

**EL SENA Y SU RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE COBERTURA EN  
EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 2002-2010.**

**KEVIN FARUD MORENO DIAZ**

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN**

**BOGOTÁ 2021**

**EL SENA Y SU RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE COBERTURA EN  
EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 2002-  
2010.**

**KEVIN FARUD MORENO DIAZ**

**Tesis para optar el título de:  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN**

**Asesor:  
RENÉ GUEVARA RAMÍREZ**

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN  
BOGOTÁ 2021**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

**DIRECTOR DE TESIS**

---

---

---

---

**JURADO**

---

---

---

---

**JURADO**

---

---

---

---

## **DEDICATORIA**

A mis padres, mis hermanos  
quienes siempre han estado para mí

A leady quien ha sabido ser paciente en  
todo momento

A Bunny, Tyson, Roger, Tomás  
mis mascotas y testigos de vida

A quienes han dejado este mundo y prometí  
este trabajo, Jaime: Cumplí

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios quien pudo guiar mis pasos para entender el propósito de mi profesión

A mis padres y hermanos quienes son un sendero en mi vida

A los Doctores René Guevara y Sandra Téllez quienes con su paciencia y sabiduría me condujeron bajo una gran experiencia investigativa y de aprendizaje

A la Academia de Idiomas SMART y a los jefes y compañeros que he tenido durante este tiempo lleno de aprendizaje y al apoyo necesario para lograr esta investigación.

## INDICE

### Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b><u>1. PROBLEMA DE POLÍTICAS Y AGENDA DE POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR</u></b> <b>17</b>	
<b>1.1 Definición de problemas públicos</b> .....	<b>23</b>
<b>1.2 Problema público de cobertura en educación superior</b> .....	<b>25</b>
<b>2. EL SENA Y SU DEVENIR INSTITUCIONAL</b> .....	<b>30</b>
<b>2.1 Reconstrucción histórica y contextual del SENA</b> .....	<b>30</b>
<b>2.2 Actores involucrados en la creación del SENA</b> .....	<b>32</b>
<b>2.3 Creación del SENA</b> .....	<b>33</b>
<b>2.4 Propósito de creación del SENA</b> .....	<b>38</b>
<b>2.5 Relación del SENA con la educación superior</b> .....	<b>40</b>
2.5.1 ALBERTO LLERAS CAMARGO (1961-1970).....	41
2.5.2 CARLOS LLERAS CAMARGO (1969-1972) .....	42
2.5.3 MISAEL PASTRANA (1970-1974).....	42
2.5.4 ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN (1974-1978).....	43
DECRETO 80 DE 1980.....	44
2.5.5 BELISARIO BETANCUR (1982-1986) .....	48
2.5.6 VIRGILIO BARCO (1986-1990) .....	49
<b>LEY 30 DE 1992</b> .....	<b>50</b>

2.5.7 ANDRES PASTRANA ARANGO (1998-2002) .....	54
<b>3. LA POLÍTICA DE COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERIODO 2002-2010.....</b>	<b>57</b>
<i>3.1 Revolución educativa Y Colombia 2019: Ejes de política en educación superior.....</i>	<i>57</i>
<i>3.2 Política de cobertura en educación superior 2002-2006 .....</i>	<i>59</i>
<i>3.3 Resultados de la política en cobertura en educación superior.....</i>	<i>60</i>
<i>3.4 El SENA y su relación con políticas de educación superior. ....</i>	<i>63</i>
<b>4. EL SENA Y LA POLÍTICA DE COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>73</b>
<i>4.1 Resultados de la política de cobertura en educación superior del periodo comprendido entre 2002 y 2013 .....</i>	<i>74</i>
<i>4.2 Implicaciones de la política de cobertura en educación superior.....</i>	<i>76</i>
<i>4.2 Implicaciones de calidad y cobertura entorno al registro calificado para programas del SENA .....</i>	<i>81</i>
<i>4.3 Correlación entre la formalización de programas del SENA y el incremento de participación del sector oficial en la matrícula en educación superior.....</i>	<i>87</i>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>105</b>

## TABLA DE GRÁFICAS

<b>Ilustración 1.</b> Aproximaciones teóricas sobre el proceso de la política pública.....	18
<b>Ilustración 2</b> Evolución y crecimiento de la matrícula desde 2001 hasta 2008. ....	61
<b>Ilustración 3.</b> Evolución de la matrícula según modalidad 2000-2007 .....	62
<b>Ilustración 4.</b> Sistema de Aseguramiento de la Calidad.....	65
<b>Ilustración 5.</b> Matrícula total SES 2000-2013 .....	75
<b>Ilustración 6.</b> Matrícula total SENA formación técnica y tecnológica 2000-2013 .....	76
<b>Ilustración 7</b> Crecimiento esperado Educación TyT y Universitaria 2010-2014.....	78
<b>Ilustración 8.</b> Matrícula Educación TyT, IES y SENA 2003-2011 .....	79
<b>Ilustración 9</b> Matrícula Educación TyT sin SENA 2003-2011 .....	80

## **TABLA DE ANEXOS**

<b>ANEXO 1. MATRÍCULA EDUCACIÓN TYT 2003-2010.....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXO 2. MATRICULA IES 2000-2005 .....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO 3. CRECIMIENTO ESPERADO MATRICULA SES - SENA.....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO 4. MATRICULA IES Y SENA 2003-2011 POR SECTOR Y NIVEL .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO 5. MATRICULA EDUCACIÓN TYT IES SIN SENA (2003 – 2011).....</b>	<b>109</b>



