

# 6. EL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN COLOMBIA y la discusión sobre las contribuciones parafiscales al servicio nacional de aprendizaje (SENA)

*Jaime Ramírez Guerrero*

## INTRODUCCIÓN

Para abordar de manera panorámica el tema del financiamiento de la formación profesional en Colombia, el presente documento abre inicialmente su perspectiva, utilizando el concepto más amplio de “formación para el trabajo” y ofrece una reseña general de la base institucional y la oferta de servicios asociada al mismo. Una vez cumplido ese objetivo, se concentra la atención en el tema del financiamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad pública cuyos recursos provienen principalmente de una contribución parafiscal pagada por las empresas. El SENA es el sistema institucional más importante de la formación para el trabajo en Colombia, tanto desde la perspectiva de su cobertura poblacional como de la masa de recursos financieros que involucra.

Como se sabe, este tipo de institución y tal tipo de financiamiento son ampliamente discutidos en la actualidad. Colombia no es la excepción, y en los años recientes la discusión se ha centrado en el paradigma de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, de su financiamiento y del papel que debería jugar el SENA dentro del mismo. Por ello, se ha incorporado información acerca del estado de esta discusión y sobre las últimas definiciones políticas gubernamentales al respecto. Se trata de un material eminentemente informativo, y por ello las conclusiones y recomendaciones se dejan al lector.

Este trabajo fue encargado por la OIT-Servicio de Políticas de Formación Profesional en Ginebra (Suiza) y por Cinterfor/OIT, en Montevideo. El autor agradece sinceramente la consideración que se le otorgó por ambas instituciones al hacerle tan interesante encargo. Igualmente, agradece la cooperación recibida de Oscar Castro, quien aportó gran parte de la información y mucho del análisis, aunque la responsabilidad por los errores y omisiones del producto final es de su exclusiva responsabilidad.

## 1. COMPOSICIÓN Y COBERTURA DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA

La oferta de formación para el trabajo en Colombia, vista en un sentido amplio,<sup>1</sup> está conformada por los siguientes cuatro grandes conjuntos:

- a) La formación profesional que es ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución pública del llamado “modelo S” o “modelo IFP” latinoamericano, adscrita al Ministerio de Protección Social.<sup>2</sup>
- b) La educación impartida por instituciones públicas o privadas bajo el ámbito institucional del Ministerio de Educación Nacional, orientadas al mercado laboral en modalidades expresamente definidas para este fin, bajo esquemas propedéuticos por ciclos tecnológicos (media técnica, técnica profesional y tecnológica).
- c) La capacitación no formal, bajo responsabilidad de las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación. Aunque existen instituciones públicas especializadas, la mayor parte es ofrecida por entidades privadas que responden a dinámicas de mercado orientadas a satisfacer las demandas de individuos y empresas, generalmente a través de cursos cortos.
- d) La capacitación en empresa, por la que entendemos la instrucción ofrecida por los empleadores a sus trabajadores mediante procesos estructurados orientados a objetivos de productividad y competitividad. Puede ser ejecutada directamente por las empresas u obtenida a través de proveedores especializados, generalmente del mercado de la capacitación no formal.<sup>3</sup>

Es muy difícil, dada la insuficiencia de información disponible, la variedad de unidades de medida involucradas y la gran heterogeneidad de duraciones, intensidades y contenidos, presentar un panorama coherente de coberturas cuantitativas; sin embargo, existe una fuente que nos permite una visión aproximada de la presencia de este tipo de instituciones en la satisfacción de la demanda poblacional. Se trata de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV), realizadas pe-

1 Definida como el conjunto de acciones estructuradas dirigidas a preparar a la fuerza de trabajo para su ingreso y evolución en el mercado laboral.

2 El Ministerio de Protección Social, creado en 2002, integra los anteriores Ministerios de Salud, y de Trabajo y Seguridad Social (a este último estaba adscrito el SENA anteriormente).

3 Muchas instituciones del grupo de educación formal ofrecen también programas de capacitación laboral no formal.

riódicamente por el DANE,<sup>4</sup> que entre otros aspectos, miden el consumo de capacitación laboral.

Según la ECV del año 2003,<sup>5</sup> en Bogotá (la ciudad capital de Colombia) una gran parte de los individuos que recibieron capacitación para el trabajo en el año anterior lo hicieron en la misma empresa donde se desempeña o desempeñaba el individuo (25,6%); el 16,9% de las personas ha tomado o toman cursos en el SENA; un 9% ha tomado los cursos en otras instituciones públicas (por descarte, puede asumirse que se trata principalmente de entidades del sector formal de la educación, que como se mencionó antes, ofrecen capacitación no formal); el 8,5% ha tomado los cursos en otra empresa y un 40% ha tomado los cursos en instituciones privadas de capacitación no formal. Si agrupamos las categorías “empresa actual” con “otra empresa”, la lectura es más sencilla: aproximadamente tres de cada diez personas que reciben capacitación la obtienen en las empresas; otras tres hacen uso de la oferta pública –incluyendo la del SENA–; y cuatro, pagan el servicio en el mercado privado.

Volviendo sobre la oferta, la principal característica de este universo de instituciones y modalidades, es un alto nivel de dispersión, heterogeneidad y falta de interrelación. En el terreno de la formación y capacitación laboral entendida como educación no formal, no existe un sistema de equivalencias que permita a los individuos moverse entre diferentes modalidades e instituciones y el mundo laboral. En la educación formal sólo recientemente, con la Ley 749 de 2002, se estructuró una serie de modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, que permite a las instituciones desarrollar programas hasta el nivel profesional a través de ciclos propedéuticos.

Una buena parte del problema se encuentra en la regulación del sistema. En la actualidad, las funciones de definición de políticas y de inspección, vigilancia y control de la oferta están totalmente dispersas: la educación básica y media técnica es dirigida por el Ministerio de Educación Nacional (MEN); la educación y formación profesional no formal es regulada por las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales;<sup>6</sup> la formación profesional SENA, por el Ministerio de Trabajo; la educación técnica y tecnológica superior por el Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior (–ICFES–, ahora vinculado al MEN); y la capacitación de origen empresarial por el SENA y el Ministe-

4 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

5 DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003, Resultados para el Distrito Capital, s.f., datos procesados para el SENA.

6 Las expresión “distritales”, se aplica en Colombia a municipios o grupos de municipios, que cuentan con un estatus jurídico especial, el de “Distrito Capital”, “Distrito Turístico”, etc.

rio de Trabajo. Además, diversos ministerios y agencias sectoriales intervienen en procesos relacionados tales como los de transferencia de tecnología.

Lo anterior explica que desde hace varios años en el país se haya planteado la propuesta de generar un sistema nacional de formación para el trabajo, sin que en la práctica se hubieran logrado avances concretos, lo que probablemente se explica en gran medida por la no siempre explícita interrelación conceptual e instrumental de este asunto con el de la discusión acerca de los recursos del SENA, tema que tradicionalmente toca sensibilidades políticas e institucionales sensibles. Sin embargo, recientemente se ha producido un hecho normativo que puede tener un importante impacto en ambos asuntos – a pesar de que persiste el problema de la confusión entre ambos objetivos.

