

a p o r t e s   p a r a   e l

# diálogo social 13 y la formación

---

## Diálogo social para la formación profesional en Colombia

Carlos Arturo Patiño G.

Con la colaboración de:

Carlos Orjuela Góngora y Claudia Roca Rojas

Oficina Internacional del Trabajo



**CINTERFOR**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

**PATÍÑO G. C.A.; ORJUELA GÓNGORA C.; ROCA ROJAS C.**  
**Diálogo social para la formación profesional en Colombia.**  
**Montevideo : CINTERFOR/OIT, 2005. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 13)**  
**155 p.**

**ISBN: 92-9088-187-9**

/CONCERTACION SOCIAL/ /FORMACION PROFESIONAL/  
/NEGOCIACION COLECTIVA/ /TRIPARTISMO/ /POLITICA LABORAL/  
/INSTITUTO DE FORMACION/ /NECESIDADES DE FORMACION/  
/SINDICATO/ COLOMBIA/ /PUB CINTERFOR/

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

---

---

## ÍNDICE

---

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | INTRODUCCIÓN .....   | 9  |
| II.  | ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DIÁLOGO SOCIAL? .....  | 11 |
| 1.   | Los mecanismos .....   | 11 |
| 2.   | Los conceptos .....  | 12 |
| III. | CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL .....  | 17 |
| IV.  | LOS ACTORES DEL DIÁLOGO SOCIAL .....   | 21 |
| 1.   | Las organizaciones sindicales .....  | 21 |
| 1.1  | Algunos momentos del desarrollo del sindicalismo en Colombia .....                       | 21 |
| 1.2  | Las centrales y el Comando Nacional Unitario .....                                       | 23 |
| 2.   | Las organizaciones empresariales .....   | 25 |
| 2.1  | El Consejo Gremial Nacional .....  | 25 |
| 2.2  | La Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI) .....                 | 26 |
| 2.3  | La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) .....                                       | 27 |
| 2.4  | La Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) .....                                   | 27 |
| 2.5  | La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) .....                                      | 28 |
| 3.   | El Gobierno (Rama Ejecutiva del Poder Público) .....                                     | 29 |
| 4.   | El Congreso de la República (Rama Legislativa del Poder Público) ..                      | 30 |
| 5.   | Otro actor: el conocimiento especializado .....  | 31 |
| 6.   | ONG, fundaciones y organismos internacionales .....                                      | 32 |
| V.   | FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA .....                   | 33 |
| 1.   | Marco general .....  | 33 |
| 2.   | Antecedentes y tendencias de la negociación colectiva en Colombia ..                     | 35 |
| 3.   | Características generales de las convenciones colectivas de trabajo ..                   | 36 |
| 4.   | Algunas características de los pactos colectivos de trabajo .....                        | 37 |
| 5.   | La formación y la capacitación profesional en las convenciones y pactos colectivos ..... | 39 |
| 5.1  | Quién tiene la obligación de capacitar .....   | 39 |
| 5.2  | Obligaciones de los trabajadores en la capacitación .....                                | 41 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5.3   | Objetivos de la capacitación .....   | 42  |
| 5.4   | Quién financia la capacitación .....   | 43  |
| 5.5   | Quién determina los contenidos de la capacitación .....  | 46  |
| 5.6   | Facilidades para capacitarse .....   | 46  |
| 6.    | Otros instrumentos para la capacitación de los empleados públicos ..   | 47  |
| VI.   | LA CONCERTACIÓN SOCIAL, MECANISMO AVANZADO DE<br>DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN .....                                     | 49  |
| 1.    | Experiencias previas de pactos sociales en Colombia .....  | 50  |
| 2.    | La actual Comisión Permanente de Concertación de Políticas<br>Laborales y Salariales .....                         | 52  |
| 2.1   | Composición y funciones .....  | 52  |
| 2.2   | El Acuerdo Tripartito del año 2000 .....   | 53  |
| 2.3   | La Comisión Permanente en el período actual (2002-2004) .....  | 54  |
| VII.  | MARCO JURÍDICO DEL DERECHO AL TRABAJO Y AL<br>CONTRATO DE APRENDIZAJE EN COLOMBIA .....                            | 59  |
| 1.    | La Constitución de 1991 .....  | 59  |
| 2.    | El Contrato de Aprendizaje .....   | 62  |
| 2.1   | El Contrato de Aprendizaje hasta 2002 .....  | 63  |
| 2.2   | Nuevo régimen legal del Contrato de Aprendizaje .....  | 64  |
| VIII. | LA OFERTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN COLOMBIA,<br>Y UNA INSTITUCIÓN BASADA EN EL DIÁLOGO SOCIAL:<br>EL SENA ..... | 71  |
| 1.    | Panorama general de la oferta de FP en Colombia .....  | 71  |
| 2.    | El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) .....   | 73  |
| 2.1   | Algunos momentos de su historia .....  | 73  |
| 2.2   | El SENA actual .....   | 77  |
| 2.2.1 | Diversificación y renovación .....   | 79  |
| 2.2.2 | Otras cifras del año 2004 .....  | 81  |
| 2.2.3 | La renovación en lo institucional .....  | 82  |
| IX.   | ESCENARIOS DEL SENA PARA EL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE LA<br>FORMACIÓN PROFESIONAL .....                                 | 89  |
| 1.    | El Sistema y algunos de sus instrumentos (Mesas, Redes y Formación<br>Continua) .....                              | 89  |
| 1.1   | El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) .....  | 89  |
| 1.2   | Las Mesas Sectoriales de Concertación de Competencias Laborales .....  | 97  |
| 1.3   | La Red de Entidades de Formación para el Trabajo .....   | 102 |
| 1.4   | El Programa de Formación Continua del SENA .....   | 103 |
| 2.    | Los órganos tripartitos de dirección y orientación del SENA .....  | 105 |
| 2.1   | El Consejo Directivo Nacional del SENA (CDN) .....   | 106 |
| 2.2   | Los Consejos Regionales del SENA .....   | 109 |
| 2.3   | Los Comités Técnicos de los Centros del SENA .....   | 110 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 2.4   | La Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo .....   | 111 |
| 2.4.1 | Marco de la acción del SENA en innovación y desarrollo tecnológico .....  | 111 |
| 2.4.2 | Composición y funciones de la Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo .....                                      | 113 |
| 2.5   | El Comité Nacional de Formación Profesional (CNFP) .....  | 113 |
| X.    | LAS POSICIONES DE LOS ACTORES .....   | 117 |
| 1.    | Sobre el diálogo social en general .....  | 117 |
| 1.1   | Central Unitaria de Trabajadores (CUT) .....  | 118 |
| 1.2   | Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas (ACOPI) .....   | 118 |
| 1.3   | Asociación Nacional de Empresarios, ANDI .....  | 119 |
| 1.4   | Un gobernador de Departamento .....   | 121 |
| 1.5   | Algunas conclusiones del seminario de Cali .....  | 122 |
| 2.    | Sobre el Sistema de Formación Profesional y la reestructuración del SENA .....  | 122 |
| 2.1   | Del gobierno y la administración del SENA .....   | 123 |
| 2.2   | De los trabajadores sindicalizados .....  | 125 |
| 2.3   | De un gremio de los empleadores, ACOPI .....  | 129 |
| XI.   | REFLEXIONES FINALES .....   | 131 |
| XII.  | ANEXOS .....  | 137 |
|       | Anexo 1. Listado de las convenciones colectivas y pactos colectivos analizados en la muestra, que han regulado aspectos de formación profesional .....        | 137 |
|       | A. Convenciones colectivas .....  | 137 |
|       | B. Pactos colectivos .....  | 138 |
|       | Anexo 2. Decreto 933 de 2003, por medio del cual se reglamenta el Contrato de Aprendizaje y se dictan otras disposiciones .....                               | 139 |
|       | Anexo 3. Decreto 2585 de 2003, por el cual se reglamenta el Contrato de Aprendizaje y se adiciona el Decreto 933 de 2003 .....                                | 146 |
|       | Anexo 4. Decreto 934 de 2003, por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender .....   | 148 |
|       | Anexo 5. Ley 278 de 1996. Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política ..... | 152 |

---

## **ADVERTENCIA**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

---

## I

---

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda la descripción de varios instrumentos existentes en Colombia para el diálogo social y los diferentes alcances reales o potenciales que ellos tienen para la concertación de políticas y medidas con respecto a la formación profesional (FP).

El análisis se mueve dentro de una concepción amplia del diálogo social que permite ir más allá, por una parte, de los contenidos de capacitación y formación encontrados en convenciones y pactos colectivos y, por otra, de las discusiones y concertaciones que se producen en el instrumento superior de diálogo social denominado Comisión de Concertación Laboral y Salarial. Los tipos de mecanismos que se utilizan para esos propósitos y los conceptos que los respaldan son explicados en el capítulo II.

En el capítulo III se proporcionan cifras sobre algunos indicadores que dan cuenta de la situación económica y social y se traen varias citas de estudios recientes sobre la pobreza y el desarrollo humano en el país.

Luego de un apretado relato acerca de algunas de las particularidades de los principales actores del diálogo social (capítulo IV), se presentan los rasgos más notables en materia de capacitación encontrados en una muestra de convenciones y pactos colectivos, presentación precedida de la exposición del marco general jurídico e histórico de la negociación colectiva en el país (capítulo V).

El instrumento de la concertación social más amplia, vale decir, sobre políticas económicas, laborales y salariales, es analizado en el capítulo VI, en donde se hace una relación de las normas que lo crearon y modificaron desde la década de los cincuenta y se describen la composición, funciones y operación de la actual Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

Con el capítulo VII empezamos a aproximarnos al campo de la relación entre las normas laborales y la formación profesional, al describir el marco jurídico del derecho al trabajo en Colombia y luego, de manera más específica, los cambios recientes en la legislación sobre el Contrato de Aprendizaje.

---

Un panorama general de la oferta de formación profesional y capacitación técnica y un relato más detallado de la evolución y situación actual de la principal entidad de formación del país, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se realiza en el capítulo VIII. Seguida, en el capítulo IX, por la descripción de un conjunto de programas y organismos de dirección y orientación de esta institución, que constituyen escenarios permanentes de diálogo social sobre una amplia gama de aspectos fundamentales para el desarrollo de la formación y la capacitación, como son el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y los Consejos Directivos nacional y regionales.

Para complementar los aspectos descriptivos desarrollados a lo largo de los capítulos anteriores, en el capítulo X incluimos una síntesis de las posiciones recientes de los actores, en primer lugar sobre la necesidad y conveniencia del diálogo social en general; y en segundo lugar, sobre los actuales procesos de renovación del SENA y sobre los cambios efectuados por decreto en su estructura y funciones.

Finalmente, en el capítulo XI presentamos un conjunto de reflexiones finales –algunas de las cuales tienen el carácter de recomendaciones para los diferentes actores–, sobre cada uno de los tipos de instrumentos analizados a lo largo del estudio.



---

## II

---

### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DIÁLOGO SOCIAL?

#### 1. Los mecanismos

En el ámbito de lo laboral, el diálogo social (DS) se expresa de múltiples maneras y adopta la forma de variados mecanismos que van, desde los más formales y normalizados, como las convenciones o contratos colectivos de trabajo, hasta los más informales, como los comités bipartitos o tripartitos transitorios conformados para el análisis de un problema o conjunto de problemas que afectan a los colectivos de una organización (o de un sistema) y la proposición consecuente de soluciones alternativas.

Una de las expresiones más estudiadas del DS en materia laboral es aquella constituida por las convenciones colectivas de trabajo que se firman entre una empresa y el sindicato de sus trabajadores o entre un colectivo de empresas (sindicato de empleadores) y un sindicato de industria de trabajadores. Estas convenciones o contratos, como se sabe, tienen efectos vinculantes desde el punto de vista jurídico y establecen para las partes, precisas obligaciones y derechos dentro de límites legales y temporales claramente establecidos. A su lado se encuentran los denominados pactos colectivos, instrumentos de acuerdo entre los empleadores y los trabajadores no sindicalizados y los acuerdos entre los empleadores y sindicatos que no tienen capacidad legal para la contratación colectiva, como ocurre en Colombia con los sindicatos de empleados públicos, diferentes a los sindicatos de trabajadores oficiales de las entidades del Estado, los cuales sí tienen esa capacidad.

En un nivel social y político más amplio, encontramos organismos permanentes claramente formalizados por las normas (para el caso de Colombia, la Constitución Política, leyes, decretos, acuerdos y resoluciones), conformados con representación de los principales actores sociales involucrados, que tienen dentro de sus objetivos explícitos la concertación, la toma de decisiones y la proposición de soluciones para una gama de asuntos que pertenecen al ámbito amplio de lo social y económico, entre ellos lo laboral, y dentro de éste la orientación de

---

la formación profesional. Es el caso de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, sobre la cual trata el capítulo VI del presente estudio.

Otros organismos de composición tripartita, también definidos en normas específicas, operan con regularidad y tienen entre sus funciones la orientación de la formación profesional y la educación técnica como sistema, o la orientación de una determinada institución de formación profesional, como es el caso de los consejos directivos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); o la ejecución de acciones específicas de capacitación para los trabajadores, como las que se realizan en el marco del programa de Formación Continua del SENA; o la determinación de las normas de competencia laboral que serán la base para la evaluación y la certificación del desempeño de los trabajadores, en las cuales tienen un papel crucial las Mesas Sectoriales de Concertación de Competencias Laborales. Esta amplia gama de organismos constituye un importante escenario permanente de diálogo social para la orientación de la formación y la capacitación y la asignación de los recursos de que dispone el Sistema en su conjunto.

## 2. Los conceptos

En el documento de base para la convocatoria de varios seminarios sobre diálogo social realizados en Colombia en el año 2004 encontramos la siguiente sustentación de carácter conceptual aportada por la OIT:<sup>1</sup>

*“El Diálogo Social, objetivo estratégico de la OIT:*

*Para la Organización Internacional del Trabajo el diálogo social es un instrumento importante para el establecimiento de relaciones laborales armoniosas, fundamentales tanto a nivel empresarial como a nivel nacional, en cuanto son beneficiosas para la empresa y la sociedad en su conjunto, ya que incrementan la productividad y mejoran el bienestar general.*

*La utilidad del diálogo social debe considerarse con fines tradicionales y nuevos; la negociación colectiva no se contenta ya con centrarse en los salarios, sino que desempeña otras muchas funciones, como la negociación de cambios en la organización del trabajo o incluso el examen de asuntos tan delicados como la reducción de empleos.*

*La experiencia acumulada en el mundo entero sugiere que el diálogo social puede facilitar, entre otros aspectos: la implantación de nuevas técnicas en la gestión de recur-*

---

<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo participó activamente a lo largo del año 2004 en la realización de, al menos, cuatro seminarios en Colombia sobre el tema “Diálogo Social y Productividad”, celebrados en las ciudades de Cali, Bogotá, Barranquilla y Medellín. En estos seminarios participaron expertos de la OIT de Turín, Lima y Bogotá; representantes de los gobiernos nacional, departamental y local; representantes de los empresarios y de los trabajadores; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y expertos nacionales, quienes se refirieron a los alcances del diálogo social en relación con los temas de productividad, integración, formación profesional y capacitación, entre otros.

---

*... los humanos, la modificación de la legislación, la creación de empleos, el equilibrio óptimo entre la eficiencia de la empresa y una protección social adecuada para los trabajadores, el medio ambiente, la política de formación, las nuevas tecnologías de producción y los nuevos métodos de trabajo.”*<sup>2</sup>

En el Seminario “Diálogo Social y Productividad”, realizado en Cali, Colombia, en mayo de 2004, Manuel Simón, de la OIT<sup>3</sup> propuso las siguientes definiciones:

- a) *Toda forma de negociación, consulta o simple intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores acerca de temas de interés común referidos a políticas económicas y sociales.*
- b) *Sistema de relaciones entre partes para informar sobre hechos y decisiones, compartir inquietudes, conocer diferencias de criterio, aproximar posturas, solucionar conflictos, promover cambios (flexibilidad, productividad, etc.), negociar y convenir.*

En relación con la manera como se realiza el diálogo social, Simón precisó que éste cumple al menos tres condiciones:

- a) *Se establece en torno a uno o varios temas de interés general o para una colectividad determinada.*
- b) *Se materializa a través de una serie de contactos formales o informales, enmarcados en un período de tiempo más o menos determinado.*
- c) *Se construye entre unos interlocutores que se reconocen mutuamente.*

Por su parte, Adolfo Ciudad Reynaud, de la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos, en el mismo seminario planteó una clasificación del diálogo social en función de los problemas o temas que aborda<sup>4</sup> en dos grandes grupos:

- a) *Cuestiones de política social y económica:*
  - El marco de las políticas macroeconómicas y del crecimiento económico
  - El cambio estructural y su transformación económica
  - El incremento de los salarios y la inflación

---

<sup>2</sup> OIT, Oficina Subregional para los Países Andinos, Centro Internacional de Formación Turín y Proyecto OIT/USDOL Colombia: “Diálogo Social y Productividad”. (Seminario) Cali, Colombia, 5 y 6 de mayo de 2004.

<sup>3</sup> Simón, Manuel: “La OIT y el Diálogo Social”. Ponencia en el Seminario sobre Diálogo Social y Productividad realizado en Cali, Colombia, mayo 5 y 6 de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).

<sup>4</sup> Ciudad Reynaud, Adolfo, (Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos): “Trabajo decente, reducción de la pobreza y diálogo social”. Ponencia en el Seminario “Diálogo Social y Productividad” realizado en Cali, Colombia, 5 y 6 de mayo de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).

- 
- *La política de empleo*
  - *La igualdad de género*
  - *La educación y la formación profesional*
  - *La productividad y la competitividad económica*
  - *El régimen fiscal y tributario*
  - *El bienestar, la seguridad y la protección sociales*
  - *Las estrategias económicas y sociales (transición a una economía de mercado, la integración regional, los programas de ajuste estructural, las estrategias de reducción de la pobreza).*

b) *Cuestiones en materia de trabajo y relaciones laborales:*

- *Fijación de los salarios, entre otros, el salario mínimo*
- *Modificación de la legislación laboral*
- *Modernización de la administración del trabajo*
- *Condiciones del mercado laboral*
- *Resolución de conflictos laborales*
- *Seguridad y salud en el trabajo.*

Ciudad Reynaud informa que algunos países han creado mecanismos para efectuar, lo que se podría llamar un diálogo social “extendido” para la integración de políticas sobre cuestiones económicas y sociales, que tiene, entre otras, las siguientes características:

- *Es un diálogo nacional político y económico*
- *Lo laboral es un tema más entre otros muchos*
- *Los sectores empresariales y laborales están presentes*
- *Se discute, negocia y acuerda un conjunto integrado interdependiente de políticas que enrumban al país en una sola dirección*
- *Su objetivo general es la mejora de la competitividad del país para su inserción en la economía mundializada.*

Para ilustrar esta forma del DS, Ciudad Reynaud alude a los casos de México, Brasil y Perú. Nosotros agregaremos el de Colombia, en donde, como ya se mencionó, existe la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales creada por mandatos constitucional y legal, con la experiencia que se verá en el capítulo VI del presente informe.

En el mismo seminario, el Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Colombia, afirmó lo siguiente: *“La concertación y el diálogo social constituyen sobre todo un proceso más que un tipo de institucionalidad. En este sentido se trata esencialmente de una experiencia social que se desarrolla flexiblemente de acuerdo con las condiciones sociales, políticas y culturales de cada sociedad. // Lo que sí parece común es*

---

*conceptualizar el diálogo social como esfuerzo por incorporar las perspectivas, intereses y proyectos de los diferentes actores sociales a un espacio común de debate, las reglas mínimas de reconocimiento mutuo, de la percepción de necesidades recíprocas y de la disposición a negociar y concertar propuestas que contribuyan a decisiones públicas con una visión de interés nacional”.*<sup>5</sup>

Como vemos, sobre el DS existe pues, una amplia gama de conceptos y ellos van a respaldar de una manera u otra los diversos mecanismos que la sociedad despliega en la búsqueda de los acuerdos necesarios para la solución o prevención de los conflictos o para armonizar las fuerzas en procura de objetivos comunes. A lo largo del presente estudio exploraremos las particularidades que esta dinámica ha adoptado en Colombia en los tiempos recientes, con referencia especial a la formación profesional.

---

<sup>5</sup> Rodríguez Díaz, Carlos Arturo: “¡Otra Colombia es posible! Hacia el diálogo y la concertación”. Intervención del Presidente de la CUT en el seminario “Diálogo Social y Productividad”. Cali, mayo de 2004.

---

---

### III

---

## CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

Un puñado de cifras sobre indicadores económicos y sociales difícilmente puede dar una imagen completa de la situación y perspectivas de un país, y menos en una coyuntura en la que factores internos y externos imprimen a las variables una gran inestabilidad o rompen en forma permanente las tendencias observadas. Es preciso, sin embargo, presentar esa información cuantitativa, acompañándola con algunas consideraciones que muestren, así sea someramente, las realidades sociales que están más allá del crecimiento de la economía.

Los indicadores de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos tres años, permiten afirmar que Colombia está saliendo de una crisis profunda y que, por lo menos en lo que respecta al crecimiento económico, ha iniciado un proceso de recuperación que se espera se mantenga y consolide en los próximos años.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la economía de Colombia creció 3,97% en el tercer trimestre de 2003 comparado con el mismo período de 2002 y 4,32% en el segundo trimestre de 2004.<sup>6</sup>

La situación fiscal que enfrenta Colombia es un factor que se debe tener en cuenta en el análisis de las políticas sociales, como las de empleo, educación y formación profesional, porque ella está en la base de políticas de eficiencia del Estado y disminución del gasto público que explican parcialmente medidas gubernamentales en esos campos (que serán escuetamente revisadas en el presente estudio).

Cabe anotar entonces, que el déficit fiscal pasó de 3,4% del PIB en el año 2000, a 3,3% en 2001, a 4,1% en 2002 y a 2,5% proyectado para 2004. Según el Ministerio de Hacienda, en noviembre de 2004 *“el gobierno nacional solicitó formalmente al Fondo Monetario Internacional –FMI–, la extensión de la vigencia del Acuerdo Stand-by actual hasta el 15 de abril de 2005. Agrega que la política fiscal limitará para*

---

<sup>6</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE): Comunicados de prensa del 26 de noviembre de 2003 y del 1º de octubre de 2004 (en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

---

2004 el déficit del sector público consolidado a no más del 2,5% del PIB y las reservas internacionales estarán por encima de lo establecido en el Programa con el FMI”.<sup>7</sup> De acuerdo con estas cifras, uno de los retos más importantes que enfrenta el actual gobierno tiene que ver con la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que implica reducir de manera significativa el déficit fiscal del sector público y definir una estrategia para su financiamiento; estrategia que tiene, entre sus numerosos instrumentos, la reestructuración profunda de diversas entidades públicas con el objetivo de hacerlas más eficientes y pequeñas, y menos costosas.

En el terreno social, el desempleo se ha convertido en uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta el país. *“La gravedad radica en la magnitud y en la persistencia de un fenómeno con devastadoras consecuencias sociales. La complejidad reside en la multiplicidad de causas, asociadas tanto con el reciente período recesivo (desempleo cíclico); el desequilibrio entre las habilidades demandadas por el sector productivo y las encontradas en la fuerza de trabajo (desempleo estructural); como también las limitantes para la difusión de la información necesaria para la búsqueda y consecución de empleo (desempleo friccional)”*.<sup>8</sup>

El desempleo se mantuvo por encima del 16% desde 1999 hasta marzo de 2003, cuando registró un 16,4% en el total nacional y osciló entre el 19% y el 20% en las siete principales ciudades. Según el DANE y de acuerdo con los resultados de la Encuesta Continua de Hogares, en el tercer trimestre de 2004 la tasa de desempleo en el total nacional se situó en 12,8%; el desempleo de las trece áreas metropolitanas se ubicó en 15,0%; el subempleo en el total nacional presentó entre julio y septiembre de 2004 una tasa de 31,5% y la tasa de subempleo en las trece áreas metropolitanas fue de 32,4%.

Así mismo, en el total de las cabeceras municipales, se presentó una tasa de desempleo de 14,2%, lo que muestra que entre julio y septiembre del presente año había un total de 2.164.000 desocupados, mientras la tasa de desempleo en las zonas rurales (resto) fue de 8,7%, equivalente a 438.000 personas sin empleo.<sup>9</sup>

En un análisis sobre las relaciones entre el diálogo social y la formación profesional, en el cual uno de los factores determinantes es la concertación entre los voceros de los trabajadores organizados y los empresarios, es ineludible tener en cuenta la magnitud del empleo informal, en la medida en que una de sus características es justamente la de encontrarse por fuera de los circuitos formales de la negociación y contratación colectiva, y no tener instrumentos para influir sobre las políticas de capacitación y organización para elevar su productividad. *“La definición de empleo informal que se usa en Colombia agrupa categorías disímiles pues,*

---

<sup>7</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público: “Colombia pide a FMI extender acuerdo actual”. Comunicado de prensa del 23 de noviembre de 2004 (en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)).

<sup>8</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado comunitario”. DNP, Bogotá, 2002.

<sup>9</sup> DANE: Comunicados de prensa en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)



---

además de los ayudantes familiares sin pago (2.5% del empleo informal) incluye trabajadores independientes (57.9%) y asalariados (39.5%). Los asalariados (empleados en microempresas o como servidores domésticos) operan un mercado laboral más flexible que el del sector asalariado moderno pero, todavía, regulado por el mínimo legal. En cambio los segundos –microempresarios (8.5%) y cuentas propia no profesionales (49.4%)– operan en un mercado de bienes no transables y de ingresos flexibles”.<sup>10</sup>

El subempleo y la informalidad reflejan el deterioro de la calidad del trabajo, la pérdida de ingresos y el aumento de la desigualdad. Como se afirma en un reciente estudio de la Contraloría General de la República (CGR): *“La sociedad ha perdido buena parte de los beneficios que se derivan de la ocupación productiva de sus miembros. El nivel y la calidad del empleo y los ingresos son una condición necesaria de la estabilidad social. La postergación laboral y la inserción de los trabajadores en empleos precarios y de mala calidad son fuente inagotable de conflictos. Por el contrario, la garantía de empleo e ingresos suficientes para la población económicamente activa contribuyen a la reducción efectiva de la violencia. La seguridad de un ingreso permanente eleva los grados de participación social y profundiza la democracia”*.<sup>11</sup>

Este balance de la CGR resalta, además, que por efecto de esta situación se pierde acumulación de capital humano y experiencia laboral, y quienes resultan más afectados con estas pérdidas son las personas y los hogares más pobres, para quienes *“los efectos de la crisis se prolongan más allá de la coyuntura, y se amplía la brecha de desigualdad que ha caracterizado a la sociedad colombiana”*.

El panorama social no estaría completo si dejáramos por fuera la situación actual de Colombia frente a los indicadores de Línea de Pobreza (LP) y Línea de Indigencia (LI). El citado informe de la CGR presenta las siguientes cifras: *“En 2003, a pesar de la leve recuperación que el producto nacional ha tenido en los últimos años, la pobreza se ubica en el 64,2%. No sólo han aumentado los pobres, sino que éstos son cada vez más pobres. La brecha de pobreza, que mide la distancia relativa entre el ingreso promedio de los pobres y el valor de la LP, se incrementó de 0,437 en 1997 a 0,542 en 2003. (...) A la vez, la población total por debajo de la línea de indigencia creció en 5 puntos entre 1997 y 2000: mientras en 1991 la pobreza extrema cubría al 20,4% de la población, en 1997 había descendido a 18,1%, pero aumentó al 23% en 2000 y se estima en 31% en 2003”*.

Una mirada especial al sector rural muestra que la abrupta apertura comercial de los años noventa, unida al agravamiento del conflicto interno armado, con sus secuelas de destrucción de la base productiva de numerosos campesinos, más la violencia y el desplazamiento forzado de grandes grupos de población, se traducen en un aumento de pobreza. Siguiendo el análisis citado de la CGR, en el sector rural *“de 68,4% de pobres en 1991 se pasó a 78,9% en 1997, a 82,6% en el 2000*

---

<sup>10</sup> SENA, Dirección General: *El SENA y sus servicios*. Bogotá, octubre de 2003.

<sup>11</sup> Contraloría General de la República: *“Evaluación de la Política Social 2003”*. Bogotá, marzo de 2004 (disponible en [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)).

---

y a 85,3% en 2003. Hoy, sólo el 47% de la población rural logra asegurar los ingresos requeridos para adquirir una canasta básica de alimentos”.

La población urbana, por su parte, también ve agravarse su situación de pobreza. La LP se ubica en 51% de la población en 2000 y en 57% en 2003, en tanto que la LI (miseria) *“avanza en forma crucial del 8,3% en 1997 a 15,8% en 2000 y a 23% en 2003”*.

La citada evaluación de la CGR concluye el análisis de este tema con la siguiente reflexión: *“El aumento en los indicadores de pobreza e indigencia, especialmente en área urbana, y el alto valor que se mantiene en el rural, representan una tragedia nacional que demanda acciones inmediatas de emergencia en materia de empleo y sobrevivencia, y por la cual no se han hecho juicios de responsabilidad política, económica y social”*.

Esta realidad económica y social debería estar presente en todos los ámbitos de análisis, discusión, concertación o negociación que emprendan los actores del diálogo social, que analizaremos en el presente estudio.

---

## IV

---

### LOS ACTORES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Como es obvio, los grandes protagonistas y actores del diálogo social en lo laboral, son los empleadores y los trabajadores –y paralelamente– el Estado, dentro de una gama muy amplia de proyecciones. El Estado puede ser intervencionista, o mediador, o concertador, o el punto de apoyo para las propuestas de aquéllos. Desde luego, en países como Colombia, con una legislación escrita copiosa y extensa, los organismos gubernamentales tienen un papel que en muchas ocasiones es predominante y se impone frente a empleadores y trabajadores.

En el presente capítulo se explican algunas características de los actores del diálogo social en Colombia frente a los temas sociales, laborales y de la formación profesional. En las primeras cuatro secciones describimos los principales, como son los sindicatos, los gremios de los empresarios, el Gobierno y el Congreso de la República. Al final, en las dos últimas secciones, incluimos algunas reflexiones sobre dos nuevos protagonistas cada vez más influyentes: los expertos o proveedores de conocimiento especializado y las ONG, fundaciones y organismos internacionales.

#### **1. Las organizaciones sindicales**

##### ***1.1 Algunos momentos del desarrollo del sindicalismo en Colombia***

En 1930 se inicia la expansión del sindicalismo colombiano. De 1929 a 1934 se reconoce el derecho a la huelga y entre 1934 y 1938, siendo presidente el liberal Alfonso López Pumarejo, se da el reconocimiento político y jurídico al sindicalismo. Este avance sindical se viene gestando desde la década de los años veinte, cuando el Partido Liberal asume parte del discurso sindical y de la incipiente izquierda. En ese período se funda la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), central sindical influenciada por los partidos liberal y comunista.

---

En el período de la República Liberal (1930 a 1946) se institucionalizan el derecho de asociación y el de huelga, el que adquiere carácter constitucional. El Congreso expide la primera legislación laboral coordinada –Ley 6 de 1945– en la que se reconocen garantías laborales mínimas: jornada máxima de trabajo, vacaciones pagas, horas extras, indemnización por despido, establecimiento de la figura del contrato de trabajo, así como la justicia laboral.

En 1945 nace la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) fomentada por el Partido Conservador, la Iglesia Católica y los gremios empresariales. El Partido Liberal, el Comunista y la CTC se van a la clandestinidad o se arman contra el gobierno conservador que se inicia en 1946.

En 1958, a la par con la iniciación del denominado Frente Nacional,<sup>12</sup> se da la expulsión de la CTC del Partido Comunista, que se aglutinó en la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC). Con la calma relativa de este período (1958-1974) se presenta una época de crecimiento económico y de expansión de los sectores de clase media, que trae dos consecuencias para el movimiento sindical: en primer lugar, la tasa de sindicalización pasará, entre 1959 y 1965, del 5,5% al 13,4% de la población económicamente activa, y de 250.000 a cerca de 700.000 afiliados; y en segundo lugar, el liderazgo sindical de dirigentes y organizaciones obreras será ahora compartido con organizaciones profesionales de clase media, entre las cuales se destacaron las de los maestros, representados principalmente por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE).

Durante el gobierno del conservador Belisario Betancur, 1982-1986, la recesión entra en una fase crítica y se realiza un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional que generó un fuerte ajuste fiscal y la disminución de los salarios. Las centrales obreras y los crecientes movimientos cívicos convocaron a paros nacionales que fueron infructuosos. Los niveles de afiliación sindical empiezan a descender y las centrales tradicionales se estancan y fragmentan. Se siente, entonces, la necesidad de una renovación dentro del movimiento sindical, renovación que se da con la fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en 1986, organización que logra abarcar al 58% del total de sindicalizados del país.

Según datos proporcionados por el Centro de Información Sistematizada sobre Convenciones Colectivas (CISCON), de la Escuela Nacional Sindical,<sup>13</sup> en el año 2002 Colombia tenía una población económicamente activa proyectada, de 19.950.000 trabajadores, de los cuales sólo 849.212 se encontraban sindicalizados

---

<sup>12</sup> Se denominó Frente Nacional a la coalición de los Partidos Liberal y Conservador, aprobada mediante plebiscito en 1957, que gobernó a Colombia durante cuatro períodos presidenciales alternados desde 1958 hasta 1972.

<sup>13</sup> La Escuela Nacional Sindical (ENS) tiene su sede en Medellín y, entre sus servicios, se cuentan el CISCON, un centro de documentación, un área de investigaciones (a cuyo cargo está el censo sindical que realizan cada dos años) y un área de información laboral. Se puede consultar y contactar a través de [www.ens.org.co](http://www.ens.org.co), o [centrodoc@ens.org.co](mailto:centrodoc@ens.org.co), o [inforlab@ens.org.co](mailto:inforlab@ens.org.co)

o afiliados a una asociación sindical. Esto significa que la tasa de sindicalización en Colombia en ese año era de sólo 4.25%; (para febrero de 2004 la PEA estaba estimada en 20.356.338 personas, pero los datos sobre los cambios en la afiliación sindical aún no estaban actualizados). (Ver más adelante las tablas estadísticas).

De los trabajadores sindicalizados en 2002, el 53.2% pertenecía al sector público y el 46.8% al sector privado. Si se estableciera una tasa de sindicalización sectorial, se podría apreciar que ésta es de 54% para el sector público y de 5.8% para el sector privado. Lo anterior evidencia que el ejercicio efectivo de la libertad sindical es considerablemente amplio en el sector público, en contraste con el sector privado: sólo 6 de cada 100 trabajadores en el sector privado ejercen su derecho, mientras que en el sector público lo hace uno de cada dos. Los trabajadores sindicalizados se agrupan actualmente en aproximadamente 2.380 sindicatos, de los cuales 16.8% pertenecen al sector público y 83.2% al sector privado.

| <b>POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA,<br/>NÚMERO DE SINDICALIZADOS Y TASA DE SINDICALIZACIÓN</b> |            |                          |                                |
|--|------------|--------------------------|--------------------------------|
| <b>Año</b>   | <b>PEA</b> | <b>No sindicalizados</b> | <b>Tasa de sindicalización</b> |
| 1994   | 15.684.332 | 844.166                  | 5.38                           |
| 1996   | 16.434.517 | 879.511                  | 5.35                           |
| 1998   | 17.549.605 | 848.689                  | 4.83                           |
| 2000   | 19.040.552 | 847.761                  | 4.45                           |
| 2002   | 1.525.120  | 837.521                  | 4.28                           |

*Fuentes:* DANE para la PEA y Censo de la Escuela Nacional Sindical para el resto.

| <b>ORGANIZACIONES SINDICALES FUNDADAS EN 2002 Y 2003</b> |             |             |
|--|-------------|-------------|
| <b>ORGANIZACIÓN</b>                                      | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| Sindicatos   | 23          | 9           |
| Asociaciones pensionados                                 | 13          | 4           |
| Total  | 36          | 13          |

*Fuente:* Escuela Nacional Sindical, con base en Registros en Diario Oficial.

