

DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN, LA REESTRUCTURACIÓN Y OTROS DEMONIOS¹

El tablero de la formación profesional presenta varios movimientos en el período. La reestructuración aplicada al SENA recientemente no versa sólo sobre modificaciones a la estructura orgánica, sino que abarca también tópicos relacionados tanto con las funciones, objetivos y misión institucional, con la política educativa, los enfoques pedagógicos y metodologías, como con la implantación de una particular concepción sobre el Sistema Nacional de Formación “para el trabajo”, que no “Profesional”, como antes se le designaba.

La controversia al respecto comporta significativas referencias históricas y políticas para la clase trabajadora colombiana. El determinante papel que jugó el “sector laboral” del país en la concepción y desarrollo del SENA, el incumplimiento del acuerdo que dio lugar a su origen en 1957 (gratuidad, población objeto, autonomía, patrimonio, ejecución directa, etc.), la función de la educación y de la Formación Profesional Integral (en adelante FPI) en la sociedad y su definición ya sea como un derecho o como un servicio público, entre otros temas, asignan a esta discusión singulares actualidad y atractivo. Y el hecho de que la FPI haya sido elevada a canon de la Carta Magna en 1991, a consecuencia del complejo proceso de Asamblea Nacional Constituyente; que las medidas sobre el SENA hayan comprometido más de cuatro millones de firmas, entre la Iniciativa Legislativa Popular y los tres memoriales presentados desde 1993 —cosa que no ha ocurrido con ningún otro asunto tratado en el Congreso de la República—; que reclamen y susciten numerosas sesiones del parlamento, la expedición de una Ley en 1994 y el trámite de otra en la actualidad, amén de los muchos foros, eventos y vigorosas movilizaciones que han desatado —algunas de las cuales fueron brutal y constantemente reprimidas, como ocurrió en marzo/abril de este año—, dan cuenta del alcance que “los de abajo” otorgan a estas cuestiones.

¹ COTIDIANIDADES 26. 8 de julio de 2003

Del Timbo al Tambo en Formación Profesional

Pero, no todos los actores de la FPI le han concedido igual trascendencia o al menos algunos parecen acusar un notorio cortoplacismo en sus propuestas, lo que dificulta el "diálogo social" de calado más profundo. Aún el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, órgano donde en los últimos lustros ha resonado firmemente el "pensamiento único" y el casi inmutable criterio de los organismos multilaterales de crédito, ha tenido posturas ambivalentes y contradictorias al respecto. Así por ejemplo, mientras sus documentos sobre "El papel del SENA en la modernización de la economía" privilegiaban los cursos largos y de aprendizaje frente a la restante oferta educativa y sobre todo frente a los cursos cortos, sus exigencias de elevación de la cobertura con menores recursos han presionado la proliferación de estos últimos, la drástica merma en la duración de los largos y la comisión de burdos artificios estadísticos para producir una inflación de las metas.

Los Decretos gubernamentales de mediados de los 90's estimulaban la contratación de aprendices (descuentos tributarios por el 130% de su valor), pero la reforma laboral del 2002 la desestimuló severamente. La fallida reestructuración tramitada en 1999 mermaba el número de Unidades Regionales (a ocho o a lo sumo diez), mientras la actual elevó su cantidad a 33, a pesar de que pocos meses antes la actual administración habló de cero (0) regionales. Al nivel de esas Unidades debería llegar la descentralización, según consenso recogido por la consultoría de Misas (1996), pero hoy sin mayor discusión se llevó hasta el nivel de los Centros (uno de los extremos de la cadena), multiplicando los procesos, perjudicando las curvas de aprendizaje y perdiendo en economías de escala y aglomeración, entre tanto se concentra el poder en manos del Director General, contra todas las recomendaciones conocidas. Similar situación se presenta con la conversión de la oferta del SENA hacia la educación superior, criticada en el Plan de Desarrollo de Pastrana, pero auspiciada desde ese mismo gobierno y continuada por el actual. Lo propio ha ocurrido con las definiciones sobre el perfil de los instructores, con la capacitación de la planta de personal, con la interlocución hacia los gremios empresariales, etc.

Política educativa y Competencias Laborales: ver para creer

No menos crítico es el resultado de lo que hoy denominan el "enfoque" de las competencias laborales (John J. Díaz). Las principales observaciones que se

hacían desde muy variados ángulos², en lo fundamental han venido a confirmarse en los hechos. Las pruebas acerca de su carácter reduccionista saltan a la vista, al punto que ahora acorralan a la administración, la descubren y delatan.

Fue el propio Director General quien afirmó en Medellín que las competencias hacían parte de la estrategia de ampliación de cobertura. Y es su órgano informativo (Déjame decirte No.1 de 2004) “para los estudiantes” -que no de los estudiantes-, el que quiere convencer a la comunidad educativa con perlas como ésta: “En una formación por competencias laborales se está preparando a la persona para la competencia laboral (i), y en ese momento se debe enseñar únicamente lo que se requiere para que pueda desempeñarse competitivamente en la función productiva (ii). Así por ejemplo, si una persona se quiere preparar para arreglar frenos, pues seguramente la filosofía será muy importante, pero no le va a servir para arreglar frenos, que es lo que quiere aprender el estudiante (iii)” (numeramos).

Habla claro esta cita de una funcionaria del CONALEP (México), invitada por el SENA y presentada como una experta procedente del país “más avanzado y con más experiencia en Latinoamérica en el tema de las competencias laborales”. La primera línea contiene una perogrullada. La siguiente proposición (a número ii), tan añeja como odiosa, expone uno de los propósitos centrales del novísimo “enfoque”, y la última (iii) lo ilustra suficientemente, aunque como frase se haya quedado incompleta, tal vez porque quien la pronuncia se ruborizó al momento de sentenciar públicamente que se excluya del diseño las áreas “relacionadas” (distintas a las de taller), las cuales, según nos explicó más adelante, ni agregan valor a la función productiva, ni serían del querer del operario.

A propósito, resulta muy actual el recordar según el cual “el educador necesita también ser educado”, a fin de que la educación contribuya a desenlaces democráticos y progresistas en su sentido más amplio. Aunque la experta del CONALEP tal vez ni esté enterada, el estudio precisamente de la filosofía en Grecia era también un privilegio de las clases gobernantes, mientras, como lo propone el CONALEP y lo acoge hoy el SENA, a los

² A ellas dedicamos un Congreso Pedagógico y en nuestro Cotidianidades 20 “Preguntas por la formación basada en competencias” (octubre de 2001) recogimos algunas de ellas.

productores directos les estaba reservado el estudio de las técnicas, que serían de su exclusivo interés al decir de Platón (La República). La escolástica de Santo Tomás de Aquino (Summa Theológica) invocó los designios divinos para afianzar una limitada mentalidad de servidumbre en las clases subordinadas. Por su parte, Basedow (1723-1790), quien influenciado por Rousseau fundara el Instituto Filantrópico, postuló la cuestión en estos términos: "Los hijos de las clases superiores deben y pueden comenzar temprano su instrucción y, como deben ir más lejos que los otros, están obligados a estudiar más (...) Por fortuna los niños del pueblo necesitan una instrucción menor que los demás".

