

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de
Conflictos

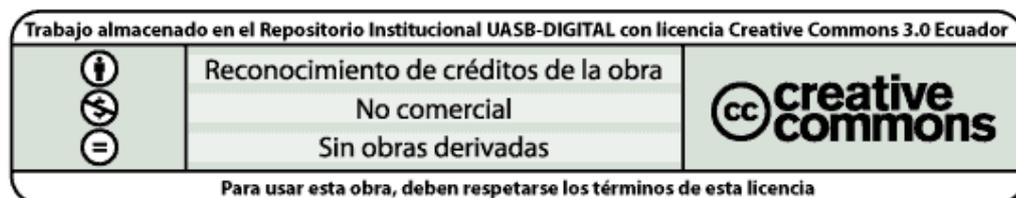
**La capacitación laboral en América Latina como un aporte a
la mitigación del desempleo en el siglo XXI.**

Un análisis de la experiencia del SENA en Colombia

Autora: Azucena María García Cruz

Director: Daniele Benzi

Quito, 2016



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Azucena María García Cruz, autora de la tesis titulada *La Capacitación Laboral En América Latina como un aporte a la Mitigación del Desempleo en el Siglo XXI: Un Análisis de la Experiencia del SENA en Colombia*, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Máster en Relaciones Internacionales con Mención en Negociaciones Internacionales y Resolución De Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: Quito, 9 de noviembre de 2016

Firma:



Resumen

La siguiente investigación tiene como objeto describir cómo la capacitación laboral en América Latina puede ser una herramienta que contribuya a la mitigación del desempleo; para ello, se hará un análisis focalizado en Colombia, a través de un estudio de caso con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Para lograr este propósito, se ha desarrollado la temática en dos capítulos. En el primero se abordan algunos aspectos relacionados con el desempleo y su incidencia, y con fenómenos sociopolíticos contemporáneos como el neoliberalismo y la globalización. Mientras que, en el segundo, se describe cómo ha contribuido el SENA en la mitigación del desempleo en Colombia a través de sus programas de formación para el trabajo, intermediación laboral y fomento al emprendimiento para la creación de empresas, entre 2000 y 2014.

Para el marco teórico de la tesis, se utilizaron fuentes de información secundarias presentes en diversos documentos conceptuales, producidos por organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), el Banco Mundial (BM), entre otros. Además, se buscó información en sitios web institucionales y se efectuaron entrevistas a funcionarios, emprendedores y aprendices egresados del SENA de Colombia. Finalmente, se realizó una investigación con literatura académica reciente sobre el tema.

Por medio de la investigación, se concluyó que el SENA como Modelo Tradicional ha contribuido en forma parcial como herramienta para la mitigación del desempleo por medio de la capacitación e intermediación laboral. Estas limitaciones se dan debido a que esta institución está supeditada a la dinámica socioeconómica, cultural, tecnológica y política del país en un marco neoliberal.

Palabras clave: globalización; neoliberalismo; desempleo; capacitación; productividad; competitividad.

Agradecimientos

A Dios por su gracia y guía para cumplir el objetivo.

A José García Cáceres y Blanca Cruz Pérez, mis padres.

A mis hijos.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Centro de Atención Agropecuario, Pereira, Colombia.

A Marco Romero, director de la maestría en Relaciones Internacionales.

A Daniele Benzi, tutor de tesis.

A Sandra Avilés, secretaria del área de Estudios Globales y Sociales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

A Carla Espinoza, secretaria de la Universidad Andina Simón Bolívar.

A todas aquellas personas que en una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.

Tabla de contenido

Introducción	7
Capítulo uno Tendencias y debates en América Latina sobre la capacitación laboral frente a los desafíos de la globalización	14
1. El problema del desempleo y su relación con la globalización y el neoliberalismo	14
2. ¿Por qué surge la capacitación laboral?	20
3. El sistema de capacitación laboral en América Latina	25
Capítulo dos Aportes generados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como mitigación a la problemática del desempleo en el marco de la economía globalizada	31
1. El sistema de capacitación laboral (SCL) en Colombia	31
1.1. El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)	36
1.2. El Sistema de calidad de formación para el Trabajo (SCAFT).....	38
2. La gestión del Estado colombiano frente a las políticas laborales	38
3. El SENA en relación con el desempleo en Colombia	42
4. Los programas de empresarismo del SENA	57
Conclusiones y recomendaciones	69
Bibliografía	75
Anexos	84
Anexo 1. Gráfica 1	84
Anexo 2. Gráfica 2	85
Anexo 3. Gráfica 3	86
Anexo 4. Formato 1.	87
Anexo 5. Tabla 1	88
Anexo 6. Tabla 2.....	89

Anexo 7. Tabla 3.....	90
Anexo 8. Tabla 4.....	91
Anexo 9. Tabla 5.....	92
Anexo 10. Tabla 6.....	93
Anexo 11. Tabla 7.....	94
Anexo 12. Tabla 8.....	95
Anexo 13. Tabla 9.....	96
Anexo 14. Siglas.....	97

Introducción

En los últimos años, el neoliberalismo y la globalización han planteado nuevos retos para la vinculación de los procesos productivos en casi todo el mundo. Cabrera menciona que hay varios elementos que han impactado a la región y han provocado crisis; estos son: los cambios políticos, económicos, sociales, tecnológicos y científicos, bajo el modelo económico neoliberal y la globalización; “la desarticulación del bloque socialista y la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la aparición de nuevas formas de organización de la sociedad y del Estado”; y el afán de los países industrializados de impulsar el proyecto de un nuevo orden económico y una nueva división internacional del trabajo.¹

En un estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Márquez señala que “la capacitación laboral ha contribuido al desarrollo social y económico de los países de América Latina”. Este autor establece que, en este proceso de formación, los trabajadores adquieren un “mayor nivel de calificaciones para adaptarse a los acelerados cambios técnicos y del mercado” y, a su vez, las empresas ganan en desarrollo e innovaciones.² En relación con esto, los sistemas de capacitación laboral (SCL) cumplen el papel de procurar integrar las acciones públicas y privadas a través de un conjunto de directrices que las ordenan. Este tipo de formación también recibe la influencia de los entornos políticos, socioeconómicos y culturales que fortalecen o minimizan las instituciones y las empresas.³

Uno de los aspectos más defendidos por las distintas teorías políticas, económicas y sociales actuales es el que afirma que, invariable e independientemente del sistema socioeconómico de cualquier comunidad, la educación es la principal

¹ Onavis Carmelo Cabrera, *Problemática y desafío de la educación vinculada al trabajo en el marco de la propuesta neoliberal* (1993), <<http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-1993-3/ensayo1.pdf>>.

² Gustavo Márquez, *Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?* (Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de investigación, 2001), 44, <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441977>>.

³ Elena Zhizhko, “Las bases teórico-metodológicas de la capacitación para el trabajo en América Latina”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 182 (2013): 1, <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/13/capacitacion-trabajo-america-latina.html>>.

herramienta para lograr un óptimo de desarrollo que garantice la competitividad y el progreso en el contexto de un mundo globalizado por la economía de mercado. De hecho, en la actualidad ninguna plataforma política, programa de gobierno o política pública desconoce la importancia de fomentar el desarrollo constante y el mejoramiento continuo del sistema educativo y de formación técnica de cualquier país, todavía más si está en vía de desarrollo.

Sin embargo, los argumentos que soportan esta afirmación encubren el funcionamiento calculado de “los arquitectos de la aldea global” y de instituciones que protegen los intereses de unos cuantos, en detrimento de la mayoría. De esta manera, la educación y la instrucción técnica o profesional no vienen a ser los pilares de la lucha contra la pobreza, ni constituyen la clave del desarrollo de países con altos niveles de atraso; instituciones como el BID, el FMI o el Banco Mundial Sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe encubren la problemática fundamental que genera la pobreza mundial, desviando la atención lejos de sus verdaderas causas. El profesor de sociología Heinz Dietrich, en su texto “Educación y globalización: la ideología”, afirma:

Esto es un buen ejemplo de cómo los arquitectos de la aldea global presentan las necesidades objetivas del continente en una forma propagandística funcional para la indoctrinación de las mayorías. Es ciertamente demagógico sostener que la miseria latinoamericana sea el resultado de la deficiente educación del sub continente, cuando hay una serie de variables determinantes de igual o mayor importancia, como son la deuda externa, la corrupción de las élites; el proteccionismo del Primer Mundo que le brinda diez veces más de lo que da en términos de 'ayuda'; los *terms of trade*; la falta de ahorro interno; la fuga de capitales; la pobreza absoluta y la distribución extremadamente desigual del ingreso; los gastos militares; el impedimento de cualquier proceso de reforma profunda en pos de los intereses populares —como en Nicaragua o Cuba— por parte de Estados Unidos y sus aliados; el desinterés y la ineptitud de la clase empresarial criolla para la innovación científica y tecnológica [...].⁴

Uno de los principales argumentos para explicar la pobreza de los países en vía de desarrollo y sus bajos niveles de formación educativa es la teoría del “capital humano”. El planteamiento teórico de esta formulación sostiene que el avance económico y social de un país depende, si no en su totalidad, si en gran medida, del

⁴ Heinz Dieterich, “Globalización y educación: la ideología” (1996), 116. <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934889.pdf>>

desarrollo personal e individual de los sujetos que se constituyen como ciudadanos de dicho país. En esta parte, la educación entra a jugar su rol político y económico, dado que se le descarga la responsabilidad, casi total, de propulsar el despegue económico de la sociedad en cuanto tal. En una clase de 14 de marzo de 1979, el filósofo francés Michel Foucault se refería en estos términos al capital humano: “¿Qué quiere decir formar capital humano, formar, por lo tanto, esa especie de idoneidad - máquina que va a producir ingresos o, en fin, que va a ser remunerada con un ingreso? Quiere decir, por supuesto, hacer lo que se llama inversiones educativas”.⁵

Como se puede apreciar en la cita de Foucault, la idea de capital humano asocia la educación o la formación técnica con el implícito incremento de los ingresos. De hecho, los defensores de la teoría del capital humano consideran que la causa que explica la pobreza de algunos países es la escasa, inadecuada o inexistente capacitación de su fuerza laboral, lo que explica, a su vez, la imposibilidad de integrarla a los procesos productivos y a sus requerimientos. Este señalamiento, que generalmente proviene de instituciones financieras de alto nivel, descarga todo el acervo de responsabilidades concernientes al estado de pobreza en los mismos pobres, puesto que son tales en la medida que no compulsan las aptitudes procedimentales para integrarse al mercado laboral. En palabras de Dietrich:

Según los teóricos del 'capital humano', el desempleo en los países neocoloniales es responsabilidad primaria de ellos mismos, porque su población no tiene el suficiente nivel educativo para ser empleada, hecho por el que los capitales emigran a otros países y generan empleos allá. La 'revolución' teórica consiste en romper con la idea clásica -que se deriva de las obras de T. R. Malthus y D. Ricardo- de que los factores de producción decisivos para el mejoramiento del bienestar de los pobres son el espacio, la energía y la disponibilidad de tierra cultivable.⁶

En este punto se puede anclar la crítica a la educación como medio para salir de la pobreza, en términos de aumento del capital humano. En efecto, plantear la educación centrada en el incremento de aptitudes y competencias laborales que

⁵ Michel Foucault, “Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el College de France (1978-1979)”, (México: Fondo de la Cultura Económica, 2007), 269, <<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario/nacimiento%20biopolitica.pdf>>.

⁶ Dieterich, *Globalización y educación: La ideología*, 123.

permitan el desempeño económico en una economía global de mercado, la rebaja a sus facetas técnica e instrumental. Pero el principal peligro de la idea del capital humano es que se pierde de vista el juego de intereses políticos que se esconden en esta formulación, que vienen en detrimento de la clase menos favorecida y en aumento del capital de los más privilegiados. Esto remite a uno de los fenómenos sociales más acuciantes y presente en todo el orbe: la concentración de la riqueza. Por lo tanto, se puede pensar que los modelos educativos provenientes de las políticas económicas del BID y otras instancias similares apuntan a la reproducción de un modelo de capacitación técnica y profesional en función de los intereses económicos de un selecto sector de la sociedad. En palabras del profesor Dietrich:

Y, obviamente, el Banco Mundial no tiene ningún interés real en pagar una educación básica de nueve años para 200 millones de jóvenes latinoamericanos quienes, al salir de la escuela, ingresan al sector de empleos precarios o al ejército de desempleados; cuyos raquíuticos ingresos no garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo y en cuyo inframundo las habilidades educativas formales adquiridas no son instrumentos necesarios en la lucha por la sobrevivencia. Al contrario de la retórica de Londoño, dotar a estos “condenados de la tierra” (F. Fanon) con las armas intelectuales para entender su situación, podría aumentar significativamente el riesgo político para la estabilidad del status quo.⁷

De esta situación, que compromete negativamente la mayor parte de la población mundial, dan cuenta los distintos informes que muestran la desigualdad creciente entre sociedades industrializadas y sociedades en vía de desarrollo. En las primeras cabe esperar que un fenómeno social, como la educación, proporcione las herramientas necesarias para aumentar la productividad, dado que las condiciones materiales en campos como la investigación, la ciencia y la tecnología proporcionan el medio necesario para poner en práctica los conocimientos y las técnicas adquiridas en los procesos de formación.

No obstante, a la luz de la dinámica funcional del capital humano como medio innegociable para superar la pobreza, sale a la vista una situación paradójicamente perjudicial para las sociedades menos favorecidas; en efecto, sin la infraestructura tecnológica e instrumental necesarias para implementar nuevos conocimientos y nuevas tecnologías, no puede esperarse menos que el sistema educativo muestre

⁷ *Ibíd.*, 118.

serias fisuras, atrasos respecto de los estándares internacionales y, consecuentemente, bajos niveles de competitividad. En una sociedad subdesarrollada que no tiene cómo potenciar su sector educativo y de formación, es decir, que no invierte en su capital humano, las posibilidades de emerger económicamente pasan de escasas a nulas.

Este punto contiene el sofisma distractor que proviene de las directrices políticas y económicas de instancias como el BID o el FMI y que identifican como causa del bajo nivel competitivo de los países más pobres la escasa inversión en capital humano, es decir, en formación y capacitación. En pocas palabras: la falta de educación como causa de la pobreza.

Contrario a esto, el informe del sociólogo Heinz Dietrich afirma que la pobreza en el mundo globalizado obedece a la interacción de una serie de circunstancias más complejas que la simple y reduccionista conclusión que sostiene que la miseria se presenta por obra de una pobre educación. Desde la perspectiva de este autor, la escasa formación técnica y profesional es consecuencia de factores políticos, económicos, sociales y éticos que generan las condiciones de pobreza; en otras palabras: la pobreza es la causa de la falta de educación. A propósito de las causas reales de la pobreza, Dietrich manifiesta:

La educación tiene importancia como vehículo de movilidad social individual o grupal en América Latina, pero no es una variable clave del desarrollo colectivo de la nación y su salida del subdesarrollo. En las actuales condiciones del subcontinente son de mayor importancia factores ya mencionados como la carga de la deuda externa e interna; la capacidad de ahorro interno; el grado de desarrollo de la tecnología productiva; la distribución del ingreso; la eficiencia o el grado de corrupción de la burocracia estatal y la situación de los mercados mundiales de mercancías y capitales.⁸

Con esta lógica, plantear una caracterización explicativa de la pobreza con base en el capital humano, tal y como lo planteó Dietrich, trae implícito el riesgo de tergiversar las causas reales de la pobreza y, subsecuentemente, entorpecer los planes y las campañas encaminadas a combatir la pobreza. En este orden de ideas, el desempleo, el bajo nivel de ingresos, la escasa productividad y todo el conjunto de problemas que esto genera puede explicarse, convenientemente, como producto del

⁸ *Ibíd.*, 126.

descuido institucional del sector educativo. La conveniencia de propagar esta idea, por parte de las altas esferas administrativas, radica en ofrecer, como solución, programas de capacitación que resultan insuficientes para satisfacer las necesidades puntuales de los distintos sectores de la población. Respecto de esta población flotante compuesta por una fuerza laboral numerosa, denominada “población precaria”, Dietrich señala:

La población precaria no es un residuo inutilizable o desechable de la economía mundial sino un elemento integral y estructural para su funcionamiento en beneficio de los grandes capitalistas. Sus dos funciones principales consisten, en a) ejercer una constante presión a la baja sobre los salarios de los que tienen empleo y b) fungir como almacén humano ante las oscilaciones coyunturales en la demanda de la mano de obra.⁹

Por consiguiente, la relación directamente proporcional entre el nivel de educación y el nivel de ingresos corresponde a un dato sesgado que funciona de manera parcial, es decir, para sociedades con una infraestructura sólida que permita la implementación de nuevas técnicas y conocimientos. Pero la realidad para países subdesarrollados es diferente, el desarrollo educativo debe ir a la par del desarrollo integral de todas las esferas de la sociedad.

La justificación de esta investigación responde a la necesidad de asumir la capacitación laboral como un segmento de la educación, y que su desempeño depende de la dinámica del aparato productivo y del desarrollo de cada país. Según el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo técnico gubernamental de Chile, la capacitación laboral es un proceso que promueve, fomenta y desarrolla “las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo e incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía”.¹⁰

⁹ *Ibíd.*, 133.

¹⁰ SENCE, *Ley No 19.518*, Art.10,

<http://www.gobiernotransparentechile.cl/directorio/entidad/12/173/normativa_a7c>.

Este texto aborda la capacitación laboral en América Latina por medio del análisis del estudio de caso del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia. Esta institución trabaja desde su creación, en 1957, mediante alianzas entre el gobierno —a través de políticas activas para la generación de empleo— con empresarios y trabajadores. Busca mejorar la competitividad del país por medio del incremento de la productividad en las empresas y las regiones, y tiene como fin lograr la inclusión social.

Sin embargo, en el contexto de la privatización impulsado por el neoliberalismo, cuando subsisten aún algunos sistemas de capacitación, como el colombiano, que obedecen a una lógica de centralización estatal, con una perspectiva de política pública, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿La capacitación laboral en América Latina es una herramienta para mitigar el desempleo? ¿El modelo tradicional colombiano, a través del SENA, es un modelo eficiente y replicable en América Latina?

A partir de estas preguntas, esta investigación pretende describir la capacitación laboral en América Latina como una herramienta para mitigar el desempleo en el siglo XXI. Con este fin, se centra el análisis en Colombia, a través de un estudio de caso del SENA. El primer capítulo de la investigación busca identificar las tendencias y debates en América Latina sobre el papel de la capacitación laboral entre los desafíos de la globalización; mientras que el segundo busca examinar los aportes que el SENA ha generado desde el tema de la capacitación laboral, como incidencia en la mitigación de la problemática del desempleo en el país.

Capítulo uno

Tendencias y debates en América Latina sobre la capacitación laboral frente a los desafíos de la globalización

En este capítulo, se presentará el problema del desempleo y su relación con el neoliberalismo en el contexto de la globalización, en una perspectiva de análisis que aborda esta problemática en América Latina en los años 70. Para ello, se tratará específicamente el tema de la capacitación laboral como una herramienta importante para el logro de la competitividad y productividad en las empresas.

1. El problema del desempleo y su relación con la globalización y el neoliberalismo

Dentro del contexto de la globalización, donde se busca desarrollar un nuevo proceso al interior de la economía mundial a través de la universalización de los medios de comunicación y de algunos valores culturales; el neoliberalismo “es un programa de reformas económicas que pretende hacer que algunos países no se rezaguen en su proceso de acoplamiento al mundo globalizado”. Sin embargo, surgen problemas, como el desempleo, cuando se vuelve evidente que no todos los países tienen la misma capacidad para competir en el mundo globalizado y que las jerarquías están muy demarcadas.¹¹

El neoliberalismo ha sido la doctrina económica y el proyecto político dominante, en muchos países, desde la década de 1980 hasta el presente. Es un enfoque que privilegia la propiedad privada, los mercados desregulados, el individualismo, la obtención de beneficios económicos por sobre los valores de solidaridad y la acción colectiva. Para comprender más claramente este concepto, es necesario hacer un acercamiento al sistema que se convirtió en su base: el liberalismo.

¹¹ Subgerencia Cultural del Banco de la República, “El neoliberalismo” (2015), <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el_neoliberalismo>.

Como señala Bobbio, el liberalismo es un sistema político, filosófico y ético que surge en Inglaterra gracias a la revolución Gloriosa y la Guerra Civil —“conspiraciones” entre parlamentarios y el estatúder holandés Guillermo de Orange que tenían como fin derrocar el gobierno de Jacobo II, rey de Inglaterra, Escocia e Irlanda en 1688—. ¹²

Este autor manifiesta que, cuando la revolución estalló en el siglo XVII, tres ideas se convirtieron en las bases o pilares del liberalismo: la racionalidad del ser humano como carácter fundamental de su naturaleza; el gobierno y la autoridad deben ser producto de la razón; y todos los seres con uso de razón deben respetar las leyes. ¹³ Estas ideas son fundamentadas y defendidas por varios pensadores de la época; no obstante, quien promueve con más fuerza y pasión el espíritu del liberalismo es el filósofo inglés John Locke, considerado el padre del liberalismo.

En su *Tratado sobre el gobierno civil*, Locke ofrece una clara lucha contra lo que denominan, para aquel entonces, los derechos divinos; llega a concebir un conjunto de afirmaciones en torno a qué es lo que realmente permite la libertad o el nuevo gobierno de las personas. Gracias a las ideas de Locke, varios conceptos y principios se convierten en realidad: la división de poderes, el principio de la igualdad, el derecho a la propiedad privada, la inclusión de las mujeres en la vida política y el establecimiento de ciertos códigos civiles. ¹⁴

Ahora bien, aunque el liberalismo se expandió por todo el globo terrestre después del siglo XIX, el Premio Nobel de economía Friedrich August Von Hayek determinó que para las dificultades económicas, el desempleo y la inestabilidad monetaria “era necesario un mayor control económico por parte del estado”. ¹⁵ Esto llevó a la implementación de políticas proteccionistas que luchaban contra el liberalismo: contra la *libertad* del ser humano y la *libertad* de la economía.

¹² Norberto Bobbio, *Pensar la democracia* (México: UNAM, 2007), 155, <<http://bit.ly/2dqfCfB>>.

¹³ Luigi Ferragoli, *Norberto Bobbio: Teórico del Derecho y la Democracia* (México: UNAM, 2007), 35, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr3.pdf>>.

¹⁴ John Locke, “Ensayo sobre el gobierno civil” (2007), <<http://www.altillo.com/examenes/usal/filosocypol/filosocypol2007resulockeros.asp>>.

¹⁵ Friedrich August Von Hayek, *Liberalismo* (1973), 132, <<http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev42/ar6.pdf>>.

En contraposición del proteccionismo estatal, el neoliberalismo, en esencia, se asocia con un paquete de políticas que incluyen la liberación de la economía, el libre comercio y una increíble reducción del gobierno del gasto público. Según el neoliberalismo, la economía brinda la oportunidad de ser todos iguales, sin importar religiones o abolenos. Como afirma Dávalos:

El neoliberalismo tiene que ser comprendido de una manera totalizante e histórica al interior del sistema-mundo capitalista. Debe ser visualizado como la compleja búsqueda de los centros del poder, por sistematizar, legitimar y racionalizar la regulación del sistema mundo en una fase particular, aquella de la preeminencia del poder financiero mundial.¹⁶

Asimismo, este autor manifiesta que este tipo de pensamiento o filosofía se presenta en todo el mundo gracias al economista Milton Friedman y a Friedrich Hayek, quienes consideran, en plena Guerra Fría, que la intervención del Estado en exceso puede ser nociva para el pueblo. En este sentido, señalan que “debe encontrarse un camino intermedio entre el liberalismo y el totalitarismo”. Al respecto, Dávalos expresa:

El neoliberalismo, como tal, nace en su disputa contra la planificación expresada en dos formas: como planificación central (Estado socialista), o como planificación descentralizada (Estado de bienestar). Es decir, en la coyuntura histórica del New Deal¹⁷ del Presidente Roosevelt (1935), el Plan Beveridge, de Churchill (1942), y la planificación centralizada de la URSS con los planes quinquenales de los años treinta por GOSPLAN.