## 2. EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (SNFT)

Después de intensas consultas intergubernamentales y con actores sociales relacionados, el gobierno expidió el documento CONPES<sup>7</sup> N° 81 de julio de 2004, que define al sistema como “una estructura articuladora de la oferta de formación para el trabajo, conformada por gremios, empresas, organizaciones de trabajadores, entidades de formación para el trabajo o de educación no formal, cajas de compensación familiar, entidades de educación media, técnica profesional, tecnológica, universidades y entidades gubernamentales, siempre y cuando desarrollen programas de formación para el trabajo y/o de formación continua debidamente acreditados en el marco del SNFT, tomando como referente las normas de competencia laboral colombianas, con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país”.<sup>8</sup>

El mismo documento plantea que el SNFT impulsará la conformación de redes de entidades de formación, a las que se prestarán servicios de información proveniente del Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano (que tiene como base el Servicio Público de Empleo del SENA), de normas de competencia laboral y titulaciones, de transferencia de metodologías, de asistencia técnica y ases-

7 Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): la instancia gubernamental más alta en políticas de desarrollo. Es presidido por el Presidente de la República y está conformado por los principales ministros en las áreas económicas y sociales. Su Secretaría Técnica está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (organismo equivalente al Ministerio de Planificación en otros países).

8 Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 81, julio 2004.

ría pedagógica, de formación de formadores, y de un programa nacional para la implementación de sistemas de gestión de la calidad.

Las líneas de acción planteadas para la consolidación del SNFT y el desarrollo de la política pública de formación para el trabajo son:

- La definición de estándares o normas de competencia laboral requeridos para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores en el ámbito local, nacional e internacional.
- La flexibilidad en la administración de programas mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar el desarrollo a la medida de programas para satisfacer las necesidades del sector productivo y la movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación.
- 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 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.

Los componentes funcionales previstos para el SNFT son:

- **Acreditación de entidades y programas:** encargado del reconocimiento de la calidad de los oferentes de formación para el trabajo y de los programas de cada uno de ellos, en términos de estructuras curriculares, metodologías de enseñanza, aprendizaje y evaluación; medios y recursos tecnológicos y didácticos; capacidad instalada; perfil de los docentes y modelo de gestión educativa definidos en el marco del SNFT.
- **Pertinencia:** encargado de gestionar y analizar de manera permanente con el sector productivo la información sobre situación y tendencias de oferta y demanda laboral, y sobre las perspectivas de desarrollo económico del país para determinar líneas de política en materia de oferta de formación para el SNFT.
- **Normalización:** encargado de identificar en coordinación con el sector productivo, las necesidades de capacitación de su recurso humano y de establecer a partir de ellas, las normas de competencia laboral para las diferentes áreas de desempeño de los procesos productivos, que sirvan de referente para el diseño curricular y para la certificación de las competencias laborales de los trabajadores.

- **Formación:** configurado por la oferta de formación para el trabajo, entendida como aquella ofrecida por el SENA, las entidades de educación no formal, las cajas de compensación familiar y empresas e instituciones de educación superior, en cuanto tengan oferta de formación para el trabajo y/o de formación continua o de recalificación de trabajadores vinculados a las empresas.
- **Certificación de competencias laborales:** encargado del reconocimiento de la competencia de los trabajadores para el desempeño laboral a partir de las normas de competencia laboral, independientemente de dónde y cómo se haya adquirido.

En cuanto a la organización institucional del SNFT, el documento en mención plantea lo siguiente:

- **Lineamientos de política:** quedan en cabeza del Ministerio de la Protección Social (MPS) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), teniendo en cuenta las propuestas provenientes del SENA. El Consejo Directivo Nacional del Servicio de Aprendizaje SENA, actuará como órgano consultivo de dichos lineamientos.
- **Regulación:** en cabeza del MPS y del MEN en lo que compete a cada uno. Estos ministerios deben trabajar coordinadamente en la definición de criterios y políticas de regulación.
- **Acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo:** será responsabilidad del MPS, en coordinación con el MEN. El MPS buscará los mecanismos convenientes para involucrar al sector productivo en este proceso.
- **Pertinencia de la oferta de formación:** la definición de los lineamientos de política sobre pertinencia estarán en cabeza del MPS, teniendo en cuenta las recomendaciones del sector empresarial sobre este particular. La operación del mismo será responsabilidad del SENA, a través de las mesas sectoriales y otros mecanismos que considere pertinentes.
- **Normalización de competencias laborales:** en cabeza del SENA, a través de las Mesas Sectoriales, y con la aprobación del Consejo Directivo Nacional del SENA de las Normas de Competencia Laboral Colombianas y las Titulaciones de las mismas.
- **Evaluación-certificación de competencias laborales:** la certificación de competencias de los recursos humanos del país será realizada por el SENA y los

Organismos Certificadores acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), de acuerdo con las normas de competencia laboral colombianas.

- 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 continuada.

Probablemente el efecto más importante del CONPES 81 en la estructura institucional de la formación para el trabajo en Colombia, que significa una ruptura fundamental con respecto a anteriores versiones del SNFT, es la entrega al Ministerio de Protección Social de las funciones de política, regulación, acreditación y pertinencia, que antes estaban –en la práctica– en cabeza del SENA. Este nuevo rol del MPS dentro del SNFT, que deberá implementarse de manera gradual, se añade a la paulatina pérdida de la autonomía del SENA en el direccionamiento de sus recursos, causada por la intervención de las autoridades económicas en los procesos de consolidación del presupuesto nacional y de manejo de las políticas macroeconómicas.

Se volverá más adelante sobre este último asunto, así como sobre los efectos previsibles de otra definición política del CONPES 81, por la que se obliga al SENA a dedicar un porcentaje gradualmente incremental de sus recursos, a la contratación de otros oferentes de formación profesional.

A continuación, después de una breve revisión del panorama general del financiamiento a la formación para el trabajo en Colombia, se presentará un análisis detallado del comportamiento, fuentes y usos del financiamiento actual del SENA.

### 3. PANORAMA GENERAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA

Según el informe<sup>9</sup> de la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional creada como grupo consultivo temporal por el Gobierno de Colombia en 1999, fueron identificadas cinco fuentes de financiamiento de la formación para el trabajo en Colombia:

- Los recursos públicos que se asignan para las instituciones de nivel medio y postsecundario, dentro del sistema educativo formal, tanto del presupuesto nacional como de los de los gobiernos territoriales.
- Los recursos parafiscales originados en las contribuciones del 2% de las nóminas de las empresas privadas y el 0,5% de las entidades y empresas oficiales, que actualmente son asignados al SENA.
- Los gastos de los individuos y sus familias a través del pago de matrículas en instituciones privadas de educación técnica, tecnológica y formación profesional.
- Los recursos que asignan las empresas para procesos de capacitación de sus trabajadores, más allá de su contribución obligatoria.
- Los recursos internacionales que se captan por vía de procesos de cooperación pública y privada.

Al igual que se constató con referencia al análisis de coberturas poblacionales, la insuficiencia, la dispersión, la heterogeneidad de unidades de medida y de tiempo en la información disponible impiden realizar una cuantificación razonablemente sustentable de las anteriores fuentes de financiamiento, excepto para las del SENA. Por esta razón, y porque esta entidad es el actor más importante en el panorama nacional de la formación para el trabajo (excluyendo la educación formal), a continuación el estudio se enfoca en el análisis de su financiamiento.

---

9 “Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo. Una propuesta para Colombia”, Informe de la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional, Bogotá, 2000.