Por cierto pues, que no se hace una formulación inédita al pretender que los aspirantes al SENA escogieron "libremente" reparar frenos en lugar de estudiar para ser filósofos o gobernantes en la Universidad de los Andes. Tampoco la propuesta de sacrificar las "áreas relacionadas" y las de "humanidades", inaugura movimiento alguno, aunque se presente con aires de "especialización postmoderna": dicha contrarreforma es una realidad tan alarmante, que millares de científicos y técnicos apoyaron desde sus centros de investigación a los invasores de Afganistán e Irak, para que muy pocas industrias ensayaran, mostraran y vendieran sus adelantos bélicos o participaran del negocio de su reconstrucción, de la misma manera que cuarenta premios Nobel colaboraron en la guerra contra Vietnam sin cuestionarse por el sentido general de uno u otro proyecto. Por el contrario, estos ejemplos interrogan por la superestructura en general y por el papel de la institucionalidad educativa en particular, incapaz todavía de forjar en sus estudiantes la primera de las exigencias del pensamiento racional: pensar por sí mismos.

La educación del educador (o en sentido contrario, su deformación para castrar su capacidad de análisis y crítica) corre por cuenta tanto del currículo manifiesto, como del "currículo oculto" de la institución. Por eso la implantación del cuestionado y "novedoso enfoque" se acometió en el SENA bajo la formalidad de la participación, pero sobre la realidad de la intimidación y la imposición orquestada desde la Dirección de Formación Profesional, con la estridente propaganda de fondo jugosamente financiada por la Dirección General para vender la "conveniencia" de tal reduccionismo, para ensordecir a la comunidad educativa y acallar a sus críticos, de modo que no trasciendan al país sus quejas, mientras fabrican una opinión pública

favorable a la reestructuración. ¡Cómo es de cierto que con frecuencia el poder se llega a confundir con la verdad!.

Hoy, a la luz de los hechos van quedando atrás el galimatías y las discusiones semánticas que se pretendían conceptuales y en las que se acudía casi siempre al expediente de invocar desde las definiciones del Larousse hasta las fuentes etimológicas del término “competencia” y no pocas loas de los “cientistas de la educación”, para defender en teoría el nuevo recetario. Al interior de la entidad, los hechos van ocupando el lugar que pasmosamente le han cedido los discursos, las palabras, que también sirven para la retórica y la demagogia. Aludiendo a su fragilidad, el poeta Darío Jaramillo (también paisa pero no por ello directivo del SENA) escribía: “Digamos que hay palabras metálicas/ que si caen desde cierta altura/ pueden matar a una persona/ y que hay palabras en forma de ceniza/ que explotan como pólvora,/ y que hay otras palabras que son flores/ que se marchitan en un día”.

Así, las que pretendieron justificar el “nuevo enfoque”, ya han perdido lustre, suenan ajadas y manidas para quienes conocen la realidad de nuestra institución. Porque las ejecutorias superaron los discursos y revelaron que en efecto, la formación basada en competencias laborales comportan un enfoque reduccionista de la educación³, que no corresponden a la cacareada “polivalencia” con que se vendió y que concurren al objetivo de ampliación de cobertura versión neoliberal-mercantilista. La fragmentación y el particionamiento de los cursos ha dado en que la entidad ofrezca, por ejemplo, un Certificado de Aptitud Profesional (CAP) para la “Implementación del servicio de telecomunicaciones por la red de cable coaxial”, distinto de aquel para la “Implementación del servicio de telecomunicaciones por la red de cobre” y lamentablemente también distinto del que otorgamos para la “Implementación del servicio de telecomunicaciones por la red de fibra óptica”. Sólo dos ejemplos más en el sector comercio, exhiben el ingenio de nuestros administradores educativos: allí se ofrece un Certificado de Aptitud Profesional que tampoco corresponde a un área ocupacional, para la “Operación del servicio de manejo de habitaciones” y otro para la “Operación y servicio de recepción de caja y reservas”, entre los varios que se ideó la administración para el negocio hotelero. Y en el sector agropecuario ilustran

³ Sobre el particular, ver “Los Atilas de la formación profesional”, CEPEF, Santiago de Cali, noviembre de 2003.

bien la cosa, algunos que se hicieron célebres y muy mentados, pues los campesinos se preguntan todos los días por los criterios del diseño: Un CAP para la "Siembra de la palma de aceite africana", otro para el "Mantenimiento de la palma de aceite africana" y uno más para la "Cosecha de la palma de aceite africana". Con lo que quien se forme en mantenimiento de la bendita palma, está condenado a tramitar su vinculación al curso de siembra o su cosecha (y viceversa), aumentando una vez más su rotación en la entidad e "incrementando" su cobertura, si tiene la suerte de reingresar.

Con semejantes empresaristas-diseñadores, el Director y el gobierno cumplieron el compromiso de presentar los 139 "nuevos programas de capacitación" que vendieron a los medios como muestra de su "trabajar, trabajar y trabajar", de igual manera que la ampliación de metas ha servido para alegar en los Consejos Comunitarios lo mismo que frente al Parlamento Europeo, que este gobierno no sólo es Plan Patriota y represión, sino también inversión social.

Estadística y realidad

Con cierto aire empirista se ha dicho que la evidencia es el esplendor de la verdad. Y con un tanto más de ingenuidad se sostiene que la verdad nos hará libres. Pero también se puede sostener lo contrario, esto es, que la libertad nos accede a la verdad. Porque si se silencia la expresión y la controversia, si se copan los medios de comunicación y se hacen venales los tribunales, no habrá lugar a escuchar a los denunciantes de que el rey va sin vestido, pero tampoco a entender a los anunciadores de que la tierra no es plana y el sol no le circunda.

En el SENA, los éxitos de la reestructuración (entre otros, la ampliación de cobertura y los niveles de "eficiencia"), han resultado en buena medida de la aplicación de una política pedagógica que conspira contra la calidad de la educación, pero además, de una manipulación informativa que defrauda la confianza pública y viola el principio constitucional de la buena fe, afectación y manipulación que no podría darse sin un concierto interno y un autoritarismo rayano en la tiranía.

Veamos pues los hechos: el "Déjame decirte" de marras sostenía muy campante que "superamos la meta de formación de alumnos en un 116%: la meta era 1'950.000 alumnos y alcanzamos un poco más de 2'260.000, más

de dos veces la cifra registrada en 2002, que fue de 1'076.000 alumnos". La primera denuncia, es que las estadísticas del SENA cuentan no "alumnos" sino certificados. La siguiente, es que la ampliación de cobertura (obtenida con un menor presupuesto, según se ha dicho) es conseguida a partir de una burda disminución en la duración de los cursos (en un tercio o en la mitad) no compartida por la comunidad educativa e impuesta sobre la intimidación y el chantaje. Pero que además incluye artificios estadísticos de vieja usanza⁴ y otros muchos de nueva factura, manipulaciones a las que parece más afecto este gobierno, al cual renunció el Director del Departamento Nacional de Estadísticas DANE, en respuesta a un pedido "inaceptable" de Presidencia de la República. Ahora los estudiantes de formación inicial son certificados tantas veces como módulos contenga el curso, cosa que no ocurría en el pasado. Con esta medida, se multiplica más o menos por siete (7) el número de certificados, elevación que es presentada fraudulentamente como ampliación de cobertura.