## INTRODUCCIÓN

En el marco de la constitución de 1991, la educación forma parte de la finalidad social del Estado (Constitución Política de Colombia, art. 365) considerándosele un derecho cuyo servicio implica una función social que busca asegurar “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás valores de la cultura” (1991, art.67) De igual modo, la corte constitucional reafirma lo estipulado anteriormente al considerar que:

“...la importancia esencial de la educación radica en ser un derecho instrumental o derecho medio, por cuanto se convierte en la clave del desarrollo de la personalidad y del ejercicio de otros derechos cuya efectividad sería irrealizable sin su mediación; y para la formación de un hombre respetuoso de los derechos humanos, la paz y la democracia y receptivo al cumplimiento de los deberes correlativos a los derechos y libertades reconocidos en la constitución.” (Corte Constitucional, Sentencia T-100 de 1995)

En cuanto a educación superior de refiere, el Estado y el sector privado han asumido la prestación del servicio educativo por medio de instituciones de carácter público y privado. Según lo afirmado por Orozco (2010), Estas instituciones conformarían una oferta educativa de corte tradicional centrada en la oferta a nivel universitario, especialmente en carreras relacionadas con derecho, medicina, filosofía e ingeniería. Simultáneamente, estas instituciones compondrían un sistema de educación superior cuya evolución fue marcada por una incipiente diferenciación entre sus programas, producto de la diversificación de la demanda a lo largo de los años, dividiéndose en educación universitaria, técnica y tecnológica respectivamente. (2010, p. 79)

Como respuesta al proceso de modernización ocurrido desde mediados del siglo pasado, se inicia un proceso de incorporación de la formación técnica y tecnológica en la oferta del SES a partir de la década de los setenta, (Orozco, 2013) aun cuando no se provee de una identidad profesional y ocupacional que distinga este tipo de educación y sea una alternativa plausible para la población, aun se percibe problemas en torno a la escasa demanda por sus egresados, el desconocimiento de estos en el mercado de trabajo y la poca aceptación de esta modalidad de formación por parte de los bachilleres (Gómez, 2015)

Frente a los factores problemáticos anteriores, se acentúa la diversificación y proliferación incontrolada de instituciones y programas que contribuían a la masificación excesiva de títulos profesionales y a la estratificación en el acceso al mercado laboral, además, los programas resultantes de dicha proliferación no tenían un estatus legal claro pero se les permitió su funcionamiento. (2013, p. 41) Este factor se advierte con el surgimiento de diferentes denominaciones para dichos programas tales como carreras cortas intermedias, carreras auxiliares, carreras técnicas superiores, carreras sub-profesionales o para-profesionales con una duración de cuatro a seis semestres (2015, p. 63)

Con el fin de regular la prestación del servicio educativo y la proliferación de instituciones y programas presentes en el SES, se emiten el decreto 80 de 1980 y la ley 30 de 1992, las cuales buscan reorganizar el sistema y consolidar la integración de la formación técnica y tecnológica al SES para así ampliar el acceso a la oferta, y por ende, aumentar la cobertura en educación superior.

El decreto 80 organiza la expansión de la oferta por medio de la agrupación de este tipo de formación en “modalidades”, las cuales permitían el flujo entre dichas instituciones y establecen los parámetros requeridos para la apertura de nuevos programas e instituciones, requerimientos que son más estrictos para el sector oficial que el privado, estipulando condiciones relacionadas con infraestructura, organización administrativa, académica y financiera, y otra documentación exigida por el MEN y el ICFES, organismos responsables de la inspección, vigilancia y control estatal sobre la prestación del servicio educativo.

(2013, p. 44)

Este esfuerzo de reorganización y estructuración del SES no fue suficiente para mitigar el problema alrededor del bajo estatus social y educativo que persiste en la formación técnica y tecnológica, privilegiando la formación universitaria tradicional; además, las instituciones de este tipo de formación optaron por emular la educación universitaria en vez de consolidar una identidad propia de su oferta educativa. (Orozco, 2012)

Lo anterior provoca una confusión a nivel conceptual ya que se presentó una ambigüedad sobre el modo en que se trazaron los objetivos y definiciones tanto de la formación técnica como de la tecnológica, lo cual repercutió en la baja demanda por egresados y matrícula de este tipo de formación, en la indiferenciación en el mercado de trabajo y, por consiguiente, en la desarticulación del SES (Orozco, 2012)

Frente a esta problemática, la ley 30 de 1992 persigue la reorganización del SES en “campos de acción”, reemplazando el concepto de “modalidad” otorgado por el decreto 80 de 1980 (Gómez, 2015) y se llevó a cabo un esfuerzo por “definir desde el punto de vista epistemológico la diferencia entre estos tipos de conocimiento” (2012, p. 726). Igualmente, se ubica a la formación tecnológica dentro del concepto de “escuela” en la formación universitaria, y se reafirma el carácter terminal de la formación técnica, asignándole la capacitación en ocupaciones y oficios desde un dominio instrumental práctico. (2015, p.103)

Las consecuencias para el SES a raíz de la ley 30 radican en la falta de definición y clasificación entre cada nivel de formación por parte del Estado, lo cual ratifica la subvaloración de la educación técnica y tecnológica, relegando a la primera a formación para ocupaciones de baja calificación y a la segunda a la desaparición de sus instituciones y a su falta de identidad, en contraste con la demanda de recursos humanos con bases sólidas a nivel científico y tecnológico.

