

# **VISIÓN DE LOS INDUSTRIALES COLOMBIANOS SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL**

*Gladys Turriago*

*En Colombia, siempre ha sido muy activa la participación del empresariado industrial en el sistema nacional de formación profesional, y particularmente en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). También se refleja esa participación en las actividades de Cinterfor/OIT, como fue el caso de la ponencia que la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) presentó en la Reunión Consultiva Tripartita sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos y la Formación. Ella ilustra sobre la necesidad de impulsar en Colombia un sistema nacional abierto que permita que las instituciones públicas y privadas que lo integran, mediante el establecimiento de unos requisitos mínimos, instituya mecanismos e incentivos que le den transparencia y lo conviertan en objetivo y motor de mejoramiento en la calidad y pertinencia de la formación. La autora es Asistente de la Presidencia de ANDI.*

141

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) ha insistido en la necesidad de crear en Colombia un Sistema Nacional de Formación Profesional abierto, en el cual tengan cabida las distintas instituciones públicas y privadas deseosas de prestar el servicio de capacitación, que además contaría con normas para la acreditación y homologación de programas e instituciones, elaboraría y certificaría competencias laborales y podría convalidar y reconocer la experiencia laboral.

Adicionalmente, el Sistema daría paso a la integración de los subsistemas de formación profesional, facilitando la movilidad de los alumnos entre los programas y una posible continuidad de estudios hacia niveles superiores, acciones que constituyen avances en la armonización de los modelos de formación y educativos.

En la práctica, dicha teoría significa la necesidad de establecer unos requisitos mínimos para acreditar pro-

gramas de formación e instituciones prestadoras del servicio, generando así información transparente –conocidas por todos– sobre los programas idóneos para capacitarse en las diferentes áreas. Las empresas, los trabajadores y las personas con deseos de incursionar en una ocupación específica, podrán conocer las entidades que les impartirán conocimientos básicos para ejercerla y les garantizan su respectiva certificación.

Desde el punto de vista expuesto, aplaudimos esta idea de impulsar un Sistema que creemos, desde sus comienzos, debe incluir mecanismos e incentivos que revelen su transparencia y los convierta en un objetivo y motor de mejoramiento en la calidad y pertinencia de la formación. Tal como lo concebimos, debe ser un sistema intermedio entre el del Estado, proveedor de los servicios de formación, y el de la libertad del mercado. De hecho, ya la capacitación no es monopolio del Estado, puesto que existen innumerables centros de formación, en diversas áreas y de calidad disímil. La profusión de centros es precisamente la razón que impulsa la creación de un Sistema que, sin atentar contra la libertad de prestar el servicio de capacitación, establezca unos principios mínimos tendientes a elevar la calidad.

#### **Principios básicos del sistema**

La OIT en su último documento sobre empleo, [*Informe sobre el empleo en el mundo 1998-99 -Empleabi-*

*lidad y mundialización – Papel fundamental de la formación*] enuncia los principios básicos que deben regir el Sistema, así:

- El Estado debe asumir la responsabilidad de corregir las limitaciones del mercado y articular los subsistemas existentes.
- Establecer la necesaria separación y autonomía de los organismos que regulan, financian y ejecutan las actividades de formación.
- Determinar reglas de descentralización y competencia entre los proveedores de formación, como puntos claves para su eficiencia.
- Fortalecer la demanda de los usuarios del sistema, los trabajadores y las empresas, como principal orientadora de la formación.
- Fomentar la participación de empleadores y trabajadores en la formulación de las políticas.

#### **El Estado y el SENA en su papel de reguladores**

En este contexto, la primera reflexión está relacionada con el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como entidad reguladora del Sistema. No parece conveniente que una institución cuya función principal ha sido ejecutar la formación, asuma la responsabilidad de reglamentar el Sistema, decidir sobre la calidad de los programas y acreditar los cursos que dictan otras instituciones. Es difícil garantizar imparcialidad cuando se es juez y parte, y se cuenta con una cultura organizacional, por cierto no la me-

por, de más de cuatro décadas. Para ilustrar esta afirmación, vale la pena cuestionar si el Instituto de Seguros Sociales, sería la entidad llamada a definir la calidad y las normas que rigen a las demás entidades prestadoras de salud; si la Universidad Nacional debe ser la institución acreditadora de los programas en las demás universidades del país; o si un banco comercial, debe definir el marco de acción del sistema financiero.