De otra parte, para contraer aún más la duración de los cursos y aumentar la rotación de los estudiantes en ellos, elevando así los guarismos de certificación a que se comprometió Uribe, se presentaron como "extracurriculares" los módulos de formación en inglés, informática básica y acción social, y como "opcionales" los de matemáticas y física, aunque, a fin de agregarlos al volumen de certificados, se exijan "como requisito obligatorio para la certificación correspondiente", eso sí, bajo responsabilidad del estudiante y en "horarios no convencionales" que pueden significarle jornadas totales de 12 horas/día. Ello no obstante que las pruebas Saber (1997-1999) indican que para una muestra de cinco departamentos (Atlántico, Quindío, Risaralda, Santander y Valle), el promedio de respuesta favorable en matemáticas es apenas del 1,7% y un promedio del 60% de estudiantes se encuentran ubicados en el llamado nivel X, nivel asignado a aquellos que no alcanzan siquiera el mínimo esperado. Las pruebas ICFES arrojan iguales deficiencias en los bachilleres, pero esto no les dice nada a nuestros "reformadores del SENA", a pesar de que nuestros estudiantes son con frecuencia desertores del aparato escolar. Anotemos que está bien establecida, entre los especialistas, la "potencia del lenguaje matemático" para comunicar ideas provenientes de diversas áreas del conocimiento humano y

⁴ Desde 1993 y especialmente en 1999 los trabajadores denunciaban el hecho ("Por una modernización sin privatización"), reclamando evaluar al SENA "desde consideraciones más honradas".

que son de necesario encuentro no sólo en áreas de desempeño laboral sino igualmente de la vida diaria.

Lo anterior, multiplica nuevamente el volumen de certificados expedidos, pero no el número de estudiantes. Aún así, y como quiera que la Dirección del SENA se comprometió públicamente a elevar a futuro aún más su "eficiencia" (formar 4'000.000 de personas en el 2006), decidió ensayar simulaciones más audaces, constituyendo todo un nuevo portafolio de mecanismos para elevar cobertura desde el escritorio. Consisten éstos en presentar como cursos lo que en realidad son seminarios de menos de 30 horas⁵ e incluir en tales reportes las charlas de una, dos y tres horas, en las que aparecen las que siempre ofrecíamos como inducción a todos los estudiantes pero que nunca hicieron parte de tales estadísticas (Vg. sobre el contrato de aprendizaje), reportadas hoy al lado de las estelares "mentalidad" y "sensibilización" empresarial, mentalidad de la que hacen gala sus propios promotores: certifican igual en 1, 2, 3, 4 o 5 horas y reportan hasta cinco veces a la misma persona y en el mismo "curso"⁶, para que el Director y el Presidente de la República puedan solazarse en sus peroratas semanales.

Más aún: es posible que entre las determinaciones de la Dirección General para elevar artificiosamente el número de "alumnos", esté incluir como certificaciones de capacitación adicionales (y por tanto "nuevos colombianos formados"), no ya a quienes participen de una charla de inducción, sino a quienes pasen por las actividades recreativas y deportivas que tienen lugar en las instalaciones de la entidad.

⁵ En las acciones de formación reportados para el 2003 por la Regional de Antioquia, en una muestra de 50.000 registros, se encontró que 981 registros (es decir, acciones de formación) tienen una duración menor de 10 horas, 4.469 tienen una duración menor o igual a 20 horas y 9.231 cursos tienen una duración menor de 30 horas, lo que demuestra que se presentan como cursos, lo que realmente son seminarios (la duración promedio de los eventos contenidos en el catálogo "no estructurado", es de 84 horas).

⁶ En el mismo reporte, aparecen 123 personas en un curso denominado "Contrato de Aprendizaje", 125 en uno denominado "Reglamento de alumnos", 58 en uno denominado "Reglamento estudiantil", 32 en una acción denominada "Reunión informativa", 68 en una "Reunión informativa de los cursos", 59 en un curso denominado "Inducción de alumnos", 109 en una acción denominada "Entrevista", 32 en "Derecho de Petición", 29 en "Acción social", una misma persona aparece registrada en los cursos "reglamento estudiantil" y "Reglamento de alumnos" (Vélez Salas Yudi Andrea), otra persona aparece registrada cinco veces en el mismo curso "Sensibilización en empresarismo". Las inconsistencias del reporte revelan personas registradas con distintos números de cédula, o con números de cédulas negativos o de 1,2,3 y 4 dígitos, o el mismo número de cédula asignada a dos personas.

Entre los 2'260.000 alumnos reportados en el 2003 y presentados al país como pomposa exhibición de eficiencia en numerosos Consejos Comunitarios, en los grandes noticieros de televisión, en el programa institucional de "Señal Colombia" y en los principales rotativos del país, aparecen incluidos como egresados de un curso adicional del Centro de la Construcción de la Regional de Antioquia (de la cual provienen el Director General del SENA y el Presidente de la República de Colombia), los estudiantes que a bien tuvieron participar de sendos torneos de Microfútbol y de Voleybiol. De modo que entre más actividades recreativas o deportivas se realicen entre los estudiantes a futuro, mayores serán los guarismos que sirven a los apologistas del régimen para componer arengas.

A lo denunciado hemos de agregar la acreditación de personas que nunca participaron del curso objeto de la certificación. Digno de mencionar el caso de Luis Ernesto López, quien nunca lo realizó (solo se preinscribió), pero que fue certificado como si hubiese adelantado un curso que lleva el sugestivo nombre de "Ética virtual", esta vez en Risaralda. También los "tutores" de estas áreas dieron muestra de su compromiso ético, para contribuir a la ficticia elevación de metas.

Hemos de recordar que en su campaña electoral, Uribe fustigaba a Pastrana por formar en el SENA supuestamente, sólo 28.000 personas. Comprometiese entonces el candidato Uribe en elevar tal cobertura a 150.000 personas/año, produciendo una "impresionante revolución educativa" (sic) al acrecentar la oferta educativa de la entidad más de cinco veces. Todavía hoy, quien consulte antes de que sea retirada la página Web de Uribe candidato (www.alvarouribevez.com.co), encontrará el controversial compromiso.

Como ya en Palacio se vino a enterar que en el 2002 el SENA había formado cerca de un millón de "colombianos" (cifra igualmente sobreestimada), elevó su meta a dos millones de personas en el 2003, eso sí, destinando un menor presupuesto al efecto, presionando la inflación estadística ya comentada. Y más recientemente, ha decidido prometer una meta para todo el cuatrienio 2003-2006, mayor a 11'800.000 personas (2'266.768 en el 2003 + 2'600.000 en el 2004 + 3'000.000 en el 2005 + 4'000.000 en el 2006). Llegamos así a la extravagante conclusión de que el próximo cuatrienio el SENA podría prácticamente haber consumado la Misión que le encomendó la Ley en relación con la Población Económicamente Activa.

Como vemos, la prédica del eficientismo no sólo ha servido para la demagogia, según denunciábamos arriba, sino también para la maledicencia y el engaño. Estamos frente a un soflama ampulosa que raya en la ficción, en lo alucinante e irracional, que hace propaganda del régimen a costa del Derecho a la información veraz y oportuna consignado en nuestra Constitución. Estamos de nuevo ante la palabra que defrauda, la palabra/veneno de que hablaba Darío Jaramillo, o aquellas a las que se refería rencorosamente, de cuando en cuando y desde su complicado mundo, el culto personaje de Rayuela, el existencialista Horacio Oliveira, nombrándolas rudamente como “las perras negras, las proxenetas relucientes”.

