



El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Formación Profesional Integral: hacia un derecho universal a la educación de la fuerza de trabajo en Colombia*

Recibido: 01 de mayo de 2024
Evaluado: 18 de mayo de 2025
Publicado: 01 de abril de 2026

Andrés Felipe Mora-Cortés** 

Sergio Alejandro Lancheros-Cely*** 

Tipología: artículo de revisión

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la política pública frente a la función del SENA y la Formación Profesional Integral en la educación pública colombiana. El documento ofrece un panorama de las problemáticas subyacentes a la equiparación del SENA con la denominada educación formal y expone el proceso mediante el cual se le otorgó un papel artificial en una política de masificación de la educación superior a bajo costo. A partir de una definición precisa de la Formación Profesional Integral, se presenta una propuesta que reivindica la importancia del SENA en el fortalecimiento del sistema educativo público y, consecuentemente, en la realización del derecho universal a la educación de la fuerza de trabajo en el país. Con base en un análisis de datos estadísticos ofrecidos por diversas entidades gubernamentales y de una revisión de documentos oficiales a lo largo de las tres últimas décadas, el artículo fija una postura crítica con respecto a aquellas visiones que desnaturalizan el SENA al otorgarle una función asistencial orientada a resolver las deficiencias de cobertura y pertinencia de la educación superior en Colombia.

Palabras clave

Sistema Nacional de Aprendizaje SENA; educación superior; derecho a la educación; formación para el trabajo; Colombia

* Artículo derivado del proyecto "El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la formación para el trabajo en la constitución de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública en Colombia", financiada por la Vicedecanatura de Investigación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá (proyecto código HERMES No. 55971).

** PhD en Desarrollo y Estudios Políticos, Universidad Católica de Lovaina. Politólogo y Magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asociado, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. afmorac@unal.edu.co

*** Magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Politólogo e Investigador, Grupo de Investigación en Políticas Públicas de Educación Superior de la misma Universidad. sealancherosce@unal.edu.co

The National Training Service (SENA) and Comprehensive Professional Training: Towards a Universal Right to Education for the Workforce in Colombia

This article aims to analyse public policy regarding the role of SENA (a public institution that provides free vocational and technical education to strengthen workforce skills) and Comprehensive Vocational Training in Colombian public education. It provides an overview of the underlying issues in equating SENA with so-called formal education and explains the process through which it was assigned an artificial role within a policy of low-cost massification of higher education. Based on a precise definition of Comprehensive Vocational Training, the article puts forward a proposal that reclaims the importance of SENA in strengthening the public education system and, consequently, in realising the universal right to education for the country's workforce. Drawing on statistical data from various government agencies and an examination of official documents spanning the last three decades, the article adopts a critical stance towards perspectives that denaturalise SENA by granting it an assistance-based function aimed at addressing coverage and relevance gaps in Colombian higher education.

Keywords

National Training Service (SENA); higher education; right to education; vocational training; Colombia

O Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA) e a Formação Profissional Integral: rumo a um direito universal à educação da força de trabalho na Colômbia

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a política pública em relação ao papel do SENA (instituição pública que oferece educação técnica e profissional gratuita para qualificação da força de trabalho) e da Formação Profissional Integral na educação pública colombiana. O texto apresenta um panorama das problemáticas subjacentes à equiparação do SENA à chamada educação formal e expõe o processo pelo qual lhe foi atribuído um papel artificial dentro de uma política de massificação do ensino superior a baixo custo. A partir de uma definição precisa da Formação Profissional Integral, apresenta-se uma proposta que reivindica a importância do SENA no fortalecimento do sistema educacional público e, conseqüentemente, na realização do direito universal à educação da força de trabalho no país. Com base em dados estatísticos fornecidos por diferentes órgãos governamentais e em uma revisão de documentos oficiais ao longo das três últimas décadas, o artigo assume uma postura crítica diante de visões que desnaturalizam o SENA ao lhe atribuir uma função assistencial orientada a resolver as deficiências de cobertura e pertinência do ensino superior na Colômbia.

Palavras-chave

Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA); ensino superior; direito à educação; formação para o trabalho; Colômbia

Para citar este artículo:

Mora-Cortés, A. F. y Lancheros-Cely, S. A. (2026). El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Formación Profesional Integral: hacia un derecho universal a la educación de la fuerza de trabajo en Colombia, *Revista Colombiana de Educación*, (99), e21465, <https://doi.org/10.17227/rce.num99-21465>

Introducción

El 13 de julio de 2022, Sindesena, el sindicato mayoritario del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, anunció su retiro del proceso de empalme liderado por el gobierno electo de Gustavo Petro Urrego. Sindesena argumentaba que las propuestas hechas en relación con la entidad en las mesas del sector educativo y de trabajo suponían una contradicción: trasladar la adscripción del SENA del Ministerio del Trabajo al Ministerio de Educación, lo cual ignora la misión histórica del SENA, en cuanto a la Formación Profesional Integral (FPI) en el sistema educativo colombiano.

Esta discusión tiene como antecedente la función que asumió el SENA, inaugurada bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, sobre el aumento artificial de metas de cobertura en educación superior, cuyo objetivo consistió en masificar la educación superior a bajo costo mediante la oferta desmesurada de programas tecnológicos en la entidad. Consecuencia de esto ha sido la reproducción de desigualdades sociales en el campo de la educación superior y la falta de precisión conceptual para definir las modalidades de formación técnica y tecnológica en el país. También ha provocado el surgimiento de tensiones entre los Ministerios de Trabajo y Educación alrededor de las responsabilidades presupuestales que cada uno debería asumir en términos de la financiación de los cupos creados y de los mecanismos de aseguramiento de la calidad de los programas ofrecidos por el SENA (adscrito al Ministerio del Trabajo, pero que, gracias a los programas ofrecidos, debe rendir cuentas al Ministerio de Educación).

A su vez, promovió una visión reduccionista de la FPI, al convertirla en un simple vehículo para alcanzar metas de cobertura, lo que desdibuja sus características pedagógicas, sociales y formativas. Así, el SENA pasó de ser una institución orientada a la cualificación técnica de los trabajadores y al fortalecimiento del tejido productivo nacional, a desempeñar una función subsidiaria en el sistema de educación superior, lo cual no solo afectó su identidad institucional, sino que contribuyó a consolidar un modelo segmentado y funcionalista de formación para el trabajo.

El problema radica en la necesidad de constituir un sistema de educación pública capaz de responder a las diversas expectativas de la juventud y a las demandas de la sociedad colombiana, en relación con la necesidad de ajustar la educación a las exigencias del sector productivo, promover el cambio estructural económico y establecer un diálogo directo entre la educación y la garantía del derecho al trabajo digno. En este contexto surge también la cuestión de si es válido equiparar la formación impartida en el SENA con la educación técnica y tecnológica ofrecida por las Instituciones de Educación Superior (IES).

El objetivo de este artículo es analizar la política pública frente a la función del SENA y la FPI en la educación pública en Colombia. En la primera parte del documento, se ofrece un panorama de las tendencias observadas y de las problemáticas provocadas por la inclusión del SENA en el ámbito de la educación superior. Seguidamente, se define la FPI y se muestra su centralidad en el origen misional y fundacional del SENA. En un tercer momento, se expone el proceso de desnaturalización de la función del SENA en el marco de la política educativa diseñada e implementada a lo largo del siglo XXI. En la cuarta parte se precisan definiciones y diferencias entre modalidades educativas, especialmente las referidas a la educación técnica y tecnológica. Por último, en la quinta parte, se expone una propuesta sobre el papel del SENA y la FPI, bajo la perspectiva de fortalecer el sistema educativo y avanzar en la garantía del derecho universal a la educación de la fuerza laboral en Colombia.