## **1.2 Las centrales y el Comando Nacional Unitario**

Actualmente (2004) las organizaciones del orden nacional más importantes de los trabajadores que participan en la Comisión de Concertación Laboral y Salarial son:

- Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que también forma parte del Consejo Directivo Nacional del SENA.
- Confederación General de Trabajadores (CGT –antes CGTD–). La CGT también forma parte del Consejo Directivo Nacional del SENA.
- Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).
- Confederación de Pensionados de Colombia (CPC).

Estas organizaciones se agrupan en el denominado Comando Nacional Unitario, a través del cual expresan sus posiciones con respecto a asuntos fundamentales de las políticas de empleo, laborales, económicas y salariales, sin que ello las limite para pronunciarse por separado cuando lo consideran necesario y oportuno.

Algunos objetivos comunes de las organizaciones sindicales colombianas son los siguientes:

- Defensa de las conquistas y derechos actuales de los trabajadores.
- Mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y del pueblo en general.
- Logro de las libertades democráticas, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y las transformaciones sociales que permitan el desarrollo y el progreso.
- Reconocimiento de su legitimidad para representar a la totalidad de los trabajadores.

Con respecto a este último punto, cabe transcribir aquí, apartes de su pronunciamiento de mayo de 2003 ante la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales:

*“El sindicalismo colombiano, pese a una menor tasa de afiliación formal en comparación con otras sociedades modernas y democráticas, como única y auténtica organización del trabajo humano y de los trabajadores del país, ha tomado como propias y como reivindicación global de la clase trabajadora colombiana, a las reivindicaciones de los desempleados, de los marginados y de los excluidos por el sistema económico y por la clase dominante. En consecuencia, tiene toda la legitimidad para representar los intereses de toda la fuerza del trabajo y de la población del país. Por esta razón, con toda la autoridad y la responsabilidad que compete a las Centrales Sindicales, por medio del Comando Nacional Unitario presentamos esta propuesta.”<sup>14</sup>*

---

<sup>14</sup> Comando Nacional Unitario CUT, CGTD, CTC, CPC: “Propuestas de las Centrales Sindicales para la generación de empleos dignos y productivos”. Bogotá, mayo de 2003. (Presentada a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales).

---

## 2. Las organizaciones empresariales

Las organizaciones empresariales colombianas tienden a actuar de manera coordinada frente a los temas económicos y sociales más sensibles del país y frente a las tendencias internacionales, nacionales, regionales y locales que afectan el desempeño, la competitividad y el desarrollo de las empresas.

Existe una amplísima gama de gremios que agrupan a las empresas de los diferentes sectores de la actividad económica y ellos, a su vez, se aglutinan actualmente en el denominado Consejo Gremial Nacional. En la presente sección damos unas escuetas noticias sobre este Consejo y sobre algunas de las organizaciones que tienen un protagonismo mayor en la discusión de políticas laborales y en la orientación de la formación profesional, como son aquéllas que forman parte del Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

### 2.1 El Consejo Gremial Nacional

El Consejo Gremial *“actúa como un foro permanente de deliberación que adopta sus determinaciones por consenso. Actualmente está integrado por 16 miembros de los distintos sectores de la economía, cada uno de ellos con el mayor cubrimiento en su respectivo sector y con la mayor capacidad organizativa al servicio de sus afiliados y del país”*.<sup>15</sup>

El Consejo Gremial opera sin personería jurídica y su órgano máximo es el Comité Coordinador, integrado por los Presidentes de los Gremios miembros. *“El fundamento jurídico del Consejo se lo otorga la Fundación Empresaria, entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, creada para adelantar investigaciones y las evaluaciones técnicas que atañen a la participación del sector privado colombiano en los procesos económicos, sociales y de internacionalización del país. // El acta de constitución de la Fundación fue firmada por los Miembros fundadores el 3 de agosto de 1993 y la personería jurídica le fue reconocida por resolución 747 de noviembre de 1994 de la Alcaldía Mayor de Bogotá”* (ANDI, “El Consejo ...”, op. cit.).

Actualmente al Consejo Gremial lo conforman dieciséis organizaciones, entre las cuales están la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), la Asociación Bancaria y de Instituciones Financieras de Colombia (ASOBANCARIA), la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). De entre los presidentes de las

---

<sup>15</sup> ANDI: El Consejo Gremial Nacional. Presentación en Power Point. Bogotá, 2003.

---

organizaciones miembros, el Consejo Gremial designa cada año un presidente, quien es el vocero de las posiciones del Consejo.

El Consejo Gremial impulsa el estudio de diversos temas de interés común para sus afiliados y procura que asuman posiciones conjuntas sobre los mismos, en áreas como las siguientes: *“procesos de paz, negociaciones de acuerdos comerciales internacionales, desarrollo tecnológico e informático, moralización y lucha contra la corrupción, medio ambiente, seguridad social, educación y capacitación profesional, modernización estatal y empresarial, y desarrollo de mecanismos constitucionales de la concertación”*.

## **2.2 La Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI)**

De acuerdo con lo expuesto en su página en Internet, *“La Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias, ACOPI, es la organización gremial de Colombia que agrupa a las pequeñas y medianas empresas de diferentes sectores productivos. // Es una entidad sin ánimo de lucro fundada el 30 de agosto de 1951, como resultado de la fusión de entidades similares que existían en ese momento en tres de las más importantes ciudades del país. // Desde su fundación ACOPI ha representado a las PYMES en el ámbito económico, político y social, contribuyendo eficazmente a su desarrollo”*.<sup>16</sup>

ACOPI fomenta el desarrollo del sector de la pequeña y mediana industria, así como de la microempresa de acumulación, considerados eslabonamientos básicos de la cadena productiva; lleva la representación de sus asociados ante la opinión pública, las organizaciones privadas y las autoridades gubernamentales; y desarrolla servicios de diferente tipo para beneficio de sus afiliados.

*“ACOPI, como entidad gremial de carácter nacional, ha asumido el papel de liderar el proceso de desarrollo sostenible y competitivo de las Pequeñas y Medianas empresas, no sólo mediante la formulación de propuestas de política al gobierno nacional, sino como ejecutor directo de una serie de programas encaminados a lograr la reactivación y proyección del sector y hacer viable una política de desarrollo basada en el fortalecimiento del sector empresarial mayoritario del país.”*

Entre otros muchos organismos en los cuales ACOPI lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

---

<sup>16</sup> ACOPI: “Misión, Actividades, Historia”. En [www.acopi.org.co](http://www.acopi.org.co). 2004.



---

### **2.3 La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI)**

La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), durante décadas conocida como “de Industriales”, cambió en noviembre de 2004 su nombre por el “de Empresarios” para adecuarse a la realidad de su composición actual, en la cual, al lado de las organizaciones de las empresas del sector manufacturero, aparecen ahora numerosas que corresponden a actividades de los sectores servicios, primario y extractivo.

De acuerdo con lo expuesto en su página en Internet, *“la ANDI es una entidad sin ánimo de lucro que tiene como objetivo primordial difundir y propiciar los principios políticos económicos y sociales de un sano sistema de libre empresa, basado en la dignidad de la persona humana, en la democracia política, en la justicia social, en la propiedad privada y en la libertad. // La ANDI fue fundada en la ciudad de Medellín el 11 de septiembre de 1944 y desde entonces es el gremio empresarial más importante de Colombia, compuesto hoy por más de 1.000 empresas afiliadas pertenecientes a los sectores industrial, financiero, agroindustrial, de alimentos, comercial, textil y de servicios, entre otros, con una alta participación en el valor de la producción y el empleo del país”. // En su calidad primordial de vocero de los intereses de la empresa privada, la ANDI asume la representación de sus afiliados ante las entidades nacionales y extranjeras que se ocupan de asuntos económicos, jurídicos, sociales, ambientales y otros de carácter empresarial. / / La ANDI coordina las actividades de carácter gremial, en la búsqueda de la unidad de criterio del sector privado frente a los grandes temas nacionales”*.<sup>17</sup>

Una de las actividades más destacables de la ANDI, es la conformación de las denominadas *Cámaras Sectoriales*, o grupos constituidos con empresas de un mismo sector económico, para que adelanten acciones de beneficio común, a bajos costos y con respaldo institucional, *“servicio que hace crecer individualmente a los afiliados”*. Actualmente existen diecinueve Cámaras, las cuales, como ya se mencionó, corresponden a empresas de los sectores manufacturero, servicios, primario, extractivo y algunas cadenas productivas.

Entre otros muchos organismos en los cuales la ANDI lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

### **2.4 La Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO)**

En mayo de 1945 se convocó en Bogotá a la primera reunión que daría origen a la Federación Nacional de Comerciantes. En ese momento la Interventoría Nacional de Precios, organismo oficial, *“aplicaba de manera drástica y sin distinción*

---

<sup>17</sup> ANDI: “Quiénes somos”. En [www.andi.com.co](http://www.andi.com.co). 2004.

---

*alguna” el contenido de una resolución que establecía un nuevo sistema de racionamiento y sanciones de decomiso para algunas materias primas y bienes intermedios importados. Los comerciantes, “sintiéndose severamente afectados, decidieron unirse para tomar alguna medida al respecto”.*

*“De esa primera reunión se constituyó un comité provisional de defensa del comercio nacional que se dio a la tarea de dotar al naciente gremio de sus estatutos, se elaboró un plan de financiación, se le dio su forma federada, que ha permanecido en el tiempo hasta nuestros días y se le dotó de personería jurídica. // Es así como antes y hoy la razón de ser de FENALCO ha sido dar a los comerciantes las herramientas y realizar las gestiones necesarias para que puedan ejercer en un ambiente favorable su profesión, buscando que este ejercicio resulte en un mayor bienestar económico y social para el país y sus gentes.”<sup>18</sup>*

Actualmente FENALCO es una entidad gremial de carácter civil y privado que cuenta con 15.000 afiliados y treinta y cinco oficinas en todo el país y tiene por finalidad promover el desarrollo del comercio privado de bienes y servicios.

De acuerdo con su declaración de principios, FENALCO orienta, representa y protege los intereses del comercio y cree en la necesidad de mejorar continuamente la eficiencia empresarial y la modernización de la gestión comercial para bien de la comunidad, por lo cual ofrece a sus afiliados capacitación, asesoría y servicios, y promueve su desarrollo intelectual, económico y social.

Entre otros muchos organismos en los cuales FENALCO lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

## **2.5 La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)**

La SAC es el gremio empresarial activo más antiguo de Colombia. Fue fundada en 1871 “con el objeto de “promover el adelanto y defender, por medio de la discusión pública, los intereses de los agricultores. Es una entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, con personería jurídica del 30 de marzo de 1914”,<sup>19</sup> representa los intereses generales del sector y los particulares de sus afiliados y actúa como cuerpo consultivo del gobierno en materias agropecuarias.

Entre sus afiliados se encuentran agricultores, ganaderos, silvicultores, piscicultores, exportadores de flores, productores de semillas, avicultores, cafeteros, cooperativas, asociaciones y federaciones de productores, asociaciones de usuarios, asociaciones de profesionales, sociedades regionales y empresas. “En la actualidad la SAC tiene más de trescientos afiliados, entre agricultores, ganaderos y

---

<sup>18</sup> Luengas Serrano, Leonardo: “Por qué nace un Gremio”. En [www.fenalco.com.co](http://www.fenalco.com.co). 2004.

<sup>19</sup> Sociedad de Agricultores de Colombia: “¿Qué es la SAC?”. Plegable divulgativo. Bogotá (s. f.).

---

*empresas agropecuarias y alrededor de cincuenta entidades gremiales y cooperativas agropecuarias a nivel regional y nacional” (SAC, plegable, op. cit.).*

Entre los intereses gremiales que coordina, se encuentran las políticas de precios, crédito, reforma agraria, investigación, transferencia de tecnología y comercio exterior e interno. Así mismo, a través de su Departamento de Estudios Agroeconómicos realiza diagnósticos económicos sectoriales, análisis y propuestas sobre la política agropecuaria y económica nacional y estudios para el planeamiento y desarrollo del sector.

Entre otros muchos organismos en los cuales la SAC lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

### **3. El Gobierno (Rama Ejecutiva del Poder Público)**

Los organismos gubernamentales del nivel central del orden nacional más importantes para los efectos de la determinación y la concertación de políticas en las materias laborales y de educación y formación profesional, aparte obviamente de la Presidencia de la República, son los siguientes: Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y Departamento Nacional de Planeación.

En el marco de las políticas de modernización del Estado y de racionalización del gasto público, el actual gobierno de Colombia viene realizando desde el año 2002 profundos cambios en la mayoría de las instituciones. Una de las medidas que mayor impacto tiene en el campo social es la fusión de los antiguos Ministerios de Trabajo y Salud en uno nuevo denominado Ministerio de la Protección Social. El Ministro de esta cartera preside, entre otros muchos, dos organismos estrechamente relacionados con las políticas laborales, de empleo y de formación profesional, como son la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, y el Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Lo social, y dentro de ello la educación y la formación profesional, con frecuencia se ven afectados por las políticas económicas que buscan la disminución del déficit fiscal, la racionalización del gasto público, la contracción del tamaño del Estado, la privatización de empresas de propiedad pública y el control central de todas las rentas públicas, incluidas aquellas que las normas definen como de carácter parafiscal con destinación específica, como es el caso de una parte de los recursos presupuestales de la educación técnica y de la mayor parte de los recursos financieros del SENA.

---

Esa tensión entre políticas gubernamentales sociales y fiscales inevitablemente afecta los procesos de concertación que se realizan en los organismos tripartitos, en los cuales, durante ciertas fases, los funcionarios de las entidades “sociales” acuerdan políticas, líneas de acción y compromisos gubernamentales, compromisos que luego no pueden ser cumplidos porque de manera unilateral las autoridades económicas, especialmente el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, han determinado otras políticas y medidas. Obviamente, en el marco de la coordinación y disciplina que debe primar dentro del gobierno, lo usual es que los representantes gubernamentales de lo social, acojan las instrucciones del alto gobierno en materia económica y las defiendan en los entes tripartitos.

Otro factor que atenta contra la concertación real en los escenarios tripartitos es la urgencia con la que el Gobierno quiere adoptar ciertas medidas. En efecto, las políticas de ajuste no dan espera y los análisis en las comisiones tripartitas son lentos y dilatados. De aquí surge que con frecuencia el Gobierno expida decretos o lleve al Congreso de la República proyectos de ley que afectan profundamente ámbitos de lo social y lo laboral, como reformas a la seguridad social o a la legislación laboral (que incluye el contrato de aprendizaje), sin haberlas presentado antes en esos escenarios de diálogo.

De acuerdo con las normas, la comisión nacional de concertación en lo laboral puede tener comisiones regionales y locales. Igual cosa sucede con los organismos tripartitos de dirección del SENA, a los que corresponden los Consejos Regionales en cada Departamento del país. En estas instancias participan representantes de los gobiernos departamentales y/o municipales, quienes pueden adoptar posiciones totalmente independientes del gobierno central, pues ellos son también de elección popular y no están, por lo tanto, obligados a seguir disciplinadamente los lineamientos del nivel nacional.

En consecuencia, el actor gobierno dentro del diálogo social sobre formación profesional, no puede ser visto de manera simple como una unidad monolítica sino que expresa con frecuencia estas contradicciones y diferencias, elemento que debe ser analizado por las otras partes en cada momento, como oportunidad o como desventaja.

#### **4. El Congreso de la República (Rama Legislativa del Poder Público)**

Si bien el Congreso de la República no forma parte de la Comisión de Concertación Laboral y Salarial ni de los órganos tripartitos de dirección de la formación profesional en Colombia, debe ser tenido en cuenta siempre como un actor fundamental en los procesos correspondientes, por tres razones principales que en la práctica se complementan:

- 
- a. Las posiciones ideológicas, las afinidades políticas y la representatividad regional de los parlamentarios (Representantes y Senadores) los hace más o menos permeables a los reclamos y a la defensa de los intereses de determinados sectores de la vida nacional, regional o local y los inclina a la defensa o la oposición a determinadas políticas y medidas gubernamentales.
  - b. Dentro de las facultades constitucionales del Congreso está el control político sobre todos los actos del Ejecutivo, lo cual se expresa de variadas maneras, tales como el requerimiento de respuesta a cuestionarios enviados a los funcionarios responsables de las instituciones, y citaciones a los mismos, a debates en comisiones y en plenarias de Cámara y Senado.
  - c. Trámite de proyectos de ley de iniciativa gubernamental, o parlamentaria, o popular, que afectan la estructura, o las rentas, o las funciones de las entidades de formación profesional. Esta función ha tenido importantes implicaciones en la historia reciente del país, lo cual se puede ver a través de unos pocos ejemplos, como la expedición de la Ley 119 de 1994 de reestructuración del SENA con base en un proyecto de iniciativa popular que se opuso a un decreto gubernamental de 1992; o la más reciente Ley 789 de 2002, de origen gubernamental, que reformó profundamente el Contrato de Aprendizaje; o el proyecto de Ley 157 de Cámara, de iniciativa parlamentaria, *“por medio del cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y se dictan otras disposiciones”*, Ley que, de ser aprobada, derogaría numerosas normas preexistentes que recortan o “desvían” recursos del SENA y afectaría, posiblemente, partes del Decreto 249 de 2004 mediante el cual el gobierno modificó la estructura y funciones del SENA.

## 5. Otro actor: el conocimiento especializado

Al lado de los actores principales mencionados –los trabajadores, los empresarios y el Estado (en este estudio, el Gobierno y el Congreso)– aparecen otros actores que ejercen su influencia de una manera esporádica y sobre temas muy específicos, como son los expertos de centros de investigación, firmas de consultoría o asesores independientes, quienes son convocados a participar en sesiones de los organismos tripartitos o consultados por las diferentes partes para sustentar sus posiciones. En la medida en que el tratamiento de los diversos temas que son de la función de los organismos presenta cada vez mayores complejidades técnicas, las partes se ven inducidas a asesorarse de quienes tienen el mejor y más actual conocimiento o la posibilidad de ayudar a sustentar sus posiciones con fundamento en información especializada, investigación y conocimiento confiable.

Sin embargo, estos sectores actúan, no solamente cuando son convocados por los organismos de concertación o por las partes, sino que lo hacen también y

---

de manera permanente, por su propia iniciativa y en cumplimiento de la misión de sus propias instituciones, expresando sus hallazgos y posiciones en seminarios, foros, publicaciones y medios de comunicación. En Colombia, algunas entidades de consultoría y centros de investigación socioeconómica –independientes o vinculados a las universidades más prestigiosas–, tienen una considerable influencia sobre uno u otro sector de la concertación tripartita y sobre la opinión pública, hasta el punto de que sus hallazgos y recomendaciones son citados por el sector coincidente con los mismos, como argumento de autoridad académica para sustentar una determinada posición con respecto a temas neurálgicos de las políticas sociales y económicas.<sup>20</sup>

## **6. ONG, fundaciones y organismos internacionales**

Las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones creadas por grandes empresas, por conglomerados de las mismas o por otros sectores de la sociedad civil, tienen cada vez una mayor influencia sobre muy diversos ámbitos del desenvolvimiento de la sociedad. Aunque en general no incluyen en su objeto social, la investigación ni la consultoría, con frecuencia incursionan en estos campos, realizan publicaciones, organizan seminarios y difunden ampliamente sus puntos de vista. Muchas de ellas tienen la educación y la capacitación como una de sus actividades principales y realizan programas de educación no formal de mediana y corta duración para sus afiliados o para sectores más amplios de la sociedad.

Los organismos internacionales,<sup>21</sup> por su parte, también son convocados permanentemente a participar en el país con sus expertos y autoridades en el análisis de los problemas y el apoyo a los eventos o son citados por las partes como argumento de autoridad académica o política para apoyar uno u otro enfoque, análisis, posición o propuesta con respecto a los temas sociales, económicos y laborales en discusión.

Todo esto expresa la influencia cada vez mayor y más real de estas entidades en la construcción o sustentación de las posiciones y orientaciones de los actores principales del diálogo social, en las diversas materias que conforman las agendas de los organismos de concertación.

---

<sup>20</sup> Nos referimos a entidades como Fedesarrollo de Bogotá, o el CEDE de la Universidad de los Andes, o el CID de la Universidad Nacional de Colombia, o el CIE de la Universidad de Antioquia, o el CIDE de Medellín, o Econometría de Bogotá, entre otros muchos.

<sup>21</sup> Nos referimos a organismos como la OIT, la CEPAL, la UNESCO (y las demás de la familia de las Naciones Unidas); a la Banca Multilateral, a las Agencias especializadas de los países desarrollados y a otros que pueden tener o no, sedes en Colombia.

---

## V

---

# FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

## 1. Marco general

Es sabido que el Derecho del Trabajo corresponde, desde su nacimiento, a una búsqueda de equilibrio entre el capital y el trabajo. Esto significa, entonces, que la tarea de esta disciplina es la de servir como catalizador para procurar ese justo medio.

Por ello es que la economía política se convierte en un instrumento que, de alguna manera determina, orienta o dirige los parámetros que van a gobernar las relaciones laborales en el campo de los salarios y prestaciones que se le reconocen a los trabajadores.

Todos los hechos económicos inciden en los derechos laborales, y a su vez éstos –en una función inevitable de retorno–, repercuten en lo económico. Empero, esa búsqueda de un punto de equilibrio, está guiada y matizada por múltiples circunstancias, dentro de las cuales se mueven intereses prioritarios de los empleadores y aspiraciones lógicas de los trabajadores.

La gran herramienta del progreso es, durante esta fase del siglo XXI, el conocimiento. Ciertamente, el éxito y el avance del hombre dependen, en sumo grado, de su saber. El proceso de cambio de la humanidad requiere elementos nuevos permanentes y por ello es indispensable que las personas se preparen, planeen, creen, inventen y apliquen. Las sociedades con bajos índices de conocimientos están condenadas al atraso. Esto explica que una de las mayores aspiraciones del ser humano que trabaja sea la de capacitarse, mejorar sus conocimientos y buscar nuevas posibilidades de proyección, y por supuesto, su realización como hombres y profesionales.

El hombre quiere trascender, dejar una huella de su paso por el mundo. Y es evidente que su mayor activo es su fuerza de trabajo. Lamentablemente, las sociedades moderna y posmoderna le han hecho creer que su único valor para ac-

---

ceder a niveles superiores es el dinero. Y eso hace que la vida se convierta en una carrera alocada y torpe por conseguir mayores ingresos y bienes, sacrificando los valores espirituales del ser humano.

Por consiguiente, es frecuente observar que los trabajadores, en muchas ocasiones, desechan o desperdician las oportunidades para conseguir más y mejores fuentes de conocimiento, en aras de unos pocos ingresos adicionales que no les mejoran esa calidad espiritual. Pero es justo decir también que, cuando el trabajador se prepara (en lo que puede, no en lo que quiere), la propia empresa que le brinda los medios para acceder a niveles superiores del conocimiento, muchas veces no le brinda las oportunidades indispensables para su crecimiento laboral.

Esto hace que en determinadas empresas se encuentre un número grande de trabajadores capacitados para labores que en verdad no aman, pero que son aquellas a las que tuvieron acceso. Y con todo eso, existe un elevadísimo número de trabajadores que siguen siendo subutilizados, porque las empresas no les dan cabida en sus plantas dentro de aquellas especialidades para las cuales se han preparado.

Al estudiar las relaciones entre los empresarios y las organizaciones sindicales expresadas en convenciones y pactos colectivos de trabajo, se tiene la impresión de que la formación profesional no es un fin primordial para las partes en nuestro medio. Esto es, que no se aprecia una cultura de acción programada y constante de formación profesional ni entre los empleadores, ni entre los sindicatos. Se podría decir que aún perdura la creencia en muchos empresarios, de que si se capacita al trabajador, éste se irá a trabajar a otra empresa, lo que determina un círculo vicioso: el empleador no capacita al trabajador y al trabajador no le interesan, en promedio, esta clase de beneficios.

Empero, es incuestionable que la formación profesional es uno de los factores más importantes dentro del proceso productivo, pues a mayor capacitación mayor rendimiento laboral y, por ende, mayores dividendos y resultados para la empresa. Y en lo que hace al trabajador, se elevan sus condiciones de vida y la persona encuentra en el proceso de educación y capacitación el medio para ejercer plenamente su libertad con responsabilidad, para su propia realización y, en consecuencia, la de su sociedad, proceso básico que se debe nutrir a partir de las familias, las escuelas, los sindicatos y los propios centros de trabajo.

Es por ello que cobra gran importancia la investigación de los alcances que en materia de formación profesional y capacitación de los trabajadores tienen las relaciones laborales en las empresas, lo cual, en el presente capítulo, se analiza a través del estudio de convenios y pactos colectivos firmados en empresas importantes del país y vigentes en el año 2003. Paralelamente con esto, se hace una presentación sintética de la normatividad existente sobre la materia, su relevancia y su real aplicación en la actualidad, en Colombia.



---

## 2. Antecedentes y tendencias de la negociación colectiva en Colombia

Conviene hacer algunas consideraciones previas sobre cuáles han sido las tendencias de los convenios colectivos en Colombia en los últimos veinte años.

En el estudio de Iván Darío Osorio sobre la negociación colectiva en Colombia<sup>22</sup> se informa que en 1982, de 1.000 niños colombianos, 100 no podían entrar a la escuela elemental porque no había un número suficiente de escuelas. A secundaria podían llegar 430. Y a la universidad solamente podían hacerlo 110. Asimismo, las cifras mostraban que se quedaban por fuera del sistema educativo 1.609.500 preescolares; 500.000 en elemental; 3.987.800 en secundaria y 2.747.000 en universidad. Es decir, 7.944.500 personas. La deserción escolar estaba determinada, principalmente, por problemas de salud, desnutrición, incapacidad de asumir los gastos de educación (cuadernos, libros, uniforme, transporte, etc.), necesidad de emplearse en cualquier trabajo si lo encontraban, para aportar algún ingreso destinado a la subsistencia del núcleo familiar.

Por estos motivos eran de una gran importancia las becas y auxilios educacionales acordados a través de convenios colectivos de trabajo porque contribuían como ingreso para asumir los gastos de educación del trabajador y su familia, toda vez que con frecuencia los bajos salarios no permitían al trabajador proporcionar educación a sus hijos. Por otra parte, la capacitación del trabajador le permitía cambiar de categoría en el escalafón de las empresas con el consiguiente aumento de sus ingresos; y naturalmente, la educación de los hijos le aumentaba a éstos las posibilidades de desarrollo y capacitación para entrar al mercado de trabajo.

En líneas generales, esto constituía un estímulo o incentivo, una motivación para que el trabajador mejorara su productividad, y ayudaba a una mejor imagen de la empresa, con un costo no muy alto, habida cuenta que esos renglones no afectaban significativamente el costo de la mano de obra porque no tenían carácter salarial.

Sin embargo, debe hacerse hincapié en que las empresas manejaban estos beneficios, con preferencia para los hijos de los trabajadores, y no para éstos, en cuanto consideraban que el trabajador mejor capacitado comenzaba a presentar mayores exigencias salariales, e inclusive, los que obtenían algún título universitario y no encontraban pronto una oportunidad de ascenso la buscaban en otras empresas, de manera que resultaba ser una inversión poco productiva para aquéllas.

---

<sup>22</sup> Osorio O., Iván Darío: *Negociaciones colectivas en Colombia. Sindicalismo y gran industria*. Editorial Universidad EAFIT, Medellín, Colombia, octubre 1983, pp. 142 a 164.

---

Una década más tarde se pueden percibir cambios importantes en estas tendencias. Así, en el estudio de 1999 de la OIT sobre las tendencias y contenidos de la negociación colectiva en Colombia se afirma lo siguiente:<sup>23</sup>

*“A través de la negociación colectiva los sindicatos han venido conquistando importantes reivindicaciones para atender los costos que demanda la educación de los miembros de la familia de los trabajadores/as y de ellos y ellas mismas. En cierta manera, las conquistas logradas en este terreno –así como en los demás aspectos de la contratación colectiva– constituyen una buena manera de apropiarse de una parte mayor de los resultados de su trabajo, que de no hacerse así iría a incrementar las ganancias de las empresas.”*

*“En materia de educación, los beneficios más importantes conquistados por los sindicatos son los siguientes:*

- 1. Auxilios y becas para hijos y beneficiarios.*
  - Auxilios y becas de escolaridad.*
  - Fondo educativo.*
  - Sosténimiento de programas educativos.*
- 2. Auxilios, becas y garantías para el estudio del trabajador y la trabajadora.*
  - Horarios y permisos.*
  - Becas y auxilios.*
- 3. Comités de educación.”*

### **3. Características generales de las convenciones colectivas de trabajo**

Como es sabido, la convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales –por una parte–, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores –por la otra–, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia. Estos contratos son documentos con valor jurídico que establecen las remuneraciones y las condiciones de empleo de algunos trabajadores.

Inicialmente estas negociaciones tenían como temas de discusión los salarios y las horas diarias y semanales de trabajo, temas que posteriormente se han ampliado para llegar a plantear los de seguridad social, vivienda de los trabajadores, capacitación, etc.

En Colombia la negociación colectiva está consagrada en la Constitución Nacional, así: *“Artículo 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regu-*

---

<sup>23</sup> OIT, Oficina de Área y Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos: “Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en Colombia 1990-1997”, Bogotá, 1999. (Con el patrocinio del Proyecto OIT/ Ministerio de Trabajo/PNUD-COL 95/003, Programa Acordado Colombia-OIT).

---

*lar las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.*

La negociación colectiva tiene dos instancias: a) arreglo directo y b) huelga o Tribunal de Arbitramento. Es de anotar que la huelga está igualmente contemplada en la Constitución Nacional en su artículo 56: *“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.”*

La convención colectiva “es fuente formal del Derecho del Trabajo”, de creciente importancia en el mundo moderno, por el impulso que recibe de los avances prácticos del derecho de asociación (libertad sindical) y de la necesidad de mecanismos que procuren la paz laboral. La negociación colectiva es resultado del derecho a la sindicalización y es, al mismo tiempo, el mecanismo natural para la solución de conflictos colectivos. Su importancia normativa es tanta que la regulación concreta del trabajo asalariado se encuentra en convenciones colectivas, todos los días en mayor proporción, incluso en relación con la propia ley.

La ley colombiana le otorga, expresamente a la convención colectiva, la calidad de “norma sobre trabajo”, al igual que la ley y el laudo arbitral, de orden público, de efecto inmediato y de aplicación preferente en cuanto resulte más favorable para el trabajador (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 16). La norma convencional es, además, aplicable a terceros, por mandato de la ley o por acto gubernamental, característica que la aproxima al valor normativo propio de la ley.

Las convenciones colectivas entre patronos y sindicatos cuyo número de afiliados no exceda de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, solamente son aplicables a los miembros del sindicato que las haya celebrado y a quienes adhieran a ellas o ingresen posteriormente al sindicato. Pero cuando en la convención colectiva, sea parte un sindicato cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, las normas de la convención se extienden a todos los trabajadores de la misma, sean o no sindicalizados.<sup>24</sup>

De acuerdo con datos proporcionados por el Centro de Documentación de la Escuela Nacional Sindical,<sup>25</sup> en el año 2003 se firmaron 173 convenciones que benefician a 49.396 trabajadores (ver tabla estadística más adelante).

#### **4. Algunas características de los pactos colectivos de trabajo**

Los pactos entre patronos y trabajadores no sindicalizados se rigen por las disposiciones establecidas en los títulos II y III, capítulo I, parte segunda, del

---

<sup>24</sup> Isaza Cadavid, Germán: *Práctica Laboral*. Bogotá, 1995.

<sup>25</sup> Escuela Nacional Sindical, Centro de Documentación: [centrodoc@ens.org.co](mailto:centrodoc@ens.org.co)

---

Código Sustantivo del Trabajo, pero solamente son aplicables a quienes los hayan suscrito o adhieran posteriormente a ellos.<sup>26</sup>

Cuando el sindicato o sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, ésta no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tiene vigentes.

La figura del pacto colectivo se encuentra establecida en la legislación como una alternativa de “negociación” para los trabajadores no sindicalizados; pactos que en la práctica no representan una negociación real en la que los trabajadores puedan definir con autonomía sus peticiones y elegir sus negociadores y cuyo incumplimiento por alguna de las partes no tiene efectos legales. Al lado de esta limitación, analistas han encontrado empresas que utilizan los pactos colectivos como una estrategia antisindical a través de la cual se presiona a los trabajadores para que renuncien a las organizaciones sindicales y adhieran al pacto, para evitar el surgimiento de sindicatos o para acabarlos o reducirlos a su mínima expresión.<sup>27</sup>

De acuerdo con datos proporcionados por el Centro de Documentación de la Escuela Nacional Sindical, en el año 2003 se firmaron 110 pactos que benefician a 22.818 trabajadores (ver tabla estadística).

| <b>CONVENCIONES Y PACTOS COLECTIVOS FIRMADOS de 1994 a 2003</b> |                     |               |                                |
|---|---------------------|---------------|--------------------------------|
| <b>Año</b>  | <b>Convenciones</b> | <b>Pactos</b> | <b>Total de contrataciones</b> |
| 1994  | 496                 | 321           | 817                            |
| 1995  | 517                 | 307           | 824                            |
| 1996  | 607                 | 334           | 941                            |
| 1997  | 916                 | 257           | 1.173                          |
| 1998  | 502                 | 252           | 754                            |
| 1999  | 264                 | 214           | 478                            |
| 2000  | 491                 | 153           | 644                            |
| 2001  | 328                 | 149           | 477                            |
| 2002  | 492                 | 204           | 696                            |
| 2003  | 173                 | 110           | 283                            |

*Fuente:* Ministerio de la Protección Social. Cálculos de la Escuela Nacional Sindical.

---

<sup>26</sup> Isaza Cadavid, Germán: op. cit.

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo: “Informe Defensorial. Libertad Sindical en Colombia”. Bogotá, 2003.

---

## 5. La formación y la capacitación profesional en las convenciones y pactos colectivos

Para el presente estudio se escogieron al azar 23 convenciones colectivas y 10 pactos colectivos de diferentes empresas, vigentes en el año 2003, con el objeto de analizar si han regulado aspectos de formación profesional, y de ser así, de qué forma fueron plasmados en estas negociaciones colectivas. Para concretar el análisis tomamos temas puntuales como: quién tiene la obligación de capacitar, las obligaciones que tienen los trabajadores en la capacitación, cuál es el objetivo de la capacitación, quién financia la capacitación, quién determina los contenidos de la capacitación y las facilidades ofrecidas al trabajador para capacitarse. El Anexo 1 del presente estudio contiene la lista de los convenios y pactos colectivos que fueron analizados.

### 5.1 *Quién tiene la obligación de capacitar*

En algunas de las convenciones colectivas analizadas se encontró que lo referente a la formación profesional, capacitación o educación, apenas se menciona para dar cumplimiento al requerimiento legal (SINTRASALUD, SINTRAICOLLANTAS, COLTABACO, SINDISTRITALES, etc.). En otras convenciones colectivas como la de AVIANCA y sus sindicatos de trabajadores, se hace un gran despliegue en el tema de la capacitación de sus trabajadores, pues en su capítulo V se plasma con mucha amplitud una gran diversidad de mecanismos para que sean aprovechados en su totalidad por los trabajadores. Esta convención deja ver que la obligación de capacitar recae en AVIANCA, empresa que por convenio con sus sindicatos de trabajadores ofrece capacitación permanente a sus trabajadores técnicos.