#### 4. EL FINANCIAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

##### A) Los ingresos

El 80% del financiamiento del SENA proviene de la contribución parafiscal, pero también cuenta con ingresos por otros conceptos. A continuación se presentan los distintos rubros de ingresos según la clasificación utilizada por los informes oficiales de la institución:

a) Los ingresos corrientes, provenientes de fuentes relativamente convencionales como son la venta de bienes y servicios producto de actividades de formación y servicios tecnológicos, los ingresos por donaciones de terceros, etc., pero que incluyen dos fuentes que corresponden a arreglos innovadores asociados a la obligación legal de contratar jóvenes aprendices que tienen las empresas en Colombia. Ellos son:

- Los aportes patronales al Fondo de la Industria y de la Construcción (FIC):<sup>10</sup> estos ingresos corresponden a los aportes que además de los parafiscales realizan los empleadores de la industria de la construcción al SENA para reemplazar los ingresos por aprendices que no son contratados dada la inestabilidad de la nómina de esta industria. Con estos ingresos el SENA cubre los costos de formación de nueva mano de obra para el sector de la construcción.
- La monetización de la cuota de aprendices,<sup>11</sup> que se genera cuando los empleadores no cumplen (parcial o totalmente) con la cuota de aprendices que por ley deben contratar, y pagan al SENA un salario mínimo legal vigente por cada aprendiz que no fue contratado. Cabe resaltar que de estos ingresos, el 80% se destina al Fondo Emprender, y el 20% restante es para apoyos de sostenimiento a los alumnos de bajos recursos. Estos dos últimos mecanismos serán explicados más detalladamente en la sección referente al impacto de la reciente reforma laboral en las finanzas del SENA.

10 La ley 2375 de 1974 exonera a la industria de la construcción de contratar aprendices. En su lugar, creó el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción, a cargo de los empleadores del sector, quienes deberán aportar cada mes un salario mínimo por cada cuarenta trabajadores contratados. El SENA administra el Fondo con la asesoría de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), organización de los empresarios del sector; con cargo a él se atiende el pago de la proporción salarial que correspondencia a los alumnos-aprendices del ramo.

11 Ley 789 de 2002, Artículo 34.

b) Los ingresos denominados “recursos de capital”, que se refieren a los rendimientos financieros, producto de la administración financiera de los fondos y las disponibilidades de tesorería, así como a los provenientes de la venta de activos de la entidad.

c) El tercer y gran rubro de ingresos lo constituyen las contribuciones parafiscales. Éstas provienen de los aportes que los empleadores hacen para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores,<sup>12</sup> cuyo valor es del 0,5% de los salarios y jornales mensuales para las empresas públicas y del 2% para las empresas privadas.<sup>13</sup> El monto total de ingresos para el SENA, provenientes de esta fuente, oscila anualmente entre el equivalente de US\$ 350 y 400 millones, dependiendo del ciclo económico y de la tasa de cambio peso/dólar.

El peso de los recursos provenientes de la contribución parafiscal dentro de los ingresos del SENA se mueve no solamente por efecto de su mayor o menor recaudo anual, sino también según la masa de recursos provenientes de otras fuentes, pero en términos generales ha venido disminuyendo en los últimos años, aunque sin perder su preponderancia (ver Gráfico 1). Mientras en 1997 era del 89,59%, durante la vigencia 2004 fue del 74,37%, y el dato más bajo reportado en ese período fue en 2001 cuando la participación fue del 71,01%, debido a que por disposiciones del gobierno y con el fin de disminuir la deuda pública interna, el SENA redimió un importante monto de inversiones financieras, generando un ingreso extraordinario en el rubro de recursos de capital. Es evidente que los recursos de tesorería generan cada vez más ingresos en términos absolutos y relativos, lo que indica que crónicamente el SENA está generando superávit presupuestales y de caja; este fenómeno alimentó recientes decisiones políticas dirigidas a abrir la gama de canales institucionales para la ejecución de los recursos de la entidad.

## **B) Los egresos**

Dado que el SENA es un establecimiento público del orden nacional, debe presentar anualmente ante las entidades económicas competentes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, el anteproyecto de presupuesto, con la proyección de ingresos y gastos de la entidad. Este anteproyecto es integrado con el de las restantes instituciones gubernamentales para definir el Presupuesto General de la Nación, fijando techos de gasto para

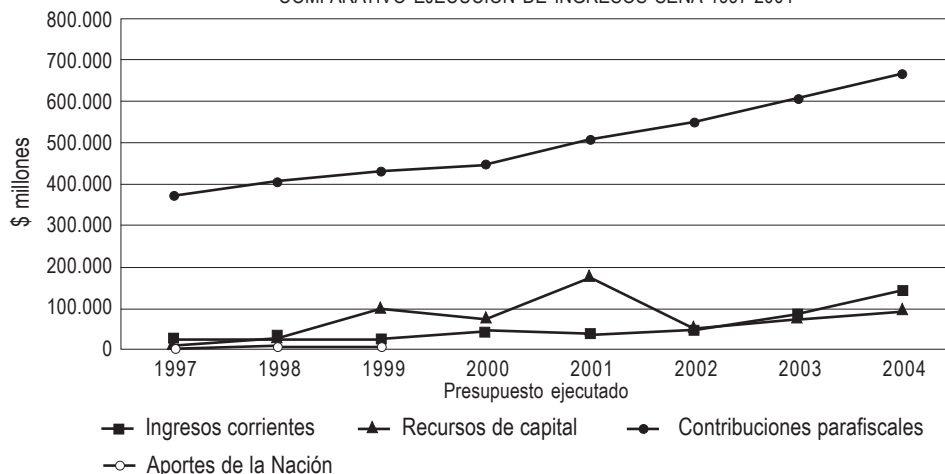
12 Esta contribución parafiscal existe desde la creación del SENA en 1957, pero su reglamentación fue actualizada mediante la Ley 119 de 1994.

13 La contribución del sector privado genera más del 90% de los ingresos por contribución parafiscal.

**Gráfico 1**

Ingresos del SENA por categorías de ingreso, 1997-2004 (\$ corrientes)

COMPARATIVO EJECUCIÓN DE INGRESOS SENA 1997-2004



Fuente: SENA (ver Anexo 1).

controlar el déficit fiscal agregado. Tal práctica, en el caso del SENA, se adiciona al superávit crónico por razones endógenas, ya mencionado, y ha provocado una intensa discusión de política fiscal, especialmente porque desde el año 2002 el Ministerio de Hacienda no ha devuelto a la entidad sus recursos excedentes, con lo que de hecho se ha roto la tradicional concepción de autonomía en la aplicación de los recursos parafiscales.

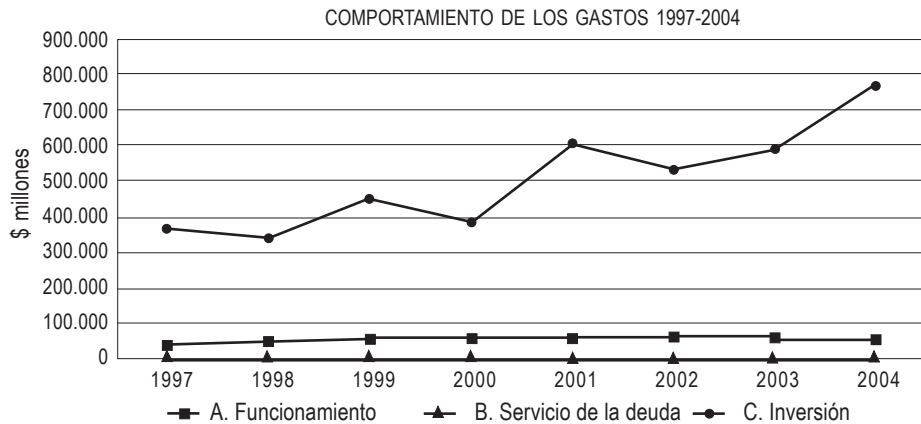
Sin entrar en esa discusión, para los fines del presente documento basta con anotar que este fenómeno se complementa con las recientes decisiones de traspaso al Ministerio de Protección Social de las funciones que antes detentaba el SENA en el terreno de las políticas y la regulación de la formación profesional, con lo que paulatinamente se ha consolidado la pérdida de autonomía operativa y financiera que fue consustancial al modelo IFP en sus orígenes. Así, además de las restricciones de equilibrio fiscal antes mencionadas, el presupuesto de inversión del SENA debe estructurarse con base en proyectos precalificados en el Banco de Programas y Proyectos del Departamento Nacional de Planeación (BPIN).

