la razón neoliberal, la informalidad es un “mal” del modelo económico, una característica que es necesario superar. En tal medida, las políticas de flexibilización



laboral impuestos reiteradamente ocultan la avaricia de ganancia del capital endilgándole a las escasas prerrogativas del trabajo formal, las condiciones de precariedad del trabajo informal. El tratamiento de la relación laboral como un “mercado de trabajo” con funcionamiento similar al de cualquier bien o servicio privado, ha sido el mecanismo para eliminar conquistas (calificadas como privilegios) de los trabajadores formales, disminuyendo los salarios (en su componente monetario y social) para supuestamente disminuir los costos de los empresarios y crear empleo formal. El resultado ha sido una espiral de pérdida de beneficios de los trabajadores que no ha redundado en mayores indicadores de empleo y formalidad. La razón es simple: el “mercado de trabajo” no existe, y tal y como lo demostró Keynes (1936), el nivel de empleo es un resultado que está sujeto de la demanda efectiva de la economía, y en tal medida disminuir salarios es una falaz forma de generación de empleo.

Ahora bien, debido a la carencia de empleo formal, la inexistencia de formas institucionales que garanticen la reproducción social de la mano de obra (seguro al desempleo, formas estabilizadoras del empleo y renta básica, entre otras) y la falta de voluntad política para intervenir desde el Estado en el nivel de empleo, el “rebusque” ha sido la forma mediante la cual se resuelve el sustento de una importante proporción de las familias.

Adicionalmente, el “rebusque” aunque siendo la manera honesta mediante la cual las familias resuelven problemas de reproducción física y social de las cuales el Estado y gran parte de la sociedad no son copartícipes, es señalada como una actividad ilegal y a menudo criminalizada, inapropiada, improductiva y por tanto carente de reconocimiento social, económico y político. En tales señalamientos

sobresalen aquellos que tildan las economías populares como sujetos sin representación por carencia de tributación. Sin embargo, un análisis pormenorizado de las actividades, del valor social y del flujo de los recursos generados, demostraría que son productivos, innovadores, aportantes al fisco y generadores de valor en circunstancias y espacios diversos (Giraldo, 2020).

Siguiendo a Gago (2014), hay que comprender lo popular desde una resistencia vital, esto es, por la capacidad de estas “microeconomías de construir, conquistar, liberar y también defender un espacio”. De acuerdo con la autora, el trabajo informal que se constituye por una amplia diversidad de actividades y oficios, muchas veces por el lugar donde se dispone su comercio, por ejemplo, choca con ideales importados como “el correcto uso del espacio público”, algo evidente en el caso de vendedores ambulantes.

El trabajo informal, sin embargo, no puede ser concebido a ultranza como una realidad adversa, por el contrario, su reconocimiento y entendimiento, pueden servir para fines diversos, desde la debida valoración de su aporte para la reproducción social de otros segmentos poblacionales, la innovación, la defensa y protección de la cultura, la estabilidad social y la construcción de la paz, entre otros.

En razón de lo anterior, y ante la potencial adversidad de carecer de un escenario político de transformación radical en los factores histórico-estructurales que sustentan la acumulación de capital en Colombia<sup>11</sup>, el SENA puede igualmente mantener su visión alternativa sobre las circunstancias particulares del actual modelo económico. Al respecto se propone:

<sup>11</sup> Al respecto conviene recalcar que, en su origen el SENA se constituyó como parte de la institucionalidad fundada en el discurso (que no de la práctica plena) del proyecto desarrollista el cual, a pesar de las resistencias, propugnaba por la industrialización, el ascenso social mediante la constitución de clases medias urbanas, el aumento de la productividad agrícola y la necesidad de sustituir producción extranjera por producción nacional (la sustitución de importaciones). Este proyecto fue abandonado, en gran medida, por la acción del neoliberalismo, conduciendo irremediamente a una estructura productiva especializada y controlada por el sector financiero (Sarmiento, 2008).

1. Que el SENA admita el desafío institucional de reconocer que en las economías populares hay trabajo, generación de valor, innovación y potencial de desarrollo a escala humana. Esto se caracteriza como un desafío, en razón a que la Entidad ha concentrado sus esfuerzos en la pertinencia de la formación profesional integral para el trabajo formal, o en su defecto en el supuesto anhelo del emprendimiento empresarial sin condiciones reales de éxito.

La pandemia de la Covid-19 puso de manifiesto la importancia del "trabajo oculto" o no reconocido. De hecho, es posible afirmar que toda actividad económica puede parar menos aquellas relacionadas con la reproducción de la vida, de tal forma que muchas de estas actividades poseen un carácter esencial. Al respecto, la sociedad colombiana comenzó a dar importancia mayor, por ejemplo, a quien produce los alimentos y a las formas en que son comercializados (pasando por las centrales de abastos y llegando hasta el consumo final, involucrando a campesinos, conductores, coteros, carreteros y tenderos, entre otros), a quien realiza labores de cuidado, a quien realiza el mantenimiento de diversos espacios, y otra variedad de actividades en las que priman tanto la precarización como trabajo en informalidad.