En la convención colectiva celebrada entre AVIANCA y la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), se observa que la obligación de capacitar está en la empresa, la cual ofrece los cursos de capacitación necesarios para subir en el escalafón y además facilita el acceso a cursos de idiomas (inglés). AVIANCA y sus sindicatos de trabajadores, además de dar estricto cumplimiento a la Constitución Nacional y la Ley, hacen grandes esfuerzos para capacitar a sus trabajadores con miras a que éstos aprovechen las oportunidades de progreso que ofrece la empresa, sin hacer distinciones con el personal considerado no técnico, el cual tiene acceso a la capacitación que ofrece el SENA.

En la convención colectiva de Cartón de Colombia y sus sindicatos de trabajadores, existe un comité de educación que regula la asignación de becas y auxilios de estudios para los trabajadores y su núcleo familiar.

En la convención colectiva celebrada entre Química AMTEX y su sindicato de trabajadores, la empresa es la encargada de capacitar, dando auxilios a los

---

trabajadores y sus hijos para estudios; así mismo, la empresa hace préstamos a sus trabajadores para estudios que se relacionen con la actividad de la empresa. Es de anotar que ni la empresa ni el sindicato asumen el pago de los estudios, pues solamente se facilitan préstamos para ello, que deberán ser cancelados por el trabajador a lo largo de la relación laboral.

La convención colectiva del Banco de la República y su Asociación de Empleados (ANEBRE), consagra auxilios educativos para sus empleados, reconociéndoles el 100% del valor de las matrículas de carreras universitarias y de estudios de bachillerato, aclarando que estos auxilios educativos son dados por el Banco por voluntad propia.

La Compañía de Seguros BOLÍVAR se obliga a continuar la política de costear cursos de capacitación, manteniendo la constante de capacitar a sus empleados en instituciones de alto nivel académico, y el sindicato de empleados presentará, por su parte, los proyectos de los cursos que permitan al personal prestarle a la Compañía un mejor servicio. Así mismo la Compañía continúa con la asignación de becas semestrales para estudios superiores, que se asignarán a los trabajadores que presenten los más altos promedios académicos.

En la convención colectiva de BANCOLOMBIA y los sindicatos SINTRABANCOL y UNEB, el Banco destina una suma para adjudicar auxilios de educación destinados a los estudios de los empleados y su núcleo familiar.

La convención colectiva de Bavaria y el sindicato SINALTRABAVARIA establece que la empresa debe destinar fondos con el fin de suministrar auxilios para cursar estudios y para préstamos dirigidos a adelantar estudios universitarios.

Las convenciones colectivas de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá E.T.B. E.S.P y su sindicato SINTRATELEFONOS, y COMFENALCO y su sindicato, son claras en cuanto a la obligación de capacitar, la cual es asumida por la empresa otorgando becas a sus trabajadores activos para cursar programas de educación superior (E.T.B.-SINTRATELEFONOS) y otorgando auxilios a los trabajadores que así lo soliciten, continuando de esta manera, con la política de capacitación, que de tiempo atrás se viene sosteniendo (COMFENALCO y su sindicato).

La convención colectiva del SENA y su sindicato de trabajadores oficiales SINTRASENA, es específica en lo referente a capacitación, y es la entidad la que asume la obligación de capacitar a sus trabajadores, tanto en la parte económica, como en la académica, ofreciendo planes de financiación para acceder a programas de educación media o superior, así como capacitación dentro de la misma entidad en el área de sistemas.

La convención colectiva celebrada entre el Instituto de Seguros Sociales y su Sindicato Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social, SINTRASEGURIDAD SOCIAL, permite observar que la capacitación es asumida por el Instituto, ofre-

---

ciendo estudios de postgrado al personal médico, estudios de actualización al personal de enfermería, y de formación profesional con apoyo del SENA.

La convención colectiva de ADPOSTAL y su sindicato SINTRAPOSTAL, solamente hace relación a la apropiación de partidas necesarias con el fin de mejorar el nivel cultural y de conocimiento de los trabajadores.

La convención de CODENSA S.A. E.S.P. y su sindicato SINTRAELECOL, solamente menciona que la empresa se compromete a otorgar auxilios de educación para los trabajadores activos y pensionados.

En la convención colectiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y SINTRACUEDUCTO, es la empresa la que capacita a sus trabajadores, destinando partidas económicas, auxilios y becas para cursos de especialización dentro y fuera del país.

En cuanto a los pactos colectivos analizados, encontramos que no se hace relación a la obligación de capacitar. Tan sólo en unos pocos se hace mención de auxilios o préstamos educativos que en la mayoría de los casos están destinados a los estudios de los hijos de los trabajadores, salvo el caso del pacto colectivo celebrado entre ASISTIR Limitada y sus trabajadores, en el cual se destina un auxilio no salarial.

## ***5.2 Obligaciones de los trabajadores en la capacitación***

En general las empresas no hacen exigencias concretas sobre las obligaciones que tienen los trabajadores en la capacitación, salvo en algunos casos en los que se exige al trabajador certificados de asistencia a los cursos o seminarios, así como un informe sobre los beneficios y actividades cumplidas, como en el caso de COMFENALCO; o se controla la asistencia de aquellos trabajadores matriculados en los cursos de capacitación con el ánimo de verificar que éstos hagan uso efectivo de esta conquista, siendo éste el caso de AVIANCA y sus sindicatos de trabajadores.

En otros casos, como el de Seguros BOLÍVAR y su sindicato de empleados, la obligación del trabajador beneficiado con beca para estudio que pierda el período lectivo correspondiente, será la de reembolsar el total del valor de ésta a la compañía.

El SENA exige a sus trabajadores que hayan sido seleccionados para tomar un curso dentro del plan de capacitación, atenderlo con regularidad, realizar las prácticas, rendir las pruebas y todo lo inherente a los reglamentos académicos.

En el caso de CODENSA Y SINTRAELECOL, la empresa exige que los estudios que sigan sus trabajadores deben ser en horario nocturno para que no se interfiera con el horario de trabajo.

---

En cuanto a las obligaciones de los trabajadores de AVIANCA-ACDAC, está la de aprobar los exámenes para ascender en el escalafón, así como los exámenes de inglés.

En los pactos colectivos analizados no se encontraron establecidas obligaciones de los trabajadores.

### **5.3 Objetivos de la capacitación**

Sobre el objetivo de la capacitación se encontraron los siguientes casos:

- a. En algunas convenciones colectivas solamente se hace mención a partidas presupuestales para el fomento de la educación y de la capacitación, como es el caso de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá y su sindicato.
- b. Algunas buscan elevar el nivel de vida de los servidores públicos y de sus familias y propender por su mejoramiento social y cultural, caso SINDISTRITALES.
- c. En otras el objetivo es muy claro: la empresa costea cursos de capacitación en aquellas materias que permitan al personal prestarle a la compañía un mejor servicio, como se observa en la convención colectiva celebrada entre la Compañía de Seguros BOLÍVAR y su sindicato de empleados.
- d. En otra, la empresa incrementará anualmente el auxilio semestral para estudios universitarios, siempre que tales estudios tengan relación con los fines y objetivos de la entidad, en instituciones acreditadas y por un tiempo máximo igual a la duración nominal inicial prevista para la carrera, caso COMFENALCO.
- e. En el caso de la convención colectiva celebrada entre Cartón de Colombia y sus sindicatos de trabajadores, se observa que esta negociación no tiene en cuenta la capacitación o formación profesional dirigida a los objetivos de la empresa, sino que se limita a establecer un fondo con el fin de financiar los estudios que el trabajador escoja, para él o para su núcleo familiar.
- f. Se ha encontrado en otras convenciones colectivas que los auxilios económicos para la capacitación están únicamente enfocados a carreras técnicas o profesionales, siempre que tales estudios tengan relación con los fines y servicios que presta la entidad, por ejemplo COMFENALCO, E.T.B., AVIANCA y su sindicato de trabajadores, Química AMTEX y su sindicato, en entidades educativas aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).



---

#### **5.4 *Quién financia la capacitación***

La generalidad es que sea la empresa quien corra con los gastos de capacitación cuando éstos están dirigidos al perfeccionamiento de las calidades del trabajador, o cuando se trata de entrar a promocionar a los trabajadores a cargos de mejor nivel. Así, las empresas procuran aulas, profesores especializados, materiales, y organizan los turnos para que el trabajador pueda capacitarse dentro de las jornadas hábiles de la empresa.

En el caso de los trabajadores que cursan carreras profesionales y técnicas, las empresas disponen de auxilios y préstamos para la financiación de estos estudios; en algunos casos las empresas asumen el costo de los estudios, siempre y cuando el trabajador demuestre un buen nivel académico.

En la convención colectiva celebrada entre AVIANCA y sus sindicatos de trabajadores se establece un fondo educativo para trabajadores que será constituido por la empresa para financiar estudios universitarios, carreras intermedias y bachillerato. Así mismo la empresa hará o proveerá cursos de capacitación para el personal técnico de mantenimiento y para el personal no considerado técnico, con el fin de mejorar sus conocimientos, compromiso en el cual participa el SENA.

La convención colectiva de Cartón de Colombia y sus sindicatos de trabajadores, establece que la empresa otorgará auxilios o becas a sus trabajadores con el fin de adelantar estudios sin que necesariamente estén dirigidos a los fines de la empresa.

Química AMTEX y su sindicato de trabajadores USO, establecen en su convención colectiva que la empresa dará auxilios para estudios de los trabajadores sindicalizados, así como también otorgará préstamos para el mismo fin.

La E.T.B. y su sindicato SINTRATELEFONOS, en su convención colectiva, plasman que la financiación de la capacitación estará a cargo de la empresa, la cual en la última convención, aumenta el número de becas de 70 a 210 para los trabajadores activos de la empresa. De igual forma, COMFENALCO otorga auxilios a sus trabajadores para estudios, seminarios o congresos y estudios de bachillerato.

La convención colectiva del Banco de la República y ANEBRE, dentro de su articulado, establece que es el Banco, por su iniciativa, quien financia la capacitación de los trabajadores. Es similar la situación de la financiación de la capacitación que se encontró en la convención colectiva de la Compañía de Seguros BOLÍVAR S.A. y su sindicato de empleados, en la que la empresa se obliga a continuar la política de costear los cursos de capacitación en aquellas materias que permitan al personal prestarle a la Compañía un mejor servicio.

Encontramos varias convenciones colectivas en las que nada se dice sobre quién financiará las actividades de capacitación, como son las de la Secretaría de

---

Obras Públicas de Bogotá, ICOLLANTAS, Secretaría Distrital de Salud, Distrito Capital (Alcaldía de Bogotá) y el sindicato de empleados distritales de Bogotá.

En la convención colectiva de COLTABACO y su sindicato de trabajadores, la empresa ofrece préstamos, auxilios y becas para estudios, sin que éstos estén necesariamente relacionados con los fines de la empresa. Y en la convención de ADPOSTAL y su sindicato SINTRAPOSTAL se observa que la empresa apropiará las partidas necesarias para mejorar el nivel cultural y los conocimientos de los trabajadores. Gaseosas POSADA TOBON S.A. destina una partida económica para auxiliar los estudios por correspondencia de sus trabajadores.

En la convención celebrada entre el SENA y su Sindicato de Trabajadores Oficiales, SINTRASENA, se observa que la financiación de la capacitación está a cargo de la entidad, destinando en el presupuesto las sumas que sean necesarias, teniendo en cuenta el número de trabajadores y las necesidades de capacitación de este personal. Así mismo se crea el subsidio educativo para el trabajador, destinado a estudios de toda índole.

En el caso de CODENSA y SINTRAELECOL, la convención colectiva establece que la empresa se compromete a otorgar auxilios para estudios para el trabajador y su núcleo familiar.

AVIANCA-ACDAC establecen en su convención colectiva que la empresa capacita a los empleados impartiendo la actualización correspondiente en el manejo de las aeronaves en simulador, y en cuanto a la capacitación en el idioma inglés, la empresa hace préstamos para adquisición de cursos y aporta el 50% del valor de los cursos que se hagan en centros especializados.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y su sindicato SINTRACUEDUCTO establecen en su convención, que es la empresa quien destina dentro de su presupuesto las partidas necesarias para la adecuada capacitación de sus trabajadores; de igual manera otorga auxilios educativos para el trabajador y su núcleo familiar, así como becas.

ECOPETROL es una de las empresas nacionales que ha demostrado una mayor preocupación por el nivel de preparación de sus trabajadores y de sus núcleos familiares. En efecto, en la convención suscrita para el período 2001-2002 (actualmente en vía de modificación), la empresa se compromete a continuar sosteniendo las escuelas que posee en varios sitios aledaños a sus centros de trabajo (El Centro, Barrancabermeja y Tibú). En Barrancabermeja tienen derecho a cupo en las escuelas, los hijos de los trabajadores con contrato a término indefinido, y como segunda prioridad, los hijos de los trabajadores jubilados. De igual manera, la empresa se compromete a celebrar un convenio con una entidad legalmente autorizada para establecer el bachillerato completo (seis años de secundaria) en Tibú, y correrá con el costo de todos los materiales de enseñanza, didácticos, textos, mobiliario para los estudiantes, herramientas, uniformes, laboratorios y demás elementos que sean indispensables. Asimismo, asumirá el 90% de la cuota de sos-

---

tenimiento para las asociaciones de padres de familia de varias concentraciones escolares y reembolsará el 90% de los costos de los cursos de informática y de inglés que se requieran dentro de su plan curricular. También mantendrá en cada escuela el número de profesores necesarios y un psicólogo infantil. Dotará los planteles escolares de canchas deportivas para el desarrollo físico de los educandos y les suministrará gratuitamente los implementos deportivos.

En cuanto a los pactos colectivos estudiados, solamente en dos, el de ASISTIR y sus trabajadores y COMFENALCO CARTAGENA, encontramos que la empresa destina un auxilio educativo que se manejará como crédito educativo condonable para estudios de sus trabajadores (ASISTIR) y auxilios educativos para estudios superiores, diplomados y postgrados.

En ECOPETROL existe un “Estatuto del Empleado” que se adoptó mediante el Acuerdo 01 de 1977, que se ha venido actualizando en los años posteriores. En él, se prevé un plan de becas para los hijos inscritos del personal directivo en preescolar, primaria, prebachillerato, secundaria y estudios superiores en las modalidades técnica, tecnológica, profesional y educación no formal, dentro del país; y estudios superiores en el exterior, de conformidad con una tabla que contempla el 90% de los costos. Contempla también unos auxilios adicionales de alojamiento y manutención para quienes residan fuera del municipio de residencia de sus padres; para quienes estudian en jornada continua; y para transporte. Otorga un auxilio anual para textos de estudio.

De otro lado, ECOPETROL reconoce el 90% de los costos asociados a la matrícula (cuota ordinaria de asociación de padres de familia, libreta de calificaciones, carnés y uso de computadores).

El estatuto mencionado incluye el reconocimiento de los “bonos para admisión”, cuando sea un requisito para el ingreso. Estos beneficios se extienden a los hijos nacidos después de que el trabajador se jubile, o cuando éste fallezca o se le reconozca pensión de invalidez. Por otro lado, la empresa reconoce el 90% de los costos de “educación especial” de los hijos inscritos, cuando sea necesario.

Por otra parte, ECOPETROL contribuye a los planes de postgrado y especialización de sus empleados, y en el evento de que se requiera para adelantar postgrados en el país o en el exterior, concederá las licencias remuneradas y no remuneradas indispensables.

Dicho estatuto prevé becas de especialización en el país y en el exterior, para el personal directivo.

Además, la empresa propiciará la actualización o perfeccionamiento de los trabajadores en las áreas relacionadas con su campo de trabajo, profesión o especialidad y la capacitación en idiomas. Para ello otorgará auxilios hasta del 90% de la inscripción o matrícula.

En los demás pactos colectivos analizados no se hace ninguna referencia a la financiación de la capacitación.

---

### **5.5 *Quién determina los contenidos de la capacitación***

En las convenciones colectivas donde se establece que para cursar estudios superiores profesionales o técnicos, éstos deben estar enfocados hacia los objetivos y servicios que presta la empresa, es claro que son la empresa y el comité paritario quienes dictaminan los contenidos de la capacitación, como son los casos de COMFENALCO y E.T.B. En otras, la capacitación permanentemente está dirigida al perfeccionamiento de los conocimientos de los empleados técnicos y de mantenimiento y tripulantes, siendo éste el caso de AVIANCA y sus sindicatos de trabajadores y AVIANCA-ACDAC.

Otras convenciones colectivas en las que la empresa determina que la capacitación esté dirigida hacia el oficio propio de la misma son las de Química AMTEX y su sindicato de trabajadores USO, E.T.B. y SINTRATELEFONOS, COMFENALCO, Compañía de Seguros BOLÍVAR S.A. y AVIANCA-ACDAC.

El común denominador en los pactos colectivos estudiados, es no tener en cuenta la capacitación de los trabajadores. Solamente en uno de ellos, el de ASISTIR, encontramos la exigencia de la empresa de que la capacitación esté dirigida hacia los fines de la misma.

### **5.6 *Facilidades para capacitarse***

Es preocupación de los sindicatos que las empresas den facilidades a los trabajadores para su capacitación. Así, en algunas convenciones colectivas se establece que si la capacitación es impartida dentro de la empresa, el tiempo destinado a ésta se considera como laborado o dentro de la jornada de trabajo y que, cumplida esta capacitación, se examinará el resultado de la enseñanza para, si es del caso, promocionar a los trabajadores a cargos de mayor nivel u obtener la licencias propias que acreditan al trabajador para el cargo, etc.

En cuanto al pago del salario durante el periodo de capacitación, en algunos casos se encontró que implícitamente este pago no se ve afectado, por realizarse dentro de las horas y días hábiles, entendiéndose así que la capacitación es tiempo laborado por el trabajador para la empresa. En otros casos, cuando la capacitación se realiza en el extranjero, el empleado, además de devengar su salario habitual, recibe también los viáticos y auxilios que se establecen para tal efecto.

AVIANCA, amén de que la empresa vela por que los cursos sean en horas hábiles y en los turnos propios de los trabajadores, igualmente facilita al trabajador que adelanta estudios profesionales, los turnos y horarios para que puedan asistir a los establecimientos educativos. En la convención de Cartón de Colombia se encontró también que adecuan los turnos para que el personal pueda asistir a los cursos de capacitación.

---

En la convención colectiva celebrada entre INVESA y su sindicato Unión Sindical Obrera (USO), encontramos que la empresa concede los permisos que sean necesarios para asistir a los cursos de capacitación, siempre y cuando la ausencia de los trabajadores para asistir a dichos cursos no afecten el buen funcionamiento administrativo y de producción de la empresa; estos permisos no son mayores a quince días.

En las convenciones colectivas de ICOLLANTAS, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Banco de la República, COLTABACO, Secretaría Distrital de Salud, Distrito Capital, CODENSA, Gaseosas POSADA TOBON S. A., no se mencionan en absoluto las facilidades que las empresas dan a sus trabajadores para la capacitación.

En ECOPETROL el plan educativo se desarrollará teniendo en cuenta que los beneficiarios son los trabajadores de la empresa, sus hijos y también el hijo póstumo, hasta los 25 años, y que el campo de aplicación abarca estudios de preescolar, primaria, enseñanza media, comercial, carreras intermedias, educación a distancia, universitaria o análoga; del mismo modo, estudios en el exterior. La convención determina los montos y condiciones de la financiación en cada uno de los distintos órdenes y mantiene las becas pactadas en convenios anteriores y las becas para la esposa o compañera permanente inscrita del trabajador; para los trabajadores que se jubilan, y para postgrados de los hijos de los trabajadores.

Como se dijo anteriormente sobre los pactos colectivos analizados, distintos del Estatuto del Empleado de ECOPETROL, no encontramos que se haga alguna relación sobre permisos o facilidades al trabajador para su capacitación.

## **6. Otros instrumentos para la capacitación de los empleados públicos**

La legislación aplicable a los servidores del Estado contempla figuras como las comisiones de estudios, que permiten a los empleados vinculados a los distintos organismos del Estado conseguir el patrocinio indispensable para complementar su formación profesional y tener acceso a especializaciones, maestrías y doctorados, a cambio de su compromiso de prestarle servicios a la entidad al terminar sus estudios, por un determinado lapso, generalmente el doble del tiempo dedicado a los estudios.

Desde luego, esta modalidad de comisión tiene varios requisitos, como los de que el empleado tenga una antigüedad no inferior a un año, que durante el año anterior haya obtenido calificaciones satisfactorias y no haya sido sancionado disciplinariamente con suspensión en el cargo (Ley 443/1998, artículo 31, literal e).

Algunos autores consideran que esta comisión sólo contempla a los empleados escalafonados en la carrera administrativa porque incluye como presupues-

---

to básico la calificación de servicios; empero, nada obsta para que los llamados empleados de libre nombramiento y remoción también puedan obtenerla, en la medida en que la administración igualmente puede calificarlos periódicamente.

En lo relacionado con las comisiones para estudios en el exterior, es menester que el comisionado suscriba un convenio en el que se compromete a prestarle sus servicios a la entidad por el doble del tiempo de la duración de la comisión, como también que otorgue una póliza de garantía de cumplimiento por el tiempo mencionado y un mes más, y por el 50% del valor total de los gastos en que haya incurrido aquélla con ocasión de la comisión misma y de los sueldos que el empleado pueda devengar mientras permanece en el exterior (Decreto 1666 de 1991, artículo 8°).

La comisión de estudios no podrá ser mayor de doce meses, pero se puede prorrogar por un término igual hasta por dos veces, siempre y cuando se busque la obtención de un título académico y se compruebe el buen rendimiento del empleado. En los casos en que se trate de estudios académicos de especialización científica o médica, la prórroga puede darse hasta por tres veces, bajo las mismas condiciones.

Lamentablemente, existen muchos ejemplos de personas que han ido a especializarse en el exterior a través de estas comisiones de estudios y que, pese a estar dispuestas a cumplir su compromiso, son desvinculadas unilateral y arbitrariamente del servicio, lo cual redundaría en un detrimento de las metas del Estado, que debería aprovechar los conocimientos y la formación lograda por esos funcionarios para el adecuado desarrollo de sus políticas. De suyo, lo lógico y razonable sería que el Estado también cumpliera su compromiso y que en casos como éstos prevalecieran los altos intereses de la comunidad y no los políticos del nominador de turno.

---

## VI

---

### LA CONCERTACIÓN SOCIAL, MECANISMO AVANZADO DE DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN

En las últimas décadas, Colombia ha tenido una amplia experiencia en lo que Adolfo Ciudad Reynaud denomina *“diálogo social ‘extendido’ para la integración de políticas sobre cuestiones económicas y sociales”*. Algunas de las características principales de este tipo de diálogo son las siguientes: *“Es un diálogo nacional político y económico. // Los sectores empresariales y laborales están presentes. // Se discute, negocia y acuerda un conjunto integrado interdependiente de políticas que enrumban al país en una sola dirección. // Su objetivo general es la mejora de la competitividad del país para su inserción en la economía mundializada”*.<sup>28</sup>

En teoría, un acuerdo social de concertación contiene la decisión adoptada por consenso entre los interlocutores sociales, esto es, los representantes de los trabajadores, de los empresarios y las autoridades gubernamentales, sobre muy diversos asuntos que atañen a: política económica, desarrollo del empleo, control de precios y salarios, programas sociales para el desempleo, programas de desarrollo de la seguridad social, impulso a la productividad, fomento a la pequeña empresa y a los microempresarios, fomento del ahorro y la inversión de los trabajadores en la composición de la propiedad de las grandes empresas, derechos laborales y sindicales, entre otros.

Esta forma de diálogo y participación está representada actualmente en el país por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, reglamentada por ley desde 1996, la cual ha abordado ocasionalmente el tema de la formación profesional, como lo veremos con amplitud en el punto 2 de este capítulo.

---

<sup>28</sup> Ciudad Reynaud, Adolfo (Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos): “Trabajo decente, reducción de la pobreza y diálogo social”. Ponencia en el Seminario “Diálogo Social y Productividad” realizado en Cali, Colombia, 5 y 6 de mayo de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).

---

## 1. Experiencias previas de pactos sociales en Colombia

El Consejo Nacional de Salarios fue creado por la Ley 187 de 1959 que le confirió la facultad de fijar los salarios mínimos en el país, de prescribir las normas sobre determinación de los índices de costo de vida y de servir de organismo consultor del gobierno en materia de política salarial. Sin embargo, las labores de este Consejo se limitaron a la determinación del salario mínimo.

El siguiente instrumento de concertación tripartita fue el Consejo Nacional de Trabajo creado por medio del Decreto Ley 2210 de 1968 (y reformado mediante el Decreto 1476 de 1983), al cual se le encomendaron, entre otras funciones, dictaminar sobre los proyectos en materia laboral y de previsión social, del gobierno o del Congreso; proponer al gobierno medidas diversas de carácter social y revisar la ejecución de las políticas adoptadas en materia laboral y de la seguridad social. Su papel real también fue muy reducido en la práctica, quedando circunscrito a sancionar las decisiones sobre salario mínimo del Consejo Nacional de Salarios.

Posteriormente, en diciembre de 1987, el Congreso de Colombia expidió la Ley 54 de 1987, *“Por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral (...) cuya finalidad primordial será la de lograr la concertación de intereses económicos y sociales, en procura de una mayor justicia en las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de equilibrio social que facilite el armónico desarrollo nacional y asegure el bienestar de todos los colombianos”*.<sup>29</sup> Este Consejo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue definido en la Ley como *“organismo asesor permanente del Gobierno Nacional en materias laborales y de seguridad social, y medio de participación de los sectores trabajo y empleador en los planes de desarrollo económico y social”*.

La Ley 54/87 le asignó numerosas funciones que iban, desde lo más general a lo más específico, tales como *“servir de organismo consultor del Gobierno para orientar la política general en materia de salarios y precios”* hasta *“proponer estrategias orientadas a la racionalización y control de la migración de mano de obra”*. En materia de salarios la función del Consejo era *“Evaluar y hacer recomendaciones, cuando el Gobierno lo estime conveniente, en relación con los salarios mínimos que deban regir en el país, así como los coeficientes del incremento de esos salarios”*.

Llama la atención la función que le asigna la Ley como organismo asesor del gobierno en una gama amplísima de materias relacionadas con el desarrollo social y económico del país, consignada en el literal e) del artículo 3º de dicha Ley: *“Proponer al Gobierno Nacional las medidas de carácter social que estime conducentes para garantizar el igualitario bienestar de los trabajadores y el desarrollo económico y la industrialización del país, mediante el acrecentamiento de las inversiones; la adopción de nuevas formas de capitalización; la creación acelerada de empleo; el abaratamiento en los*

---

<sup>29</sup> Diario Oficial N° 38.157: “Ley 54 de 1987, por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral». Imprenta Nacional, Bogotá, 18 de diciembre de 1987.



---

*costos de producción nacional que la haga competitiva en los mercados externos; el aumento de la productividad; la equitativa redistribución del ingreso, la progresiva extensión de los servicios básicos de seguridad social al mayor número de colombianos y primordialmente a los campesinos y a los trabajadores independientes, y en fin, la implantación de cambios estructurales que conduzcan a una sociedad más igualitaria*". Así mismo, el Consejo Nacional Laboral tuvo, entre sus funciones, las de revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en materia de legislación laboral y previsión social, proponer los cambios y ajustes, y velar por la aplicación de las normas contenidas en los convenios y conceptuar sobre las recomendaciones de la OIT.<sup>30</sup>

A partir de 1991 la promoción de la concertación se convierte en un deber constitucional del Estado. En efecto, la Constitución Política promulgada en ese año, dispuso en el artículo 56 que *"una comisión permanente integrada por el gobierno, por representantes de los empleadores y trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales"*. La composición y funcionamiento del artículo en referencia fueron reglamentados por el Congreso de la República mediante la Ley 278 de 1996.

Aunque en 1994 aún no se había expedido la reglamentación legal de la Comisión, las partes sesionaron convocadas por el gobierno y promulgaron, el 19 de diciembre de ese año, el *"Acuerdo de Productividad, Precios y Salarios"*, el cual puede ser calificado como el primer Pacto Social de carácter tripartito ensayado en el país. El propósito principal de este Acuerdo fue comprometer los esfuerzos de todos los actores sociales para que los precios y las remuneraciones se fijaran en función del objetivo común de reducir gradualmente la indexación de la economía e incorporar la productividad, como una de las variables esenciales en la garantía de un crecimiento económico sostenido y equitativo.

El Capítulo VII del Pacto se ocupa de establecer acuerdos y definiciones en materia de productividad, tras expresar que entre los diversos factores (económicos, estructurales, distributivos, etc.) que inciden negativamente sobre aquella, se destacan la *falta de calificación de la mano de obra*, el atraso tecnológico y las deficiencias de las políticas de ciencia y tecnología.

Entre los ítem acordados se define la capacitación y calificación de la mano de obra como un instrumento fundamental en el cual deben trabajar conjuntamente el gobierno, los trabajadores y los empleadores, de modo de alcanzar los objetivos propuestos. Las tres partes asumen un compromiso en tal sentido, declarando que desarrollarán programas conjuntos para promover el incremento de la productividad a través, entre otros factores, de la capacitación.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> En noviembre de 2004 no fue posible acceder a información documental sobre las acciones, resultados y evaluación del funcionamiento del Consejo Nacional Laboral que estuvo legalmente vigente de 1987 a 1996.

<sup>31</sup> En noviembre de 2004 no fue posible acceder a una evaluación confiable del cumplimiento de los compromisos de 1994.

---

## 2. La actual Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales

### 2.1 Composición y funciones

La Ley 278 de 1996 reglamenta la composición y el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales creada por el Artículo 56 de la Constitución Política, quedando integrada por representantes de primer nivel del Gobierno Nacional, los gremios empresariales y las centrales sindicales.

De acuerdo con el artículo 1º de esta Ley, la Comisión queda adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy inmerso en el nuevo Ministerio de la Protección Social; tendrá subcomisiones departamentales; y podrá crear comités asesores por sectores económicos. Cabe anotar que, en la práctica, no se ha activado este tipo de organismos, pero sí se han creado cinco subcomisiones tripartitas (que han operado ocasionalmente) para ocuparse de los temas de: a) política de empleo, b) régimen de seguridad social, c) formación profesional y capacitación, d) legislación laboral y e) política salarial y salario mínimo.

El artículo 2º de la Ley 278/96 señala a la Comisión, entre otras, las siguientes funciones:

*“a) Fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.*

*(...)*

*e) Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos sobre estos asuntos: bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; (...) reconversión industrial y recalcificación laboral (...).*

*(...)*

*g) Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria”.*

Es evidente la importancia que el legislador le concedió a la capacitación laboral y la formación profesional como tema de la Comisión, mandato que se ha cumplido sólo de manera ocasional, como lo veremos más adelante.

El artículo 5º de la Ley determina que la Comisión será tripartita en su integración y de ella formarán parte:

- a. En representación del gobierno: el Ministro de Trabajo (hoy de Protección Social), el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Desarrollo Económico (hoy de Industria, Comercio y Turismo), el Ministro de Agricultura y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

- 
- b. En representación de los empleadores: *“Cinco designados por las asociaciones gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo”.*
  - c. En representación de los trabajadores: *“Cinco (...) por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea (...) dentro de las cuales habrá por lo menos un representante de los pensionados”.*

En el párrafo de este artículo se anota que a las deliberaciones podrán ser invitados funcionarios del gobierno y asesores de los empleadores, trabajadores y pensionados, así como voceros de organismos de trabajadores, pensionados y empleadores no representados en la Comisión.

En el artículo 8º la Ley 278/96 dispone que las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso y que el voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

## **2.2 El Acuerdo Tripartito del año 2000**

En este marco legal y reconociendo la compleja y crítica situación sociolaboral y política del país, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy inmerso en el Ministerio de la Protección Social) promovió, en 1999, el estudio en la Comisión, de un nuevo *Acuerdo Tripartito para la Concertación Social*, el cual fue suscrito el 14 de agosto de 2000 por representantes del Gobierno Nacional, los gremios empresariales, las centrales sindicales y los pensionados, contando con la activa participación y apoyo de la OIT.

Para el análisis y concertación de los componentes básicos del Acuerdo se conformaron cinco subcomisiones tripartitas que se ocuparon, respectivamente, de los temas de: a) política de empleo, b) régimen de seguridad social, c) formación profesional y capacitación, d) legislación laboral y e) política salarial y salario mínimo. Estas Subcomisiones continuaron trabajando, posteriormente, en el mayor desarrollo de las líneas programáticas acordadas.

Así, la Subcomisión de Capacitación y Formación Profesional, cerca de dos meses después de ponerse en marcha el Acuerdo Tripartito para la Concertación Social, llegó a varios acuerdos más específicos que convirtió en Recomendaciones para la Comisión, con el pedido de gestionar lo pertinente ante el gobierno:

- a. Mantener la parafiscalidad de los recursos presupuestales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), conforme a lo consagrado en la Ley que crea dicha contribución parafiscal, y que ésta sea estrictamente destinada a los objetivos y autónomamente administrada por la institución señalada por esa norma.

- 
- b. *“Coincidiendo con quienes han señalado la necesidad de ‘superar los problemas de identidad’ presentes en algunas instituciones, actores y protagonistas del sistema educativo, como presupuesto de una correcta asignación de competencias, campos de actuación, responsabilidades y población objeto, la Subcomisión adopta la siguiente definición de Formación Profesional Integral: “Proceso educativo teórico-práctico mediante el cual los trabajadores actuales y potenciales apropian conocimientos técnicos y tecnológicos, aptitudes, valores, experiencias y destrezas para atender las necesidades referidas a las ocupaciones y oficios con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del país, a la inclusión de las personas al mundo del trabajo, a incrementar su empleabilidad y sus posibilidades de realización como seres humanos. La formación profesional hace parte de la educación no formal”.<sup>32</sup>*

Finalmente, la Subcomisión de Formación Profesional recomendó a la Comisión Permanente de Concertación la prórroga de tiempo para su funcionamiento, *“Habida cuenta de los resultados obtenidos en este proceso de construcción tripartita y de los diversos temas relativos a la capacitación y la formación profesional que queda por tratar”*. Sin embargo, el examen de los archivos correspondientes que reposan en el Ministerio de la Protección Social no permite deducir que esta Subcomisión hubiese vuelto a sesionar como tal desde el año 2000, lo cual no significa que la Comisión no se hubiese ocupado posteriormente del tema de la formación profesional, como se verá enseguida.

### **2.3 La Comisión Permanente en el período actual (2002-2004)**

Desde el 2002, año en el cual se inició el actual período presidencial, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales se ha reunido con relativa frecuencia, aunque con menor periodicidad de la pedida reiteradamente por los representantes de los sectores laborales que, según ellos, debe ser de cada dos meses.

El examen de las actas permite ver que el tema principal que ha ocupado la atención de sus miembros, descontando la fijación del incremento del salario mínimo que, por ley, debe discutirse al final de cada año, ha sido el de la política de empleo, tema sobre el cual las diferentes partes han presentado análisis de cifras, causas y alternativas y propuestas de política que van desde ajustes a políticas macroeconómicas dentro del actual modelo económico, hasta cambios profundos en el modelo, como lo proponen las centrales sindicales.