Dávalos añade que este modelo de liberación económica es puesto en marcha por Margaret Thatcher, quien, influenciada por los estudios de Friedman, decide liberar el mercado en Inglaterra y superar la crisis de los años 70. Para Thatcher, la privatización de las empresas de la nación, la educación y la salud, entre otras cosas, suponía la libertad del pueblo. Otro esfuerzo para demostrar que el neoliberalismo era necesario lo ofrece Ronald Reagan en los Estados Unidos, quien, siguiendo a la “dama de hierro”, libera la economía norteamericana, según el modelo de Milton Friedman.

¹⁶ Pablo Dávalos, “Neoliberalismo político y Estado social de derecho” (2008), 1, <<http://www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf>>.

¹⁷ *Ibíd.*

Como afirma Dávalos, al estar libre la economía:

[...] obliga a la reformulación de los contenidos del neoliberalismo, quien ahora fundamenta una nueva institucionalidad mundial bajo las coordenadas del libre mercado y los derechos de propiedad, esta nueva institucionalidad estará centralizada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en los convenios de protección a las inversiones, como el fallido Acuerdo Multilateral.¹⁸

Al igual que el neoliberalismo, la globalización rescata la libertad económica y se convierte en un amplio proceso que involucra cambios a nivel cultural, social y económico. Con relación al ámbito económico, está caracterizada por la eliminación de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales. Como se menciona en un informe de la CEPAL,¹⁹ la globalización implica una interacción funcional de actividades económicas y culturales, y bienes y servicios generados por un sistema de muchos centros, donde importa más la velocidad para recorrer el mundo que las posiciones geográficas desde las cuales se actúa.

Aunque el concepto de globalización se emplea indistintamente desde los años 70, para muchos economistas, es un proceso que ha tenido tres fases; como se puede observar en el informe de la CEPAL:

La primera, tiene que ver con la revolución industrial, precisamente entre los años 1870 y 1913. En este periodo, la globalización se manifiesta por medio de la movilidad de capitales y mano de obra en todo el mundo.

La segunda fase comprende los acontecimientos sucedidos entre 1945 y 1973. En estos años, surge y se consolidan organismos internacionales de cooperación financiera y comercial a los cuales ingresan en casi todos los Estados [...].

Y la tercera fase de la globalización comprende todo lo sucedido desde 1975-2002, es decir, la generación gradual del libre comercio, presencia de las empresas transnacionales a nivel mundial que trabajan como sistemas de producción integrados, expansión de la movilidad de los capitales con restricción de movilidad de mano de obra, la homogeneización de los modelos de desarrollo.²⁰

Adicionalmente, se agrega que este proceso de universalización y globalización se apoya en las continuas revoluciones de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), ya que esto baja los costos de

¹⁸Ibíd., 6.

¹⁹CEPAL, *Globalización y Desarrollo* (Brasilia: Naciones Unidas, 2002), 17, <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/S2002024_es.pdf?sequence=2 página 13>.

²⁰ Ibíd., 17-19.

comunicación, información y transporte²¹. En otro de sus informes, la CEPAL indica que el desempleo causado por el neoliberalismo y la globalización en los países de la periferia ha aumentado, debido a la asimetría comercial y económica entre ellos y porque deben competir en el mercado internacional.

Asimismo, la globalización ha originado una elevada interdependencia y marcada desigualdad internacional; ha convertido a la economía mundial en un “campo de juego” que se encuentra desequilibrado. Esto se debe a que los países desarrollados tienen una alta concentración del capital, generación de tecnologías y dinamización del comercio de bienes y servicios, a diferencia de los países en vía de desarrollo. Por lo tanto, existe una asimetría en el orden global, la cual ha sido la base de “las profundas desigualdades internacionales en relación a la distribución del ingreso”²².

En el caso de América Latina, la implementación del libre comercio confluyó en la primacía de exportaciones agro-mineras e importaciones industriales. Esto condujo al subdesarrollo y a la inserción dependiente de estos países en el mercado mundial.

Katz²³ señala que los defensores del libre comercio ignoraron la trayectoria histórica y olvidaron que Inglaterra optó por esa estrategia cuando ya era dominante a escala mundial. El autor detalla los ejemplos de Estados Unidos, Japón o Alemania que evitaron el libre comercio en el debut de su desenvolvimiento industrial y solamente aceptaron parcialmente esa orientación cuando lograron alta productividad en los sectores sujetos a la competencia global. En otras palabras, esta estrategia es positiva para países que ya han logrado establecer una base industrial.

Por esta razón, los países en vías de desarrollo, que no contaban con esta característica, entraron en crisis. Con la instauración del libre comercio, se dio lugar al quiebre de las empresas, aumentó el desempleo, los salarios disminuyeron, la violencia se incrementó, los sindicatos desaparecieron y las condiciones de trabajo

²¹Ibíd.

²² CEPAL, “Desigualdades y asimetrías del orden global”, en *Globalización y Desarrollo* (Brasilia: Naciones Unidas, 2002), 76, <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/2724-globalizacion-desarrollo>>.

²³Claudio Katz, “Neoliberales en América Latina I. Ortodoxos y convencionales” (2014), <<http://katz.lahaine.org/?p=239>>.

fueron deficientes. Además, en este contexto, el poder del Estado para crear empleos, motivar la industria y desarrollar ideas para brindar bienestar y calidad a los ciudadanos, es reducido, debido al poder de las empresas multinacionales que compiten con las empresas nacionales de los países de la periferia.²⁴

En el ámbito latinoamericano, el desempleo se convirtió en un grave problema social. Sierra muestra esto al indicar que: “Algunos de los países más críticos eran Argentina, con una tasa de desempleo promedio del 9.03% en el período, Chile con un 8.47% promedio, Panamá con un altísimo 17% y Venezuela, un país de inmensas riquezas naturales con un 10.06%” (v. tabla 1. “Desempleo en América Latina 1985 a 1996”).²⁵

Como señala Echart, “La globalización puede ser un reto y puede ser una emboscada. Los movimientos antiglobalización señalan la trampa de una economía depredadora, que se centra en el capital y no en la sociedad, y de la cual pueden, si quieren, eludir los países que no pertenecen a la esfera de ese mercado global”.²⁶ Además, con respecto al problema del desempleo y el neoliberalismo, Ungoiti expresa que:

Solo se puede decir de manera rotunda que este tipo de pensamiento está debilitando desde los años 80 todas las victorias sindicales acaecidas hasta el momento, porque el empleo está disminuyendo y además el empleo actual cada vez es más precario, las condiciones han empeorado en sobremanera, y lo que quizá sea peor es que “nos da igual”. Con esta expresión coloquial quiero mostrar cómo hemos asumido que el mercado laboral está en malas condiciones y estamos dispuestos a lo que sea con tal de conseguir trabajo [...].²⁷

Las consecuencias en la economía de América Latina con este modelo es clara; así, para el año 2009 la OIT afirmaba que:

[...] el persistente deterioro del mercado laboral en el mundo a causa de la crisis económica y financiera a nivel internacional, por la implementación del modelo neoliberal, provocó un incremento en el desempleo mundial de 61 millones de

²⁴Ibíd.

²⁵ Yoandris Sierra Lara, “Los impactos de la globalización neoliberal en América Latina” (2012), <<http://rcci.net/globalizacion/2012/fg1357.htm>>.

²⁶Echart Enara, *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización* (Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005), 13, <<http://bit.ly/2d4OZs8>>.

²⁷ Cecilio Ungoiti, “Neoliberalismo: ideología del mercado” (2005), <<http://www.opinar.net/2005/noviembre/igyo03.htm>>.

trabajadores en comparación con el del año anterior y que este se podría incrementar aún más de 219 a 241 millones de desempleados un nivel que nunca antes se había registrado en esa época.²⁸

Como consecuencia de esto, los miembros tripartitos de OIT (gobernantes, empleadores y trabajadores) facilitaron un conjunto de medidas internacionales o planes de recuperación que apoyaban el trabajo decente, protegiendo el empleo y su crecimiento con unos objetivos claros que consistían en que “un sólido crecimiento económico y un sólido crecimiento del empleo deben ir de la mano”. Con este fin, se planteó aplicar políticas que deberían permanecer orientadas hacia ambos objetivos de manera simultánea para maximizar el potencial de crecimiento del empleo en el período de recuperación económica.

Para el año 2015 en el informe de la OIT, José Manuel Salazar señaló que “la desaceleración económica continuó con el aumento del desempleo e indicios del incremento de la informalidad”, debido a que los países de la región “siguen dependiendo excesivamente de las dinámicas de la economía mundial”. Agregó que hacen falta más motores y fuentes endógenas de crecimiento, políticas de desarrollo productivo, para diversificar las estructuras de producción, promover el aumento de la productividad y el crecimiento de las empresas. De esta forma, es posible crear más y mejores empleos que generen un crecimiento inclusivo.²⁹

2. ¿Por qué surge la capacitación laboral?

En esencia, la principal razón para la aparición de la capacitación laboral se centra en la necesidad de mano de obra calificada en actividades determinadas que las empresas e industrias empezaban a demandar ante el neoliberalismo. Con esto, se logró disminuir el desempleo.

Para comprender con mayor claridad este concepto, a continuación se mencionan algunas definiciones de entes gubernamentales encargados de asistir tanto al sector productivo público como privado en la capacitación laboral.

²⁸ OIT, “Desempleo afecta a 240 millones de personas” (2009), <<http://mamvas.blogspot.com.co/2009/09/desempleo-afecta-240-millones-de.html>>.

²⁹ Organización Internacional del Trabajo, “OIT: 1,7 millones de personas ingresaron a las filas del desempleo en 2015 en América Latina y el Caribe” (2015), <http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_435175/lang--es/index.htm>.

El Instituto para la capacitación y formación para el trabajo (ICECCT), en el foro “Capacitación y productividad tendencias actuales”, realizado en México, concluyó que la capacitación es “una política social de promoción económica” porque el que se capacita adquiere una ventaja en términos de oportunidades. También, señaló que es una “política pública” que tiende a compensar a los que menos tienen y es política de inclusión porque eleva la autoestima de quien la recibe y facilita su integración laboral. Para que incremente la productividad es necesario que se desarrolle tecnología propia, con investigación científica y tecnológica.³⁰

José García comenta al respecto que la capacitación laboral se convierte en una herramienta básica para fortalecer la eficiencia de la productividad. Como la tecnología es un conducto para la economía moderna y el “capital humano el combustible”, las industrias y empresas, ante la competitividad y el libre mercado propio de esta época, aprenden a producir lo que necesitan o a mejorar los procesos o productos que ya tienen.³¹

En relación con la tecnología, el ICECCT agrega que en México se recibe inversión extranjera directa, a la que se asocia transferencia de tecnología, en niveles similares a los de Brasil y superiores a los de la India. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que se incremente la productividad en ese país. Se requiere desarrollar, entonces, tecnología propia, con investigación científica y tecnológica: para crecer hay que ser productivos y para ser productivos la capacitación es un factor necesario.³²

Se puede concluir, por lo tanto, que el Estado es un actor importante para el crecimiento de la economía, lo que, a su vez, ayudará a solucionar los problemas del empleo. Dicho crecimiento debe circunscribirse a la generación de espacios de libre comercio por parte del Estado, con una regulación de la economía, pero sin hacer intervenciones directas para no afectar el crecimiento económico de las empresas.

³⁰ ICECCT, *Capacitación y productividad tendencias actuales* (México: 2014), 15, <http://www.productividadlaboral.gob.mx/Presentacion/Archivo/PublicacionesEspecializadas/Capacitacion_y_Productividad.pdf>.

³¹ José Manuel García López, “El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño del recurso humano en las organizaciones” (2011), 1, <<http://www.eumed.net/ce/2011b/jmgl.html>>.

³² ICECCT, *Capacitación y productividad. Tendencias actuales*, 15.

Por tanto, la capacitación laboral es una estrategia para la generación de empleo, que posibilitará a los países de América Latina alcanzar un progreso o desarrollo a través del incremento competitivo de las organizaciones empresariales, la estabilidad laboral de los trabajadores y la optimización de creación de empresas. Es decir, existirá la posibilidad de que un buen número de profesionales innoven y sean gestores de su propio trabajo ofertando sus servicios; lo que es el objetivo macro de la capacitación laboral.

Siguiendo a García López, es necesario resaltar su planteamiento sobre cómo las características y contenidos de la capacitación laboral surgen desde el plano productivo o empresarial, con el fin de responder a varias necesidades. Según el análisis del autor, estas son:

1) ayuda a mejorar las aptitudes y las actitudes, 2) eleva los conocimientos de los ocupantes de los puestos en todos los niveles organizacionales, 3) mejora la moral y la satisfacción de la fuerza de trabajo, 4) guía al personal a identificarse con los objetivos de la organización, 5) crea una mejor imagen tanto del personal como de la organización, 6) mejora las relaciones entre jefes y subordinados, 7) ayuda a sistematizar el trabajo, 8) fluye mejor la toma de decisiones y la solución de problemas, 9) propicia el desarrollo y las promociones, 10) es la mejor herramienta para incrementar la productividad y la calidad, 11) contribuye a mantener bajos los costos de operación en muchas áreas, 12) contribuye positivamente el manejo de conflictos y tensiones y 13) permite el establecimiento y logro de metas individuales.³³

El primer punto tiene que ver con llevar al máximo y de la mejor manera posible la disposición para desempeñar la labor productiva; mientras que lo segundo está ligado a la adquisición de los conocimientos o teorías que permiten asumir los roles en la empresa. Lo tercero se relaciona con la idea griega de que el trabajo mejora el comportamiento y las relaciones personales, pues entre más contacto exista con los semejantes, mejor será la forma de relacionarse con ellos con el fin de evitar algún problema. Por su parte, el cuarto aspecto hace referencia a la posibilidad de conocer hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos los trabajadores, es decir, la misión de la empresa u organización.

³³ García López, "El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño del recurso humano en las organizaciones".

El quinto punto se asocia a la posibilidad de crear una imagen positiva fuera y dentro de la organización mientras se realiza el trabajo; en tanto que el sexto indica que si el trabajador está capacitado podrá sostener buenas relaciones con sus superiores. El séptimo aspecto se relaciona con la posibilidad de estandarizar el trabajo hasta el punto de dividir funciones y tareas según los conocimientos o actitudes; mientras que el octavo determina que si se está capacitado es posible decidir conforme a la razón y no a las circunstancias. Por su parte, el noveno aspecto revela que la capacitación brinda las herramientas necesarias para proponer, modificar o aconsejar cuando surge un problema.

El décimo punto es quizá una de las más importantes, ya que permite que el trabajador realice adecuadamente su función debido a que ya tiene los conocimientos necesarios para ello. La decimoprimer a consiste en permitir que la empresa no incremente sus gastos por la negligencia de alguno de sus trabajadores, porque al estar informado y con los conocimientos necesarios, el trabajador sabe cómo hacer su trabajo. La decimosegunda tiene que ver con la posibilidad de manejar los conflictos internos, pues, al estar capacitado, el trabajador sabe que prima el interés general. Y, por último, tomando en cuenta el decimotercer aspecto, al estar instruido el trabajador, podrá comprender sus metas y llevar a cabo sus proyectos personales.

Cabe anotar que estas necesidades forman parte de los criterios que, en los últimos años, han planteado los países latinoamericanos; al buscar solucionar diversas problemáticas de esta índole, se dedican a pensar o formular nuevas políticas educativas.

Siguiendo esta idea, el tema de políticas educativas forma parte de la agenda de todos los países de América Latina con el fin de asumir las necesidades de formación del recurso humano con dos grandes propósitos: capacitar a los trabajadores para el ámbito laboral y satisfacer las necesidades de las empresas para que puedan contar con personal capacitado y productivo.³⁴

Las estrategias para el empleo son formales e informales, y dependen de las políticas de los gobiernos frente al desempleo. Estas políticas hacen referencia a tres

³⁴ Eduardo Fabara, Miryam Ochoa y Juana Carrizosa, *Hacia la integración educativa* (Bogotá: Secretaría del Convenio Andrés Bello, 2000), 7, <<http://bit.ly/2cXJyyC>>.

categorías: 1- Reducción del riesgo de desempleo; 2- Respuestas a eventos no deseados; y 3- Instrumentos o programas para reducir los efectos del desempleo³⁵.

La primera categoría incluye políticas que favorecen el crecimiento estable, entre las que se incluye la capacitación laboral; política que incentivan la inversión; equilibrios externos y fiscales; y el mejoramiento del funcionamiento de los mercados de trabajo mediante la inversión en capital humano. En la segunda se incluyen programas de empleo público, arreglos informales mediante la venta de activos, beneficios de la asistencia social y subsidios generales. Finalmente, en la tercera categoría se incluye la diversificación de portafolio; inversiones en capital humano y los seguros (arreglos familiares informales, seguros personales, o auto seguros disponibles en el mercado); políticas públicas (seguros de desempleo, la asistencia al desempleado, las cuentas de ahorro individual y los mecanismos de indemnizaciones por despido).³⁶

Entonces, las políticas no son solo una estrategia de apoyo para el desempleo, sino, a su vez, un mecanismo de protección para el trabajador. En un momento determinado, este podrá exigir su derecho como sujeto de una comunidad global que debe tener como necesidad mínima resuelta el derecho al trabajo para su sostenibilidad y la de los suyos.

Puede afirmarse que la capacitación laboral no solo ayuda a las empresas en su optimización organizacional y financiera, sino que permite al trabajador tener fundamentos teóricos y prácticos para ser más competitivo y productivo. Además, al desarrollar estas habilidades, puede ser contratado por la empresa, que busca alcanzar un mejor funcionamiento. Por esta razón, la capacitación laboral permite a la persona mejorar tanto su calidad de vida como su énfasis profesional; adicionalmente, así eleva la competitividad de las organizaciones, aunado al uso de los avances tecnológicos demandados hoy por la globalización.

Cabe reconocer que, en estos procesos de capacitación, los trabajadores más beneficiados serán aquellos que formen parte de empresas con mayores recursos para

³⁵ Mario D. Velásquez Pinto, *La protección frente al desempleo en América Latina* (Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales, 2005), <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5146/S0501095_es.pdf.txt>.

³⁶ *Ibíd.*

contratar procesos formativos según las necesidades de la organización. No obstante, también se debe considerar que las empresas que capacitan a sus empleados corren el riesgo de perder su inversión si ellos se retiran para obtener mejores ingresos en otras empresas por la cualificación obtenida.

Sin embargo, la perspectiva de las instituciones ejecutoras debe ser complementada con una mirada desde la demanda. Esto lleva a plantear la pregunta de cuánto deben invertir en capacitación las empresas y cuánto debe ser el financiamiento de la capacitación empresarial de parte del Estado según la situación social, económica y financiera de los países de la región.

3. El sistema de capacitación laboral en América Latina

Para dar inicio a este apartado, se hará referencia a la conceptualización que ha planteado Márquez sobre sistema de capacitación laboral:

El sistema de capacitación laboral es el conjunto de instituciones y normas involucradas en el desarrollo de calificaciones de nuevos trabajadores y en la actualización de calificaciones de trabajadores que ya se encuentran en la fuerza laboral. El sistema de capacitación laboral tiene una dinámica visible en todos los países latinoamericanos, que cuentan, al menos, con una Institución Nacional de Capacitación (INC), dependientes generalmente de los ministerios de trabajo o institutos nacionales con autonomía propia, con autoridad estatutaria para imponer un gravamen a las empresas o con una fuerte utilización de recursos presupuestarios.³⁷

Este sistema es complementado por un conjunto de centros de capacitación privados en su mayoría; algunos están relacionados con la industria, otros son educacionales y otros, puramente empresas con fines de lucro o arreglos privados entre empresas, trabajadores y sindicatos o, más comúnmente, una combinación de ambos.³⁸

Según el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)³⁹, los sistemas de formación para el trabajo también han crecido en oferta y diversidad. En esta rama,

³⁷ Márquez, *Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?*, 45.

³⁸ *Ibíd.*, 5

³⁹ CAF es un “banco de desarrollo de América Latina constituido en 1970, conformado por 19 países - 17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal- y 14 bancos privados de la región”. Promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de

han aparecido nuevos actores en el mercado de formación, como las empresas, las organizaciones patronales y de trabajadores o las organizaciones sociales. Por esta razón, se ha diversificado la oferta académica: han ganado más importancia los programas de mayor duración (un año o más) sobre los cursos cortos de capacitación o actualización. Otra tendencia reciente en la oferta de formación de las INC, que tiene relevancia, es la población joven; para su atención, surgen distintos esquemas de articulación con la educación secundaria técnica.

El CAF propone como estrategia de su programa de transformación productiva y de competitividad incluir la educación y capacitación técnica y tecnológica. Además, señala que estos sistemas de capacitación laboral en América Latina pueden ser sintetizados en tres modelos de las políticas de capacitación laboral:

Institucional tradicional: Consiste en una institución de carácter nacional, generalmente adscrita a los ministerios de trabajo, pero con autonomía administrativa y financiera, define las políticas y estrategias de capacitación, imparte la formación profesional y capacitación laboral y se convierte en el actor más relevante del sistema. Algunos países que se incluyen en este modelo: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Venezuela, Honduras, entre otros.

Estado regulador y promotor: Es la segunda tipología propuesta y consiste en una separación clara entre las instituciones que definen las políticas y estrategias de capacitación y aquellas que las ejecutan. El Estado no ejecuta directamente las políticas pero las define, promueve y supervisa. Los países que tienen este modelo: Argentina, Chile, Uruguay y Trinidad y Tobago.

Y en el Mixto: están presentes las características y los actores de los dos modelos anteriores: el Estado asume un rol de regulador y promotor del sistema, pero al mismo tiempo se da la presencia de instituciones autónomas nacionales de formación profesional y capacitación laboral. Los países que manejan este modelo son Brasil, México, Ecuador, Perú y Paraguay⁴⁰.

Los sistemas de capacitación laboral procuran integrar las acciones públicas y privadas a través de un conjunto de directrices que las ordenan. Por supuesto, los *sistemas de capacitación laboral* se relacionan con las *políticas de educación*, las de

América Latina. Con sede en Caracas, Venezuela, cuenta con oficinas en Buenos Aires, La Paz, Brasilia, Bogotá, Quito, Madrid, México D.F., Ciudad de Panamá, Asunción, Lima, Montevideo y Puerto España”, <<http://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos>>.

⁴⁰ Domenec Ruíz-Devesa, Juan José Llisterri, Nicolo Gligo y Oriol Homs, *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad* (Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF: 2014), 25, <http://publicaciones.caf.com/media/38365/educacion_tecnica_formacion_profesional.pdf>.

regulación de las relaciones capital–trabajo, las políticas salariales, las políticas tributarias, las de inversión y el gasto público. Además, este tipo de formación también recibe la influencia de los entornos políticos, socioeconómicos y culturales que fortalecen o minimizan las instituciones y las empresas.⁴¹

Teniendo presente la pesquisa realizada en esta investigación, puede afirmarse que cada país tiene un engranaje de capacitación laboral en el que el Estado crea instituciones dedicadas a la capacitación de los trabajadores; esto se complementa con ofertas privadas de cualificación de la fuerza laboral. Adicionalmente, muchas empresas son quienes llevan a cabo sus propios programas de capacitación. Por consiguiente, el sistema se conforma como sistema de capacitación, con la modalidad de centros públicos que hacen alianzas con el sector privado.

Con las características de libre mercado y competitividad que ha suscitado el fenómeno de la globalización, las empresas se ven obligadas a adoptar acciones para la actualización de sus trabajadores. Estas acciones se concretan, con o sin subsidio del gobierno, cuando son necesarias y urgentes. Muchos programas de capacitación que promueven los Estados y las empresas tienen una concertación obligada con asociaciones o sindicatos de empleados. Se parte de las normas nacionales y de las de la organización para establecer los programas de capacitación.