A partir de las consecuencias de la ley 30 y su impacto en el SES, el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez en su PND “Hacia un Estado

comunitario” proyectado para el periodo 2002-2006, propone la “revolución educativa” como documento de gobierno donde se expone una orientación con respecto a las políticas públicas en educación que se centran en cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia del servicio educativo. (Orozco, 2010) Dentro del análisis desarrollado sobre las acciones precedentes en términos de cobertura en educación superior, se presenta un factor de inequidad en el acceso a la oferta educativa, el bajo nivel de cobertura y el insuficiente aumento de la matrícula a causa del desordenado crecimiento de la oferta durante la década de los noventa. (DNP; 2002)

Como estrategias de acción y programas diseñados para los problemas diagnosticados en el PND, se propone el aumento de cobertura a través de la ampliación de créditos educativos y el mejoramiento de mecanismos crediticios, la racionalización de los recursos humanos, físicos y financieros de las IES y su modernización en términos de gestión, y por último, la promoción de la educación técnica y tecnológica, de modo tal que al ampliar la oferta de cupos en esta formación se produzca una demanda de parte de los estudiantes y por consiguiente, lograr dicho aumento de cobertura. (Orozco, 2010. p. 69)

Dentro de las acciones gubernamentales para la consecución de estas metas, se encuentra la ley 749 de 2002 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones ” en la que se fija una reorganización del SES a través de “ciclos propedéuticos”, y se incorporan los datos resultantes de los programas de formación técnica y tecnológica del SENA, a pesar de ser una institución cuyos objetivos de formación se suscriben a la formación para oficios y capacitación de mano de obra, adscrita al Ministerio del trabajo y desarrolla contenidos completamente distintos a los dados en educación superior.

Este hecho permite establecer la posibilidad de una estrategia en la cual se posiciona al SENA en un lugar donde su acción educativa corresponde a una disposición gubernamental de ampliación de cobertura, al amparo de un procedimiento que le permite formalizar sus programas de formación técnica y

tecnológica de manera paralela al proceso de registro calificado estipulado para las IES tanto en la ley 749 de 2002 como en la ley 30 de 1992, bajo una acción coordinada con el MEN y la junta directiva de esta institución. (Orozco, 2010)

Dicha inflación de cupos se considera como una acción gubernamental cuyo descenso en la participación de la matrícula del SES en la cifra de cobertura en educación superior es de resaltar para el inicio del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), con un crecimiento del 15,59% en el 2011 en comparación con la registrada en 2002 del 55% en el periodo de Uribe Vélez (Guevara, 2016)

En cuanto a la formación de la agenda gubernamental en política pública en educación superior, es de vital importancia preguntarse por el proceso en el cual se posiciona al SENA dentro de la agenda de gobierno comprendida entre 2002 y 2006 en términos de cobertura y los actores, grupos de interés y organismos gubernamentales y no gubernamentales participes en la configuración del sitio a ocupar por el SENA en la oferta del SES en el marco de los diferentes decretos y leyes que posibilitaron la incorporación de la formación técnica y tecnológica en el sistema.

Es así como, desde los intereses del investigador y la correspondencia al trabajo realizado por el grupo *Politia*, cuya perspectiva de investigación se encamina a “problemáticas teóricas en la relación disciplinar signada por la sociología y el análisis de políticas.” (Téllez y Guevara, 2016, p. 4), se desarrollará un análisis de orden documental que dé cuenta de las diferentes acciones de política dadas en la configuración del SENA dentro de la estrategia gubernamental de cobertura en educación superior, bajo el planteamiento de la siguiente pregunta: “¿Cómo se configura el lugar ocupado por el SENA dentro de la estrategia gubernamental de cobertura en educación superior en el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez?”

Para el desarrollo de la presente investigación se propone como objetivo general establecer la relación existente entre la formalización de programas del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y la acción gubernamental de cobertura en educación superior para el periodo 2002-2010 en Colombia. Así mismo, se trazan objetivos específicos tales como identificar los factores de contexto que dieron cuenta de la creación del SENA, establecer la relación con el SENA y su configuración dentro del SES, y finalmente, analizar el posicionamiento del SENA dentro de la estrategia gubernamental de cobertura en educación superior.

Ahora bien, la investigación se compone de cuatro capítulos, de modo tal que se permita ubicar un recorrido sobre las condiciones teórico-metodológicas que dan cuenta del problema de política en torno a cobertura en educación superior, aspecto a desarrollar en el primer capítulo. Seguidamente, se exponen las fuerzas y acciones presentes en la creación y funcionamiento del SENA, al igual que se describe la relación existente entre el SENA y las políticas de educación superior, y posteriormente, entre esta institución y la política de cobertura para el periodo de gobierno 2002-2010, ordenados en el tercer y cuarto capítulo respectivamente.

La importancia de este ejercicio investigativo radica en la necesidad de ofrecer claridad con respecto a la composición de la oferta educativa del sistema de educación superior y su pertinencia con las aspiraciones de la población que opte por llevar a cabo una formación en educación post secundaria, cuyos contenidos y conocimientos impartidos guarden relación con las exigencias del sector laboral existentes en la sociedad colombiana.

## **1. PROBLEMA DE POLÍTICAS Y AGENDA DE POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

El presente capítulo busca realizar una serie de aproximaciones a nivel teórico y conceptual sobre los problemas de políticas públicas, su definición y proceso para configurar el concepto de agenda y sus tipos basándonos en las antologías de Luis Aguilar Villanueva y su aporte desde el análisis de políticas públicas con miras a establecer, en los próximos capítulos, la existencia de una posible correspondencia entre el problema de cobertura en educación superior y la formalización de programas académicos del SENA como estrategia gubernamental a partir del año 2002.