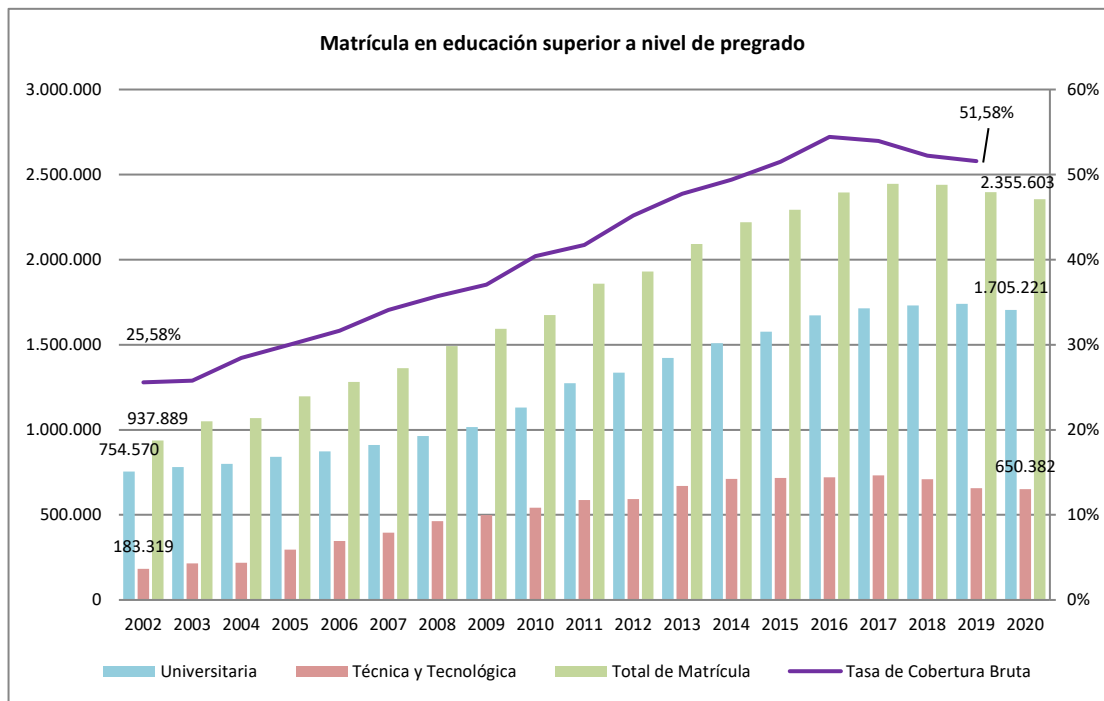
El sistema de educación superior y el SENA: tendencias e indefiniciones

Desde hace aproximadamente dos décadas, en Colombia se ha implementado una política educativa orientada a responder a las exigencias del sector productivo y la competitividad económica. Esta se ha conjugado con la definición de metas ambiciosas de aumento de cobertura en educación superior, sin garantizar las condiciones presupuestales para el fortalecimiento de cada una de las modalidades e instituciones de este nivel educativo. De esta manera, bajo el pretexto de apoyarse en los segmentos de la educación técnica y tecnológica, la cifra de matriculados en los programas del SENA ha sido utilizada para el cumplimiento de dichas metas.

Uno de los logros destacados por los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos fue pasar de una tasa de cobertura en educación superior que rondaba el 25 % en el año 2002, a superar el 50 % en 2016 (figura 1). La consecuencia ha sido el reforzamiento de un esquema educativo con amplias brechas en términos de calidad entre modalidades e instituciones educativas y en las oportunidades de acceso de los diferentes grupos poblacionales (Gómez, 2015). Como referente de orientación de política pública, el “Acuerdo por lo Superior 2034” planteó que para el año 2034 se alcanzara el número de 3 087 094 de estudiantes matriculados en educación superior, con respecto a los 2 178 444 estudiantes estimados en 2014, lo que conllevaría una tasa de cobertura bruta superior al 70 %. Frente a la composición de la tasa de cobertura bruta para 2034, se espera que la matrícula técnica y tecnológica represente entre el 65 % y el 70 % del total, mientras que la universitaria se reduzca al rango entre 35 % y 30 % (CESU, 2013).

Figura 1.

Matrícula en educación superior a nivel de pregrado 2002-2020

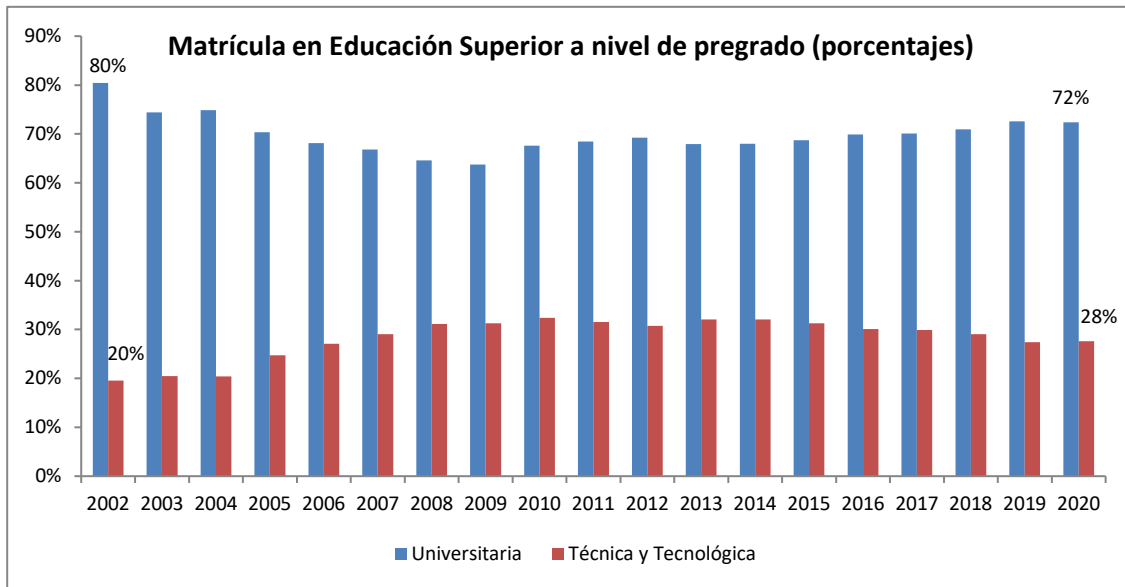


Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Elaboración propia.

No obstante, al desagregar las cifras de incremento de la tasa de cobertura, se puede observar que el aumento en el número de matriculados en educación superior entre 2003 y 2020 se debe en buena medida a los más de 450 000 estudiantes nuevos reportados en educación técnica y tecnológica (figura 2). La clave para entender esta tendencia es el estímulo gubernamental para la apertura de cupos en el SENA y a su inclusión en las estadísticas de cobertura de la educación superior (Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, 2022). Así, el SENA pasó de tener 48 123 estudiantes matriculados en programas técnicos y tecnológicos del nivel superior en 2003 a cubrir 430 690 en 2016 (figura 3). Según información otorgada por el SENA (2022), la mayor parte de estos cupos pertenece a programas tecnológicos, los cuales en 2005 vinculaban apenas a 19 108 estudiantes, y en 2021 llegaron a 456 124 matriculados.

Figura 2.

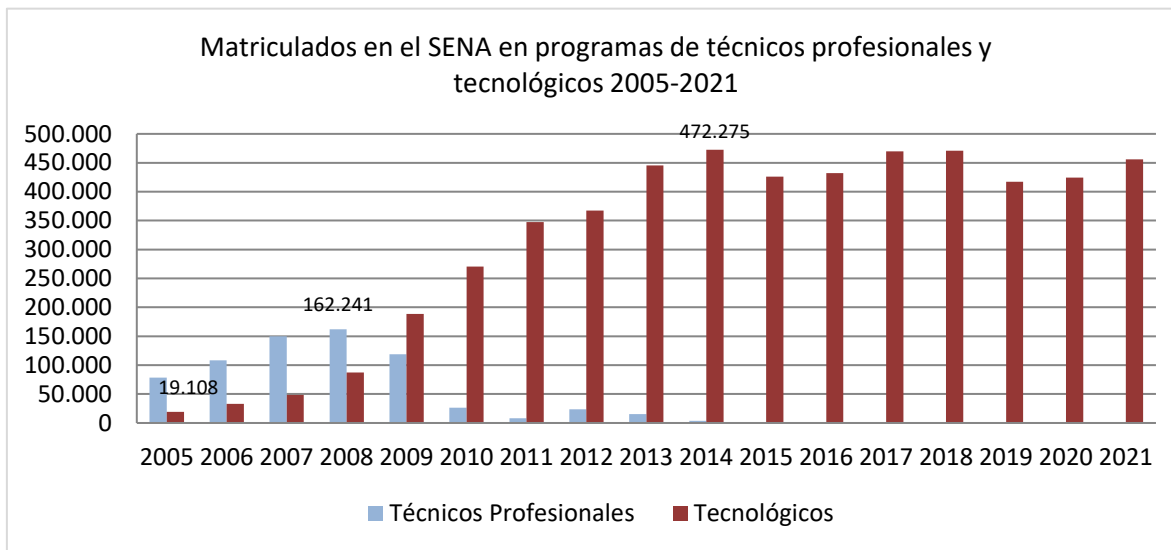
Matrícula por nivel de formación a nivel de pregrado 2002-2022



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Elaboración propia.