Esto sucede no solamente por los efectos de la economía en todas las decisiones, sino también porque son muchos los actores que deben interactuar. Así, por ejemplo, Martínez informa que: “Las decisiones políticas por parte de los ministerios de educación de cualquier país no son siempre coherentes, dada la existencia de diferentes niveles de concreción, y la confrontación de fuerzas y grupos favorables o resistentes a las reformas, pues se aplican desde diferentes convicciones y perspectivas”.⁴²

Ahora bien, las iniciativas públicas más representativas de cada país respecto a capacitación laboral son: en Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje

⁴¹ Elena Zhizhko, “Las bases teórico-metodológicas de la capacitación para el trabajo en América Latina”, 1.

⁴²Juan Bautista Martínez, “Globalización de los discursos de calidad y evaluación y su impacto en la identidad del profesorado”, en J. B. Martínez y J. L. Aróstegui, *Globalización, posmodernidad y educación. La calidad como coartada neoliberal* (Madrid: Universidad Internacional de Andalucía, 2008), 23.

(SENA); en Ecuador, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP); en Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR); en Venezuela, el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES); en Argentina, el Instituto Argentino de Capacitación de San Juan (IAC); en Perú, el Instituto Peruano de Capacitación Empresarial (IPCE); en Guatemala, el Instituto Técnico de capacitación y Productividad (INTECAP); en El Salvador, el Centro de Capacitación Profesional para la mujer (SIRAMA). En el sector de carácter privado, aparecen organizaciones como la Red de Capacitación Laboral (FIDHE), que tiene sedes en Paraguay, Chile y Argentina.⁴³

El CAF menciona que hay que destacar que en América Latina los objetivos de los sistemas de capacitación se expresan en términos relativamente dispersos. Es decir, mientras los sistemas de capacitación ponen más énfasis en objetivos de naturaleza social y humanística⁴⁴, frecuentemente se incorporan objetivos relacionados con el desarrollo productivo de las empresas (SENCE en Chile, SENA en Colombia y otros).

Sin embargo, incluso en las escasas ocasiones en que se dispone de algún tipo de evaluación, aun de resultados, estos utilizan indicadores mayoritariamente referidos a resultados vinculados a las condiciones de los trabajadores (titulaciones y capacidades adquiridas, remuneraciones mejoradas, y otras). Rara vez se pueden encontrar indicadores de evaluación, de resultados o de impacto, vinculados con la productividad de las empresas.⁴⁵

Por consiguiente, el reto que enfrentan los Sistemas de Capacitación de América Latina es legitimar su acción mediante una sólida evaluación del impacto que tienen los abultados recursos que utilizan, no solo ligados al desarrollo humano de los individuos capacitados, sino también en la mejora de la productividad de las

⁴³ Domenec Ruíz-Devesa, Juan José Llisterri, Nicolo Gligo y Oriol Homs, *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*, 25,

⁴⁴ Como por ejemplo “mejorar las condiciones de vida del trabajador y su grupo familiar” (INSAFORP de El Salvador) o el “desarrollo social y técnico de los trabajadores” (SENA de Colombia).

⁴⁵ Domenec Ruíz-Devesa, Juan José Llisterri, Nicolo Gligo y Oriol Homs, *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*, 50.

empresas. Según Domenec, se tienen tres tipos de fuente para la financiación: “El Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a las empresas; la segunda fuente más común de financiamiento son las Partidas del presupuesto nacional y la tercera fuente son los Incentivos fiscales, estos están específicamente dirigidos a las empresas beneficiarias del mismo”⁴⁶.

El monto de financiamiento del Sistema de Capacitación para atender los programas no es identificado como un cuello de botella por los países de la región. En algunos países donde opera el impuesto a la nómina, las instituciones beneficiarias obtienen superávit. No obstante, la visión de las instituciones ejecutoras debe ser complementada con un punto de vista desde la demanda.

A pesar de esta situación, el BID menciona que los institutos privados y públicos de América Latina proveedores de capacitación laboral trabajan en un mercado de escasa competencia, con baja certificación por calidad y poco conocimiento por parte de los trabajadores y empresas de la validez de los programas. Ante una diversidad de instituciones de formación para el trabajo en varios países de la región, se percibe que el rendimiento de estos sistemas de capacitación es insuficiente y que los programas existentes tienen muy poco impacto sobre los salarios y sobre la capacidad de insertarse en el mercado de trabajo de la mayor parte de los grupos de la población, con excepción de las mujeres adultas. Además de que los servicios no son oportunos ni relevantes en términos de las calificaciones requeridas.⁴⁷

Resulta obvio que ni la regulación ni la provisión de los servicios de capacitación deben estar en manos del Estado para que el sistema funcione mejor. Sin embargo, para que cualquier política pública marche, es necesario que exista una fuerte y efectiva vigilancia reguladora de la calidad y la relevancia de las normas que rigen los programas de capacitación. Los responsables de la formulación de políticas

⁴⁶ Ibid., 71.

⁴⁷ BID, “Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores de América Latina y el Caribe” (2013), 2. <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37540685>>.

siempre han considerado el crecimiento del nivel de calificaciones de la fuerza laboral como un objetivo legítimo de las políticas y recursos públicos.⁴⁸

Para concluir, se puede afirmar que la apuesta por un mercado global impuesta a los países en desarrollo provocó una irregularidad comercial y económica que condujo a la interdependencia y desigualdad internacional. Así, se convirtió a la economía mundial en un campo de juego donde los países más desarrollados son los que ganan, gracias a la alta concentración del capital, generación de tecnologías y dinamización del comercio de bienes y servicios que poseen. En cambio, los países en vías de desarrollo están sujetos a los tratados de libre comercio muchas veces injustos, donde los productores internos no pueden competir y quedan sujetos al cierre de las empresas; lo que aumenta el desempleo en sus países.

Por esta razón, los países afectados por estas medidas deben generar espacios de reflexión y participación activa en organismos internacionales que busquen un equilibrio. Para ello, deben sugerir medidas trascendentes en los gobiernos que conduzcan a la creación de políticas activas y de inclusión, que favorezcan a los más vulnerables: se deben gestar estrategias de protección, que ofrezcan subsidios y la integración en programas de capacitación laboral. De esa forma, estarán calificados para obtener un empleo, mejorar sus competencias laborales e, inclusive, crear un negocio propio que contribuya a mejorar su calidad de vida.

⁴⁸ Márquez, *Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?*, 44.

Capítulo dos

Aportes generados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como mitigación a la problemática del desempleo en el marco de la economía globalizada

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Colombia es el país con el desempleo más alto de América Latina. Esto es preocupante por dos razones. La primera es que el empleo es considerado fuente de ingresos para la sobrevivencia de gran parte de la población, pero la falta de oferta laboral obstaculiza los procesos de lucha contra la pobreza. La segunda es que un alto desempleo indica que la cualificación de la fuerza laboral o la capacitación necesaria no responde a la demanda que requiere el sector productivo o que dicha capacitación solo es dada a quienes ya tienen consolidados sus puestos de trabajo.⁴⁹

Este segundo capítulo pretende examinar los aportes generados en Colombia por el SENA, entre los años 2000 y 2014, en lo que respecta a la capacitación laboral, como contribución para mitigar el problema del desempleo. Además de la información recolectada y consultada, se efectuaron entrevistas a emprendedores, empresarios, aprendices y funcionarios para conocer su percepción o críticas del funcionamiento y resultados de la contribución que les ha brindado el SENA para la vinculación laboral, por medio de los programas de formación, emprendimiento y su grado de satisfacción con los mismos.

1. El sistema de capacitación laboral (SCL) en Colombia

Según la clasificación del CAF, Colombia, se inscribe en el primer modelo del sistema de capacitación laboral: “institucional tradicional”. Es el Estado quien asume la función de regular y también la de capacitar la fuerza laboral. Cabe aquí

⁴⁹ CEPAL/OIT, “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe” (2014), 70, <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37119-coyuntura-laboral-en-america-latina-y-el-caribe>>.

señalar que la perspectiva neoliberal se opone a este modelo por considerar que el Estado solo debe ser un ente regulador de la capacitación laboral.

En el año 2011 el SENA presentó su Plan de Desarrollo ⁵⁰ 2011-2014, donde indicó la importancia del quehacer institucional para ese período. La primera etapa del Plan de Desarrollo fue el análisis del contexto externo. Allí se observaron referentes de orden nacional e internacional como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes Sectoriales y varios planes y programas institucionales. De igual forma, se realizó un diagnóstico interno con amplia participación de la ciudadanía y la representación de los principales grupos de interés.⁵¹

Para la reflexión de este capítulo, es importante hacer alusión a la intención del gobierno respecto a la estabilidad funcional del SENA:

La formulación estratégica del SENA establece una visión al 2020 la cual proyecta al SENA como una institución de clase mundial para beneficio de los colombianos. El modelo estratégico concibe al SENA como una Entidad que contribuye a la competitividad del país, a través de dos grandes propósitos: el incremento de la productividad de las empresas y las regiones y la inclusión social de personas y comunidades vulnerables. El plan se soporta en tres ejes o pilares: orientación al cliente, calidad y estándares internacionales y tecnología e innovación; se formula a través de dieciséis objetivos estratégicos cuyo resultado final es la creación de valor para sus principales grupos de interés beneficiarios: la sociedad, los trabajadores, las empresas y el gobierno.⁵²

Para el análisis del entorno nacional se tuvo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para todos” del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, como marco de referencia para las entidades del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo se compone de tres objetivos particulares: *más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Para lograrlo se soporta en ocho pilares: “crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz,

⁵⁰ Universidad Tecnológica de Pereira (UTP), “El Plan de Desarrollo Institucional tiene como propósito realizar aportes en el desarrollo social, económico, competitivo, científico, tecnológico y financiero de la región de manera sostenible” (2013), <<http://blog.utp.edu.co/controlsocialpdi/plan-de-desarrollo-institucional/>>.

⁵¹ SENA, *Plan estratégico 2011- 2014 con visión 2020* (2011) ,1, <<http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/planeacion-estrategica/Documents/informes-gestion/PE%20SENA%202011%E2%80%932014.pdf>>.

⁵² *Ibíd.*

innovación, buen gobierno, relevancia internacional, sostenibilidad ambiental y, convergencia y desarrollo regional”.⁵³

Es importante señalar que la educación en Colombia pretende, como factor principal, atender las exigencias que se le presentan al sector productivo, para alcanzar la competitividad. Por esta razón, le exigen al sistema educativo mayores demandas para que el nuevo talento humano que coloque en el mercado pueda comprender, apropiarse y aplicar los conocimientos adquiridos, desarrolle las habilidades, destrezas y actitudes, valores, comportamiento requeridos para las condiciones propias del desarrollo económico, social y de las realidades del mercado internacional.

En la actualidad, el sistema educativo en Colombia comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, los establecimientos educativos, las instituciones sociales, los recursos humanos, tecnológicos y metodológicos, además de los materiales, los recursos administrativos y financieros, articulados para alcanzar los objetivos de la educación. Esta se encuentra organizada en educación formal⁵⁴, educación para el trabajo y el desarrollo⁵⁵, reemplazando la denominación no formal y educación informal.⁵⁶ Los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y

⁵³Ibíd., 6.

⁵⁴ El sistema educativo formal que rige el MEN está conformado “por 2.700 establecimientos de educación media, 328 instituciones educativas de nivel superior (112 universidades y 99 instituciones universitarias, 66 tecnológicas y 51 técnicas profesionales)” Ministerio de Educación de Colombia, *La educación no formal* (Ministerio de Educación, 2010), <<http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-236469.html>>.

⁵⁵ La educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal están “regidos en Colombia por la ley 1064 de 2006 que la titula educación para el trabajo y el desarrollo humano”. Está regulada por el MEN y tiene carácter de educación continua conforme al decreto 2020 de 2006. “Se reglamenta por medio del Decreto 2888 de 2007, derogado y reemplazado por el Decreto 4904 de 2009”. Ibíd.

⁵⁶ “La educación informal son todas aquellas actividades que representen algún tipo de estudio o entrenamiento que no conducen a ningún tipo de grado. Esto incluye el entrenamiento a sus empleados que ocurre al interior de las empresas o los programas Preuniversitarios. Esta educación, según el número de horas y el objetivo conducente, no exige una regulación por parte del Ministerio”. Ibíd.

financieros están articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.⁵⁷

Este sistema de formación está conformado por varios actores, como “el Ministerio de Educación Nacional, que es rector o regulador de todo el sistema educativo”; y el SENA, institución adscrita al Ministerio de Trabajo, que “ofrece capacitación técnica en diferentes áreas y 2.800 instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano de las cuales tan solo 90 cuentan con certificación de calidad”. Además, muchas empresas disponen de dependencias para capacitar a sus propios trabajadores. El sistema de formación laboral, en varios casos, es una alternativa para quienes no logran acceder al sistema universitario.⁵⁸

La ex ministra de educación María Fernanda Ocampo, nombrada para el período 2010 al 2014, describe el comportamiento del sistema educativo superior:

En el año 2011, el nivel de cobertura en educación superior en Colombia, fue del 37%, donde hubo 1'680.000 jóvenes que estudiaron programas técnicos, tecnológicos o universitarios [...]. En el 2010 se graduaron de bachillerato 620.000 jóvenes, y en el primer semestre del año 2011 solo 294.000 lograron ingresar a la universidad. En ese año, la tasa de desempleo en Colombia para jóvenes comprendidos entre los 17 y 27 años de edad, superaba el 21%, casi el doble del promedio nacional. Los jóvenes que, con gran esfuerzo, acababan el bachillerato salían a presionar el mercado laboral terminando en la informalidad o en el desempleo⁵⁹.

Ante esta situación, como otros países, Colombia se encuentran actualmente frente a la tarea de modernizar sus sistemas de formación y educación profesional. En vista del desarrollo demográfico, el neoliberalismo, el mercado globalizado, las nuevas tecnologías y modelos de la organización laboral, se hace ineludible crear nuevas estructuras en materia de políticas educativas a fin de responder a las necesidades del personal calificado. Adicionalmente, las quejas de los empleadores

⁵⁷ Ministerio de Educación de Colombia, “Foro internacional: La educación para el trabajo y el desarrollo humano como escenario de calidad para el crecimiento y proyección de capital humano”, <<http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-314295.html>>.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ El Observatorio de la Universidad Colombiana, *¿La reforma que el Gobierno proyecta es el comienzo de la privatización de la educación superior?* (2011), <http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1876:ila-reforma-que-el-gobierno-proyecta-es-el-comienzo-de-la-privatizacion-de-la-educacion-superior&catid=16:noticias&Itemid=198>.

de lo distante que está la formación y la educación profesional de la práctica y de la falta de personal calificado para desempeñar esa labor también han ayudado a buscar otras alternativas.

Con frecuencia, los estudiantes optan por carreras de “formación profesional” solo cuando no han encontrado una plaza en las carreras generales de estudios superiores. Por esta razón, “es necesario orientar estrechamente las ofertas de formación y educación profesional hacia la necesidad del mercado laboral y de las empresas”⁶⁰; es necesario diseñarlas con mayor relevancia para el empleo y simultáneamente más transparentes para el sistema educativo de formación general, tornándolas más atractivas para todos los interesados.

En un estudio realizado por el Ministerio de Educación en 2011, se muestra el comportamiento de la matrícula en los distintos programas educativos. Allí, se evidencia que el *estrato 1* es el que tuvo mayor aceptación del programa Técnico laboral de SENA; además, existió mayor participación por parte de los estratos bajos en estudiar programas de educación para el trabajo y desarrollo humano como programas técnicos y tecnólogos (v. tabla 2 “Población que opta por programas de educación para el trabajo y desarrollo humano y programas técnico y tecnológicos”).

Existe una propuesta del gobierno colombiano referente a la educación terciaria; la cual comprende:

[...] la reorganización de la oferta de formación pos media en dos pilares: La formación universitaria y la formación profesional. Donde se pretende la integración y reconocimiento a través de créditos educativos, niveles de cualificaciones, favoreciendo la movilidad, la flexibilidad y el reconocimiento de saberes, así como la conformación de un único Sistema Nacional de Información de Instituciones, programas y ofertas educativas.⁶¹

Esta propuesta posibilita el paso del estudiante de la Media Vocacional a la formación Superior, generando el espacio necesario para que jóvenes de condiciones económicas bajas o de zona rural puedan alcanzar sus proyectos de vida. Por esto es importante que, desde las propuestas educativas, se den a conocer los diversos programas tanto de formación universitaria como de formación profesional.

⁶⁰ Natalia Ariza Ramírez, *Sistema de Educación Terciaria* (Ministerio de Educación, 2013), <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-323714_presentacion_1.pdf>.

⁶¹Ibíd.

1. 1. El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)

Este sistema se encuentra vinculado a un conjunto de entidades que ofertan formación técnica, tecnológica y profesional, cuyo objetivo es estructurar la formación a partir de la identificación y definición de normas nacionales de competencia laboral, en procesos concertados de los actores sociales del país. Además, se busca articular eficazmente la oferta y, en forma sistemática, atender las necesidades del mundo del trabajo; de esta forma, el fin es contextualizarse con el sistema educativo formal, creando mecanismos transparentes de equivalencias y homologaciones.⁶² El SNFT está estructurado de acuerdo con los siguientes componentes:

a)Acreditación de entidades y programas, con reconocimiento del cumplimiento de estándares de calidad; b)Pertinencia, mejoramiento de la conformidad y calidad de la oferta de formación para el trabajo[...]; c)Normalización, lo relacionado a la definición de estándares o normas de competencia laboral [...]; d)Formación, ampliación de cobertura para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado; e) Certificación de competencias laborales, puesta en marcha de servicio de certificación de las competencias de los trabajadores.⁶³

El SNFT está conformado por tres sistemas interrelacionados e integrados: Sistema de Normalización de competencias laborales; formación con base en competencias laborales; y Sistema de Evaluación y Certificación de competencias laborales. Estos se describen a continuación:

El Sistema de Formación por Competencias: utiliza las normas de competencia como soporte para el diseño curricular haciéndolo, de ese modo, más pertinente y actualizado; además incorpora nuevas estrategias formativas y de organización de los ambientes de aprendizaje para lograr egresados competentes.

El Sistema de Evaluación y Certificación de la Competencia Laboral: opera por medio de Organismos Certificadores, los cuales deben poseer competencia técnica, estructura organizacional y personal competente para realizar los procesos de certificación. Pueden ser personas jurídicas públicas o privadas, y tienen como funciones promover la certificación de las personas en funciones productivas frente a normas de competencia laboral, manejar el proceso de evaluación, reconocer a los evaluadores y a los auditores, certificar al trabajador competente y orientar al

⁶² OIT y CINTERFOR, “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” (Colombia: SENA, 2016), <<http://www.oitcinterfor.org/experiencia/sistema-nacional-formaci%C3%B3n-trabajo-sena-colombia>>.

⁶³ Ministerio de Educación de Colombia, *La educación no formal*, 13.

trabajador todavía no competente, en el desarrollo y adquisición de la habilidad y destrezas faltantes.⁶⁴

El SNFT genera productos en cada uno de los sistemas que lo integran, los cuales se convierten en insumos y productos fundamentales del sistema.

Juan Saavedra señala que la participación del Estado colombiano en la Formación para el Trabajo (FpT)⁶⁵ se basa en dos fundamentos económicos: 1) fallas contractuales en el mercado laboral que desincentivan a las empresas privadas a ofrecer formación general y 2) consideraciones redistributivas. Sin la intervención del Estado en FpT, el conjunto de mano de obra calificada es socialmente ineficiente y magnifica la desigualdad de ingresos.⁶⁶

El Estado colombiano también financia con recursos públicos el abastecimiento privado de FpT por medio de subsidios a la demanda, créditos para estudiar programas técnicos y tecnológicos y programas de entrenamiento laboral público-privados como Jóvenes en Acción. Igualmente, regula la provisión de FpT de la media técnica y la formación técnica y tecnológica privada, con excepción del SENA. Por su parte, el SENA regula la formación técnica y tecnológica y oferta de formación complementaria de sus programas.⁶⁷

La caracterización de la demanda potencial de cupos de FpT indica que esta población está conformada en su mayoría por jóvenes de bajos recursos entre los 16 y 25 años, quienes, en relación con la población total económicamente activa, se ven afectados de manera desproporcionada por los ciclos económicos.

⁶⁴ *Ibíd.*, 1.

⁶⁵ “Nuestra definición de FpT —que se basa en los lineamientos del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo— abarca programas de capacitación que buscan mejorar las habilidades y los prospectos laborales de los participantes por medio de cursos o una combinación de cursos con prácticas laborales”. Esta definición incluye la educación media técnica, la formación profesional técnica y tecnológica y la formación complementaria. Nuestra caracterización “no incluye, por tanto, programas públicos de empleo, subsidios al empleo, programas de entrenamiento en el trabajo financiados directamente por empresas, o programas de apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral”. Tampoco incluye —por decisión del editor— programas de formación universitaria. Juan Esteban Saavedra y Carlos Medina, “Formación para el trabajo en Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 740, Banco de la República de Colombia (2012), <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_740.pdf>.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

Por esta razón, en las dos últimas décadas, el gobierno nacional consolidó un SNFT liderado por el SENA, con las entidades que ofrecen educación técnica, tecnológica y formación profesional en el país, para elevar el nivel de calificación y competencia de la fuerza laboral, mediante alianzas entre estas entidades y los sectores productivos y gubernamentales.⁶⁸ Dichas alianzas deben converger en el incremento de la competitividad del país, especialmente en optimizar la innovación, el empleo y la formación profesional como requisito global para cumplir con las exigencias del mercado laboral.

1.2. El Sistema de calidad de formación para el Trabajo (SCAFT)

Como una derivación del SNFT desde el 2006, en Colombia existe el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo (SCAFT), creado por el Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MINCIT), según el Decreto 2020 del 2006:

El SCAFT es reconocido como una Unidad Sectorial de Normalización de Formación para el Trabajo, la cual tiene como función la elaboración de normas, guías y especificaciones normativas de calidad de evaluación de la calidad de los programas e instituciones de formación para el trabajo y la elaboración de guías aplicativas en materia de acreditación de organismos certificadores de la calidad de la formación para el trabajo”.⁶⁹

Como se observó anteriormente, en Colombia el Sistema de Formación para el Trabajo incluye la oferta privada de organizaciones dedicadas a ofrecer capacitación técnica y tecnológica. Adicionalmente, las empresas ofrecen capacitación a sus trabajadores con el fin de actualizar los conocimientos del personal, mantener vivo el germen de la innovación endógena de la empresa y hacer explícito el conocimiento implícito que reside en los empleados.

2. La gestión del Estado colombiano frente a las políticas laborales

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Ministerio de Educación de Colombia, *Acuerdo No. 0001 de 2006, por el cual se adopta el reglamento operativo de la comisión de calidad de la formación para el trabajo CCAFT (2006)*, <http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-213779_archivo_pdf_reglamento.pdf>.

Es importante comenzar este apartado dando una mirada al panorama que se vivía hacia inicios de los años 90. Durante el gobierno del mandatario César Gaviria (de 1990 a 1994), se llevó a cabo la formulación de cinco programas especiales: 1) Política Nacional de Ciencia y Tecnología; 2) Plan Estratégico Exportador; 3) Política de Reconversión y Modernización Industrial; 4) Política de Modernización Agropecuaria; y 5) Estrategia de Infraestructura para la Competitividad. En este momento, de acuerdo con estos puntos del plan de desarrollo económico, se crearon dos escenarios de diálogo para articular esfuerzos entre los agentes públicos, sociales y privados: Acuerdos Sectoriales de Competitividad (ASC) y el Consejo Nacional de Competitividad (CNC).⁷⁰

Como se demuestra en el programa especial número 4, el sector agropecuario ha sido una de las prioridades para los gobernantes colombianos y, desde hace varios años, han venido trabajando para incrementar la productividad de las zonas rurales, mediante capacitación para creación de micro empresas rurales, alianzas productivas, asistencia técnica y mejora de vivienda rural. Con el desafío de acceder a los mercados internacionales, se ha enfocado la inversión social en ayudar al sector rural a ser más competitivo y a llegar al mismo nivel que otras naciones con las que tenemos relaciones comerciales. También, los subsidios y apoyos económicos entregados han permitido sobrellevar los desastres naturales e incrementar la productividad con estándares de calidad para satisfacer la demanda nacional e internacional con productos nacionales agropecuarios.⁷¹

Estos mecanismos fomentan que en este sector se generen fuentes de trabajo para la población campesina, proceso de toma de decisiones para la construcción de políticas y estrategias dirigidas al desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Esta referencia es importante en nuestra investigación porque da una idea de

⁷⁰ Luis Jorge Garay, *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996* (Bogotá: DNP, 1998), 204.