Desde un análisis de las relaciones entre el estado y el SES, se parte del análisis de política pública como aparataje teórico en esta investigación, en tanto que facilita la comprensión de las acciones emprendidas por el Estado y sus implicaciones en la sociedad, al igual que “la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (Lagroye, en Röth; 2009

Este análisis requiere ver el curso de las políticas públicas como un proceso, comúnmente conocido como Policy Process, el cual se desenvuelve por etapas, y posee sus propios actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios. Dicha noción, como expone el escritor mexicano Luis Aguilar Villanueva (1993) en el análisis introductorio de su antología Núm. 3, se concibe como un “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política”. (p.15)

El proceso entendido desde sus pasos que lo integran presenta diferentes menciones de acuerdo con lo que autores especializados en el análisis de política pública exponen basados en sus construcciones analíticas. Ante la variedad de autores que presentan sus diferentes modelos y fases dentro de este proceso, se presenta la siguiente tabla con el fin de precisar de manera

más detallada el proceso de la política pública:

**Ilustración 1.** *Aproximaciones teóricas sobre el proceso de la política pública*

AUTOR	PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA
LASSWELL (1971)	Inteligencia Promoción Prescripción Invocación Aplicación Terminación Evaluación
DE LEON Y BREWER (1983)	Iniciación Estimación Selección Implementación Evaluación Terminación
WILDAVSKY (1977)	Fijación de la Agenda Análisis de la cuestión Implementación Evaluación Terminación
HOGWOOD AND GUNN (1986)	Establecimiento De la agenda Filtración de la cuestión Definición de la cuestión Pronóstico Determinación de objetivos y prioridades

	<p>Análisis de opciones</p> <p>Implementación, monitoreo y control de la política</p> <p>Evaluación y revisión</p> <p>Mantenimiento – sustitución o terminación de la política</p>
<p>ANDERSON (1984)</p>	<p>Identificación del problema y formación de la agenda</p> <p>Formulación</p> <p>Adopción</p> <p>Implementación</p> <p>Evaluación</p>

Las aproximaciones analíticas sobre el proceso de las políticas ofrecen elementos en común que se interrelacionan entre sí: la presencia de una situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido. (1993; p. 16)

Con el ánimo de brindar mayor precisión sobre el problema público relacionado con cobertura en educación superior, se presenta en las siguientes páginas un mayor detalle sobre los principios y postulados de los primeros pasos que componen la política en cuestión, como lo son la formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos.

La comprensión del modo en que se generan los problemas y su definición nos permite identificar los actores y grupos de interés participes en la configuración de las diversas estrategias y acciones de cobertura en educación superior dadas en los periodos de gobierno mencionados en el presente documento.

La cantidad de problemas que surgen en una comunidad son de diversa índole y obedecen a las múltiples situaciones percibidas por personas pertenecientes a una sociedad determinada. La naturaleza de los problemas que existen y fluyen entre si son tanto de interés individual como público, pero también radican en intereses apoyados por organizaciones con gran poder que tienen una influyente participación, o bien, su origen es causa de sustentos argumentativos razonables y significativos.

Dichos problemas tienen como propósito ser visibles para el gobierno, lograr ser tenidos en cuenta, llamar su atención y así ser tratados o manejados, siendo algunos de ellos asumidos desde la dimensión constitucional que conlleva a una obligación al Estado y su pertinente cumplimiento. Un ejemplo de ello es el deber constitucional para con la educación (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 27, 67), la salud (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 49) la familia (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 5) entre otros.

En términos generales, la interacción entre sociedad y Estado producen relaciones que se tornan en problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. Por lo tanto, el Estado en su origen y función asume como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver (Aguilar; 1993)

El conglomerado de estos problemas en búsqueda de visibilidad y atención forman lo que se denomina una "Agenda". Desde analistas de políticas como Padioleau (1982) este término se utiliza para indicar "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" (Padioleau, 1982. citado por Röth. 2007)

Esta agenda se forma desde una mediación entre estado y sociedad, economía y política, norma general e intereses particulares, la cual es producto de las diferentes libertades y poderes existentes entre los individuos, las organizaciones y el estado. Aguilar (1993) conceptualiza este fenómeno y le

llama “ámbito público”. Dentro del ámbito público acontecen situaciones, sucesos, percepciones, necesidades que se transforman en demandas pretenden tener un carácter público y ser de significación estatal. Las demandas e intereses particulares buscan argumentarse como intereses generales, los cuales dan origen a leyes, disposiciones administrativas, e inclusive, la asignación de recursos públicos (1993; 26)

La transformación de estos intereses en demandas configura un proceso de formación de agenda de gobierno, en el cual este decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención, filtrando así las cuestiones que ameritarían ser objeto de acción gubernamental (Aguilar, 1993) Dentro de otras definiciones, los analistas Charles Elder y Roger Cobb lo conciben como un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb, Ross, 1976: 126 en Aguilar, 1993; 29)

Considerando los actores que participan en esta elaboración, es posible identificar la existencia de un conjunto de cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y atañen a los ciudadanos, quienes consideran dicho conjunto como un asunto que también corresponde al estado, Por esta razón, existe una agenda de los ciudadanos y una agenda del estado, las cuales pueden preceder y determinar la agenda del gobierno, o verse inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Así pues, esta dinámica de nexos o inconexiones presentes entre estas agendas sirve como elemento para establecer la relación entre sociedad y estado. (1993; 31)

Estas agendas son conceptualizadas por Elder y Cobb en dos tipos: Como primer tipo tenemos la agenda "sistémica", "pública", "constitucional", integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. El segundo tipo se conoce como agenda

institucional, gubernamental o formal, definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Elder y Cobb exponen un modelo que permite ver cómo los problemas que integran la agenda sistémica se convierten en asuntos públicos y pasan a ser parte de la agenda gubernamental y así demandar la intervención gubernamental. Para este fin se deben cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. (Elder y Cobb; 1976, 1983 en Aguilar 1999; 34)