En el presupuesto del SENA los egresos se clasifican en tres grandes rubros: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Dentro del concepto de inversión se incluye todo gasto –y toda inversión física asociada– **destinado a la prestación de los servicios de la entidad**. A su vez, el gran rubro de inversión

se diferencia en tres grandes categorías: a) las que configuran acciones directas de formación profesional; b) las que son de apoyo a la formación; c) las que dan cumplimiento a acciones especiales definidas por obligación legal, como son el “Apoyo a iniciativas Empresariales Fondo Emprender”, el “Reembolso de Aportes Parafiscales”, y la “Implantación de Programas para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico Productivo”, que se explican más adelante.<sup>14</sup> La Tabla 1 expone más detalladamente la estructura de rubros de inversión del SENA.

El gran rubro de gastos de inversión constituía tradicionalmente cerca del 90% del presupuesto de egresos del SENA, y correspondientemente los gastos de funcionamiento se movían entre el 10 y el 12%.<sup>15</sup> Sin embargo, este último rubro redujo su participación al 6% en el año 2004, en lo que es sin duda un impresionante efecto de los procesos de reestructuración y racionalización institucional implementados a partir de ese año.<sup>16</sup> En el Gráfico 2 puede observarse la evolución de los tres grandes rubros de gasto del SENA entre 1997 y 2004.

**Gráfico 2**  
Evolución de los egresos del SENA por categorías de gasto 1997-2004  
(\$ corrientes)



Fuente: SENA (ver Anexo 2).

14 Es importante anotar que los proyectos de inversión son siempre de carácter nacional, aunque se ejecuten en unidades operativas territoriales o sectoriales. Al respecto, cabe recordar que el SENA está organizado en una Dirección General, 33 direcciones regionales y cuenta con 114 centros de formación.

15 El nivel de endeudamiento del SENA es insignificante, con lo que la participación del rubro de servicio de la deuda no supera el 0,03% durante el período 1997-2004.

16 Aunque se podrían discutir ciertos tecnicismos contables, su efecto no cambia sustancialmente esta percepción.

**Tabla 1**  
Estructura de rubros de inversión del SENA

<p><b>Proyectos directos a formación</b></p>	<p>Administración educativa Fondo industria de la construcción Capacitación docentes, asesores Capacitación en centros agropecuarios y mineros Capacitación en centros industriales y de la construcción Capacitación en centros de comercio y servicios Capacitación en centros multisectoriales Producción de centros Diseño curricular Innovación y desarrollo tecnológico productivo Apoyos de sostenimiento Jóvenes en acción (rurales)</p>
<p><b>Proyectos de apoyo a la formación</b></p>	<p>Construcciones Equipos Desarrollo empresarial Intermediación Empleo Normalización y certificación de competencias laborales Promoción Recaudo Aportes</p>
<p><b>Proyectos de ley</b></p>	<p>Fondo Emprender Innovación y desarrollo tecnológico productivo Implementación Reembolso Aportes parafiscales</p>

El Anexo 2 muestra en detalle la composición del gasto del SENA. Sin considerar aspectos de codificación o técnica contable, llama la atención la variedad de modalidades a través de las que el SENA ejecuta su inversión social, pero para los fines del presente documento nos detendremos sólo en el rubro “Centros de Formación Profesional e Innovación y Desarrollo Tecnológico”. Éste nace con la Ley 344 de 1996 artículo 16, el cual establece que “de los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo”.

La Ley autoriza al SENA a ejecutar directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o a realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades. De hecho, el 25% de los

recursos que se presupuesten para innovación y desarrollo tecnológico,<sup>17</sup> debe trasladarse al Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (CONCIENCIAS).<sup>18</sup> Llama la atención la rigidez que este tipo de normas genera en la administración institucional, pero probablemente a ella se llegó, en gran medida, como resultado de la crónica situación de superávit sobre la que se comentó anteriormente.

## **5. IMPLICACIONES DE LA LEY 789 DE 2002 (REFORMA LABORAL) EN EL FINANCIAMIENTO DEL SENA**

Dos años después de implementada la Reforma se comienzan a conocer sus primeros resultados, registrados en varios estudios. De ellos, a continuación, se anotan los que tienen efectos en el financiamiento del SENA: la devolución de aportes parafiscales para las empresas que adelantan en forma directa el proceso de capacitación de sus aprendices, la flexibilización del contrato de aprendizaje y las exenciones parafiscales para la promoción del empleo.

### **a) Reembolso de aportes parafiscales**

Este aspecto tiene una relevancia especial pues la reforma en su Artículo 38 (Anexo 3) permitió a las empresas financiar con recursos parafiscales sus propias iniciativas de capacitación, previa autorización del SENA. Esta innovación es considerada un primer paso hacia la reforma del financiamiento y la provisión de capacitación laboral en Colombia, y se fundamenta en el reconocimiento de que la mayoría de las empresas realiza actividades de capacitación (58,2%) pero sólo una fracción menor (6,9%) utiliza para este efecto los recursos parafiscales que ellas mismas han canalizado hacia el SENA. Este resultado parece tener que ver más con el desconocimiento sobre esta posibilidad que con la injerencia regulatoria por parte del SENA.<sup>19</sup>

### **b) Flexibilización y monetización del contrato de aprendizaje**

Como respuesta al deterioro de las tasas de desempleo de jóvenes y trabajadores no calificados, la Ley hizo dos modificaciones fundamentales al contrato de aprendizaje (Artículos 30 a 39 de la Ley 789 de 2002). Por un lado, redujo los

17 El 25% del 20%.

18 Ley 812 de 2003, artículo 75.

19 Jairo Núñez Méndez, "Éxitos y fracasos de la Reforma Laboral", Universidad de los Andes (borrador para comentarios), diciembre de 2004.

costos alrededor de un 44% al reducir el salario al 50% del mínimo legal en la fase lectiva y al 75% en la fase práctica, y al no obligar al empleador a efectuar los pagos de cotización en pensiones. Por otro lado, el contrato de aprendizaje se vuelve una obligación para las empresas con más de quince empleados, pero su naturaleza deja de ser laboral por lo que el trabajador no recibirá prestaciones, con excepción de los pagos a salud y riesgos profesionales. El impacto sobre el empleo de estas modificaciones puede ser calculado directamente ya que el SENA lleva un registro de los aprendices colocados anualmente. Hay pleno consenso de que éste ha sido uno de los mecanismos más positivos de la reforma en cuanto a la generación de empleo.<sup>20</sup>

El aumento de los contratos de aprendizaje indica que las normas aprobadas tuvieron un impacto sustancial. Es difícil, sin embargo, precisar si este aumento es explicado primordialmente por la disminución en la remuneración exigida a los aprendices, o por la imposición de una cuota de aprendices a las empresas. Algunos observadores opinan que, debido a que tanto la cuota de aprendices como su monetización son función directa del tamaño de la nómina de las empresas, esta parte de la reforma introdujo implícitamente otro impuesto a la nómina, el cual viene a sumarse a los ya existentes y puede tener efectos adversos sobre la generación de empleo<sup>21</sup>.