⁷¹ Flor Huertas López, “Inversión social en el sector agropecuario de 2010 a 2013 en Colombia” (2014), 1, <<http://bit.ly/2cvdXWY>>.

que la instauración del modelo neoliberal ha ido aumentando y los gobiernos en Colombia están tomando medidas para enfrentarlo.⁷²

Dicha estrategia se enfatiza en el gobierno actual, con el programa antes mencionado “Prosperidad para Todos”, que promueve más empleo, menos pobreza y más seguridad. El documento de este programa propone un gráfico relacionado con la participación de los diferentes sectores económicos en la generación de empleo (v. gráfica 1 “Productividad media y empleo”). En dicha gráfica, se puede observar, por ejemplo, que el sector minero tiene una alta productividad y que en el sector agropecuario es menor. Sin embargo, en la línea horizontal, el sector que menos mano de obra demanda es el sector minero, mientras que los sectores Comercio, Industria y Agropecuario son los que mayor cantidad de mano de obra ocupan. A pesar de ello, el programa hace énfasis en el sector minero como estrategia de aumento de la productividad.

En este contexto, el Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014 establece políticas para la industria, para el desarrollo empresarial, “enmarcada en la competitividad y enfocada en la productividad”. La cual tiene dos componentes: uno transversal, que beneficia a todas las empresas, y el otro sectorial, que se orienta a algunas actividades. En el componente transversal, se incluyen las políticas de comercio exterior, financiación, apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas (Mipymes), incentivos a la inversión, emprendimiento e innovación, y formalización; y las normas que regulan la competencia, desarrollan el capital humano, las de infraestructura y logística, y las de formación de precios.⁷³

Aparece entonces en escena el SENA, que ingresa a esta línea para hacer su aporte a la economía estatal y privada del país. Este organismo impulsa la consolidación e implementación de un esquema de gestión del capital humano para que Colombia cuente con una oferta educativa de calidad, competitiva y pertinente

⁷² Astrid Martínez, “Políticas sectoriales y horizontales en la estrategia de competitividad en Colombia (1994-2010)”, en Martínez, A. Ocampo, *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia* (Bogotá: Coalición para la promoción de la industria colombiana, 2011), 10, <<https://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adticaindustrialdenuvegeneracic3b3n.pdf>>.

⁷³ Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Bancoldex, “Programa de transformación productiva. Informe ejecutivo”, 9, <https://www.ptp.com.co/documentos/2012_0802_Informe_Gestion_PTP.pdf>.

que responda a las apuestas productivas de las regiones y a los requerimientos de la sociedad⁷⁴ (v. tabla 3 “Historia del SENA: Sinopsis”).

Esto conlleva a que se desarrolle, además, instrumentos y mecanismos que posibiliten una mayor empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos. Se busca lograr esto a través de las políticas dirigidas hacia: el mejoramiento de la calidad; pertinencia de la formación y la productividad; ajuste y articulación de mecanismos que minimicen los riesgos y efectos del desempleo y faciliten la permanencia en el empleo; mayor formalización; y fortalecimiento y coordinación de las instancias responsables de gestionar estos procesos, con el concurso del sector productivo, los trabajadores y la cooperación internacional.⁷⁵

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) menciona que la tasa de desempleo en Colombia se incrementó al pasar “del 10,8% en enero de 2015 al 11,9% en enero de 2016”. De las 13 ciudades y áreas metropolitanas que fueron consideradas, Bogotá fue la ciudad que tuvo más incidencia de aumento de desempleo. Esta “disminución de ocupados fue en las ramas de actividad de la construcción (-19,8%), transporte (-11,4%) e industria manufacturera (-5,9%)”.⁷⁶

Esto quiere decir que de un día para otro una cantidad importante de hogares perdieron la fuente principal de su ingreso, sin poder acudir a ningún elemento que les permita contar con recursos para cubrir sus gastos prioritarios como la salud, vivienda, servicios públicos y mercado, entre otros.⁷⁷ Por esta razón, como una estrategia de respuesta frente a la problemática del desempleo, es relevante la creación de instituciones como el SENA, que genera oportunidades a través de la capacitación, para dar calificación a personas en áreas de demanda laboral tanto de la región y la nación como de la frontera global del mundo productivo.

⁷⁴ Ministerio de Educación de Colombia, *Capital humano motor de los sectores locomotora, Observatorio laboral para la educación* (2011), <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/articles-347696_recurso_1.pdf>.

⁷⁵ Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. “Prosperidad para Todos”* (Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2010), 148, <http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_PlanNacionalDesarrollo.pdf>.

⁷⁶ “Desempleo en Colombia aumenta a 11,9% en enero”, *Revista Semana*, 29 de febrero de 2016, <<http://www.semana.com/economia/articulo/desempleo-en-colombia-aumenta-a-119-en-enero/463399>>.

⁷⁷ “Así funcionará el mecanismo de protección al desempleado”, *Urna de Cristal*, 2 de mayo de 2013, <<http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/seguro-de-desempleo>>.

3. El SENA en relación con el desempleo en Colombia

En Colombia, el SENA ofrece capacitación continua de capital humano y de formación en competencias laborales⁷⁸ a las industrias, empresas y personas desempleadas para que puedan ingresar al mercado laboral. Lo anterior se suma a los convenios de cooperación internacional realizados por el SENA, para la generación de intercambios y transferencias conjuntas de conocimientos y tecnologías. De esta manera, se observa cómo el SENA cumple la impronta de su visión:

Ser una organización de conocimiento para todos los colombianos, innovando permanentemente en sus estrategias y metodologías de aprendizaje, en total acuerdo con las tendencias y cambios tecnológicos y las necesidades del sector empresarial y de los trabajadores, impactando positivamente la productividad, la competitividad, la equidad y el desarrollo del país.⁷⁹

A partir de todos los ejercicios diagnósticos y capacitaciones generadas con base en las necesidades manifestadas por empresarios, su interés particular de coadyuvar con la estrategia para mitigar el desempleo y el desarrollo de planes administrativos y académicos que respondan a esta problemática, el SENA ha creado figuras de formación por niveles como el tecnológico, técnico, auxiliar y operario. Es decir, por medio de estos niveles, la institución brinda formación para la vida laboral. La capacitación se lleva a cabo a través de 117 Centros de Formación a nivel nacional y 264 sedes propias, 15 Tecnoparques⁸⁰ así como por medio de la implementación de formación virtual.⁸¹

En este proceso de capacitación laboral, donde el SENA aúna esfuerzos para contribuir con la optimización de competencias y posibles alternativas de solución al

⁷⁸ Competencia laboral “es la capacidad para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una competitiva de éxito en la ejecución de un trabajo; es una capacidad real y demostrada”. “¿Qué es competencia laboral?” (2012), <<http://www.oitcinterfor.org/p%C3%A1gina-libro/1-%C2%BFqu%C3%A9-competicencia-laboral>>.

⁷⁹ SENA, *Historia, misión, visión, valores y símbolos*, <<http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/quienes-somos/Paginas/Historia-Vision-Mision-Valores-y-Simbolos.aspx>>.

⁸⁰ Tecnoparque es un espacio que propicia un ambiente de trabajo para difundir conocimiento, incentivar la innovación y motivar la creatividad. En el SENA es una estrategia de innovación tecnológica que busca estimular en las personas la capacidad innovadora y creativa a través de la interacción con la tecnología. SENA, “¿Qué es la red Tecnoparque Colombia?”, <<http://tecnoparque.sena.edu.co/quienes/quees/Paginas/default.aspx>>.

⁸¹ SENA, *Historia, misión, visión, valores y símbolos*, <<http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/quienes-somos/Paginas/Historia-Vision-Mision-Valores-y-Simbolos.aspx>>.

desempleo, encontramos programas de formación titulada abiertos al público. El Observatorio laboral y ocupacional colombiano (OLO) del SENA en 2014 —llamado Seguimiento a la vinculación laboral formal en el 2014 de los egresados SENA que se certificaron en el 2013— hizo un estudio de los programas que obtuvieron el mayor y menor índice del nivel de colocación al mercado laboral formal de los egresados. Los resultados del estudio se describen a continuación.⁸² Los programas más favorables para vincularse laboralmente fueron:

A nivel de tecnólogo: el programa de “Diseño de productos industriales” ofertado en la Regional Santander tuvo un porcentaje mayor de vinculación formal (95,4%) [...]; seguido por el programa “Logística de transporte” en la Regional Distrito Capital, con el 98,6% de vinculación formal [...].

A nivel de técnicos: el programa más importante fue el de “Atención integral a la primera infancia” con un porcentaje de vinculación formal de 89,9% [...]. El programa “Construcción y montaje de instalaciones eléctricas”, con una tasa de vinculación de 84,2%, [...].

A nivel de operario: el mejor programa de este nivel fue el de “Transporte de pacientes, recursos e insumos hospitalarios”, ofertado por la Regional Antioquia, con un salario promedio de \$1'001.797,80 y un índice vinculación formal del 100%.

A nivel de auxiliar: el programa de mayor relevancia fue “Mantenimiento mecánico”, ofertado en la regional Caldas y cuya tasa de colocación del 81,8%. Este programa también fue relevante en la regional Santander, que a pesar de tener un menor salario registró una tasa de vinculación laboral de 90,1%, es decir, 8,3 puntos porcentuales más que en la regional Caldas. Otros programas destacados para este nivel de cualificación fueron “Soldadura por arco eléctrico con electrodo revestido Smaw” y “Montaje y mantenimiento de tuberías”.⁸³

En contraposición, los programas menos favorables fueron:

A nivel de tecnólogo: El programa de “Gestión de recursos naturales” registró la más baja tasa de vinculación (9,5%) [...]; el segundo programa con indicador más bajo fue “Administración de empresas agropecuarias” el cual registró una tasa de vinculación de 12,2% [...].

A nivel de técnico: Los programas menos favorables hacían parte de la rama de actividad económica “Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura”. Sin embargo, el programa menos favorable según el indicador construido fue el de “Trazo y corte en confección industrial”, el cual tuvo una tasa de vinculación formal de 2,7% [...].

A nivel de operario: el programa “Manejo de máquinas de confección industrial para ropa exterior” ofertado en la Regional Antioquia, registró una tasa de vinculación de 35,5% [...]. Otro programa que tuvo un resultado poco favorable fue

⁸²Observatorio Laboral y Ocupacional colombiano/SENA, “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013” (2014), 42-43.

⁸³ *Ibíd.*, 43- 44

“Transformación de frutas y hortalizas” con una tasa de vinculación de tan solo 1,3%.

A nivel *auxiliar*: presentó índices de vinculación menor al 50%, el programa “Producción de café”, que para el caso de la Regional Antioquia tuvo una tasa de vinculación del 5,4% [...].⁸⁴

Si se observa atentamente, los programas más favorables en relación con la remuneración y vinculación son aquellos donde el porcentaje de certificación o graduados es bajo. Por tal razón, es poca la mano de obra calificada que se encuentra disponible en el mercado laboral en dicha especialidad y, por consiguiente, es mejor remunerada y vinculada fácilmente en las empresas (v. tabla 4 “Programas más favorables del SENA según vinculación formal e ingreso promedio en el 2014”).

En cambio, los con respecto a los programas menos favorables, se puede determinar que los que están ligados al sector agropecuario son los menos remunerados y con bajos niveles de vinculación; esto provoca en los egresados desmotivación e informalidad para lograr el sustento diario e inclusive la migración del campo a la ciudad en busca de empleo. De igual forma, existen programas que, por el exceso de aprendices certificados (mano de obra calificada), tienen una remuneración baja y su vinculación es más compleja por no existir suficientes vacantes (v. tabla 5 “Programas menos favorables del SENA según vinculación formal e ingreso promedio en el 2014”).

Como en este análisis se resaltan los aportes del SENA como herramienta para mitigar el desempleo, es importante hacer referencia a una de las figuras más relevantes y pertinentes para la generación de empleo, la cualificación del trabajador y la optimización del posicionamiento de las empresas: el contrato de aprendizaje o prácticas de estudiantes de último semestre en empresas, organizaciones sociales y entidades.

Este contrato⁸⁵ es una modalidad adelantada por el SENA en convenio con empresas voluntarias que reciben aprendices de la entidad por un lapso de un

⁸⁴ *Ibíd.*, 45

⁸⁵“El contrato de aprendizaje ‘es una forma especial dentro del derecho laboral, que de ninguna forma constituye contrato de trabajo’, mediante la cual una persona natural (aprendiz – alumno) recibe formación en una entidad autorizada (institución educativa), con el patrocinio de una empresa (persona natural o jurídica) donde, se ‘encuentran obligados a vincular aprendices todos los empleadores de carácter privado que desarrollen cualquier tipo de actividad económica diferente a la

semestre académico, en cumplimiento de la Ley 789 (2002). Con esto se ofrece a los empresarios acceder a personal calificado y a los aprendices, realizar prácticas empresariales en ambientes reales. La contratación de aprendices se encuentra regulada por la Ley 789 de 2002, varios Decretos y Acuerdos, que consolidan esta figura administrativa y académica.⁸⁶Sobre el tema, la funcionaria del SENA “F#2” comenta lo siguiente:

El SENA es una entidad que se ha preocupado por formar a las personas en sus diferentes programas (Técnicos, Tecnólogos, Cursos complementarios, Cursos virtuales, Certificación por competencias laborales, entre otros) lo que demuestra el compromiso que tiene con la sociedad Colombiana para combatir el desempleo.

Hoy en día vemos como los cambios que son ocasionados por la globalización obligan también a que el Talento Humano vaya a la par con los mismos, lo que nos compromete a nosotros como institución a formar a nuestros aprendices para que estén listos afrontar dichos cambios y retos.

Es interesante saber que gran parte de las empresas que acogen a nuestros aprendices, nos han manifestado que se sienten satisfechos con el servicio prestado por los mismos, ya que cumplen con las capacidades tanto técnicas como personales para desempeñarse en los diferentes cargos a los que se presentan. No obstante sabemos que debemos mejorar para cada vez entregar un mejor producto o servicio a nuestros empresarios.⁸⁷

De acuerdo con lo antes mencionado por la funcionaria, el Observatorio Laboral y Ocupacional del SENA señala que las empresas prefieren recibir para las prácticas o contrato de aprendizaje el nivel de tecnólogo (52%), seguido por los técnicos (42%).⁸⁸ Ahora bien, en lo que respecta a la tasa de vinculación de manera oficial en la empresa después de haber culminado el contrato de aprendizaje, se observó que los tecnólogos, en esta modalidad, registraron para el año 2013 el más alto nivel de vinculación al mercado laboral. Por su parte, los técnicos obtuvieron la segunda tasa de vinculación más alta, seguido por los auxiliares y operarios.⁸⁹

construcción y que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15)’. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1779, las empresas entre 1 y 14 trabajadores podrán tener hasta el 50% de los empleados en aprendices voluntarios según esta política”. SENA, “Contrato de aprendizaje”, <http://www.sena.edu.co/aliados-internacionales/quiere-invertir-en-colombia/Documents/preguntas_frecuentes.swf>.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ “F#2”, funcionaria del SENA, entrevistada por Azucena García, Pasto, 17 de marzo de 2016.

⁸⁸ Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano y SENA, “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013”, 41.

⁸⁹ *Ibíd.*, 42

Así lo confirma la aprendiz entrevistada “AT#4”, del Programa Tecnólogo en gestión de Talento Humano del año 2010, sobre las ventajas de realizar la práctica empresarial o contrato de aprendizaje para conseguir empleo, cuando menciona: “Conseguí la práctica de aprendiz en el año 2010 y actualmente me encuentro laborando con la misma empresa que me patrocinó”.⁹⁰

Por esta razón, la creación de esta figura por parte del SENA en el proceso de formación para sus estudiantes, ha posibilitado generar cambios positivos a sus aprendices brindando un mecanismo de respuesta a las necesidades de vinculación laboral. Podríamos decir que es uno de los aportes más asertivos a la misión de la institución en consonancia con la visión que tuvo el Estado al momento de crear esta figura para dar alternativas de solución o salidas praxeológicas a la problemática de empleo.

Por otro lado, como se menciona en un informe presentado por la Presidencia de la República, existe un programa designado “Líderes del desarrollo”. Este es uno de los programas que busca el desarrollo económico y social de las regiones, a través de la formación de jóvenes rurales y de la periferia urbana, ubicados en zonas de conflicto social, en donde, por lo general, se ha dado un cambio en la economía por la intervención del Estado a través de las Fuerzas Militares o entes gubernamentales gestionando estrategias sociales, económicas, académicas, culturales y políticas en pro de mejorar la calidad de vida de estos jóvenes y sus familias.⁹¹

Esta iniciativa tiene como propósito brindar oportunidades de formación a estos jóvenes, para que se conviertan en impulsores de empresas en sus regiones, mediante el aprovechamiento de sus capacidades y habilidades de liderazgo. En la selección de este grupo, el SENA cuenta con profesionales que evalúan el perfil de cada uno de los aspirantes, teniendo presente unos requerimientos estándar para el cumplimiento de los objetivos del programa.

⁹⁰ “AT# 4”, aprendiz, entrevistada por Azucena García Cruz, Pereira, 12 de marzo de 2016.

⁹¹ SENA, *Informe de gestión noviembre 2011-octubre 2012* (2013), 13, <<http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/planeacion-estrategica/Documents/informes-gestion/Informe%20de%20Gestion>>.

Los jóvenes aprendices permanecen en internados⁹² del SENA, donde reciben alimentación, manutención y cuentan con el contrato de aprendizaje que les permite recibir 50% de un salario mínimo legal vigente mensual, durante su etapa teórica o lectiva y 75% durante su etapa práctica. El SENA posee 10 internados ubicados en los centros de formación de las regionales Magdalena, Cundinamarca, Cesar, Antioquia, Córdoba, Tolima, Bucaramanga, Meta, Nariño y Valle, además de la puesta en marcha de un proyecto productivo en sus regiones de origen, una vez terminada la etapa lectiva⁹³ (v. tabla 6 “Centros de Formación del SENA y ubicación geográfica”).

La entidad ofrece también otros programas complementarios de corta duración como: “el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores (JRE)”, que en la actualidad se llama “SENA Emprende Rural” (SER); y el programa “Atención a la población víctima del conflicto armado de Colombia”. Con estos cursos, el SENA se ha vinculado al proceso de paz, construyendo posibilidades laborales y de creación de empresa en el área rural. Además, se entrega un capital semilla para la conformación de unidades productivas que permita al aprendiz rural iniciar una idea de negocio. En 2013, el SENA formó más de 220 mil jóvenes rurales emprendedores, quienes crearon 6 966 unidades productivas, “generando más 63 mil empleos”, de los cuales “15.106 son ocupados por jóvenes”.⁹⁴

Los análisis que se realizan en este trabajo se sustentan, también, en las respuestas que dieron funcionarios y aprendices sobre su paso o la experiencia vivenciada en la Institución, cuando se les entrevistó (v. formato 1 “Entrevista de opinión sobre el SENA”). Un ejemplo del programa JRE lo relata la aprendiz entrevistada “AC #1”, de un programa complementario: “Emprendedor en producción y comercialización de cerdos en pie”, ubicado en el sector rural del municipio de Quinchía, Departamento de Risaralda:

⁹² Sobre internados consultar la siguiente página:
<<http://periodico.sena.edu.co/productividad/noticia.php?t=los-internados-aun-viven&i=310>>.

⁹³ SENA, *Informe de gestión noviembre 2011-octubre 2012*, <http://www.sena.edu.co/transparencia/gestion-de-planeacion/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/I_gestion_nov2011-oct2012.pdf>.

⁹⁴ Confederación de Cooperativas de Colombia “Confecoop”, “Jóvenes Rurales Emprendedores más liderazgo para el campo” (2014), <<http://confecoop.coop/index.php/actualidad-2014/2947-cooperatives-united-366>>.

Explica la experiencia de haber participado en el programa complementario JRE en el año 2015, afirmando que los programas son adecuados al contexto y a las necesidades de la comunidad, cumple con las expectativas para optimizar la unidad productiva, ayudan al fortalecimiento de las prácticas productivas, a mejorar la calidad de vida y a tener a largo plazo un ingreso adicional.⁹⁵

Otro aporte sobre la experiencia con el SENA, nos da el aprendiz “AC#2”, del curso complementario “Emprendedor en la transformación y comercialización de lácteos”, año 2013, del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del municipio de Riosucio; el cual señala:

El SENA es una institución muy buena en la cual los Colombianos nos podemos capacitar para enfrentar la vida laboral y así poder ser competitivos en nuestro trabajo, brindando un mejor producto, por ende tener mejor calidad de vida para nosotros y nuestras familias.

Los cursos son muy buenos, lo importante es que haya unos buenos filtros y así tener buenos docentes capaces y competitivos. En los cursos de los cuales he hecho parte se ha visto la calidad y el talento humano, se ven docentes de calidad que lo hacen bien y saben para donde van y también que los cursos son bien enfocados al desarrollo profesional de los Colombianos.⁹⁶

Estas experiencias ofrecen una mirada al panorama de lo que ha sido la implementación de este programa para los jóvenes rurales, quienes, de una u otra forma, se ven enfrentados a la necesidad de prepararse para mejorar sus condiciones de vida. Lo importante es que a través de esta formación específica pueden quedarse en sus regiones, trabajando en la creación de su propia empresa, optimizando el negocio familiar o laborando en las empresas del sector.

A los procesos de formación específica en la zona rural, se les suma el de los programas virtuales que ofrece el SENA y que están destinados a personas con dificultades para inscribirse en un curso presencial, es decir, los trabajadores del campo que por falta de tiempo no pueden desplazarse para cumplir con la presencialidad educativa. Dichos programas les posibilitan adelantar su formación de manera flexible y de acuerdo con sus posibilidades.⁹⁷ Sobre el tema, el funcionario del SENA entrevistado “F #1” expresa que:

⁹⁵ “AC#1”, aprendiz líder de la Unidad productiva, entrevistada por Azucena García Cruz, Quinchia, 4 de abril de 2016.

⁹⁶ “AC#2”, aprendiz, entrevistado por Azucena García Cruz, Riosucio, Caldas, 1 de marzo de 2016.

⁹⁷ SENA, *Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano* (Bogotá: Dirección de Empleo y Trabajo Servicio Nacional de Aprendizaje, 2014), 8.

La entidad genera un impacto con los servicios que ofrece a las comunidades vulnerables que requieren un enfoque diferencial, como los grupos étnicos, entre otros; donde, se evidencia el mejoramiento de sus condiciones de vida, la seguridad alimentaria y la implementación y desarrollo de proyectos productivos con participación y beneficio comunitario.⁹⁸

De igual forma, el funcionario del SENA entrevistado “F #3” sugiere que:

La formación de personas que viven en el Área Metropolitana Centro Occidente, requieren también de formación vocacional en programas rurales; la política de repoblamiento del campo es objeto de otras directrices públicas y de estímulos para lograr ese cometido”. Se requiere una “revisión de los Tratados de libre comercio (TLC) relacionada con la parte agrícola, y como se debe fortalecer la Formación profesional integral (FPI) depende en gran medida de productos que marquen la diferencia en los mercados.⁹⁹

Ante una evaluación del impacto del programa JRE, Carlos Castañeda y otros, de FEDESARROLLO, manifiestan lo siguiente:

En participar los cursos del programa de JRE tienen efectos positivos en el ingreso laboral por hora de los egresados. Adicionalmente, los graduados presentan una mayor probabilidad de conseguir empleo entre un 13 y 14% comparado con el grupo de control. Se evidenció una mayor percepción favorable sobre sus empleos.

Por su parte, se encontraron impactos del programa en diferentes variables que tienen que ver con el fortalecimiento de la capacidad y espíritu emprendedor de los beneficiarios, tales como fortalecimiento de su capacidad de gestión, establecimiento de nuevos contactos con posibles clientes, proveedores y demás agentes relacionados con el negocio, capacidad de resolución de conflictos y, en general, una mayor propensión a la creación de empresas.