Al ubicarse en la agenda institucional, el proceso que el gobierno lleva a cabo para decidir a cuáles problemas se les debe prestar atención es generalmente mal estructurado e inestable y se le conoce como el nombre de "Garbage Can Model" (Cohen, March y Olsen; 1972, 1974, 1976) o "bote de basura" cuyo rasgo se define como una "anarquía organizada" donde los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan (Cohen; 1972 en Aguilar 1993, pág. 38)

La dinámica establecida por este proceso decisional se ve marcada por la confluencia de cuatro "corrientes" presentes: los problemas, las soluciones, los actores principales y las oportunidades de elección, donde el gobierno encuentra o no una oportunidad de elección favorable por medio de la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, construyendo su definición del problema, y posteriormente, la toma de decisión sobre el problema a abordar. Razón por la cual, la definición de los problemas se convierte en un elemento fundamental en la formación de la agenda y la toma de decisiones sobre los problemas de políticas que detallaremos a continuación

## 1.1 Definición de problemas públicos

Al evidenciar el complejo proceso de formación de agenda pública, donde el o los problemas han sido calificados públicos y han sido posicionados dentro de la agenda de gobierno, se pasa a la definición de problema, la cual debe ser aceptable para el público, pero al mismo tiempo, con tratabilidad por parte del gobierno. (1993; 51)

En un concepto dado por los especialistas Brian Hogwood y Lewis Gunn (1984) en Aguilar (1993) tenemos que por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.

Esta definición es visiblemente marcada por los grupos sociales o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer un planteamiento y definición aceptable de la cuestión, lo cual indica que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. (Aguilar; 1999) Por lo cual es importante identificar los actores y grupos presentes en la definición ya que sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas.

Aguilar, en su antología, cita de Rusel Ackoff (1978) una “indicación”: que es la construcción conceptual de los problemas de políticas a partir de situaciones problemáticas abstraídas previamente de situaciones vividas. Seguidamente, Aguilar propone una distinción entre los conceptos de “situaciones problemáticas” y “problema” tomando como distinción el “problema cognoscitivo” que se refiere a hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. (1993; 58) y el “problema cognoscitivo”

que ubica el “problema” desde una construcción lógica que articula y ordena, los datos y elementos producto de la tensión entre la factualidad y el deseo para así poder elaborar una definición.

Dicha construcción crea discrepancias entre las definiciones de problema construidos por el gobierno y los de los grupos afectados o interesados, ya que sus definiciones pueden ser diferentes. Ante esta disparidad, se infiere que los problemas se crean más no se dan de manera espontánea, hecho que nos lleva a interpretar los problemas desde su estructuración, es decir, parten de un proceso donde pueden resultar “bien” o “mal” estructurados. Al respecto, se puede definir un problema bien estructurado si en su construcción posee la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado inicial a un punto intermedio, y por consiguiente, un estado final del mismo (1993, p. 61); Sin embargo, los problemas mal estructurados carecen de estas cualidades, lo que los hace desordenados o caóticos, o conocidos como “wicked” (Webber y Rittel; 1973 en Aguilar 1993, pág. 55) problemas sintomáticos de problemas de mayor trascendencia.

Al respecto, Aguilar (1993) citando a Simon (1973) plantea una posibilidad para estructurar dichos problemas “desmontando la estructura enferma de los problemas muy complejos en problemas más precisos y circunscritos, para los cuales se cuenta con ‘memoria’, con una historia de razonamiento y decisiones que, a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes, ha podido llegar a establecer los criterios, pasos y operaciones de solución.” (Simon; 1973 en Aguilar 1993, pág. 62), de lo contrario, se podría hallar la solución correcta al problema equivocado. (1993; 66)

Considerando la insuficiencia de cobertura en educación superior como un problema público y los diferentes esfuerzos por una solución viable por parte del gobierno y los actores allí involucrados, se puede inferir que este problema puede concebirse como problema “tragamonedas” (Aguilar, 1993), esto debido a que su errónea definición y planteamiento conlleva un derroche de recursos económicos como los que se destinan a la acción de cobertura en cada gobierno, e inclusive, se acceden a créditos para intentar mitigar dicha

insuficiencia cuyos resultados no son los deseados.

En el siguiente apartado, se analiza los factores de contexto, actores y acciones presentes en la construcción del problema de políticas públicas en educación superior referente a la cobertura en este nivel educativo en el SES y sus implicaciones en los gobiernos comprendidos entre 1998-2002 y 2002-2006 respectivamente.

## **1.2 Problema público de cobertura en educación superior**

De acuerdo con Orozco (2010) existe una serie de dinámicas de transformación en los SES en América Latina y el Caribe que le exigen a la educación superior un replanteamiento de muchos de sus esquemas básicos de funcionamiento ante la lógica económica y la expansión del mercado que propone la llegada de la globalización. Orozco (2010) tomando lo planteado por Brunner (2000), afirma que dicha llegada, trajo consigo “cambios de envergadura que representan retos para la educación de tercer nivel, tales como el acceso a la información, el acervo de conocimientos existente y su importancia creciente en la producción, la dinámica de los mercados laborales y la disponibilidad de nuevas tecnologías de comunicación” (Brunner; 2000, citado en Orozco; 2010)

En cuanto a oferta académica se refiere, Orozco (2010) expone las implicaciones que traen esta serie de transformaciones, Una de ellas menciona la modificación de los escenarios donde se desenvuelven las IES, específicamente, como refiere el autor “en la distribución de los individuos en los diversos sectores; y por otra, sucede una disminución en ocupaciones agrícolas, industriales y extractivas, en mayor grado en los países industriales y en menor proporción en los países pobres” (2010, p. 11).