El sentido del Sistema es generar igualdad entre las entidades que lo componen, y que el gran regulador no las perciba como su competencia.

### **Financiación de la regulación**

ANDI cree necesaria la separación de las funciones de ejecución y de reglamentación, lo cual significa que los recursos destinados a cada una de estas actividades deben ser perfectamente delimitados. Conscientes de las restricciones presupuestales en Colombia, no parece factible que las tareas de regulación se financien con recursos del Presupuesto Nacional y, en consecuencia, tendrá que aceptarse que una porción definida de la contribución parafiscal se dedique a actividades de operación y control, sin posibilidad de trasladar recursos destinados a programas de formación, a financiar el funcionamiento de la regulación. No debe hacerse a un lado la limitación de los gastos de funcionamiento y los controles del caso, como principios de defensa

en cualquier proyecto de reestructuración de las entidades públicas.

### **La competencia como elemento central del Sistema**

Es importante, como elemento central del Sistema, procurar elevar al máximo la calidad y la pertinencia de la formación; una manera de lograrlo, es permitir que los aportantes seleccionen la institución de su conveniencia. Por ejemplo, en materia de aprendizaje, la legislación otorga facultades al SENA para acreditar programas impartidos por otras entidades para la formación de aprendices. No obstante, en la práctica, el empresario con intenciones de vincular aprendices que estén cursando la parte teórica en dichas entidades, debe asumir su costo o trasladar al estudiante sin que ello le signifique reducción alguna de la obligatoria contribución parafiscal del 2 % sobre la nómina.

Al respecto, el aportante debe tener la posibilidad de elegir libremente, con cargo al aporte contributivo, entre los proveedores de capacitación. Razón por la cual, las instituciones integrantes del Sistema deben estar en condiciones de competir ofreciendo cursos de alta calidad y el Estado debe fijar los controles y regulaciones necesarias. Por la infraestructura del SENA, muy probablemente esta entidad continuaría siendo el gran prestario del servicio, pero no sustentado en el monopolio para administrar los

recursos, sino en la decisión de sus usuarios y aportantes.

### **Ejecución y financiación de la formación**

Este tema abarca tres clases de formación: i. ocupacional; ii. nuevo recurso humano –que incluye el aprendizaje–; y, iii. continua.

#### ***i Formación ocupacional:***

La formación profesional ocupacional es aquella destinada a las personas que están en situación de desempleo. Es claro, particularmente en momentos de bonanza económica, que el desempleo afecta en gran proporción a las personas con bajos niveles de capacitación y creemos que el SENA es la entidad de mayor capacidad para brindar una formación rápida, con miras a aumentar sus posibilidades de insertarse al mercado laboral. Un esquema de formación similar se ha impartido a comunidades con dificultades de inserción y al sector informal de la economía.

Reconocemos la relevancia que tiene, sobre todo para la política social, realizar este tipo de formación. No obstante, es importante imponer un límite a los recursos orientados a estos efectos o establecer criterios sólidos para su utilización, pues aunque en apariencia se solucionan problemas coyunturales mediante el diseño de cursos cortos, su rentabilidad social y su

impacto en la competitividad del país son muy bajos. En otras palabras, el afán por solucionar el grave problema del desempleo no puede conducirnos a promover programas que no contribuyan al desarrollo económico del país.

No podemos olvidar tampoco que los empresarios esperan, con justa razón, obtener los beneficios directos de sus aportes, por lo tanto, los recursos deben destinarse en buena medida a satisfacer los requerimientos de los aportantes. Entendemos que el establecimiento de límites para la utilización de los recursos es difícil, pero es necesario evitar, como ha ocurrido en el pasado, el ejercicio irresponsable de la formación en actividades que no generan valor agregado.

