

## TERCER ENCUENTRO JUNTAS DIRECTIVAS SINDESENA – 2019

A HOMBROS DE GIGANTES H. Eco

Recogiendo lo que nos heredaron los mayores, pensando en lo que vamos a dejar.



Prometeo, al ver que el hombre estaba desnudo y no tenía defensa posible contra la intemperie, ni armas naturales, *quiso robar a Hefestos y a Atenea el fuego y la habilidad mecánica para regalárselos al hombre para que pudiera sobrevivir*<sup>1</sup>; la Ilustración nos entregó una sociedad moderna con idea de hombre apoyado en el pensamiento y en la razón, conforme a lo cual, edifica una realidad en “estado de razón” y una sociedad en “estado de derecho”. La educación como derecho público y gratuito nos lo entregó la “República” y, estamos acá para intentar entender (estado de razón) lo que se esconde detrás de las reformas educativas que nos proponen y elaborar contra-argumentos que orienten nuestras acciones de lucha y defensa del derecho

Esta corta cronología busca, develar (desde el SENA) que las novedades y acciones de cambio que han propuesto para la educación, la formación profesional y el SENA, desestructuran la formación pública, transforman el derecho en un servicio y acaban con la institucionalidad de formación profesional para Colombia: el SENA.

**LA PRIVATIZACIÓN DE LA GESTIÓN**, fórmula frecuentemente utilizada para entregar “al mercado” los sectores de la salud y la educación. Aunque con diferencias significativas en materia del ritmo, quienes la han recomendado para el caso colombiano son principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OCDE, la OIT y CINTERFOR. Numerosos Informes oficiales y consultorías de tales organismos han producido una copiosa literatura que coincide en recomendaciones, de diversas versiones y gradación, en torno de ese planteamiento central. Una variante propuesta por el Banco Mundial, consiste en separar no ya sólo las funciones rectora (de “unidad técnica” y fijación de políticas) y ejecutora (impartir la formación), sino también la función financiadora.

---

<sup>1</sup> <https://redhistoria.com/mitologia-griega-el-mito-de-prometeo/>

Acogiendo alguna de las modalidades de privatización recomendadas, el gobierno de Gaviria decidió encomendar al SENA la función rectora y, la función ejecutora entregarla al mercado, cediendo su infraestructura a corporaciones de derecho privado las que junto con los restantes “entes colaboradores”, también privados, serían los encargados de prestar el servicio. Esta reestructuración –privatización– fue derrotada por vía de una Iniciativa Legislativa Popular de 1993-94, que dio origen a la ley 119 de 1994

El gobierno de Pastrana se propuso ubicar al SENA como “un ejecutor más”, entregando la función rectora a un “Supraconsejo” tripartito, y la función financiadora a un Fondo de Financiación de la Formación Profesional. Posteriormente, Alberto Alesina<sup>2</sup> sugirió depositar esa función en el SISBEN y la Misión de Ingreso propuso crear el Fondo Único de la Parafiscalidad, que fungiría como tal para todas las entidades públicas que administran tales recursos. En su momento el Banco Mundial, tras bambalinas, recomendó que al SENA se le dejara únicamente la función de financiación. Textualmente dijo:

*“El nuevo SENA sería entonces responsable principalmente de financiar y comprar servicios de capacitación a proveedores independientes”<sup>3</sup>. “La velocidad de la reforma diferirá basada en las instituciones existentes, el grado de cambio y la percepción para los efectos de la formación. Es difícil decir cual enfoque es mejor, si el radical o el gradual. Aunque el enfoque gradual puede proveer más tiempo para diseñar un programa deseable y más oportunidades para corregir algunas fallas inesperadas, puede enfrentar oposición por parte de grupos de interés y así fallar al implementar la reformas”<sup>4</sup> Debido a esta percepción política, el organismo multilateral de crédito recomendó “tranquilizar al público sobre la calidad de la formación (suministrada por el nuevo Sistema)”<sup>5</sup>, “Es recomendable desarrollar una estrategia alrededor del apoyo popular que podría ser establecido y alimentado o al menos obtener el consentimiento de los usuarios que podrían ser heridos por los cambios surgidos de la reforma. A principios de los noventas, una reforma radical que pretendía separar la provisión y las finanzas fue aprobada en Colombia. Sin embargo, fue rápidamente revertida debido a su backlash político”<sup>6</sup>*

La preocupación política por el apoyo popular al SENA es consignada en el documento del Banco Mundial:

---

<sup>2</sup> Alberto Alesina economista italiano residente en Estados Unidos, experto en el estudio de grandes programas de consolidación fiscal.