Este proceso de reconocimiento institucional, que en realidad debería comprender la sociedad en su conjunto, implica superar la concepción de los trabajadores sumidos en el "rebusque" como "población problema", la cual durante las últimas cuatro décadas ha sido "tratada" mediante mecanismos de asistencia social.

Así, desde la misionalidad del SENA, este proceso de reconocimiento implicaría a su vez la ampliación del derecho a la formación profesional integral para los trabajadores que no poseen una relación

laboral formal, involucrando no solamente a los trabajadores urbanos, también a poblaciones campesinas y comunidades étnicas cuyos territorios son principalmente rurales. Este ejercicio de inclusión debe partir de reconocimiento y respeto de los saberes, las prácticas, rituales, saberes, territorios, autoridades, organizaciones y demás características, y sobre tal base apoyar su fortalecimiento productivo, organizativo y comunitario.

2. La decisión de reconocer a los trabajadores de las economías populares como sujetos sociales y políticos que generan valor, innovación y potencial de cambios socioeconómicos, implica resignificar también experimentos con resultados adversos como el emprendimiento. Tal y como lo demuestra Guevara (2017), dadas las reiteradas características estructurales del aparato económico colombiano, el emprendimiento es una solución falsa al desempleo, particularmente la pretendida fórmula de transformación de "rebuscadores" en empresarios de éxito. Esta política, a partir de la evidencia, ha demostrado total ineficacia, siendo un remedio temporal y caro (en materia presupuestal) para garantizar los derechos de las poblaciones más pobres y vulnerables.

En ese sentido, se debería indagar en nuevas formas que podrían impulsar la generación de valor, reconociendo el potencial del trabajo tanto formal como informal, distinguiendo del emprendimiento por necesidad de los sectores populares del emprendimiento basado en la oportunidad de ganancia que hacen empresarios o inversores con capacidad económica.

De igual manera, esta intervención debería suponer la no afectación al trabajo realizado en las economías populares, esto es, que el emprendimiento sirva como herramienta de impulso a la solución del

problema económico de las familias, y no como una forma de subyugación o de imposición de saberes y formas institucionales que al final destruyan sus escasos bienes, formas, saberes o prácticas.

Al respecto es preciso reiterar que la generación propiamente dicha del empleo desborda las funciones del SENA como entidad pública de formación profesional integral, como también debería ser ajeno a su misión el “escape al desempleo” por medio de las cifras de cobertura educativa. En tal medida, se insiste en que la Entidad no debe ser considerada una “Entidad sombra del desempleo”, esto es, no debe ser entendida o usada para disminuir las presiones de la “oferta de trabajo”, reduciendo artificiosamente los indicadores laborales; sino que, al contrario, debe impulsar la formación de los trabajadores y reconocer la generación de valor, tanto de aquellos trabajadores con relación formal como de aquellos inmiscuidos en las economías de los sectores populares.

De acuerdo con Roig (2017) y Giraldo (2017), diversas experiencias a nivel nacional e internacional muestran el potencial de la organización de los trabajadores en mecanismos cooperativos, formas de economía social y solidaria, recuperación de empresas fallidas o abandonadas, la administración directa de trabajadores en la defensa del patrimonio público ante quiebras estatales y creación de arreglos institucionales de reconocimiento de organizaciones de base en oficios, entre otras. Todas estas experiencias se muestran hoy como opciones a ser contempladas ante los rigores de la crisis.

En tal sentido, también se podría discutir la pertinencia de ideas como: las Alianzas Público-Populares, esto es, la posibilidad que el Estado contrate de forma directa para construcción o mantenimiento de obras públicas de dimensión local o territorial con organizaciones

populares<sup>12</sup>; la generación de condiciones institucionales para el comercio y distribución de la producción campesina mediante la recuperación de formas institucionales para el almacenamiento y comercialización de alimentos; la creación de un programa público de empleo<sup>13</sup>, entre otros mecanismos alternativos de estabilización del empleo a nivel macroeconómico.

3. El SENA requiere aprender de y con las economías populares. La formación profesional integral hoy, en gran medida no da cuenta de los oficios, ocupaciones y saberes ocultos bajo la sombra de una categoría como la informalidad. En tal medida, la investigación aplicada a la formación profesional integral debería contemplar el estudio, protección y fortalecimiento del trabajo, prácticas, oficios y saberes propios de estas economías. La protección del valor cultural y el impedimento de su aprovechamiento con fines de apropiación inescrupulosa deben ser asegurados.
4. Sin lugar a dudas, además del reconocimiento del trabajo y los trabajadores de la economía popular, también se debe contemplar su fortalecimiento y protección mediante mecanismos comunitarios y de organización social que faciliten sus actividades y den mayor soporte a un horizonte de progreso y/o bienestar social.

En tal proceso, inclusive se pueden promover condiciones para la generación de unidades productivas en las economías populares (que como se mencionó, no debería involucrar exclusivamente la empresarización individual fundada en el lucro, sino contemplar otros mecanismos como el cooperativismo, la economía social y solidaria, entre otros) que, con el debido apoyo del sector público, puedan contribuir al fortalecimiento del empleo formal y en consecuencia a la garantía de formación teórico-práctica en estas unidades.