En síntesis, se concluye que el programa JRE ha tenido impactos positivos en áreas importantes relacionadas con las condiciones laborales de sus beneficiarios, que se destaca por el hecho que va dirigido a personas de zonas rurales y de origen en los segmentos más vulnerables de la población.¹⁰⁰

Los datos antes mencionados permiten observar cómo esta entidad busca cumplir con las demandas por las cuales surge su creación. Se debe reconocer que a través de los años han concurrido escenarios difíciles que de una u otra forma han generado crisis o problemas al interior de sus programas o quehacer; sin embargo, a

⁹⁸ “F#1”, funcionario, entrevistado por Azucena García Cruz, Pereira, 18 de marzo de 2016.

⁹⁹ “F#3”, funcionario, entrevistado por Azucena García Cruz, Pereira, 18 de marzo de 2016.

¹⁰⁰ Carlos Castañeda y otros, “Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA”, *Documentos de Trabajo (Working Papers)*, No. 53 (octubre, 2010). <<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/242>>.

la vez, estas amenazas o debilidades han posibilitado espacios de reflexión que originan cambios en pro de las personas y empresas que requieren de sus servicios.

Tal es el caso, del funcionario del SENA entrevistado “F#3” a quien le llamé la atención que:

A raíz de una publicación reciente aparecida en el diario El Espectador, sobre las carreras universitarias más solicitadas por las empresas en Colombia, observó con sorpresa que ninguna de las carreras que aparecen en el listado, tiene relación con el sector rural del país.

Donde, el sector rural colombiano, está inmerso en un panorama complejo: importaciones masivas de productos, baja productividad, pérdida de competitividad del sector, TLC, violencia, migraciones y desplazamientos, cambio climático, bajos índices de desarrollo humano, desarraigo cultural, malas prácticas agropecuarias, sistemas de financiación difíciles, entre otros. Estas variables obligan al sector educativo en conjunto y a los actores vinculados, a plantear como posicionarse en el mercado, ofertas académicas pertinentes y atractivas que constituyan opciones de vida importantes para quienes eligen formarse en programas relacionados con el campo.¹⁰¹

El funcionario continúa y expresa que:

Las asimetrías que caracterizan las regiones por efectos de la des ruralización del país, las ciudades capitales o áreas metropolitanas, concentran el 80% de la población en el 20% del territorio, y el 80% restante del territorio está ocupado por el 20% de la población, - un ejemplo de Pareto - como es el caso del Departamento de Risaralda. El reto nodal consiste en afrontar en conjunto: sector público y privado y ciudadanos, el interés por los asuntos del campo y de entender la importancia capital de la formación de capital humano para el sector primario, El reto consiste en formar vocacionalmente en programas agropecuarios, las personas que habitan el sector rural de Risaralda, que sean conscientes de la necesidad de desarrollar, generar mayor riqueza y mejores Indicadores de Desarrollo Humano (IDH).¹⁰²

Se puede evidenciar que existen muy pocas oportunidades de empleo en el sector rural, ya que son exiguas las empresas que generen trabajo para los aprendices, egresados o población en general. Esta mirada del funcionario permite observar que es necesario presentar respuestas a las diversas problemáticas laborales que se dan en el campo, lo que implica una intervención urgente del gobierno, con el fin de subsanar las deficiencias que tiene el sector rural. Cabe, entonces, traer a colación el Plan de Desarrollo del gobierno actual, con su propósito de atender el campo con

¹⁰¹ “F#3”, funcionario, entrevistado por Azucena García Cruz, Pereira, 18 de marzo de 2016.

¹⁰² *Ibíd.*

base en la especialización de la región, es decir, darle valor agregado a sus productos, constituyendo así posibilidades de gestar empresas.

En relación con lo señalado, otra funcionaria entrevistada F#4, rectora de una institución educativa del municipio de Quinchía, del sector rural del Departamento de Risaralda, indica que:

Es pertinente que el SENA haga presencia en todas las Instituciones Educativas del municipio con el fin de que los estudiantes puedan acceder a los cursos prácticos. Es una formación muy acorde a las necesidades de las personas, además que no se requiere de muchos recursos para salir adelante, es la forma como el estudiante asume el rol y el compromiso por adquirir nuevos conocimientos [...].

Los programas de formación que ofrece el SENA, son muy pertinentes en el campo laboral, puesto que lo que se aprende allí es de vital importancia en la vida de cada uno de nosotros y como muestra puedo decir que el SENA me abrió las puertas a mi vida laboral, ya que los conocimientos adquiridos fueron aplicados en mis labores profesionales. Considero que por haber utilizado el SENA como un centro de aprendizaje me abrió las puertas al campo laboral y profesional.

No conseguí empleo con el SENA, pero cuando empecé a laborar lo primero que me preguntaron es que estudios tenía y los cursos que había realizado y esto me ayudó mucho a mejorar mi propuesta de trabajo¹⁰³

Del mismo modo, esta información permite ver cómo el SENA ejercita su misión de formar para el trabajo, potenciando la fuerza laboral para el empleo y posibilitando la ubicación o contratación. Aunque la razón de ser de la institución no es generar empleo, en los últimos años, sí ha mediado en pro de sus aprendices para obtener trabajo con el fin de que mejoren sus condiciones de vida. No obstante, el logro de esta mediación depende del dinamismo de la economía y de los sectores económicos que hacen que existan puestos de trabajo y que sean o no mejor remunerados.

Desde otra perspectiva, Noticias Universia Colombia informa que los egresados del SENA tienen la posibilidad de continuar con sus estudios universitarios en la Universidad Nacional abierta y a Distancia (UNAD). En atención a lo cual, los beneficios de asistir a un curso de formación profesional en el SENA les permiten, además de incrementar las posibilidades de conseguir un empleo formal o uno mejor, contribuir en cierta medida a realizar la transición hacia la educación superior.

¹⁰³ “F#4”, funcionaria, entrevistada por Azucena García Cruz, Pereira, 5 de abril de 2016.

Algunas instituciones de educación superior homologan los contenidos de los cursos impartidos en el SENA con materias de carreras tecnológicas o universitarias.¹⁰⁴ Tal es el caso de la UNAD que en 2007 firmó con el SENA convenios para que sus tecnólogos egresados tengan la posibilidad de continuar su proceso de formación y profesionalización en las *áreas de ingeniería, administración de empresas y ciencias agrícolas*.

Entre estos programas están: Tecnólogo en Producción Pecuaria, en Producción Agrícola, en Química Industrial, en Diseño e Integración de Automatismos Mecatrónicos, en Telecomunicaciones, en Productos y Servicios Financieros. Adicionalmente, podrán seguir sus estudios universitarios en Administración y Finanzas, en Gestión del Talento Humano, entre otros. Esta homologación de programas, que no implica ningún costo para el interesado, permitirá al egresado del SENA “ahorrar entre el 50 y el 60% del tiempo” de duración de la carrera, así como el de inversión financiera.¹⁰⁵

Ante este hecho, por ejemplo, en el Departamento de Bolívar, diferentes universidades han establecido convenios con el SENA, para que sus egresados continúen su profesionalización (v. tabla 7 “Universidades que han efectuado convenios de homologación con el SENA en el Departamento de Bolívar”). Al respecto, el director de la regional el Dr. Jaime Torrado menciona que: “la finalidad del SENA con estos convenios es proporcionar a nuestros egresados una herramienta para incentivar en ellos la continuación de su proceso educativo”.¹⁰⁶

Los egresados del SENA que se acogen a estos convenios de homologación quedan exonerados del proceso de ingreso, “No pagan inscripción y quedan matriculados automáticamente en un tercer o cuarto semestre de la carrera seleccionada, dependiendo del diseño curricular del programa”; así lo confirmó

¹⁰⁴ UNIVERSIA, “Egresados Sena podrán pasarse a carreras universitarias”, Noticias UNIVERSIA (Colombia), 23 de julio de 2007, <<http://noticias.universia.net.co/vida-universitaria/noticia/2007/07/23/249851/egresados-sena-podran-pasarse-carreras-universitarias.html>>.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ “Sena hace convenio con 11 universidades para que egresados se profesionalicen”, *Diario El Universal*, Cartagena, 25 de abril de 2014, <<http://www.eluniversal.com.co/educacion/sena-hace-convenio-con-11-universidades-para-que-egresados-se-profesionalicen-157816>>.

Miguel Ángel Henrique, rector de la Corporación Universitaria Rafael Núñez.¹⁰⁷ Lo anterior se ve reflejado en historias de vida como la de Zulay Beltrán Berrío, una ex aprendiz del SENA, quien menciona:

Siempre me ha gustado estudiar, pero por tantas circunstancias económicas y familiares, no había contemplado la posibilidad de ir a una universidad. Cuando me hice madre comunitaria fue más por empatía hacia los niños y también por un trabajo que me permitiera un beneficio económico, pero cuando empecé en el SENA, los sueños también empezaron a fluir. Estudiar abre la mente y uno comienza a contemplar otras posibilidades.¹⁰⁸

Miguel Ángel Henrique señala que estas alianzas que ha logrado el SENA, para que sus egresados puedan continuar sus estudios universitarios, les permiten mejorar su perfil profesional, posibilitando que sus hojas de vida optimicen las oportunidades laborales con unos ingresos superiores a los que recibirían como técnicos o tecnólogos. Esto se debe a que nuestros países latinoamericanos, como el caso de Colombia, prefieren personal profesional; además, la escala salarial favorece más a estos que a los de nivel técnico.¹⁰⁹ Una vez más, se ven las acciones del SENA, que contribuyen no solo a mejorar el nivel competitivo de los colombianos para mejorar su calidad de vida, sino, también, a mitigar el desempleo.

La página institucional de la Fundación Universitaria del Área Andina (Areandina) señala que se encuentran desarrollando un convenio de articulación que permite que los Tecnólogos y Técnicos egresados del SENA puedan continuar con su formación profesional universitaria en pregrado en la modalidad presencial, distancia y virtual. En el caso de la sede de Pereira Departamento de Risaralda, pueden estudiar Administración de empresas, Contaduría pública, Mercadeo y publicidad, y Diseño gráfico. El convenio otorga varios beneficios, entre los que se encuentran: no hay costo de inscripción; descuentos del 10% sobre el valor de la matrícula en los programas presenciales definidos en cada sede del país, el 20% para los programas a distancia y virtual; y reconocimiento del título de tecnólogo en los programas

¹⁰⁷Ibíd.

¹⁰⁸Ibíd.

¹⁰⁹ Ibíd.

presenciales, definidos en cada sede y programas distancia y virtual.¹¹⁰ Con base en estos estudios, se encontró que un 11,5% de egresados continúa algún tipo de estudio de educación superior; de ellos, el 7,4% continúa en una Institución de educación superior (IES), mientras que el 4,2% lo hace en el SENA.¹¹¹

En Colombia, el SENA ha logrado llegar a los lugares más apartados del territorio nacional con sus programas de formación en beneficio de los colombianos; este factor ha incidido en la permanencia de esta institución, por su capacidad de adaptarse para responder a las exigencias de la época.

Es preciso reconocer que en 2014 el SENA abrió 100.000 cupos o matrículas adicionales en coordinación con universidades y con la colaboración del Ministerio de Educación. Esta acción se llevó a cabo como un plan de emergencia para disminuir el desempleo de los jóvenes elevando el número de aprendices para técnicos en el Programa de articulación con la Educación Media; en otras palabras, con los estudiantes de bachillerato de los grados 9, 10 y 11, que estudian en los diferentes colegios públicos a nivel nacional.¹¹²

En relación con esto, el funcionario del SENA “F#3” enfatiza en la importancia de: “Impulsar la formación por ciclos propedéuticos con las universidades de la región, para articular la educación básica y secundaria, formación para el trabajo y superior entre sí, y del conjunto de la educación con el sector productivo”.¹¹³ Esta sugerencia ha sido realizado por algunas entidades de educación superior; como por la Fundación Universitaria del Área Andina, que, en conjunto con los entes gubernamentales de uno de los municipios de Risaralda, realizaron dicha articulación de ciclos propedéuticos para que, en jornada contraria a la que estudiaban, los jóvenes de décimo y once pudieran formarse en asignaturas que correspondían a las que formaban parte del currículo de primer y segundo semestre

¹¹⁰ Fundación Universitaria del Área Andina, “Convenio Sena Profesionalízate con nosotros”, <<http://www.areandina.edu.co/content/convenio-sena#sthash.hLvJbBUd.dpuf>>.

¹¹¹ Observatorio laboral y Ocupacional, “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013” (SENA, 2014).

¹¹²SENA, *Informe de Gestión 2014* (Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, 2014), 7, <http://www.sena.edu.co/transparencia/gestion-de-planeacion/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/L_gestion2014.pdf>.

¹¹³ “F#3”, funcionario, entrevistado por Azucena García Cruz, Pereira, 18 de marzo de 2016.

de Ingeniería de Alimentos; así, al graduarse podían continuar en esta institución con dicha carrera.

Dicho ejercicio fue una estrategia importante, pero los estudiantes de estos grados, difícilmente continúan con su profesionalización. En algunos casos esto ocurre por falta de recursos económicos y, en otros, porque se dedican al negocio de la familia en los pueblos o se dedican al trabajo en el campo.

Si bien se ha observado que el SENA ha implementado varios programas que pueden tener un efecto positivo en la población, ahora es necesario hacer un seguimiento al mercado laboral y observar la inserción de los egresados del SENA, con el fin de saber si la institución está cumpliendo con su objetivo.

Para valorar esta contribución en el mercado laboral, el SENA observó mediante un estudio “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013”, la cantidad de aprendices certificados en el 2013 que se vincularon laboralmente en el 2014. Esta valoración la hizo —a partir del cruce de la base del SENA— Sofía Plus, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del Ministerio de Salud y las bases de matriculados a programas de Educación Superior del Sistema de Información (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional (MEN).¹¹⁴

Según estos datos y observando el objetivo de este capítulo, podemos afirmar que la participación femenina fue mayor que la masculina en una proporción de 56% a 44%. Por su parte, el número de egresados cotizantes¹¹⁵ a la seguridad social del nivel técnico fue mayor en el nivel tecnológico (v. gráfica 2 “Cantidad de egresados en 2013 y cantidad de cotizantes en 2014”).

Los tecnólogos certificados en 2013 tuvieron mayores niveles de inserción en el mercado laboral formal que los egresados de los técnico, operario y auxiliar. En algunas regiones con una industria incipiente, como Arauca y Casanare los operarios y egresados de los niveles operarios y auxiliares fueron empleados en un 100%. En

¹¹⁴ Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano/ SENA, “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013”, 43.

¹¹⁵En este sentido, se considera cotizante aquel egresado que realizó al menos un aporte a seguridad social de salud y pensión en el IV trimestre posterior a la fecha de su certificación. Por ejemplo, si un egresado recibió su certificación en mayo de 2013, entonces se considera cotizante si registró en la base PILA al menos un aporte a seguridad social en abril, mayo o junio de 2014.

cambio, en el Distrito capital, los tecnólogos fueron los más empleados. Estos índices muestran el nivel de desarrollo industrial en las regiones, que demandan cierto tipo de nivel formativo en los trabajadores. Este aspecto no parece ser tenido en cuenta por el SENA para su proyección.¹¹⁶

De igual forma, en el estudio realizado por el SENA, se analizan los aportes de la Agencia Pública de Empleo (APE),¹¹⁷ ente que hace seguimiento laboral a sus egresados, y que a través de ella se registra el porcentaje de egresados que obtienen empleo formal. En la gráfica 3, se encuentra el análisis porcentual de quienes según el nivel de formación utilizaron el APE como sistema de intermediación laboral.¹¹⁸ Los auxiliares y tecnólogos son los que tienen mayor tasa de vinculación (76%) a través APE (v. gráfica 3 “Tasa de vinculación de egresados mediante la APE en 2013”).

A través de la Agencia Pública de empleo (APE) y del Fondo Emprender, el SENA aporta a la reducción del desempleo. Hace esto por medio de la colocación de sus egresados y otras personas inscritas al APE (intermediación laboral) y a través de la creación de empresas con el programa del Fondo Emprender donde se crean empleos potenciales directos (v. tabla 8 “Aporte del SENA a la mitigación del desempleo en Colombia”). Los períodos más relevantes de acuerdo con esta tabla fueron: de octubre a diciembre de 2015, rescató del desempleo el 35,01%, a partir de un total de desocupados a nivel nacional de 1’981.932; de octubre a diciembre de 2014, el 25,90% de un total de desocupados de 1’961.466 a nivel nacional; y, finalmente, de octubre a diciembre de 2013, el 23,31% de un total de 1’952.442 desocupados a nivel nacional.

Si bien el SENA ha instaurado programas beneficiosos para una parte de la población, sus acciones son un esfuerzo parcial que no resuelve un problema estructural como el del desempleo y subempleo. Sin embargo, sí puede ayudar a

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Para información del APE ingrese al enlace: <<https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/>>.

¹¹⁸ Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano/ SENA, “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013”, 43.

¹¹⁸ En este sentido, se considera cotizante aquel egresado que realizó al menos un aporte a seguridad social de salud y pensión en el IV trimestre posterior a la fecha de su certificación. Por ejemplo, si un egresado recibió su certificación en mayo de 2013, entonces se considera cotizante si registró en la base PILA al menos un aporte a seguridad social en abril, mayo o junio de 2014.

disminuir el porcentaje de estos problemas; para ello, debe revisar sus políticas de formación y mantener aquellas que han obtenido un resultado positivo y cambiar aquellas que no lo han hecho. Por ejemplo, es necesario que considere cómo lograr que los programas menos beneficiosos logren mejorar para que sus egresados tengan mayor facilidad en el mundo laboral.

4. Los programas de empresarismo del SENA

Otra estrategia del SENA para combatir el desempleo son los programas de empresarismo: capacitación para la creación de empresas y su financiación a través del Fondo Emprender.¹¹⁹

Antes de analizar la actividad del SENA en relación con el fomento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME), conviene saber que en Colombia, a diferencia de otros países, este tipo de empresas está regulado por la Ley 905 (2004), y se clasifican según los siguientes rangos: mediana, pequeña y microempresa. Esta información nos permite conocer el tamaño de las empresas que se crean por medio del Fondo Emprender, su aporte en el producto interno bruto (PIB) y en la generación en número de empleos según clasificación.

La pretensión institucional con la creación de PyME es lograr que la fuerza de trabajo que no pueda absorber la industria se formalice en empresas capaces de competir en el mercado y captar buena parte de la población desempleada que suele acudir a la economía informal, como vimos antes.

El Fondo Emprender fue creado por la Ley 789 de 2002; donde se lo define como:

Una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por el SENA y cuyo objeto exclusivo

¹¹⁹ El Fondo Emprender es un fondo de capital semilla creado por el gobierno nacional en el artículo 40 de la Ley 789 del 27 de diciembre de 2002: “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”.

El Fondo Emprender se rige por el Derecho privado, y su presupuesto está conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34 de la Ley 789 de 2002, así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.¹²⁰

Según Decreto 3930 en 2006, el SENA redefinió los beneficiarios e incluyó a la población de los Programas Jóvenes Rurales Emprendedores y Jóvenes en Acción.

Con el fin de reconocer el aporte que este programa ofrece a la comunidad laboral y empresarial fomentando las PyME, es básico distinguir que la evaluación de la actividad de las PyME en el mercado internacional ha presentado algunas dificultades, entre las cuales se destaca su corta duración y su alta tasa de mortalidad.¹²¹

En este contexto, la perspectiva del SENA de promover la creación de PyME corresponde a la tendencia de la economía del país, como fuente de empleo posible que debe impulsarse. Con este horizonte, el SENA originó, a través del Fondo Emprender en 2014, la creación de 455 empresas con un cumplimiento del 82% frente a la meta establecida (552); asimismo, se generaron 2561 empleos potenciales, lo cual corresponde a un cumplimiento del 95%, con respecto a la meta de 2687 empleos definidos para la vigencia.¹²²

Las empresas beneficiadas del Fondo Emprender reciben un acompañamiento durante el primer año de ejecución por parte del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)¹²³, quien administra los recursos en ese período con la finalidad de garantizar la condonación de los recursos al finalizarlo. Cada empresario se hace responsable de la empresa, donde comienzan a aparecer debilidades en lo administrativo, técnico, tecnológico, identificación de canales de distribución, competitividad, permanencia en el mercado, entre otros.

¹²⁰ FONDO EMPRENDER, “Qué es Fondo Emprender”, <<http://www.fondoemprender.com/SitePages/QueEsFondoEmprender.aspx>>.

¹²¹ Alexandra Montoya, Iván Montoya y Oscar Castellanos, *Situación de la competitividad de las PYME en Colombia: elementos actuales y retos* (Agronomía Colombiana, 2010), 107-117.

¹²² SENA, *Informe de Gestión 2014*, 11.

¹²³ Encargado por el gobierno nacional para administrar los recursos del programa de Fondo Emprender.

Por los hallazgos identificados en el primer período de acompañamiento, para lograr su fortalecimiento, es necesario que estas empresas creadas menores a un año sean capacitadas en planeación, organización y ejecución de presupuestos, mercadeo, canales de distribución, conceptos básicos de administración contabilidad y análisis financiero, TIC, comercio electrónico, etc.¹²⁴

En la página web del Fondo Emprender,¹²⁵ se presentan los resultados del aporte de este programa con datos acumulados desde el año 2003 hasta la fecha: allí se relacionan el número de empresas creadas a nivel nacional, los municipios beneficiados y el total de recursos invertidos. Algunos de estos datos no coinciden con los que presenta la interventoría SENA-FONADE, pero este sería un tema de otro ejercicio investigativo.

Entre las actividades económicas en que el programa puso su atención para generar empleos entre el 2013 y 2015 están: agricultura, ganadería, caza y silvicultura (v. tabla 9 “Empresas creadas por Fondo Emprender, según actividad económica entre 2013 y 2015”). Por su parte, entre las actividades económicas de empresas creadas por Fondo Emprender en el sector agropecuario, tenemos: cría especializada de ganado vacuno; producción especializada del café; transformación y conservación de pescado y de derivados del pescado; cría especializada de aves de corral; pesca y cultivo de peces en criaderos y granjas piscícolas; producción especializada de frutas, nueces, plantas bebestibles y especias; y producción especializada de hortalizas y legumbres.¹²⁶

Una de las estrategias para el éxito de las pequeñas y medianas empresas consiste en su capacidad de asociación horizontal y vertical, en clúster y en cadenas productivas. Solo las empresas que tienen esta capacidad de asociación tienen perspectivas de éxito, porque pueden garantizar volúmenes suficientes en el mercado internacional, pueden compartir conocimientos que les permitan innovar y competir, pueden dominar los distintos momentos de las cadenas de creación de valor, entre

¹²⁴Xenia Rodríguez Vega, “Seguimiento empresas favorecidas por Fondo Emprender en Santander” (Tesis de Economista, Universidad Industrial de Santander, Facultad de ciencias humanas, Escuela de Economía y Administración, Bucaramanga, 2010), 46, <<http://repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8391/2/133919.pdf>>.

¹²⁵Fondo Emprender, “Indicadores”, <<http://www.fondoemprender.com/SitePages/Indicadores.aspx>>.

¹²⁶FONDO EMPRENDER, *Convocatoria Nacional No. 42*, 2015.

otros factores. De modo que la mortalidad de las empresas fomentadas por el Fondo Emprender debe ser amortiguada precisamente por la capacidad asociativa que debe ser promovida por la entidad.

Desde la creación del Fondo Emprender en el año 2002 hasta agosto del año 2015, han apoyado 4.557 nuevas iniciativas empresariales con un total de recursos asignados de más trescientos diez mil millones de pesos (\$310'000'000.000), y han generado 15.759 empleos verificados por la interventoría SENA-FONADE 2015.¹²⁷ Este es el caso del emprendedor entrevistado “EMP#1”, quien fue uno de los favorecidos del Programa Fondo Emprender en el año 2006; él señala lo siguiente:

En el año 2005 y 2006 nos presentamos al programa FONDO EMPRENDER, donde recibimos el apoyo de la unidad de emprendimiento, para la formulación del plan de negocios, siendo en el 2006 acreedores del capital semilla por \$59'000.000., para la compra de maquinarias, operación del negocio, entre otros. A partir de ese año nos hemos mantenido en el mercado (10 años) arrancamos con un colaborador siendo un total 3 personas. En la actualidad somos un total de 40 personas en la empresa.