Otros temas que aparecen en forma recurrente en las actas revisadas y sobre los cuales la tendencia que se percibe es la de un gran debate sin que se haya llegado a acuerdos, son los siguientes:

---

<sup>32</sup> Todas las referencias que en este capítulo se hacen a la Comisión de Concertación, al menos que expresamente se indique otra fuente, están basadas en el examen de los documentos y actas correspondientes que reposan en el Ministerio de la Protección Social de Colombia.

- 
- La política laboral, y dentro de ella, los proyectos del gobierno para modificar normas en función del empleo, como ocurrió con la Ley 789 de 2002, la cual, además de otros aspectos, reformó el contrato de aprendizaje con el propósito, entre otros, de desmontar un supuesto obstáculo a la generación de empleo.
  - El sistema nacional de pensiones, la financiación de las pensiones y la supervivencia del Instituto de Seguros Sociales.
  - Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.
  - La reforma de las entidades del Estado, con el objeto de elevar su eficiencia y su competitividad, según el gobierno. O proceso neoliberal de disminución del tamaño del Estado, según el sector de los trabajadores.
  - El respeto a las normas de contratación laboral, libertad sindical y contratación colectiva, reclamado en forma insistente por las centrales sindicales.
  - Asuntos de la mecánica de trabajo de la Comisión, entre otros: a) la necesidad de desarrollar una agenda que una a los participantes en un objetivo común de país, b) la periodicidad de las reuniones, c) la inasistencia de los ministros y su delegación en otros funcionarios.

En este período el tema de la formación profesional aparece de manera explícita solamente en tres de las reuniones efectuadas en 2003, y ello circunscrito al SENA, con las siguientes particularidades:

El 11 de marzo de 2003 aparece el SENA en el marco de un debate sobre las cifras del desempleo en el país. Allí el presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) (hoy “de Empresarios”), hizo alusión al hecho de que en el año 2002 se inscribieron en el Sistema de Información de Empleo del SENA 232.000 personas solicitando empleo. El sector privado ofreció 105.000, pero sólo pudo colocar 41.000. De allí extrae la conclusión de que el SENA está capacitando personas en actividades que no se necesitan en ese sector y reclamó un esfuerzo para que en 2003 se pueda colocar a las 60.000 personas que no pudieron ser vinculadas pese, a la existencia de vacantes. Agrega que para ello es necesario reorientar la capacitación.

El Ministro de la Protección Social expresó que compartía esa preocupación y planteó también el interrogante sobre la clase de capacitación que ofrece el SENA. Dijo, igualmente, que no se justifica hacer cursos de tres años, porque no se trata de adelantar una carrera universitaria; los cursos deben ser más cortos y se deben optimizar los recursos del SENA. Asimismo, expresó que se debe acabar con la politiquería, reestructurar el SENA y tener en cuenta que una parte del desempleo tiene su explicación en una mala capacitación.

El Secretario General de la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD –hoy CGT–), expresó que sobre el mejoramiento del SENA los

---

trabajadores han hecho reiteradas propuestas y pidió que se citara a la presidenta del Sindicato de Empleados Públicos de la entidad, SINDESENA, para que explique en la Comisión los proyectos presentados por ellos para el desarrollo de la institución.

A la reunión del 20 de mayo de 2003 fue invitado el Director General del SENA, quien expresó que *“debe haber una correlación directa entre la flexibilidad de las ofertas de formación como tarea para anticipar la demanda de los sectores productivos y la capacidad para absorber esas personas. La institución ha manejado durante cuarenta años una oferta de formación bastante rígida, que en el mejor de los casos reacciona a necesidades planteadas dos, tres o cuatro años atrás, y esto se debe al modelo de oferta pedagógica actual. Hay una distancia grande entre lo que el SENA ofrece como formación y lo que el mercado necesita. Lo que estamos tratando de hacer es cambiar esto, pero naturalmente con la resistencia o la incomprensión de sectores de trabajadores. Los mercados laborales se mueven hoy a una gran velocidad. La estructura del SENA en algunos aspectos es artesanal. No existía en la entidad un registro de sus egresados. En diciembre del año 2000 se culminó con una cifra aproximada de 32.000 aprendices (con contrato de aprendizaje); en diciembre de 2001, de 30.000 y en diciembre de 2002, de 26.570. Esto indica que todos los años disminuyen los contratos de aprendizaje por múltiples razones: desprestigio por la forma en que se manejaba; dificultades para las empresas de asumir nuevos puestos de trabajo con todas sus cargas; trabajadores inexpertos, etc. Hoy el SENA tiene vinculados cerca de 43.782 aprendices. La meta que se propuso es de 70.000 al finalizar el año; y se está trabajando en poder ofrecer el perfil de aprendiz que el empresario necesita. No se justifica que los empresarios pidan 100 aprendices y sólo se les pueda entregar 36. No se puede cubrir el resto de la demanda porque hay barreras técnicas, los perfiles no coinciden, no se pueden ofrecer los profesionales que son, es decir, no hay un acercamiento entre la oferta y la demanda. Debe advertirse que las universidades presentan un problema similar”*.<sup>33</sup>

En relación con la necesidad de desarrollar la institución, el representante de la CGTD expresó: *“Estamos totalmente abiertos a que profundicemos en este tema, los sindicatos conjuntamente con el Director, en la perspectiva del fortalecimiento de la Institución. El SENA es la más importante institución de formación técnica y profesional de Colombia. No hay una entidad que tenga los activos y los instrumentos de que dispone el SENA para el desarrollo de un trabajo más eficiente, más eficaz, en función de la formación y en función de un gran redimensionamiento”*.

Posteriormente, en la reunión de septiembre de 2003, la Directora de Empleo del SENA hizo una explicación de los programas de capacitación y empleo que el SENA está desarrollando con jóvenes desempleados de estratos bajos urbanos y rurales, llamados *“Jóvenes en Acción”* y *“Jóvenes Rurales”*, así como de las acciones que se están llevando a cabo con los *“reinsertados”*, personas que se han

---

<sup>33</sup> En el capítulo VIII del presente documento explicamos las características del SENA actual y los elementos principales del plan que está ejecutando la actual administración de la entidad.

---

retirado de los grupos armados irregulares y se han acogido a la protección del Estado.

De lo encontrado en los documentos de la Comisión no se puede deducir, en consecuencia, que el tema de la capacitación y la formación profesional sean actualmente parte de su agenda central. Éste aparece ocasionalmente como un tema subsidiario de otros, aunque debemos anotar que, cuando se le ha abordado, se ha reconocido su importancia como componente de las políticas de empleo, productividad y competitividad.

El problema, sin embargo, no es si la formación profesional forma parte o no de la agenda central de la Comisión Permanente de Concertación, sino qué consecuencias reales tendría que lo fuera. Aludimos aquí a la preocupación expresada en forma reiterada en varias sesiones de la Comisión por los representantes de los trabajadores acerca del carácter que han tenido las discusiones que en ella se realizan. En la sesión del 13 de agosto de 2003 el representante de la CUT preguntó: *“¿Vamos a seguir dialogando o vamos a hacer acuerdos para presentarle al país salidas? Tenemos reuniones pero las salidas y las formulaciones no están en correspondencia con las necesidades de la Nación”*.

En entrevista efectuada en noviembre de 2004 a un directivo de la CUT, éste expresó que uno de los problemas que los trabajadores le ven a la actual Comisión es que la Ley que la reglamenta, la 278 de 1996, no recogió en su integridad el mandato constitucional y la dejó como un organismo deliberativo pero sin posibilidad de mayor influencia en las decisiones del Ejecutivo. No existe en esa norma, según el entrevistado, la obligación expresa de concertar las políticas laborales. Y en cuanto a la obligación de concertar el incremento anual del salario mínimo es claro que si las partes no se ponen de acuerdo dentro de un plazo determinado, el gobierno expedirá unilateralmente por decreto dicho incremento.

Por su parte, funcionarios del gobierno han reclamado en ocasiones a los trabajadores tener mayor credibilidad en las cifras oficiales sobre creación de empleo, crecimiento económico e impacto positivo de medidas gubernamentales y superar la actitud de crítica a ultranza que exhiben con frecuencia en las reuniones de la Comisión con respecto a las propuestas del gobierno y de los empresarios.

Esta lectura podría conducir a una visión pesimista sobre el papel de la Comisión pero no debe ser vista así. De hecho, existe un elemento básico a favor del cumplimiento de su misión, como es la convergencia entre las partes acerca del tema principal de la agenda, cual es el problema del desempleo. Se sabe, además, que entre los miembros de este importante organismo tripartito existe franca preocupación por encontrar los medios necesarios para que él pueda cumplir los altos objetivos que le señalan la Constitución Política y la Ley 278/96.

Quizás en el contexto de una nueva agenda y unas nuevas reglas de juego, que evidentemente pertenecen más al ámbito de la alta política que al del cum-

---

plimiento de las normas, quizás en ese contexto, decimos, el tema de la formación profesional y con él el fortalecimiento del SENA y la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo lleguen a ser tratados en profundidad y sean analizados con los aportes conceptuales, organizacionales y programáticos que todas las partes tienen sobre estas materias.



---

## VII

---

### MARCO JURÍDICO DEL DERECHO AL TRABAJO Y AL CONTRATO DE APRENDIZAJE EN COLOMBIA

El marco jurídico del trabajo y de la formación profesional está dado por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con esos temas. En el presente capítulo nos referiremos a la Constitución Política y a la legislación sobre el Contrato de Aprendizaje.

#### 1. La Constitución de 1991

En 1991 Colombia proclama la Nueva Constitución Política, la cual, en materia laboral, hace referencia concreta a la capacitación y al adiestramiento, artículo 53; a la formación y habilitación profesional, artículo 54; y al derecho de negociación colectiva, artículo 56. El artículo 53 de la Constitución Política menciona dicho aspecto como uno de los principios básicos de la relación y de la legislación laboral, cuando señala que el estatuto del trabajo deberá tener en cuenta, entre otros, la *“garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario”*.

El artículo 44, que se ocupa de los derechos fundamentales de los niños, consagró que entre ellos están los de educación y cultura; y el 67 dispuso que la educación, en general, es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Además, expresó que *“con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.”*

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 puso especial énfasis en el tema de los derechos derivados del trabajo humano. En efecto, el artículo 25 de la nueva Constitución Política consagró la protección estatal para el trabajo como función y obligación social. La Corte Constitucional, más tarde, señaló que el trabajo es un derecho-deber-obligación.

---

De esa manera, quedó bien identificado el binomio derecho al trabajo, derecho del trabajo, por lo cual el primero obedece al derecho que tiene toda persona en edad y aptitud de trabajar de encontrar un empleo idóneo; y el segundo, en cuanto a que toda persona tiene derecho a un empleo en condiciones dignas y justas.

Fuera de ello, el artículo 53 hizo una enumeración de los principios básicos que regulan la relación laboral en Colombia, que ha sido vital para el desenvolvimiento de la noción del trabajo como derecho fundamental, entre los cuales – como ya se dijo – están los de capacitación y adiestramiento. De suyo, los trabajadores colombianos vieron cristalizado su ideal de constitucionalizar el Derecho del Trabajo en la Carta Política de 1991.

Este logro fue el resultado de un complejo devenir social y político. En una perspectiva histórica latinoamericana podemos decir que Méjico se convirtió en un modelo con su Constitución de Querétaro de 1917, que introdujo la profunda revolución consistente en darle primacía a la noción de la relación de trabajo sobre la del contrato.

El derecho latinoamericano, imbuido del Derecho Romano y estructurado sobre las bases del Derecho Privado, se resistía a salirse de los moldes clásicos y tradicionales de la noción formal del contrato y del negocio jurídico. Lo que no correspondía a las minutas tradicionales de las operaciones contractuales y no se celebraba con las formalidades y la pompa propias de los contratos civiles, prácticamente no existía o no se le reconocía ninguna validez. La forma reemplazó el fondo durante mucho tiempo. Lo accesorio se volvió principal.

Por eso el paso dado en 1917 tuvo una trascendencia tan grande. Sin embargo, en espacios como el colombiano, el Derecho del Trabajo tuvo primero un basamento legal y sólo mucho tiempo después, uno constitucional. De hecho, las primeras controversias sobre trabajo se ventilaron en los estrados judiciales civiles y se resolvieron con los esquemas almidonados del derecho privado.

Fueron necesarias muchas transformaciones de orden social y político para que en el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), se adoptara el Acto Legislativo N° 1 de 1936, que vino a reformar la Constitución de 1886 y que sembró unas bases fundamentales para la expedición de una legislación laboral especializada. Los cronistas e historiadores le han dado a ese periplo la denominación de la “Revolución Social en Marcha”, porque en ese estatuto constitucional se introdujeron por primera vez figuras y conceptos como los de la protección estatal al trabajo, el derecho de huelga, el debido proceso, la función social de la propiedad, el derecho de reunión (del cual nació el de asociación sindical), el derecho de petición (del cual se extrajo la noción de la vía gubernativa de los servidores del Estado), y lo relacionado con la función pública.

En 1944, durante el segundo gobierno de López Pumarejo (1942-1946), se expidieron los primeros estatutos laborales (el Decreto 2350 de 1944, la Ley 6ª de

---

1945 y su Decreto reglamentario 2127 de 1945).<sup>34</sup> (Como el Presidente López renunció, su período fue terminado por el Designado Alberto Lleras Camargo, quien ocupó la primera magistratura, aproximadamente un año).

Vino luego el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950), que promovió un proyecto que había quedado sin aprobar en el Congreso, del cual nació el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (Ley 90 de 1946), y más tarde, en razón de que fue necesario declarar turbado el orden público y decretar el Estado de Sitio con ocasión del asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán, se utilizaron las facultades extraordinarias derivadas del mismo para expedir el Código Procesal Laboral (Decreto 2158 de 1948). Tiempo después, en el gobierno de Laureano Gómez, se expidieron los dos decretos 2663 y 3743 de 1950, que se convirtieron en el Código Sustantivo del Trabajo.

Con posterioridad, hubo varios intentos de constitucionalizar el derecho del trabajo, sin embargo ese propósito solamente vino a concretarse con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

La Carta Política de 1991 ha sido trascendental a la hora de invocar mecanismos de defensa de los trabajadores. En ese estatuto, el derecho al trabajo quedó catalogado como fundamental, pero no de aplicación inmediata; sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente, ha sido definitiva para permitir su defensa y aplicación a través de instrumentos como la Acción de Tutela, en cuanto aparece involucrado o en conjunto con otros derechos de aplicación inmediata como el derecho a la vida, a una existencia digna y naturalmente, al libre desarrollo de la personalidad. De igual manera, cuando de su violación se desprende el riesgo de un perjuicio irremediable, en cuyo caso es procedente invocar un amparo transitorio, mientras se instauran las acciones judiciales correspondientes.

De otro lado, existen numerosas regulaciones legales en materia laboral, de educación y de formación para el trabajo, entre las que se destacan el Código Sustantivo del Trabajo, los estatutos que rigen para los servidores públicos, las regulaciones específicas sobre la educación en todos los niveles (primaria, secundaria, universitaria, postgrados, etc.), las que rigen sobre el SENA y, naturalmente, las que tienen que ver con el Contrato de Aprendizaje.

A título de ejemplo mencionemos las siguientes:

- El Código Sustantivo del Trabajo señala en su artículo 373, numeral 6, como funciones principales de todos los sindicatos *“promover la educación técnica y general de sus miembros.”*

---

<sup>34</sup> Es importante mencionar que toda esa legislación laboral fue fruto de la mente visionaria y de avanzada de juristas muy jóvenes y brillantes encabezados por el Ministro de Trabajo, doctor Adán Arriaga Andrade, entre los que se cuentan Blas Herrera Anzoátegui, Guillermo González Charry, Carlos Restrepo Piedrahita y otros.

- 
- La Ley 50 de 1990, artículo 21, señala que las empresas con más de cincuenta trabajadores que laboren cuarenta y ocho horas a la semana, deben destinar dos horas de dicha jornada, por cuenta del empleador, que se dedicarán *“exclusivamente a actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación.”*
  - La Ley 278 de 1996, mediante la cual se crea la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales prevista en el artículo 56 de la Constitución Nacional, señala a esta Comisión, dentro de sus múltiples funciones, la de concertar la política laboral mediante planes estratégicos sobre varios asuntos, uno de los cuales es la adopción de nuevas formas de capacitación laboral.
  - La Ley 789 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”*, contiene una profunda reforma del Contrato de Aprendizaje que amerita un análisis especial, por lo cual este tema se trata en extenso en la siguiente sección del presente documento.
  - El Decreto 249 de 2004, por el cual se modifican la estructura y las funciones de las dependencias del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), da vida legal a instancias ya existentes que tienen importantes implicaciones sobre la orientación de la formación profesional y la certificación del desempeño de los trabajadores (como las Mesas Sectoriales de Concertación de Competencias Laborales, sobre las cuales se trata en detalle en el capítulo IX del presente estudio).

## **2. El Contrato de Aprendizaje**

Durante largos años el Contrato de Aprendizaje ha sido el instrumento por excelencia para capacitar y preparar buena parte de los trabajadores técnicos que requieren las empresas colombianas. Antes de la reforma total efectuada mediante la Ley 789 de 2002, el Contrato estaba regido en lo sustancial por la Ley 188 de 1959; dos Decretos que le introdujeron algunas modificaciones o precisiones, el 2838 de 1960 y el 2375 de 1974; y la Ley 119 de 1994 en lo que tiene que ver con el mecanismo de fijación de la cuota de aprendices, así como por varios Acuerdos del Consejo Directivo Nacional del SENA y algunas resoluciones de la Dirección General de esta entidad.

En la primera parte del presente capítulo presentaremos una síntesis de las principales características que estuvieron vigentes hasta el año 2002 y, en la segunda, un rápido examen de la realidad jurídica actual del Contrato, representada por la mencionada Ley 789/02 y el Decreto reglamentario 933 de 2003.

---

## 2.1 El Contrato de Aprendizaje hasta 2002

La Ley 188 de 1959 contiene la siguiente definición: *“Contrato de aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicio a un empleador, a cambio de que éste le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado, por un tiempo determinado y le pague el salario convenido”*.

La finalidad esencial de este contrato, que se utilizaba como una etapa preliminar de la contratación definitiva, era la de proporcionarle conocimientos técnicos, y en todo caso calificados, al trabajador, y suministrarle un salario para su subsistencia, generalmente más reducido que el que se pactaba en los contratos ordinarios.

La Ley 188 de 1959, artículo 5º, dispuso que el salario inicial de los aprendices no podía ser inferior al 50% del salario mínimo legal, o convencional, o del respectivo oficio, y que debería incrementarse periódicamente hasta llegar al 100% de ese mínimo legal, convencional o del oficio.

En los contratos debía estipularse el oficio materia del aprendizaje, su programa, la duración del convenio (hasta por tres años), las obligaciones y los derechos del aprendiz y del empleador, el salario y la escala de aumentos que regiría durante su vigencia, las condiciones propias del trabajo tales como los períodos de instrucción o enseñanza, los operativos, o de trabajo o prácticas, las vacaciones, y las condiciones indemnizatorias en el evento de incumplimiento por las partes.

Las etapas de enseñanza y trabajo debían alternarse en períodos sucesivos e iguales, generalmente de seis meses, según el arte u oficio materia del contrato. Y debían acomodarse a las reglamentaciones que para cada oficio o tipo de oficios estableciera el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En cuanto a las obligaciones del empleador, consistían en facilitar los medios para una formación profesional metódica y completa del aprendiz y en el arte u oficio respectivos; pagarle el salario pactado, tanto en los períodos de trabajo, como en los de enseñanza; y cumplido el proceso, *“preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión u oficio que hubiere aprendido”* (artículo 7º, ordinal 3º, Ley 188 de 1959). Los aprendices tenían derecho a las prestaciones sociales de cualquier trabajador, con la única limitación del monto de su salario.

La concertación y consiguiente fijación de la cuota de aprendices a las empresas, se realizaba por el SENA con la empresa, dentro de los listados de oficios que periódicamente se publican. El mecanismo de concertación está dispuesto fundamentalmente por la Ley 119/94 (artículo 13 numeral 12) por el cual se encarga a la Dirección General del SENA o a los funcionarios en quien lo delegue (artículo 3º del Acuerdo N° 3 del 29 de marzo de 1995) y Resolución 71/97 por la cual se delega la potestad en los directores regionales y seccionales.

---

## 2.2 Nuevo régimen legal del Contrato de Aprendizaje

La Ley 789 del 27 diciembre de 2002 estableció un nuevo régimen para el contrato de aprendizaje en sus artículos 30 a 41. A continuación presentamos algunas de sus partes sustanciales:

El artículo 30 reza lo siguiente: ***“Naturaleza y características de la relación de aprendizaje. El contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del derecho laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario”.***

Este apoyo de sostenimiento será como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un salario mínimo mensual vigente y durante la fase práctica al 75%. Cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), el apoyo durante la fase práctica será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente. Ahora bien, si el aprendiz es estudiante universitario, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente.

Dice la norma que *“En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva”*, y además señala que *“Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARP<sup>35</sup> que cubre la empresa. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el sistema de seguridad social en salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora en los términos, condiciones y beneficios que defina el Gobierno Nacional”.*

El contrato podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título, o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del SENA. Finalmente, de acuerdo con el párrafo transitorio del artículo, *“Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato”.*

Como se desprende de la redacción del artículo, el contrato de aprendizaje sufre una transformación radical, en cuanto se deslaboriza su naturaleza. La Ley 789 lo presenta como una figura especial, distinta del contrato de trabajo;

---

<sup>35</sup> ARP significa Aseguradora de Riesgos Profesionales.

---

pese a ello, la ubica dentro del campo del derecho laboral, con lo cual genera confusión en cuanto a la verdadera naturaleza jurídica y los efectos del vínculo que surge entre la persona (aprendiz) y la empresa patrocinadora.

Otras características comparadas importantes son las siguientes:

- La definición legal del contrato es similar a la de la norma anterior, la ley 188 de 1959, pero reduce su duración máxima de tres a dos años.
- La retribución económica ya no se denomina salario sino “*apoyo de sostenimiento mensual*”, y se dice categóricamente que “*en ningún caso constituye salario*”.
- La etapa productiva ahora se identifica como práctica, y durante ella el apoyo de sostenimiento será equivalente al 75% del salario mínimo, que aumentará al 100% del salario mínimo cuando la tasa de desempleo sea inferior a dos dígitos y también cuando se trate de estudiantes universitarios.

Según esta Ley, estas cuantías no pueden ser objeto de negociación colectiva ni laudos arbitrales; empero, su constitucionalidad parece dudosa en la medida que la propia Ley 789 ubica el contrato de aprendizaje como parte del derecho laboral. De otro lado, si el objeto de la negociación colectiva es la regulación y mejoramiento de las condiciones de trabajo en la empresa, no parece lógico que esas cuantías no puedan ser objeto de ese proceso.

Pese al propósito de deslaboralizar el contrato de aprendizaje, la ley dispone que durante la fase práctica el aprendiz deba estar afiliado a una administradora de riesgos profesionales (ARP) y que en las dos fases, lectiva y productiva, deberá estar afiliado en lo concerniente a salud, como trabajador independiente; sin embargo, las cotizaciones deberán ser sufragadas en su integridad, por la empresa.

Como no se regula lo atinente a pensiones, si se estima que es un trabajador independiente, el aprendiz estaría sometido al régimen de cotizaciones y la totalidad de ellas estaría a cargo suyo, lo que parece injusto y eventualmente contrario a la Carta Política. Adicionalmente, la ley dispone que los contratos de aprendizaje vigentes al momento de su promulgación seguirán rigiéndose por la normatividad anterior, lo cual plantea también dudas sobre el principio de igualdad constitucional.

En cuanto a las modalidades de formación, el artículo 31 de la Ley 789 prevé lo siguiente:

***“Modalidades especiales de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico práctica empresarial. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, se consideran modalidades de contrato de aprendizaje las siguientes:***

- a) *Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado;*

- 
- b) *La realizada en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado;*
  - c) *El aprendiz alumno matriculado en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, de acuerdo con el artículo 5º del Decreto 2838 de 1960, y*
  - d) *El aprendiz de capacitación de nivel semicalificado”.*

*Respecto de los oficios materia de aprendizaje, el artículo 36 de la Ley dice lo siguiente:*

**“Listado de oficios materia del contrato de aprendizaje.** *Podrán ser objeto del contrato de aprendizaje en cualquiera de sus modalidades, todos los oficios u ocupaciones que requieran de capacitación académica integral y completa para su ejercicio y se encuentren reconocidos como propios de formación educativa técnica-profesional, tecnológica o profesional universitaria titulada, de conformidad con los parámetros generales establecidos por las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994. (...) // El SENA publicará periódicamente el listado de oficios y especialidades por región respecto de los cuales ofrece programas de formación profesional integral, sin perjuicio de que puedan ser objeto de este contrato de aprendizaje los oficios u ocupaciones que requiriendo de capacitación de conformidad con el inciso primero de este artículo, no cuenten con programas y cursos de formación impartidos por esta institución. // La etapa lectiva o de formación profesional integral de tales oficios podrá ser realizada en el SENA, en instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado, o directamente en la empresa previa autorización del SENA, de conformidad con lo establecido por la presente reglamentación”.*

*A su turno, el artículo 37 del estatuto legal dispone:*

**“Entidades de formación.** *La formación profesional y metódica de aprendices podrá ser impartida por las siguientes entidades:*

1. *Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.*
2. *Instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado. Se le dará prelación al SENA en los programas acreditados que brinde la entidad.*
3. *Directamente por las empresas que cumplan con las condiciones de capacitación señaladas en el artículo 41 de esta ley.*
4. *Las demás que sean objeto de reglamentación por parte del Consejo Directivo del SENA”.*

Originalmente, el proceso de aprendizaje solamente podía ser adelantado en el SENA. Luego de la reestructuración del organismo (Ley 119 de 1994), se dictó el Acuerdo 03/95 del Consejo Directivo Nacional que permitió que, además del SENA, el contrato de aprendizaje se desarrollara en los establecimientos cuyos cursos hubiesen sido autorizados por éste. Y ahora, con la Ley 789, el apren-



---

dizaje puede cumplirse en el SENA, en otras instituciones educativas e incluso, en las empresas.

Al respecto, el artículo 38 de la Ley prevé lo siguiente:

**“Reconocimiento para efectos de la formación profesional impartida directamente por la empresa.** Las empresas que deseen impartir directamente la formación educativa a sus aprendices requerirán de autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, para lo cual deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Ofrecer un contenido de formación lectiva y práctica acorde con las necesidades de la formación profesional integral y del mercado de trabajo.
2. Disponer de recursos humanos calificados en las áreas en que ejecuten los programas de formación profesional integral.
3. Garantizar, directamente o a través de convenios con terceros, los recursos técnicos, pedagógicos y administrativos que garanticen su adecuada implementación”.

**PARÁGRAFO 3º.** Las empresas que reciban autorización por parte del SENA para impartir la formación educativa, solicitarán el reembolso económico del costo de la formación, cuyo monto será definido por el SENA tomando en consideración los costos equivalentes en que incurra el SENA en cursos de formación similares. En ningún caso el monto reembolsable al año por empresa podrá superar el 50% del valor de los aportes parafiscales al SENA de la respectiva empresa”.

El artículo 39 de la Ley regula la distribución de las etapas productiva y lectiva así:

**“Distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y productiva.** La empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año. // La duración de formación en los programas de formación del SENA será la que señale el director general de esta institución, previo concepto del comité de formación profesional integral”.

Este artículo hace más flexible que antes lo relacionado con las etapas productiva y lectiva, en cuanto permite que entre la empresa y la entidad de formación establezcan la duración de la etapa productiva y su alternancia con la lectiva; y esta última tiene como término máximo el que sea exigido oficialmente para el título correspondiente.

El artículo 40 del ordenamiento legal crea una nueva figura jurídica para fomentar las iniciativas empresariales, en los siguientes términos:

**“Fondo Emprender.** Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas em-

---

*presariales 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 (...) // En el caso de las asociaciones éstas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices. // El Fondo Emprender se registrará por el derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, 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 (...) / (...) La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el consejo directivo del SENA”.*

Como lo veremos en el capítulo X del presente estudio, las organizaciones sindicales del SENA y las centrales que tienen asiento en el Consejo Directivo Nacional de la entidad han manifestado su oposición a la Ley 789/02, no solamente en lo que respecta a la denominada “deslaborización” del Contrato de Aprendizaje, o a la “desprotección” de los aprendices por parte del SENA y de las demás entidades de formación, sino en muchos otros aspectos de la reforma laboral que ella contiene.

Recordemos que uno de los objetivos de dicha reforma era “*apoyar el empleo*”, lo cual, en términos reales, significaba suprimir obstáculos formales e incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo. Casi dos años después de su expedición se presenta un debate público acerca de sus reales efectos, con dos posiciones antagónicas: la de quienes sostienen que no ha habido generación de nuevo empleo y que la norma sólo ha servido para que muchos empresarios eludan aún más su obligación de coformadores a través del contrato de aprendizaje y la de quienes, como el propio gobierno –apoyado por los empresarios– reivindicar los logros, sustentados en cifras oficiales sobre comportamiento trimestral de las tasas de desempleo y en los resultados de recientes encuestas empresariales (ver recuadro).

## **Reforma laboral sí ha generado empleo: Andi**

### **Medellín**

La Andi y el Ministerio de Protección Social coincidieron en que la reciente reforma laboral sí ha sido un aliciente para que las empresas generen nuevos puestos de trabajo. Tanto el ministro, Diego Palacio, como el presidente de la Andi, Luis Carlos Villegas, afirmaron que «la reforma laboral sí ha generado empleo» y revelaron que desde la aplicación de la Ley 789 de 2002 se ha ofrecido empleo a 16.752 personas en cerca de 200 empresas.

Ambos directivos destacaron los resultados de la encuesta realizada entre las dos entidades para establecer el impacto de la reforma, según los cuales, el 42,2 por ciento de más de 200 empresas encuestadas ha aumentado el empleo y, en general, el 90,2 por ciento considera que la reforma ha traído beneficios para la actividad empresarial.

El ministro Palacio dijo que entre los resultados figuran el incremento del empleo, el aumento de horas trabajadas y las mejoras en la competitividad de las empresas, así como en los incentivos para mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

### **Otros resultados**

La encuesta también reveló que el 47 por ciento de los empresarios reportó mejoras en la competitividad de sus empresas, un 25 por ciento dijo que le ha permitido frenar el despido de trabajadores, un 28 por ciento dice que contribuyó a aumentar las horas extras y sólo un 18 por ciento aduce que ayudó para poder incrementar los salarios de sus empleados.

De las empresas que han aumentado los empleos, el 64 por ciento señala que lo hizo para responder al aumento de los pedidos, mientras que el 50 por ciento lo atribuye, en general, a la aplicación de la reforma laboral.

La Andi llamó la atención sobre un informe reciente del Banco Mundial («Haciendo Negocios en Colombia») que advierte que ha sido el país latinoamericano que más ha avanzado en el último año en mejorar el ambiente para la inversión y lo califica como el segundo más rápido en el mundo para implementar las reformas.

La evaluación midió aspectos como la reducción de trámites para crear empresas, el cumplimiento de los contratos con la justicia y la flexibilización laboral y, en general, todo el clima favorable para la inversión.

(Disponible en [www.andi.com.co](http://www.andi.com.co))

---

---

## VIII

---

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

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

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

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

#### **1. Panorama general de la oferta de FP en Colombia**

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## **2. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**

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

### **2.1 Algunos momentos de su historia**

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

---

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>40</sup> SENA: *Quiénes somos. Historia del SENA*. En [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co). 2004.

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

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

## **2.2 El SENA actual**

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

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

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

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

---

<sup>41</sup> Ídem.

<sup>42</sup> SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, 2003.

---

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

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

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

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

---

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

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

### 2.2.1 Diversificación y renovación

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

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

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

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

---

<sup>44</sup> SENA: *Quiénes somos...*op. cit.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### 2.2.2 Otras cifras del año 2004

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

---

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

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

---

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

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

### **2.2.3 La renovación en lo institucional**

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

---

<sup>48</sup> SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, septiembre de 2004 (en [www.sena.edu.co/Centro de Noticias](http://www.sena.edu.co/Centro de Noticias)).

<sup>49</sup> SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, septiembre de 2004 (en [www.sena.edu.co/Centro de Noticias](http://www.sena.edu.co/Centro de Noticias)).

<sup>50</sup> SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, octubre de 2004 (en [www.sena.edu.co/Centro de Noticias](http://www.sena.edu.co/Centro de Noticias)).



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

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

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

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

## UN PROGRAMA PARA EL EMPRENDIMIENTO Y EL EMPRESARISMO

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

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

<sup>51</sup> SENA, Dirección General: Boletín de Prensa, Bogotá, agosto de 2004 (en [www.sena.edu.co/Centro de Noticias](http://www.sena.edu.co/Centro de Noticias)).

<sup>52</sup> SENA, Dirección General, Plan Estratégico 2003-2006 SENA: “Una Organización de Conocimiento”. En: [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co). Bogotá, 2004.

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

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

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

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

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

<sup>53</sup> SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, 2003.

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

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

## **SENA, FORMACIÓN OCUPACIONAL PARA JÓVENES RURALES**

### **Segunda convocatoria, Bogotá, febrero 2 de 2004<sup>56</sup>**

#### **EXTRACTOS**

#### **1. Justificación**

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

#### **2. Objetivo**

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

#### **3. Objetivos específicos**

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

<sup>55</sup> SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, 2003.

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

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

#### **4. Cobertura**

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

#### **5. Selección de las ocupaciones motivo de formación**

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

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

#### **6. Beneficiarios del Programa**

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

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

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

## **7. Duración de los cursos**

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

## **8. Operadores del Programa de Formación**

Serán los Centros de Formación del SENA.

## **9. Concertación Regional**

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

- Cofinanciar el programa en los ítems definidos<sup>57</sup>
- Identificar las necesidades de Capacitación
- Asegurar los ambientes para la práctica durante el proceso formativo
- Facilitar el proceso de inscripción de beneficiarios en los casos en que el proceso no pueda realizarse directamente por el Centro de Formación.
- Facilitar la vinculación laboral de la población beneficiaria del programa.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>58</sup> Minagricultura, SENA: “Centros Provinciales, Avances”. En: [www.centrosprovinciales.org](http://www.centrosprovinciales.org). Bogotá, 2004.

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

---

## IX

---

### ESCENARIOS DEL SENA PARA EL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Este capítulo está dividido en dos partes. En la primera describimos los elementos del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y tres de sus componentes, como son las Mesas Sectoriales, las Redes de Entidades de Formación para el Trabajo y el Programa de Formación Continua. En la segunda describimos los organismos tripartitos de dirección y/o orientación del SENA, que son el Consejo Directivo Nacional, los Consejos Regionales, los Comités Técnicos de los Centros y la Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico, así como el Comité Nacional de Formación Profesional.

#### **1. El Sistema y algunos de sus instrumentos (Mesas, Redes y Formación Continua)**

##### ***1.1 El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)***

Desde mediados de la década pasada, el SENA propuso la creación del SNFT y ha avanzado en el desarrollo de algunos de sus principales componentes. La necesidad del Sistema se ha fundamentado en el análisis del nuevo entorno internacional del trabajo y en el diagnóstico de las falencias de la oferta de educación técnica y de formación profesional (FP) en Colombia. Aquí resumiremos algunos elementos de ese diagnóstico.