#### ***ii Formación de nuevo recurso humano***

Por el contrario, consideramos necesario dar prelación a la formación de trabajadores que entiendan el proceso de producción y comprendan sus conceptos fundamentales, de forma que puedan adaptarse a los rápidos cambios que imponen el desarrollo tecnológico y las nuevas formas de gestión empresarial. Si la formación profesional se concentra exclusivamente en la enseñanza de destreza manuales o tareas demasiado específicas, el trabajador no tendrá mayores opciones cuando sus conocimientos, como es previsible, se vuelvan obsoletos en el corto plazo.

Es fundamental mejorar el sistema de identificación de las tecnologías comunes, útiles en varios sectores y en diferentes puestos de trabajo, y diseñar los cursos con los contenidos apropiados, de manera que los trabajadores cuenten con conocimientos sólidos para continuar su proceso de capacitación en la vida laboral.

En este sentido, reconocemos y celebramos la importancia que el Director del SENA, Tulio Arbeláez Gómez, ha otorgado al tema del desarrollo tecnológico. Hoy es imposible establecer una línea divisoria entre la tecnología y la formación. El único comentario al respecto es que el SENA debe cuidar que sus relaciones con los centros de desarrollo tecnológico y otras entidades dedicadas al tema, se reflejen en las actividades de capacitación. De manera adicional, no desviar sus recursos a financiar funciones competencia del Estado a través de Colciencias [*Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales*] como, por ejemplo, la promoción de la ciencia y de la investigación básica.

El contrato de aprendizaje y las normas que rigen esta modalidad de formación, deberían ser revisadas y modificadas en el muy corto plazo. En efecto, el sistema opera de manera deficiente y es causa frecuente de conflicto entre empresarios y el SENA, lo cual se entiende si se tiene en cuenta que la legislación al respecto fue diseñada hace medio siglo, en condiciones

productivas totalmente diferentes y con un entorno económico, nacional e internacional, nada parecido al de hoy. Con seguridad la capacidad de vincular aprendices se ha modificado de manera sustancial, debido a la transición de una económica protegida a una abierta en un entorno globalizado que exige competitividad.

Para Claudio de Moura Castro, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, y experto en el tema de formación: “En América Latina se han realizado muchos esfuerzos para reproducir este sistema de alternancia (se refiere al sistema dual alemán de alternancia entre el salón de clases y el taller), pero los resultados han sido muy moderados. Exagerando podríamos decir que el sistema es pequeño y bueno o grande y malo, a causa de las dificultades de expandir su escala y la complejidad de la coordinación necesaria entre los distintos actores sociales. Existen buenos motivos para recurrir a programas de aprendizaje que se ajusten de cerca a los formatos alemanes en áreas muy sofisticadas donde los números pequeños de alumnos correspondan más o menos a la demanda, y las complicaciones y los costos se justifiquen por la importancia estratégica de las destrezas”.

No tenemos propuestas concretas sobre cómo podría reformarse el sistema, pero lo cierto es que no está cumpliendo su función. Insistimos, sin embargo, en permitir al empleador decidir quién, en qué y de cuál entidad

de formación vincular a los aprendices, sin que ello le signifique un costo superior al 2 %, ni sacrificios en su productividad. Los centros del SENA entrarían a competir por estos recursos en igualdad de condiciones con las demás instituciones del Sistema.

### **iii. Formación continua**

La formación continua, dirigida a trabajadores empleados que requieren actualizar sus conocimientos, debe ser en extremo flexible y responder a programas diseñados por las empresas o a necesidades urgentes de los trabajadores ya que, por definición, está orientada a solucionar las carencias inmediatas del sector productivo y de cada empresa y sus trabajadores.

146

El Decreto 585 de 1991, reglamentario de la Ley de Ciencia y Tecnología, permite a las empresas presentar proyectos de capacitación para sus trabajadores, los cuales pueden ser financiados hasta en un 50 % por el SENA y el 50 % restante por la empresa proponente. A pesar de que mediante este esquema las empresas aportan no solamente la contribución obligatoria del 2 % de su nómina, sino también la mitad del costo del programa de capacitación, el sistema tiene el gran mérito de permitir al empresario definir directamente sus necesidades de formación, la institución que desea que lo imparta, y ver retribuido, en parte, el aporte que realiza al SENA. Podríamos decir que éste es el único mecanismo para ejecutar acciones de formación ajus-

tado al concepto flexible de formación continua.