<sup>3</sup> Documento del Banco Mundial, “Esperando opciones políticas”, numeral 8, Bogotá, 2003.

<sup>4</sup> Ibid, numeral 16.

<sup>5</sup> Ibid, numeral 10.

<sup>6</sup> Ibid, numeral 12.

*"El SENA es popularmente conocido como 'la universidad del pobre' debido a sus bajos costos o cursos gratis. Siendo consistente con esta expectativa, el SENA forma a un número desproporcionado de estudiantes pobres (tabla 10). El apoyo a la institución es fuerte no solamente entre los trabajadores sino también entre los empleadores. Un sorprendente 70% de empleadores que no usan el SENA lo ven como una transferencia social aparentemente beneficiosa (SENA, 1997)"*

La verdad es que el Banco Mundial ha insistido en la fallida reforma aplicada en 1992, por la que no ocultó sus nostalgias, propuso que se iniciara la entrega al mercado del 70% de los recursos del SENA a terceras entidades y el sumiso y acucioso Director General de entonces Darío Montoya, anunció su interés en entregar ese mismo porcentaje de la oferta del SENA a terceras entidades, lo que fue recogido por el CONPES en su documento No. 81/2004, que exige hacerlo en el 2006 para lo cual se surtirían licitaciones en el primer semestre del 2005.

Hay, desde luego, diferencias de estilo y de tono: el Banco Mundial se presenta más perentorio, mientras que la OCDE, el BID, OIT y CINTERFOR lo hacen a veces desde un lenguaje más catedrático. Incluso, el también economista Claudio de Muora Castro se permitió comparar, a los trabajadores del SENA, amablemente con aquellas especies antediluvianas, concediéndonos cálida y parabólicamente el decidir si queremos ser dinosaurio, pterodáctilo, delfín u hombre<sup>8</sup>, e invitándonos a emprender un proceso de adaptación que han dado en llamar de "tercera vía", variante más gradual y menos "extremista" que la impuesta a la postre por el Banco Mundial.

La tercera vía es la que se ha venido aplicando. El Banco Mundial no cede y en abril de 2003 publica un estudio denominado "*La educación Terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma*". Todos los gobiernos han ido diseñando las herramientas para acoger las recomendaciones del Banco Mundial, que ha buscado nuevos argumentos para nuevas recomendaciones: Introducción de las competencias laborales, la normalización, la certificación de competencias, la estructuración de SISTEMAS NACIONALES - de Formación Profesional, de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, de Capital Humano, de Educación Terciaria y de cualificaciones asuntos estos que han sido implantados a través de los Planes Nacionales de Desarrollo y de la política pedagógica institucional y desde el quehacer impuesto del SENA.

---

<sup>7</sup> Ibid, "Resultados principales de la experiencia colombiana", numeral 1.

<sup>8</sup> Memorias del seminario "Formación Profesional: fundamento para la productividad y la competitividad", SENA, Bogotá, diciembre 9 y 10 de 1999.

## EL "ENFOQUE" DE LAS COMPETENCIAS LABORALES.

Como quien no quiere la cosa, nuestro Estatuto de la Formación Profesional introdujo en el punto 1.4 de características LAS COMPETENCIAS LABORALES. Definió como una de sus características, *que el diseño curricular es en función de competencias.*<sup>9</sup> De allí a esta parte, sustentado en el carácter POLISÉMICO del término, su definición y aplicación ha ido variando de acuerdo con intereses específicos. En el 2004<sup>10</sup> el propio Director General afirmó en Medellín que las competencias hacían parte de la estrategia de ampliación de cobertura: *"En una formación por competencias laborales se está preparando a la persona para la competencia laboral (i), y en ese momento se debe enseñar únicamente lo que se requiere para que pueda desempeñarse competitivamente en la función productiva (ii). Así por ejemplo, si una persona se quiere preparar para arreglar frenos, pues seguramente la filosofía será muy importante, pero no le va a servir para arreglar frenos, que es lo que quiere aprender el estudiante (iii)"*<sup>11</sup>