La evolución de los contratos de aprendizaje entre el año previo y el año posterior a la reforma fue notable. El número de contratos se incrementó 89% entre 2003 y 2002. De un total de 30.128 contratos de aprendizaje registrados en 2002, se pasó a un total de 56.847 en 2003. De este número, 10.167 contratos (aproximadamente 18%) correspondieron a alumnos capacitados en instituciones diferentes al SENA. El número de cuotas reguladas se incrementó un 155% entre 2003 y 2002. De 34.000 cuotas reguladas en 2002, se pasó a 86.793 en 2003. De este número, 5.208 (aproximadamente un 6%) correspondieron a cuotas monetizadas, para un recaudo total de 12.461 millones de pesos, al que habría que sumar 3.503 millones por multas por no contratación.<sup>22</sup>

La monetización de la cuota de aprendices, dio como resultado la creación de otro proyecto de inversión: "Apoyo a iniciativas Empresariales mediante el Fondo Emprender (FE)" (Anexo 4), cuyo capital esta conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendices. A pesar de que se reconoce el eventual impacto de este mecanismo en la generación de nuevos puestos de trabajo, hay serias discusiones sobre la conveniencia de que el SENA desvíe la atención

20 Nuñez, op. cit.

21 Alejandro Gaviria, *Ley 789 de 2002, ¿funcionó o no?*, Universidad de los Andes, 2004.

22 Datos oficiales del SENA.

de su misión institucional y dedique parte de sus esfuerzos al manejo de actividades de inversión empresarial que son altamente especializadas.

La Tabla 2 presenta la información sobre el número de cuotas reguladas en las empresas, así como de los contratos de aprendizaje logrados. Definitivamente, la mayor ejecución se da durante el año 2003, en el cual se presentan incrementos del 155% y 110% respectivamente y aparece la nueva modalidad de pago, por parte de las empresas, de los contratos que efectivamente no realicen.

**Tabla 2**

Evolución de variables referentes al contrato de aprendizaje, 2000-2004

CONCEPTO	EJECUCIÓN								
	2000	2001	% inc. 01-00	2002	% inc. 02-01	2003	% inc. 03-02	2004	% inc. 04-03
Cuotas de aprendizaje regulados en las empresas	24.797	31.818	28%	34.082	7%	86.793	155%	94.515	9%
Alumnos con contrato de aprendizaje	34.456	31.862	-8%	33.337	5%	72.087	116%	74.265	3%
Empresas reguladas	9.735	9.735	0%	11.868	22%	19.733	66%	17.984	-9%
Cuotas de aprendizaje monetizada				5.000	100%	6.300	26%	8.500	35%
Valor monetización (millones de pesos)				\$15.936	100%	\$27.916	75%	\$37.500	34%

Fuente: SENA.

### c) Deducción de parafiscales (Anexo 5)

La misma Ley 789 determinó que a aquellas empresas que generaran empleos nuevos y vincularan personas entre de 16 y 25 años y mayores de 50, reinsertados, jefas de hogar, personas con disminución de su capacidad laboral, entra otras, quedarían exentas de pagar los aportes parafiscales al SENA, al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar.<sup>23</sup> No se ha estimado el impacto financiero que estas deducciones han tenido sobre los ingresos del SENA, pero en cualquier caso los estudios mencionados coinciden en su escepticismo sobre el efecto que ellas han tenido hasta ahora en la generación de empleo.

<sup>23</sup> Este conjunto de contribuciones parafiscales suma un 8% del valor de la nómina empresarial.

## 6. ALGUNOS ESCENARIOS PROPUESTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (SNFT) EN COLOMBIA

Como se ha mencionado, el tema del financiamiento de la formación para el trabajo (más concretamente, el del financiamiento del SENA por la vía parafiscal) es un asunto muy discutido por actores empresariales, académicos y gubernamentales en Colombia. A continuación, con ánimo puramente informativo, se presentan algunas de las propuestas que han circulado recientemente sobre el tema.

### a) La posición de los gremios económicos

La Asociación Colombiana de la Pequeña y la Mediana Empresa (ACOPI), propone establecer una tarifa diferencial que reduzca el aporte sobre el valor de la nómina, por ejemplo, con base en el número de trabajadores, las ventas y los activos, y que esto se complemente con estímulos tributarios para realizar gastos adicionales en educación y capacitación del recurso humano.<sup>24</sup>

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que agrupa a las empresas más grandes del sector manufacturero, propone la creación de un sistema nacional de formación profesional que permita a las empresas cumplir con los aportes sobre la nómina y con las obligaciones derivadas del contrato de aprendizaje, pero con libertad de elegir *“la mejor fórmula para capacitar a sus empleados, a través del SENA, de otras instituciones públicas y privadas o de sus propios programas de formación”*. Agrega que *“Con este esquema, cada empresario, en concertación con los trabajadores y con cargo a su aporte, o a un porcentaje de su aporte, puede elegir la institución de capacitación que mejor responda a sus intereses”* y que *“De esta forma se fortalecen las instituciones técnicas de mejor calidad y pertinencia y el SENA competiría en igualdad de condiciones con otras instituciones”*. Para estos efectos propone una transición gradual para que los empresarios puedan aumentar cada año el porcentaje del aporte que podrían aplicar en entidades distintas al SENA.<sup>25</sup>

En un sentido similar se pronuncia la Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX), al proponer que se exima a las empresas afiliadas de aportar la mitad de la contribución cuando realicen gastos en capacitación en otras organizaciones diferentes al SENA.<sup>26</sup>

24 La Asociación Colombiana de la Pequeña y Mediana Empresa (ACOPI), “Presentación en el Congreso PYME 98” (fotocopia), Cartagena, setiembre de 1998.

25 ANDI, op. cit.

26 Diario *La República*, “Plan exportador incluirá propuestas de empresarios”, Bogotá, 14 de octubre de 1998, p. 2.

Un prestigioso centro privado de investigaciones económicas y sociales, FEDESARROLLO, en el marco de un foro copatrocinado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), y teniendo como marco el análisis de las dificultades para generar empleo, propone disminuir gradualmente a lo largo de seis años la contribución del 2% para el SENA hasta ubicarla en un máximo del 0,8%, es decir el 40% del nivel actual, y reemplazar la diferencia con un incremento también gradual de la financiación proveniente del presupuesto central de la Nación.

b) La propuesta de la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional<sup>27</sup>

La Misión fue un cuerpo consultivo creado en 1988 por la Presidencia de la República y los Ministerios de Educación y Trabajo, con el objetivo de presentar propuestas al gobierno sobre la creación de un Sistema Nacional de Educación Técnica y Formación Profesional. Conformada por especialistas provenientes de ambientes educativo, empresarial y académico-investigativo, la Misión produjo un conjunto de recomendaciones de las cuales la más pertinente para los objetivos del presente estudio es la del Fondo Nacional de Formación para el Trabajo.

Este Fondo tendría las características de una cuenta constituida por las siguientes fuentes de financiación:

- La contribución parafiscal originada en los aportes del 2% sobre las nóminas de las empresas privadas y el 0,5% de las entidades oficiales, que actualmente se asignan al SENA.
- Los recursos públicos del orden nacional, departamental y municipal que se asignen al Fondo para proyectos específicos de formación para el trabajo dentro de los institutos de educación media y postsecundaria, que se ejecutarán con base en los reglamentos que orientan el desarrollo de las funciones del Fondo.
- Las donaciones que se puedan captar, tanto a nivel nacional como internacional.