Queda claro que la reestructuración y su “nuevo enfoque”, tanto como la política educativa que los traduce, han afectado la calidad de la educación y operado un reduccionismo que perfila el tipo de sociedad y de trabajador postulado por dicho proyecto. Aplica a la formación, además, la lógica mercantil (mayor volumen de producción y menores costos). Ello significa no sólo reducir la educación a la función de entrenamiento, sino además, adoptar los sistemas que conduzcan no a formar mejor a la gente sino a informarla más rápidamente, apoyados en una tecnología educativa y una metodología que lo propicien, a lo cual convienen desde la conversión del instructor a tutor (que sólo “facilita” y recoge evidencias), hasta la formación virtual como instrumento multiplicador (aunque en teoría requiera de mayor atención y dedicación del “tutor”), pasando por la formación-producción como mecanismo de autofinanciación (y no como modalidad de formación), por la asociatividad de los estudiantes y trabajadores, por el desmonte de sus derechos y garantías, etc. Entre tanto, el fanatismo eficientista, la ofuscación por la productividad, devienen necesidades y comportamientos que rayan en el dolo, en los códigos penales.

El Sistema de Formación o la privatización de la gestión

En 1999 la organización sindical se refería a las propuestas de los gobiernos de Samper y Pastrana respecto de la constitución del Sistema. En documento que conoció el país y más adelante entregaron a los integrantes de la Subcomisión Constitucional de Concertación convocada con apoyo de la OIT y del Ministerio del Trabajo de la época (Angelino Garzón), los trabajadores decían lo siguiente:

“..contra toda lógica, el gobierno anterior (Samper) concibió el Sistema como fórmula de una artificiosa y demagógica ampliación de cobertura, lo que fue consistente con su discurso del ‘Salto Social’ en el SENA , que forzó a las últimas administraciones a reducir la duración de los cursos, desatendiendo juiciosas recomendaciones, y a manipular las estadísticas con el fin de ‘cumplir’ con la meta impuestas por el gobierno, bajo discutibles criterios de ‘focalización de la inversión’. Si se hubiera agregado a las cifras del SENA, la oferta mencionada (de los “ejecutores de capacitación”, por el sólo hecho de ‘reconocer’ a 12.500 de ellos), el ‘Salto Social’ hubiera sido más ‘exitoso’. La actual administración debe superar esta herencia y concepción, pues no le conviene a la entidad, ni a la proyección y futura evaluación del Sistema. La ampliación y reorientación de la oferta de formación debe resultar de consideraciones técnicas y sociales más honradas”⁷.

Consta allí la similitud en las discusiones de entonces y de ahora y la crítica que formularan a la versión del Sistema como vulgar instrumento de simulación de cobertura, verdadera “obsesión” gubernamental. Debido a nuestras denuncias y a las movilizaciones y paros que contra la corrupción y en defensa del SENA realizaron los trabajadores, el gobierno de Samper no pudo acometer el fraude, ni el de Pastrana “heredar” dicho mecanismo de simulación.

Señalaba el mencionado documento que el contenido de la propuesta se orientaba a la fractura de las funciones rectora y ejecutora de la formación profesional. Y advertía acerca de la violación del acuerdo que dio origen a la entidad, recogido en la Ley 119/94 en términos de misión (Formación Profesional), ejecución (el SENA), población objeto (los trabajadores colombianos) y gratuidad de la misma, como condiciones de los trabajadores para ceder la parte del Subsidio Familiar que permitió la creación de esta institución⁸.

Hay otra discusión que ha estado presente y a la que los trabajadores hemos aludido constantemente: la privatización de la gestión, forma más frecuentemente utilizada para entregar “al mercado” los sectores de la salud y la educación, a diferencia de los sectores de servicios públicos domiciliarios

⁷ “Por una modernización sin privatización. Posición de los trabajadores frente a la reestructuración del SENA y a la conformación del Sistema Nacional de Formación Profesional”, página 10, SINDESENA, Bogotá, junio de 1999.

⁸ Ibid, página 18.

(privatización por capitalización) y financiero (privatización por venta). Aunque con diferencias significativas en materia del ritmo, el tránsito, el punto de llegada y las modalidades de esta forma de privatización de la gestión, quienes la han recomendado para el caso colombiano son principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OIT y CINTERFOR. Numerosos Informes oficiales y consultorías de tales organismos han producido una copiosa literatura que coincide casi ferozmente en hacer múltiples recomendaciones que presentan distintas versiones y gradaciones en torno de ese planteamiento central. La última variante propuesta por el Banco Mundial, consiste en separar no ya sólo las funciones rectora (de "Unidad Técnica" y fijación de políticas) y ejecutora (impartir la formación), sino también la función financiadora.

Acogiendo alguna de las modalidades referidas, el gobierno de Gaviria determinó encomendar al SENA la función rectora, entregando al mercado la función ejecutora, cediendo su infraestructura a corporaciones de derecho privado las cuales, junto con los restantes "entes colaboradores", prestarían el servicio. Esta reestructuración fue derrotada por la Iniciativa Legislativa Popular de 1993-94.

Por su parte, el gobierno de Pastrana tuvo como objetivo ubicar al SENA sólo como "un ejecutor más", entregando la función rectora a un "Supraconsejo" tripartito, y la función financiadora a un Fondo de Financiación de la Formación Profesional. Posteriormente Alberto Asesina sugirió depositar esa función en el SISBEN y la Misión de Ingreso propuso crear el Fondo Único de la Parafiscalidad, que fungiría como tal para todas las entidades públicas que administran tales recursos.

El Banco Mundial tras bambalinas

Más recientemente, el B.M. ha determinado que al SENA se le deje únicamente la función de financiación. Textualmente dice: "El nuevo SENA sería entonces responsable principalmente de financiar y comprar servicios de capacitación a proveedores independientes"⁹. "La velocidad de la reforma diferirá basada en las instituciones existentes, el grado de cambio y la percepción para los efectos de la formación. Es difícil decir cual enfoque es mejor, si el radical o el

⁹ Documento del Banco Mundial, "Esperando opciones políticas", numeral 8, Bogotá, 2003.

gradual. Aunque el enfoque gradual puede proveer más tiempo para diseñar un programa deseable y más oportunidades para corregir algunas fallas inesperadas, puede enfrentar oposición por parte de grupos de interés y así fallar al implementar la reformas”¹⁰.

Debido a esta percepción política, el organismo multilateral de crédito recomienda “tranquilizar al público sobre la calidad de la formación (suministrada por el nuevo Sistema)”¹¹, “Es recomendable desarrollar una estrategia alrededor del apoyo popular que podría ser establecido y alimentado o al menos obtener el consentimiento de los usuarios que podrían ser heridos por los cambios surgidos de la reforma. A principios de los noventas, una reforma radical que pretendía separar la provisión y las finanzas fue aprobada en Colombia. Sin embargo, fue rápidamente revertida debido a su balckash político”¹².

La preocupación política por el apoyo popular al SENA es consignada desde comienzos del documento: “El SENA es popularmente conocido como ‘la universidad del pobre’ debido a sus bajos costos o cursos gratis. Siendo consistente con esta expectativa, el SENA forma a un número desproporcionado de estudiantes pobres (tabla 10). El apoyo a la institución es fuerte no solamente entre los trabajadores sino también entre los empleadores. Un sorprendente 70% de empleadores que no usan el SENA lo ven como una transferencia social aparentemente beneficiosa (SENA, 1997)”¹³. Que se notifiquen los defensores del patrimonio público sobre la importancia que atribuye el organismo financiero a la disputa por el consenso externo, asunto que cumplen al pie de la letra el Director del SENA y del actual gobierno.

La verdad es que el Banco Mundial viene a insistir en la fallida reforma aplicada en 1992, por la que no oculta sus nostalgias. La diferencia principal estriba en que ahora propone inicialmente entregar al mercado el 70% de los recursos del SENA a terceras entidades, lo que precipitaría su liquidación inmediata. Acucioso y solícito, el Director General anunció desde el año pasado y antes de la reestructuración, su interés en entregar ese mismo

¹⁰ Ibid, numeral 16.