De este modo, las exigencias de los mercados de nuevas competencias a nivel científico, tecnológico y productivo ejercen una constante demanda de personal con una calificación acorde a dichos requerimientos, en su mayoría basados en nuevas tecnologías de información, inclusive a nivel

computacional y de informática (Sarmiento y otros; 2001) (Orozco; 2010)

Aun cuando la Educación Superior enfrenta retos y exigencias relacionadas con superar la desigualdad entre ricos y pobres, el efecto de marginalización en términos de niveles de desarrollo a nivel local, nacional, e inclusive, internacional; Luis Orozco (2010) menciona las indicaciones de organismos como la UNESCO, el cual expone la urgencia de ubicar los sistemas educativos desde las ambigüedades e implicaciones de la globalización y sus efectos en la sociedad. (2010, p. 14)

Consecuentemente, la globalización trae consigo una situación problemática (Aguilar; 1999) donde se cuestiona de manera crítica la relación entre lo que hacen los SES y lo que necesitan los países de la región. De modo tal que actores y grupos de interés como las organizaciones no gubernamentales plantean por medio de conferencias, informes y congresos<sup>1</sup> la responsabilidad de la educación superior en la sociedad, la necesidad de transformar los sistemas de educación superior para incrementar su productividad brindando mejor calidad, y los esfuerzos aún insuficientes en materia de “volumen, acumulación, composición, distribución” y de calidad de capital humano, lo cual se refleja en “insuficiencias formativas en todos los niveles educativos” (CINDA, 2007, p. 50)

Ante esta situación, se presentan dos dimensiones a considerar en los SES en la región: la primera hace mención del incremento de la matrícula específicamente entre 1960 y 1970, y para el caso colombiano, entre 1970-1980<sup>2</sup>. No obstante, en comparación con indicadores de otros países, la tasa de cobertura pasó de 15,1% que teníamos en 1995 a 31% en el 2003 y 25% en el 2006; situación inferior a Brasil, Argentina, México o Chile. (2010; 19) la

---

<sup>1</sup> Al respecto se tiene en consideración la Conferencia Mundial de la Educación Superior en 2009, Conferencia Regional de la Educación Superior (CRES) 2008, Declaración de Lima (2001), Conferencia Regional de la Educación Superior. (1996) Declaración de Salamanca (2005), Informe Iberoamericano de Educación (2007)

<sup>2</sup> Según Luis Enrique Orozco (2010) En 1960 el número de estudiantes era aproximadamente de 600.000; para 1970, ascendía a 1.640.000. En 1980, había llegado a 4.930.000; en 1990, a 7.350.000; para el año 2005 había 15.293.181 y finalmente, para el 2007 la matrícula de América Latina ascendía 16.300.000.

segunda es el proceso creciente de diversificación de instituciones y programas y, por consiguiente, de la calidad del servicio prestado, lo cual genera una estratificación, o en palabras del especialista Víctor Manuel Gómez (2015), una estratificación vertical jerárquica entre los diversos tipos de instituciones que la conforman, ubicando a la universidad como la cúpula o élite académica, de tal manera que todos los otros tipos de instituciones de este nivel educativo, como las no universitarias, son consideradas de menor estatus académico y social (2015; 33)

Esta situación problemática se ubica en un contexto público al considerar la función del Estado para con la educación en Colombia, lo cual está consagrado en la Constitución política de Colombia de 1991. Allí el estado “garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 27) En Cobertura, se expone que es otra función del estado “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 67)

La relación entre la labor de las IES y las necesidades y demandas de la sociedad colombiana se ven reflejadas en las condiciones del SES para asumir retos relacionados con cobertura, calidad, pertinencia, financiación, infraestructura, investigación e internacionalización, las cuales también competen al estado como se establece vía constitucional. Por lo cual, “Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan los problemas establecidos, pero no dejan de reclamar la intervención estatal” (Aguilar, 1993, p.23)

Esta obligación permite ubicar los problemas relacionados con cobertura en educación superior en la agenda gubernamental del país. En el PND propuesto para el gobierno de Álvaro Uribe (DNP; 2002), se expone como problema los insuficientes resultados con base a los esfuerzos realizados en

materia de cobertura en educación superior y a la constante demanda a nivel de capital humano desde la formación a nivel científico y tecnológico. (DNP, 2002, p. 168)

Ante esa carga de asuntos cambiantes a causa del proceso de globalización a finales de la década de 1990, Los gobiernos de la época seleccionan las cuestiones a tratar a partir de las correlaciones y combinaciones que logran armar entre los elementos teóricos, técnicos, humanos, legales... que tienen a la mano (Aguilar; 1999) para así construir una propia definición de los problemas, “establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados”. (1999; p. 40)

Por lo tanto, es de gran importancia mencionar las acciones y esfuerzos más característicos llevados a cabo por el gobierno en educación superior, como se hizo en el capítulo anterior, donde el gobierno entre 1998 y 2002 se enfocó en mejorar calidad, eficiencia y equidad del sistema (2010; 30), ubicando este último como acción para lograr la cobertura a consecuencia de la equidad en el acceso a la oferta educativa, incluyendo la ampliación de crédito para contribuir al acceso de la población menos favorecida y la derogación del carácter terminal de los programas técnicos y tecnológicos (DNP;1998)