Figura 3.

Matriculados en el SENA en programas técnicos profesionales y tecnológicos 2005-2021

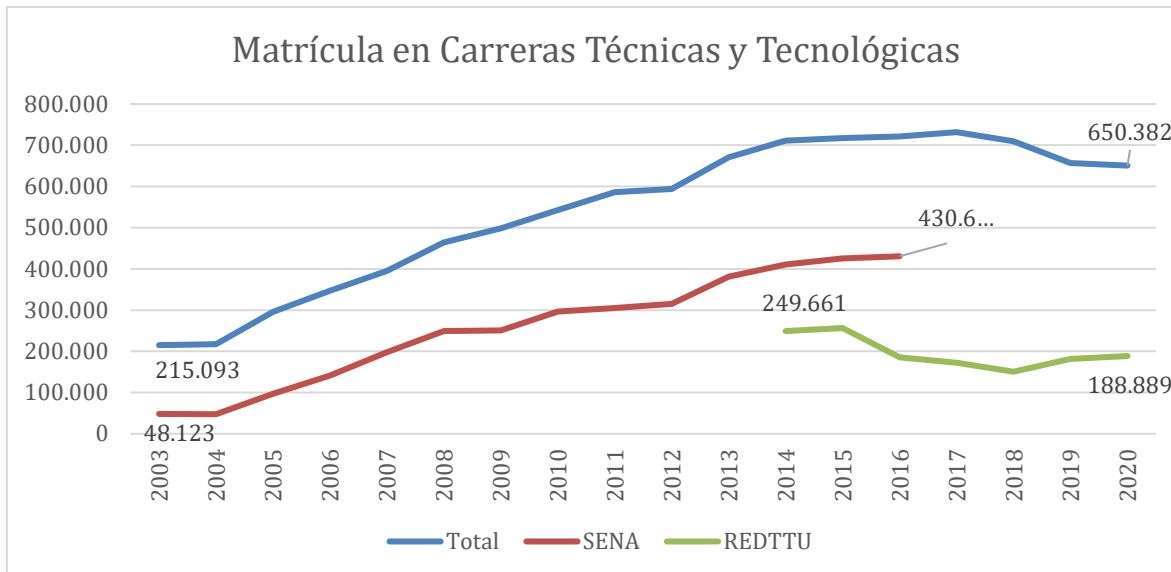


Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje. Respuesta a derecho de petición. Elaboración propia.

Respecto a la matrícula total de la educación superior, el SENA pasó de representar el 4,6 % en 2003 al 18 % en 2016. A su vez, para 2016 representó el 60 % de los matriculados en educación técnica y tecnológica en general, lo que contrasta con la baja participación de las instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias públicas, dentro de la matrícula global de la educación superior. Estas instituciones, reunidas en la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (Redttu), reportaron 188 889 estudiantes matriculados para el año 2020 (60 772 menos que en 2014), lo que equivale a tan solo el 8 % de los matriculados totales en educación superior y el 29 % de los matriculados en la educación técnica y tecnológica (figuras 4 y 5).

Figura 4.

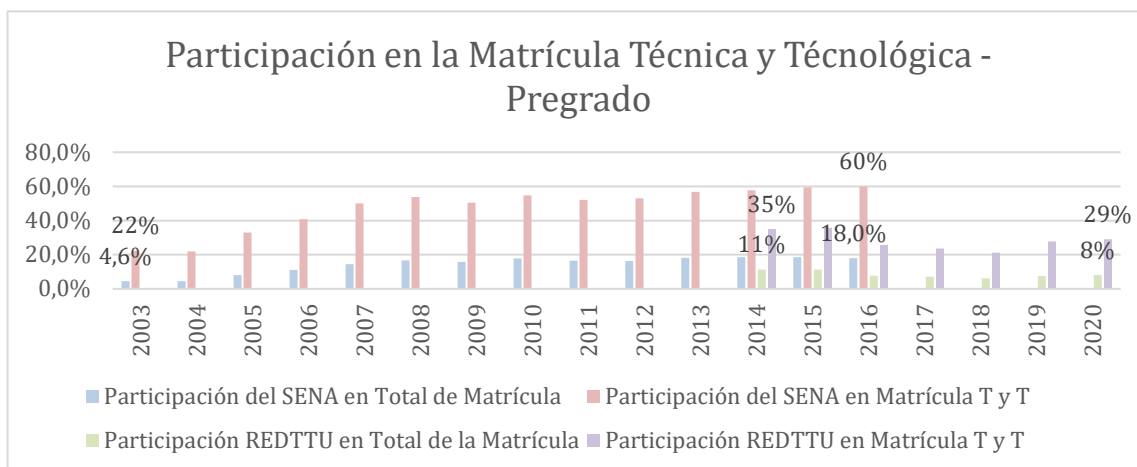
Matrícula en carreras técnicas y tecnológicas 2003-2020



Fuente: Ministerio de Educación Nacional y Redttu. Elaboración propia.

Figura 5.

Participación del SENA y la Redttu en la matrícula de la educación superior a nivel de pregrado 2003-2020



Fuente: Ministerio de Educación Nacional y Redttu. Elaboración propia.

Esta política de aumento de cobertura sustentada en los programas técnicos y tecnológicos impartidos por el SENA ha reforzado la falta de precisión conceptual y el carácter jerárquico y segmentado del sistema de educación superior colombiano, en la medida en que no distingue las diferencias en la misión, objetivos y características de esta institución respecto a las de la educación superior. Según Gómez (2015) “se hace entonces evidente una profunda confusión entre los objetivos (de mayor nivel y trascendencia intelectual, científico-tecnológica) de la educación superior y los objetivos de índole operacional e instrumental, de la capacitación para oficios de baja calificación” (p. 179).

Sindesena afirma que esta tendencia ha sido una de las amenazas reiteradas a la FPI, ya que ha provocado un proceso de desnaturalización de la función del SENA. Esto ha significado la rápida disminución de las matrículas del SENA en formación técnica y el vertiginoso aumento de la modalidad tecnológica:

Entre 2003 y 2018 la matrícula en educación superior en el SENA (tecnólogos y técnicos profesionales), en contravía de su misión, creció en 900 %; mientras en las Instituciones de Educación Superior (IES) apenas creció 6 %. El SENA en 2003 reportó 48 123 matriculados en educación superior, ya en 2018 había aumentado a 485 959. Es tal la inflación de cifras en educación superior involucrando al SENA que, si en 2003 la relación de matrícula entre el SENA e IES era de 1 a 10, esto es, por cada matriculado en educación superior en el SENA se tenían 10 matriculados en IES, para 2018 esta relación era de 1 a 1. (Sindesena, 2021, p. 32)

La preocupación por la introducción del SENA en el *ethos* de la educación superior llevó recientemente a Gómez (2022) a afirmar que la entidad es responsable de la crisis en formación técnica y tecnológica del nivel superior; en especial, de la reducción del número de matrículas y del estado financiero de las Instituciones Técnicas y Tecnológicas Públicas y Privadas (ITTU). Desde su perspectiva, esto se debe, en primer lugar, a la desigualdad normativa entre las ITTU y el SENA, en la medida en que las primeras son juzgadas bajo el rasero que imponen los criterios de la educación formal, al tiempo que acumulan una amplia debilidad académica y económica, evidenciada en la falta de talleres, equipos y dotación para el desarrollo de sus actividades; y, en segundo lugar, a la competencia desigual por estudiantes, dada la gratuidad de los programas del SENA. Como conclusión plantea que, en medio de la discusión sobre el financiamiento de la educación superior y las políticas de gratuidad, más bien deberían redirigirse recursos asignados al SENA para financiar las IES técnicas y tecnológicas públicas y privadas.

Por su parte, el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2022) propone la reevaluación del SENA en la política de fomento de la formación técnica y tecnológica, ya que el incentivo político y financiero de este tipo de modalidades de formación ha recaído en realidad sobre esta institución. La diferencia con respecto a la postura planteada por Gómez (2022), de reasignar los recursos del SENA para financiar las ITTU, es que el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior se orienta más por el ajuste de la naturaleza del SENA y la reforma estructural de la Ley 30 de 1992, a fin de definir con precisión cada uno de los niveles y modalidades de formación y garantizar una base presupuestal suficiente para el cumplimiento pleno de las funciones misionales de cada una de las IES públicas. De esta forma, se evita la profundización de la competencia por recursos entre las mismas. En razón a esto, se requiere dejar de lado aquellas perspectivas que justifican la desfinanciación del SENA para suplir los vacíos presupuestales estructurales de las IES públicas y privadas, sin solucionar el problema conceptual y sistémico subyacente.