¹¹ Ibid, numeral 10.

¹² Ibid, numeral 12.

¹³ Ibid, “Resultados principales de la experiencia colombiana”, numeral 1.

porcentaje de la oferta del SENA a terceras entidades, lo que fue recogido por el CONPES en su documento No. 81/2004, que exige hacerlo en el 2006 para lo cual se surtirán las licitaciones en el primer semestre del 2005.

Concordamos pues, en que las discrepancias entre las distintas propuestas del Banco y las consultorías mil que hemos conocido, radican en el ritmo de aplicación del planteamiento de fondo, en los campos de ejecución que conservaría la antigua institucionalidad, en los sucesivos montos de recursos económicos a entregar a terceros y el término de tiempo: En 1999, la OIT lo propuso a cinco años¹⁴, Luque Carulla concedió el mismo plazo y el Banco Mundial lo propone “después de dos años”¹⁵. Pero todas coinciden en que el SENA debe “moverse” del lugar en que se encuentra, pues estaría ubicado en un estado que consideran, equivocadamente, cuasimonopólico en la prestación del “servicio”, no obstante que se habla de 2500 instituciones que le compiten (OIT, 1999). Hay también, desde luego, diferencias de estilo y de tono: el Banco Mundial se presenta más perentorio, mientras que el BID, OIT y CONTERFOR lo hacen a veces desde un lenguaje más catedrático. Incluso, Claudio de Muora Castro se permite compararnos amablemente con aquellas especies antediluvianas concediéndonos cálida y parabólicamente el decidir si queremos ser dinosaurio, pterodáctil, delfín u hombre¹⁶, e invitándonos a emprender un proceso de adaptación que han dado en llamar de “tercera vía”, variante más gradual y menos “extremista” que la impuesta a la postre por el Banco Mundial.

En nuestro entender, lo “sugerido” por el Banco Mundial encuadra dentro de la tipología descrita por el Director de CINTERFOR. En ella, Pedro Weimberg establece cuatro tipos de arreglos en la institucionalidad de la formación profesional, desde aquellos (a) en los cuales las funciones rectora y ejecutora se concentran en una sola instancia; otros (b) en los que esa instancia concentra la función rectora y desempeña papel preponderante en la ejecución (similar al SENA de la Ley 119/94 y su Decreto 1120/96); otros (c) donde los Ministerios fungen como ente rector y la entidad ejecutora responde a la características de los tipos a y b (hacia donde probablemente de manera transitoria se ubicaría el caso colombiano), y otros (d) donde los Ministerios fungen como ente rector y la ejecución corre por cuenta del

¹⁴ “Empleo, un desafío para Colombia”, OIT, Bogotá, 1999.

¹⁵ Ibid, “Resultados principales de la experiencia colombiana”, numeral 1.

¹⁶ Memorias del seminario “Formación Profesional: fundamento para la productividad y la competitividad”, SENA, Bogotá, diciembre 9 y 10 de 1999.

mercado (“entidad chequera”, punto de llegada en la posición del Banco Mundial).

Aunque no siempre fue así, las distintas posiciones (salvo la del Banco Mundial) coinciden hoy en reconocer el fracaso del modelo “chequera” impuesto en la región por ese organismo financiero a finales de la década de los ochenta. Debemos reconocer los aportes que en la crítica a la versión “extremista” aplicada por Pinochet en Chile y seguida de cerca por otros países del cono sur, formulara Lucio Gueller en la década pasada. Ya por la época de la reestructuración auspiciada por Tulio Arbeláez-Andrés Pastrana, conoceríamos del breve ensayo que hizo José Wurgaft sobre “La Capacitación Laboral en los Países Andinos” (1998), donde a pesar del laconismo de sus evaluaciones, deja traslucir las serias limitaciones de la entidades que en esta subregión se acercaron al camino “del mercado”. Por su parte, la “Aproximación a los sistemas de Capacitación y Formación Profesional en América Latina” (EMT-OIT, San José de Costa Rica, sep-oct. de 1998) va más allá en sus glosas al modelo chequera y prácticamente desde entonces se ha consolidado una nueva opinión al respecto. Hasta quienes le apuestan decididamente a un “Estado Modesto” (nuevo eufemismo para aproximarse al “Estado Gendarme”), reconocen el fracaso de dicho modelo.

Lamentablemente son pocos los trabajos que van a las fuentes e indagan seriamente sobre tales cuestiones. Pero la realidad es tozuda. Y ya van más de diez años de aplicación de la receta neoliberal en la institucionalidad de la formación profesional en América Latina. En el mismo período, los estudios efectuados al SENA dan cuenta de las limitaciones de esta entidad, pero también dicen de sus aciertos y sobre todo de sus mejores resultados frente al sector privado que le compete.

Hace poco, dedicamos al tema de la Evaluación de Impacto un Congreso Pedagógico (2002), al que asistieron preferentemente funcionarios de las áreas de Planeación de todo el país. Los reclamos de los especialistas frente a la metodología utilizada por algunos estudios hechos a espaldas de la comunidad educativa y presentada casi subrepticamente en otras latitudes, no se hicieron esperar. El evento reseñó con espíritu crítico la situación actual del SENA y llamó a realizar nuevas evaluaciones de impacto, a fin de implementar los correctivos necesarios. Hace falta sin embargo, actualizar un estudio comparativo de las Instituciones de Formación Profesional de América

Latina, aunque salta a la vista que el mercado no ha resuelto, sino que ha agravado los problemas de la formación profesional.

De modo que la adopción de la propuesta del Banco Mundial no consulta ni el querer de todos los actores de la FPI en Colombia, ni los estudios más elaborados, ni las conveniencias nacionales, pues ella precipita la liquidación de la entidad ¡en el 2006!

La “autonomía” de los Centros

Tras pedir que el SENA se aplique “principalmente” a “financiar y comprar servicios de capacitación a proveedores independientes”, el Banco Mundial se queja de que la reestructuración recientemente aprobada no haya minimizado la función rectora adjudicada a la entidad desde el Decreto 1120/96 y reclama un paso adelante para facilitar la postera entrega de los Centros de formación del SENA a terceros: “Sin embargo, para que esta regla (entrega de la mayoría de recursos a otros institutos) resulte en la expansión real de los servicios provistos competitivamente, es crítico que el Decreto Presidencial 249 de 2004 sea revisado para que la responsabilidad de la acreditación de los proveedores y la determinación de qué tipo y cantidad de formación abierta para la competencia sea alojado en el cuerpo que no tiene intereses creados en favorecer sus propios Centros de formación. Aún más, el SENA debería escoger deshacerse él mismo de sus Centros de Formación a largo plazo, estas medidas necesitan estar acompañadas por una estrategia para resolver por adelantado el futuro de su personal y de sus bienes físicos (...). Una recomendación a este respecto podría ser la conversión sistemática de estos Centros en instituciones autónomas”¹⁷.

Siguiendo los pasos de la autocracia presidencialista aplicada en otras entidades (Vg. Telecom e Inravisión), el Director informó al Consejo Directivo Nacional del SENA que a éste “no le era dable redactar los Decretos Presidenciales”. Por eso, a pesar de que la Ley 489/98 lo ordene, al Consejo Directivo no le fue presentado para su aprobación bajo los procedimientos que el reglamento estipula (esto es, por votación), el proyecto de reestructuración. A lo que sí atendió, fue al cálculo interesado de quienes

¹⁷ Ibid, “Esperando opciones políticas”, numeral 15.

habían solicitado de tiempo atrás “autonomizar” los Centros para facilitar su entrega a terceros, o “deshacerse de ellos”, al despectivo decir del Banco, el cual está pensando en la atención del mercado por cuenta de los “proveedores de servicios educativos transfronterizos” en un escenario T.L.C. (Tratado de Libre Comercio).