Los cambios que han transformado el mercado laboral, especialmente en relación con la organización, naturaleza y forma del trabajo, las estructuras y contenido de las ocupaciones y, por lo tanto, de los perfiles de los trabajadores, han generado nuevas exigencias para el sector productivo y simultáneamente nuevas y mayores demandas a la educación y la FP. Las empresas exigen ahora un talento humano con nuevas competencias, más centrado en el conocimiento de los procesos que en las destrezas físicas, con cualidades sociales, éticas y tec-

---

nológicas de adaptación a funciones variadas y diferenciadas en la actividad productiva, con aptitud para el aprendizaje permanente, el trabajo en equipo y capacidad para adoptar decisiones, todo ello en función de un mejoramiento continuo.

Frente a estas demandas, la oferta presenta graves falencias. Desde una perspectiva cualitativa, y siguiendo las conclusiones de un estudio realizado por la OIT entre 1997 y 1998,<sup>60</sup> la oferta de formación profesional para el trabajo en Colombia *“presenta grandes dificultades para responder a la dinámica de un mercado de trabajo que se ve crecientemente tensionado por las exigencias derivadas de la modernización tecnológica, la apertura económica y la reestructuración productiva”*.

Sus problemas, observados en la dirección de la oferta, tienen que ver principalmente con los siguientes aspectos:

- Desarticulación, tanto en lo que se refiere a la normatividad y la organización, como en cuanto a la calidad de las diferentes ofertas formativas.
- Desigualdad en las oportunidades de acceso a la formación de buena calidad, que afecta principalmente a las personas con baja escolaridad formal y menores recursos económicos.
- Anarquía en los sistemas de certificación de competencias (o inexistencia de una oferta de formación profesional para los jóvenes, claramente acordada alrededor de catálogos de títulos y certificaciones aceptados nacionalmente).
- Baja pertinencia de los programas ofrecidos, expresada por muchas empresas como dificultad *“para encontrar programas de capacitación laboral ajustados a las nuevas y variadas necesidades de calificación que están surgiendo de la reestructuración productiva y la modernización tecnológica”* (OIT, op. cit).

Pero también si miramos hacia la demanda de los servicios formativos encontraremos problemas, como los siguientes:

- Los usuarios poseen escasa información sobre la oferta y su calidad.
- Muchos empresarios y trabajadores muestran un relativo desinterés en invertir en capacitación.
- Falta de sentido de compromiso de algunos sectores empresariales con la labor del SENA, *“quienes ven su contribución a esta institución como un simple impuesto para fines sociales y no como un mecanismo de inversión colectiva en capital humano”* (OIT, op. cit.).
- Situaciones de pobreza y baja escolaridad de una parte importante de la población.

---

<sup>60</sup> OIT, Oficina de Área para América Latina y el Caribe: *Empleo, un desafío para Colombia*. Bogotá, 1998.



---

Entre 1998 y 2004 se afina el diagnóstico, se hace balance de la experiencia acumulada y se avanza en la formalización y conformación del Sistema. En uno de los más recientes documentos del SENA sobre el tema se afirma lo siguiente: Existe una “*deficiente relación y articulación entre la educación y el trabajo, que se ha venido reflejando en:*

- *Respuestas poco pertinentes del sistema educativo formal y de formación profesional a las demandas de los sistemas productivo, económico y social.*
- *No equivalencia y reconocimiento entre los planes de formación técnica y del sistema educativo formal, que faciliten la transferencia y movilidad entre los dos sistemas.*
- *Baja pertinencia de la oferta educativa que si bien en muchos casos ha sido adecuada a las necesidades del momento de su formulación, no se moderniza y pierde vigencia.*
- *Cambios radicales en las formas de producción y gestión, como resultado del desarrollo de nuevos medios de comunicación, especialmente los relacionados con la telemática y las telecomunicaciones, [que] no impactaron en la misma proporción el campo educativo y de formación profesional, en especial en sus estrategias pedagógicas y didácticas, lo que agudizó la brecha entre educación, formación, trabajo y sociedad”.*<sup>61</sup>

En 1996, en desarrollo de la Ley 119 de 1994 “De reestructuración del SENA”, el Gobierno expidió el Decreto 1120 de 1996, en el cual se determinan la estructura y funciones de la entidad. Allí se crea, en el segundo nivel jerárquico de la organización (el primero es el despacho del Director General) la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y se le asigna la tarea de liderar la conformación y desarrollo de tal Sistema.

En 1997 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), órgano decisorio del Gobierno Central (cuya Secretaría Técnica es ejercida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)) expide el Documento CONPES 2945/97 en el cual se precisan las responsabilidades del SENA en la constitución del Sistema “*que articule toda la oferta del país, pública y privada, de los niveles técnico, tecnológico y de formación profesional, para coordinarla, regularla y potenciarla y contribuir al mejoramiento del nivel de cualificación del talento humano*”.

En 2003, en el Decreto 933 del 11 de abril de 2003 “*Por medio del cual se reglamenta el Contrato de Aprendizaje y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 19 se establece que el SENA regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales.

---

<sup>61</sup> SENA, Dirección General: *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, enfoque colombiano*. Bogotá, D.C., Colombia, noviembre de 2003.

---

En 2004, en el Decreto 249 de enero de este año, “*por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA*”,<sup>62</sup> se asignan funciones relacionadas con el Sistema al Consejo Directivo Nacional de la entidad, al Director General de la misma y a la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. A título ilustrativo, cabe mencionar aquí algunas de ellas:

Artículo 3º. Funciones del Consejo Directivo Nacional:

- “14. Aprobar las Normas de Competencia Laboral Colombianas y las Titulaciones de Competencia Laboral Colombiana (...).*
- 17. Reglamentar el reconocimiento de programas de Formación Profesional integral metódica y completa a establecimientos especializados e instituciones educativas, así como la autorización de estos programas a las empresas que los imparten directamente.*
- 18. Reglamentar la organización y operación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, así como los Subsistemas de Acreditación y Pertinencia (...).*
- 19. Reglamentar la conformación, el proceso de selección y el funcionamiento de las Mesas Sectoriales.*
- 20. Reglamentar el proceso de normalización, de evaluación y certificación de competencias laborales o certificación del desempeño de los trabajadores colombianos”.*

Artículo 4º. Funciones del Director General:

- “15. Adelantar procesos de concertación con los empleadores, con el fin de establecer programas de formación que permitan implementar nuevas especialidades de aprendices requeridas por éstos.*
- 18. Reconocer y autorizar programas de Formación Profesional Integral metódica y completa a establecimientos especializados, entidades educativas y empresas que cumplan con los requisitos previstos para tal fin.*
- 24. Promover las alianzas y convenios con el sector público y privado que permitan el incremento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de la formación profesional, en el marco definido por la priorización de la demanda, por el Subsistema de Acreditación y por el Subsistema de Pertinencia del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo”.*

Artículo 12. Funciones de la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Este artículo contiene 21 numerales que expresan de manera muy detallada las funciones de esta Dirección, todas ellas relacionadas de manera directa con el desarrollo del Sistema (ver recuadro). Aquí resumiremos sólo algunas de ellas:

- “1. Dirigir la implementación en el país del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y proponer las políticas para la ejecución de [sus] procesos (...).*  
*(...)*

---

<sup>62</sup> Diario Oficial de Colombia N°. 45.445: Decreto 249 del 28/01/2004, “Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”. Bogotá, 2004.

- 
4. *Dirigir, controlar y evaluar la ejecución de los planes que presentan las Mesas Sectoriales (...).*
  5. *Gestionar la aprobación de Normas de Competencia Laboral y orientar o evaluar las normas propuestas (...) para ser aprobadas por el Consejo Directivo Nacional como Normas de Competencia Laboral Colombianas.*  
(...)
  7. *Reconocer los Centros de Formación Profesional Integral que actuarán como evaluadores-certificadores y las personas naturales o jurídicas que realizarán la evaluación de competencias de los trabajadores colombianos.*
  8. *Proponer la reglamentación de Mesas Sectoriales y otras estrategias de concertación, velando por su integración tripartita (...).*  
(...)
  13. *Crear y mantener actualizado el Registro Nacional de Programas de Formación para el Trabajo reconocidos por el SENA (...).*  
(...)
  15. *Formular políticas y directrices para la creación y funcionamiento de la redes departamentales y del distrito capital de entidades de formación para el trabajo (...).*

**Artículo 12 del Decreto 249 de 2004, por el cual se modifica la estructura del SENA**

**Funciones de la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo**

Este artículo contiene 21 numerales que expresan de manera muy detallada las funciones de esta Dirección, todas ellas relacionadas de manera directa con el desarrollo del Sistema. Aquí destacaremos sólo algunas de ellas:

1. Dirigir la implementación en el país del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y proponer las políticas para la ejecución de los procesos de normalización, evaluación y certificación, reconocimiento y articulación de programas de formación que de él se derivan para el desarrollo del talento humano, su empleabilidad y el aprendizaje permanente.
4. Dirigir, controlar y evaluar la ejecución de los planes que presentan las Mesas Sectoriales a través de los Centros de Formación Profesional Integral en materia de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales, reconocimiento y articulación de programas.
5. Gestionar la aprobación de Normas de Competencia Laboral y orientar o evaluar las normas propuestas por gremios, asociaciones, sectores o

cadenas productivas u otras entidades, para ser aprobadas por el Consejo Directivo Nacional como Normas de Competencia Laboral Colombianas.

7. Reconocer los Centros de Formación Profesional Integral que actuarán como evaluadores-certificadores y las personas naturales o jurídicas que realizarán la evaluación de competencias de los trabajadores colombianos.
8. Proponer la reglamentación de Mesas Sectoriales y otras estrategias de concertación, velando por su integración tripartita, para atender necesidades reales de normalización, formación, evaluación y certificación de las competencias laborales requeridas por el país.
9. Establecer el sistema de codificación de las normas de competencia y titulaciones laborales colombianas.
13. Crear y mantener actualizado el Registro Nacional de Programas de Formación para el Trabajo reconocidos por el SENA, que incluya el Registro de Entidades Capacitadoras, para integrarlos al Sistema Nacional de Formación para el Trabajo como red de oferentes de capacitación a nivel nacional e internacional.
14. Coordinar relaciones con las entidades educativas que forman para el trabajo, con las respectivas entidades estatales y con el sector productivo, para efectos del reconocimiento de programas y la articulación con la formación profesional integral en el marco de la cadena de formación, la movilidad educativa y el aprendizaje permanente.
15. Formular políticas y directrices para la creación y funcionamiento de las redes departamentales y del distrito capital de entidades de formación para el trabajo, y gestionar la cadena de formación entre las instituciones educativas y centros o áreas de capacitación de las empresas, asociaciones y gremios que conforman el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

En julio de 2004, el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el “Documento CONPES Social 81” titulado *Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia*, avalado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación, el DNP y el SENA. En el documento se analizan los últimos avances y limitaciones en la formación de capital humano en Colombia, entre ellos los logros heterogéneos que han ampliado la brecha entre las coberturas de la educación media, la educación superior y la formación para el trabajo; la separación y jerarquización entre las modalidades académica y técnica de la educación media; las ineficiencias por las diferencias entre el perfil del recurso humano ofrecido y demandado; y la importancia de incorporar la formación por competencias laborales en la formación de los recursos humanos.

---

Frente a estas limitaciones, el Documento CONPES hace un balance de los avances que el SENA y el país han logrado en los años recientes en el Sistema:

*“El SNFT ha avanzado en los siguientes componentes: Normalización de competencias, Formación para la adquisición y el desarrollo de competencias laborales y Certificación de competencias. El primero ha avanzado de manera similar al de los países desarrollados, en cabeza del sector productivo mediante la estrategia de las Mesas Sectoriales Nacionales –integradas por representantes de los sectores productivo, social y gubernamental– que responden a los clusters, cadenas productivas y sectores estratégicos del país. Entre sus logros se encuentran: 40 Mesas Sectoriales en funcionamiento, 32 estudios de caracterizaciones ocupacionales, 32 mapas funcionales, 1.320 normas de competencia laboral y 259 titulaciones (...) // En el segundo, (...) en el año 2003 el SENA diseñó 176 programas de formación por competencias y al terminar 2004 se tendrán 75 más, y está transfiriendo la metodología de diseño curricular a las instituciones educativas con media técnica y a las entidades de formación para el trabajo y educación no formal, e incluso a instituciones de educación superior (...) // Respecto al tercero, Colombia adelanta el proceso de certificación de las competencias de los recursos humanos del país a partir de los estándares o normas de competencia definidos por el sector productivo mediante las Mesas Sectoriales. El SENA y Organismos Certificadores acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC–, prestan en la actualidad el servicio de certificación del desempeño de los trabajadores. (...) La meta 2004 del SENA en materia de Certificación de Competencias es de 40.000 trabajadores”.*<sup>63</sup>

El documento CONPES concluye su diagnóstico afirmando que *“Colombia está hoy lista para cumplir con la Recomendación 195 (2004) de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el desarrollo de los recursos humanos, así como con lo propuesto en la misma Recomendación en términos de ‘promover con la participación de los interlocutores sociales, la identificación permanente de las tendencias en materia de competencias que necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto’, asunto en el que tenemos alguna ventaja en el hemisferio”* (CONPES, op.cit.).

Con fundamento en lo anterior, el documento define el marco institucional para la ejecución de los principales grupos de actividades del Sistema, de donde cabe destacar aquí cuatro componentes:

- a) La función de acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo, será adelantada por el Ministerio de la Protección Social (MPS), (recordemos que el SENA es un organismo público descentralizado pero adscrito al MPS y que el presidente de su Consejo Directivo Nacional es el Ministro de esa cartera).
- b) La normalización de competencias laborales *“queda en cabeza del SENA, a través de las Mesas Sectoriales y con la aprobación del Consejo Directivo*

---

<sup>63</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación: “Documento CONPES Social N° 81: Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia”. Bogotá, 26 de julio de 2004 (disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

---

*Nacional del SENA de las Normas de Competencia Laboral Colombianas y de las Titulaciones de las mismas”.*

- c) La evaluación-certificación de competencias laborales será realizada por el SENA y los organismos certificadores acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio.
- d) *“La formación para el trabajo, será responsabilidad de las entidades capacitadoras del SNFT, el SENA, las empresas, las entidades de educación no formal, Cajas de Compensación Familiar, instituciones de educación media y las Instituciones de Educación Superior (IES), siempre y cuando desarrollen programas de formación para el trabajo y/o de formación continua”* (CONPES, op.cit.).

Si bien los documentos CONPES no tienen el estatus de norma legal y su sección final normalmente se titula “Recomendaciones”, ellos contienen las políticas oficiales en determinadas materias y tienen, en consecuencia, el carácter de clara instrucción gubernamental para las entidades públicas a las que se les señalan responsabilidades. Así, en el que comentamos se definen tareas concretas para los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional y para el SENA. Cabe destacar aquí dos de las que corresponden a esta última institución:

- a. *Transferir progresivamente a gremios, asociaciones y empresas, las metodologías de normalización y evaluación-certificación de competencias laborales; y desarrollar un plan de transferencia de tecnología educativa en materias pedagógicas y didácticas y mejores prácticas a entidades de formación para el trabajo para contribuir a su mejoramiento en pertinencia, calidad y flexibilidad.*
- b. *Celebrar convenios, alianzas o contratos con instituciones y programas acreditados en el marco del SNFT, para aumentar la cobertura, la calidad y la pertinencia de las acciones de formación, de tal forma que para la vigencia de 2006, el SENA atienda aproximadamente al 70% de sus alumnos a través de sus acciones de formación resultado de convenios, alianzas o contratos (...)* (CONPES, op. cit.).

En este contexto, el SENA define su liderazgo en la consolidación del Sistema, tal como lo afirma en su página web institucional: *“La Entidad está comprometida en el fortalecimiento y consolidación de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, el cual se define como un conjunto de procesos que articulan la oferta de formación con las exigencias del mercado y de la producción nacional e internacional, así como del mercado laboral que necesariamente deriva de éstos. // Estructural y funcionalmente dichos procesos integran gremios, empresas, organizaciones de trabajadores, entidades de formación para el trabajo, entidades de educación media, técnica y tecnológica y entidades gubernamentales, con el fin de definir, implementar y operar políticas y estrategias para el desarrollo y cualificación de los recursos humanos del país, mediante procedimientos que permitan la evaluación y certificación de las competencias de los trabajadores en su desempeño laboral y que faciliten la orientación de la oferta de formación para el trabajo en el país, con criterios de equidad y competitividad”*.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> SENA, [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co). 2004.

---

Lo expuesto hasta aquí sobre el SNFT permite ver: a) la evolución de su marco legal desde 1996 hasta el 2004, b) los principales logros alcanzados en el desarrollo de sus componentes, y c) las políticas oficiales actuales para su consolidación. En las secciones siguientes del presente capítulo analizaremos algunos de los componentes más importantes del SNFT que contienen prácticas claras de diálogo social, entendido éste como concertación entre diversos actores sociales para la determinación de competencias, programas de formación y acciones de evaluación y certificación de competencias.

## **1.2 Las Mesas Sectoriales de Concertación de Competencias Laborales**

Como se expresa en sus propios documentos, *“el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo está conformado por tres sistemas interrelacionados e integrados:*

- *Normalización de competencias laborales.*
- *Evaluación y Certificación de competencias laborales.*
- *Formación con base en competencias laborales”.*<sup>65</sup>

El sistema de normalización opera mediante dos instancias básicas:

El organismo normalizador, cuya función central es la aprobación de Normas de Competencia Laboral Colombianas, que para Colombia es el SENA, a través de su Consejo Directivo Nacional.

*Y “las Mesas Sectoriales, instancias de concertación nacional donde se proponen políticas de desarrollo de los recursos humanos y de formación y un marco nacional de calificaciones que facilitan el aprendizaje permanente y la empleabilidad mediante procesos de normalización, formación, y evaluación y certificación de competencias laborales (...) // Como resultado del trabajo de las Mesas Sectoriales y de sus Equipos Técnicos se obtienen fundamentalmente los siguientes productos: Estudio de Caracterización Ocupacional, Mapa Funcional, Normas de Competencia Laboral y Titulaciones para cada Subárea de Desempeño” (SENA, Sistema Nacional ..., op. cit.).*

La existencia y funciones de las Mesas quedaron plenamente legalizadas por medio del artículo 19 del Decreto 249/04 que modificó la estructura del SENA, en el cual se expresa que *“Las Mesas Sectoriales son instancias de concertación, donde se proponen políticas para la formación, mediante la normalización y la certificación de competencias laborales. Las mesas sectoriales estarán integradas por representantes de los gremios, los empresarios, los trabajadores, pensionados del Sena, las entidades de formación y capacitación, el gobierno nacional y de los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico”.*

---

<sup>65</sup> SENA, Dirección General: *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, enfoque colombiano*. Bogotá, D.C., Colombia, noviembre de 2003.

---

En efecto, las Mesas están integradas por personas jurídicas o naturales reconocidas en el área objeto de normalización, con legitimidad para actuar como representantes de:

- *Gremios*
- *Empresas o empresarios*
- *Organizaciones sindicales o trabajadores con liderazgo*
- *Entidades de capacitación o formación para el trabajo*
- *Entidades del gobierno nacional que formulen políticas o ejerzan funciones de control y vigilancia en el campo de acción de la Mesa.*
- *Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico.*
- *Grupos de Productividad y Competitividad*
- *Centros de Formación del SENA relacionados con el área de acción de la Mesa*
- *Representante de la Asociación de Pensionados del SENA-APSENA*
- *El SENA, que ejercerá la Secretaría Técnica a través de un Centro de Formación Profesional.*<sup>66</sup>

En su conformación se busca asegurar la representación amplia de empleadores, trabajadores y entidades educativas y, en lo posible, la vinculación de otros actores que enriquezcan los procesos de análisis de la subárea de actividad correspondiente. El número de miembros de la Mesa es variable y la participación libre y voluntaria (SENA, Manual, op. cit.). En octubre de 2004 estaban operando 44 Mesas que cubrían subáreas de actividad de los sectores: a) servicios (13), b) primario (9), c) industria (7), d) cadenas productivas (9) y e) transversales (6), con un total de más de 1.140 integrantes (ver recuadro).

Para conformar las Mesas se tienen en cuenta los siguientes criterios: a) la participación o peso de la subárea en el PIB, las exportaciones y la generación de empleo; b) el compromiso de los sectores empresarial y laboral en la creación y operación de la Mesa y de los Equipos Técnicos respectivos; c) las prioridades del país definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en las negociaciones de libre comercio; d) las prioridades definidas en el Plan del SENA; y e) las áreas no cubiertas por las actuales Mesas. *“La constitución de la Mesa Sectorial se formaliza con la firma del “Acuerdo de Voluntades” por parte del Director General del SENA y de cada uno de los representantes o delegados de los integrantes de la Mesa”* (SENA, Manual para ..., op. cit.).

Entre las funciones de las Mesas Sectoriales cabe destacar las siguientes:

- Presentar a la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, los proyectos de Normas para la aprobación como Normas de Com-

---

<sup>66</sup> SENA, Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo: *Manual para la Gestión de las Mesas Sectoriales* (versión actualizada en revisión). Bogotá, octubre de 2004.



---

petencia Laboral Colombianas por parte del Consejo Directivo Nacional del SENA.

- Asegurar la verificación de las Normas de Competencia Laboral y mantenerlas actualizadas para que atiendan a los cambios y necesidades de los procesos productivos.
- Proponer políticas, estrategias y programas de capacitación y formación acordes con las necesidades identificadas en los procesos de normalización y certificación de competencias laborales.
- Proponer proyectos y estrategias para la evaluación y certificación del desempeño laboral para el área ocupacional respectiva.

Cada Mesa conforma su correspondiente Equipo Técnico *“con expertos que estarán encargados de la elaboración de los productos del proceso de normalización de competencia laboral. // [Los Equipos Técnicos] son grupos de trabajo orientados por un funcionario competente en la aplicación de la Metodología para Normalización de Competencia Laboral, e integrados por personas expertas en las funciones del área o subárea que se pretende normalizar”*. Elaboran la caracterización ocupacional, el mapa funcional y los proyectos de normas de competencia laboral, presentan a la Mesa Sectorial los productos del proceso para su revisión y aval y realizan los ajustes a los productos del proceso de normalización (SENA, *Manual para ...*, op. cit.).

Las Mesas tienen otros órganos e instancias para su dirección y operación, tales como la Asamblea, la Junta Directiva, el Presidente y el Vicepresidente, la Secretaría Técnica (que es ejercida por un jefe de centro del SENA, hoy denominado “subdirector de centro”) y el metodólogo de normalización.

Así mismo, el conjunto tiene una Directiva Nacional de Mesas Sectoriales *“constituida por todos los Presidentes de las Mesas Sectoriales y estructuras equivalentes”*, quienes eligen una Junta Directiva compuesta por seis presidentes, Junta que a su vez tiene la función principal de actuar como ente asesor ante el SENA y los organismos gubernamentales o privados que se requiera (SENA, *Manual para ...*, op. cit.).

A lo largo de sus cerca de ocho años de existencia, las Mesas Sectoriales se han consolidado como un eficiente y eficaz mecanismo de diálogo social sobre la formación profesional. Cada Mesa celebra como mínimo dos sesiones ordinarias al año, al final de cada semestre, pero si las necesidades del trabajo lo ameritan y la Junta Directiva correspondiente lo considera necesario, se convocan sesiones extraordinarias, caso que ocurre preferentemente para avalar los productos que someten a su consideración los equipos técnicos.

La Mesa puede tomar decisiones válidas por mayoría simple de los asistentes y el quórum no se desintegra por el retiro de uno o varios de los integrantes presentes al inicio de la sesión, siempre y cuando se mantenga la mitad más uno del total que iniciaron la sesión. Las decisiones tomadas en sesión de Mesa o Grupo son de obligatorio cumplimiento para todos sus miembros.

Los principales resultados numéricos acumulados hasta el 2004 se pueden resumir en los siguientes indicadores (ver cuadros):

- 44 Mesas Sectoriales en funcionamiento
- 36 estudios de caracterizaciones ocupacionales realizados y la mayoría de ellos publicados y difundidos
- 32 mapas funcionales elaborados
- 1.320 normas de competencia laboral elaboradas
- 259 titulaciones elaboradas
- 26 asesores metodológicos formados entre enero y abril de 2004
- 51 asesores metodológicos actualizados entre enero y octubre de 2004

*“En síntesis, la existencia de las Mesas Sectoriales mejora el nivel de competitividad de las empresas y los trabajadores; permite identificar las necesidades reales de capacitación; contribuye a la movilidad laboral de las personas en una misma área o campo ocupacional; impulsa la actualización y modernización de programas e infraestructura; y promueve la actualización de docentes en temas pedagógicos, científicos y humanos.”<sup>67</sup>*

| Número de personas integrantes de 41 Mesas Sectoriales:<br>1.141, en representación de: |         |                       |                                   |                         |                               |
|---|---------|-----------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Empresas  | Gremios | Entidades<br>Públicas | Organizaciones<br>de Trabajadores | Entidades<br>Educativas | Entidades de<br>Investigación |
| 684   | 139     | 91                    | 34                                | 165                     | 28                            |

*Fuente:* SENA, Dirección del SNFT, Grupo de Normalización, cuadro estadístico titulado “Total integrantes Mesas”, 2 de noviembre de 2004.

<sup>67</sup> SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios (documento de trabajo)*. Bogotá, octubre de 2003.

| <b>Mesas por Sectores Económicos y Cadenas Productivas (44), activas en 2004</b> |                               |                     |   |                       |
|--|-------------------------------|---------------------|---|-----------------------|
| SERVICIOS  | PRIMARIO                      | INDUSTRIA           | CADENAS PRODUCTIVAS                             | TRANSVERSALES         |
| Agua potable y saneamiento básico  | Agroindustria del banano      | Artesanías          | Producción agrícola                             | Logística             |
| Asistencia administrativa  | Avícola                       | Construcción        | Cuero, calzado y marroquinería                  | Mantenimiento         |
| Bibliotecología y archivística   | Cacao                         | Hidrocarburos       | Fibras, textiles y confecciones                 | Mercadeo              |
| Deporte, recreación y educación física   | Café                          | Industria azucarera | Forestal, madera, muebles y productos de madera | Recursos humanos      |
| Educación  | Fique                         | Metalmecánica       | Pecuaria  | Servicios financieros |
| Eléctrico  | Frutas y hortalizas           | Petroquímica        | Petroquímica, plásticos, sintéticos y caucho    | Teleinformática       |
| Gas  | Minería                       | Soldadura           | Pesca y acuicultura                             |                       |
| Protección y defensa   | Palma de aceite y oleaginosas |                     | Industria gráfica y afines                      |                       |
| Salud  | Tabaco                        |                     | Joyería   |                       |
| Servicios personales   |                               |                     |   |                       |
| Telecomunicaciones   |                               |                     |   |                       |
| Transporte   |                               |                     |   |                       |
| Turismo  |                               |                     |   |                       |
| <b>13</b>  | <b>9</b>                      | <b>7</b>            | <b>9</b>  | <b>6</b>              |

*Fuente:* SENA, Dirección del SNFT, Grupo de Normalización, noviembre de 2004.

---

### 1.3 La Red de Entidades de Formación para el Trabajo

Otro de los mecanismos del SNFT que representa también un importante escenario de diálogo social para el mejoramiento de la formación profesional, la educación técnica y la capacitación de los trabajadores, está constituido por las Redes de Entidades de Formación para el Trabajo.

*“La Red Nacional de Entidades de Formación para el Trabajo es un medio por el cual se articulan las entidades de formación para el trabajo con el fin de integrar esfuerzos, productos, servicios, experiencias y resultados para la cualificación de los recursos humanos.”*<sup>68</sup>

La conforman:

- Entidades de educación no formal
- Cajas de compensación familiar
- Instituciones de educación media
- Instituciones de educación superior (IES), siempre y cuando desarrollen programas de formación para el trabajo y/o formación continua
- Empresas, gremios, cooperativas y sindicatos de trabajadores
- El SENA

Uno de los objetivos centrales de la Red es fortalecer, en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de empresa, la concertación colectiva respecto a la formación para el trabajo como principio básico para la consolidación del SNFT. La coordinación general de la Red está a cargo de la Dirección del SNFT de acuerdo con los lineamientos que defina el Consejo Directivo Nacional del SENA; y las Secretarías Técnicas en cada una de las redes departamentales son ejercidas por los directores regionales del SENA (SENA, “Red de Entidades ...”, op.cit).

Las redes operan mediante alianzas nacionales, regionales o locales acordadas mediante convenios, contratos, acuerdos de cooperación o actas de intención firmadas entre sus integrantes. Las redes prestan a sus miembros los siguientes servicios:

- Transferencia tecnológica de metodologías, materiales y medios de formación.
- Capacitación y asesoría para el diseño de programas de formación con base en competencias laborales
- Formación de docentes por competencias laborales.
- Acceso a las Normas de Competencia elaboradas.

---

<sup>68</sup> SENA, Dirección del SNFT: “Red de Entidades de Formación para el Trabajo”. Presentación en Power Point. Bogotá, 2004.

- Evaluación y certificación de competencias de los docentes y directivos de entidades educativas.
- Difusión de mejores prácticas de formación para el trabajo.
- Acceso a otros programas institucionales como: Servicio de Información sobre el Mercado Laboral, Orientación Ocupacional, Formación Continua, Jóvenes en Acción, Jóvenes Rurales, etc. (SENA, Red, op. cit).

Hasta mediados de 2004 estaban conformadas y en operación las Redes de Bogotá Distrito Capital y de los Departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander y Valle.

#### ***1.4 El Programa de Formación Continua del SENA***

El Programa de Formación Continua opera a través de convenios que se firman entre el SENA y una empresa, o entre el SENA y una organización que representa a un grupo de empresas u organizaciones. Por medio de esos convenios los firmantes cofinancian acciones especiales de capacitación en áreas sensibles para el incremento de la competitividad de esas empresas y para las cuales el SENA no dispone de la oferta local apropiada.

El procedimiento para ejecutar un convenio de formación continua se puede resumir así:

- El empleador o grupo empleador identifica un paquete de necesidades de capacitación y actualización de sus trabajadores (éstas pueden ser acordadas con los mismos trabajadores y estar consignadas o identificadas en una convención colectiva o en un pacto colectivo vigentes, pero ello no es condición para que el proyecto se analice por el SENA).
- El SENA asesora a las empresas interesadas en la precisión de esas necesidades y recibe los proyectos dentro de plazos y formatos preestablecidos.
- El SENA evalúa, califica y clasifica los proyectos recibidos y los presenta a la Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad.
- La Comisión conceptúa sobre su viabilidad.
- Lo aceptado por la Comisión se presenta al Consejo Directivo Nacional del SENA para su aprobación.
- El SENA informa a las empresas sobre el resultado del estudio y aprobación de su propuesta.
- Se suscriben los convenios respectivos. La duración máxima del convenio es de doce meses y en el mismo se definen los compromisos institucionales del SENA, de la empresa, de la asociación o gremio, para la ejecución, control y evaluación de las acciones de formación.

- Se constituye un comité coordinador del convenio integrado por los empleadores y funcionarios del SENA.
- Se ejecutan las acciones de formación con entidades de capacitación o con expertos ajenos al SENA.
- Se hace seguimiento del programa de formación.
- Se hace evaluación de impacto del proyecto ejecutado.

Pueden ser sujetos de las acciones de formación continua, todos los grupos ocupacionales de la empresa: directivos ejecutivos, mandos medios, profesionales, técnicos y operarios.

Existen dos principales grupos de programas de formación continua:

- Formación para empresa individual: orientada a capacitar y actualizar al talento humano de las empresas, independientemente del número de trabajadores vinculados y del sector económico al que pertenezcan. Para participar, las organizaciones productivas deben presentar directamente al SENA los planes y programas de capacitación, que deben ser elaborados, de acuerdo con sus necesidades específicas.
- Formación para empresas agrupadas: dirigida a capacitar y actualizar al recurso humano de un grupo de empresas de un mismo sector o actividad económica y con necesidades similares. Para vincularse, las empresas interesadas deben presentar al SENA los planes y programas de capacitación a través de una entidad promotora, como gremios, organizaciones, asociaciones o sindicatos.

Los proyectos son cofinanciados entre el SENA y la empresa u organización. En cada convenio el SENA puede aportar hasta el 50% del valor pagado por las empresas solicitantes por concepto de aportes al SENA en la vigencia fiscal inmediatamente anterior. En la modalidad *Empresa Individual* la contrapartida del SENA no podrá exceder el 50% del valor total del proyecto, y en la modalidad *Empresas Agrupadas* se pueden presentar estos dos casos: a) para agrupados representados por una empresa: hasta el 60% del valor del proyecto; y b) para agrupados representados por un gremio, asociación o sindicato: hasta el 80% del valor total del proyecto. Las empresas deben garantizar la contrapartida correspondiente.

Entre 1999 y 2003, se atendieron con este programa 659 empresas y 771.795 trabajadores-alumnos.<sup>69</sup>

*“A través de la Formación Profesional Continua se promueve el desarrollo personal y profesional, se mejora la competitividad de las empresas, se adaptan los recursos humanos a las nuevas tecnologías, se propicia el desarrollo de nuevas actividades económicas y se estimula a las empresas a realizar alianzas estratégicas.”*<sup>70</sup>

<sup>69</sup> SENA, Dirección del SNFT: “Programa Nacional de Formación Continua”. Presentación en Power Point, Bogotá, 2004.

<sup>70</sup> SENA, Dirección General: *El SENA y sus Servicios*. Bogotá, octubre de 2003.

---

En el marco del Plan Estratégico 2003-2006: “SENA, una Organización de Conocimiento”, el Programa de Formación Continua es coordinado por la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Desde allí se están precisando los lineamientos para la política del Programa, afinando algunos existentes e impulsando otros que buscan una mayor articulación con los programas del Sistema. Cabe aquí destacar los siguientes:

- Gestionar proyectos de capacitación con enfoque tripartito, desde su formulación hasta su finalización.
- Propiciar el aprendizaje permanente de las personas a lo largo de la vida y fortalecer un movimiento de formación continua en Colombia.
- Encaminar las acciones preferiblemente al desarrollo de competencias.
- Contar con programas cuya transferencia impacte el portafolio de servicios del SENA y de las entidades que conforman las redes departamentales de entidades de formación para el trabajo.
- Apoyar a las PYMES vinculadas a cadenas productivas y *clusters*.
- Permitir la integración de los oferentes de capacitación a las redes departamentales de entidades de formación para el trabajo.<sup>71</sup>

## **2. Los órganos tripartitos de dirección y orientación del SENA**

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tiene un conjunto de órganos de composición tripartita en los que residen importantes funciones de dirección, orientación o asesoría, para la marcha de la institución o para el desarrollo del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Estos órganos constituyen importantes mecanismos y escenarios en los que permanentemente se está efectuando el diálogo entre las partes sobre temas de diversa importancia para la formación profesional y la capacitación en Colombia.

En el presente capítulo nos referiremos a los siguientes:

- Consejo Directivo Nacional
- Consejos Regionales
- Comités Técnicos de los Centros de Formación
- Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico.

Adicionalmente, describiremos la composición y funciones del Comité Nacional de Formación Profesional, el cual legalmente no tiene composición tripartita pero posee particularidades que lo hacen significativo en este conjunto.

---

<sup>71</sup> SENA, Dirección del SNFT: “Programa Nacional ..., op. cit.

---

## 2.1 El Consejo Directivo Nacional del SENA (CDN)

Actualmente, y de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 249 de 2004, por el cual se modifican la estructura y funciones del SENA, el CDN está conformado por cuatro representantes de entidades públicas (gobierno), cuatro de las organizaciones de los empleadores, uno de la Conferencia Episcopal, dos de las organizaciones de los trabajadores y uno de las organizaciones campesinas. El Director General del SENA asiste a las reuniones del CDN con voz pero sin voto.