La misión fundacional del SENA ¿Qué es la FPI?

El SENA nace en 1957 como una iniciativa en la que participaron los trabajadores, los empresarios, la Iglesia Católica y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objetivo de cualificar, tecnificar y proporcionar formación complementaria a los ciudadanos en sectores como la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ganadería. Su origen y evolución tiene un estrecho vínculo con la historia de luchas y conquistas de la clase trabajadora colombiana. En el contexto nacional e internacional de mitad del siglo XX, caracterizado por

la primacía en América Latina del modelo de industrialización y sustitución de importaciones, una de las exigencias de la clase obrera fue la constitución del Instituto de Capacitación Obrera (ICO) para fortalecer la formación técnica en el país. De este modo, en la negociación con la junta cívico militar que sucedió a Gustavo Rojas Pinilla, se logró que la quinta parte del aporte patronal al subsidio familiar se destinara a la creación de este instituto —posteriormente denominado SENA—, y que en adelante los empresarios contribuyeran con otro 1 % para el desarrollo de la entidad (Sindesena, 2021).

A partir de este primer momento la formación profesional del SENA se adscribió al Ministerio del Trabajo y fue concebida con el objetivo de formar mano de obra para los puestos de trabajo disponibles en niveles calificados o semicalificados. La población receptora de dicha formación estaba caracterizada por condiciones socioeconómicas que los obligaba a ingresar con prontitud al mercado laboral, motivo por el cual no podían seguir la trayectoria formativa en el sistema de educación formal. De ahí procede una de las principales características que distinguió este tipo de formación: estar por fuera del carácter propedéutico o del sistema de ciclos y niveles de la educación formal, en el que la obtención de un título o acreditación en una fase determinada habilita el ascenso a la siguiente etapa. Así, la formación profesional impartida por el SENA debía permitir la vinculación inmediata de sus aspirantes, de acuerdo con un perfil ocupacional, sin exigir el cumplimiento de requisitos académicos previos.

Un aspecto normativo clave se ubica en la Constitución Política de 1991, pues en su artículo 54 ordena que “es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”. De allí se desprende la Ley 119 de 1994, mediante la cual se reestructura el SENA, y se le encarga la misión de:

Cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. (Congreso de la República, 1994b)

Dicha ley define dos elementos importantes en relación con la actividad educativa del SENA. En primer lugar, ubica su población objetivo alrededor de todos los trabajadores colombianos en todas las actividades económicas. Esto está enunciado en el artículo 3 de la mencionada ley, según el cual, al atender a un principio de democratización, uno de los objetivos del SENA es brindar formación a los trabajadores de todas las actividades económicas y a quienes, sin serlo, lo requieran, lo que promueve al mismo tiempo el aumento de la productividad nacional y la equidad social (SENA, 1994).

En segundo lugar, establece que el SENA se debe centrar exclusivamente en impartir FPI. En este sentido, es necesario definirla con precisión, para evitar caer en los errores conceptuales por los cuales se ha desnaturalizado la misión de la entidad. Para dar desarrollo a la Ley 119 de 1994, se expide el Acuerdo 0008 de 1997, que adopta el “Estatuto de la Formación Profesional Integral del SENA”. Allí se define la FPI como:

Un proceso educativo teórico-práctico de carácter integral, orientado al desarrollo de conocimientos técnicos, tecnológicos y de actitudes y valores para la convivencia social, que le permiten a la persona actuar crítica y creativamente en el mundo del trabajo y de la vida. (SENA, 1997, p. 13)

Anota, asimismo, que la FPI se caracteriza por tener currículos determinados por las necesidades y perspectivas de los sectores productivos y la demanda social, estructurados a partir de diferentes niveles tecnológicos y de desarrollo empresarial, con base en las rutas de desarrollo existentes en el mundo del trabajo, tanto formales como informales. Por tanto, es una modalidad esencialmente ocupacional, relacionada al trabajo y con un nexo de primer orden con los sectores productivos. Su carácter teórico-práctico está dado porque implica el dominio conceptual, operacional e instrumental de una ocupación determinada; la apropiación de un saber técnico y tecnológico inherente a la misma; y su adaptación dinámica a los cambios constantes de la estructura productiva. Se supone que la persona que se certifica en el dominio de una determinada ocupación u oficio es “capaz de integrar tecnologías, moverse en la estructura ocupacional, además de plantear y solucionar creativamente problemas y de saber hacer en forma eficaz” (SENA, 1997, p. 13).

El Estatuto de la Formación Profesional Integral del SENA es enfático al señalar que el eje central de este tipo de formación es la inserción crítica y creativa de las personas al trabajo productivo, lo que proporciona a la sociedad el talento humano requerido para su desarrollo. Cuatro principios básicos se derivan de esta definición: 1) se orienta y se constituye con base en el trabajo productivo; 2) promueve la equidad social, porque ofrece una amplia gama de opciones formativas en condiciones favorables de acceso, permanencia o tránsito; 3) su índole de integralidad está dado por pretender un equilibrio entre lo tecnológico y social; y 4) concibe la formación como un proceso permanente, debido a que las personas, sin distinción de edad o género, aprenden a lo largo de la vida en diferentes ámbitos. Finalmente, con respecto a sus características afirma que:

La formación profesional integral que imparte el SENA se caracteriza por estar organizada en currículos modulares, cuyos procesos de aprendizaje son teórico-prácticos, están mediados por pedagogías que integran conocimientos científicos, tecnológicos y técnicos, con elementos conceptuales de

comprensión del ámbito social y ambiental, y parten de un diseño basado en competencias. (SENA, 1997, p. 16)

Un elemento común de estas definiciones de la FPI es su distancia frente al sistema educativo formal o su ubicación por fuera del ambiente académico-escolar de ciclos o niveles que conducen a titulaciones. Por tal motivo, en la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, el SENA se relaciona con la educación no formal, definida como aquella “que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en la educación formal” (Congreso de la República, 1994a).¹ Sindesena (2021) retoma los postulados del Estatuto del SENA y de la Ley General de Educación para defender la FPI como una categoría inequívoca y fundamentada tres elementos principales:

1) El contexto de acción, es decir, que la formación profesional integral se encuentra fuera del sistema formal de educación; 2) Los sujetos de la formación para los trabajadores; y 3) El nivel de cualificación profesional, esto es, que las exceptúa de las de nivel superior. (p. 26)

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) afirma que la característica que define a la educación no formal es que representa una alternativa o un complemento a la educación formal en el proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. En cuanto a su contenido, resalta que normalmente pueden ser programas de corta duración o baja intensidad, que se imparten en forma de cursos, talleres o seminarios, por lo que “suelen privilegiar la adquisición de conocimientos, destrezas o competencias prácticas dentro de un contexto concreto y, por lo tanto, no enfatizan el aprendizaje teórico” (Unesco, 2013, p. 80).

De la misma manera que la Ley General de Educación, la CINE resalta que lo que distingue a la Educación no formal es que no da acceso a un “nivel” más avanzado o se excluye del sistema de ciclos y niveles; en consecuencia, conduce a certificaciones que no son reconocidas como equivalentes a la educación formal o, en ocasiones, no otorgan certificación alguna. Es así como la Ley General de Educación, en sus artículos 88 y 89, diferencia entre los títulos académicos de la educación formal —otorgados por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados— y los certificados de la educación no formal —los cuales son de carácter técnico en los programas de artes y oficios y de formación vocacional y acreditan para ejercer una actividad laboral correspondiente— (Congreso de la República, 1994a, pp. 19-20).

¹ Otra de las responsabilidades relevantes que otorga la Ley General de Educación al SENA es, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) y el sector productivo, establecer un Sistema de Información y Orientación Profesional y Ocupacional que contribuya a la racionalización en la formación de los recursos humanos, según los requerimientos del desarrollo nacional y regional.