En la vida del emprendedor existen muchos retos y que aún tenemos para podernos mantener en el mercado. Cada vez el reto es más grande ya que al posicionarnos como empresa también debemos de crecer internamente, como: en infraestructura, organización, talento humano, competencias de las personas, tecnología, administración financiera y contable.¹²⁸

La información presentada a partir de los datos de la APE¹²⁹ es útil para los empresarios interesados en conocer la oferta de personas que buscan trabajo en las diferentes ocupaciones; para los orientadores vocacionales; y para las personas que buscan empleo. Estos datos les permiten conocer la cantidad de personas con las que

¹²⁷ SENA-FONADE, *Sistema de Información Fondo Emprender* (2015), <<http://www.fondoemprender.com/SitePages/Indicadores.aspx>>.

¹²⁸ “EMP# 1”, emprendedor, entrevistado por Azucena García Cruz, Pereira, 11 de marzo de 2016.

¹²⁹El Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano del SENA, a partir de la información recolectada a través la Agencia Pública de Empleo (APE) en el marco de la operación estadística “Tendencia Nacional y Regional de las ocupaciones - TO” suministra la información que permite medir el comportamiento de las ocupaciones a nivel nacional y departamental, con base en el registro de inscritos (personas que buscan empleo), vacantes (requerimientos de recurso humano por parte de las empresas) y colocados (vinculaciones laborales exitosas), con el fin de orientar las acciones de formación relacionadas con la calificación, recalificación y certificación de competencias del recurso humano así como las acciones de orientación profesional y las políticas para la reducción del desempleo friccional (por rotación y búsqueda)”. SENA, *Informe de gestión 2014*, 50, <http://www.sena.edu.co/transparencia/gestion-de-planeacion/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/I_gestion2014.pdf>.

compiten en el mercado laboral, las ocupaciones donde se presentan nuevas oportunidades de trabajo en las regiones y la necesidad de capacitación para superar las barreras para ingresar al mercado laboral.

Hasta aquí, puede decirse que el SENA hace un aporte a la formación de la fuerza laboral para las empresas. De todas formas, aún quedan por evaluar aspectos como la suficiencia y la oportunidad de este servicio, frente a otro tipo de alternativas. Es importante, entonces, mirar desde otra perspectiva a esta gestión trasegada durante varias décadas. Lo lleva a plantear la siguiente pregunta: ¿Es necesaria una reingeniería a la dinámica operativa del SENA, a la formación por competencias laborales que realiza para las empresas?

De acuerdo con la perspectiva de formular una posible reingeniería para el SENA, cabe anotar que esta acción reestructuradora no debe pensarse en función de una concepción económica del Estado, como lo pretende la perspectiva neoliberal, sino de una evaluación, como la que ha hecho Planeación Nacional (CONPES 2945 1997) (CONPES 81 2004). Adicionalmente, debe estar ligada a la eficiencia del sistema de capacitación para el trabajo que imparte el SENA, a su rendimiento en términos de aporte a las empresas y a la propia fuerza laboral, y a su capacidad de adaptación a las exigencias de la globalización y de la actualización de la producción en el país. Para plantear cualquier reforma a la institución, es preciso revisar el sobredimensionamiento de su tamaño y de las coberturas, más allá de las cifras oficiales de los informes de gestión.

Es importante mencionar que el monopolio del SENA en Colombia y el manejo político de su nómina son factores que despiertan frecuentes críticas a la institución, cuya validez es preciso evaluar con precaución. En esta perspectiva de reingeniería, se precisa una revisión de la eficiencia institucional en términos de costo/beneficio —es decir, si se está logrando los objetivos—, puesto que el tamaño de las instituciones suele aumentar la burocracia y puede hacer pesados y lentos los procesos administrativos.

El llamado “gigantismo”¹³⁰ del SENA es una expresión acuñada en una disertación de la ex directora de esta institución Dra. Gina Parody en 2013, en la cual indica que: “el gigantismo, la confusión en las modalidades de formación, las deficiencias en la cobertura y en la calidad, son los grandes problemas del SENA”. Por lo tanto, es necesario mejorar el funcionamiento y diseñar un nuevo sistema de formación para el trabajo.¹³¹

Estas miradas requieren hacer una evaluación específica a una entidad que apuesta a mejorar la calidad de vida de jóvenes, adultos y empresarios, pero que a la vez deben estar evolucionando iniciativas en pro del fin para el cual fue creada.¹³² Vinculado a este tema, FEDESARROLLO expresa:

La acción del SENA es benéfica. Las personas egresadas de cursos largos de la institución mejoran su probabilidad de estar empleados, su ingreso y su capital social. Estos resultados contrastan con aquellos de otros estudios que proponen debilitar el SENA, con el argumento de que su rentabilidad social es muy baja e, incluso, inferior a la de las instituciones públicas y privadas que realizan una actividad similar. En lugar de marchitar al SENA, la política pública debería contribuir a su fortalecimiento. Indudablemente, en este proceso el SENA debe mejorar su eficiencia. [...] ¹³³

El SENA tiene una incidencia positiva en el desarrollo del capital social en Colombia. Por tanto, el Estado y la institución deben hacer esfuerzos conjuntos tendientes a mejorar la calidad de los servicios y la ampliación de las coberturas, teniendo en cuenta el reducido acceso de los jóvenes a educación, especialmente aquella de carácter público.¹³⁴

En relación con lo anterior, el funcionario del SENA entrevistado “F#3” hace una mirada desde esta crítica, expresando sugerencias en beneficio de los actores rurales relacionados con la institución:

Se debe plantear un debate amplio nacional al interior del SENA sobre el carácter estratégico de la Formación profesional integral (FPI) relacionada con el

¹³⁰ El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se mantuvo por la fuerza de la inercia y durante más de medio siglo (entre 1957 y 2012), gracias al monopolio de recursos públicos provenientes de los aportes parafiscales (2 % de la nómina de empresas). Esta inercia condujo a un gigantismo institucional. Victor Manuel Gómez, “La formación para el trabajo en Colombia: un nuevo SENA es necesario y posible”, *Revista Razón Pública*, 2 de septiembre de 2013, <http://iep.udea.edu.co:8180/jspui/bitstream/123456789/120/1/G%C3%B3mez_2013.pdf>.

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² SENA y Universidad de los Andes, “Nueva cultura organizacional en el Sena” (1996), <repositorio.sena.edu.co/.../nueva_cultura_organizacional_en_el_sena.pdf>.

¹³³ Alfredo Sarmiento y FEDESARROLLO, “Evaluación del impacto del SENA en el capital social de los egresados” (2015), 1, <<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/315?mode=full>>.

¹³⁴ *Ibíd.*, 124.

sector rural. Con el propósito de avanzar en el diseño y aplicación efectiva de competencias en los procesos de fortalecimiento del capital humano, que impulsen con pertinencia la empleabilidad en el sector agropecuario del país.

Reenfocar la FPI con componentes de bilingüismo, investigación aplicada, desarrollo e innovación tecnológica, biocomercio, biotecnología, nanotecnología, investigación en ciencias sociales, que exploren alternativas de desarrollo del sector.¹³⁵

A esto, se podría añadir el problema de politización y burocracia que se viene generando en los últimos tiempos, donde hay un manejo político en los nombramientos de cargos, que acrecientan la corrupción.

Apoyando la situación en mención, el Diario El Tiempo del 6 de abril de 2003, relata en su artículo titulado “Saqueo al SENA”, que nueve días atrás un grupo de fiscales de la Unidad Anticorrupción irrumpió en las oficinas del Sena, Regional Bogotá: “Su misión, hacer efectivas 14 órdenes de captura contra igual número de funcionarios acusados de impulsar contratos irregulares por más de 2.000 millones de pesos”. De igual forma, señala que la cadena de irregularidades es tal, que “el Gobierno está inquieto respecto del destino de los más de 500 mil millones de pesos que la entidad ha venido manejando anualmente”.¹³⁶

El Diario Espectador menciona un caso similar en un artículo en 2010 sobre casos de politización en la entidad: cuando Aleida Murillo, presidenta del Sindicato de Empleados Públicos del Sena (SINDESENA), manifiesta que “para poder vincularse con la institución, las personas tenían que tener un visto bueno de ellos”.¹³⁷

Ramírez menciona que este fenómeno se suele tratar mediante la carrera administrativa, que consiste en que los funcionarios seleccionados no pueden ser removidos de sus cargos libremente, de modo que, el principio es que si los funcionarios duran más que los dirigentes, estos no pueden disponer de los cargos a su antojo. Pero este sistema de carrera administrativa tiene dos inconvenientes que han sido analizados profusamente. El primero de ellos es que los funcionarios se

¹³⁵“F#3”, funcionario, entrevistado por Azucena García Cruz, Pereira, 18 de marzo de 2016.

¹³⁶ “Saqueo al SENA”, *Diario El Tiempo*, 6 de abril de 2003, <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1033021>>.

¹³⁷ “El Sena ¿fortín político o éxito educativo?”, *Diario El Espectador*, 24 de abril de 2010, <<http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso199835-el-sena-fortin-politico-o-exito-educativo>>.

despreocupan de su actualización profesional y técnica porque sienten que tienen el puesto asegurado. El segundo es que las políticas trazadas por la administración y la dirección de la entidad se cumplen solo a medias, porque el cumplimiento depende de la discrecionalidad de los funcionarios.¹³⁸

En el caso del SENA, este problema es mucho más sensible porque esta es una entidad que requiere de gran agilidad en la actualización técnica y tecnológica, una permanente renovación de los conocimientos de los docentes y una coherencia en la aplicación de las políticas de capacitación que no pueden depender de la simple experiencia de los docentes o de fricciones entre la dirección y la planta de instructores.

La privatización de la capacitación laboral no soluciona todos los problemas, como no lo ha hecho en los servicios públicos privatizados. Además, la corrupción no se soluciona con la privatización, puesto que la empresa privada es quizás más susceptible de corrupción, puesto que no está sometida a procesos democráticos en su interior.

En relación con este tema, el Diario el Pílon en su artículo “El SENA se compromete a luchar contra la corrupción”, del 16 de febrero de 2016, presenta una declaración del actual Director General del SENA Alfonso Prada Gil (desde el 20 de agosto de 2014). Este se compromete a seguir fortaleciendo la Oficina de Control Interno del SENA y a realizar ferias de transparencia dentro de la entidad.¹³⁹

Por tanto, en presencia de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de Colombia y la Procuraduría General de la Nación, los servidores del SENA se comprometieron de manera formal a fortalecer las prácticas de anticorrupción que existen al interior de la entidad. También, de forma simultánea, en las 33 regionales de todo el país, los directores regionales y los subdirectores de los centros de

¹³⁸ Juan Manuel Ramírez, “La carrera administrativa en Colombia, análisis y perspectivas” (tesis, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 2011), 36, <<http://www.bdigital.unal.edu.co/4551/1/940362.2011.pdf>>.

¹³⁹ “El SENA se compromete a luchar contra la corrupción”, *Diario El Pílon*, 16 de febrero de 2016, <<http://elpilon.com.co/el-sena-se-compromete-a-luchar-contra-la-corrupcion/>>.

formación firmaron el “Pacto de Integridad y Transparencia”, donde se comprometen a “ser cada día más transparentes, eficientes e idóneos” en sus actos.¹⁴⁰

De modo que es importante que se cumpla que cuando los directivos lleguen a ocupar un cargo público se sometan a una selección técnica y rigurosa; lo mismo debe ocurrir con las vacantes en la planta de docentes e instructores, para que no se disponga de ellas para pagar cuotas políticas. Es necesario crear una cultura que modifique los viejos esquemas del clientelismo político,¹⁴¹ con base en un pacto político que pueda ser regulado también políticamente, para erradicar la corrupción relativa a la adjudicación de los cargos públicos.

Pasando a otro ítem de evaluación, cabe señalar la impronta de medir la calidad de los programas, especialmente de los técnicos y los tecnológicos, con el fin de encontrar el ajuste de las tecnologías que maneja la institución en relación con las exigencias de los conocimientos requeridos por las empresas, con una óptica externa. Por el momento, el SENA cuenta con un sistema interno de evaluación, pero la mirada externa brindaría objetividad dadas las condiciones de corrupción que se han presentado al interior. La valoración y seguimiento efectivo deben trazar parámetros de acuerdo con evaluadores internacionales que le otorguen a la entidad un baremo que le ayude a ajustar sus proyectos, sus sistemas técnicos y sus procesos pedagógicos.

Finalmente, es necesario revisar la eficiencia del Fondo Emprender con respecto a las empresas exitosas y la capacidad de asociación de las empresas creadas. Las cifras de eficiencia administrativa ligadas a la creación de empresas a través del Fondo Emprender no pueden ser evaluadas solo por el número de empresas creadas, sino por la cantidad de empresas que permanecen en el tiempo. Como se vio, una de las principales dificultades de exportación de las PyME es justamente la corta vida de las empresas que no permite garantizar suministros de productos a largo plazo.

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ “El clientelismo político es un intercambio extraoficial de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral”. “Clientelismo político”, Wikipedia, <https://es.wikipedia.org/wiki/Clientelismo_pol%C3%ADtico>.

Por esto, se deben aplicar dos correctivos para que el empresarismo sea realmente una contribución a la disminución del desempleo. El primero es hacer un acompañamiento prolongado de las empresas creadas y el segundo es promover y fomentar la asociación de las empresas en clúster y en cadenas productivas.¹⁴² Solo así es posible potenciar el rendimiento del capital y garantizar una estabilidad que las empresas individuales no tienen.

Algunas de las críticas al funcionamiento del SENA se inspiran en la idea neoliberal de alivianar el Estado y privatizar los servicios públicos, incluida la educación. Podría pensarse, no obstante, que se trata de un problema administrativo y no de tamaño, puesto que las dimensiones de la institución han reportado, más bien, capacidad de expansión y de maniobra en su recomposición tecnológica y pedagógica.¹⁴³

Se dice, también, que el SENA tiene serias falencias y trabas que evidencian cómo algunos intereses de tipo corporativo y privado han incidido sobre ella.¹⁴⁴ Lo que plantea esta crítica es la injerencia de factores externos a la institución como la política o los intereses económicos. La distribución del cuantioso presupuesto del SENA entre las regionales suscita sospechas en algunos, por los criterios que, en ocasiones, favorecen con la destinación presupuestal a unos departamentos: “La asignación presupuestal del SENA es incierta, más podría serlo la calidad académica e idoneidad de su ejército de metodólogos e instructores. ¿A ellos quién los evalúa y con qué parámetros? Lo mismo podría decirse de sus millones de aprendices”.¹⁴⁵

Y el debate sobre políticas, la mayoría de las veces, enfatiza en la reforma de las instituciones públicas de capacitación, en lugar de enfocarse en el conjunto más

¹⁴² Alexandra Montoya, Iván Montoya y Oscar Castellanos, *Situación de la competitividad de las PyME en Colombia: elementos actuales y retos* (Agronomía Colombiana, 2010), 107-117.

¹⁴² SENA, *Informe de gestión 2014*, 11.

¹⁴³ Magliore Sepulveda Peñalosa, “Propuesta para el mejoramiento de la atención al sector empresarial y recaudos de ingresos en el SENA Regional Norte de Santander” (tesis de especialización en Finanzas, Escuela Superior de Administración Pública, 1999), <<http://bit.ly/2cG7YfV>>.

¹⁴⁴ Santiago Mejía, *La formación profesional en Colombia. El caso del SENA* (Bogotá: CINTERFOR/OIT Serie Diagnóstico, 2006), 266.

¹⁴⁵ Oskar Nupia, “EL SENA: un juego de plata y no se sabe cómo se distribuye” (2014), <<http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-sena-un-juego-de-plata-y-no-se-sabe-como-se-distribuye-46943>>.

amplio de las prácticas que establecen la manera en que los empleados adquieren y aplican nuevas habilidades.¹⁴⁶

Para resumir, puede decirse que los programas del SENA sí han ayudado a mitigar el problema del desempleo en Colombia; no obstante, en el país, aún subsisten algunos problemas en el funcionamiento de la formación laboral, tales como:

Falta de pertinencia de la formación frente a las necesidades del entorno productivo;

Ausencia de mecanismos para garantizar factores de calidad de la oferta relacionados con el diseño curricular, la formación de docentes, los procesos de formación y evaluación;

Inexistencia de mecanismos de seguimiento de los egresados para determinar el impacto de la formación.¹⁴⁷

El aporte del SENA se puede observar en la creación de sus programas de formación gratuitos, como los programas de formación titulada —técnicos, tecnológicos, auxiliares y operativos—. También lo ha hecho a través de los cursos complementarios para la actualización de la mano de obra ocupada y para quienes estén buscando empleo; con los cursos de bilingüismo, que les permite ser a los egresados ser más competitivos en el mercado laboral; y con los programas de emprendimiento para la creación de nuevas empresas con productos y servicios innovadores por medio del apoyo económico del programa del Fondo Emprender.

A pesar de que se pueden determinar muchos beneficios provenientes de las acciones de esta institución, es necesario remarcar que también hay falencias que deben ser solucionadas: desde los intereses políticos al interior del organismo que no se centran en ayudar a la sociedad, sino en obtener beneficios individuales; hasta la necesidad de revisar los programas de formación para ofrecer educación que, si bien ayude a las personas a obtener empleo y seguridad social, no se centren únicamente en este objetivo, sino también en permitir el desarrollo personal. A su vez, para que el SENA pueda promover la inserción y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyen en el desarrollo social, económico y tecnológico del

¹⁴⁶Ibíd.

¹⁴⁷ Ministerio de Educación de Colombia, *Educación no formal*, 13.

país, debe realizar un seguimiento constante al mercado laboral para conocer las nuevas necesidades en perfiles profesionales y medir la inserción de los formados en el SENA.

Conclusiones y recomendaciones

En los últimos años, a medida que los países de América Latina adoptan el modelo de desarrollo neoliberal, la apertura y la incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, la capacitación laboral se ha transformado de instrumento tradicional de política pública hacia el mercado laboral en una variable estratégica central, por su incidencia en la productividad y en la competitividad. Como lo indica la OIT en su recomendación 195 de 2004: “la Formación Profesional, contribuye al crecimiento personal y colectivo, así como al crecimiento de las empresas y de la economía”; por estos motivos, “se convierte en un instrumento de lucha contra el desempleo y contribuye a la exclusión social”.¹⁴⁸

El Sistema de Capacitación en América Latina se ha sintetizado en tres modelos de políticas de capacitación laboral: el institucional tradicional, el Estado regulador y promotor y el modelo mixto. Los sistemas de capacitación laboral procuran integrar las acciones públicas y privadas mediante directrices que las ordenan, relacionadas con la educación, la regulación de las relaciones capital-trabajo, las políticas salariales, las políticas tributarias y las de inversión y gasto público. Sin embargo, generalmente, este tipo de formación recibe la influencia de los entornos políticos, socioeconómicos y culturales que fortalecen o minimizan a las instituciones y las empresas. Por esta razón, es necesario que exista una articulación entre los actores (empresarios, Estado, trabajadores, capacitadores, gremios) para buscar una solución de reestructuración del sistema que beneficie a todos.

Organizaciones como la OIT buscan por medio de pactos —como el “Pacto Mundial Para el Empleo”— que los países se comprometan a implementar en sus países planes de recuperación que apoyen al trabajo: ayuda para preservar empleos dando prioridad al crecimiento del empleo, protección social, apoyo a la formación para los desempleados y aquellos con mayores riesgos de quedar sin trabajo.

¹⁴⁸ OIT, “Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente” (2004), <http://www.oei.es/etp/recomendacion195_oit.pdf>.

En relación con esto, la capacitación se convierte en una herramienta que permite promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo. Además, ayuda a incrementar la productividad, la competitividad nacional, la adaptación a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía.

La globalización ha hecho que en América Latina se dinamicen actividades como la tercerización de la economía, lo que lleva a que los estudiantes trabajen en otras áreas para las que no fueron formados, por la falta de empresas que demanden personal en su línea de conocimiento. También ha producido que, por motivos de políticas comerciales con tratados de libre comercio, ingresen mercancías con precios más bajos y la empresa nacional no puede competir con eso. Todos estos factores afectan al mercado laboral.

Por consiguiente, se vuelve necesario incrementar la calidad de la educación más que la cantidad de personas educadas, desarrollar tecnología propia, con investigación científica y tecnológica: para crecer hay que ser productivos y para ser productivos la capacitación es un factor importante. Los Sistemas de Capacitación Laboral (SCL) deben ofrecer programas de formación que logren que los egresados sean buscados por las empresas, tanto por los conocimientos que tienen como por las competencias adquiridas en el proceso de formación.

Por otro lado, el nuevo orden económico mundial hegemónico en todos los ámbitos sociales exige una educación que forme a las personas en las competencias que las empresas nacionales y multinacionales necesitan. Adicionalmente, el sistema educativo puede formar parte del mundo de los negocios del que es posible obtener beneficios económicos. No obstante, la participación del Estado en la formación para el trabajo es necesaria, ya que, si no, la disponibilidad de mano de obra calificada sería ineficiente.

En Colombia, el SENA, como parte del Ministerio de Trabajo, aporta mano de obra calificada, capacitando en forma gratuita el capital humano de las industrias y las empresas. Hace esto con el fin de formar competencias en quienes están desempleados para que puedan ingresar al mercado laboral y actualizarlos en

conocimientos y técnica a los que estén laborando. Este organismo cumple la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos. Ofrece y ejecuta la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. De esta manera, fortalece al sector productivo del país, con proyectos de desarrollo tecnológico, innovación y competitividad; y, con el programa de emprendimiento, crea empresas para generar nuevos empleos.

Con base en los datos del estudio “Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013”, se puede concluir que el SENA ha contribuido al ingreso de los aprendices al mercado laboral por medio de los programas estratégicos para la formación para el trabajo. En efecto, hay programas del SENA que conllevan a mejores incentivos de ingresos a los aprendices, ya que, al formarse en carreras que tienen poca demanda laboral, hay mayor posibilidad de ubicarse fácilmente en una empresa. Adicionalmente, al ser carreras poco ofrecidas por otras instituciones educativas, hay poco personal preparado en dicha especialidad.

En cambio, existen programas menos favorables para los egresados donde reciben ingresos promedios bajos. Dicha situación se debe en primer lugar a la estructura empresarial (PYME) que lamentablemente tienden a no valorar la formación obtenida por los egresados en determinadas áreas específicas, pues, al existir numerosa mano de obra calificada en esa área, tienden a pagar poco al trabajador.

Los egresados que utilizan la APE o Intermediación laboral del SENA, para conseguir empleo, logran vincularse al mercado laboral de una forma efectiva, a diferencia de los que no lo utilizan. Esto indica que, en la medida que la institución realice esfuerzos para que los egresados se registren a la plataforma de la APE, mayor será la probabilidad de que se vinculen al mercado laboral después de recibir su certificación.

Lamentablemente, no existe una vinculación clara, precisa y directa entre los planes de desarrollo municipales que generan políticas de empleos y los procesos de

formación brindados por el SENA. Como consecuencia, los egresados del SENA que no cuentan con una infraestructura propia o familiar para crear negocio propio en el campo, al no encontrar oportunidades de empleo en los municipios, tienen que emigrar a la ciudad en búsqueda de trabajo.

Aunque se han hechos grandes esfuerzos en la educación virtual en Colombia todavía falta equipar puntos donde los pobladores rurales puedan capacitarse en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Debido a la falta de señal de internet, computadores e infraestructura, se mantiene a esta población desactualizada en información y oportunidades. Por eso, las instituciones dedicadas a la formación laboral se basan en las necesidades de capacitación expresadas por los empresarios, lo que incluye el uso de las TIC. En efecto, en todos los países es común encontrar hoy día que la oferta de la formación para el trabajo ha venido creciendo considerablemente, generando un impacto social y económico que abre nuevas oportunidades para quienes ya están empleados y también para quienes no están en el mercado laboral.