Los miembros del CDN son:

- a) De entidades gubernamentales:
  - El Ministro de la Protección Social, o el Viceministro en quien delegue, quien lo preside.
  - El Ministro de Industria, Comercio y Turismo, o el Viceministro de Desarrollo Empresarial.
  - El Ministro de Educación Nacional, o el Viceministro en quien delegue.
  - El Director de COLCIENCIAS (Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología) o su delegado.
- b) Empresariales:
  - El Presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) (ahora “de Empresarios”, como se vio en el capítulo IV), o su delegado.
  - El Presidente de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI) o su delegado.
  - El Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), o su delegado.
  - El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), o su delegado.
- c) Un representante de la Conferencia Episcopal, o su delegado.
- d) Trabajadores:
  - Dos representantes de las Confederaciones de Trabajadores que acreditan ante el Ministerio de la Protección Social tener el mayor número de trabajadores afiliados, las que en la actualidad son la Central Unitaria de Trabajadores, CUT y la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD –ahora CGT–).
  - Un representante de las Organizaciones Campesinas, que en la actualidad es la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

El CDN tiene entre sus funciones las siguientes:

- definir y aprobar la política general de la entidad y velar por su cumplimiento;



- 
- aprobar los planes y programas estratégicos y operativos de la entidad a propuesta del Director General;
  - aprobar las políticas para la contribución del SENA al desarrollo tecnológico y la competitividad;
  - aprobar las políticas para el fortalecimiento de la formación continua;
  - regular los sistemas o normas para la selección, orientación, promoción y formación profesional integral de los trabajadores alumnos;
  - señalar los criterios para crear, integrar o suprimir centros o Programas itinerantes;
  - autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de la entidad y el programa anual mensualizado de caja;
  - aprobar las Normas de Competencia Laboral Colombianas y las Titulaciones de Competencia Laboral Colombiana;
  - proferir la normatividad necesaria para la aplicación del Contrato de Aprendizaje y aprobar la relación de oficios y ocupaciones que serán objeto del Contrato de Aprendizaje;
  - reglamentar el reconocimiento de programas de formación profesional integral metódica y completa a establecimientos especializados e instituciones educativas, así como la autorización de estos programas a las empresas que los impartan directamente;
  - reglamentar la organización y operación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, así como los Subsistemas de Acreditación y Pertinencia;
  - reglamentar la conformación, el proceso de selección y el funcionamiento de las Mesas Sectoriales;
  - reglamentar el proceso de normalización, de evaluación y certificación de competencias laborales o certificación del desempeño de los trabajadores colombianos.

Las decisiones del CDN adoptan la forma de acuerdos que son de obligatorio cumplimiento para la administración de la entidad, aunque con frecuencia se expresan también a través de recomendaciones, orientaciones o requerimientos que quedan consignados en las respectivas actas.

Dado que el SENA es una de las entidades públicas más sensibles a la dinámica de cambio tecnológico, económico y laboral y al hecho de que los sucesivos gobiernos ven en ella un instrumento eficaz para el desarrollo de diversos componentes de las políticas sociales, económicas y tecnológicas, con frecuencia el CDN es escenario de debates sobre dichas políticas y sobre las implicaciones que ellas pueden tener sobre asuntos vitales para la institución, como son: a) la integridad y destinación de los recursos parafiscales (que constituyen el 90% de la financiación de la entidad), b) el cumplimiento de su Misión, que para algunos

---

debe circunscribirse a la formación profesional de los trabajadores colombianos, c) la distribución de los recursos entre programas, sectores y regiones, d) las premisas y objetivos de los proyectos de reestructuración de la entidad, e) los alcances de los planes cuatrienales y anuales de la entidad, f) la conformación, financiación y desarrollo del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, g) la mayor o menor ingerencia que el gobierno nacional (principalmente a través de los Ministerios de Hacienda y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación) puede tener, y efectivamente ejerce, sobre la orientación de la entidad.

Aunque estos temas no formen parte habitual de las agendas oficiales del CDN, ellos aparecen ocasionalmente en los análisis de aspectos ordinarios de dichas agendas, tales como los referentes a planes y programas, recursos y presupuesto, planes de gasto y aprobación de proyectos con recursos para innovación y desarrollo tecnológico.

Una experiencia de trabajo del Consejo que cabe destacar dentro de los propósitos de un estudio sobre el diálogo social y la formación profesional, es la de los “*Conversatorios*” que, a instancias de la Administración del SENA de la época, el organismo realizó en el primer semestre del año 2000 con el objetivo de ocuparse a fondo, en forma sistemática y dentro de unos plazos determinados, de la definición de los derroteros de la entidad y del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. La premisa detrás de esta experiencia era que las sesiones ordinarias, normalmente colmadas de asuntos administrativos y atadas a los formalismos exigidos por las normas, no permitían el ambiente adecuado para ocuparse a fondo de esos temas sustanciales.

Se acordó entonces realizar, a lo largo de tres meses, seis sesiones especiales, para las cuales se definió una amplia agenda que incluyó, entre otros temas, los siguientes:

- Campos de acción del SENA
- Tipología de la formación profesional integral
- Pertinencia, calidad y oportunidad en la respuesta al medio externo
- Reorganización de los Centros del SENA
- Actualización tecnológica de los Centros del SENA
- Mecanismos para la ampliación de cobertura
- Papel del SENA en la política de productividad y competitividad
- Aspectos presupuestales y de costos
- Necesidades de reordenamiento administrativo
- Fortalecimiento del Contrato de Aprendizaje y del papel coformador de la empresa
- El Sistema Nacional de Formación Profesional y
- El Plan Nacional de Formación Profesional de Largo Plazo.

---

Se realizaron cuatro de las sesiones previstas y en ellas participaron, no solamente los consejeros que habitualmente asistían a las sesiones ordinarias sino los presidentes de los gremios y de las centrales sindicales, expertos invitados y funcionarios de la entidad. No fue posible llegar a conclusiones consensuadas porque luego de la cuarta sesión se produjo el cambio del Director General y no se realizaron las dos sesiones faltantes.

Paralelamente sesionó, convocada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, con su Subcomisión de Formación Profesional, en la que participaron los mismos sectores representados en el CDN del SENA y otros, y a la cual se llevaron algunos de los temas de su agenda, como el del Sistema Nacional, el Consejo Nacional del Sistema y la Política de largo plazo. Los resultados de ese trabajo de la Subcomisión quedan consignados en el capítulo VI del presente estudio.

Finalmente, y de nuevo ubicados en el presente (2004), cabe anotar que los representantes de los trabajadores en el CDN así como los sindicatos del SENA, han expresado una posición muy crítica con respecto a la modificación de las funciones del CDN producida por efecto del decreto 249/04, como se verá en el capítulo X de este estudio.

## **2.2 Los Consejos Regionales del SENA**

Para la dirección y la orientación de las treinta y tres Regionales del SENA, el decreto 249/04 dispone la conformación de los Consejos Regionales y del Distrito Capital de Bogotá, integrados con personas que representen a los siguientes sectores:

- a. Dos por el sector público: un experto designado por el gobernador de cada Departamento o por el alcalde del Distrito Capital, según el caso y un delegado del Ministerio de la Protección Social.
- b. Cuatro por los empresarios, representantes de los gremios, designados por los gremios integrantes del Consejo Directivo Nacional.
- c. Un representante de la Conferencia Episcopal.
- d. Tres por los trabajadores: dos representantes de las Confederaciones de Trabajadores, designados por aquellas que acrediten ante el Ministerio de la Protección Social tener el mayor número de trabajadores afiliados y un representante de las organizaciones campesinas.

El Director Regional o del Distrito Capital asiste a las reuniones del Consejo Regional o Distrital con voz pero sin voto.

Los Consejos Regionales y del Consejo del Distrito Capital tienen, entre otras, las siguientes funciones:

- proponer al Director Regional o Distrital planes y programas, y la realización de alianzas estratégicas con cadenas productivas con el fin de impulsar el desarrollo empresarial del Departamento o Distrito;
- asesorar al Consejo Directivo Nacional, al Director General y al Director Regional o Distrital en los estudios sobre recursos humanos y necesidades de formación profesional del Departamento o Distrito Capital;
- promover la formulación de proyectos de desarrollo tecnológico productivo y recomendar su financiación con los recursos de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996;
- promover los servicios del SENA ante los sectores económicos, laborales y sociales que representan;
- proponer al Director General del SENA la apertura de programas de formación profesional integral, de acuerdo con las necesidades sociales y empresariales y el plan de desarrollo del Departamento o del Distrito Capital;
- velar por el cumplimiento de la cobertura, flexibilidad, oportunidad, calidad y pertinencia de los programas y acciones de formación profesional integral y de los demás servicios institucionales que se desarrollen en su jurisdicción.

### **2.3 Los Comités Técnicos de los Centros del SENA**

El artículo 22 de la Ley 119 de 1994 (de reestructuración del SENA) dispone lo siguiente: *“Cada Centro del SENA contará con la asesoría de un Comité Técnico de Centro, del cual formarán parte un representante del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal, dependiendo de la cobertura y características del Centro, así como empresarios, trabajadores, universidades, investigadores y especialistas en el subsector, preferiblemente domiciliados en la misma región”*.

El Decreto 249 de 2004, que modifica la estructura del SENA, precisa lo correspondiente en su artículo 29:

*“Los Comités Técnicos de Centro podrán corresponder a un Centro o a varios Centros articulados o integrados para la atención de cadenas productivas, conglomerados o sectores económicos. Los Comités Técnicos de Centro tendrán un radio de acción nacional o local, según el caso, y estarán conformados por:*

1. *Tres expertos en las áreas tecnológicas y de formación del respectivo Centro o Centros articulados o integrados;*
2. *Un experto designado por la correspondiente Mesa Sectorial;*
3. *Dos expertos en las áreas tecnológicas y de formación del respectivo Centro o Centros articulados o integrados, designados por las Confederaciones de Trabajadores, que acrediten ante el Ministerio de la Protección Social, tener el mayor número de trabajadores afiliados;*

---

*4. Un experto de reconocida trayectoria designado por el Consejo Regional o Distrital”.*

El artículo 30 del mismo decreto determina las funciones de los Comités Técnicos de Centro, de las cuales cabe destacar aquí las siguientes:

- realizar actividades de interacción entre los Centros que conforman un mismo encadenamiento productivo y el entorno, de acuerdo con las necesidades en la prestación de servicios y formación profesional;
- lograr la integración de la comunidad a los programas ofrecidos por el Centro o los Centros que conforman el encadenamiento productivo;
- promover y articular la respuesta y el portafolio de servicios del Centro o Centros, a las necesidades de las empresas y los trabajadores;
- recomendar al Comité Nacional de Formación Profesional, por conducto del Director de Formación, los programas de formación que deban ser incluidos en los planes de los Centros de Formación Profesional que conforman el encadenamiento productivo.

## **2.4 La Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo**

Antes de ver la composición y funciones de esta comisión, es importante conocer el por qué y el para qué de la acción del SENA en este campo. Por eso esta sección se divide en dos subsecciones.

### **2.4.1 Marco de la acción del SENA en innovación y desarrollo tecnológico**

Antes de la promulgación de la Ley 344 de 1996 (cuyas implicaciones analizaremos más adelante) el SENA había actuado en el campo de la innovación y el desarrollo tecnológico. Al cumplir veinte años en 1977, se crea el Programa de Desarrollo Tecnológico para analizar procesos y difundir tecnología apropiada para las necesidades colombianas, con base en los talleres, laboratorios, equipos y potencial humano de la entidad.

Según lo relata Ricardo Lucio, la entidad había podido percibir –en su relación con las empresas–, problemas y carencias que iban, desde la falta de técnicos, hasta la falta de conocimiento y apropiación de tecnologías más adecuadas y rentables. En contraste, el SENA en su interior tenía equipos modernos y sofisticados, capacidad investigadora e innovadora y posibilidades de acceso a muchos sectores y regiones. Se crea entonces el programa con los siguientes objetivos:

- a. “Mejorar la productividad de las unidades, incluyendo al trabajador.*
- b. Promover y sistematizar la captación, análisis y difusión de tecnologías.*

---

c. *Constituir al SENA como elemento dinamizador de la transferencia de tecnología en el país*.<sup>72</sup>

En las dos décadas siguientes y hasta el presente, numerosas empresas y organizaciones colombianas se han beneficiado de los servicios tecnológicos del SENA representados en diferentes tipos de acciones, tales como consultoría y asistencia técnica, fabricación especial, laboratorios especializados e investigación aplicada.

En 1996 el Ejecutivo lleva al Congreso de la República un proyecto de ley con el objetivo central de introducir un reordenamiento en las finanzas públicas. De allí surgió la Ley 344 de 1996, en cuyo artículo 16 queda incluida la obligación para el SENA de asignar el 20% de sus ingresos por contribuciones parafiscales para aplicar en proyectos de desarrollo tecnológico productivo, *“que podrán ser ejecutados por sus propios centros o en alianzas con otros organismos”*.

La entidad define entonces su plan de acción para la innovación, la competitividad y el desarrollo tecnológico productivo, tanto del sector externo como de la capacidad interna de la institución, el cual permite su articulación con el Sistema Nacional de Innovación y con el sector productivo del país a través del apoyo financiero y técnico a los proyectos que presentan centros de desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas, centros regionales de productividad, centros de formación del SENA, empresas y organizaciones, entre otros.

En el año 2004, en el marco del “Plan Estratégico 2002-2006. SENA: Una Organización de Conocimiento”, de los cambios en la estructura y funciones determinados por el Decreto 249/04 y de un nuevo análisis del contexto económico, la entidad redefine su política de innovación y desarrollo tecnológico. El análisis del contexto alude a las demandas que se derivan de los acuerdos comerciales internacionales activos o en negociación, a la estructura actual del tejido empresarial colombiano (*“cerca de 99% de los establecimientos legalmente constituidos corresponden a mipymes”*) y a las condiciones de alto desempleo que sufre Colombia.

*“En este contexto, el objetivo general de la aplicación de recursos Ley 344 de 1996 a cargo del SENA consiste en contribuir a la promoción del desarrollo tecnológico y de los procesos innovativos en las empresas productoras de bienes y servicios colombianas con el fin de elevar su productividad y, por ende, su competitividad.”*<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Lucio, Ricardo: *20 años del SENA en Colombia 1957-1977*. Editorial Presencia, Bogotá, 1978.

<sup>73</sup> SENA, Grupo de Innovación y Desarrollo Tecnológico: “Política para el redireccionamiento de los proyectos de cofinanciación de innovación y desarrollo tecnológico apoyados por el SENA con recursos Ley 344 de 1996”. Versión para discusión 21 de octubre de 2004.

---

#### **2.4.2 Composición y funciones de la Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo**

En 1997 el Consejo Directivo Nacional del SENA crea, mediante el Acuerdo 0017 de julio de ese año, la Comisión Nacional de Proyectos *“como medio para promover, orientar y asesorar el adelanto tecnológico del país, en articulación con el Sistema de Formación Profesional”*,<sup>74</sup> integrada por los siguientes miembros:

- El Ministro de Trabajo o su delegado
- El Director Nacional de Planeación o su delegado
- El Director General del SENA
- El Director de COLCIENCIAS
- Un representante de los trabajadores o de los campesinos con asiento en el Consejo Directivo Nacional del SENA
- Un representante de los gremios o de la Conferencia Episcopal con asiento en el Consejo Directivo Nacional del SENA.

Se advierte allí mismo que la Comisión tendrá una Secretaría Técnica ejercida por el SENA, la cual tendrá a su cargo, entre otras funciones, promocionar, gestionar y recibir los proyectos; convocar las sesiones de la Comisión y llevar sus actas; participar en la evaluación de los proyectos; presentar a la Comisión las solicitudes de cofinanciación de proyectos; y ejecutar las decisiones de la Comisión.

La Comisión, por su parte, de acuerdo con el artículo 4º del Acuerdo 17/97, tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Estudiar y analizar los proyectos de competitividad y desarrollo tecnológico productivo y pronunciarse sobre su viabilidad técnica.
- Presentar los proyectos al Consejo Directivo Nacional del SENA, con el correspondiente concepto de viabilidad técnica.

La Comisión ha operado con regularidad desde su creación, como se desprende del examen de las actas de sus sesiones ordinarias que lleva la Secretaría Técnica en el SENA, hoy denominada Grupo de Innovación y Desarrollo Tecnológico.

#### **2.5 El Comité Nacional de Formación Profesional (CNFP)**

No existe en las normas consultadas una disposición que haga del CNFP un organismo de representación tripartita. Sin embargo, lo incluimos aquí como un importante instrumento de diálogo social sobre la formación profesional porque,

---

<sup>74</sup> SENA, Consejo Directivo Nacional: “Acuerdo N° 0017/97”. Bogotá, julio de 1997.

---

a lo largo de sus casi diez años de existencia, ha sido escenario de debates en los que se han expresado las posiciones, con frecuencia divergentes, de sectores académicos, empresariales, laborales y gubernamentales, sobre la orientación de la FP en el SENA y en el Sistema de Formación para el Trabajo.

Como se verá en detalle más adelante, tres de sus nueve miembros (antes eran ocho) deben ser expertos externos al SENA designados por el Consejo Directivo Nacional, designación que, en la práctica, ha recaído en personas que, de manera no oficial, son identificadas como unas más afines a los trabajadores, otras más afines a los empresarios, otras al sector académico o de investigación o al sector gubernamental, lo cual no quiere decir que tengan alguna obligación de consultar o rendir cuentas a esos sectores sobre sus actuaciones en el seno del Comité, en el cual, por lo demás, actúan con total autonomía de entidades o corporaciones y con absoluta independencia intelectual.

El CNFP fue creado por la Ley 119 de 1994 (de reestructuración del SENA) como un organismo *“encargado de asesorar al Consejo Directivo Nacional y al Director General en lo concerniente a la actualización de la formación profesional integral, el tipo de especialidades, programas, contenidos y métodos, buscando mantener la unidad técnica, elevar la calidad de la formación profesional integral y promover el desarrollo productivo y de los recursos humanos del país”*.<sup>75</sup>

Posteriormente, mediante el Acuerdo 12 de 1994, el Consejo Directivo Nacional del SENA determinó la composición y precisó las funciones del CNFP, las cuales fueron luego ratificadas por el Decreto 1120 de 1996 (por el cual se establecieron en ese momento la estructura y funciones de las dependencias del SENA), con el único cambio de agregar un noveno miembro al Comité. En efecto, en 1994 inició su trabajo con la siguiente composición:

- *“El Subdirector de Formación Profesional y Desarrollo Social de la Dirección General*
- *El Subdirector de Empleo y Servicios de Apoyo a la FP*
- *Tres funcionarios del SENA expertos en concepción y desarrollo de procesos de formación profesional integral*
- *Tres expertos externos al SENA”*.

El Decreto 1120/96 agregó al Subdirector del Sistema Nacional de Formación Profesional (a partir de allí denominado “Director”, al igual que los otros dos subdirectores mencionados arriba).

De acuerdo con el artículo 40 del Decreto 1120/96, el CNFP tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Proponer actualizaciones al marco conceptual y al Estatuto de la Formación Profesional Integral.

---

<sup>75</sup> Ley 119 de 1994: “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”, artículo 14.



- 
- Elaborar y proponer directrices que faciliten la toma de decisiones en cuanto a estrategias para el desarrollo de la formación profesional integral.
  - Dar concepto sobre los programas de formación profesional que autoricen los Comités Técnicos de Centro.
  - Analizar el tipo de especialidades, programas, contenidos y métodos de formación profesional integral y proponer las modificaciones pertinentes.
  - Emitir concepto sobre los oficios que serán materia del contrato de aprendizaje.
  - Proponer actividades y métodos para asegurar la calidad de la formación profesional integral.

A pesar de la obligación que la norma le señala al SENA de convocar a sesiones del Comité, por lo menos una vez al mes, este organismo ha visto interrumpidas sus actividades por largos períodos, lo cual parece reflejar la mayor o menor importancia que algunas administraciones de la entidad le han concedido a su papel, o el mayor o menor dinamismo que esté experimentando la renovación de la oferta educativa de la entidad, o el grado de urgencia con que se requiere el concepto previo del Comité para llevar al Consejo Directivo Nacional los nuevos programas de formación que ofrecerá la entidad o que serán motivo del contrato de aprendizaje.

Desde mediados del año 2003 y en el marco de la renovación de los programas definida en el actual Plan Estratégico “SENA: Una Organización de Conocimiento”, el CNFP ha sido convocado con mayor regularidad y frecuencia y se ha ocupado principalmente del análisis de la nueva oferta de Formación Profesional Integral por Competencias como paso previo a su aprobación oficial por el Consejo Directivo Nacional. Sin embargo, como se desprende del examen de algunas agendas y actas, ha tratado otros temas de gran importancia para la orientación de la FP, como los siguientes:

- Análisis del Enfoque de la Formación por Competencias
- Análisis de la nueva oferta de Formación Profesional Integral por Competencias y concepto sobre la misma para la Dirección General y el CDN
- Definición de los niveles de formación, duración de programas y tipos de certificación
- Obligatoriedad de módulos básicos y de política institucional para estructuras completas y por ocupación
- Formación para el Emprendimiento y Empresarismo
- Actualización de Diseños Curriculares con metodología técnico-pedagógica
- Reconocimiento de programas y aprobación del listado de oficios dentro de la reglamentación del Contrato de Aprendizaje

- Homologación de estudios, validación de títulos, equivalencias y movilidad educativa
- La reestructuración del SENA.

En la actualidad (noviembre de 2004) la administración del SENA prepara un proyecto de Acuerdo para llevar al Consejo Directivo Nacional, con el fin de actualizar las funciones del CNFP, haciéndolas más acordes con el nuevo contexto económico, tecnológico y laboral, con los objetivos, programas y proyectos del Plan Estratégico 2003-2006 del SENA y con la nueva estructura de la entidad aprobada por el Decreto 249 de 2004.

Tomado de [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

### **SENA, PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

¿Cómo participar de las acciones del SENA y tener acceso a sus programas y planes? Contamos con diferentes instancias para que los colombianos, organizaciones e instituciones se beneficien de nuestros servicios e interactúen activamente con nuestra institución.

Las instancias con que cuenta el SENA para la participación del sector externo en las decisiones de la entidad son: el Consejo Directivo Nacional, los veinte Consejos Regionales, los Comités Técnicos de los 114 Centros de Formación Profesional Integral, el Comité Nacional de Formación Profesional, y los Comités de Evaluación y Seguimiento de los Centros de Formación.

En estos órganos participan gremios, empresarios, estudiantes, organizaciones sindicales y la iglesia, entre otros.

A través de los servicios tecnológicos que prestan los centros y laboratorios y las alianzas estratégicas que suscribe la entidad con organizaciones productivas, la comunidad tiene acceso a las acciones y tecnologías con que cuenta el SENA.

Además, se puede participar activamente de los programas, proyectos, planes y acciones del SENA, a través de las jornadas tecnológicas, la divulgación que se realiza a través de los diferentes órganos de información, como el periódico “Enlace”, las páginas Web, las unidades de Información Técnica, las líneas 1-800, las videoconferencias, los Centros de Información para el Empleo (CIE), los Centros de Servicio al Cliente, entre otros.

Así mismo, se estimula la participación de la ciudadanía en el accionar del SENA, a través de los instrumentos administrativos establecidos para tal fin, como son los convenios de cooperación, las alianzas estratégicas y la contratación de servicios.

---

## X

---

### LAS POSICIONES DE LOS ACTORES

Este capítulo se divide en dos secciones principales: en la primera presentamos los planteamientos de diferentes actores sociales representativos acerca de la necesidad del diálogo social sobre todas las materias que requieren el esfuerzo conjunto de la sociedad en función del desarrollo humano y económico. Y en la segunda, las posiciones sobre la renovación del SENA que se encuentra actualmente en curso, y más específicamente, sobre el reciente decreto presidencial que reestructura su organización y redefine las funciones.

#### **1. Sobre el diálogo social en general**

En el año 2004 se realizaron en Colombia, al menos cuatro seminarios sobre el Tema “Diálogo Social y Productividad”, celebrados en las ciudades de Cali, Bogotá, Barranquilla y Medellín. Estos seminarios fueron convocados por los Ministerios de Protección Social y de Comercio, Industria y Turismo, el SENA, la OIT y varios Centros Regionales de Productividad, y contaron con la participación de expertos y directivos de esas organizaciones, así como de los empresarios, los trabajadores, gobernaciones departamentales y alcaldías municipales, quienes se refirieron a los alcances del diálogo social en relación con los temas de productividad, integración, formación profesional y capacitación, entre otros.

A continuación resumimos apartes de las intervenciones de algunos de los participantes que representan a importantes sectores de la vida nacional, advirtiendo que en algunos casos no los citamos textualmente sino que presentamos lo sustancial y pertinente de sus ideas.

---

## 1.1 Central Unitaria de Trabajadores (CUT)<sup>76</sup>

La CUT tiene como política, desde su creación en 1986, establecer diálogos y concertación con el gobierno y los empleadores con el objeto de encontrar salidas viables a los problemas sociales, económicos y políticos. Por ello, desde hace varios años viene promoviendo una política de concertación sobre aspectos referidos a la contratación colectiva, la violencia política, el desconocimiento de los derechos humanos, la concentración de la riqueza y la ampliación de la pobreza.

Para la CUT, la concertación social debe ser entendida como una operación política de largo alcance tendiente a consolidar acuerdos para hacer viable la implantación de modelos económicos progresistas, lo cual implica incorporar en las negociaciones temas de alcance macroeconómico. Así mismo, considera que el diálogo es un elemento ineludible en las luchas sociales y políticas y que debe conducir *“a la negociación, al acuerdo, al pacto o al convenio o a nuevas fases de discusión, como resultado de las relaciones de fuerza y de poder”*.

Señala, sin embargo, que *“Hoy padecemos en Colombia la agresión más brutal a la libertad sindical”, la contratación colectiva, el derecho a la protesta y la autonomía del sindicalismo. “Pese a lo anterior –afirma– seguimos insistiendo en el diálogo como el mecanismo más idóneo para dirimir los conflictos. // La contratación colectiva y el diálogo social son medios invalorable, no sólo para contribuir a formular políticas públicas, sino para forjar consensos con los gobiernos y empresarios, porque se trata de elementos esenciales de las sociedades democráticas. Sin embargo la realidad contrasta con esta intencionalidad”*.

En este contexto, invitan a los empresarios a establecer un diálogo franco, a descongelar la concertación (*“tan necesaria pero hoy tan esquiva”*), a conversar para implementar medidas correctivas de sus políticas de gestión de los negocios y de las relaciones laborales, a actuar en el marco de la responsabilidad social de las empresas (RSE), a hacer esfuerzos conjuntos para impedir que cunda la polarización y a lograr *“caminos de entendimiento que generen espacios de confianza, pronto traducidos en acuerdos benéficos para las partes”*.

## 1.2 Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas (ACOPI)<sup>77</sup>

En el mismo seminario, el Vicepresidente de ACOPI reiteró *“la necesidad de que los diferentes agentes económicos, políticos y sociales del país, procuren un acerca-*

---

<sup>76</sup> Rodríguez Díaz, Carlos Arturo: “¡Otra Colombia es Posible! Hacia el Diálogo y la Concertación”. Intervención del Presidente de la CUT en el Seminario “Diálogo Social y Productividad”. Cali, mayo de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).

<sup>77</sup> Ortiz, Felipe Alberto: Intervención del Vicepresidente de ACOPI en el Seminario “Diálogo Social y Productividad”. Cali y Barranquilla, mayo de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).

---

*miento que posibilite un diálogo que se traduzca en un acuerdo que derive en un desarrollo económico y social, que cubra al conjunto de la nación”.*

Recordó que en Colombia en los últimos años se han suscrito cincuenta y siete, o más, acuerdos de competitividad, pero sin la participación de los trabajadores y califica esto como una *“desacertada conducta”*, atribuible *“a las prevenciones ideológicas que esgrimen sus inspiradores, al anacronismo sindical que aún prevalece en algunas organizaciones de trabajadores y al vacío que produce el liderazgo gubernamental”*. Esta exclusión, sumada a otros factores, explica en parte el rezago como país en desarrollo.

Se pregunta entonces cómo contribuir desde el sector privado, en particular desde la mediana y pequeña empresa, a obtener un acuerdo social, estimular la participación de los ciudadanos y provocar una transformación de las actuales condiciones sociales.

Antes de responder, realiza un análisis del desarrollo como cuestión política, y afirma que *“una sociedad en la cual una pequeña minoría de individuos mejora sus condiciones de vida pero no consigue mejorar las condiciones de vida del resto de la población no es una sociedad que se desarrolla, aun cuando pueda ser una sociedad que crece económicamente”*. Explica que, desde el punto de vista del desarrollo humano, social y sostenible, el principal elemento del capital humano es la capacidad de las personas de hacer cosas nuevas, ejercitando su imaginación creadora. Sin esta capacidad emprendedora y sin la base de confianza proporcionada por la cooperación ampliada, acumulada y reproducida socialmente, difícilmente se conseguirá promover una cultura de desarrollo y sí tan sólo una cultura de crecimiento.

En consecuencia, para promover el desarrollo es necesario:

- “1) movilizar la creatividad y la innovación despertando la actitud emprendedora individual y colectiva;*
- 2) incentivar la cooperación y el protagonismo policéntrico (o el liderazgo múltiple) (...);*
- 3) horizontalizar las relaciones entre grupos, personas y organizaciones, estimulando el surgimiento y animando el funcionamiento de redes de actores sociales;*
- 4) inaugurar nuevas institucionalidades y nuevos procesos participativos, democratizando decisiones y procedimientos, incluyendo a nuevos actores en la esfera pública y privada”.*

### **1.3 Asociación Nacional de Empresarios, ANDI<sup>78</sup>**

En este caso no disponemos de un documento en forma de texto, sino de las diapositivas que guiaron la presentación del Presidente de la ANDI en Cali en el

---

<sup>78</sup> Villegas E., Luis Carlos: “Diálogo Social: Visión del Empresariado frente a las Negociaciones”. Intervención del Presidente de la ANDI en el evento “Colombia Compite”, en Cali, julio 23 de 2004 (presentación en Power Point).

---

evento “Colombia Compite” en julio de 2004, en el cual se refirió a los temas de crecimiento económico, integración económica, agenda interna de las organizaciones empresariales y responsabilidad social corporativa (RSC). Lo que sigue, es redacción libre nuestra, con base en esa guía.

La materia actual de la RSC incluye los siguientes temas: los trabajadores y sus familias, la comunidad, aspectos ambientales, prestación de servicios anteriormente en manos del Estado, derechos humanos, formación en valores, solución de conflictos, comunicaciones en red o conectividad, lucha contra la corrupción, fortalecimiento de los partidos políticos, paz, democracia y derechos laborales.

En la encuesta sobre “Responsabilidad Social” realizada en julio de 2004 a los empresarios, el 100% respondió que las empresas sí deben asumir responsabilidades sociales con la comunidad, el 70% participa en fundaciones con fines sociales, el 96% considera que la democracia sí se fortalece con una mayor organización de los actores sociales y el 95% sí cree que las empresas deben establecer voluntariamente códigos de conducta como respuesta a la RSC.

El conferencista afirma enseguida que *“la RSC debe desarrollarse en un marco de verdadero diálogo social”* y anota que en Colombia algunas formas actuales de diálogo social se dan a través de los siguientes consejos y comités: Consejo Nacional de Paz, Consejo Nacional de Competitividad, Consejo Nacional de Concertación Laboral,<sup>79</sup> Comisiones Locales de Concertación, comités técnicos y Juntas del SENA, Consejo Nacional de Seguridad en Salud y Juntas Directivas de Cajas de Compensación Familiar.

En forma consecuente con lo expuesto por su presidente en este evento, en octubre de 2004 la ANDI creó la nueva Gerencia de Responsabilidad Social Empresarial. Según un comunicado de prensa de noviembre 17/04, *“Con el fin de enfrentar los nuevos desafíos que superan la lista tradicional de acciones de responsabilidad social empresarial como son: vivienda, salud, educación, capacitación, cultura, recreación, servicios públicos, paz, justicia, investigaciones sociales, entre muchos otros, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI– creó la Gerencia de Responsabilidad Social Empresarial. // La Gerencia de RSE adelantará las labores encaminadas a actualizar el manual de balance social existente y coordinará las actividades de los diferentes Comités de RSE que funcionan en las seccionales de la ANDI a nivel nacional con el fin de contribuir con el nuevo papel de las unidades productivas frente a sus propios trabajadores, frente a sus accionistas y frente a su comunidad más próxima”*.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Entendemos que el Consejo Nacional de Concertación Laboral al que alude aquí el conferencista, es la actual Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

<sup>80</sup> ANDI: “Comunicado de Prensa. Nueva Gerencia de Responsabilidad Social Empresarial”. En [www.andi.com.co](http://www.andi.com.co). Noviembre de 2004.

---

## 1.4 Un gobernador de Departamento<sup>81</sup>

El gobernador del Departamento del Valle del Cauca, en cuya capital –Cali– se realizó el seminario sobre diálogo social y productividad, realizó una intervención de la cual destacamos los siguientes apartes:

A pesar de todas las diferencias que surgen en la democracia es necesario persistir en la cultura del diálogo social. ¿Con quién se dialoga? El diálogo se hace entre diferentes y se dialoga para superar diferencias, conflictos y construir acuerdos. La diferencia es algo natural en la democracia y en la relación de los seres humanos. Lo importante del diálogo social es que nos muestra la ruta de la solución pacífica que no niega la diferencia. *“Es la ruta de no matarnos para resolver esas diferencias, de no agredirnos para resolver esas diferencias y esta ruta es válida para los gobernantes, para los empresarios, para los sindicatos, para los diferentes sectores de la sociedad y se dialoga para construir acuerdos y construir acuerdos significa ceder de parte y parte.”*

*“El diálogo no significa que nos volvemos iguales ni los acuerdos significan que nos volvemos iguales. Construir un acuerdo, por ejemplo, entre los gobiernos y los sindicatos, no significa entonces que los sindicatos y los gobiernos son iguales, porque en el diálogo hay que respetar la autonomía de los diferentes sectores de la sociedad y su carácter plural.”*

*“Ese diálogo se hace mucho más necesario entre empresarios y trabajadores, para que las empresas sean más productivas, más competitivas, tengan mejores balances financieros. Creo que los sindicatos van a tener que hacer una reflexión sobre cómo contribuir a que sus empresas, donde están afiliados sus trabajadores, sean más productivas, más competitivas, tengan mejores balances financieros, sean capaces de competir, no solamente en el mercado interno sino también en el mercado externo.”*

*“Pero en ese propósito también yo le he dicho a los empresarios: si sus empresas son más productivas, más competitivas, si tienen mejores balances financieros, es apenas natural y justo que a sus trabajadores y trabajadoras les vaya bien, para que las relaciones laborales no sean la ley del embudo, ‘lo ancho para mí, lo angosto para vos’. Es apenas natural que si a un empresario le va bien, a sus trabajadores y trabajadoras también les vaya bien, no con medallitas sino con mejores ingresos, con mejor bienestar, con empleos más dignos”. Y otra reflexión: “si a los empresarios les va bien, no solamente les debe ir bien a sus trabajadores y trabajadoras sino a la sociedad”.*

---

<sup>81</sup> Garzón, Angelino: Intervención del Gobernador del Departamento del Valle en el Seminario “Diálogo Social y Productividad”. Cali, mayo de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)). (Angelino Garzón fue Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el período presidencial anterior). Los párrafos que se transcriben corresponden textualmente a lo dicho por el conferencista, pero han sido editados para despojarlos de los paréntesis y alusiones locales propios de una intervención hecha sin lectura de documento.