En síntesis, la FPI que ofrece el SENA se puede definir como una modalidad asociada a la educación no formal, que está relacionada con las demandas de los sectores productivos y el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas para el correcto desenvolvimiento en una ocupación o tarea específica en el mercado laboral. Por lo tanto, la ejecución de este tipo de formación se da en programas, por lo general cortos, caracterizados por propiciar una síntesis entre la teoría y la práctica en el aula o en situaciones reales de trabajo, que derivan en la manipulación racional de herramientas, máquinas y objetos tecnológicos. De esta manera, las personas certificadas en estos programas dominan una ocupación determinada con base en el saber científico, tecnológico, técnico y sociocultural (SENA, 1997, p. 17). Su población objetivo es el amplio espectro de la fuerza laboral o de las personas que, sin serlo, requieran este tipo de formación, sin importar su nivel educativo, edad o posición socioeconómica. Con frecuencia esto resalta su vocación universalista y su intención de mejorar la posición ocupacional y la readaptación de la fuerza de trabajo del país, características que son compartidas con iniciativas del mismo tipo en otros países (Álvarez Pérez, *et al.*, 2024).

El SENA en el siglo XXI: acciones gubernamentales hacia su desnaturalización

En consonancia con los aires de reforma educativa del siglo XXI, en Colombia la educación superior entró en un proceso de reestructuración y redefinición durante las dos últimas décadas. Con base en el espíritu de estandarización educativa del Proceso de Bolonia,² organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³ establecieron una ruta que debería implementarse en todos los niveles educativos del país para la adopción de prácticas internacionales en áreas como el esquema de financiación, la gobernabilidad, la estructura organizativa y la

² El proceso de Bolonia, iniciado en 1999 con la firma de la Declaración de Bolonia, ha sido un punto de inflexión fundamental para la educación superior en Europa y ha tenido un impacto significativo en la organización educativa a nivel global. Su objetivo principal fue crear el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que buscaba hacer los sistemas educativos europeos más compatibles y comparables, y promover la movilidad de estudiantes y profesores. El Proceso de Bolonia ha sido criticado por su énfasis en la estandarización de los sistemas de educación superior en el mundo bajo criterios de competitividad y empleabilidad, que priorizan las demandas del mercado laboral sobre el carácter académico o la función social de las instituciones educativas. Como señala Bianchetti (2016), esta reforma ha impulsado la mercantilización de la educación superior, reduciendo su función social y promoviendo una lógica de gestión empresarial en las instituciones de educación superior, lo que ha generado desigualdades en el acceso y debilitando la autonomía universitaria.

³ Para una visión más amplia sobre la influencia de la OCDE y el Banco Mundial en la reforma de la educación terciaria en las últimas décadas, véase Banco Mundial (2002) y OCDE (2009). Para una problematización más profunda sobre la influencia de las perspectivas del desarrollo en la educación, véase Coraggio (1995), quien analiza las implicaciones de las políticas del Banco Mundial en los sistemas educativos de los países en desarrollo, con énfasis en sus impactos en la autonomía y la equidad de la educación superior.

pertinencia educativa frente a las necesidades internas y los desafíos de la globalización. Específicamente, desde el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se impondría una agenda educativa que en el nivel superior se caracterizaría por dos pilares fundamentales: la ampliación de la tasa de cobertura y su ajuste a las expectativas del sector productivo y a las metas de competitividad y crecimiento económico.

Tal concepción descansa en una noción economicista, según la cual la educación es un instrumento para alcanzar la competitividad económica, en la medida en que incrementa las capacidades y destrezas de las personas (competencias) para la productividad y el empleo. Al mismo tiempo, responsabiliza a los individuos de su propio proceso educativo y de su ubicación en la distribución del ingreso, frente a lo cual abandona paulatinamente la responsabilidad del Estado, ignora las verdaderas raíces de la desigualdad y desconoce el carácter de derecho de la educación (Atehortúa, 2012). En este contexto, se le encarga al SENA la tarea de liderar el proceso de consolidación del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) en el que se articula a las instituciones de educación formal y no formal para promover el desarrollo de competencias laborales (MPS, 2004; Conpes, 2004; Conpes, 2010).

Prueba del compromiso que existió con esta agenda educativa es la continuidad que le dio el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) a estos ejes de política, incluso al plantear una reforma integral a la Ley 30 de 1992 (Ley General de Educación Superior), que consolidaba las transformaciones hechas en el sector de la educación superior años atrás. En la exposición de motivos de este proyecto de reforma, se mencionaba que dicha modificación normativa era importante para cumplir la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de alcanzar el 50 % de cobertura en educación superior mediante la generación de 646 000 nuevos cupos (MEN, 2011a). Visto al detalle en el plan sectorial 2010-2014, el objetivo era pasar de una tasa de cobertura bruta del 37 % como línea base a una del 50 % en 2014, lo que significaba crear 645 000 nuevos cupos; así mismo, fue relevante el peso de las matrículas en educación técnica y tecnológica: a partir de una participación en 2010 del 33 % sobre el total de las matrículas en educación superior, se esperaba llegar al 45 % en 2014, es decir, en el cuatrienio abrir 320 000 nuevos cupos en estas modalidades (MEN, 2011a; DNP, 2011).

El gobierno de Juan Manuel Santos continuó con la consolidación del SFCH, lo que definió como pilares el Sistema de Educación Formal (SEF) y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). Con el factor distintivo de impulsar las “locomotoras” que jalonarían el crecimiento económico del país —y para dar desarrollo al Conpes 3674 de 2010—, se puso en marcha la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para estrechar los vínculos entre el

mundo educativo y los sectores productivos, y se reafirmó la necesidad de fomentar la educación técnica y tecnológica. En este contexto, el SENA apareció como un actor institucional de primer orden que buscaba reforzar el enfoque de competencias laborales impulsado con el MNC (DNP, 2011). Respecto a los convenios de ampliación de cobertura en educación técnica y tecnológica del nivel superior, se fijó la meta aún más ambiciosa de acreditar como de alta calidad el 100 % de los programas del SENA en estas modalidades, frente al 4 % con el que se arrancaba como línea base (MEN, 2011b).

Para el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2014-2018), se propuso alcanzar una tasa de cobertura del 57 % en 2018, con la participación especial de 150 000 cupos nuevos en educación técnica y tecnológica (DNP, 2015). Durante este gobierno se dio el repunte más significativo de la tasa de cobertura y del número de matriculados en educación superior, que pasó del 39,8 % con 1 587 760 estudiantes matriculados en 2010 al 54,4 % con 2 280 327 estudiantes matriculados en 2017. La estrategia para el aumento de la cobertura consistió, por un lado, en el incremento del crédito educativo y los programas de subsidio a la demanda. Por su parte, el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica llevó a una alza de 189 215 estudiantes nuevos matriculados en este tipo de programas entre el 2010 y el 2017, de los cuales el SENA aportó 172 915 estudiantes matriculados adicionales (SENA, 2021).

Sin embargo, la apuesta más importante en educación superior fue el replanteamiento de la estructura del CFCH, con la creación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), que pretendía articular en dos pilares la oferta educativa posmedia: por un lado, la oferta de carácter técnico profesional, tecnológico y la oferta técnica laboral de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), que conforman el pilar de la formación profesional; y por otro lado, el pilar de la educación universitaria, que debía establecer canales de movilidad con el pilar anterior (DNP, 2015). Sobre el SNET recaía la labor de finalizar el proceso de reorganización del sistema de educación superior colombiano bajo la premisa de afianzar su pertinencia económica y laboral.⁴

Es entonces cuando surge uno de sus elementos conceptuales más controversiales, al orientar y estructurar las diferentes modalidades conforme a su vocación eminentemente laboral, y poner el acento en la FTDH a la vez que la agrupaba indistintamente con la educación técnica y tecnológica y restaba

⁴ Sin embargo, el SNET fracasó por la excesiva ambigüedad, falta de precisión y ausencia de concertación que fueron denunciadas por distintas voces del sector educativo. Una de las críticas recurrentes en este sentido fue que, al estructurar la educación terciaria en dos pilares —educación universitaria y formación profesional, respectivamente—, se agrupaba en este último a IES públicas y privadas de carácter técnico profesional, tecnológico y universitario con instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, sin consideración de sus características diferenciadas, regímenes normativos, objetivos y propósitos y esquemas pedagógicos. Durante el 2017, el Ministerio de Educación Nacional preparó un Proyecto de Decreto Ley para la creación del SNET; no obstante, la iniciativa legislativa no prosperó en el Congreso de la República y se archivó.

participación a la educación universitaria. En este contexto, al Ministerio del Trabajo y al SENA se les encarga una labor importante en la evaluación de las condiciones de articulación de los programas de FTDH al SNET (DNP, 2015).