Subyace la propuesta entonces, de sacrificar las "áreas relacionadas" y de las "humanidades"

La implantación del cuestionado y "novedoso enfoque" se acometió en el SENA bajo la simulación de la participación, pero en realidad fue la intimidación y la imposición orquestada desde la Dirección de Formación Profesional, con una estridente propaganda de fondo, jugosamente financiada por la Dirección General, para hacer creer que se trataba de un necesario CAMBIO PEDAGÓGICO que superaba la enseñanza y generaba la autonomía del aprendiz.

Van quedando atrás el galimatías y las discusiones semánticas que se pretendían conceptuales y en las que, se acudía casi siempre a invocar desde las definiciones del Larousse hasta las fuentes etimológicas del término "competencia" y no pocas loas de los "cientistas de la educación", defendiendo en teoría el nuevo recetario.

Así, quienes pretendieron justificar el "nuevo enfoque", ya han perdido lustre, las ejecutorias superaron los discursos semánticos y demagógicos y, revelaron que en efecto, la formación basada en competencias laborales no deviene en calidad y comportan un enfoque reduccionista de la formación, que no corresponden a la cacareada "polivalencia" con que se vendió y que concurren al objetivo de abrir

---

<sup>9</sup> "Los diseños curriculares expresan competencias adquiridas y las naturales del trabajador en un ambiente productivo; Se organizan en torno a la competencias laborales detectadas y sistematizadas en el análisis ocupacional; explicitan los conocimientos, habilidades, destrezas, comportamientos, actitudes y valores tipificados en un perfil ocupacional necesario para su desempeño idóneo y creativo más allá de un empleo o puesto de trabajo determinado" SENA, ESTATUTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL DEL SENA. 20 DE MARZO DE 1997. P 17

<sup>10</sup> Déjame decirte No.1 de 2004. Órgano informativo "para los estudiantes"

<sup>11</sup> Numeración nuestra

espacios privados de negocios de certificación y ampliación de cobertura versión neoliberal mercantilista.

Con cierto aire empirista se ha dicho que la evidencia es el esplendor de la verdad.

El "Déjame decirte" de la administración Montoya en el gobierno de Álvaro Uribe sostenía muy campante que *"superamos la meta de formación de alumnos en un 116%: la meta era 1'950.000 alumnos y alcanzamos un poco más de 2'260.000, más de dos veces la cifra registrada en 2002, que fue de 1'076.000 alumnos"*. Lo trágico de esta farsa es que las estadísticas del SENA reportaban no "alumnos" sino certificados, la ampliación de cobertura (obtenida con un menor presupuesto, según se dijo) era conseguida a partir de una burda disminución en la duración de los cursos (en un tercio o en la mitad) y certificando los estudiantes tantas veces como módulos contenía el programa. Con esta artimaña, se multiplicó, más o menos por siete (7), el número de certificados, incremento que fue presentada fraudulentamente, como ampliación de cobertura.

La Dirección del SENA se comprometió públicamente a elevar aún más su "eficiencia" (formar 4'000.000 de personas en el 2006), decidió ensayar simulaciones más intrépidas, presentando como cursos lo que en realidad eran seminarios de menos de 30 horas, e incluir en tales reportes las charlas de una, dos y tres horas. Uribe fustigaba a Pastrana por formar en el SENA supuestamente, sólo 28.000 personas, comprometiese, el entonces candidato Uribe, a elevar tal cobertura a 150.000, personas/año, produciendo una "impresionante revolución educativa" (sic), revolución educativa de la que el SENA no ha podido escapar porque se asoció presupuesto y metas.