<sup>12</sup> Para mayores detalles al respecto, véase: <https://www.youtube.com/watch?v=DPPIZOR6Nus> (revisado: 25 de abril de 2021)

<sup>13</sup> Mayores detalles, véase: <https://wilsonariascastillo.com/senador-wilson-arias-radica-proyecto-de-ley-para-crear-2-6-millones-de-empleos-publicos-para-reactivar-la-economia/> (revisado: 25 de abril de 2021)

## Población sujeto de formación del SENA

Definir la población sujeto de formación en el SENA es determinante a la hora de especificar la respuesta de atención y los programas formativos a ofertar, de tal forma que sean estructurados y diseñados conforme las características de las ocupaciones y oficios, con didácticas y metodologías de enseñanza adecuadas a las particularidades de la población, los territorios, los ritmos de aprendizaje, los tiempos disponibles para formarse, las necesidades específicas de desarrollo de la región, la demanda social, así como los requerimientos empresariales.

La Ley 119 de 1994, carta de navegación del SENA, le estableció en su misión, formar a los trabajadores de todos los sectores económicos y de todos los niveles ocupacionales que lo requieran, formal o informalmente constituidos, razón por la que es indispensable que, para cumplir con esa delegación de Estado, elimine todo tipo de barreras y factores de exclusión e inequidad en la oferta de formación que confeccione. Es preciso que la Entidad incorpore la premisa de que el trabajador informal ejerce un rol personal y social que aporta productivamente a la sociedad, sin que esa contribución esté condicionada a una vinculación laboral formal o lo convierta en “empresario” o “emprendedor” por el simple hecho de sobrevivir en el

“rebusque”. En conclusión, para responder hoy a las necesidades del país, es imprescindible cumplir y hacer efectivo el ordenamiento de esa carta de navegación.

Con las características actuales de la sociedad, es necesario adoptar la categoría de trabajador que contempla (Giraldo, 2020) con sus tres formas de relación: una en la que existe una relación laboral directa, como un contrato indefinido de trabajo o un nombramiento; otra en la que se establece una relación comercial de intercambio de servicios sean estos como profesional, contratista, proveedor, o ejecutor de proyectos; y una tercera como informal, en la que no es visible (en la mayoría de los casos) una relación con un patrón o contratante. En todas ellas se cumple la función de ser el medio de obtención de ingresos monetarios por la relación laboral o por el intercambio de bienes y servicios. En conclusión, todas estas formas de relación frente a la producción y sustento de la economía tienen que estar previstas al momento de cumplir la misión de formar trabajadores (fuerza laboral primaria, desempleados, empleados e informales).

## Estructura organizacional para el cumplimiento de la misión del SENA

En relación con la estructura organizacional requerida, urge redefinir los macroprocesos en función de la misión institucional y la caracterización de la población sujeto de formación, que podrían ser: servicios misionales como eje ejecutor de la misión y servicios integrados como área de apoyo administrativo, para que al interior de cada una de ellas se consoliden los subprocesos y programas que faciliten a su vez la definición de grupos de trabajo, algunos permanentes y otros temporales supeditados a la ejecución de un

programa específico. Igualmente es necesario recuperar las funciones de planeación en las regionales y centros y establecer los organigramas de las direcciones regionales y de los centros de formación, de tal forma que sea perfectamente visible el accionar de cada nivel (estratégico, táctico y operativo).

Lo anterior debido a tres factores principales: 1. La actual estructura orgánica del SENA no responde a los principios de jerarquía y niveles de administración: estratégico, encargado de definir la política, objetivos, planes y las metas de la Entidad; táctico, encargado de dirigir el uso de recursos asignados al cumplimiento de política, planes, proyectos y las metas definidas por el estratégico; y operativo, encargado de ejecutar los procesos y actividades para el cumplimiento de la misión, las funciones, los objetivos y las metas fijadas por los niveles estratégico y táctico; 2. Las funciones de coordinación regional de los centros y la coordinación nacional se han diluido; 3. La Dirección General ejerce directa supervisión y verificación de indicadores de la operación de los centros de formación, principalmente como ejecutores de metas de programas no regulares, creados y dirigidos desde ahí.

Si la estructura orgánica del SENA no recoge los principios de jerarquía y áreas de administración, las labores del nivel táctico y operativo se traslapan, las coordinaciones regionales se reducen a simples reportes de metas de formación, y los procesos de la administración —planeación, organización, ejecución y control— no son evidentes. También es importante revisar el impacto de mantener en algunas regionales la figura de director regional con funciones de subdirector o viceversa, por un lado para corregir la ausencia de una estructura interna de los centros de formación, y por otro lado, porque no hay manera de atender fluidamente en territorio.

Adicionalmente, el rol del subdirector de centro exige equilibrar lo administrativo, el carácter sectorial y docente que prime en el centro de formación como unidad operativa. Por tanto, el perfil del subdirector debe guardar correspondencia con la vocación, especialidad del centro, sector y población que atiende. El cargo debe ser desempeñado por un servidor público en carrera administrativa, y no estar sujeto a permanente rotación por el carácter operativo y misional de los centros de formación.