No obstante, la celebración de convenios con los empleadores está sujeta a vaivenes de orden presupuestal y operativo, que de no solucionarse representarían una frustración más de los empleadores frente al SENA. En efecto, el mecanismo comenzó a utilizarse sólo a partir de 1994 e implicó una fuerte promoción en el sector productivo para inducir el diseño de programas y romper las prevenciones frente al SENA. En 1996 se firmaron 69 convenios con empresas y gremios, por valor de 23.000 millones de pesos colombianos [aprox. 16.500.000 dólares], de los cuales el 55,4 %, cerca de \$13.000 millones, fueron aportados por el SENA.

Posteriormente, la Ley 344 de 1996 estableció que el 20 % de los aportes a la entidad debían destinarse a proyectos de competitividad y desarrollo tecnológico. Se pensó, erradamente, que esto garantizaría la disponibilidad de recursos no solamente para la realización de convenios, sino para la participación en proyectos de carácter tecnológico que tuvieran componentes importantes de formación. Sin embargo, a pesar de la existencia de dicha Ley, y el carácter parafiscal de los aportes al SENA, los recortes presupuestales señalados por el Ministerio de Hacienda han reducido los recursos, al punto que este año se pudieron aprobar sólo 31 proyectos, con el aporte de \$ 5.000 millones del SENA,

de un total de 282 propuestas presentadas por los empleadores, que le habrían significado a dicho organismo contribuir con \$ 141.000 millones, es decir, más del 35 % de su presupuesto total.

El número de propuestas y su valor es quizás el indicador más evidente de la importancia concedida por los empresarios a la formación continua y lo atractivo de contar con el apoyo del SENA para diseñar programas específicos de capacitación. Infortunadamente se ha minado la credibilidad en la institución. Su reestructuración debería orientarse a su adelgazamiento y al uso eficiente del presupuesto, de manera que se liberen recursos y se destinen a la formación continua, flexible y elegida libremente por el empleador.

Los centros del SENA tendrían también la posibilidad de ofrecer programas de formación continua, compitiendo con terceras entidades.

En síntesis, creemos que la selección de proyectos para programas de formación continua debe definirse en forma bipartita entre empleadores y trabajadores, destinando por lo menos el 35 % de las contribuciones parafiscales y conformando un fondo especial, administrado por las partes y sujeto a los controles del Estado. Está demostrado que ya existe la demanda para el 35 % de los aportes; no obstante, teniendo en cuenta que Colombia es uno de los países con la tasa más

alta de contribución para la formación, los empleadores no deben estar obligados a asumir un sobre costo adicional en la capacitación de los trabajadores. Por esta razón compartimos la posición de la OIT en el sentido de establecer un incremento gradual de los recursos orientados a la formación continua hasta llegar a un 50 % en cinco años.

Los empresarios son conscientes de su responsabilidad de promover y facilitar la actualización permanente de sus trabajadores, si desean alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad. Pero, es también responsabilidad del Estado, como regulador, lograr que sea posible, eficiente y eficaz.

#### **Descentralización**

En el esquema que hemos propuesto la competencia se convierte en elemento esencial, no solamente para garantizar la eficiencia sino también la descentralización.

En el caso particular del SENA, el excesivo centralismo otorga poca autonomía presupuestal y operativa a sus centros de formación, más de cien en el país, para decidir el rumbo de sus actividades. En muchos casos los centros canalizan su gestión a través de las Direcciones Regionales, quienes a su vez deben transmitirlos a la Dirección General en Bogotá, lo que representa grandes dificultades para obtener respuestas ágiles y adecuadas.

Considero que la verdadera descentralización significa otorgar autonomía y trasladar responsabilidades a los centros. Los Jefes de Centro, deben tener contacto permanente con el sector productivo de su región, para determinar prioridades formativas. En enfoque debe ser similar al de cualquier empresa, determinando las necesidades de los usuarios y prestando un servicio eficiente a sus clientes.