Se propone que el Fondo se desarrolle en forma gradual, a partir de los recursos existentes en el fondo parafiscal que maneja actualmente el SENA, los cuales se transferirían de acuerdo con un plan de transición predeterminado.

El procedimiento recomendable sería fijar un plazo máximo para la transición completa, y generar una trayectoria gradual para la transferencia de recur-

---

<sup>27</sup> "Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo", Una propuesta para Colombia, Santafé de Bogotá, enero de 1999.

Los recursos del SENA al Fondo que permita a aquél adaptarse sin mayores traumatismos al nuevo esquema. El SENA, en lugar de administrar directamente la contribución parafiscal, recibiría recursos a través del Fondo, tanto vía asignaciones para inversión (oferta), como vía subsidios a la demanda, en competencia con otros posibles oferentes. Una propuesta en este sentido podría ser la indicada en el siguiente cuadro:

#### Esquema de transferencia de recursos del SENA al Fondo

Año	SENA	Fondo
1	98%	2%
2	90%	10%
3	85%	15%
4	70%	30%
5	50%	50%
6	25%	75%
7	0%	100%

Los recursos del Fondo estarían dirigidos a satisfacer las necesidades de capacitación de los sectores productivos aportantes, pero en términos de población debería estar abierto a toda la fuerza de trabajo, con prelación a los sectores que presentan mayores limitaciones de recursos y oportunidades.

El Fondo tendrá que apoyar financieramente al desarrollo de cuatro grandes tareas, en cumplimiento de los mandatos señalados por la Asamblea:

- Promover la creación y el funcionamiento de un Sistema Nacional de Acreditación de instituciones y programas de capacitación para el trabajo, como condición para acceder a sus recursos, que incluya tanto a las instituciones técnicas y tecnológicas del sistema educativo formal, como al SENA y otras instituciones particulares de capacitación y de educación no formal.
- Crear un “observatorio” de la formación para el trabajo, que haga un seguimiento continuo de instituciones, programas, egresados y de su ubicación en el mercado de trabajo, que permita evaluar la marcha de la educación técnica, tecnológica y la formación profesional en el país.
- Activar y ampliar un mercado amplio, flexible y competitivo de formación para el trabajo a través de subsidios a la oferta y a la demanda, en instituciones y programas acreditados de formación para el trabajo.
- Financiar el desarrollo de las actividades de la Dirección Ejecutiva del SNFPT, en cumplimiento de los lineamientos definidos por la Asamblea.

Los subsidios a la demanda deben tener en cuenta, tanto la capacidad de pago de los potenciales beneficiarios, como la pertinencia de los programas de formación hacia los cuales se orientan. El Fondo debería destinar parte de los recursos iniciales que reciba para campañas de promoción de la demanda y para fortalecer la imagen que en la sociedad deben tener la educación técnica, tecnológica y la formación profesional.

Los subsidios a la oferta deben orientarse al fomento de la inversión en capacitación de formadores e instructores en áreas técnicas, al equipamiento de talleres, laboratorios y aulas técnicas, y a la creación de nuevos centros de formación o institutos tecnológicos que sean estratégicos para el sector productivo, y que permitan ampliar las redes de oferta hacia regiones y municipios carentes de alternativas de formación para el trabajo. A estos recursos podrán acceder todas las instituciones de oferta acreditadas, con base en la calidad y pertinencia de los programas que piensan ofrecer.

La oportunidad que la Misión identificó con la creación del Fondo de carácter parafiscal para la financiación no sólo de las actividades del SENA, sino además de todos aquellos programas e instituciones que cumplan los requisitos de la acreditación, permitirá darle estabilidad al Sistema, independiente de los cambios políticos que se dan cada cuatro años en el Gobierno Nacional.

### **c) La propuesta del Departamento Nacional de Planeación (DNP)**

Para obtener el documento que finalmente aprobó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), para la consolidación del SNFT, fueron elaboradas y discutidas diferentes versiones, dentro de las cuales el DNP presentó un esquema de financiamiento para el Sistema, sustentado en una reorientación de los recursos de la parafiscalidad, que presentamos a continuación.

El punto de partida de la propuesta es que el SENA debe instigar la creación y fortalecimiento del mercado de capacitación, permitiendo la concurrencia de más actores para sus recursos.

#### **Objetivo de la propuesta**

Promover un incremento en los niveles de capacitación para el trabajo (hacia el óptimo social) en relación a lo que se esperaría que se diera sin la intervención del Estado.

#### **Premisas de la propuesta**

Los criterios con base en los cuales se fundamentan las premisas son de eficiencia:

- Se debe otorgar un subsidio de una magnitud que promueva la demanda de capacitación para el trabajo (hacia su óptimo social) sin que este incremento se traduzca en evidente exceso de demanda.
- Se debe promover la provisión del portafolio de cursos que se considere que mejor promueve el crecimiento y la eficiencia en el mercado laboral.
- El subsidio debería permitir que quien lo obtiene, pueda capacitarse en su curso de elección, en la entidad más idónea que lo provea en el mercado.
- El esquema debe tener en cuenta el carácter escaso de los recursos del Estado, focalizando los subsidios en los segmentos más pobres y con menor capital humano de la población.

Se espera que estas premisas generen un marco que garantice que la capacitación que se provea mantenga los estándares de calidad que la hagan costo/efectiva.

En el esquema, existe un sistema de acreditación y pertinencia, operado por una instancia que recibe aplicaciones de entidades que están interesadas en ofrecer sus programas a través de convenios con el SENA. Dicha instancia procede a certificar a las entidades y programas, y conforma un portafolio de los mismos. Adicionalmente, tendrá la facultad para certificar la idoneidad, calidad y pertinencia laboral de las instituciones de formación para el trabajo privadas y públicas, y de los programas curriculares que ellas imparten.

Las entidades capacitadoras que se sometan al proceso de certificación, podrán solicitarle al SENA la celebración de un convenio que les permita ofrecer sus programas a la población que el SENA considera como elegible a ser capacitada, con los recursos del SENA. En caso de que dicha entidad capacitadora cumpla con los requisitos exigidos por la instancia acreditadora, el SENA procederá a celebrar el respectivo convenio con dicha entidad.

Por otro lado, cada miembro de la población elegible aplica a un programa y entidad de su elección. Una fracción  $\alpha$  de personas elegibles aplica y es aceptada en el SENA y una fracción  $(1-\alpha)$  aplica y es aceptada en las demás entidades certificadas. Cada una de las entidades certificadas le reporta a la entidad certificadora el número de personas susceptibles de ser financiadas con recursos del SENA, que hayan sido admitidas a sus programas.<sup>28</sup> La instancia certificadora procede a consolidar esta información con base en la cual obtiene el  $\alpha$ , y a reportar esta fracción al SENA, el cual utiliza esta información para asignar el presu-

| 28 La entidad certificadora cruza esta información con la provista por el SENA.

puesto de la siguiente vigencia a prorrata entre capacitación en sus propias instalaciones, y mediante convenios con terceros.

Para determinar los límites de la contratación del SENA mediante convenios, éste deberá seguir los siguientes criterios de priorización, al momento de definir su presupuesto destinado a la provisión de formación para el trabajo:

**Acceso:** se busca que en los lugares que actualmente se provee el servicio de formación para el trabajo, éste se siga ofreciendo. Por esta razón el SENA deberá anualmente comenzar por presupuestar los recursos necesarios para continuar con la capacitación en las zonas geográficas del país en donde la provisión de capacitación constituye un monopolio suyo, pues no existen otras instituciones privadas o públicas que impartan la formación con los criterios de pertinencia, calidad e idoneidad establecidos.