La estructuración de la respuesta del SENA está relacionada con procesos propios de la formación profesional y particulares de la Entidad en la formación profesional integral, que hace necesario rescatar la centralidad del trabajo en la política pública, el reconocimiento de los trabajadores independientemente de la existencia o no de relación laboral y la caracterización del tipo de desarrollo del país.

### Diseño de los programas de formación

Al abordar el diseño de los programas de formación se propone reinterpretar el proceso de tal forma que recoja las necesidades de todos los sectores y niveles de la economía, valiéndose de estudios del trabajo sectorial, subsectorial y análisis de ocupaciones y oficios para superar el uso de la norma de competencia laboral como su referente primordial.

Es pertinente resignificar la definición del diseño curricular como proceso que, en concertación con la comunidad formal y los sectores populares, permita estructurar programas de formación profesional adecuados a las necesidades de formación de las diferentes poblaciones y territorios.

Los diseños curriculares deben considerar las capacidades individuales tipificados en el perfil de ingreso -que no de requisitos académicos- y las desarrolladas por el trabajador en un ambiente social y productivo. De igual manera tales diseños deben dar cuenta del perfil de salida y de los conocimientos, habilidades, destrezas, comportamientos, actitudes y valores, necesarios para el desempeño idóneo y creativo de una vinculación laboral formalmente estructurada o en trabajos independientes o comunitarios, entre otros.

Igualmente, reevaluar el concepto de módulos que respondan a la naturaleza ocupacional y al proceso teórico-práctico de la formación profesional integral, como unidades mínimas, integrales y autosuficientes en sí mismas que incorporen la interdisciplinariedad y aplicación de los saberes correspondientes a la ocupación, oficio o proceso productivo involucrado.

Debido a lo anterior, se plantea la importancia de cambiar la política del bilingüismo, pasar del *bilingüismo al idioma en el marco del desempeño ocupacional*. Desarrollar la capacidad bilingüe en el contexto de la formación ocupacional que ofrece el SENA no es factible, es demagogia y política engañosa. Como se trata de formación profesional y ocupacional, los programas formativos tienen que contener los conocimientos en idiomas requeridos por las funciones, el perfil y el nivel en el que se desempeña la ocupación u oficio.

De igual manera, se propone replantear el denominado emprendimiento para que deje de ser el falso ropaje del desempleo y se convierta en posibilidad real de formación, a través

de un programa de formación complementaria, tendiente a apoyar la creación y administración de empresas, dirigido a la población de la economía formal o de las economías populares que lo requieran, y no asociado obligatoriamente a la generación de empleo ni a la constitución exclusiva de empresas privadas con ánimo de lucro.

Debido a que el SENA cuenta con un valioso acervo en talento humano en *bilingüismo* y *emprendimiento*, infraestructura, equipos y metodologías, resulta importante redireccionarlos en función de la misión institucional y de sus programas formativos, manteniéndolos para fortalecer la formación ocupacional que se imparte y también para ofrecerlos como formación complementaria a muchos colombianos.

### Certificación de la formación

Al referirse al tema de *certificación de la formación*, se precisa que éstas deben expresar las rutas de desarrollo en ocupaciones existentes en el mundo del trabajo, pero no únicamente obedeciendo a la lógica del empleo formalmente estructurado, también de aquellos que se producen en las economías populares y organizaciones sociales y comunitarias, presentes tanto en áreas urbanas como rurales. Se reconoce que la ruta de educación formal no es la única vía para la democratización de la educación, que hay diversidad de fuentes del conocimiento en la educación no formal y la informal que brindan enormes posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Es necesario recuperar el Certificado de Aptitud Profesional-CAP, (vigente por el Acuerdo 08 de 1997) con la precisión que el

certificado de competencia laboral es distinto de un certificado de aptitud profesional y no son equiparables porque responden a procesos diferentes. El CAP que el SENA tiene que recuperar, deberá seguir siendo el reconocimiento de la capacidad para el desempeño de quienes aprueben programas ocupacionales completos y no al resultado de una evaluación de una norma de competencia.

### Modalidades de acción o atención

En cuanto a las modalidades de acción o atención, dispuestas en la Instrucción O330 de 1986 (Acuerdo 012 de 1985) por medio de la cual se determina el proceso de enseñanza-aprendizaje en la formación profesional integral se propone considerar:

**1. Formación de centro.** Los centros de formación son los ejes sustanciales de la respuesta tanto de las necesidades de formación del sector productivo, como de complementación o de especialización en ocupaciones, oficios u áreas ocupacionales, organizativas, técnicas y tecnológicas, para los diferentes niveles de calificación mediante contenidos, métodos y medios previamente diseñados por el SENA. De igual manera, los centros podrían contar con pequeñas sedes alternas en zonas populares o donde lo requiera la población o el nivel de demanda social.

**2. Formación en la empresa.** Actualmente la formación en la empresa ha sido sustituida por la implementación del Programa de Formación Continua Especializada (PFCE) aprobado por el Consejo Directivo Nacional del SENA. Este programa ha servido como instrumento para el desvío de recursos de la Entidad, y no ha

demostrado su necesidad o idoneidad ante el incumplimiento reiterado de los objetivos que originalmente lo sustentaron. Por lo tanto, se propone que la inversión de esta línea se dirija a la recuperación de esta modalidad de formación, aprovechando las metodologías y experiencias previas con formación de instructores de empresa.