Entre tanto, Orozco (2010) sostiene que en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en su PND para el periodo 2002-2006 encaminó sus estrategias y líneas de acción en cobertura, calidad, pertinencia e innovación, información y modernización del sector (2010; 67). Lo anterior se configura a partir de una definición diferente del problema en políticas en educación superior, donde no se parte de la equidad en el acceso para llegar a la cobertura, sino que se toma como punto de partida un acoplamiento de la oferta educativa a las necesidades de los estudiantes, a través de la promoción de la educación técnica y tecnológica, ampliando así la oferta de los programas que pertenecen a este tipo de formación. (Orozco; 2010)

Bajo estos atenuantes contextuales y educativos, el SENA es citado con

gran relevancia en los PND de los gobiernos comprendidos entre 1998 y 2006. En el periodo 1998-2002, se le concibe como instrumento gubernamental para acreditar instituciones de formación para el trabajo vía alianza estratégica con el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior CNA. (DNP, 1998 p. 255)

En contraste con el PND anterior, en el PND dado para el periodo 2002-2006, sirvió como estrategia para el fomento de la formación técnica y tecnológica a través de la implementación del sistema de créditos académicos y de ciclos propedéuticos, y también, para la inclusión de algunos de sus programas al sistema de educación superior, generando un crecimiento de matrícula como se había propuesto como objetivo de política. (2010: 70)

Esta institución adquiere un posicionamiento por medio de las disposiciones y decisiones dadas en los PND de los periodos de gobierno abordados previamente, hecho que cobra importancia al ver la naturaleza del servicio educativo del SENA, el cual intenta satisfacer las demandas a nivel de desarrollo científico y tecnológico, de formación para el trabajo, de capacitación laboral conducente a título, lo cual contribuye a reducir los estándares internacionales de educación superior a la formación de competencias laborales de los programas de esa institución como bien acotaría Gómez (2015) y a la multiplicación de los programas y la matrícula en programas académicos sin control del Ministerio<sup>3</sup>.

En el próximo capítulo, examinaremos con mayor detalle la relación del SENA con la educación superior haciendo un breve análisis de su historia y misión fundacional, además de su desarrollo y trayectoria para así establecer conexiones con el SES y su acción de cobertura a largo de sus años de funcionamiento

---

<sup>3</sup> Al respecto ver: Luis Enrique Orozco, SENA, es el momento de retomar su rumbo. 2010. <https://razonpublica.com/sena-es-el-momento-de-retomar-su-rumbo/>

## **2. EL SENA Y SU DEVENIR INSTITUCIONAL**

El presente capítulo muestra una reconstrucción histórica y contextual sobre los elementos que dieron cuenta de la posibilidad de creación del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y los propósitos de su constitución. Para este fin, se examinarán aspectos como los eventos previos a su fundación, sus primeros pasos como institución además de sus momentos de acercamiento con la educación superior y su sistema educativo. Este capítulo se basa en la información obtenida en el trabajo realizado por Ricardo Lucio en su tiempo de labor en el SENA.

### **2.1 Reconstrucción histórica y contextual del SENA**

En la década del 50, Colombia se caracterizaba como un país principalmente agrícola y dependiente de los sucesos económicos a nivel internacional, como lo sucedido con el café, cuyo precio estaba sujeto a factores del mercado internacional. No obstante, en el marco de la crisis internacional a raíz de la segunda guerra mundial, el país entra en una serie de modificaciones en su estructura económica, donde disminuye la importación de bienes primarios y se inicia una política en diversificación de exportaciones, produciendo bienes intermedios. (Lucio, 1978)

En Materia industrial, el país atraviesa por un crecimiento inusitado con unas tasas del 11.5% para 1945-50 y 9% para 1950-54 a causa de las inyecciones de capital proveniente de las divisas obtenidas por los precios del café entre 1950 y 1954, las divisas ahorradas durante la segunda guerra mundial y la inversión extranjera (Lucio; 1978) Según el autor, este crecimiento es “coyuntural y desordenado” y presenta una mayor productividad más por la “mecanización que a la productividad por persona”. (1978, p. 18).

No obstante, uno de los efectos de este crecimiento es el aumento en la tasa de crecimiento del empleo, cuyo valor para 1950-1954 era de 5% y para 1955-57 alcanza el 8%, lo cual equivale a 19000 nuevos empleos por año (Lucio;1978), dentro de las industrias que producen mayor empleo se encuentran las semilivianas (artes gráficas, maderas, cuero, electrodomésticos y manufacturas metálicas] y, en segunda instancia, las de máxima densidad (refinerías, coquerías, siderúrgicas, básicas, papel, química básica). (1978, p. 18)

Como tercer elemento se encuentran los cambios hallados en la estructura demográfica en el país, originados por el fenómeno político, económico y social de la violencia desatada en el campo, lo cual repercute en la migración de la población del campo a la ciudad en búsqueda de mejores oportunidades y, posteriormente, al proceso de urbanización donde la participación porcentual de la población urbana pasa de 38.7% en 1951 a 52.8% en 1964, registrando un aumento en la tasa de crecimiento para la población urbana de 5.8% (Lucio; 1978)

De acuerdo con Lucio (1978), los fenómenos descritos previamente traen como implicación la concentración de mano de obra no calificada en sectores subnormales<sup>4</sup> de las grandes ciudades de Colombia, “obligando a quienes no sean enrolados por la industria a buscar un modo de subsistencia en las ramas de servicios personales o en actividades con poca exigencia de calificación de los sectores informales de la economía” (1978, p.19), consecuentemente, el sector agrícola sufre una disminución en su población activa con una tasa anual de crecimiento para la población rural de 1.2% (1951-1964), alcanzando una distribución porcentual de población económicamente activa de apenas el 48.8% para 1962 en el sector primario. (1978, p.18)