En el contexto actual, el campo de la formación profesional —como los demás sectores de la educación— están en un desarrollo constante, puesto que por la información y el conocimiento que imparten debe innovar y actualizarse frecuentemente. Ante la exigencia de la globalización, debe hacerlo para poder incorporar más usuarios (estudiantes y empresarios), más recursos y mecanismos para cubrir la necesidad de capacitación del mercado laboral.

La realización de este trabajo ha permitido tener una visión amplia de lo que el SENA proporciona a nivel de capacitación laboral. Por lo cual, se plantean las siguientes recomendaciones:

Es importante que se mejore el proceso de inducción y capacitación de instructores SENA de planta y contratistas, para que se mantengan actualizados según su especialidad y en las tecnologías; así como mantener la calidad del aprendizaje, mejorar la cobertura y condiciones básicas para la formación.

Además, se debe generar un acompañamiento riguroso a las empresas creadas por el FONDO EMPRENDER, con asesorías en estudios de mercado, publicidad y presupuestos, ya que después de que les aprueban la condonación, quedan

indefensas. Por lo que es recomendable crear una página virtual exclusiva para las empresas creadas por este fondo, donde se presente información sobre ruedas de negocios, capacitación estratégica, información actualizada de la tecnología en el mundo, alianzas productivas, información financiera, publicidad de sus productos, etc. En este espacio los empresarios podrán intercambiar inquietudes y hacer alianzas entre ellos para mejorar sus negocios y ser más competitivos a nivel nacional e internacional.

Se precisa también fomentar la investigación mediante la conformación de grupos de investigación en el SENA, en alianzas con universidades y empresas, que realicen proyectos de investigación, sobre la capacitación laboral femenina y otros temas. Esto se debe hacer con el propósito de promover proyectos que permitan el emprendimiento e ideas de negocios para la generación de empleos, estudios de mercados para diversos sectores productivos, cartillas técnicas, entre otros, elaborados por los aprendices de los distintos programas, que sirvan como fuente de información nacional e internacional, mediante un repositorio institucional.

Este tipo de ejercicio posibilita que el SENA llegue a replantear los procesos de formación teniendo en cuenta los resultados de confrontar la demanda y la oferta de programas; con ello, se debe buscar focalizar los esfuerzos en aquellos que tengan mayor aceptación en el mercado laboral. Así, se podrá lograr acentuar el estudio de la capacitación laboral y cómo funciona las competencias laborales para estudiantes y docentes en diferentes niveles: solo información o profundizar en su conocimiento.

En este apartado, es importante mencionar las recomendaciones presentadas por el aprendiz “AT#1” egresado de Tecnología en gestión bancaria de entidades financieras período 2014-2016. Esto se debe a que, además de ser pertinente, puede dar luces a propuestas de cambio o de mejora en los procesos de capacitación:

El SENA se debe enfocar más en el desarrollo de ideales y emprendimiento de los jóvenes y no en brindar un empleo como practicante, creo que se debe explotar mucho más el conocimiento e imaginación de la generación joven, de igual forma, en el emprendimiento y la creación de nuestra propia empresa, incremento de la inteligencia financiera, más lo personal pues de nada sirve trabajar en algo en lo que no se vibra con toda la energía.

Finalmente, como última recomendación, es prioritario que se dé continuidad al seguimiento de los egresados, para saber si lograron insertarse en el mercado laboral. Para ello, se deben tomar en cuenta aspectos como: si el empleo corresponde al título obtenido; si es contrato a término fijo o indefinido; el tiempo en que está cesante el egresado; número de hombres o mujeres contratados; etc. Esto se debe llevar a cabo para determinar elementos de los programas del SENA que estén fallando para cumplir con su objetivo primordial; además, de esta forma, se pueden buscar alternativas para que los que no tengan empleo se vinculen al mundo laboral por medio de programas alternos de promoción para egresados desempleados del SENA y políticas de empleo que genere el gobierno.

Bibliografía

- Ariza Ramírez, Natalia. *Sistema de Educación Terciaria*. Ministerio de educación, 2013. <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-323714_presentacion_1.pdf>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- Bobbio, Norberto. *Pensar la democracia*. México: UNAM, 2007.
- Butler, Josh. “Desempleo juvenil real sería muy superior a cifras de la OIT”, Inter Press Service, 9 de febrero de 2015. <<http://www.ipsnoticias.net/2015/02/desempleo-juvenil-real-seria-muy-superior-a-cifras-de-la-oit/>>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- Cabrera Onavis, Carmelo. “Problemática y desafío de la educación vinculada al trabajo en el marco de la propuesta neoliberal”. 1993. <<http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-1993-3/ensayo1.pdf>>.
- Castañeda, Carlos y otros. “Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA”. *Documentos de Trabajo (Working Papers)*, No. 53 (octubre, 2010). <<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/242>>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- CEPAL. *Globalización y Desarrollo*. Brasilia: ONU, 2002. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/S2002024_es.pdf?sequence=2 página 13>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- CEPAL/OIT. “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”. 2014. <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37119-coyuntura-laboral-en-america-latina-y-el-caribe>>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- CINTERFOR. *Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe*. 2001. <file:///C:/Users/Compaq/Downloads/modernizacion_formacion_profesional_AL_cinterfor.pdf>. Consulta: 13 de mayo de 2015.

- Confederación de Cooperativas de Colombia “Confecoop”. “Jóvenes Rurales Emprendedores más liderazgo para el campo”. 2014. <<http://confecoop.coop/index.php/actualidad-2014/2947-co-operatives-united-366>>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- DANE. “Mercado laboral”. <<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- Dávalos, Pablo. “Neoliberalismo político y Estado social de derecho”. 2008. <<http://www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación, 2010. <http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_PlanNacionalDesarrollo.pdf>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Dieterich, Heinz. “Globalización y educación: la ideología”. 1996. <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934889.pdf>>. Consulta: 15 de septiembre de 2016.
- El Observatorio de la Universidad Colombiana. *¿La reforma que el Gobierno proyecta es el comienzo de la privatización de la educación superior?*. 2011. <http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1876:ila-reforma-que-el-gobierno-proyecta-es-el-comienzo-de-la-privatizacion-de-la-educacion-superior&catid=16:noticias&Itemid=198>. Consulta: 13 de mayo de 2015.
- Enara, Echart. *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.
- Fabara, Eduardo, Miryam Ochoa y Juana Carrizosa. *Hacia la integración educativa*. Bogotá: Secretaría del Convenio Andrés Bello, 2000.
- Ferragoli, Luigi. *Norberto Bobbio Teórico del Derecho y la Democracia*. México: UNAM, 2007. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr3.pdf>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.

- FONDO EMPRENDER. “Convocatoria Nacional No. 42”. 2015
<<http://www.fondoemprender.com/SitePages/Indicadores.aspx>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Foucault, Michel. “Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)”. México: Fondo de la Cultura Económica, 2007.
<<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario/nacimiento%20biopolitica.pdf>>. Consulta: 15 de septiembre de 2016.
- Fundación Universitaria del Área Andina. “Convenio Sena Profesionalízate con nosotros”. <<http://bit.ly/2d4VbBV>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Garay, Luis Jorge. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: DNP, 1998.
- García López, José Manuel. “El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño del recurso humano en las organizaciones, en Contribuciones a la Economía”. 2011.
<<http://www.eumed.net/ce/2011b/jmgl.html>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Huertas López, Flor. “Inversión social en el sector agropecuario de 2010 a 2013 en Colombia”. 2014. <<http://bit.ly/2cvdXWY>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Huneuus, Cristóbal, Cecilia de Mendoza y Graciana Rucci. *Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos Públicos para la capacitación de trabajadores de América Latina y el Caribe*. BID, 2013.
<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37540685>>. Consulta:
- ICECCT. *Capacitación y productividad: Tendencias actuales*. México: Secretaría del Trabajo del Gobierno del Estado de Nuevo León, 2014.
<http://www.productividadlaboral.gob.mx/Presentacion/Archivo/PublicacionesEspecializadas/Capacitacion_y_Productividad.pdf>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Katz, Claudio. “Neoliberales en América Latina I. Ortodoxos y convencionales”. 2014. <<http://katz.lahaine.org/?p=239>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.

- Locke, John. “Ensayo sobre el gobierno civil”. 2007. <<http://www.altillo.com/exámenes/usal/filosocypol/filosocypol2007resulockeros.asp>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Márquez, Gustavo. *Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de investigación, 2001. <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441977>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Martínez, Astrid. “Políticas sectoriales y horizontales en la estrategia de competitividad en Colombia (1994-2010)”. En Astrid Martínez y José Ocampo, *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*, 41-56. Bogotá: Coalición para la promoción de la industria colombiana, 2011. <<https://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adticaindustrialdenuvegeneracic3b3n.pdf>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Martínez, Juan Bautista y J. L. Aróstegui. *Globalización de los discursos de calidad y evaluación y su impacto en la identidad del profesorado Globalización, posmodernidad y educación. La calidad como coartada neoliberal*. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía, 2008.
- Mejía, Santiago. *La formación profesional en Colombia. El caso del SENA*. Bogotá: CINTERFOR/OIT Serie Diagnostico, 2006.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Bancoldex. *Programa de transformación productiva. Informe ejecutivo*. 2012. <https://www.ptp.com.co/documentos/2012_0802_Informe_Gestion_PTP.pdf>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- Ministerio de Educación de Colombia. *Acuerdo No. 0001 de 2006, por el cual se adopta el reglamento operativo de la comisión de calidad de la formación para el trabajo CCAFT*. 2006. <http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-213779_archivo_pdf_reglamento.pdf>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- . “Foro internacional: La educación para el trabajo y el desarrollo humano como escenario de calidad para el crecimiento y proyección de capital

- humano”. <<http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-314295.html>>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- . *Ley 115 de Febrero 8 de 1994*. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf>. Consulta: 18 de noviembre de 2015.
- . *La educación no formal*. Ministerio de Educación, 2010. <<http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-236469.html>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- . “Capital humano motor de los sectores locomotora”. Observatorio laboral para la educación, 2011. <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/articles347696_recurso_1.pdf>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Ministerio de Trabajo de Colombia. “Abecé de la Ley de Formalización y Generación de Empleo ‘Ley de Primer Empleo’ ”. <<http://www.mintrabajo.gov.co/empleo/abece-ley-de-primer-empleo.html>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Montoya, Alexandra, Iván Montoya y Oscar Castellanos. *Situación de la competitividad de las PyME en Colombia: elementos actuales y retos*. Colombia: Agronomía Colombiana, 2010.
- Nupia, Oskar. “EL SENA: un jurgo de plata y no se sabe cómo se distribuye”. 2014. <<http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-sena-un-jurgo-de-plata-y-no-se-sabe-como-se-distribuye-46943>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano y SENA. *Seguimiento a la vinculación laboral formal en 2014 de los egresados SENA certificados en 2013*. Colombia: SENA, 2014.
- Observatorio Laboral y Ocupacional y Programa SENA. *Noti emplea*, Boletín No. 36. 2014. <<http://observatorio.sena.edu.co/Content/pdf/noti201411.pdf>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- OIT. “Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente”. 2004.

- <http://www.oei.es/etp/recomendacion195_oit.pdf>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- , “Desempleo afecta a 240 millones de personas”. 2009. <<http://mamvas.blogspot.com.co/2009/09/desempleo-afecta-240-millones-de.html>>.
- OIT y CINTERFOR. “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. SENA. Colombia”. 2016. <<http://www.oitcinterfor.org/experiencia/sistema-nacional-formaci%C3%B3n-trabajo-sena-colombia>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Ramírez, Juan Manuel. “La carrera administrativa en Colombia, análisis y perspectivas”. Tesis, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 2011. Rodríguez Vega, Xenia, “Seguimiento empresas favorecidas por Fondo Emprender en Santander”. Tesis de Economista, Universidad Industrial de Santander, Facultad de ciencias humanas, Escuela de Economía y Administración, Bucaramanga, 2010. <<http://repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8391/2/133919.pdf>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Ruíz-Devesa Domenec, Juan José Llisterri, Nicolo Gligo y Oriol Homs. *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2014. <<http://bit.ly/2cGxNvI>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Saavedra, Juan Esteban, y Carlos Medina. “Formación para el trabajo en Colombia”. *Borradores de Economía*, No. 740, Banco de la Republica de Colombia, 2012.
- Sarmiento, Alfredo y otros. “Evaluación del impacto del SENA en el capital social de los egresados”. 2015. <<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/315?mode=full>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- SENA. *Informe de Gestión 2014*. Bogotá: Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, 2014. <<http://bit.ly/2dnh0fl>>. Consulta: 14 de junio de 2015.

- . *Plan estratégico 2011- 2014 con visión 2020*. Bogotá: Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, 2011. <<http://bit.ly/1keGhU1>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- . “Historia del SENA”. 2012. <<http://mgiportal.sena.edu.co/Portal/El+SENA/Historia>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- . *Informe de gestión noviembre 2011-octubre 2012*. 2013. <<http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/planeacion-/Documents/informes-gestion/Informe%20de%20Gestion>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- . *Informe de Gestión*. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, 2014. <http://www.sena.edu.co/transparencia/gestion-de-planeacion/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/I_gestion2014.pdf>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- . *Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano*. Bogotá: Dirección de Empleo y Trabajo Servicio Nacional de Aprendizaje, 2014.
- . “Oferta de cursos”. <<http://oferta.senasofiaplus.edu.co/sofia-oferta/>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- SENA-FONADE. *Sistema de Información Fondo Emprender*. 2015. <<http://www.fondoemprender.com/SitePages/Indicadores.aspx>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- SENA y Universidad de los Andes. “Nueva cultura organizacional en el Sena”. 1996. <repositorio.sena.edu.co/.../nueva_cultura_organizacional_en_el_sena.pdf>.
- Servicio de Empleo. “Agencia pública de empleo”. <<https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Paginas/APE.aspx>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- SENCE. *Ley No. 19.518*. <http://www.gobiernotransparentechile.cl/directorio/entidad/12/173/normativa_a7c>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Sepúlveda Peñalosa, Magliore. “Propuesta para el mejoramiento de la atención al sector empresarial y recaudos de ingresos en el SENA Regional Norte de Santander”. Tesis de especialización en Finanzas, Escuela Superior de

- Administración Pública, San José de Cúcuta, 1999. <<http://bit.ly/2cDds9n>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Sierra Lara, Yoandris. “Los impactos de la globalización neoliberal en América Latina”. 2012. <<http://rcci.net/globalizacion/2012/fg1357.htm>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. “El neoliberalismo”. 2015. <<http://bit.ly/23TEVYT>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- UNIVERSIA. “Egresados SENA podrán pasarse a carreras universitarias”. Noticias Universia (Colombia), 23 de julio de 2007. <<http://bit.ly/2dn8uS4>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Universidad Tecnológica de Pereira. “El Plan de Desarrollo Institucional tiene como propósito realizar aportes en el desarrollo social, económico, competitivo, científico, tecnológico y financiero de la región de manera sostenible”. 2013. <<http://blog.utp.edu.co/controlsocialpdi/plan-de-desarrollo-institucional/>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Urgoiti, Cecilio. “Neoliberalismo: ideología del mercado”. 2005. <<http://www.opinar.net/2005/noviembre/igyo03.htm>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Velásquez Pinto, Mario D. *La protección frente al desempleo en América Latina*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales, 2005. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5146/S0501095_es.pdf.txt>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Vodopivec, M., y D. Raju. *Sistemas de apoyo a los ingresos para los desempleados: cuestiones y opciones*. México: Banco Mundial, 2002.
- Von Hayek, Friedrich August. *Liberalismo*. 1973. <<http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev42/ar6.pdf>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- Zhizhko, Elena. “Las bases teórico-metodológicas de la capacitación para el trabajo. En América Latina”. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 182, 2013. <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/13/capacitacion-trabajo-america-latina.html>>. Consulta: 14 de junio de 2015.

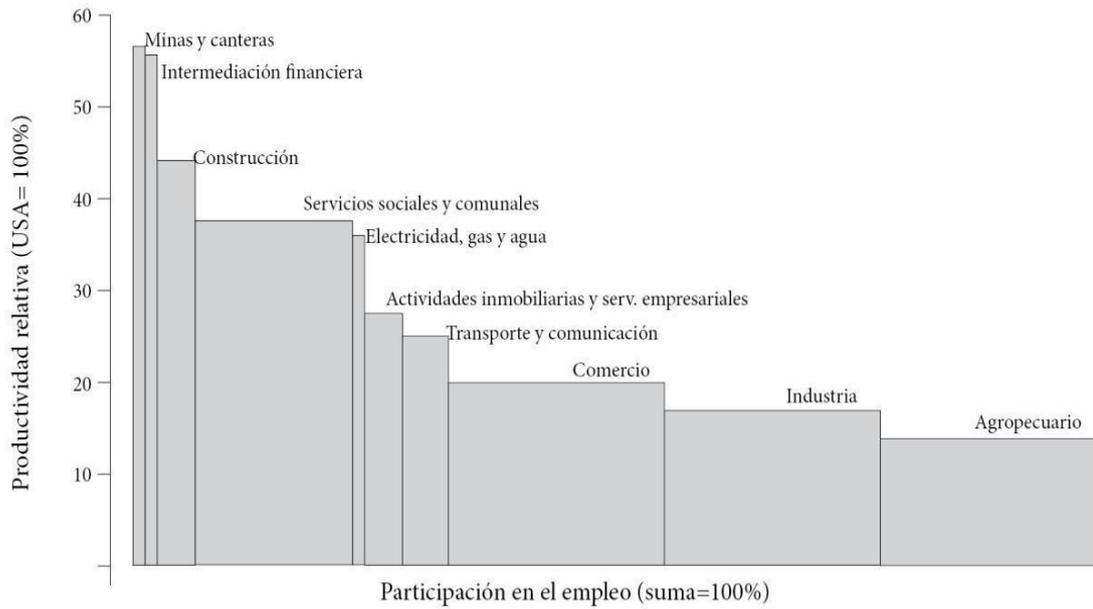
Artículos periodísticos de diarios y revistas

- “Así funciona el mecanismo de protección al desempleado”. *Urna de Cristal*, 2013.
<<http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/seguro-de-desempleo>>.
Consulta: 14 de junio de 2015.
- “Desempleo en Colombia aumenta a 11,9% en enero”. *Revista Semana*. 29 de febrero de 2016. <<http://www.semana.com/economia/articulo/desempleo-en-colombia-aumenta-a-119--en-enero/463399>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- “El Sena ¿fortín político o éxito educativo El Sena fortín político o éxito educativo?”. *Diario El Espectador*. 24 de abril de 2010. <<http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso199835-el-sena-fortin-politico-o-exito-educativo>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- “El SENA se compromete a luchar contra la corrupción”. *Diario El Pílon*. 16 de febrero de 2016. <<http://elpilon.com.co/el-sena-se-compromete-a-luchar-contra-la-corrupcion/>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- “La formación para el trabajo en Colombia: un nuevo SENA es necesario y posible”. *Revista Razón Pública*. 2 de septiembre de 2013. <http://iep.udea.edu.co:8180/jspui/bitstream/123456789/120/1/G%C3%Bmez_2013.pdf>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- “Saqueo al SENA”. *Diario El Tiempo*. 6 de abril de 2003. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1033021>>. Consulta: 14 de junio de 2015.
- “Sena hace convenio con 11 universidades para que egresados se profesionalicen”. *Diario El Universal*. 25 de abril de 2014. <<http://www.eluniversal.com.co/educacion/sena-hace-convenio-con-11-universidades-para-que-egresados-se-profesionalicen-157816>>. Consulta: 14 de junio de 2015.

Anexos

Anexo 1. Gráfica 1

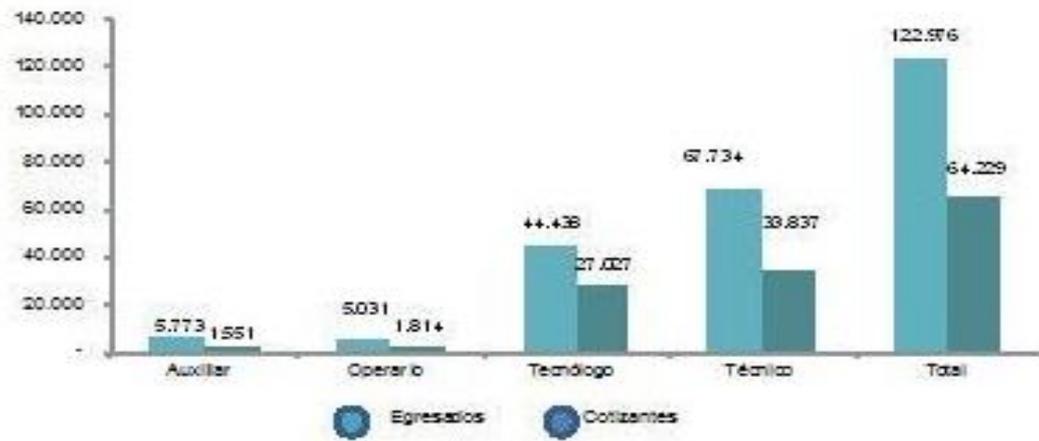
Productividad media y empleo



Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2011

Anexo 2. Gráfica 2

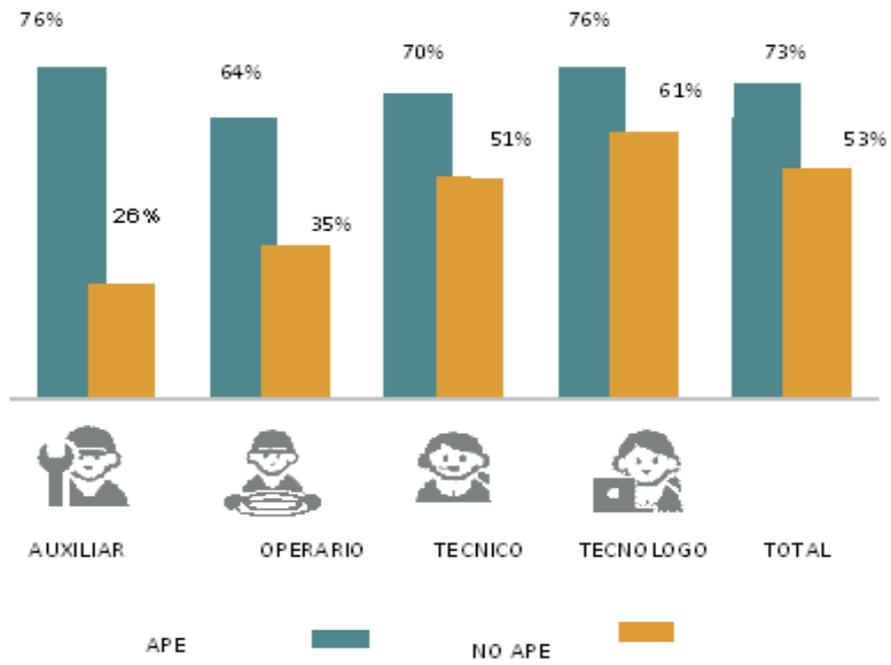
Cantidad de egresados en 2013 y cantidad de cotizantes en 2014



Fuente: SENA 2014

Anexo 3. Gráfica 3

Tasa de vinculación de egresados mediante la APE en 2013



Fuente: SENA 2014

Anexo 4. Formato 1. Entrevista de opinión sobre el SENA

Fecha: _____ Ciudad: _____

El objetivo de la entrevista es saber su percepción o críticas del funcionamiento y resultados del aporte del SENA hacia mitigación del desempleo en Colombia, por medio de los programas y cursos que ofrece.

En su calidad de:

- Aprendiz Programa de formación/año que curso _____
- Funcionario Cargo: _____
- Emprendedor Programa de formación/año _____
- Empresa Nombre de la empresa: _____
- Otro. _____

Explique:

- 1) ¿Qué opina de los programas de formación que ofrece el SENA. Son pertinentes a la necesidad de la oferta laboral?
- 2) ¿Cómo ha sido su experiencia con los servicios del SENA?,
- 3) ¿Cómo es la formación que ofrece el SENA?
- 4) ¿Siente que las capacitaciones con el SENA le sirvieron o les servirán para el trabajo?
- 5) ¿De su criterio que debería mejorar el SENA?
- 6) ¿Consiguió empleo o creo empresa con el SENA?