**3. Formación a distancia.** En la década de 1980 el SENA llevó a cabo muchos programas nacionales bajo la modalidad a distancia con diferentes medios: cartillas, radio y periódicos, los cuales tuvieron mucho éxito, pero fueron desactivados por razones políticas. En los últimos tiempos, sustentado en la crisis de salud pública generada por la pandemia por Covid-19, se ha impuesto la virtualidad como única forma de atención, desnaturalizando la formación profesional y dando cabida a los mercaderes transnacionales de la tecnología - GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft)<sup>14</sup>.

Sin embargo, el sesgo productivista a través de la virtualización de la formación subestima aspectos como la deserción, las carencias de infraestructura (acceso a internet, por ejemplo), las dificultades institucionales con las plataformas, la carencia de formación de instructores y de programas diseñados para tal fin y las dificultades socioeconómicas de la población.

Es preciso indicar que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación son elementos valiosos de apoyo al proceso de formación, pero de ninguna manera es aceptable que se desconozca

la naturaleza teórico-práctica de la formación profesional integral que imparte la Entidad, y mucho menos que se intente soslayar o maquillar las reales condiciones de nuestra población sujeto.

**4. Promoción profesional popular.** Esta modalidad es muy importante en la propuesta alternativa que subyace en este proyecto, ya que se constituye en el eje fundamental de atención y aporte del SENA para la economía popular urbana y rural, con el propósito de salvaguardar el derecho a la formación profesional integral y a la institucionalidad de las economías populares, dando respuesta a la necesidad de valorar y reconocer todas las formas de trabajo y los trabajadores involucrados en ellas, como actores principales de la sostenibilidad socioeconómica y diversidad cultural y productiva del país. Con esta premisa es importante resignificar las metodologías de atención a la población de los sectores populares urbanos y rurales.

Al respecto, se propone rescatar referentes metodológicos como los Programas Móviles Urbanos y Rurales (PMUR)<sup>15</sup> y los Programas de Promoción Popular Rural y Urbana, sobresaliendo en estos últimos la Capacitación para la Participación Campesina (CAPACA)<sup>16</sup> y Capacitación para la Integración y la Participación Comunitaria Urbana (CIPACU)<sup>17</sup>. En todo caso, tanto estas metodologías como otras que puedan ser usadas, deben propender por la revaloración del trabajo y la búsqueda del fortalecimiento organizativo de las comunidades y sectores populares, tanto en áreas rurales como urbanas.

<sup>14</sup> Término acuñado por Nico Hirtt. Mayores detalles: <http://www.mientrastanto.org/boletin-194/ensayo/escuela-digital-y-clase-inversa-dos-virus-troyanos-del-liberalismo-escolar> (revisado: 3 de junio de 2021).

<sup>15</sup> Los Programas Móviles Urbanos y Rurales (PMUR) se fundaron en un convenio entre los gobiernos de Colombia y Holanda cuyo objetivo principal era la promoción, el establecimiento y la asesoría de la pequeña y mediana empresa: <https://repositorio.sena.edu.co/handle/11404/5927> (revisado: 3 de junio de 2021).

<sup>16</sup> Mayores detalles, véase: <https://repositorio.sena.edu.co/handle/11404/3621> (revisado: 3 de junio de 2021).

<sup>17</sup> Mayores detalles, véase: <https://repositorio.sena.edu.co/handle/11404/1222> (revisado: 3 de junio de 2021).



**5. Divulgación tecnológica.** Esta modalidad permite que resultados de procesos de investigación aplicada dentro de proyectos o acciones regulares de formación profesional o de sistematización de información técnica producto de intercambios, asistencia técnica, convenios nacionales o extranjeros puedan ser ampliamente difundidos a empresarios, usuarios y comunidades.

El SENA, a través de la investigación aplicada puede contribuir al reconocimiento y revalorización del trabajo (formal e informal), esto a través de la reivindicación y protección de prácticas, saberes, ocupaciones y oficios que, en el caso de las economías de los sectores populares debe enfatizar en la promoción de la organización colectiva, social y comunitaria.

De igual manera, la investigación aplicada a la formación profesional integral debe garantizar que la adaptación y adopción de tecnologías, además de garantizar fines loables como el aumento de la productividad, también se adecuen a fines sociales, la protección del trabajo digno, la diversidad cultural y por supuesto en correspondencia con los desafíos del cambio climático.

# CAPÍTULO 7. EJECUCIÓN DEL PROCESO FORMATIVO

## Formación metodológica y didáctica para instructores SENA

Por su directa incidencia en la orientación de todos los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en ejecución del proceso formativo, es fundamental abordar el tema de la formación metodológica y didáctica para instructores SENA, por lo cual se propone una ruta de formación (Ilustración 1).