La dichosa “autonomía” empalma extrañamente con una mayor concentración del poder en manos del Director, y consiste exactamente en trasladar los procesos que antes se cumplían en las áreas especializadas de las regionales a cada uno de los Centros, de modo que en términos generales los procesos que antes se hacían digamos 20 veces (regionales entonces existentes), ahora se harán aproximadamente 114 veces, dependiendo del número de Centros.

Ya había ensayado Darío Montoya encomendar las responsabilidades de la Investigación disciplinaria a las por entonces denominadas Jefaturas de los Centros, determinación que fracasó estrepitosamente debido a que este nivel se encontraba desde entonces atiborrado de labores, sobrecargado de actividades administrativas y “de apoyo”, con sus jefaturas sometidas a una farragosa delegación de funciones y distraídas de cómo vivía la célula básica de la entidad, el Centro de Formación, donde se cumple nada menos que la parte culminar de la institución.

En la caricatura de “Levantamiento de Procesos” realizado el año pasado y en el sainete de la “Mesa de concertación” convocada por el Director el mismo año, lo mismo que en las constantes movilizaciones y asambleas permanentes que desde el año pasado y hasta marzo/abril del 2004 tuvieron lugar, alertábamos sobre el descalabro¹⁸. Ni las advertencias ni los yerros arriba indicados, permitieron corregir la determinación, que por el contrario se radicalizó a la expedición del Decreto. Es que de lo que se trata en el fondo es de segregar a los Centros, atendiendo el comentado e interesado pedido, así se diga que se les convierte en “focos estratégicos” cuando en verdad se repudia de ellos para que su oferta sea usufructuada por el capital privado y los grandes institutos gringos, una vez anexionen el mercado colombiano de la Formación Profesional.

¹⁸ Anexo aparece el texto completo del documento presentado por SINDESENA y SINTRASENA a la “Mesa de concertación” convocada por el Director en junio de 2003.

Ya en 1995, la Misión encabezada por Gabriel Misas había abocado el punto, y recogió en varios apartes lo que fue de gran discusión en la entidad, desde cuando algunos directivos “descubrieron” que ni en tradición cultural, ni en estructura político-administrativa, ni en desarrollo económico, ni en extensión, nuestro país se parecía a otros, digamos de Centroamérica. Reclamaba esa Misión: “descentralizarla (la administración) a estructuras que estén a un nivel intermedio entre los dos extremos mencionados arriba (Centros de Formación y Dirección General). Esas estructuras pueden ser las regionales (tal como las define el SENA en la actualidad), siempre y cuando se le devuelva un manejo autónomo y responsable de sus recursos; el SENA no puede quedarse al margen de la tendencia creciente, a partir de la Constitución del 91, a darle más importancia y peso a las regiones” (“El SENA DEL Siglo XXI”).

Por su parte, el Director General de la época, doctor Miguel Ricaurte Lombana (con quien muy pocas veces coincidimos), decía recoger un amplio consenso institucional al precisar que: “Una excesiva concentración dificulta la prestación de los servicios de manera eficiente y una excesiva fragmentación agrava los costos de administración e impide aprovechar economía de aglomeración”. ¡Los anuncios del verdadero caos administrativo desatado por el pedido del Banco Mundial habían sido precisados con diez años de anticipación!. Inclusive consultores externos como Pedro Weimberg creían aludir a un hecho cierto cuando sostenía que en el SENA “encontramos procesos de transferencia de responsabilidades administrativa y operativas a las respectivas regionales”. Aunque el proceso no se profundizaba al ritmo deseado debido a las resistencias de la Dirección General, fue abruptamente interrumpido por la actual administración.

Ahora bien, la cosa no para allí. Después de haber anunciado que no se crearía una sola regional, para obtener margen de negociación con el gamonalismo de comarcas el Director decidió crear 33 Unidades Departamentales “livianas” que hoy, contra su discurso inicial moralista y “apolítico”, son ofrecidas impudicamente a los politiqueros de todos los pelambres para obtener apoyo mayoritario en el parlamento (P. Ley 157), constituyendo unas Unidades tan ingravidas y vaporosas, que parecen flotar sin rumbo mientras los Centros cargan pesado lastre.

Por lo demás, ya hemos anotado que el Banco Mundial reclamaba que "...la responsabilidad de la acreditación de los proveedores y la determinación de qué tipo y cantidad de formación abierta para la competencia sea alojado en el cuerpo que no tiene intereses creados en favorecer sus propios Centros de formación", para lo cual, sostenía el organismo crediticio, "es crítico que el Decreto Presidencial 249 de 2004 sea revisado".

Sin esperar a la revisión del Decreto, el Documento CONPES asigna esas funciones a los Ministerios de Protección y Educación, contrariando desde luego lo consignado en el Decreto 249 de 2004. Esto a pesar de que dichos Ministerios naturalmente que no cuentan con la infraestructura, ni la experiencia, ni los recursos humanos y/o económicos para adelantar rectoría alguna. De la misma forma, la entidad camina a pasos agigantados para asumir nuevas funciones de fomento e incubación empresarial, harto discutidas en la entidad, como que al tema hemos dedicado debates en el parlamento y varias "Jornadas Pedagógicas". Anotemos sólo que avergüenza saber que la institución elevó el rubro dedicado a incubación empresarial en el año 2003 (supera la suma de los tres años anteriores), a la llegada del Director Darío Montoya, y que dos incubadoras concentran el 70% de esos recursos: Incubar y la IEBTA, presidida por el propio Montoya hasta días antes de hacerse con la Dirección del SENA.

Al maremagnum de medidas que tales disposiciones conllevan, hay que agregar una que debe ser reseñada en toda su importancia, porque complementa la aspiración del Banco (pensando en clave de TLC) y viabiliza la "autofinanciación" de los Centros, tan reclamada so pretexto de la afugias presupuestales¹⁹: El cobro de los "Cursos de extensión" a los "ciudadanos con capacidad de pago".

Huelga advertir que los ciudadanos con capacidad de pago somos, en criterio de Planeación Nacional, casi todos los colombianos. Señalemos sí, que de acuerdo con la definición del Director Nacional de Formación Profesional (quien con el Director del Sistema son de los más entusiasmados defensores

¹⁹ De los \$91 billones en que está aforado el Presupuesto General de la Nación para el 2005, sólo 39 billones se cubren con Ingresos Corrientes, mientras el Servicio a la Deuda consume 32 billones. La diferencia se obtendrá por la vía de endeudamiento, que se adquiere para pagar... deuda antigua.

de esta reestructuración), clasifica como “cursos de extensión” el 90% de los que actualmente ofrece el SENA.

Por una modernización sin privatización, otra vez

Los anteriores contenidos de la reestructuración incumplen el acuerdo que originó el SENA en 1957, violan la negociación que dio lugar a la Ley 119/94 y burlan la Soberanía contenida en la Carta y sustentada en los cuatro millones de firmas depositadas en el Congreso para tramitar tal Iniciativa Legislativa Popular (1993-1994) y en los tres memoriales.

Los trabajadores hemos sustentado cada que ha sido necesario, el contenido de una propuesta de modernización sin privatización, a más de fijar posición acerca muy diversos temas de la vida institucional, diferenciando lo que corresponde a cuestiones estructurales en su sentido general, de los de estructura orgánica, política pedagógica, oferta educativa, etc.