---

### 1.5 Algunas conclusiones del seminario de Cali<sup>82</sup>

- *“No obstante los problemas laborales y las dificultades que enfrentan las organizaciones sindicales, se reconoce que la mejor forma de trabajar por la paz del país y la productividad del mismo es sin duda el Diálogo Social tripartito.*
- *La construcción de la sociedad debe estar basada en organizaciones empresariales y sindicales sólidas democráticas y respetables que actúen con autonomía, libertad e independencia.*
- *El éxito del Diálogo Social depende de una concertación de todos los actores que participan en él, en el cual todos deben acrecentar su capacidad de interlocución y ceder ciertos puntos de negociación.*
- *Se requiere hacer pedagogía sobre el diálogo social mediante la documentación y divulgación de casos de éxito y fracaso, tanto del orden nacional como internacional.*
- *La OIT, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Comercio, el SENA, los gremios, las organizaciones sindicales, los Centros de Productividad debemos formular y realizar un Programa Nacional de Diálogo Social”.*

## 2. Sobre el Sistema de Formación Profesional y la reestructuración del SENA

En materia de formación profesional, los temas que más polémica han generado en los últimos años en Colombia son los de la consolidación de un sistema nacional de formación para el trabajo, la reestructuración del SENA, el manejo de los recursos parafiscales y la reforma del contrato de aprendizaje. Íntimamente vinculados con éstos, están, obviamente, temas como la diversificación del portafolio de servicios de la entidad frente al cumplimiento de la Misión que la Ley le señala, la destinación de recursos para actividades que no son formación profesional en estricto sentido, la imposibilidad de ejecutar todo el presupuesto recaudado por restricciones de gasto impuestas por el alto gobierno, los cambios en el modelo pedagógico “tradicional” hacia uno basado en competencias laborales, la apertura hacia alianzas con terceros para contratar la ejecución de parte de la formación profesional, el registro y reporte estadístico de las metas de la entidad en un ámbito que privilegia el alcance de resultados, la disminución del tamaño de la planta de personal de la entidad, los cambios en las funciones de las dependencias en los niveles nacional, regional y local, especialmente la redefinición de las de los centros de formación, y muchos otros que surgen cotidianamente al calor del debate entre las partes.

---

<sup>82</sup> Centro Nacional de Productividad: “Diálogo Social y Productividad, Conclusiones del Seminario”. Cali, 5-6 de mayo de 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).



---

La contradicción sobre éstas y otras materias entre los sindicatos y la administración del SENA y, por extensión, con el Gobierno Nacional (recordemos que el Director General es nombrado por el Presidente de la República y que el Ministro de la Protección Social preside el Consejo Directivo Nacional), tiene actualmente las dimensiones de un conflicto abierto, como quiera que las organizaciones sindicales han radicado ante los jueces y ante el Consejo de Estado varias demandas de carácter legal contra las normas recientes que formalizan las reformas.

Las posiciones de la Administración del SENA y del Gobierno Nacional que presentamos aquí, están extractadas del diagnóstico y programas del Plan Estratégico, de las normas expedidas para reformar el Contrato de Aprendizaje y la estructura y funciones del SENA, del Documento CONPES Social 81/04 para la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y de algunas intervenciones recientes del Director General de la entidad en distintos foros técnicos y gremiales. Cabe advertir, sin embargo, que los capítulos VIII y IX del presente estudio, contienen la descripción en detalle de los principales programas que el gobierno está impulsando y el SENA está desarrollando dentro de las nuevas políticas gubernamentales y que en el capítulo VII presentamos los rasgos fundamentales de la reforma al Contrato de Aprendizaje promovida por el Gobierno y aprobada por el Congreso de la República, elementos todos ellos que deben ser vistos como posición gubernamental.

En la realización del presente estudio se tuvo acceso a un amplio cúmulo de documentos que permiten observar con claridad las posiciones de las centrales de trabajadores y de los sindicatos del SENA sobre las reformas en curso y en ellos nos basamos para resumir sus posiciones.

En cuanto al sector de los empleadores, se tuvo acceso a artículos, conferencias e información institucional referentes a la necesidad de renovar la oferta de formación en Colombia como factor de productividad y competitividad, pero no a posiciones sobre aspectos específicos de los cambios y la reestructuración en curso en el SENA, con excepción de un artículo de ACOPI, al cual nos referiremos más adelante.

## **2.1 Del gobierno y la administración del SENA**

En el Documento CONPES Social N° 81 de 2004<sup>83</sup> se afirma que en la última década se ha ampliado la brecha entre las coberturas de la educación media, la educación superior y la formación para el trabajo, así como la separación y

---

<sup>83</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación: "Documento CONPES Social N° 81: Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia". Bogotá, 26 de julio de 2004 (disponible en [www.dnp.gov.co/conpes](http://www.dnp.gov.co/conpes)).

---

jerarquización entre las modalidades académica y técnica de la educación media, *“esquema que ha contribuido en parte a la separación del mundo laboral y el de la formación, propiciando un perfil de trabajadores que no siempre cuenta con las competencias más apropiadas para insertarse exitosamente en el mercado laboral”*.

En consecuencia, se resalta la importancia de incorporar la formación por competencias laborales en la formación de los recursos humanos, *“pues se requieren nuevas y múltiples competencias en los trabajadores que les permitan resolver situaciones concretas de trabajo; llevar a cabo procesos de innovación y emprendimiento e incluso generar o gestionar su propio empleo”*. Frente a estas necesidades existe una oferta de formación variada y dispersa (con las características que ya se explicaron en el capítulo VIII del presente estudio) que deberá ser articulada por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT).

Afirma enseguida que el SENA cumple un papel fundamental en la consolidación del SNFT por ser un instrumento para la ejecución de las políticas sociales y de competitividad y porque *“posee un importante acervo de recursos físicos, humanos, financieros, tecnológicos y de conocimiento para cumplir su misión”*.<sup>84</sup>

Por su parte, el Plan Estratégico 2003-2006 formulado en 2002 por la Administración del SENA, parte de un diagnóstico cuyos principales elementos se pueden resumir así:

- Atomización de la estructura orgánica de la entidad.
- Necesidad de actualizar los programas de Formación Profesional del SENA con base en Competencias Laborales.
- Desproporción entre costos fijos y variables en los Centros de Formación Profesional del SENA.
- Insuficiente cobertura poblacional de la Formación Profesional del SENA.
- Bajo nivel de cobertura del Contrato de Aprendizaje respecto a los alumnos en formación.
- Baja cobertura en Formación Profesional Ocupacional a los desempleados inscritos en el SENA.
- Necesidad de mejorar la articulación entre las acciones para la innovación y el desarrollo tecnológico y los programas y Centros de Formación Profesional.
- En las incorporaciones de talento humano, no se ha tenido una exigencia clara en los perfiles requeridos.
- Baja utilización de la capacidad instalada.
- Portafolio de servicios más reactivo que proactivo.
- Baja capacidad para la formación y actualización permanente de los instructores, tanto en lo técnico como en lo pedagógico.

---

<sup>84</sup> Una explicación más detallada del contenido del Documento CONPES Social 81/04 se encuentra en el capítulo IX del presente estudio.

---

Este diagnóstico reconoce, así mismo, un conjunto importante de fortalezas, que servirán de base para el desarrollo del Plan, entre las cuales se destacan:

- Gestión financiera sana
- Liderazgo reconocido en la Formación Profesional Integral para el trabajo
- Capacidad de convocatoria
- Contribución al desarrollo social y productivo del país
- Capacidad instalada
- Empleabilidad como resultado de la Formación Profesional para el Trabajo
- Disposición para la innovación.

A la par con los análisis que se realizaban sobre el SENA y el sistema de formación, se adelantaba un gran debate impulsado desde el propio gobierno acerca de las políticas y medidas necesarias para incrementar el empleo, lo cual condujo finalmente a la expedición por parte del Congreso de la República de la Ley N° 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”*. Esta norma contiene una profunda reforma al Contrato de Aprendizaje, como se explica en detalle en el capítulo VII del presente estudio, reforma que, en esta materia, tiene tres objetivos básicos: a) disminuir requisitos y cargas para la generación de nuevos empleos, b) facilitar a los empleadores la vinculación de más jóvenes con contrato de aprendizaje; y c) canalizar recursos de las empresas, por monetización parcial de las cuotas de aprendizaje en el Fondo Emprender, para financiar iniciativas empresariales de jóvenes.

A lo largo del año 2003 el SENA avanza en la ejecución del Plan Estratégico 2003-2006 y prepara los estudios y proyectos que serán presentados al Gobierno Nacional y que se convertirán luego en el Decreto 249 de 2004 que modifica su estructura y las funciones de las dependencias, y en los decretos 248 y 250 que modifican y recortan la Planta de Personal de la Institución. Con estas normas se busca ajustar la institución para superar las limitaciones descritas en los diagnósticos y adecuarla a las exigencias del Plan. Como ya se señaló en el capítulo VIII, ellas son también, a nuestro juicio, la respuesta a las políticas gubernamentales de elevación de la eficiencia del Estado, renovación de las entidades públicas, disminución del tamaño del Estado y disminución del déficit fiscal por la vía de la racionalización del gasto público.

## **2.2 De los trabajadores sindicalizados**

En esta sección resumimos las posiciones de cuatro organizaciones: a) la CUT y b) la CGT, centrales sindicales que tienen asiento en el Consejo Directivo Na-

---

cional (CDN) del SENA; c) SINTRASENA, o Sindicato de Trabajadores Oficiales, el cual tiene una Convención Colectiva de Trabajo vigente con la entidad; y d). SINDESENA, o Sindicato de Empleados Públicos, el cual está integrado principalmente por instructores de planta.

Desde antes de la aprobación de los decretos de reestructuración los trabajadores se pronunciaron contra los proyectos correspondientes. En carta de 2003,<sup>85</sup> el Consejero por la CUT manifestaba al Director General del SENA el desacuerdo de su organización con la intención gubernamental de modificar la Ley vigente del SENA (119 de 1994) por decreto presidencial, sin ninguna concertación y desconociendo que las reformas que la entidad necesita se pueden hacer dentro de esa ley. Así mismo, solicita que no se modifique la composición del CDN en detrimento del tripartismo y en especial de la proporción que le corresponde a los trabajadores, y reafirma su desacuerdo con la propuesta de recortar las funciones del Consejo Directivo Nacional en algunos aspectos importantes de la orientación de la entidad. Consecuente con lo anterior, expresa la oposición de la CUT *“a que se le entreguen al Director General funciones prácticamente omnímodas que lo convierten en un superpoder, porque ello entraña graves riesgos para el manejo democrático, transparente y eficiente de la entidad”*, y se refiere específicamente a algunas de ellas, como entregar la formación a terceros, celebrar convenios de asociación con los sectores productivos para entregarles el manejo de los centros de desarrollo tecnológico y para autorizar el cobro de los cursos, *“lo que contradice el carácter gratuito que debe tener la formación profesional”*.

El 13 de febrero de 2004 la CUT expidió una Declaración titulada *“Rechazo a los decretos privatizadores del SENA”*, en la cual la Junta Nacional de esa organización expresa que *“ha decidido condenar enérgicamente tanto su neoliberal contenido como su forma de expedición”*, y se refiere a la transgresión del pacto social, a la ausencia de concertación y a la no existencia de aprobación previa por parte del Consejo Directivo Nacional. Afirman luego que los decretos *“atacan directamente las bases de esta institución (...) al imponerle condiciones, objetivos y actividades que desvían su misión consagradas en la Ley 119 de 1994, al tiempo que desvirtúan su función social”*.

En carta del 16 de febrero de 2004,<sup>86</sup> el representante de la CGTD en el CDN del SENA se dirige a la Presidenta de SINDESENA y afirma que *“no es cierto que el Consejo haya autorizado al Director General [en diciembre 11 de 2003] para el envío del Proyecto de Decreto a la Presidencia de la República para su firma”* y expresa que el decreto *“observa grandes lagunas jurídicas porque se violan leyes como la 119, entre otras violaciones que fueron denunciadas por mí en diferentes sesiones”*.

---

<sup>85</sup> Caro Pineda, Miguel Antonio: Carta 01456 del Representante de la CUT en el CDN del SENA al Director General del SENA, de fecha 23 de septiembre de 2003.

<sup>86</sup> Bedoya Tabares, Carlos A.: Carta 022-V-01del Vicepresidente de la CGTD a la Presidenta de Sindeseña, de fecha 16 de febrero de 2004.

---

El Sindicato de Trabajadores Oficiales (SINTRASENA), por su parte, envió el 24 de agosto de 2004 una carta a la Secretaria General del SENA con el “Asunto: *Los Trabajadores Oficiales frente a la Reestructuración del SENA*”, en la cual afirman que “*Con la expedición de los Decretos de Reestructuración de la Entidad y sus respectivas resoluciones, los Trabajadores Oficiales en particular hemos venido sufriendo el desconocimiento de lo pactado en la Convención Colectiva Vigente*”. Luego de consideraciones de legalidad nacional y de convenios internacionales sobre el respeto a las convenciones colectivas, la carta alude a la supresión que se hace por el decreto 250/04 de treinta y un cargos, a pesar de que en la Convención vigente se convino que “El SENA no disminuirá la Planta de Trabajadores existentes (...)” y finalmente solicita que se convoque el Comité de Interpretación de la Convención Colectiva y normas laborales “(...) *para aclarar el sin número de dudas que tienen los Servidores Públicos para la aplicación de la Convención (...) a partir del proceso de Reestructuración del SENA*”.<sup>87</sup>

Esta carta fue respondida por el Coordinador (E) del Grupo de Gestión Humana de la Dirección General del SENA mediante oficio del 15 de septiembre de 2004,<sup>88</sup> en el cual, luego de consideraciones acerca del proceso seguido para determinar el rediseño institucional, afirma que las instancias del Gobierno que participaron en el estudio “*consideraron que la restricción establecida en el artículo 70 de la Convención Colectiva vigente es aplicable sólo para el SENA y no para el Presidente de la República(...). La facultad con la que el Presidente de la República expide los decretos de planta de personal tiene origen constitucional, que no puede ser restringida por Convenciones Colectivas que él no ha suscrito*”.

Para conocer la posición del Sindicato de Empleados Públicos (SINDESENA), tuvimos acceso a una gran cantidad de comunicados, informes y oficios internos producidos por esta organización, todos ellos de conocimiento público, algunos promulgados en asociación con otras organizaciones de trabajadores y de estudiantes. En uno de los más recientes<sup>89</sup> se ofrece la siguiente apretada síntesis:

“El Decreto 249 de Estructura Interna y funciones de las dependencias de la entidad, en síntesis desvía y entrega la Misión; entrega los recursos de la formación profesional gratuita y sus instalaciones; amenaza las contribuciones parafiscales y la gratuidad con la Autofinanciación de los Centros y el cobro de los servicios que presta el SENA; amenaza la calidad de la formación y la estabilidad laboral de los trabajadores con la contratación de Instructores y demás funcionarios de la Planta de Personal; y da otro paso hacia el total desmonte del

---

<sup>87</sup> Manotas Fontalvo, César: Carta del Vicepresidente Nacional de SINTRASENA a la Secretaría General del SENA, de fecha 24 de agosto de 2004.

<sup>88</sup> Guerrero Guío, Hernando Alberto: Oficio N° 2021-30721, del Coordinador (E) Grupo Gestión Humana del SENA, para SINTRASENA, 15 de septiembre de 2004.

<sup>89</sup> SINDESENA, Sindicato de Empleados Públicos del SENA, Junta Nacional: “¿Cuál es el futuro de la Formación Profesional Gratuita con la llamada ‘Renovación del SENA?’”. Bogotá, comunicado s. f. (segundo semestre de 2004).

---

Contrato de Aprendizaje, dejando al SENA solo una función orientadora del alumno y no la asistencia y acompañamiento frente a los patronos para la consecución de lo que dejó la Ley de Reforma Laboral 789 de 2002, como Contrato de Aprendizaje”.

En el anteriormente citado y en otros documentos se alude a los artículos y numerales del decreto que les permiten expresar sus conclusiones, con elementos complementarios a esa síntesis, como los siguientes:

- a) Se convierte al SENA en *“entidad chequera, encargada de financiar, con recursos parafiscales, las acciones de formación impartidas por los comerciantes de la educación”*.<sup>90</sup> Atribuyen esto a varios artículos que *“estimulan la entrega de la ejecución de la Formación Profesional al sector privado”*, como el artículo 4º, numeral 19, que le da como función al Director General *“Suscribir contratos o convenios con entidades educativas, cadenas productivas o empresas para desarrollar acciones de formación profesional integral en nombre y bajo las condiciones administrativas y técnico-pedagógicas establecidas por el SENA”*.

(Cabe anotar aquí que, con fundamento en esta norma, el Documento CONPES Social 81 de 2004 señaló como orientación del alto Gobierno para el SENA, *“Celebrar convenios, alianzas o contratos con instituciones y programas acreditados en el marco del SNFT, para aumentar la cobertura, la calidad y la pertinencia de las acciones de formación, de tal forma que para la vigencia del 2006, el SENA atienda aproximadamente al 70% de sus alumnos a través de sus acciones de formación resultado de convenios, alianzas o contratos”*).

- b) SINDESENA afirma, además, que la reestructuración desvía la Misión de la institución *“cuando se enfatiza una nueva función no esencial en relación con el carácter y la naturaleza del SENA: el Emprendimiento y el Empresarismo y el fomento de la incubación de empresas del sector privado”*.
- c) Afirman también que el decreto 249/04 *“atomizó la estructura de la entidad, generando repetición injustificada de procesos, incremento de los costos de funcionamiento (y) desmonte de áreas especializadas”*, necesarias para garantizar la calidad de la formación, y concentró la toma de decisiones en el Director General en desmedro del papel del Consejo Directivo Nacional.
- d) En cuanto a la reforma del Contrato de Aprendizaje efectuada por la Ley 789 de 2002, expresan lo siguiente: *“acabó con el carácter laboral del contrato (...) suspendió la prima de servicios, el derecho a vacaciones remuneradas y a la liquidación de prestaciones sociales al concluir el contrato, dejando*

---

<sup>90</sup> SINDESENA, SINTRASENA, COES, ANETSENA: “La actual reestructuración impuesta al SENA niega a los colombianos el derecho a la educación gratuita”. Comunicado del Intergremial del SENA (Estudiantes y Trabajadores), Bogotá, 26 de octubre de 2004.

---

*solamente la Relación de Aprendizaje con un apoyo de sostenimiento muy inferior a lo que está consignado en la Ley 188 de 1959”. Enseguida, aludiendo ya al decreto 249, afirman lo siguiente: “Para el gobierno y para la dirección general no es suficiente lo anterior, y ahora en este decreto consagran solamente la ORIENTACIÓN a los aprendices para gestionar ante los empresarios el contrato de aprendizaje, como si no fuera necesario el acompañamiento y asistencia al trabajador alumno, desde la Promoción de aprendices para hacer efectivo ese Contrato de aprendizaje”.*

Por estos y otros numerosos motivos consignados en los documentos mencionados, las organizaciones sindicales del SENA han demandado ante los estrados judiciales, partes de los Decretos 248 y 250 y la derogatoria total del decreto 249.

Así mismo, están apoyando activamente el Proyecto de Ley 157/03 presentado en la Cámara de Representantes por algunos parlamentarios *“Por medio del cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se dictan otras disposiciones”*, el cual, de ser aprobado, derogarías algunas normas anteriores que recortan o “desvían” recursos presupuestales del SENA y, eventualmente, afectaría parte del Decreto 249 de 2004.

### **2.3 De un gremio de los empleadores, ACOPI**

En el editorial de abril de 2004 de la publicación institucional *Entorno Pymes*, Felipe Ortiz, en ese momento Vicepresidente de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas (ACOPI), y representante de la misma en el CDN del SENA, se refiere a los procesos de modernización de la entidad en los últimos diez años, *“también llamados de reestructuración, de cambio, de reforma, etc., que han emprendido casi de manera ininterrumpida las diferentes administraciones”*.<sup>91</sup>

Anota el editorialista que *“El tránsito deliberatorio asumido por cada uno de estos procesos concedió, en su momento, la mayor importancia a la participación directa de los interesados, esto es, empresarios, trabajadores, el campesinado, la iglesia y los representantes de las entidades de gobierno, quienes lograron gran influencia para que sus puntos de vista obtuvieran el consenso necesario y se vieran reflejados en los acuerdos finales, o bien para intentar neutralizar y hasta modificar los alcances de la iniciativa gubernamental, cuando quiera que éstos eran interpretados como contrarios a la misión de la organización”*.

Destaca luego que, desde la promulgación de la Ley 119 de 1994, han sido numerosos los esfuerzos comprometidos en *“desarrollar, actualizar y mantener la*

---

<sup>91</sup> Ortiz C., Felipe Alberto: “El uso de una vía alterna para avanzar en la modernización del SENA”. Editorial de la publicación *Entorno Pymes*, órgano del convenio SENA- ACOPI. Edición Extraordinaria N<sup>os</sup> 18-19, Bogotá, abril de 2004.

---

*vigencia de la naturaleza de la organización, sus objetivos y metas en un entorno de apertura y globalización que demanda de la Formación Profesional para el Trabajo, una permanente búsqueda de la pertinencia y calidad requeridas por el aparato productivo del país”. Como ejemplo de alta calidad técnica destaca el trabajo realizado en 1994 por un grupo de connotados expertos, que se formuló con el título de “El SENA del Siglo XXI”.*

Ubicado en el presente, el autor afirma que cuando existe en el gobierno nacional la determinación para producir las reformas necesarias que eliminen viejas, pesadas e ineficientes estructuras, *“es perfectamente válido plantear el uso de mecanismos jurídicos (...) que si bien no se distinguen por antecederle una elevada exaltación de sus principales tesis al dominio público de las personas e instituciones interesadas en acompañar un debate de mayor participación, no lo hace por ello menos legítimo”.*

De esta manera acepta los decretos presidenciales que reestructuran el SENA, expresa la necesidad de un Sistema Nacional de Formación Profesional y reitera que las PYMES defienden la existencia de la entidad, se oponen a su marchitamiento, reafirman el carácter público de sus políticas de formación profesional y exhortan *“al sector privado a asumir mayores responsabilidades en la conducción de los programas de formación y aún más a la administración directa de los centros especializados sobre los que gravitan las demandas sectoriales de las empresas”.*



---

## XI

---

### REFLEXIONES FINALES

1. Colombia dispone de una abundante legislación y de una variada gama de instituciones, organismos y mecanismos creados para facilitar e impulsar el diálogo social, la concertación y la decisión sobre aspectos diversos de las políticas económicas y sociales y para normalizar las relaciones entre empleadores, trabajadores y Estado.

2. Esa institucionalidad ha tenido un gran dinamismo a lo largo de las diferentes etapas de la evolución económica, política y social del país, como se refleja en los frecuentes cambios que se han producido en su base legal y en la composición y funciones de los organismos correspondientes.

3. Sin embargo, como lo afirma Adolfo Ciudad Reynaud en su análisis de la experiencia internacional, *“la existencia de instituciones es un factor crucial para facilitar el proceso de diálogo social, pero no garantiza su éxito”*.<sup>92</sup> En efecto, no basta con la existencia en la norma de los respectivos entes o mecanismos, pues su efectividad depende del uso que los actores sociales hagan de él en cada coyuntura o frente a cada tipo de problema que forma parte de la agenda.

4. Los mecanismos de contratación colectiva entre empleadores y trabajadores en el ámbito de las empresas continúan siendo usados de manera regular por las partes. Los aspectos de capacitación y formación de los trabajadores, así como de sus familiares, están presentes en la mayoría de los casos analizados en la muestra seleccionada para este estudio y adoptan variadas formas e intensidades. Sin embargo, se requiere un estudio con mayor cobertura temporal y con una clasificación de las empresas por sectores y tamaños, para extraer conclusiones más amplias sobre la evolución del tema en el interés de las partes.

---

<sup>92</sup> Ciudad Reynaud, Adolfo (Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos): “Trabajo decente, reducción de la pobreza y diálogo social”. Ponencia en el Seminario “Diálogo Social y Productividad” realizado en Cali, Colombia, 5 y 6 de mayo del 2004 (disponible en [www.cnp.org.co/home/archivo.php](http://www.cnp.org.co/home/archivo.php)).

---

5. Al menos desde la década de los cincuenta, el diálogo social “extendido” ha tenido en Colombia un mecanismo de alto nivel y amplia composición representado en los sucesivos consejos asesores de políticas laborales y salariales, que han sido modificados por las normas una vez cada diez años en promedio. Actualmente ese organismo, denominado Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, tiene fundamento en la Constitución Política y su composición y funciones están claramente determinadas por Decreto.

6. Esta Comisión, sin embargo, no ha tenido en los últimos años una operación permanente y no ha llegado a acuerdos por consenso sobre temas centrales de las políticas económicas y laborales, con excepción del establecimiento del nivel de incremento anual del salario mínimo legal para los trabajadores y empleados del sector público (que se convierte en indicador para el sector privado). Cabe advertir, sin embargo, que cuando la Comisión no logra un acuerdo sobre este tema, el Gobierno hace uso de sus facultades y establece por decreto dicho incremento.

7. La Comisión es definida como “permanente” pero en la práctica no lo es, puesto que solamente existe cuando se reúne por convocatoria del Gobierno a través del Ministerio de la Protección Social. Para cumplir adecuadamente sus funciones la Comisión debería disponer de un organismo técnico permanente que realice los estudios y prepare los elementos necesarios para acercar a las partes a posiciones de consenso debidamente fundamentadas antes de las sesiones plenarias centrales.

8. No están operando de manera regular tampoco las subcomisiones previstas en las normas para ocuparse de temas centrales de las políticas laborales, como el de capacitación y formación profesional, ni operan las comisiones regionales también previstas en la norma.

9. El tema de la formación profesional no forma parte de la agenda central de la Comisión y aparece ocasionalmente en las sesiones como asunto subsidiario de otros de mayor envergadura, como es el de las políticas de empleo. Cabe advertir, sin embargo, que cuando se le ha abordado se le ha concedido la importancia de elemento fundamental en las políticas de productividad, competitividad y equidad.

10. No se encuentra un adecuado clima de confianza con respecto a la real utilidad de la Comisión entre sus miembros. Se la percibe como un instrumento para la presentación de análisis, posiciones y propuestas, pero no como un mecanismo para llegar a acuerdos y soluciones de largo plazo. Las limitaciones para su efectividad parecen residir, en parte, en los alcances que las normas le conceden y en parte en la voluntad política de los actores para operar, sesionar, concertar, llegar a acuerdos y actuar en concordancia.

11. En ese contexto, el Gobierno presenta al Congreso de la República proyectos de ley o establece por decreto modificaciones importantes a las normas

---

laborales sin llevarlas previamente a la Comisión, lo cual refleja la urgencia que le atribuye a tales medidas y expresa la natural tensión existente entre políticas sociales y económicas. No se defiende aquí que el diálogo social pueda sustituir al trabajo del Legislativo o condicionar las facultades del Ejecutivo, pero algunos sectores, especialmente los trabajadores, sienten que algunas medidas tienen un impacto potencial de tan altas magnitud y significación, que son justamente las que deberían ser objeto de análisis previo en la Comisión.

12. Para un sector de los trabajadores el decreto que reglamentó el mandato constitucional no definió la obligatoriedad para el Gobierno y las partes de concertar y acordar en la Comisión las medidas que modifiquen de fondo las normas laborales. Esta tesis podría ser llevada por ellos al seno mismo del organismo y buscar la generación de cambios en la norma reglamentaria, que le otorgaran al ente las facultades que, por consenso, se definieran como convenientes y necesarias. La revisión de las intervenciones y posiciones de los diferentes actores en escenarios diferentes a la Comisión sobre la necesidad y conveniencia del diálogo social, da bases para tener una actitud optimista sobre la operatividad futura y la eficacia de la Comisión.

13. En materia de formación profesional también existe una abundante legislación y una amplia variedad de instituciones e instrumentos, pero todo ello configura un conjunto desarticulado y con una gran dispersión de objetivos y calidades. El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo que se viene implementando desde mediados de los años noventa es un esfuerzo consistente para superar esas limitaciones y desarrollar mecanismos y procedimientos sólidos para la certificación del desempeño de los trabajadores.

14. Los diferentes actores del diálogo social tienen, sin embargo, posiciones divergentes con respecto a la manera de desarrollar tal Sistema. Para un sector de los trabajadores, las políticas y medidas gubernamentales sobre el tema tienden a acabar con lo que ellos consideran “la única Institución de Formación Profesional Integral y Gratuita que sobrevive en América Latina”: el SENA, a despojarla de la facultad de ejecutar sin intermediarios los recaudos por la contribución parafiscal, a entregar los recursos de la entidad a los empresarios y a las entidades privadas de capacitación, a desmontar su gratuidad y a desnaturalizar la concepción pedagógica de la formación integral en aras del modelo de formación por competencias laborales.

15. Para el gobierno y para las propias autoridades del SENA, el desarrollo del Sistema es, por el contrario, necesario para transferir entre sus componentes en forma sistemática los logros pedagógicos, de pertinencia, tecnológicos y de calidad y para ampliar la cobertura de todos los integrantes de la oferta. El papel de liderazgo que se le atribuye al SENA dentro del mismo es la consecuencia natural de su mayor desarrollo en la formulación de las normas de competencia, en el diseño curricular basado en las mismas, en su infraestructura tecnológica,

---

en su bagaje pedagógico, en el conocimiento y experiencia de su cuerpo docente, y en fin, en su mayor disponibilidad de recursos presupuestales.

16. Los empleadores, por su parte, en general coinciden con el enfoque gubernamental y a éste, algunos añaden el argumento de que la contribución parafiscal de las empresas debe ser aplicada para mejorar la calidad, pertinencia y calidad de toda la oferta de capacitación para el trabajo existente en el país, y no ejecutada de manera “monopólica” por el SENA.

17. Las Mesas Sectoriales en donde los diferentes sectores conciertan las normas de competencia laboral de Colombia, son uno de los instrumentos del Sistema que han tenido un desarrollo más sostenido y consistente en los últimos ocho años. Ellas se han consolidado como un eficiente y eficaz mecanismo de diálogo social sobre la formación profesional, han sido reconocidas en diversos escenarios internacionales como un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de las instituciones de América Latina y tienen ahora (en el reciente decreto de reestructuración del SENA), un sustrato legal del que antes carecían. Llama la atención, sin embargo, al mirar las estadísticas de su composición actual, la escasa presencia numérica relativa de los representantes de los trabajadores, sobre todo frente a la numerosa de los empresarios, quienes participan, tanto por empresas, como por gremios de subsectores económicos. Este desbalance debería ser objeto de análisis por todas las partes y motivo de acciones para corregirlo.

18. El Programa de Formación Continua del SENA fue objeto en el pasado de imputaciones de favoritismo en la asignación de los recursos a los proyectos de las grandes empresas en desmedro de las medianas y pequeñas. En los últimos años no se han presentado acusaciones sobre nuevos hechos de este tipo y el programa ha tenido un desarrollo sostenido en sus alcances, procedimientos y cobertura (con algunos altibajos en esta última, atribuibles a la disponibilidad de autorización gubernamental para la aplicación de los recursos presupuestales dentro del Plan Anual de Caja). El Programa tiene una gran aceptación entre los empleadores y presenta balances de logro en la actualización y capacitación tecnológica de los trabajadores vinculados.

19. Cabe advertir, sin embargo, que sectores de los trabajadores sindicalizados del SENA y al menos una de las centrales representadas en el Consejo Directivo Nacional del SENA se oponen a la existencia del Programa de Formación Continua en su concepción, operación y financiación actual, con el argumento central de que el mismo constituye una desviación de los recursos del SENA hacia la oferta privada de capacitación y una devolución indebida de aportes parafiscales a los empresarios, al igual que se oponen a la ejecución de los recursos señalados por el artículo 16 de la Ley 334 de 1996 para el impulso de la innovación y el desarrollo tecnológico, advirtiendo que valoran la necesidad de tal desarrollo pero que se oponen a que el mismo sea financiado con los recursos del SENA.

---

20. Al margen de esas evaluaciones y del debate mencionado, es preciso mencionar que el Programa de Formación Continua del SENA no tiene dentro de sus procedimientos ni dentro de sus requisitos, la participación de los trabajadores de las empresas respectivas en la identificación de sus necesidades de capacitación y en la concertación de las acciones correspondientes. Es posible que algunos de los proyectos que se presentan al SENA para su evaluación traigan el respaldo de comités paritarios de capacitación, permanentes o circunstanciales, y que los trabajadores participen activamente en la coordinación de las acciones respectivas, pero la existencia de ese mecanismo de participación, como se dijo, no es requisito indispensable para su consideración. Esta particularidad debería ser objeto de análisis comparado con las prácticas en otros países y de propuestas y concertación para su eventual incorporación.

21. El Consejo Directivo Nacional (CDN) del SENA es, por su composición, un organismo con un alto potencial para el diálogo social sobre la formación profesional, no sólo en el ámbito de la institución, sino en el de todo el Sistema de Formación para el Trabajo en Colombia. Al tenor de manifestaciones escritas de sectores de los trabajadores, la reciente reforma de la estructura y funciones del SENA recortó funciones a este Consejo a favor de mayores poderes para el Director General, en lo que respecta a la dirección y administración de la entidad. Este tema, sin embargo, no fue objeto de análisis en el presente estudio, aunque cabe advertir que no se conocieron posiciones al respecto, del sector de los empleadores.

22. Sin embargo, al leer las actuales funciones del CDN, encontramos que allí se encuentran las necesarias para la orientación de la entidad y del Sistema y para el análisis de los temas de fondo que condicionan la definición de planes anuales o estratégicos en ambos niveles. El problema central, a nuestro juicio, reside más en la posibilidad y en el interés real de las partes de ocuparse de estos temas que en la determinación taxativa de la función correspondiente en la norma. La dificultad estriba también en la oportunidad que el organismo tenga para ocuparse de los temas de política en el marco de sesiones ordinarias habitualmente colmadas de asuntos de carácter administrativo. Al respecto cabe recordar la experiencia de los “Conversatorios” que el CDN realizó en el año 2000 sobre temas de fondo, experiencia inconclusa por razones ajenas a su propia dinámica y organización, que podría ser retomada como parte del diálogo social con objetivos, requerido actualmente por el país, por el Sistema de Formación y por la más importante entidad pública de Formación Profesional de Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

23. En síntesis, todos los actores que tienen la capacidad para impulsar la reactivación y el desarrollo de los numerosos instrumentos de participación y concertación descritos en este estudio, deberían actuar de inmediato en esa dirección, con el convencimiento de que “*el diálogo social no es sólo una forma de gestionar una crisis*”, sino una práctica necesaria para adelantarse a la misma y para crear las condiciones de un desarrollo humano, equitativo y sostenible.

---

---

## XII

---

### ANEXOS

#### Anexo 1

**Listado de las convenciones colectivas y pactos colectivos analizados en la muestra, que han regulado aspectos de formación profesional**

**A. Convenciones colectivas**

1. AVIANCA - SINDICATO DE TRABAJADORES DE AVIANCA
2. CARTÓN DE COLOMBIA
3. QUÍMICA AMTEX- USO, SUBDIRECTIVA MEDELLÍN
4. EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ E.T.B. S.A. E.S.P.
5. COMFENALCO
6. BANCO DE LA REPÚBLICA
7. COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR
8. SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ
9. BANCOLOMBIA
10. BAVARIA
11. INVESA
12. COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
13. ICOLLANTAS
14. COLTABACO
15. SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTÁ
16. DISTRITO CAPITAL BOGOTÁ
17. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA
18. INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES
19. ADPOSTAL
20. CODENSA S.A. E.S.P.
21. EMPRESA DE GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A.
22. AVIANCA - ACDAC
23. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P.