La formación metodológica y didáctica para los instructores SENA en el contexto de la formación profesional integral debe diseñarse con base en el propósito principal, las funciones esenciales, los conocimientos y habilidades generales pedagógicas y didácticas establecidas en el manual de funciones y ofrecerse mediante una ruta de formación sistemática y coherente que presente como mínimo los siguientes componentes:

1. Un componente de inducción al SENA, al desempeño de las funciones como instructor y a la formación profesional integral.
2. Otro componente de metodología de la formación profesional integral que contenga los módulos de planeación didáctica, ejecución en el proceso de enseñanza-aprendizaje y la evaluación del aprendizaje.
3. Para completar la ruta de formación que conduzca al CAP de instructor SENA, se proponen los componentes de didácticas específicas.

específicas acordes con las modalidades de atención y el de metodologías específicas, conforme con la población sujeto que el instructor atiende. Se clarifica que la ruta de formación que conduzca a un CAP como instructor SENA, es diferente del listado de cursos que se maneja actualmente.

4. Adicionalmente, pueden establecerse alternativas de programas de complementación y especialización de los instructores cuando se les asigne funciones de diseño curricular, investigación tecnológica y producción de material didáctico.

Ilustración 1 - Ruta de Formación Metodológica y Didáctica para Instructores SENA



Fuente: Elaboración propia.

Es indispensable que la institución cuente con un banco de aspirantes a instructor o semillero de instructores, conformado por servidores públicos ya vinculados al SENA tal como aparece en el acuerdo colectivo firmado el 6 de diciembre de 2018, el cual establece que la Entidad implementará y ejecutará un programa de semilleros de instructores con personal de los grupos ocupacionales diferentes a instructor que manifiesten su interés y cumplan requisitos en un área temática<sup>18</sup> y, por personas externas que tengan como proyecto vincularse al SENA al cargo de instructor. La Entidad debe diseñar y orientar un programa que facilite cumplir este propósito.

Es necesario recuperar el rol de formador de instructores o instructor de instructores en el SENA, con el reconocimiento especial no solo salarial, sino también en la efectiva incidencia en materia de unidad técnica y calidad en la ejecución de la formación profesional integral, garantizando que cuenten con los dominios técnicos, metodológicos y didácticos para desempeñarse en esa estratégica responsabilidad.

De igual manera, también es necesario recuperar el carácter docente del rol de la *coordinación académica*. Esto en consideración a que sus funciones y responsabilidades deben estar orientadas a los procesos de formación profesional, más que a actividades administrativas como programación del tiempo de los instructores y contratación, entre otras, las cuales subordinan el acompañamiento técnico y pedagógico a los instructores a cargo.

### **Estrategia teórico - práctica en la formación profesional integral**

La formación profesional es ocupacional y en ella están integrados conocimientos técnicos, tecnológicos, actitudes y valores para el

desempeño de las funciones de una ocupación u oficio. La estrategia teórico-práctica implica una relación combinada en la que ninguno de los dos (teoría-práctica) es subsidiario del otro. Como lo afirma Hirtt (2020) es una relación compleja, en la cual no hay separación temporal entre teoría y práctica, esto es, no se trata de primero la teoría o de observar el "cómo" (en un video) y luego una práctica.

Como una condición sine qua non para desarrollar esta estrategia en procesos de formación profesional integral del SENA se requieren ambientes de formación y situaciones reales de trabajo; y, por otra parte, también es necesario diferenciar si el sujeto en formación es un trabajador potencial o un trabajador en ejercicio. En la formación en una ocupación u oficio completo de los primeros (trabajador potencial), el modo de formación histórico en la Entidad (aprendizaje) implica su aplicación en dos momentos denominados: etapa lectiva y productiva.

Dada la unidad teórico-práctica de la formación profesional integral, es inaceptable que se plantee que la etapa productiva se denomine etapa práctica, porque en ésta también se realiza un proceso permanente de reflexión, sistematización y de realimentación metodológica, técnica, tecnológica y operativa.

Para garantizar la estrategia, la permanencia en el proceso formativo y la gratuidad de la formación, existen actualmente unos mecanismos formalmente establecidos como son el contrato de aprendizaje y los apoyos de sostenimiento. Sin embargo, es necesario generar otras posibilidades para que por cuenta del Estado se garanticen todas las condiciones de permanencia en la formación a todos aquellos trabajadores que por sus condiciones socioeconómicas

<sup>18</sup> Mayores detalles véase <https://sindesena.org/download-category/pliegos/> (revisado: 13 de agosto de 2021).

no puedan acceder a ésta, entre otras razones porque se pondría en riesgo la alimentación y sostenimiento de los núcleos familiares de trabajadores con responsabilidades económicas.

Siendo el contrato de aprendizaje la estrategia inherente de la formación profesional integral del SENA, es necesario que desde el Estado se destinen recursos presupuestales que permitan financiar las alternativas que garanticen la realización de la etapa productiva a todos los trabajadores en formación que no accedan a contrato de aprendizaje con el sector empresarial formal, no sólo por el efectivo desarrollo de las habilidades y destrezas del aprendiz sino porque esa estrategia garantiza también condiciones de permanencia en el proceso formativo.

El desarrollo económico y social exige presencia del Estado en la prestación de bienes y servicios, en especial aquellos asociados a la educación como factor detonante del progreso, razón por la que es absolutamente legítimo proponer que el Estado financie a todos aquellos aprendices que no pueden acceder, por diversas razones, al contrato de aprendizaje, esto ante alternativas que se generan en el sector informal de la economía (cooperativas, economía social y solidaria y recuperación de empresas, entre otras).