## **LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN.**

Los sistemas de formación presentan varios movimientos en el período del liberalismo financiero: De *SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL* a *SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO*, de *SISTEMA DE CAPITAL HUMANO* A *SISTEMA DE EDUCACIÓN Terciaria* y el hoy, *SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES*. Estos **SISTEMAS** son previamente justificados desde el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES<sup>12</sup>,

---

<sup>12</sup> El CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social fue creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de Planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

**EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL**, CONPES 2945 de 1997: Pretendía que el SENA lograra *"un posicionamiento estratégico en relación con tres de los sistemas nacionales que dirigen la competitividad del país, como son el de Innovación, el de Información para el Empleo y el de Formación Profesional."* Hasta este momento el SENA conserva su naturaleza diferenciadora.

**SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO**, CONPES Social 81 de 2004 La *Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el trabajo en Colombia* se concibió como una herramienta para adecuar el sistema educativo a los requerimientos de los tratados de libre comercio

*"En síntesis, el SNFT es un instrumento que permitirá al país avanzar en el desarrollo de la agenda interna para enfrentar los procesos de integración y tratados de libre comercio, en cuanto se refiere a: la definición de estándares o normas de competencia laboral requeridos para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores; la puesta en marcha de servicio de certificación de las competencias de los trabajadores; el diseño e inversión en programas para el fortalecimiento institucional de los actores del sistema; el mejoramiento de la pertinencia y calidad de la oferta de formación para el trabajo, la **flexibilidad en la administración de programas** mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar la cadena de formación y movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación; y la **ampliación de cobertura** para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado."* CONPES 81-2004

Este sistema implica la adecuación jurídica y, mediante leyes y decretos hacen cambios en nuestras normas marco de la educación. Con La ley 1064 de 2006 se pretendió desaparecer las diferencias entre la educación formal y no formal establecida en la ley General de educación. Se consideran para el trabajo y desarrollo humano - no formal- programas de la educación formal *de educación media técnica y los programas técnicos profesionales y tecnológicos de educación superior*. Por su parte, la formación profesional del SENA -entidad de educación no formal-, queda supeditada a las condiciones de los requisitos académicos y los ciclos propedéuticos.

*"Reemplácese la denominación de Educación no formal contenida en la Ley General de Educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 por Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano" Artículo 1*

*"El Estado reconoce la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano como factor esencial del proceso educativo de la persona y componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios. En consecuencia las instituciones y programas debidamente acreditados, recibirán apoyo y estímulo del Estado, para lo cual gozarán de la protección que esta ley les otorga." Art 2*

Además genera condiciones para incluir las instituciones privadas en la oferta de formación por competencias y obligar a los trabajadores a certificarse

permanentemente en competencias que tienen fecha de vencimiento, implanta un lucrativo negocio.

*"Las instituciones reconocidas como entidades educativas de educación no formal y de educación media técnica, las cajas de compensación familiar o las instituciones de educación no formal que éstas crean para prestar servicios de formación para el trabajo, las empresas que desarrollen procesos de formación organizados y sistemáticos para sus trabajadores actuales o potenciales". Decreto 2020 de 2006*

Los sistemas de educación terciaria y de cualificaciones nacen en los CONPES 3582 de 2009 y *CONPES 3674 - 19 del julio de 2010*  
El 3582 introduce el Marco Nacional de cualificaciones.

*"Los niveles del MNC ( MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES) no requieren necesariamente la obtención de títulos académicos (pregrado, máster o PhD) más cercanos a la enseñanza superior, ni se basan en la duración mínima de estudio en un establecimiento de educación superior reconocido o institución correspondiente, deben ser accesibles para todas las personas que cambian de especialidad o ramo, y para candidatos sin cualificaciones formales que pueden ser certificados. En este sistema, el SENA se convierte en actor clave llamado a jugar un papel fundamental ante estos nuevos retos.*

*El CONPES 3674 del 19 de julio de 2010 da lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano SFCH "es necesario promover políticas y estrategias que contribuyan a articular los distintos niveles de la formación del capital humano en el país".*

### **SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN TERCIARIA**

El Banco Mundial recomienda: *"Incrementar los esfuerzos para integrar plenamente al SENA, en el sistema de educación superior de Colombia y en la recopilación de datos, la presentación de informes y los sistemas de análisis de la educación superior" (BANCO MUNDIAL, 2012, pág. 344)* y así, sin un serio análisis de las realidades y necesidades del país, se adoptan las recomendaciones de la OCDE a través del contenido del Artículo 58 del PND<sup>13</sup> que creó el Sistema Nacional de