La descentralización debe tener las condiciones adecuadas. En primera instancia, por ningún motivo deben desmontarse los Comités Técnicos de Centro, integrados por empresarios, trabajadores y representantes de la comunidad académica. Por el contrario, deben fortalecerse y otorgarles el carácter de Junta Directiva, con capacidad de tomar decisiones reales y la posibilidad de solicitar la remoción del jefe de centro, si su gestión no es apropiada.

En segundo lugar, es fundamental implantar la cultura de rendición de cuentas o “*accountability*”. Cada centro debe conocer sus costos de capacitación y contar con indicadores de gestión. Se debe evitar la manipulación de los comités y de los indicadores como sucedió en el pasado, cuando existían indicadores, mediante la auditoría aleatoria por parte de una entidad externa.

En tercer lugar, el presupuesto destinado a cada centro debe estar en

función de su gestión y no de su burocracia, determinándolo de acuerdo con la cobertura. El número de trabajadores capacitados debería ser el elemento decisivo para definir el monto de sus recursos.

En relación con este último punto, creemos que es el momento para analizar la conveniencia de implantar la utilización de un indicador adicional. Cito nuevamente a de Moura Castro: “El problema número uno de la capacitación es el desajuste entre ella y los empleos. Cuando los que reciben formación no encuentran un puesto de trabajo, donde se utilicen sus destrezas, la capacitación es una mala inversión. Es, a menudo, más cara que la educación y si las habilidades adquiridas no se usan, sus ventajas son dudosas. Para que todo cuadre los incentivos deben ser adecuados. Es necesario considerar posibilidades, tales como condicionar los presupuestos a la empleabilidad de los egresados; requerir que determinada proporción de ellos encuentre puestos de trabajo donde utilice las destrezas adquiridas; y otorgar bonificaciones a las escuelas que establezcan lazos estrechos con los mercados laborales. Todas las instituciones de formación, sin excepciones, deben monitorear de cerca el mercado que existe para sus egresados. Si no se aplican sanciones a la creación de egresados que no consiguen empleo, los responsables de las instituciones se desinteresan de obtener información o aplicarla cuando está disponible”.

En otras palabras, los Centros del SENA deberían contar con estadísticas sobre la empleabilidad de sus egresados y su presupuesto debería depender más que de la cobertura de formación, de la efectividad de la misma. Esto significa también que los programas con baja demanda, que representan más costos que beneficios, deben acabarse.

En cuarto lugar, la designación de los jefes de centro debe provenir de ternas presentadas por la Junta Directiva del respectivo centro al Director General de la entidad. Dejar esta atribución en manos del director o someter la selección del jefe de centro a los candidatos que éste le presente a la Junta Directiva, es incentivar la politización de los Centros. La reestructuración debe garantizar la eficiencia de la entidad, independientemente de las calidades, idoneidad y voluntad del Director General.

Finalmente, es interesante la idea de contar con Centros Nacionales especializados en determinado sector o cadena productiva. De hecho, existen en el país Centros de carácter nacional como por ejemplo, el Textil de Medellín o el de Hotelería y Turismo en Bogotá. Es importante aprovechar sus

ventajas, infraestructura y conocimiento.

No obstante, creemos que el fortalecimiento de los Centros Nacionales no puede conducir a desconocer las particularidades regionales, aún dentro del mismo sector, ni a convertir a los centros locales en simples apéndices del Centro Nacional, sin compromiso alguno por conocer las necesidades locales de formación. Más bien debemos pensar en algún tipo de incentivo que obligue a los Centros Locales y a los Centros Nacionales a tener una permanente interrelación.

Es importante analizar con mayor profundidad cuáles deben ser los incentivos para obligarlos a atender los requerimientos locales y a los Centros Locales, para utilizar las capacidades de los Nacionales. No creemos suficiente establecer dicha condición en la legislación pero, en todo caso, estamos convencidos que la respuesta no es a través del debilitamiento de los centros locales. Si estos han de marchitarse ha de ser por su incapacidad para responder a las demandas del mercado de trabajo o por el surgimiento de entidades que, en un sistema de competencia para la formación, los desplazaría del mundo de la formación. ♦