La expedición de los Decretos de enero de 2004 niega cualquier desenlace a esa o a otra propuesta que pretenda preservar la institución y el patrimonio público en ella constituido. Es forzoso concluir en la vigencia de la consigna elevada desde enero, de obtener la derogatoria de esos Decretos, inicialmente el 249, falsamente motivado y autoritariamente impuesto, al tiempo que se lucha por la recuperación de la planta y el reintegro de los trabajadores despedidos pero necesitados en el servicio. Para lograrlo, es preciso ganar la opinión pública que tanto desvela al Banco Mundial.

En buena hora, ni ése organismo financiero, ni el gobierno, ni Director General soslayan tal propósito político. Los que tengan sentido de pertenencia por la entidad tampoco pueden hacerlo. La agitación al rededor de la derogatoria del Decreto 249/2004, mediante el Proyecto de Ley 157/2003, es ocasión propicia para ello.

En el “Lobby Social” que se ha planteado (mesas, foros, movilización, debates legislativos, audiencias públicas) debe sustentarse la inconveniencia de la reestructuración en curso. De modo que el debate es técnico-pedagógico, desde luego, pero también y de manera inexorable, político e ideológico. El CEPEF, ofrece su concurso a este democrático empeño.

Avancemos en el debate y las propuestas en este VI Congreso Pedagógico.

Santiago de Cali, diciembre 9 y 10 de 2004

Texto del documento presentado por SINDESENA y SINTRASENA a la “Mesa de Concertación” convocada por el Director General, en la etapa previa a la reestructuración de la entidad.

SOBRE LA LEY 119/94, LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LA PLANTA DE PERSONAL.

En su presentación de la “Formación Profesional para el tercer milenio” (resultado de la Misión del Proyecto de Modernización para el SENA, Bogotá, julio de 1994), el Director de la época, Miguel Ricaurte Lombana, sustentaba lo que fuera el sentido de la “voluntad general” expresada en la Ley 119/94: “Con la activa participación de los trabajadores de la entidad, de empresarios, congresistas, funcionarios públicos y otros sectores interesados, el Congreso de la República dio trámite favorable a lo que a partir de febrero 9 pasado, se convirtió en la Ley 119/94, mediante la cual se reestructuró al SENA, se derogó el decreto 2149/92 y se dictaron otras disposiciones”.

Reconocía así el Director la delicada concertación TRIPARTITA adelantada conforme a lo que ordenan los Convenios Internacionales suscritos por el país, proceso que tuvo lugar gracias a la Iniciativa Legislativa Popular que formuláramos los trabajadores con el apoyo de más de un millón noventa mil colombianos, haciendo uso de los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y mediante los cuales el pueblo ejerce la SOBERANÍA.

En la misma presentación, el doctor Lombana sostiene que las reformas introducidas en la Ley 119/94 estaban “encaminadas a centrar su responsabilidad alrededor de la Formación Profesional”, lo que correspondía a un verdadero clamor de los diversos estamentos: “Consecuencia de esta norma es la eliminación de una serie de acciones y de responsabilidades no relacionadas con la formación profesional que, con el paso del tiempo, habían sido asignadas a la entidad ‘por el hecho de contar con recursos y de tener una reputación de eficiencia’ ”, según dijo al momento.

Fuera de señalar las funciones de Información para el Empleo, el doctor Ricaurte Lombana precisaba que “La nueva norma establece que el Sena se dedicará exclusivamente a impartir formación profesional y que realizará actividades de desarrollo tecnológico sólo en la medida en que estas últimas

sirvan de apoyo a la formación profesional". Reivindica también el Director, como grandes aportes a la nueva institucionalidad del SENA, la existencia del Comité Nacional de Formación Profesional y la elevación de los Comités Técnicos de Centro a canon de Ley, para resaltar aspectos como la autonomía de la entidad y la "capacidad de gestión de las regiones", cuya importancia también fue resaltada por la Misión, pues "una excesiva concentración dificulta la prestación de los servicios de manera eficiente y una excesiva fragmentación agrava los costos de administración e impide aprovechar economías de aglomeración", lo que explicaba la conformación de las Unidades Regionales dispuesta en el Capítulo III de Ley 119/94²⁰.

La extensa documentación que arrojaron las tripartitas Mesas de Trabajo convocadas durante el trámite de la Ley, confirman la importancia de tales aspectos señalados por Ricaurte Lombana y aquella Misión. En efecto, la discusión se orientaba en gran parte al restablecimiento de las Unidades y Consejos Regionales, eliminados en unilateral plumazo para "desembarazarse de los controles comarcales" mediante el Decreto 2149/92. Para entonces, coincidimos con varios gremios regionales y nacionales en la solicitud de restablecimiento de unas y otros, presentando una argumentación cercana a la ya expuesta y reclamando contrapesos al poder gubernamental "presidencialista" en la administración de unas rentas que son Parafiscales.

Para los trabajadores, esta y otras medidas contenidas o acarreadas por el Decreto 2149/92, eran funcionales a la determinación de fracturar las actividades rectora y ejecutora de la Formación Profesional, declarado propósito de los neoliberales.

Similar fórmula a la ruptura entre las actividades de fijación de política petrolera y la operación de la Empresa Colombiana de Petróleos (separadas mediante los Decretos recientemente conocidos), en su momento fue propuesta para la Formación Profesional, alegando que el Estado no podía ser "juez y parte de las funciones rectora y ejecutora de la capacitación" (a la postre, los propios consultores de la OIT que habían aplaudido el Decreto 2149/92, vendrían a renegar de esa tesis, de la misma manera que algún día se ha de reconocer el atentado cometido hoy contra Ecopetrol). La desaparición de las Unidades Regionales complementaba dicha

²⁰ Ver "El papel de las Regionales", en la "*Formación Profesional para el tercer milenio*", Misión del Proyecto para la Modernización del SENA", Gabriel Misas (Director), Bogotá, 1994.

contrarreforma destinada a convertir al SENA en una “Entidad Chequera”, encargada ya no de impartir formación sino solamente de realizar una función rectora: fijar políticas de formación y contratar la ejecución con “Entes Colaboradores” (Entidades Capacitadoras “ECAPs”, según la nueva literatura).

La “Entidad Chequera” sólo necesita de una pequeña Dirección General y de una reducida planta de personal. Dicha fórmula concebida al tenor de la minimización del Estado y mercantilización de lo público, a la postre fracasó estrepitosamente en América Latina, pero los factores de poder que la impusieron permanecen incólumes, lo que explica la nueva táctica “gradualista” de varias propuestas –Luque Carulla, Eduardo Martínez Espinosa (OIT) y Pérez de Guzmán–. De allí la insistencia en distintos procesos conducentes al mismo escenario: someter a competencia (inicialmente por un sistema de capitación, después por un régimen de subsidio a la demanda, como en la salud) a los Centros del SENA con las ECAPs (“IPS de capacitación”, decía el Plan Estratégico de Tulio Arbeláez), las que recibirían rentas parafiscales y “servicios de apoyo a la formación” en las mismas condiciones que los primeros, llamados a desaparecer.