Esto no significa que el Estado descarga la responsabilidad cofomadora de los empresarios, pero sí exige que el SENA corrija disfunciones como la del establecimiento de metas de formación al margen de la regulación de la cuota de aprendizaje al sector empresarial y el efectivo seguimiento a las condiciones disponibles para realizar coformación en el sector empresarial formal y en aquellas otras formas que se generan en las economías de los sectores populares.

Para corregir la equivocada categorización de formación “titulada y complementaria”, porque no es pertinente en formación profesional integral, se propone recuperar como modos de formación, los siguientes:

- Aprendizaje: dirigido a trabajadores potenciales o recalificación en ocupaciones u oficios completos.
- Complementación: dirigido a trabajadores en ejercicio o desempleados que requieran mejorar, actualizar nuevos saberes o potenciar habilidades.
- Especialización: dirigido a trabajadores en ejercicio que requieran perfeccionar o profundizar en el área de su desempeño.

En la estrategia teórico-práctica juega un papel esencial la enseñanza. Es a través del docente (instructor-profesor- maestro-adulto con capacidad docente) como se asegura la transferencia de los valores de la cultura. En el caso de la formación profesional del SENA el docente, llámese instructor, jefe inmediato, coordinador, instructores o supervisores de empresa, como cofomadores, garantiza los procesos de enseñanza- aprendizaje-evaluación en la formación de los trabajadores. La educación es un hecho comunicativo en el que el transmisor tiene una trascendencia social y cultural, por tanto, de ninguna manera puede ser reemplazado por plataformas, simuladores o ser considerado un mediador. Ceder la enseñanza significa renunciar a la escuela, entendida como la institución que concreta la función social de educar y formar.

La infraestructura es el elemento físico que propicia la creación y dinámica del ambiente educativo que garantice el desarrollo del programa formativo, porque es *“el resultado de las interacciones que se dan dentro del proceso de formación, vincula lo tecnológico con lo pedagógico, en donde son componentes fundamentales: la información, los procesos comunicativos, el espacio físico, el equipamiento y la dinámica socio cultural”* (Estatuto de formación profesional Acuerdo 12).

Actualmente, el propósito neoliberal de formalizar la formación profesional integral y privatizar la ejecución en favor de negociantes de la educación (nacionales e internacionales), ha conducido al abandono de los centros especializados de los niveles rural y urbano, a través de la imposición de metas de formación, que desconocen la vocación, las características del centro y de su población y economía circundante, debilitándose el liderazgo institucional técnico y tecnológico, la calidad de sus programas y la credibilidad de la institución. El sofisma de las metas y la formalización de la formación acarrea desconocimiento de criterios como pertinencia, calidad, vocación,

especialización y acumulado de los centros, así como el detrimento de los recursos presupuestales para la formación por cuanto se incrementan los rubros de alquiler de sedes alternas que no cuentan con las condiciones adecuadas para el desarrollo formación profesional integral.

Se plantea rescatar el centro de formación como eje desde donde se irradia y a la vez confluyen las técnicas y tecnologías de las dinámicas productivas. Para el desarrollo de la economía es muy importante la recuperación de los centros especializados, ya que éstos pueden aportar al necesario avance del desarrollo técnico y tecnológico en la producción y en los territorios, así como a la democratización del conocimiento a través del acompañamiento y garantía de servicios a todos los demás centros del país que lo requieran.

En cualquier caso, el SENA debe asegurar que sus procesos de formación cuenten con las condiciones de infraestructura y dotación que permita, como lo define el Estatuto de la Formación Profesional (capítulo 3.4), que el proceso de aprendizaje este estrechamente unido a *“la utilización de medios apoyados por diversas tecnologías...situaciones que privilegien la relación teoría-práctica, con amplio acceso a la información, análisis e interacción con procesos reales de producción, y el estímulo del interés por las relaciones humanas en el trabajo, propiciando la acción en equipo y la participación en la toma de decisiones”*.

Los centros de formación, incluyendo la recuperación de los centros especializados deben retomar el carácter de eje de desarrollo local y regional, asegurar la estructura física y dotación, para que la comunidad y los aprendices trabajadores, cuenten con las condiciones para el aprendizaje. Los centros de formación como eje dinamizador local deben hacer lecturas permanentes de realidad y mantener una relación constante con el territorio y con los grupos sociales que están inmersos en este escenario, para que encuentren los elementos y orientaciones técnicas en procura de la participación y la organización social como agentes de desarrollo, dando así cumplimiento de la misión encomendada al SENA.