En su estudio sobre la educación superior en Colombia, la OCDE y el Banco Mundial, además de recomendar medidas para la implementación tanto del SNET como del MNC, prescribían la necesidad de crear un sistema nacional de transferencia de créditos y de potenciar los ciclos propedéuticos para favorecer los programas técnicos y tecnológicos. También sugerían integrar plenamente el SENA en el sistema de educación superior y en las bases de datos nacionales. Así mismo, consideraban que la dependencia administrativa del SENA con respecto al Ministerio del Trabajo hacía confusa su relación con las iniciativas del sistema educativo e impedía su conversión en actor clave de la provisión de educación técnica y tecnológica, dadas las oportunidades de inserción laboral que podía ofrecer a las personas más pobres del país, gracias a la gratuidad de sus programas (OCDE y Banco Mundial, 2012).

El gobierno de Iván Duque (2018-2022) dio continuidad al itinerario de reorganización del sistema en relación con su pertinencia para la formación de recurso humano. Para tal fin dispuso la consolidación de la institucionalidad y la gobernanza del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), lo que trazó como meta un avance significativo en la implementación del MNC y la de un subsistema de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación para el trabajo, en acción conjunta entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.

Finalmente, el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, socializó un proyecto de ley que reforma integralmente la Ley 30 de 1992 (Ley General en Educación Superior). Al analizar el Título 1 del mencionado proyecto (“Fundamentos de la Educación Superior”), se observa un claro despliegue del modelo defendido por el gobierno de Iván Duque en cuanto a consolidación del MNC. En este contexto, es notoria la fuerza que adquieren dentro del proyecto de ley la vía de Formación para el Trabajo (liderada por el SENA), y la vía educativa de la ETDH (ofrecidas por Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano). Ambas opciones están orientadas al “cierre de brechas” entre el “capital humano” de las personas y las necesidades de la estructura productiva del país (Ministerio de Educación Nacional, 2023a). Bajo este marco, el gobierno ha propuesto la creación de 500 000 nuevos cupos en educación superior, frente a cuya meta se espera que el SENA aporte aproximadamente el 30 %, es decir, 140 000 nuevos cupos (Ministerio de Educación Nacional, 2023b).

En la actualidad, en lo que respecta a los programas de educación superior impartidos por el SENA, es claro que estos deben ajustarse a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, y obtener el registro calificado conforme a lo establecido en la Ley

1188 de 2008, además de regirse por lo establecido en el Decreto 1330 de 2019 que reglamenta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Todas estas normas se ubican bajo la autoridad del Ministerio de Educación Nacional y, por lo tanto, escapan del control del Ministerio del Trabajo.

Precisiones conceptuales: educación técnica, tecnológica y FPI

Una de las herencias más problemáticas de la normatividad y la política pública educativa en Colombia ha sido la falta de claridad conceptual de los diferentes niveles y modalidades que conforman el sistema educativo. Un recorrido por el Decreto 080 de 1980, la Ley 30 de 1992, la Ley 749 de 2002 y los más recientes intentos por conformar el SNC, refleja errores conceptuales a la hora de definir modalidades educativas y las instituciones que les son propias, lo cual no solo afecta el ámbito educativo como tal, sino también aspectos más generales de la sociedad como la desigualdad, la distribución del ingreso, la jerarquización y segmentación ocupacional en el mercado laboral, las diferencias en el acceso al conocimiento y la cultura en la población y las políticas de generación de ciencia y tecnología (Mora, 2016).

En el fondo esta es una discusión por la organización y el funcionamiento del sistema educativo; es decir, por la definición curricular y propósitos de cada una de las modalidades y sus instituciones referentes, las relaciones que deberían establecerse entre las mismas, los organismos que las regulan y las rutas de acceso y salida del sistema de los estudiantes. Esto último ha adquirido aún más relevancia desde que el campo educativo empezó a ser permeado por la sociología y la economía de la educación, por los precursores de la teoría del capital humano. Uno de los asuntos más importantes de este debate es la pertinencia de la educación frente a las demandas de las empresas, el sector productivo y la competitividad económica, específicamente, la formación flexible de recursos humanos calificados para ocupar las rutas y perfiles más solicitados por el mercado laboral.

Sobre el tratamiento de la formación profesional como una categoría uniforme, es clave analizar la conformación del SNFT, en el que al liderazgo del SENA se le dio un papel fundamental con el Decreto 1120 de 1996, el documento Conpes 2945 de 1997 y el Decreto 249 de 2004, que modifica la estructura del SENA para cumplir con este cometido. La premisa era articular las entidades oferentes de educación técnica, tecnológica y Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) en el país mediante su adecuación curricular y la

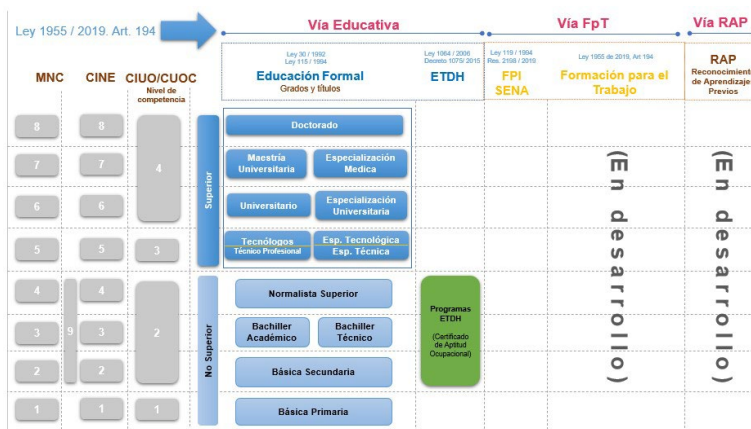
creación de alianzas estratégicas entre dichas instituciones y los sectores productivos y las autoridades gubernamentales.

Más adelante el SNET pretendía aglutinar bajo un pilar de formación profesional toda la oferta técnica superior y tecnológica y, de manera complementaria, a la ETDH. Ante la imposibilidad de implementar el SNET, el Gobierno de Iván Duque puso en marcha la constitución SNC, con el fin de gestionar la oferta de capital humano en el país y promover el aprendizaje a lo largo de la vida. La idea era crear un esquema de movilidad educativa y formativa entre diferentes vías de cualificación y el reconocimiento de trayectorias formativas, bajo la referencia de un MNC (MEN, 2022). El SNC establece tres vías para la cualificación de las personas: la educativa, la del Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT) y la del Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP).

La vía educativa está compuesta por la educación formal en los niveles de preescolar, básica, media y superior, y la ETDH. La vía del SFT tiene que ver con los resultados de aprendizaje que una persona obtiene al culminar un programa de formación para el trabajo, diseñados bajo los referentes de los catálogos sectoriales de cualificaciones y conforme a los niveles del MNC. La vía de RAP reconoce aprendizajes obtenidos a lo largo de la vida por una persona, independiente de dónde, cuándo y cómo hayan sido adquiridos, a través de procesos de evaluación y certificación de competencias, con base en los Resultados de Aprendizaje Esperados del SNC (Presidencia de la República, 2021) (figura 6).

Figura 6.

Correspondencia entre los niveles del sistema educativo actual con los niveles del marco CINE y CIUO-08 A. C.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022).

La pregunta fundamental es sobre la forma en la que serán construidos los niveles de cualificación y las relaciones que se establecen entre cada una de las vías, especialmente en lo relativo al SFT y el RAP, pues no es claro el papel que recibirán respecto al sistema de educación formal. A su vez, quedan dudas frente al SFT, ya que no distingue entre los programas de la ETDH —ubicada en la vía educativa— y los que serían propiamente programas de formación para el trabajo. En ese sentido, la ubicación de la FPI del SENA no es precisa, pues aparece como un subconjunto de la vía del SFT, pero en la actualidad abarca tanto programas de formación tecnológica del nivel de educación superior, como programas de formación para el trabajo.

A esto hay que agregar que en Colombia los tipos de formación técnica y tecnológica han cargado históricamente con una gran imprecisión en términos de su identidad, calidad y pertinencia. De hecho, se ha utilizado irreflexivamente la expresión “educación técnica y tecnológica” para distinguirlas de la educación universitaria, como si se tratara de dos niveles secuenciales del mismo ámbito en el que el tecnológico es superior al técnico, cuando en realidad “se trata de dos campos del saber completamente distintos entre sí, con objetivos, requisitos, perfiles de salida de los egresados y currículos y estrategias pedagógicas muy diferentes entre sí” (Gómez, 2015, p. 149).