**Continuidad:** este criterio busca presupuestar los recursos necesarios para garantizar que los aprendices que estaban matriculados en su primer año de un curso largo en la entidad, puedan dar continuidad a éstos en la siguiente vigencia.

**Esquema basado en el mercado:** este criterio busca priorizar los demás recursos con base en la demanda que registre el SENA y las entidades con las cuales éste tiene convenios, tal y como se explicó previamente. Para estos efectos, el SENA y las entidades acreditadas entregarán a los aplicantes un formulario con cuatro copias, para la entidad oferente (en el caso del SENA, esta copia se omite), la del SENA, la de la instancia acreditadora, y la del aplicante. Con base en esta potencial demanda y sus otras necesidades, la entidad certificadora le reportará al SENA qué fracción de la demanda de programas le corresponderá ofrecer en sus instalaciones, y qué fracción le corresponderá ofrecer a las entidades con las cuales celebró convenios. Este cálculo se hará a prorrata. Con base en esta información, el SENA procederá a estimar los ajustes institucionales necesarios para adecuar su estructura a las condiciones de mercado enunciadas.

Lo anterior le implicará al SENA tomar decisiones de asignación de recursos con el objeto de adecuar su estructura, en forma previa a la asignación de recursos para cubrir a la población beneficiaria de sus programas o de aquellos de las entidades con las cuales celebró convenios. El ajuste en la estructura de la entidad, se refiere a adecuar su planta de personal a la dinámica de las nuevas reglas de provisión de sus servicios. En este proceso, la entidad sería acompañada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y por el Departamento Nacional de Planeación.

El SENA por su parte, realizará una permanente evaluación de la eficiencia de sus centros de formación, y en los casos que lo considere pertinente a la luz de dicha evaluación, buscará mejorar su desempeño invitando a entidades

capacitadoras certificadas a administrar sus centros de formación con o sin su participación. Adicionalmente, y mientras los resultados de evaluación de impacto sean positivos, seguirá dándole continuidad al Programa Jóvenes en Acción.

### **Resultados esperados del esquema propuesto**

El esquema propuesto produciría resultados en dos ámbitos: i) costo/efectividad; en la medida en que las personas escogen autónomamente el programa y la entidad en la cual se quieren capacitar, es de esperarse que sólo las entidades capacitadoras de mejor calidad, subsistan en equilibrio. En el caso del SENA, sería conveniente concentrar esfuerzos en población y programas en los cuales haya evidencia de un mayor impacto. Para identificar adecuadamente cuáles serían estos programas y poblaciones es importante realizar evaluaciones periódicas; ii) focalización y progresividad del subsidio, pues es de esperarse que el seguimiento de las premisas planteadas redunde en una mejora en la focalización de la capacitación para el trabajo en Colombia.

**ANEXO 1**  
**Comparativo. Ejecución de ingresos SENA 1997 - 2004. Millones de Pesos**

CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 98 - 97	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 99 - 98	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 99 - 98	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 00 - 99	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 01 - 00	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 02 - 01	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 03 - 02	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 04 - 03
PRESUPUESTO DE INGRESOS	398.225	114,3%	455.214	119%	542.382	119%	554.472	102,2%	710.645	128%	639.009	90%	755.004	118%	896.958,1	119%
I - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	396.389	114,3%	452.875	119,5%	541.358	119,5%	554.472	102,4%	710.645	128%	639.009	90%	755.004	118%	896.958,1	119%
A- INGRESOS CORRIENTES	20.726	101,1%	20.944	107,9%	22.599	107,9%	39.606	175,3%	36.326	92%	43.373	119%	78.332	181%	141.997,5	181%
B- RECURSOS DE CAPITAL	4.966	527,4%	26.192	89,086	340,1%	89,086	67.924	76,2%	169.686	250%	47.260	28%	69.676	147%	87.937,1	126%
C- CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	370.697	109,5%	405.739	109,5%	429.673	105,9%	446.942	104,0%	504.633	113%	548.376	109%	606.996	111%	667.023,5	110%
II - APORTES DE LA NACIÓN	1.836	127,4%	2.339	1,024	43,8%											

**ANEXO 2**  
**Comparativo. Ejecución de gastos SENA 1997 - 2004. Millones de Pesos**

CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Ejecución	% VAR ejec. 98 - 97	Ejecución	% VAR ejec. 98 - 97	Ejecución	% VAR ejec. 99 - 98	Ejecución	% VAR ejec. 00 - 99	Ejecución	% VAR ejec. 01 - 00	Ejecución	% VAR ejec. 02 - 01	Ejecución	% VAR ejec. 03 - 02	Ejecución	% VAR ejec. 04 - 03
PRESUPUESTO DE GASTOS	337.489	0,9%	340.387	0,9%	440.409	29,4%	423.876	(3,8%)	664.872	56,9%	589.454	(11,3%)	648.700	10,1%	820.798	26,5%
A - FUNCIONAMIENTO	34.860	21,4%	42.304	21,4%	50.995	20,5%	51.343	0,7%	53.083	3,4%	57.341	8,0%	56.999	(0,6%)	49.432	(13,3%)
B. SERVICIO DE LA DEUDA	92	29,3%	119	29,3%	144	21,0%	172	19,4%	188	9,3%	206	9,6%	239	15,8%	215	(9,9%)
C - INVERSIÓN	302.537	(1,5%)	297.964	(1,5%)	389.270	30,6%	372.361	(4,3%)	611.601	64,2%	531.907	(13,0%)	591.463	11,2%	771.151	30,4%
CONSTRUCCIONES	12.158	(48,7%)	6.237	13,342	113,9%	8.206	(38,5%)	11.953	45,7%	5.134	(57,0%)	2.590	(49,6%)	2.979	15,0%	

EQUIPOS	20.776	4.538	(78,2%)	25.887	470,4%	2.831	(89,1%)	12.868	354,5%	2.927	(77,3%)	6.755	130,8%	3.090	(54,3%)
DESARROLLO EMPRESARIAL	10.472	12.055	15,1%	13.362	10,8%	12.683	(5,1%)	18.972	49,6%	13.808	(27,2%)	15.542	12,6%	5.095	(67,2%)
ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	14.579	17.900	22,8%	16.871	(5,7%)	16.829	(0,2%)	21.057	25,1%	16.338	(22,4%)	15.221	(6,8%)	12.688	(16,6%)
FONDO INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	3.418	3.729	9,1%	4.592	23,1%	3.106	(32,4%)	4.308	38,7%	4.002	(7,1%)	5.435	35,8%	7.012	29,0%
CAPACITACIÓN DOCENTES, ASESORES	1.670	1.122	(32,8%)	1.118	(0,4%)	909	(18,7%)	2.238	146,2%	2.880	28,7%	3.196	11,0%	827	(74,1%)
CENTROS DE FORMACIÓN	180.141	189.270	5,1%	222.973	17,8%	245.653	10,2%	304.130	23,8%	275.184	(9,5%)	296.360	7,5%	376.204	27,1%
PROMOCIÓN RECAUDO APORTES	736	513	(30,3%)	4.999	874,5%	5.364	7,3%	7.534	40,5%	6.085	(19,2%)	6.803	11,8%	3.953	(41,9%)
PRODUCCIÓN DE CENTROS				1.874		2.302	22,8%	2.880	25,1%	2.382	(17,3%)	4.534	90,3%	3.442	(24,1%)
DISEÑO CURRICULAR				1.177		951	(19,2%)	1.799	89,2%	1.321	(26,6%)	1.811	37,1%	1.252	(30,9%)
PLANES: CHOQUE EMPLEO, DESPLAZADOS, COLCIENCIAS				10.000			(100,0%)	25.000	(100,0%)		(100,0%)				
DESARROLLO TECNOLÓGICO PRODUCTIVO	63.831	41.095	(35,6%)	61.822	50,4%	12.309	(80,1%)	102.244	730,6%	106.489	4,2%	82.644	(22,4%)	113.219	37,0%
INTERMEDIACIÓN EMPLEO	6.938	7.492	8,0%	8.972	19,8%	7.299	(18,6%)	15.784	116,2%	9.536	(39,6%)	11.899	24,8%	9.313	(21,7%)
MESADAS PENSIONALES	29.276	33.690	15,1%	39.573	17,5%	47.630	20,4%	55.524	16,6%	60.524	9,0%	64.089	5,9%	66.090	3,1%
CRÉDITO HIPOTECARIO PAGO CESANTÍAS	14.153	16.593	17,2%	20.481	23,4%	18.598	(9,2%)	25.310	36,1%	25.297	(0,1%)	26.127	3,3%	36.529	39,8%
APOYOS DE SOSTENIMIENTO	8.220	4.825	(41,3%)	4.049	(16,1%)	0	(100,0%)	0	0,0%	0	0,0%	2.500	100,0%	2.500	(0,0%)
FONDO EMPRENDER												10.000	100,0%	21.098	111,0%
JÓVENES EN ACCIÓN												36.359	100,0%	103.858	185,6%
IMPLEMENTACIÓN REEMBOLSO APORTES PARAFISCALES														2.000	100,0%
CAPACITACIÓN DE POBLACIONES ALCALDÍAS MENORES														1.951	100,0%
VIGENCIAS EXPRIDADAS														65	100,0%