---

**B. Pactos colectivos**

1. ASISTIR, OXÍGENO 24 HORAS
2. AVINSA S.A.
3. INDUSTRIAS REAL S.A.
4. PROMOCIONES ATLAS S.A. HOTEL BACATÁ
5. AGRÍCOLA SARA PALMA S.A. (MAGDALENA)
6. COMFENALCO CARTAGENA
7. LA CLARITA S.A.
8. INVESA
9. LADRILLERA NACIONAL
10. ELECTROPORCELANA



---

## Anexo 2

### **Decreto 933 de 2003, por medio del cual se reglamenta el Contrato de Aprendizaje y se dictan otras disposiciones**

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 12, 30 y 32 de la Ley 789 de 2002,

DECRETA:

#### **CAPÍTULO I GENERALIDADES DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE**

**Artículo 1º. Características del Contrato de Aprendizaje.** El contrato de aprendizaje es una forma especial de vinculación dentro del Derecho Laboral, sin subordinación y por un plazo no mayor a dos (2) años en la que una persona natural recibe formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora que suministra los medios para que adquiera formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación dentro del manejo administrativo, operativo, comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades del patrocinador con exclusividad en las actividades propias del aprendizaje y el reconocimiento de un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje y el cual, en ningún caso, constituye salario.

**Artículo 2º. Formalidades del Contrato de Aprendizaje.** El contrato de aprendizaje deberá constar por escrito y contener como mínimo la siguiente información:

1. Razón social de la empresa patrocinadora, número de identificación tributaria (NIT), nombre de su representante legal y el número de su cédula de ciudadanía.
2. Razón social o nombre de la entidad de formación que atenderá la fase lectiva del aprendiz con el número de identificación tributaria (NIT), nombre del representante legal y el número de su cédula de ciudadanía.
3. Nombre, apellido, fecha de nacimiento, tipo y número del documento de identidad del aprendiz.
4. Estudios o clase de capacitación académica que recibe o recibirá el aprendiz.
5. Oficio, actividad u ocupación objeto de la relación de aprendizaje, programa y duración del contrato.
6. Duración prevista de la relación de aprendizaje, especificando las fases lectiva y práctica.
7. Fecha prevista para la iniciación y terminación de cada fase.
8. Monto del apoyo de sostenimiento mensual en moneda colombiana.
9. La obligación de afiliación a los sistemas de riesgos profesionales en la fase práctica y en salud en la fase lectiva y práctica.
10. Derechos y obligaciones del patrocinador y el aprendiz.
11. Causales de terminación de la relación de aprendizaje.
12. Fecha de suscripción del contrato.
13. Firmas de las partes.

---

**Artículo 3º. Edad Mínima para el Contrato de Aprendizaje.** El contrato de aprendizaje podrá ser celebrado por personas mayores de 14 años que hayan completado sus estudios primarios o demuestren poseer conocimientos equivalentes a ellos, es decir, saber leer y escribir sin que exista otro límite de edad diferente al mencionado, como lo señala el artículo 2 de la Ley 188 de 1959.

**Artículo 4º. Apoyo de sostenimiento mensual en la relación de aprendizaje.** Cuando las fases lectiva y práctica se realicen en forma simultánea durante el proceso de formación, el reconocimiento de apoyo de sostenimiento mensual se hará en forma proporcional al tiempo de dedicación a cada una ellas.

**Artículo 5º. Afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.** La afiliación de los aprendices alumnos y el pago de aportes se cumplirá plenamente por parte del patrocinador así:

- a) Durante las fases lectiva y práctica el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud y la cotización será cubierta plenamente por la empresa patrocinadora, sobre la base de un salario mínimo legal mensual vigente.
- b) Durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado al Sistema de Riesgos Profesionales por la Administradora de Riesgos Profesionales (ARP) que cubre la empresa patrocinadora sobre la base de un salario mínimo legal mensual vigente.

Cuando las fases lectiva y práctica se realicen en forma simultánea el aprendiz estará cubierto por salud y riesgos profesionales.

**Artículo 6º. Modalidades del Contrato de Aprendizaje.** Para el cumplimiento y vinculación de los aprendices, la empresa patrocinadora, atendiendo las características de mano de obra que necesite, podrá optar por las siguientes, modalidades:

- a) La formación teórica y práctica de aprendices en oficios semicalificados en los que predominen procedimientos claramente definidos a partir de instrucciones específicas cuando las exigencias de educación formal y experiencia sean mínimas y se orienten a los jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia.
- b) La formación que verse sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.
- c) La formación del aprendiz alumno matriculado en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA de acuerdo con el artículo 5º del Decreto 2838 de 1960.
- d) La formación en instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado y frente a las cuales tienen prelación los alumnos matriculados en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. La formación directa del aprendiz por la empresa autorizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. La formación en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos (2) últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado.
- e) Las prácticas de estudiantes universitarios que cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y, al mismo tiempo, estén cumpliendo con el desarrollo del pénsum de su carrera profesional o que cursen el semestre de práctica, siempre que la actividad del aprendiz guarde relación con su formación académica.

- 
- f) Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos sin que, en estos casos, haya lugar a formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial, siempre que se trate de personas adicionales respecto del número de trabajadores registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación Familiar.
  - g) Las demás que hayan sido o sean objeto de reglamentación por el Consejo Directivo del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

**Artículo 7º. Prácticas y/o Programas que no constituyen Contratos de Aprendizaje.**

No constituyen contratos de aprendizaje, las siguientes prácticas educativas o de programas sociales o comunitarios:

1. Las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos con las Instituciones de Educación Superior en calidad de pasantías que sean prerequisite para la obtención del título correspondiente.
2. Las prácticas asistenciales y de servicio social obligatorio de las áreas de la salud y aquellas otras que determine el Ministerio de la Protección Social.
3. Las prácticas que sean parte del servicio social obligatorio, realizadas por los jóvenes que se encuentran cursando los dos (2) últimos grados de educación lectiva secundaria, en instituciones aprobadas por el Estado.
4. Las prácticas que se realicen en el marco de Programas o Proyectos de protección social adelantados por el Estado o por el sector privado, de conformidad con los criterios que establezca el Ministerio de la Protección Social.

**Artículo 8º. Terminación del Contrato de Aprendizaje.** Terminada la relación de aprendizaje por cualquier causa, la empresa patrocinadora deberá reemplazar al aprendiz para conservar la proporcionalidad e informar de inmediato a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA donde funcione el domicilio principal de aquella, pudiendo éste verificarla en cualquier momento.

**Artículo 9º. Incumplimiento de la relación de aprendizaje por parte del Aprendiz.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, la institución de formación debidamente reconocida por el Estado y la empresa patrocinadora no gestionarán una nueva relación de aprendizaje para el aprendiz que incumpla injustificadamente con la relación de aprendizaje.

**Artículo 10º. Otras Entidades Públicas obligadas a la vinculación de aprendices.** En las regiones a las que hace referencia el parágrafo del artículo 30 de la Ley 789 de 2002, las entidades públicas de cualquier orden, los establecimientos públicos de cualquier orden o las Empresas Sociales del Estado, cumplirán con la cuota de aprendices, siempre y cuando, cuenten con la disponibilidad presupuestal para tal efecto.

Las entidades públicas de cualquier orden diferentes a las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, podrán vincular voluntariamente, aprendices en el marco de lo dispuesto por la Ley 789 de 2002.

---

## CAPÍTULO II

### CUOTA DE APRENDIZAJE

**Artículo 11°. Regulación de la Cuota de Aprendices.** La cuota mínima de aprendices en los términos de la Ley, será determinada a partir de la vigencia del presente Decreto por la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA del domicilio principal de la empresa. Lo anterior se efectuará sin perjuicio de la obligación que le asiste a los empleadores de establecer el número de aprendices que les corresponde, vincularlos o realizar la monetización, debiendo informar a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA donde funcione el domicilio principal de la empresa, dentro del mes siguiente a la contratación o monetización de la cuota mínima obligatoria.

La determinación del número mínimo obligatorio de aprendices por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, se efectuará conforme al procedimiento establecido en el artículo 33 de la Ley 789 de 2002.

En el evento que la cuota mínima de aprendices sea determinada por el empleador, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la información del patrocinador, verificará y determinará, según el caso, la cuota correspondiente, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 33 de la Ley 789 de 2002.

Cuando se presente variación en el número de empleados que incida en la cuota mínima de aprendices, la empresa patrocinadora deberá informar tal circunstancia a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA donde funcione el domicilio principal de la empresa, en los meses de julio y diciembre de cada año. El incumplimiento de esta obligación acarreará la imposición de las sanciones previstas en la Ley 119 de 1994.

**Parágrafo 1°.** Los patrocinadores que cuenten con un número de trabajadores entre diez (10) y quince (15) trabajadores o menos de diez (10), podrán tener voluntariamente un (1) aprendiz de los alumnos que estén recibiendo o puedan llegar a recibir formación en el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

**Parágrafo 2°.** Cuando el patrocinador tenga cobertura en dos o más ciudades o departamentos, la cuota de aprendices deberá ser distribuida, a criterio de aquél, según sus necesidades y haciendo énfasis en los fines sociales que encierra la ley. Esta distribución también deberá ser informada en el plazo y condiciones previstas en el inciso cuarto del presente artículo.

**Parágrafo 3°.** El patrocinador podrá aumentar la cuota de aprendices, sin exceder el doble de la misma, siempre y cuando, mantenga el número de empleados que venían vinculados y que sirvieron como base para el cálculo de su cuota mínima de aprendices, debiendo informar este incremento a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA donde funcione su domicilio principal.

**Parágrafo transitorio.** Los patrocinadores a quienes el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA no les haya determinado la cuota de aprendices en el marco de la Ley 789 de 2002, deberán establecer la cuota de aprendices, seleccionarlos, contratarlos o monetizarla e informar a esa entidad, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia del presente Decreto. El incumplimiento de esta obligación acarreará la imposición de las sanciones previstas en la Ley 119 de 1994.

**Artículo 12°. Monetización de la cuota de Aprendizaje.** Cuando el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA determine la cuota de aprendices que le corresponde a la

---

empresa patrocinadora, ésta podrá optar por la monetización total o parcial, para lo cual, deberá informar su decisión a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA del domicilio principal donde funcione la empresa, dentro del término de ejecutoria del acto administrativo respectivo; de lo contrario, deberá hacer efectiva la vinculación de los aprendices de acuerdo con la regulación prevista para el efecto.

En los eventos en que el empleador determine la cuota mínima de aprendizaje y opte por monetizarla total o parcialmente, deberá informar tal decisión a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA del domicilio principal donde funcione la empresa, dentro del mes siguiente a la monetización de la cuota. Cuando el empleador, en cumplimiento del parágrafo transitorio del artículo 11º del presente Decreto, opte por monetizar la cuota mínima de aprendices, total o parcialmente, deberá efectuar el primer pago, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia del presente Decreto.

Si con posterioridad a la monetización total o parcial de la cuota, el patrocinador se encuentra interesado en contratar aprendices, ya sea total o parcialmente conforme a la regulación de la cuota, estará obligado a informar por escrito a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA del domicilio principal de la empresa, con un (1) mes de antelación a la contratación de los mismos.

Si al vencimiento del término del contrato de aprendizaje, el patrocinador decide monetizar la cuota mínima determinada, deberá informar a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA con un (1) mes de antelación a la terminación de la relación de aprendizaje.

En el evento de que el patrocinador opte por la monetización parcial, deberá proceder en forma inmediata a la contratación de la cuota de aprendizaje que no es objeto de monetización.

**Parágrafo.** En ningún caso el cambio de decisión por parte del patrocinador conllevará el no pago de la cuota de monetización o interrupción en la contratación de aprendices frente al cumplimiento de las obligaciones.

**Artículo 13º. Pago de la monetización de la cuota de Aprendizaje.** La cancelación del valor mensual por concepto de monetización de la cuota de aprendizaje deberá realizarse dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes a través de los mecanismos de recaudo establecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

De los recursos recaudados por concepto de la monetización de la cuota de aprendizaje, el ochenta por ciento (80%) deberá ser consignado en la cuenta especial del Fondo Emprender - FE y el veinte por ciento (20%) en la cuenta de “Apoyos de sostenimiento” del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. Los intereses moratorios y las multas impuestas por el incumplimiento de la cuota de aprendizaje, deberán girarse en la misma proporción a las cuentas mencionadas.

**Artículo 14º. Incumplimiento de la cuota de aprendizaje o monetización.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA impondrá multas mensuales hasta por un salario mínimo mensual legal vigente, conforme a lo establecido en el artículo 13, numeral 13 de la Ley 119 de 1994, cuando el empleador incumpla con la vinculación o monetización de la cuota mínima de aprendices, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

El incumplimiento en el pago de la cuota mensual dentro del término señalado en el artículo 13º del presente Decreto, cuando el patrocinador haya optado por la monetización total o parcial de la cuota de aprendices, dará lugar al pago de intereses moratorios diarios, conforme la tasa máxima prevista por la Superintendencia Bancaria, los cuales deberán liquidarse hasta la fecha en que se realice el pago correspondiente.

---

**Parágrafo.** La cancelación de la multa no exime al patrocinador del pago del valor equivalente a la monetización por cada una de las cuotas dejadas de cumplir.

### **CAPÍTULO III**

#### **ENTIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL, CURSOS Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN**

**Artículo 15°. Reconocimiento o Autorización.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, reconocerá los cursos y programas de formación y capacitación de los establecimientos especializados o instituciones educativas reconocidas por el Estado y autorizará a las empresas que impartan directamente los cursos o programas de formación y capacitación, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo 37 y artículo 38 de la Ley 789 de 2002 y cumplan con los parámetros establecidos por el Ministerio de la Protección Social.

**Parágrafo.** Las empresas patrocinadoras y las entidades de formación que soliciten la autorización o el reconocimiento de sus programas de formación y capacitación deberán encontrarse a paz y salvo por todo concepto con el Sistema General de Seguridad Social y aportes parafiscales al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar.

### **CAPÍTULO IV**

#### **CAPACITACIÓN PARA INSERCIÓN LABORAL**

**Artículo 16°. Programas de Capacitación para Inserción Laboral.** El Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA diseñarán y ejecutarán directamente o a través de terceros la formación y capacitación de población desempleada, grupos vulnerables o poblaciones especiales, conforme a las políticas del Ministerio de la Protección Social.

**Artículo 17°. Financiación.** Los programas de formación y capacitación para inserción laboral serán financiados con el 25% de los recursos que recibe el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, conforme al numeral 2 del artículo 11 y al numeral 2 del artículo 12 de la Ley 21 de 1982, en los términos del artículo 12 de la Ley 789 de 2002.

También podrán ser financiados con los recursos obtenidos a través de convenios de Cooperación Nacional e Internacional de organismos de naturaleza pública o privada, orientados específicamente a estos programas; los que destinen la Nación, los Departamentos o los Municipios, para estos programas y los recursos provenientes del Fondo de Protección Social creado en el artículo 1 de la Ley 789 de 2002.

**Artículo 18°. Regulación.** El Ministerio de la Protección Social establecerá las políticas y directrices de los programas de formación y capacitación para la inserción laboral descritos en el artículo 12 de la Ley 789 de 2002, así como para el acceso y priorización a los mismos de la población desempleada.

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA regulará las condiciones, criterios y requisitos para el diseño y formulación de los programas de formación y capacitación para la inserción laboral, así como para el acceso y priorización de la población desempleada a los mismos, conforme a las políticas del Ministerio de la Protección Social.

**Artículo 19°. Certificación de Competencias Laborales.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales.

---

## CAPÍTULO V

### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 20°. Registro.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA estará obligado a mantener actualizado el registro de aprendices, de las empresas patrocinadoras obligadas a establecer la relación de aprendizaje y el control al cumplimiento de la cuota de aprendizaje determinada a las mismas, en cualquiera de sus modalidades.

**Artículo 21°. Procedimiento.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA determinará los procedimientos y diseñará la metodología e instrumentos para la operativización de lo dispuesto en el presente Decreto.

**Artículo 22°. Vigilancia y control.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA realizará la vigilancia y el control del cumplimiento de la cuota de aprendices que a cada patrocinador le corresponda; en consecuencia, las empresas patrocinadoras estarán obligadas a informar a la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA del domicilio principal la empresa, el número de aprendices que les corresponde, la suscripción de los contratos o la monetización parcial o total de la cuota en los términos indicados en este Decreto.

**Parágrafo.** La información del patrocinador será reportada en los formatos que para tal efecto, establezca el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

**Artículo 23°. Vigencia y Derogatoria.** El presente Decreto rige a partir de la publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá D.C.

El Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez

El Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt

---

## Anexo 3

### **Decreto 2585 de 2003, por el cual se reglamenta el Contrato de Aprendizaje y se adiciona el Decreto 933 de 2003**

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, la que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 31, 32, 33, 36, 37, 38 y 39 de la Ley 789 de 2002, y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 933 de 2003, se reglamentó el Contrato de Aprendizaje y se dictaron otras disposiciones contenidas en la Ley 789 de 2002;

Que se hace necesario reglamentar aspectos adicionales para la aplicación y cumplimiento del contrato de aprendizaje por parte de los empleadores obligados a contratar aprendices,

#### DECRETA:

**Artículo 1°. Empleadores obligados a vincular aprendices.** Se encuentran obligados a vincular aprendices todos los empleadores de carácter privado que desarrollen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción y que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15).

Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, departamental, distrital y municipal, estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de la Ley 789 de 2002. Las demás entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional.

**Parágrafo.** Las empresas que se encuentren en proceso concordatario o se hayan acogido a la Ley 550 de 1999 y mientras subsista esta situación, continúan exentas de contratar aprendices.

**Artículo 2°. Duración del contrato de aprendizaje.** El contrato de aprendizaje tendrá una duración máxima de dos (2) años y deberá comprender tanto la etapa lectiva o académica como la práctica o productiva, salvo los siguientes casos, en los cuales se circunscribirá al otorgamiento de formación práctica empresarial:

- a) Práctica de estudiantes universitarios: En este caso la duración máxima de la relación de aprendizaje será del mismo tiempo que señale el respectivo programa curricular para las prácticas, sin que la duración llegue a superar el término máximo de dos (2) años.
- b) Prácticas de estudiantes técnicos y tecnólogos: La duración máxima de la relación de aprendizaje será de un (1) año, siempre y cuando las prácticas estén contempladas en el pénsum académico debidamente aprobado por la autoridad competente.

**Parágrafo.** Los alumnos de educación secundaria podrán ser sujetos del contrato de aprendizaje, siempre y cuando el pénsum académico contemple la formación profesional integral metódica y completa en oficios u ocupaciones que requieran certificación ocupacional o actitud profesional. En la etapa práctica la dedicación del aprendiz debe guardar relación con la formación académica.



---

**Artículo 3°. Cuota de aprendices.** Para efectos de la determinación de la cuota de aprendices, entiéndase por trabajador toda persona natural que presta un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo continuada dependencia o subordinación y mediante remuneración, independientemente de la modalidad o clase de contrato de trabajo, de su duración, jornada laboral o forma de pago del salario. La determinación de la cuota de aprendices se efectuará con base en el número de trabajadores que desempeñen oficios u ocupaciones que de acuerdo con el listado que publica el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, requieran de capacitación. Los trabajadores que desempeñen oficios u ocupaciones, que no estén contemplados en el listado que publica el SENA, de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, no serán tenidos en cuenta para determinar la cuota de aprendices del respectivo empleador.

El número de trabajadores y la relación de oficios u ocupaciones que desempeñan, deberán ser presentados por el empleador en el momento de establecer el número mínimo obligatorio de aprendices, ante la Regional del SENA del domicilio principal del empleador.

**Parágrafo.** Cuando la variación en el número de trabajadores de un empleador llegare a incidir en la determinación de la cuota mínima obligatoria de aprendices, esta será fijada con base en el promedio de trabajadores del semestre anterior al de la fecha de asignación de la cuota de aprendices por parte del SENA, en los términos previstos en el artículo 11 del Decreto 933 de 2003.

**Artículo 4°. Empleadores dedicados a la actividad económica de la construcción.** Entiéndase por empleadores dedicados a la actividad de la construcción, quienes ocasional o permanentemente, por su cuenta o la de un tercero erigen o levantan estructuras inmuebles tales como: casas o edificios, vías de comunicación, oleoductos, gasoductos, canalización, alcantarillado, acueducto, pavimentos, obras de desecación, riego y embalses, instalaciones eléctricas y mecánicas y demás construcciones civiles.

**Artículo 5°. Listado de oficios y ocupaciones.** El SENA publicará el listado de oficios y ocupaciones objeto del contrato de aprendizaje, dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto. Este listado será actualizado por lo menos una vez al año.

**Artículo 6°. Capacitación impartida por el empleador.** Cuando la formación de uno o varios aprendices comprendidos dentro de la cuota obligatoria sea impartida por el empleador directamente o a través de un tercero diferente al SENA, el empleador podrá solicitar el reembolso económico del costo de la formación en proporción de los aprendices capacitados de esta manera, cuyo monto será definido por el SENA tomando en consideración los costos equivalentes en que incurre el SENA en cursos de formación similares. En ningún caso el monto reembolsable al año por empresa podrá superar el 50% del valor de los aportes parafiscales al SENA de la respectiva empresa.

**Artículo 7°. Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, complementa las disposiciones contenidas en el Decreto 933 de 2003 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá, D. C., a 12 de septiembre de 2003.

El Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez

El Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt

---

## Anexo 4

### **Decreto 934 de 2003, por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender**

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 40 de la ley 789 de 2002, y

#### CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República expidió la ley 789 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”,

Que el artículo 40 de la citada ley creó el Fondo Emprender –FE– como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, el cual será administrado por esa entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales, en los términos allí dispuestos.

Que le corresponde al Gobierno Nacional determinar las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento del Fondo Emprender –FE–.

#### DECRETA:

### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1º. Naturaleza del Fondo Emprender –FE–.** El Fondo Emprender –FE– es una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, administrada por esta Entidad, el cual se regirá por el derecho privado.

**Artículo 2º. Objeto del Fondo Emprender –FE–.** El Fondo Emprender –FE–, tendrá como objeto exclusivo financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales, cuya formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en las Instituciones reconocidas por el Estado, de conformidad con las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

**Artículo 3º. Definición de aprendices.** Para efectos del presente Decreto, entiéndese por aprendices, las personas que sean alumnas o certificadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–.

También se consideran aprendices los alumnos de las instituciones que el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– reconozca o autorice para desarrollar cursos o programas orientados a la formación y capacitación de aprendices, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

---

## CAPÍTULO II

### ADMINISTRACIÓN, DIRECCIÓN Y FUNCIONAMIENTO

**Artículo 4º. Administración y Dirección del Fondo Emprender –FE–.** La administración del Fondo Emprender –FE– estará a cargo del Consejo Directivo del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, quien ejercerá las funciones de consejo de administración del mismo.

El Fondo Emprender –FE– contará con una Dirección Ejecutiva a cargo del Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– o su delegado quien velará por el adecuado cumplimiento y desarrollo de su objeto.

**Artículo 5º. Consejo de Administración del Fondo Emprender – FE–.** El Consejo de Administración del Fondo Emprender –FE– tendrá las siguientes funciones:

1. Definir las políticas, las estrategias y los proyectos generales bajo los cuales operará administrativa y financieramente el Fondo.
2. Definir la calidad y los requisitos que deben acreditar los destinatarios de la financiación.
3. Aprobar las modalidades de financiación, los montos, las formas de pago, los plazos, los requisitos, las tasas de interés, las garantías, las condonaciones, los descuentos, las condiciones para cofinanciación, los períodos de gracia, las sanciones, las multas, los nuevos productos y la decisión de inversión en otros fondos de acuerdo con lo presentado por Director del Fondo Emprender –FE–.
4. Definir los criterios de priorización para la financiación de los proyectos empresariales y establecer las bases de ponderación de los mismos.
5. Aprobar el manual de financiación el cual contemplará las condiciones básicas para la entrega de los recursos y los criterios de priorización para la financiación de los proyectos empresariales.
6. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo Emprender –FE–.
7. Aprobar los estados financieros del Fondo Emprender – FE–.
8. Determinar las operaciones para cuya ejecución, la Dirección del Fondo, requerirá de su autorización previa.
9. Adoptar los reglamentos internos del Fondo que sean necesarios para su eficiente y eficaz gestión.
10. Las demás que le sean inherentes como órgano de administración del Fondo.

**Artículo 6º. Funciones de la Dirección del Fondo Emprender –FE–.** La Dirección del Fondo Emprender –FE–, ejercerá las siguientes funciones:

1. Dirigir la ejecución de los recursos del Fondo de conformidad con lo dispuesto en la Ley y en el presente Decreto, cumplir y hacer cumplir, los reglamentos y decisiones del Consejo de Administración del Fondo.
2. Celebrar los convenios y contratos requeridos para que el Fondo Emprender –FE– cumpla con su objeto.
3. Ejercer la coordinación interinstitucional que sea requerida para el eficaz y cabal cumplimiento del objeto del Fondo.
4. Garantizar el adecuado cumplimiento y desarrollo del objeto del Fondo, para lo cual, podrá contratar una auditoría especializada en manejo financiero, de gestión y demás aspectos que considere necesarios.
5. Celebrar los contratos necesarios para la ejecución de los proyectos empresariales, el manejo de los recursos del fondo y su funcionamiento, dentro de los límites y condiciones establecidos por el Consejo de Administración del Fondo.

- 
6. Realizar el seguimiento del recaudo e inversión de los recursos del Fondo Em-  
prender –FE–.
  7. Elaborar el anteproyecto de presupuesto y formular los indicadores de gestión.
  8. Rendir informes sobre las acciones y actividades del Fondo al Consejo de Admi-  
nistración del mismo.
  9. Comprometer los recursos y ordenar el gasto.
  10. Las demás que sean compatibles con la Dirección del Fondo y las que le asigne el  
Consejo de Administración.

**Artículo 7º. Criterios para la financiación de proyectos o iniciativas empresariales.**

En la definición de los criterios de priorización de los proyectos o iniciativas empresaria-  
les, el Consejo de Administración del Fondo, deberá tener en cuenta como mínimo, los  
siguientes criterios:

1. Número de empleos directos o indirectos generados con la iniciativa empresarial.
2. Estudio de mercado.
3. Sostenibilidad del proyecto.
4. Iniciativas empresariales que generen desarrollo en los departamentos y regiones  
con menor grado de crecimiento empresarial e industrial.
5. Los demás criterios de elegibilidad determinados por el Consejo de Administra-  
ción.

**Parágrafo.** El Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, deberá elaborar el Manual  
Metodológico para el diseño, formulación, evaluación, seguimiento y control de los pro-  
yectos empresariales de que trata el presente Decreto.

**Artículo 8º. Órgano de decisión de financiación.** La decisión de financiación de los  
proyectos o iniciativas empresariales, será adoptada por el Consejo Directivo del Servi-  
cio Nacional de Aprendizaje –SENA–, en su calidad de Consejo de Administración del  
Fondo.

### **CAPÍTULO III RECURSOS Y SU DESTINACIÓN**

**Artículo 9º. Recursos del Fondo Emprender –FE–.** Los recursos del Fondo Empre-  
nder –FE–, estarán constituidos por:

1. El ochenta por ciento (80%) de la monetización total o parcial de la cuota de apren-  
dizaje, establecida en el artículo 34 de la Ley 789 de 2002.
2. Los aportes del Presupuesto Nacional.
3. Los recursos financieros obtenidos de organismos de cooperación nacional e in-  
ternacional para tal fin.
4. Los recursos financieros que se obtengan de la banca multilateral.
5. Los recursos financieros de organismos internacionales que se obtengan con des-  
tino al Fondo.
6. Los recursos financieros de los fondos de pensiones y cesantías.
7. Los recursos de fondos de inversión públicos y privados que se obtengan para el  
Fondo.
8. Las donaciones que reciba.
9. Los rendimientos financieros generados por los recursos del fondo.

---

**Artículo 10º. Giro de los recursos provenientes de la cuota de monetización.** El Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, definirá los mecanismos de recaudo de la cuota de monetización y establecerá el giro directo del ochenta por ciento (80%) de la respectiva cuota, a la cuenta especial del Fondo Emprender –FE–.

**Parágrafo.** Hasta tanto el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– establezca los mecanismos de recaudo, deberá girar el ochenta por ciento (80%) de la cuota respectiva a la cuenta especial del Fondo Emprender –FE–, a más tardar, dentro de los dos (2) días siguientes a la cancelación del valor mensual de la cuota de monetización por parte de los empleadores.

**Artículo 11º. Sistema de manejo de los recursos.** De acuerdo con lo dispuesto en la Ley y las directrices que imparta el Consejo de Administración del Fondo, el Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, podrá contratar total o parcialmente el manejo de los recursos del Fondo, mediante encargo fiduciario, fondos fiduciarios, contratos de fiducia, contratos de administración de recursos y de proyectos, de mandato y los demás negocios jurídicos que sean necesarios, para la correcta administración de los recursos del Fondo.

**Artículo 12º. Destinación de los recursos.** De conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 40 de la ley 789 de 2002, los recursos del Fondo Emprender –FE– se dedicarán exclusivamente a financiar las iniciativas o proyectos empresariales presentados y desarrollados por los beneficiarios del mismo, de conformidad con la política del Ministerio de la Protección Social en materia de empleo, prevención, mitigación y superación de los riesgos socioeconómicos.

#### **CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 13º. Régimen jurídico de los actos y contratos del Fondo Emprender –FE–** De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 789 de 2002, los contratos que celebren para el funcionamiento y cumplimiento del objeto del Fondo Emprender se regirán por las reglas del derecho privado, sin perjuicio del deber de selección objetiva de los contratistas y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes y organismos de control.

Los recursos del Fondo Emprender –FE– no estarán sujetos a inversiones forzosas. Su portafolio será manejado atendiendo exclusivamente criterios de rentabilidad y seguridad de los recursos.

**Artículo 14º. Recurso humano.** El Fondo Emprender –FE– contará con el personal requerido de la planta de personal del Servicio Nacional de Aprendizaje, –SENA–.

**Artículo 15º. Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá D.C.,

El Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez

El Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt

---

## Anexo 5

### Ley 278 de 1996

### Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º.** La Comisión Permanente a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política se denominará “Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales”. Estará adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y contará con una sede principal en la capital de la República y unas subcomisiones departamentales. También podrán crearse, cuando las circunstancias así lo demanden, comités asesores por sectores económicos.

**Artículo 2º.** La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales tendrá las siguientes funciones:

- a) Fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social;
- b) Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo, contemplados en el Título II de la parte segunda del Código Sustantivo del Trabajo;
- c) Fijar de manera concertada la política salarial, teniendo en cuenta los principios constitucionales que rigen la materia;
- d) Fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia;
- e) Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos sobre estos asuntos: Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, del menor trabajador y de otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales;
- f) Revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en desarrollo de sus funciones y fijar los cambios y ajustes que la Comisión crea convenientes;
- g) Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria;
- h) Preparar los proyectos de ley en materias sujetas a su competencia, para que el Gobierno los presente al Congreso de la República;
- i) Absolver las consultas que el Gobierno formule anualmente sobre:
  1. Las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el Orden del Día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia.

- 
2. Las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad y autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT.
  3. La reconsideración, a intervalos apropiados, de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual.
  4. Las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.
  5. Las propuestas de denuncias de convenios ratificados;
- j) Darse su propio reglamento, así como el de las subcomisiones departamentales y el de los comités sectoriales;
  - k) Todas las demás que se desprendan de sus funciones primordiales y que sean necesarias para el cabal cumplimiento de las mismas.

**Artículo 3º.** Las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales tendrán las siguientes funciones:

- a) Fomentar las buenas relaciones laborales dentro de su departamento con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social;
- b) Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en su departamento, contemplados en el Título II de la parte segunda del Código Sustantivo del Trabajo;
- c) Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en su departamento, en concordancia con lo que al respecto haya fijado la Comisión Nacional, sobre estos asuntos:  
Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalcificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales;
- d) Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria.

**Artículo 4º.** Las funciones de los comités sectoriales se encontrarán circunscritas al sector económico al que correspondan y consistirán en brindar asesoría técnica, tendiente a procurar el bienestar de los trabajadores y buscar mejorar los niveles de producción y productividad del sector económico correspondiente y analizar los factores que promuevan su competitividad.

**Artículo 5º.** La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales será tripartita en su integración y de ella formarán parte:

- a) En representación del Gobierno:
  1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, quien la presidirá;
  2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
  3. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado;
  4. El Ministro de Agricultura o su delegado;
  5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- b) En representación de los empleadores:

---

Cinco (5) representantes con sus respectivos suplentes personales, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo.

Para los efectos anteriores, el Gobierno se basará en los datos y cifras elaborados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

c) En representación de los trabajadores:

Cinco (5) representantes con sus suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabore el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y dentro de los cuales habrá por lo menos un representante con su respectivo suplente, de los pensionados, que se rotará cada cuatro (4) años entre las dos (2) Confederaciones de Pensionados más representativas.

**Parágrafo 1.** Para los efectos del literal d) del artículo 2º, los Ministros del Despacho y el Director del Departamento Nacional de Planeación, no podrán delegar, y si lo hacen, por motivos debidamente justificados, será exclusivamente en un Viceministro y en el Subdirector.

**Parágrafo 2.** A las deliberaciones de la Comisión, de las subcomisiones departamentales y de los comités podrán ser invitados, con derecho de voz, funcionarios del Gobierno, asesores de los empleadores, trabajadores o pensionados, así como voceros de organizaciones de trabajadores, de pensionados y de los empleadores no representados en la Comisión.

**Artículo 6º.** Los representantes de los trabajadores y los empleadores serán elegidos para un período de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos.

**Artículo 7º.** La Comisión tendrá carácter permanente y se reunirá conforme a su propio reglamento. Durante sus recesos, la Comisión se reunirá siempre que uno de los sectores representados en ella así lo solicite.

**Artículo 8º.** Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

**Parágrafo.** Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC).



---

**Artículo 9º.** En los conflictos colectivos del trabajo, terminada la etapa de arreglo directo, cualquiera de los sectores representado en la Comisión podrá solicitar que ésta sea convocada con el objeto de oír a las partes en conflicto. Para tales efectos, la Comisión podrá nombrar una subcomisión accidental que también estará integrada en forma tripartita.

La Comisión o la subcomisión accidental, en su caso, actuarán como amigables componedores, pudiendo proponer fórmulas de arreglo tendientes a solucionar el conflicto colectivo. La renuencia a concurrir por alguna de las partes, no se constituirá en impedimento para que la Comisión o la subcomisión accidental sesionen.

**Artículo 10º.** La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales funcionará con una Secretaría Técnica Permanente que dependerá del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el reglamento de la Comisión.

**Artículo 11º.** Facúltase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales y demás operaciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

**Artículo 12º.** La presente Ley deroga la Ley 54 de 1987 y demás normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Firman: Por el Congreso de Colombia, en Bogotá, D. C., el 30 de abril de 1996:

El Presidente y el Secretario General del Senado de la República

El Presidente y el Secretario General de la Cámara de Representantes

Firman: Por el Gobierno Nacional, en Bogotá, D.C.

El Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Desarrollo Económico

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Fuente: Diario Oficial, Bogotá, viernes 10 de mayo de 1996, Año CXXXI N° 42.783,  
Biblioteca Jurídica Digital