Se requiere, entonces, aclarar que la educación técnica está asociada a un conocimiento práctico, aplicado e instrumental, desarrollado en situaciones específicas de trabajo y en tareas concretas, sin necesidad de bases científicas o teóricas de alta complejidad, por lo que incluso instituciones que no componen el sistema formal pueden impartir este tipo de formación, como es el caso de las empresas o los centros de capacitación extraescolares. En esta línea, Gómez (2015) afirma:

La educación técnica se concentra en la formación de la capacidad operativa de los fenómenos, buscando su transformación o mejoramiento, a través del aprendizaje adquirido por la práctica, la tradición, el ensayo y el error, para generar así nuevos conocimientos técnicos, pero sin pretender la explicación científica de sus causas ni la producción de nuevos conocimientos científicos o tecnológicos. (pp. 150-151)

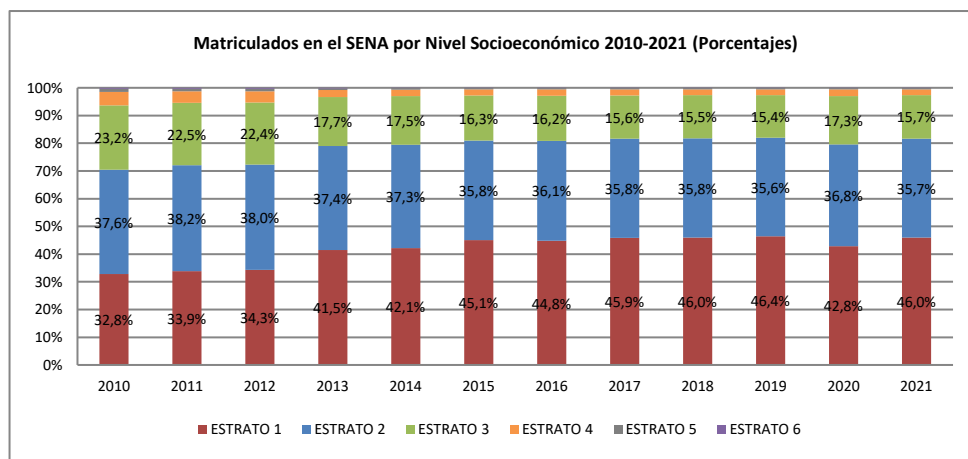
En el caso de la educación tecnológica se debe reconocer que su nivel de complejidad es mayor, puesto que “implica la aplicación de conocimientos científicos para la resolución de problemas concretos” (Gómez, 1995, p. 19). Por lo tanto, en este caso no es suficiente la adquisición de competencias aplicadas a situaciones laborales o a tareas específicas, pues se requiere una apropiación de las tecnologías, una capacidad de experimentación e innovación y una fundamentación científica que permita transformar dichas situaciones de trabajo y del entorno en general.

La educación tecnológica es una herramienta indispensable para el desarrollo de las fuerzas productivas y, por ende, para el desarrollo social, productivo y económico de los países, en razón a lo cual, en paralelo, necesita un ambiente propicio en cuanto a condiciones para la innovación, infraestructura física y tecnológica, inversión en ciencia e investigación, y experimentación en áreas tecnológicas. Contrario a ello, lo que ha sucedido en Colombia es que a la educación tecnológica se le ha condenado a ser un eslabón intermedio entre la formación técnica y las carreras universitarias; a saber, una formación ocupacional intermedia, que se percibe como de menor estatus que las carreras profesionales y tan solo un poco más exigente curricularmente que los programas técnicos.

En conclusión, debido a estas imprecisiones conceptuales y de enfoque, ha prevalecido en el país una jerarquía en el universo educativo, liderada por el sistema formal, en la que, según Sindesena (2021), se refuerzan ideas como que “el éxito salarial lo determina la posesión de determinados títulos de formación (tecnólogos)” (p. 105); o que, en el caso del SENA, “la formación profesional sea la hermana menor de la educación superior, o la hermana pobre de la educación media” (p. 106). Contrario a considerarse como una vía relevante para el desarrollo social y económico del país y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la educación no formal —como es el caso de la FPI del SENA— ha terminado siendo una opción de menor reconocimiento social y de formación, restringida a los segmentos de la población menos favorecidos socioeconómicamente y, por lo tanto, valorada con un claro sesgo asistencial (figura 7).

Figura 7.

Matriculados en el SENA por Nivel Socioeconómico 2010-2021 (porcentajes)



Fuente: Servicio Nacional de Aprendizaje. Repuesta a derecho de petición.

En resumen, a la desnaturalización histórica que ha sufrido el SENA durante el siglo XXI se suma la idea de que la FPI —que ha sido definida constitucionalmente como categoría inequívoca y fundamental para la formación ocupacional de todos los asalariados del país— constituye una vía educativa de bajo valor económico y social, que asume objetivos asistenciales dentro del sistema educativo colombiano, y que pierde especificidad entre la educación media y superior formal. Todo esto acarrea implicaciones que se generan sobre la imposibilidad de gobernar y coordinar de manera efectiva el sistema de educación, en la perspectiva de cumplir la multiplicidad de funciones que se le atribuyen y avanzar en la garantía del derecho fundamental a la educación.

Conclusión. El SENA y el derecho universal a la educación de la fuerza laboral

Resulta indispensable reflexionar sobre cuál debería ser el papel del SENA y la FPI en el sistema público educativo del país. Esta reflexión debe partir de una conclusión anticipada: se requiere avanzar en el fortalecimiento del SENA desde el esclarecimiento de su misionalidad y su estricta adscripción al Ministerio del Trabajo, respetar la autonomía que le es inherente y reconocer la centralidad y especificidad de la FPI. En razón a esta premisa, vale la pena enunciar tres consideraciones sobre la actualidad del SENA y la FPI: la primera es el freno que se tiene que poner al proceso de desnaturalización de la misión del SENA como consecuencia de la tendencia a soportar su actividad sobre programas técnicos profesionales y tecnológicos, y con el fin de presentar sus estadísticas como parte oficial de la educación superior e incrementar artificialmente las cifras de cobertura del sector. La segunda es la solución que hay que encontrar a la falta de precisión conceptual al momento de definir educación técnica, tecnológica y FPI. La tercera tiene que ser el fin de la denominada “competencia desigual” entre el SENA y las ITTU públicas, y la definición de la identidad de la educación técnica y tecnológica en el país y, por esta vía, la de las universidades mismas.

El reconocimiento del derecho universal a la educación de la fuerza de trabajo implica la consolidación de un sistema educativo inclusivo y accesible, que garantice oportunidades de aprendizaje continuo y desarrollo de competencias para todos los trabajadores. En este sentido, el SENA juega un papel fundamental al proporcionar FPI que responde a las dinámicas del mercado laboral y a las necesidades del desarrollo productivo y social del país. No obstante, su rol ha sido objeto de debate, pues su equiparación con la educación formal ha generado tensiones en la definición de su función en el sistema de educación superior. Para que este derecho sea efectivamente garantizado, es

necesario fortalecer políticas que reconozcan la FPI como un pilar esencial del desarrollo económico y social, y aseguren su financiación, pertinencia y articulación con otros niveles del sistema educativo.

Es preciso, entonces, hablar de un “Sistema de Educación Público”, porque se trata de aquella oferta educativa gestionada, administrada y financiada por el Estado, con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de toda la población, independientemente del nivel socioeconómico, el género, la pertenencia étnica, la procedencia territorial y las diversidades físicas y mentales. Es decir, es una oferta que hace propio el cuestionamiento de las brechas y desigualdades sociales latentes tanto en el ámbito educativo como en la sociedad en general. Esto despeja el camino para que la FPI del SENA también sea planteada como incondicional y universal (no focalizada ni asistencial, y carente de requisitos académicos previos), y que contribuya a la consecución del derecho fundamental de la educación de toda la fuerza laboral del país.

Debido al carácter no formal y extraescolar de la formación profesional integral, no es posible ubicarla dentro del sistema educativo formal; esto es, dentro de la educación media y superior propiamente, como ha sido pretendido por varios gobiernos en las dos últimas décadas. Al incluir al SENA y a la FPI dentro de la educación superior, en particular, se deteriora su aporte a la igualdad social, en la medida en que su sujeción al esquema de ciclos, grados o niveles supone apuntalar el ideario de que la única vía para el éxito social es la educación formal. Si se indaga el origen fundacional del SENA es posible constatar que su población receptora abarca un amplio espectro de realidades que por diferentes condiciones no tiene la aspiración de acceder a la educación formal, por lo que su vinculación depende más de los perfiles ocupacionales requeridos, que del cumplimiento de un conjunto de requisitos académicos específico.