---

<sup>13</sup> **LEY 1753 DE 2015, Artículo 58.** *Sistemas Nacionales de Educación. Créese el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización. La construcción de este sistema no modifica lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 213 de la Ley 115 de 1994. Créese el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (Sisnacet), como instancia de integración y coordinación de los organismos, estrategias e instrumentos de educación terciaria, cuyo objeto es asegurar y promover la calidad de la misma. Créese el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), como un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes en un esquema de niveles de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas. Créese el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC, con la finalidad de afianzar los procesos de aseguramiento de la calidad, acompañar la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones, flexibilizar la oferta educativa, lograr la integración entre los diferentes tipos de educación (formal y para el trabajo y el desarrollo humano), generar integración entre los diferentes niveles (básica primaria, básica secundaria,*

Educación Terciaria (SNET), el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (SISNACET), el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), y que le encomendó construcción y reglamentación al Ministerio de Educación que fungiría como ente rector dando paso a una tipología de institucionalidad formativa en la que función ejecutora queda en instituciones sin autonomía doctrinal y que en la práctica comporta una amplia reforma de la educación superior, de la educación técnica y tecnológica, y de la ya golpeada Formación Profesional que aún imparte el SENA.

Lo más cínicamente es que el gobierno de Santos, pasando por encima de cualquier racionalidad, para instalar el modelo auspiciado por la OCDE buscó la aprobación vía "Fast Track" de un decreto reglamentario del Sistema Nacional de Educación Terciaria, invocando los acuerdos de la Habana y el bienestar de los campesinos colombianos.

Finalmente, el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018- 2022 en su artículo 114 crea el **SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES**. Ley 1955 de mayo 2019

*"Se crea el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias laborales, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC."*

---

*media, educación para el trabajo y el desarrollo humano, y superior), mejorar las capacidades para enfrentar las pruebas nacionales e internacionales y afianzar las relaciones entre el sector educativo y el sector productivo. **Parágrafo 1°.** Las mallas de equivalencias serán el instrumento que permita el tránsito entre instituciones y niveles educativos en el SNATC. La transparencia de las equivalencias del SNATC dependerá de la concentración de la información desde un único sistema de información, accesible a todos los ciudadanos y que garantice la superación de la ambigüedad y parcialidad en los datos existentes. **Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, construirá y reglamentará el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), y el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria. El MNC y el SNATC se implementarán de manera paralela, y con integración a los Sistemas de Información. **Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, presentará cada dos (2) años a las Comisiones Sextas del Congreso de la República un informe sobre los diferentes avances y logros del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), del Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (Sisnacet) y del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC).*



Así que, la reciente propuesta de ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL y la creación de la Dirección de Competencias Laborales y Cualificaciones, no se sustenta sólo en necesidades de la operación de la entidad, sino que abarca tópicos relacionados con las funciones, objetivos y misión institucional, con la política de formación, la certificación y los enfoques pedagógicos y metodológicos.

En conclusión, un significativo referente histórico y político para la clase trabajadora colombiana es el determinante papel que ha jugado en el "sector laboral" del país, los trabajadores y aprendices del SENA desde 1957, en la concepción y desarrollo de una entidad de formación profesional gratuita, con población objeto determinada, autonomía, patrimonio propio y ejecución directa. La FPI fue elevada a rango constitucional en la Carta Magna de 1991, como consecuencia del complejo proceso de Asamblea Nacional Constituyente; desde la década de los noventa, las medidas sobre el SENA han comprometido más de cinco millones de firmas, entre la Iniciativa Legislativa Popular y los memoriales presentados (cosa que no ha ocurrido con ningún otro asunto tratado en el Congreso de la República); que reclaman y suscitan numerosas sesiones del parlamento para motivar la defensa y el trámite de leyes que respeten su misión, presupuesto y autonomía, amén de los muchos foros, eventos y vigorosas movilizaciones, algunas de las cuales han sido brutal y constantemente reprimidas.

Amparo Sandoval Lasso

*EQUIPO PEDAGÓGICO JUNTA NACIONAL DE SINDESENA*

*Bogotá, 30 de septiembre de 2019*