## BIBLIOGRAFÍA

- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. S. (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Geneva: International Labour Office.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022*, DNP.
- El Tiempo. Urbanos online, Rurales offline: así es el internet en Colombia. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/internet-dentro-y-fuera-de-la-ciudad-en-colombia-505896> (revisado: 21 de enero de 2021).
- Epstein, Gerald. (Ed.). *Financialization and the world economy*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2005.
- Furtado, Celso (1994). A superação do subdesenvolvimento. *Economia e sociedade*, 3(1), p. 37-42.
- Furtado, Celso (2002). *Metamorfoses do capitalismo*. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Disponible en: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado1.pdf> (revisado: 22 de septiembre de 2020).
- Gago, Verónica (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular- 1a ed.* - Buenos Aires: Tinta Limón.
- Giraldo, César (2017). La economía popular carece de derechos sociales. En: Giraldo, César - Compilador (2017) *Economía popular desde abajo*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Giraldo, César (2020). Trabajo y economía popular. Documentos FCE-CID Escuela de Economía N° 104. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/documentosEE/documentos-economia-104.pdf> (revisado: 25 de abril de 2021)
- González, Jorge & Corredor, Federico (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), p. 173-200.
- Gurrero, Omar. (2004). El mito del nuevo" Management" público. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(25), 1-54.
- Guevara, Camilo (2017). Lo que no debería ser la economía popular, desmitificando el discurso del emprendimiento. En: Giraldo, César - Compilador (2017) *Economía popular desde abajo*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Hernández, Isidro. (2005). *Teoría y política fiscal*. Bogotá: Editado por la Universidad Externado de Colombia,

Hirtt, Nico. (2020). Escuela digital y clase inversa: dos virus troyanos del liberalismo escolar. Disponible en: <http://www.mientrastanto.org/boletín-194/ensayo/escuela-digital-y-clase-inversa-dos-virus-troyanos-del-liberalismo-escolar>(revisado: 3 de junio de 2021)

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010). Lineamientos para la articulación de la educación media. Disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-299165\\_archivo\\_pdf\\_Lineamientos.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-299165_archivo_pdf_Lineamientos.pdf) (revisado: 13 de septiembre de 2020).

Osorio, Jaime. (2001) Fundamentos del análisis social: La realidad social y su conocimiento. México: Fondo De Cultura Económica-Universidad Autónoma Metropolitana.

Roig, Alexandre. La economía política de lo popular como fuente de derechos sobre lo público. En: Giraldo, César - Compilador (2017) Economía popular desde abajo. Bogotá: Ediciones desde abajo.

Sánchez, Álvaro (2002). "SENA 45 años: 1957- 2002.", Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.

Sandoval, Juan (2012). El rol de la parafiscalidad en la formación y capacitación para el trabajo en el mundo contemporáneo. Consecuencias de la reforma tributaria sobre el SENA. Bogotá: Sindicato de Empleados Públicos del SENA (SINDESENA Junta Nacional).

Sarmiento, Eduardo (2008). Economía y globalización. Bogotá: Editorial Norma. Schwab, Klaus. (2016). The fourth industrial revolution. World Economic Forum.

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA (2020). Documento de respuestas a cuestionario de control político formulado por los senadores Myriam Paredes y Wilson Arias (radicado: CCU-CS-CV19-033-2020).

Suescún, Carlos (2020). Desenvolvimento Rural e Subdesenvolvimento: Uma Caracterização da Estrutura Agrária da Colômbia (1961-2016) (tese de doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Disponible en: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/357565> (revisado: 10 de abril de 2021).

Vercellone, C. (2013). Capitalismo cognitivo. Releer la economía del conocimiento desde el antagonismo capital-trabajo. TESIS 11, (105), en-ligne.

World Economic Forum - WEF (2016). The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum.



## REDACCIÓN

Carlos Alberto Suescún Barón  
Amparo Sandoval Lasso  
Susana de las Mercedes Cortés Franco  
Luz Aurora Campo Rivera

## REVISIÓN

César Augusto Giraldo  
José Ignacio Rodríguez

## EQUIPO INVESTIGADOR

### Asesor proyecto:

Carlos Alberto Suescún Barón

### Coordinación:

Patricia Eugenia Bedoya García

### Integrantes:

Amparo Sandoval Lasso  
Carlos Alberto Suescún Barón  
Edwin Gerson Montañez González  
José Ignacio Rodríguez Ramos  
Luz Aurora Campo Rivera  
María Fernanda Alfonso Vega  
Rosa Inés Báez Oviedo  
Susana de las Mercedes Cortés Franco

## INTEGRANTES DE JUNTA NACIONAL 2020-2022 SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL SENA - SINDESENA

Aleyda Murillo Granados  
Presidente

Germán Ramírez Maldonado  
Secretario General

Alberto Vargas Vásquez  
Tesorero

Richard Móvil Cujia  
Secretario de Educación

Guillermo Pérez Durán  
Secretario de Organización

Ruth González Galvis  
Secretaria de Asuntos laborales, seguridad  
y salud ocupacional

Johny Fernando Acosta Villota  
Secretario de Asuntos Estudiantiles

Durbin Montoya Cañola  
Comité Nacional de Reclamos

Patricia Eugenia Bedoya García  
Vicepresidente

Augusto García Tamayo  
Fiscal

Jaime Fredy Moreno López  
Secretario de Comunicaciones

Sofía Margarita Suárez López  
Secretaria de Asuntos Pedagógicos

Juan Pablo Montero  
Secretario de Asuntos Políticos

Alfredo William Barrios  
Secretario de Derechos Humanos

Lizardo Zabala  
Secretario de Relaciones Intersindicales

Isis Catalina Jaramillo  
Comité Nacional de Reclamos

SINDESENA  
Junta Nacional 