Una medida complementaria e intermedia –ladinamente presentada como un “fortalecimiento de los Centros”–, seguiría siendo el desmonte o debilitamiento y minimización de las Unidades Regionales, a la larga “innecesarias” de renunciarse finalmente a la ejecución y acceder completamente a los regímenes de “convenios”, contratos o concesionarios (“privatización de la gestión”), tal como lo demuestra la experiencia de las mencionadas “Entidades Chequera”. En ellas, los “servicios de apoyo” realizados por las áreas especializadas regionales y aún nacionales, pueden ser contratados con consultorías, operadores e institutos privados, servicios que en un futuro del ALCA pasarían a manos de las transnacionales de la educación, las que llegarían a copar no sólo este mercado, sino también de la salud y la mayor parte de la producción de bienes y servicios.

El proyecto de reestructuración de Tulio Arbeláez, en su momento no tuvo éxito, pues presentamos el segundo millón de firmas en defensa de la Ley 119/94 y de la estructura orgánica que ella implica. Como ahora, a consecuencia de ese memorial, el Congreso limitó el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas a Pastrana. También como ahora, el doctor Tulio Arbeláez propuso la derogatoria parcial de la Ley 119/94,

soportado en precario “estudio” de Pérez de Guzmán y a santo de que “toda entidad es perfectible”, lugar común de las últimas administraciones.

Tardíamente el Ministro de la época, doctor Yépez Alzate, vino a reconocer la importancia de nuestra sustentación sobre las actuales Misión y organización del SENA, después de vencidas las facultades extraordinarias, días antes de salir del Ministerio y al término del “diálogo útil” sostenido tras histórico Paro Nacional (junio de 1999).

Y es que la estructura orgánica y planta de personal de la institución, derivan de la Misión, objetivos y funciones contenidos en la Ley 119/94, del tripartismo, asignación de recursos y gratuidad allí ordenados, del carácter parafiscal de sus recursos y de la definición de lo que es la Formación Profesional, sobre los que se han pronunciado la Comisión Constitucional de Concertación y los fallos de las Cortes.

La conformación y sanción de la “voluntad general” a que se refería Miguel Ricaurte Lombana aludiendo a los clásicos del derecho burgués, no puede ser ignorada de manera autoritaria. El procedimiento participativo dio lugar a un acuerdo que obviamente no contenía exactamente la posición de cada una de las partes, pero que consignó la concertación tripartita en la Ley 119/94 y en la estructura orgánica, coadyuvados por la Misión del Proyecto de Modernización y por la Comisión Asesora para la Reestructuración creada por aquella Ley.

No de otro modo podía retomarlo el doctor Ricaurte Lombana –designado por César Gaviria como Director de la entidad a la salida de Arango Monedero–, cuando se refería en los siguientes términos y en el documento de marras, a cuestiones de estructura y planta de personal que hoy se pretenden afectar: “Los alcances de los Comités Técnicos de Centro (...) se fundan en el concepto de que el punto de gravedad del Sena se ubica en estos organismos en cuyo seno los instructores deberán desempeñar un papel estelar que garantice una formación pertinente; que su acción estará enmarcada dentro de los planes, programas, presupuestos y decisiones que para sus respectivos ámbitos adoptarán periódicamente los Consejos Directivos Nacional y Regionales; y que su conformación (...) debe constituirse en el mejor instrumento para articular a la entidad con el sector productivo”.

Para mencionar apenas algunos de los aspectos en discusión, señalemos que sobre el adiconamiento de nuevas funciones a la entidad, hoy en boga con el "Empresarismo", el "Fomento" y la "Incubación" a las empresas, el Director de la época debió reconocer que las reformas al SENA, estaban "encaminadas a centrar su responsabilidad alrededor de la formación profesional", mientras que la Misión del Proyecto de Modernización, sostenía que la asignación de responsabilidades en desarrollo empresarial brindaba a la institución un campo de actividades importantes, pero que "este propósito no puede confundirse con la totalidad de las responsabilidades públicas sobre el desarrollo integral (económico, social, tecnológico, etc.) de las empresas", pues "Todo lo que requiere el país no lo puede hacer el SENA"²¹.

Y es que lo principal es, ciertamente, estas cuestiones claves. Aclarada la Misión del SENA, en función del propósito originario de estas Parafiscales, establecido "el centro de su responsabilidad" –para usar la expresión de Lombana–, aceptada la concertación tripartita que dio lugar a ellos, reconocida la doble función rectora y ejecutora, que a su vez implica una estructura orgánica necesaria para desarrollarlas, se concluye que no pueden desaparecer las Direcciones, Subdirecciones, Divisiones, Oficinas y Grupos, tal como lo pretende la actual Dirección General.

De otro modo, para cumplir con las actividades propias del SENA, la entidad deberá conformar en cada Centro de Formación una estructura de tales dimensiones, que implicará una gran ampliación de planta de personal, al perder las economías de escala y de aglomeración de que hablaba la Misión de Modernización, y significaría además una renuncia a los mayores logros de especialización y curvas de aprendizaje posibilitados por la existencia de dichas áreas en los niveles Nacional y Regionales.

De conformidad con lo anterior, ha de exigirse la planta de personal que requiere la entidad. De acuerdo con la norma, tales modificaciones deben motivarse en estudios técnicos que lo soporten. Los estudios conocidos en la entidad hablan de 9.060 cargos (Helppower de Colombia, 1996) y según el último estudio de cargas de trabajo presentado a la Función Pública se

²¹ "Las responsabilidades del SENA deben concentrarse en la formación de recursos humanos y aportar, a través de una formación de excelente calidad, al desarrollo nacional. Por ello se recoge la idea de que 'todo lo que requiere el país no lo puede hacer el SENA' ", decía la Misión ("Formación Profesional para el Tercer Milenio", numeral 7.4 "El Desarrollo Empresarial").

requieren 8.023 cargos. Más tarde, en una "Carta del Director" se informaría que la administración estaba sustentando "de manera contundente" (sic) una planta de 7.472 cargos, pues "resultaba claro para la Dirección del Sena, la necesidad de contar con toda la planta actual de cargos".

Sin embargo, la "contundente" sustentación fue respondida por el gobierno con una cruda decisión política, consistente en suprimir las vacantes que se creen durante estos cuatro años. Cualquiera que sea el número de cargos que se adopte, los estudios técnicos ordenados en la norma no pueden ser suplantados por "análisis" acomodaticios que justifican una decisión política del gobierno. Ello sería arbitrario, ilegal, violatorio del Estado de Derecho, por lo cual la administración deberá apartarse de ese empeño.

De la misma manera, el gobierno deberá renunciar a la pretensión de modificar la Ley 119/94, pues un Decreto expedido al amparo de la Ley 489/98, no puede modificar la Ley 119/94, no sólo por consideraciones políticas de respeto a la Soberanía popular, expresado en la Iniciativa Legislativa que dio lugar a ella y de atención al tripartismo, sino también por razones jurídicas vinculadas a la Jerarquía de la norma: un Decreto ordinario no podría derogar una Ley de la República.

Los estudiantes han defendido la entidad con la protesta y con la propuesta, participando del tercer millón de firmas que recuperó parcialmente el presupuesto del SENA, que impidió la cesión de nuestras rentas a las Cajas de Compensación y prohibió la liquidación, fusión o supresión de la entidad, limitando las facultades extraordinarias de la 790/92. Ahora impulsan la recolección de un cuarto millón de firmas a entregar en la siguiente legislatura. Ellos han reclamado su integración a este proceso. Nosotros insistimos en los derechos a la participación de los jóvenes consignados en la Constitución, y en el procedimiento tripartita de que tratan los Convenios Internacionales de la OIT, solicitando una vez más, y ahora con la mayor energía, la presencia de los gremios empresariales y de la Iglesia en esta Mesa de Concertación.