### ANEXO 3 Ley 789 de 2002

**Artículo 38.** 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. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá pronunciarse sobre la solicitud de autorización de estos cursos de formación profesional dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación. Si no lo hiciere, se entenderá aprobada la solicitud. En todo caso, la respuesta negativa por parte de la entidad deberá estar motivada con las razones por las cuales no se cumplen adecuadamente los requisitos e indicar de manera expresa las exigencias que deben ser subsanadas por la empresa para acceder a la autorización.

Parágrafo 1°. Las empresas cuyos cursos sean autorizados por el SENA, deberán encontrarse a paz y salvo con la entidad de seguridad social, ICBF, SENA y Cajas de Compensación, por todo concepto y mantener esta condición durante todo el tiempo de la autorización.

Parágrafo 2°. Conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 119 de 1994, el SENA ofrecerá regularmente programas de actualización para instructores, en los que podrán participar aquellos vinculados a las empresas autorizadas, pagando el costo que fije el SENA.

Parágrafo 3°. 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 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.

## ANEXO 4

**Artículo 40.** 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 empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen. En el caso de las asociaciones, éstas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

El Fondo Emprender se regirá 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.

Parágrafo. El Gobierno Nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA.

**Artículo 41.** Apoyo de sostenimiento. El SENA destinará el 20% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero que se refiere el artículo 34 de la presente Ley, a la cuenta "Apoyos de sostenimiento del presupuesto general de la entidad", y con las siguientes destinaciones específicas: a) Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y práctica de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a estratos 1 y 2; b) Pago de la prima de la póliza de seguros que se establezca por el Gobierno Nacional para estos alumnos durante las fases lectiva y práctica; c) Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará tanto el monto de los apoyos a conceder, la distribución en estos diversos conceptos, así como los criterios que permitan la operación de las condiciones antes establecidas para gozar de los mismos.

## ANEXO 5

**Artículo 13.** Régimen especial de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y a las Cajas de Compensación Familiar. Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes características o condiciones, siempre que éstos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privadas de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.
2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.
3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, debidamente certificados por la entidad competente.
4. Personas entre los 16 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años.
5. Jefes cabeza de hogar según la definición de que trata la presente ley.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición deberán acreditar las siguientes condiciones: a) El valor de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación al momento y durante toda la ejecución del contrato debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el DANE. Se entiende como período de contratación el promedio de los últimos doce (12) meses causados anteriores a la contratación; b) Que no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo 2°. El valor de los aportes exentos no podrá representar más del diez por ciento (10%) de los aportes que la empresa deba realizar en forma ordinaria con relación a cada uno de los aportes parafiscales objeto de exención temporal. Empresas entre cinco y diez trabajadores tendrán derecho a la exención de aportes por un trabajador adicional.

Parágrafo 3°. El Gobierno podrá definir períodos de permanencia adicional de los trabajadores beneficiarios de la exención, conforme la duración del beneficio a favor del empleador. En los períodos adicionales, conforme las reglas que el Gobierno defina para su aplicación, habrá lugar al pago pleno de aportes.

Parágrafo 4°. La exención prevista en este artículo se aplicará siempre que la tasa de desempleo certificada por el DANE sea superior al doce (12%) mientras persista la situación en la respectiva región en la que opere el sistema de Cajas y máximo tendrá una vigencia de 4 años contados a partir de la fecha en que entre a regir la presente ley.

Parágrafo 5°. Para efecto de la presente ley se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una Caja de Compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una EPS, ni a una Caja de Compensación, ni como cotizante ni como beneficiario. Esta condición deberá ser declarada bajo juramento por el jefe cabeza de hogar ante la empresa que lo contrate y que solicite cualquiera de los subsidios de que trata la presente ley, en formulario que al efecto deberá expedir el Gobierno.

Parágrafo 6°. Para los propósitos de este artículo, se consideran trabajadores adicionales aquellos que sobrepasen la suma de los contratados directamente y registrados de acuerdo con el promedio del año 2002 en las Cajas de Compensación Familiar más los contratados indirectamente o en misión, a través de empresas temporales, cooperativas, empresas de vigilancia o similares. Para tal efecto, estas empresas intermediarias reportarán a las Cajas de Compensación el número de trabajadores que tenían en misión para cada empleador en el año 2002.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barrera O., Felipe; Cárdenas S., Mauricio. Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo. *Revista Coyuntura Social*. n. 28, jun. 2003.
- Castro, C. De Moura; Schaack, K; Tippelt, R. *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002. (Sobre Artes y Oficios, 1).
- Cohen, Ernesto. Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia. *Revista Ibero Americana de Educación*. n. 30, set.-dic. 2002.
- Colombia. *Ley 789 de 2002* (normas de apoyo al empleo; ampliación de la protección social; modificación de artículos del Código Sustantivo de Trabajo).
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia*. Bogotá, 2004. (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 81).
- Gaviria, Alejandro. *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?* Universidad de los Andes, 2004.
- Labarca, Guillermo (Coord.) *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?* Montevideo: Cinterfor/OIT; GTZ; CEPAL, 2001. (Herramientas para la Transformación, 13).
- López, Hugo; Rhenals, Remberto; Castaño, Elkin. *Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo*. Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE), 2004.
- Martínez Espinosa, Eduardo. Esquemas de financiamiento público de la formación profesional. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 131, 1995.
- Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional. Decreto 641, marzo de 1998. *Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo. Una propuesta para Colombia*. Bogotá, 1999.
- Núñez Méndez, Jairo. *Éxitos y fracasos de la reforma laboral*. Universidad de los Andes, 2004. (Borrador para comentarios).
- Ramírez Guerrero, Jaime. El financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 153, 2003.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) *El SENA y sus servicios*. Bogotá, 2003. (Documento de trabajo).
- Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). *Estudio sobre la consolidación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Informe final*. Bogotá, 2004.