Esto significa dejar de lado el juicio erróneo de que el SENA es una opción de bajo costo para que las personas más pobres puedan acceder a algún tipo de formación. A pesar de ser un bastión para que los sectores populares y los trabajadores cuenten con una oferta formativa que se adecua a sus intereses y necesidades, deben encontrarse mecanismos para que la FPI sea un derecho para todos los niveles y modalidades. Por lo tanto, la FPI del SENA debe plantearse como una oferta de educación complementaria a la educación formal, abierta a todas las personas y en condiciones de calidad. Esto se traduce en el progresivo desmonte de la estrategia de integrar al SENA en las estadísticas de la educación superior a través de sus programas técnico-profesionales y tecnológicos.

En sus estatutos, el SENA señala que certifica (y que en consecuencia no titula) los niveles técnico profesional, técnico profesional especializado, tecnólogo y tecnólogo especializado, siempre y cuando existan “demandas de capacitación derivadas de desarrollos tecnológicos y en los casos en que la oferta educativa

sea limitada” (SENA, 1997, p. 30). En el caso más específico de las actividades de desarrollo tecnológico, los artículos 3 y 25 de la Ley 119 de 1994 son enfáticos en señalar que estas se podrán realizar en la entidad siempre y cuando se fortalezcan y actualicen los programas de FPI. Esto quiere decir que no debería ser posible que los programas técnico-profesionales y tecnológicos del SENA crezcan desproporcionadamente sin un criterio que guíe su desarrollo. En el caso colombiano este criterio ha sido simplemente la búsqueda artificial de aumento de cobertura de la educación superior. Frente a esto es importante enfatizar que los incrementos de cobertura deberían estar encaminados al fortalecimiento de la oferta pública de educación superior, y abarcar criterios explícitos de universalidad, en vez de buscar mecanismos focalizadores y restrictivos como el crédito educativo, el subsidio a la demanda o, en este caso, los cupos de instituciones que no son propias de la educación formal como el SENA.

En vez de forzar al SENA a dedicarse al desarrollo de programas tecnológicos del nivel superior, en detrimento de la FPI que le es propia de su misión, se requiere fortalecer el conjunto de instituciones técnicas profesionales y tecnológicas que hacen parte de la educación superior pública. Lo anterior tiene dos propósitos fundamentales: por un lado, definir los tipos de educación técnica y tecnológica y resolver la falta precisión conceptual patente del sistema educativo; y, por otro, diversificar la oferta institucional de tal forma que las instituciones técnico profesionales y tecnológicas públicas cuenten con condiciones y recursos suficientes para desarrollar sus actividades formativas e investigativas, al tiempo que se garantice una oferta robusta y de calidad para las personas que desean acceder a estos niveles y modalidades.

Esto significa reconocer que la educación no formal es una ruta que también aporta al desarrollo personal y social, y no una opción subsidiaria o de menor nivel, por lo que no es preciso hablar de un SNET ni de un MNC. Una alternativa para la articulación de la FPI con el resto de los niveles y modalidades educativas puede ser la conformación de alianzas estratégicas de mutuo apoyo e intercambio, que siempre tenga como horizonte la salvaguarda de la misión del SENA.

De esta manera, el SENA podría responder a su objetivo democratizador: la población a la que se dirige es amplia dada su aspiración inicial de cobijar la fuerza laboral de todas las actividades económicas hasta agrupaciones sociales, económicas, gremiales, sindicales o comunitarias. Esto hace que el SENA se haya desarrollado sobre un patrimonio especialmente popular que le es inalienable. La propuesta es que el SENA se constituya en una institución de avanzada democrática, mediante un ejercicio de inclusión, reconocimiento e impulso del trabajo, los saberes, las ocupaciones y prácticas ocultas e invisibilizadas de las economías de los sectores populares e informales. A su vez, esto implica que el

SENA, y en general el sistema educativo, juegue un rol relevante en el cuestionamiento del modelo de desarrollo, y contribuya a objetivos como la superación de la desigualdad social, la reducción de la pobreza y de la concentración de la riqueza, la diversificación productiva, la transición energética, el cuidado de la biodiversidad, la seguridad y la soberanía alimentaria y el cambio económico estructural.

En este contexto, el SENA podría cumplir un doble papel: al tiempo que persigue la formación de los trabajadores para el empleo formal bajo condiciones de dignidad, calidad y garantía de derechos, también debería reconocer e impulsar las economías populares que al igual generan un excedente económico y que son una parte considerable de la población colombiana. Frente a la exclusión sistemática de una vasta proporción de la población del trabajo asalariado, buena parte de estas personas desarrolla actividades por cuenta propia y a partir de sus propios saberes, prácticas y formas de organización les garantizan un sustento. La cuestión es que en sociedades como la colombiana esta forma de subsistencia está sometida a condiciones precarias, vulnerables o con ingresos por debajo de una calidad de vida digna. En razón a esto, el SENA puede jugar un rol decisivo tanto en el reconocimiento e investigación de estos saberes, oficios y ocupaciones, sin pretensiones de apropiación institucional, como en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de este componente de la economía.

Referencias

- Álvarez-Pérez, P. R., López-Aguilar, D. y Garcés-Delgado, Y. (2024). Factors Related to Academic Dropout in Vocational Training. *Revista Colombiana de Educación*, (93), 99-122. <https://doi.org/10.17227/rce.num93-17562>
- Atehortúa, A. (2012). La influencia del Banco Mundial en las políticas educativas de Colombia. *Pedagogía y Saberes*, 36, 69-79.
- Banco Mundial. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. The World Bank.
- Bianchetti, L. (2016). *El proceso de Bolonia y la globalización de la educación superior: Antecedentes, implementación y repercusiones en el quehacer de los trabajadores de la educación*. Clacso.
- Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior. (2022). *Hacia un esquema de financiamiento alternativo de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

- Congreso de la República. (2006). Ley 1064 de 2006, "Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación". *Diario Oficial* n.º 46341.
- Congreso de la República. (1994a). Ley 115 de 1994, "Por la cual se expide la Ley general de educación". *Diario Oficial* n.º 41214.
- Congreso de la República. (1994b). Ley 119 de 1994, "Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial* n.º 41216.
- Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). (2013). *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*. Ediciones Multi-Impresos.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2010). *Documento Conpes 3674. Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano CFCH*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2004). *Documento Conpes 81. Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Coraggio, J. (1995). *Las propuestas del Banco Mundial Para la Educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?* Mimeo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. Niveles de educación. Adaptada para Colombia. CINE-N 2011 A. C.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo País*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez, V. (2022). *El SENA y la crisis en formación T y T en educación superior*. Observatorio de la Universidad Colombiana.

- Gómez, V. (2015). *La pirámide de la desigualdad social en la educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, V. (1995). *La educación tecnológica en Colombia*. Ediciones de la Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto de Estadística de la Unesco (2013). *Clasificación internacional normalizada de educación*. Unesco.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2023a). *Proyecto de ley de reforma integral a la Ley 30 de 1992*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2023b). *Estrategia de ampliación de cobertura*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2022). *Marco Nacional de Cualificaciones: Apuesta de país por los aprendizajes pertinentes y las trayectorias educativas y laborales*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011a). *Exposición de motivos. Proyecto de Ley 112/2011C. Por la cual se organiza el sistema de educación superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011b). *Plan Sectorial 2010-2014*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de la Protección Social (MPS). (2004). *Decreto 249 de 2004. Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA*. Ministerio de la Protección Social.
- Mora, A. F. (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- OCDE. (2009). *Education Today 2009: The OECD Perspective*. París: OCDE.
- OCDE y Banco Mundial. (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de educación. La educación superior en Colombia*. OCDE y el Banco Mundial.
- Presidencia de la República. (2021). *Decreto 1649 de 2021, "Por el cual se adopta y reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), se dictan otras disposiciones y se adiciona la Parte 7 al Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación"*. Presidencia de la República.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2022). *Respuesta Derecho de Petición formulado con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, en*

concordancia con el artículo 16 de la Ley 1909 de 2018 —Estatuto de la Oposición—, sobre información estadística y misional del SENA.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2021). *Serie 2005 a 2021 —Cupos en Formación— Formación titula por nivel de formación*. Publicaciones SENA.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2018). *Concepto 53527 del 14 de septiembre de 2018. Archivo Interno SENA*. Publicaciones SENA.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (1997). *Estatuto de la Formación Profesional Integral* del SENA. Publicaciones SENA.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (1994). *Formación Profesional para el Tercer Milenio*. Publicaciones SENA.

Sindicato de Empleados Públicos del SENA (Sindesena). (2021). *Tejiendo una propuesta SENA para el fortalecimiento de la Formación Profesional Integral*. Publicaciones SENA.