Elaboración propia

Anexo 5. Tabla 1

Desempleo en América Latina 1985 a 1996

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 *
Argentina	6,1	5,6	5,9	6,3	7,8	7,5	6,6	7	9,6	11,5	17,5	17,1
Bolivia	5,7	7	5,7	11,5	9,5	7,3	5,8	5,4	5,8	3	3,6	4
Brasil	5,3	3,6	3,7	3,8	3,3	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,9
Colombia	13,8	13,5	11,8	11,3	9,9	10,5	10,1	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2
Costa Rica	6,7	6,7	5,9	6,3	3,7	5,4	6	4,3	4	4,3	5,7	
Chile	17	13,1	11,9	10	7,2	6,5	7,3	4,9	4,1	6,3	6,6	6,8
Ecuador	10,4	10,7	7,2	7,4	7,9	6,1	8,5	8,9	8,3	7,1	6,9	
El Salvador				9,4	8,4	10	7,5	6,8		7	8	
Guatemala	12	14	11,4	8,8	6,2	6,4	6,7	6,1	8,1	7,2		
Honduras	11,7	12,1	11,4	8,7	7,2	6,9	7,1	5,1	5,6	4	6,6	
México	4,4	4,3	3,9	3,5	2,9	2,7	2,7	2,8	3,4	3,6	6,3	5,8
Panamá	15,7	12,7	14,1	21,1	20,4	20	20	18,2	15,6	15,8	16,4	16,7
Paraguay	5,1	6,1	5,5	4,7	6,1	6,6	5,1	5,3	5,1	4,1	5,6	5,5
Perú	10,1	5,3	4,8	7,1	7,9	8,3	5,9	9,4	9,9	8,8	7,9	8,7
Uruguay	13,1	10,7	9,3	9,1	8,6	9,3	8,9	9	8,4	9,2	10,8	12,7
Venezuela	14,3	12,1	9,9	7,9	9,7	10,1	10,1	8	6,9	9	10,9	11,9

Fuente: Gigli. J.M. Neoliberalismo y ajuste Estructural en América Latina
Elaboración propia

Anexo 6. Tabla 2

Población que opta por programas de educación para el trabajo y desarrollo humano y programas técnico y tecnológicos

Estrato	Técnico Profesional	Tecnológico	Universitario	Técnico Laboral SENA	Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH)
Estrato 1	22,5%	20,1	16,65	48,70%	35,85
Estrato 2	47,5%	47,90%	40,00%	38,70%	40,80%
Estrato 3	26,4%	27,80%	29,70%	11,50%	19,80%
Estrato 4	2,7%	3,30%	8,00%	0,90%	2,90%
Estrato 5	0,7%	0,70%	3,50%	0,10%	0,50%
Estrato 6	0,2%	0,20%	2,10%	0,10%	0,20%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Sistema para la prevención de la deserción escolar SPADIES - Sistema de Información de Educación para el Trabajo y el desarrollo Humano SIET

Anexo 7. Tabla 3

Historia y antecedentes del SENA

Historia del SENA
<p>El SENA, fue creado en 1957 por iniciativa conjunta de los trabajadores organizados, empresarios, la iglesia católica y la OIT. En la Ley 119 de 1994, se establece su misión, funciones y término en que debe cumplirse, correspondiéndole invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos. La estructura y funciones se encuentran reglamentadas en el Decreto 249 de 2004. El SENA nació durante el gobierno de la Junta Militar (10 de mayo de 1957 al 7 de agosto de 1958), que sucedió al General Gustavo Rojas Pinilla, mediante el Decreto-Ley 118, del 21 de junio de 1957 (Decreto 118 1957). Creación forjada además, por la presión de las centrales trabajadoras como la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Unión de Trabajadores de Colombia(UTC), quienes habían planteado la necesidad de contar con una entidad de capacitación laboral como la que tenía Brasil con el SENAI. La gestión de Rodolfo Martínez Tono ante el ministro de gobierno de la Junta Militar hizo posible la creación de la entidad. Desde el principio, se impulsó la visita de instructores a las ciudades del país, con el fin de promover la capacitación del SENA. Además, se desarrollaron programas móviles y urbanos llamados Programas de Promoción Profesional Popular. En 1960, el SENA estableció un convenio con la OIT y el Fondo Especial de las Naciones Unidas (FENU) con el fin de recibir asesoría administrativa, financiera y técnica para los pequeños y medianos empresarios y para la promoción del crecimiento empresarial.</p> <p>Los primeros cursos de aprendizaje industrial, comenzaron en marzo de 1969 con 130 trabajadores-alumnos patrocinados por 27 empresas, en electricidad, soldadura, ebanistería, mecánica automotriz y ajuste.</p> <p>Entre 1964 y 1968, el SENA se expandió de Bogotá a Medellín, Pereira, la Costa Pacífica y la Costa Atlántica, llevando programas relacionados principalmente con metalmecánica, confecciones, agricultura y ganadería. Se crearon centros de investigación en Recursos Humanos para una Política Nacional de Empleo y Formación Profesional. [...]De esta forma el SENA se fue expandiendo por todo el país y fue incluyendo las áreas agrícolas, comerciales y artesanales, aunque su énfasis ha sido siempre la actividad industrial.</p> <p>El SENA, debe responder a las exigencias contemporáneas trazadas desde un proceso formativo estructurado y por una “Dimensión Humanista”, evidenciada en la capacidad para la acción y la “interacción del Aprendiz consigo mismo, con el otro y con su entorno”, desde una sólida base de “valores, actitudes y emociones” que se integran para dar forma a las “competencias básicas”, y de otra, por una dimensión cognitiva, en donde el conocimiento se desarrolla de manera autónoma por parte del Aprendiz, con el propósito de ser aplicado en la resolución de problemas, evidenciando de esta forma el desarrollo de competencias, las cuales adquieren el carácter de específicas al enmarcarse en una línea tecnológica, característica en cada Programa de Formación.</p> <p>El proceso de conocimiento en el SENA es el medio propicio para la confluencia entre teoría y práctica, para poner en acción la confluencia de varias disciplinas en función de la resolución de problemas (interdisciplinariedad), para incentivar el trabajo en equipo, para generar “experiencias investigativas”, potencializando de esta forma la capacidad del Aprendiz para la “autonomía, la autogestión y el empoderamiento” en su proceso de aprendizaje.</p> <p>La población objetivo que atiende el SENA son los trabajadores, desempleados, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es articular la oferta de formación profesional desde diferentes instituciones con un criterio de calidad basado en las normas de competencia del SENA y facilitar la movilidad entre la formación SENA y la educación superior.</p>
Fundamentos institucionales:
<p>Misión: “El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; [...]”.</p> <p>Visión: “El SENA será una organización de conocimiento para todos los colombianos, innovando permanentemente en sus estrategias y metodologías de aprendizaje, en total acuerdo con las tendencias y cambios tecnológicos y las necesidades del sector empresarial y de los trabajadores, impactando positivamente la productividad, la competitividad, la equidad y el desarrollo del país”.</p> <p>Objetivos Institucionales: Dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, [...]; Fortalecer los procesos de formación profesional integral que contribuyan al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, [...]; - Apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y la calidad de la formación profesional integral; - Participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, [...]; - Propiciar las relaciones internacionales tendientes a la conformación y operación de un sistema regional de formación profesional [...]; - Actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa [...].”</p> <p>Principios, Valores y Compromisos Institucionales: Principios Institucionales: Primero la vida - La dignidad del ser humano - La libertad con responsabilidad - El bien común permanece sobre los intereses particulares - Formación para la vida y el trabajo.</p> <p>Valores Institucionales: Respeto - Libre pensamiento y actitud crítica - Liderazgo y solidaridad - Transparencia - Creatividad e innovación.</p> <p>Compromisos Institucionales: Convivencia pacífica - Coherencia entre el pensar, el decir y el actuar - Disciplina, dedicación y lealtad - Promoción del emprendimiento y el empresarismo - Responsabilidad con la sociedad y el medio ambiente - Honradez - Calidad de gestión.</p> <p>Financiación del SENA: Los recursos que se le han asignado al SENA, provienen de los llamados ingresos parafiscales, que son aportes que pagan los empresarios del país que, hasta 2012 era del 2% de la nómina y se pagaba mensualmente. Sin embargo, en 2012, en la reforma tributaria (LEY 1607 2012), se dispuso que la fuente de financiación del SENA (y del ICBF), ya no será un impuesto de nómina para las empresas, sino que se convierte en un tributo o impuesto sobre las utilidades de la empresa, llamado Impuesto para la equidad. El presupuesto del SENA indica la importancia que el Estado le concede a esta institución.</p>

Fuente: Proyecto Educativo Institucional SENA (PEI) 2013
Elaboración propia

Anexo 8. Tabla 4

Programas más favorables del SENA según vinculación formal e ingreso promedio en el 2014

Programa	Regional SENA	% Vinculación laboral	Numero de Egresados	Salario promedio
Tecnólogo				
Diseños de productos industriales	Santander	95,40%	22	3.866.579,20
Logística del transporte	Distrito capital	98,60%	75	2.054.328,20
Topografía	Bolívar	84%	25	2.244.747,40
Contabilidad y finanzas	Distrito capital	79,10%	855	808.821,20
Mantenimiento electrónico e Instrumental industrial	Casanare	92,80%	29	2.035.933,80
Técnico				
Atención integral a la primera infancia	Valle	89,90%	1.439	622.196,50
Atención integral a la primera infancia	Bolívar	70,80%	1.375	640.396,80
Atención integral a la primera infancia	Atlántico	89,90%	1.159	598.624,20
Trabajo comunitario y apoyo social	Antioquia	85%	20	2.394.245,20
Construcción y montaje de instalaciones eléctricas	Bolívar	84%	19	2.371.802,30
Operario				
Transporte de pacientes recursos e insumos hospitalarios	Antioquia	100,00%	23	1.001.797,80
Rescate acuático en aguas confinadas	Antioquia	95,10%	41	914.276,30
Instalación de redes eléctricas internas	Tolima	84,30%	52	984.007,00
Producción de especies menores	Amazonas	90,00%	12	708.084,10
Operación de vehículos articulados de transporte de carga	Atlántico	94,80%	39	657.186,60
Auxiliar				
Mantenimiento mecánico	Caldas	81,80%	11	2.037.941,10
Mantenimiento mecánico	Santander	90,10%	51	1.725.689,80
soldadura por arco eléctrico con electrodo revestido Smaw	Santander	86,60%	15	1.607.624,90
Mantenimiento mecánico	Sucre	80,00%	15	1.690.575,00
Montaje y mantenimiento de tuberías	Santander	72,70%	11	1.705.912,80

Fuente: SENA 2014
Elaboración propia

Anexo 9. Tabla 5

Programas menos favorables del SENA según vinculación formal e ingreso promedio en el 2014

Programa	Regional SENA	% Vinculación	Número de Egresados	Salario promedio
		laboral		
Tecnólogo				
Diseño para la industria de la moda	Bolívar	21,40%	14	594.250,40
Producción de especies menores	Antioquia	20,00%	12	594.250,40
Producción de especies menores	Atlántico	18%	11	612.100,00
Administración de empresas agropecuarias	Boyacá	12,20%	49	594.250,40
Gestión de recursos naturales	Nariño	9,50%	21	594.250,40
Técnico				
Mantenimiento de motores Diesel	Casanare	3,00%	33	594.250,40
Elaboración de objetos artesanales	Santander	3,50%	28	594.250,40
Elaboración de objetos artesanales	Norte de Santander	3,10%	32	594.250,40
Producción pecuaria	Tolima	3,40%	29	594.250,40
Trazo y corte en confección industrial	Córdoba	2,70%	36	592.666,90
Operario				
Producción de pollo de engorde	Tolima	8,00%	101	714.821,30
Producción de pollo de engorde	Nariño	4,50%	22	594.250,40
Elaboración de abonos orgánicos	Tolima	3,00%	35	592.666,90
Transformación de frutas y hortalizas	Tolima	1,30%	74	624.525,60
Manejo de máquinas de confección industrial para ropa exterior	Antioquia	35,50%	554	607.373,80
Auxiliar				
Producción de café	Cauca	8,70%	87	623.368,40
Trabajador de la madera	Antioquia	11,40%	109	594.686,50
Oficina oficinista	Antioquia	26,50%	325	689.325,90
Producción de café	Norte de Santander	13,90%	387	702.769,20
Producción de café	Antioquia	5,40%	1445	720.580,80

Fuente: SENA 2014
Elaboración propia

Anexo 10. Tabla 6

Centros de Formación del SENA y ubicación geográfica

REGIONAL	Numero de	NOMBRES DE LOS CENTROS DE FORMACION DEL SENA ¹	UBICACIÓN GEOGRAFICA
REGIONAL AMAZONAS	1	CENTRO PARA LA BIODIVERSIDAD Y EL TURISMO DEL AMAZONAS -LETICIA-	
REGIONAL ANTIOQUIA	16	CENTRO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES LA SALADA -CALDAS-	
REGIONAL ARAUCA	1	CENTRO DE GESTION Y DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DE ARAUCA - ARAUCA-	
REGIONAL ATLANTICO	4	CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIOS-BARRANQUILLA-	
REGIONAL BOLIVAR	4	CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIO-CARTAGENA	
REGIONAL BOYACA	4	CENTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL - SOGAMOSO-	
REGIONAL CALDAS	5	CENTRO PECUARIO AGROEMPRESARIAL -LA DORADA-	
REGIONAL CAQUETA	1	CENTRO TECNOLÓGICO DE LA AMAZONIA -FLORENCIA-	
REGIONAL CASANARE	1	CENTRO AGROINDUSTRIAL Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL DE CASANARE -YOPAL-	
REGIONAL CAUCA	3	CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIOS -POPAYAN-	
REGIONAL CESAR	3	CENTRO BIOTECNOLÓGICO DEL CARIBE -VALLEDUPAR-	
REGIONAL CHOCO	1	CENTRO DE RECURSOS NATURALES, INDUSTRIA Y BIODIVERSIDAD -QUIBDO-	
REGIONAL CORDOBA	2	CENTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE CORDOBA -MONTERIA-	
REGIONAL CUNDINAMARCA	6	CENTRO INDUSTRIAL Y DESARROLLO EMPRESARIAL -SOACHA-	
REGIONAL DISTRITO CAPITAL	15	CENTRO DE TECNOLOGIAS PARA LA CONSTRUCCION Y LA MADERA CENTRO AMBIENTAL Y ECOTURISTICO DEL NORORIENTE AMAZONICO - PUERTO INIRIDA-	
REGIONAL GUAINIA	1	CENTRO DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, TURISTICO Y TECNOLÓGICO DEL GUAVIARE -SAN JOSE DEL GUAVIARE-	
REGIONAL GUAVIARE	1	CENTRO DE FORMACION AGROINDUSTRIAL -CAMPOALEGRE-	
REGIONAL HUILA	5	CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGIAS ALTERNATIVAS -RIOHACHA-	
REGIONAL LA GUAJIRA	2	CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGIAS ALTERNATIVAS -RIOHACHA-	
REGIONAL MAGDALENA	2	CENTRO ACUCOLA Y AGROINDUSTRIAL DE GAIRA -SANTA MARTA-	
REGIONAL META	2	CENTRO DE INDUSTRIA Y SERVICIOS DEL META -VILLAVICENCIO-	
REGIONAL NARIÑO	3	CENTRO SUR COLOMBIANO DE LOGÍSTICA INTERNACIONAL -IPALES-	
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	2	CENTRO DE LA INDUSTRIA, LA EMPRESA Y LOS SERVICIOS -CUCUTA-	
REGIONAL PUTUMAYO	1	CENTRO AGROFORESTAL Y ACUCOLA ARAPAIMA -PUERTO ASIS-	
REGIONAL QUINDIO	3	CENTRO AGROINDUSTRIAL -ARMENIA-	
REGIONAL RISARALDA	3	CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIOS -PEREIRA-	
REGIONAL SAN ANDRES PROVIDENCIA	1	CENTRO DE FORMACION TURISTICA, GENTE DE MAR Y DE SERVICIOS -SAN ANDRES-	
REGIONAL SUCRE	1	CENTRO DE LA INNOVACION LA TECNOLOGIA Y LOS SERVICIOS -SINCELEJO-	
REGIONAL TOLIMA	3	CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIOS -IBAGUE-	
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	10	CENTRO DE ELECTRICIDAD Y AUTOMATIZACION INDUSTRIAL -CALI-	
REGIONAL VAUPES	1	CENTRO AGROPECUARIO Y DE SERVICIOS AMBIENTALES "JIRI - JIRIMO" - MITU-	
REGIONAL VICHADA	1	CENTRO DE PRODUCCION Y TRANSFORMACION AGROINDUSTRIAL DE LA ORINOQUIA -VICHADA-	
TOTAL CENTROS	117		

FUENTE: SENA 2014

Elaboración propia.

¹ Ver listado de los demás Centros de Formación en el enlace <http://caprendizaje.sena.edu.co/SGVA_Disen/pag/ListaCentros.aspx>

Anexo 11. Tabla 7

Universidades que han efectuado convenios de homologación con el SENA en el Departamento de Bolívar

Universidad	Programa SENA	Programa universidad	créditos homologados	convenio	duración
Universidad de Cartagena	tecnólogo operador de plantas petroquímicas	ingeniería química	101	000026 DE 18/08/2011	5 AÑOS
	administración de empresas agropecuarias	tecnología en administración de empresas agropecuarias	67		
	administración hotelera y turística	tecnólogo administración hotelero			
	ingeniería de sistemas	tecnólogo análisis y desarrollo de sistemas de información	104		
Universidad Tecnológica Bolívar	tecnología de la información y diseño y desarrollo de software	tecnología en sistemas - ingeniería de sistemas	37	00008 DE 17/12/2010	5 AÑOS
	tecnología en contabilidad y finanzas	tecnología en gestión contable y financiera – contaduría pública			
Universidad Tecnológica de Bolívar	tecnología en negociación internacional	tecnología en logística del transporte internacional de mercancías	49	00008 DE 17/12/2010	5 AÑOS
	tecnología en logística de almacenaje e inventarios	tecnología en gestión logística	53		
Fundación universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	tecnólogo en construcción - técnico en construcción de edificaciones	arquitectura	14	000019 DE 18/07/2012	5 AÑOS
Universidad EAN	tecnólogo gestión de la producción industrial	ingeniería de producción		No. 000019 DE 2011	5 AÑOS
	tecnólogo análisis y desarrollo de sistemas de información	ingeniería de sistemas			
	tecnólogo seguridad industrial salud ocupacional y medio ambiente	ingeniería ambiental			
	es posible homologación de programas del SENA con los programas profesionales de la universidad EAN, previo estudio personalizado con cada aprendiz				
	técnico en atención a la primera infancia	licenciatura en pedagogía infantil	51		
Corporación universitaria Rafael Núñez	técnico en atención a la primera infancia	licenciatura en pedagogía infantil	3 SEMESTRES	No. 000021 de 24/07/2013	5 AÑOS
	tecnólogo en cosmetología integral	estética y cosmetología	47		
	(no se han especificado los programas)	(no se han especificado los programas)			
	(no se han especificado los programas)	(no se han especificado los programas)			
Universidad Libre	abierto	abierto		No. 0028 DE 25/08/2011	5 AÑOS
	(no se han especificado los programas)	(no se han especificado los programas)			

Fuente: Diario El Universal, "SENA hace convenio con 11 universidades para que egresados se profesionalicen" Cartagena, 2014

Anexo 12. Tabla 8

Aporte del SENA a la mitigación del desempleo en Colombia

Meses	Programas del SENA			Ocupados a Nivel Nacional	Desocupados a Nivel Nacional	(% Aporte del SENA a ocupados a nivel nacional	(% Aporte del SENA a la disminución de desocupados a nivel nacional
	Empleos generados por Empresas del Fondo Emprender (*)	Números de colocados por Agencia Pública de Empleo (APE)	Fondo Emprender + APE				
julio-sept./2013	8.464	284.153	292.617	21.144.824	2.187.805	1,38%	13,37%
oct.-dic./2013	12.034	443.113	455.147	21.757.946	1.952.442	2,09%	23,31%
ene.-marzo/2014	0	61.938	61.938	20.706.617	2.431.078	0,30%	2,55%
abril-junio/2014	103	206.548	206.651	21.419.453	2.114.887	0,96%	9,77%
julio-sept./2014	5.181	355.118	360.299	21.614.921	2.097.204	1,67%	17,18%
oct.-dic./2014	6.681	501.349	508.030	22.272.300	1.961.466	2,28%	25,90%
abril-junio/2015	5.706	235.998	241.704	22.017.274	2.150.308	1,10%	11,24%
julio-sept./2015	7.218	428.113	435.331	21.936.312	2.162.090	1,98%	20,13%
oct.-dic./2015	11.158	682.771	693.929	22.746.971	1.981.932	3,05%	35,01%
marzo-mayo/2016	202	372.532	372.734	21.875.595	2.250.877	1,70%	16,56%

Fuente: SENA Dirección General (2016), DANE (2016)

Elaboración propia

*Nota: La información incluye empleos potenciales directos

Anexo 13. Tabla 9

Empresas creadas por Fondo Emprender, según actividad económica entre 2013 y 2015

Actividad económica	Empresas creadas	(%)
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.448	34,6 %
Industria manufacturera	1.403	33,5 %
Otras actividades de Servicio comunitario, Sociales y personales	306	7,3 %
Comercio al por mayor y al por menor, Reparación de vehículos automotores, motocicletas, Efecto	238	5,7 %
Pesca	175	4,2 %
Otros	616	14,7 %
Total de empresas creadas	4.186	100 %

Fuente: Fondo Emprender

Anexo 14. Siglas

APE	Agencia Pública de empleo
ASC	Acuerdos Sectoriales de Competitividad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADERH	Centro Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMAS	Instituto de Capacitación Empresarial
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del conocimiento en la formación Profesional
CNC	Consejo nacional de competitividad
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
FIDHE	Red de Capacitación laboral
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FPI	Formación profesional integral
FpT	Formación para el trabajo
FUNDESARROLLO	Fundación para el Desarrollo del Caribe
IAC	Instituto Argentino de Capacitación de San Juan
ICECCT	Instituto para la capacitación y formación para el trabajo
IDH	Indicadores de Desarrollo Humano
IES	Instituciones de Educación Superior
INAFOCAM	Instituto nacional de formación y Capacitación del Ministerio de Educación
INC	Instituciones nacionales de Capacitación
INCES	Instituto Nacional de Educación y Capacitación Socialista
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de formación profesional
INTECAP	Instituto Técnico de capacitación y Productividad
IPCE	Instituto Peruano de Capacitación Empresarial
JRE	Jóvenes rurales Emprendedores
KPA	Instituto de capacitación empresarial
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MINCIT	Ministerio de Comercio y turismo
MIPymes	Micro, pequeña y mediana empresa

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLO	Observatorio laboral y ocupacional colombiano
OMC	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla integrada de liquidación de aportes
PND	Plan nacional de Desarrollo
PyME	Pequeña y mediana empresa
SCAFT	Sistema de calidad de formación para el Trabajo
SCL	Sistema de Capacitación Laboral
SECAP	Servicio Ecuatoriano de capacitación profesional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo
SIRAMA	Centro de Capacitación profesional para la mujer
SISBEN	Sistema de Identificación y clasificación de Potenciales Beneficiarios para programas Sociales
SINDESENA	Sindicato de empleados Publico del Sena
SNFT	Sistema nacional de formación para el trabajo
SNIES	Educación superior del sistema de Información
SPE	Servicio Público de empleo
TIC	Tecnologías de la información y de las comunicaciones
TLC	Tratado de libre Comercio
TO	Tendencia Nacional y Regional de las Ocupaciones
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
URSS	Unión de repúblicas Socialistas Soviéticas
UTC	Unión de trabajadores de Colombia
UTP	Universidad Tecnológica de Pereira