---

<sup>4</sup> Un sector o barrio subnormal se entiende como el “asentamiento humano ubicado en las cabeceras de municipios o distritos servidos a través del Sistema Interconectado Nacional que reúne las siguientes características: 1- que no tenga servicio público domiciliario de energía eléctrica o que éste se obtenga a través de derivaciones del sistema de distribución local o de una acometida, efectuadas sin aprobación del respectivo operador de red y 2- que no se trate de zonas donde se deba suspender el servicio público domiciliario de electricidad” (Decreto 3735 de 2003, artículo 1)

Este conjunto de situaciones traen consigo una serie de efectos problemáticos (Ackoff, 1978 p.21 citado en Aguilar, 1997, p. 58) como son la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, el encarecimiento de los productos de primera necesidad, la agudización de la violencia en el campo y la sobreoferta de trabajo, conllevando a un descontento general de la población y a la situación del sector industrial ante el temor de una posible descapitalización. Estos hechos conducen a una presión que ambos actores ejercen sobre el gobierno de Rojas Pinilla en búsqueda de un mayor bienestar social y económico para los mismos. (Lucio; 1978)

## **2.2 Actores involucrados en la creación del SENA**

Entre los actores involucrados en la constitución del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA se encuentran las organizaciones sindicales, representadas por CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia), la UTC (Unión de Trabajadores de Colombia), institución que en palabras de Lucio (1978) “se caracteriza por su inspiración cristiana y su carácter más conciliador que reivindicativo, abogando por una colaboración entre los estamentos que configuran la economía: el Estado, los patronos y los trabajadores.” (1978, p. 19)

De ahí que la participación de esta organización en la configuración del SENA se evidencia en la solicitud de un instituto para la capacitación de los trabajadores, y en la conformación de la formación profesional como filosofía del SENA a partir de principios de integridad a nivel técnico, social y personal que adoptaría la institución posteriormente. (Lucio, 1978)

De acuerdo con lo anterior, también se encuentran los organismos internacionales cuya inversión de capital para los países subdesarrollados les permite presionar por una mayor racionalización y organización de su desarrollo económico por medio de una adaptación de sistemas de control estadístico y de capacitación de mano de obra. (1978, p. 19)

Consecuentemente, la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) recoge y analiza las experiencias previas de este tipo de sistemas en países desarrollados como Francia y Estados Unidos, sometiéndolas a consideración en países menos desarrollados, lo cual hace parte de una política de “despegue industrial” para así asesorar proyectos relacionados con organización de estrategias de trabajo, estudio de mano de obra, y formación profesional, y “ la asesoría en la organización y puesta en marcha del 'Instituto Nacional de Capacitación Obrera'. ” (Lucio, 1978) Además, se lleva a cabo una misión en 1954, para estudiar las necesidades de mano de obra industrial y la posibilidad de crear un instituto para brindar capacitación a la población enviada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL). (1978, p. 20)

### **2.3 Creación del SENA**

En el marco de la ley 143 de 1948 sobre la educación técnica y los establecimientos que impartirían esta enseñanza tales como Escuelas de Capacitación Obrera, Escuelas de Artes y Oficios, Facultades Técnicas y Universidades Técnicas, todas ellas dependientes de la División de Educación Industrial y Comercial del Ministerio de Educación, aún se observa un alto índice de deserción. Desde el análisis mostrado por Lucio (1978) en los 48 centros existentes en 1957 solo se tienen un total de 6.028 alumnos inscritos, de los cuales terminaron sus estudios 642. (1978, p. 20)

Aun cuando se funda el Instituto de Capacitación Obrera desde una acción coordinada entre el Ministerio del Trabajo y el UTC en 1956, persiste el problema relacionado con la insuficiente cobertura de estas instituciones, donde se mantiene la demanda anual de capacitación de 10.000 nuevos trabajadores y las instituciones apenas pueden responder al 10% de esta demanda (Lucio, 1978)

Al mismo tiempo, no se cuenta con una planificación de la formación

profesional que tenga la capacidad de adaptar su acción educativa a las necesidades reales, ni se tiene una legislación adecuada tanto para los empleadores como para sus empleados, ya que tanto el Código Sustantivo del trabajo como la ley 143 carecen de claridad con respecto a las condiciones del aprendiz, la duración y características de la capacitación, lo cual expone la falta de un organismo que oriente y controle la acción para así poder mitigar el continuo problema sobre la falencia de financiación y organización en este campo (Lucio, 1978)

Bajo el contexto mencionado por Ricardo Lucio (1978) sobre la demanda por el subsidio familiar propuesta por el abogado y humanista Jaime Sanín Echeverry, la cual no alcanza a ser publicada durante el gobierno del Gral. Gustavo Rojas Pinilla, Joao Salles Da Silva, especialista de la OIT en Colombia para la formación profesional, y el doctor Rodolfo Martínez Tono, quien era director del Instituto de Capacitación Obrera del Ministerio de Trabajo se enteran de la propuesta de crear el subsidio familiar y optan por citarse con el entonces Ministro de Educación Raimundo Emiliani Román con el fin de solicitarle que del porcentaje proyectado al subsidio familiar, el cual era del 5% de las nóminas de todos los trabajadores del país, se destinara un 1% al SENA, institución que ocuparía, en Colombia, funciones similares a las del SENAI en Brasil, a lo cual el ministro aceptó inmediatamente ordenando:

“...que, en uno de los artículos del decreto, el artículo 8 del Decreto 118 de 1957, se estableciera el Servicio Nacional de Aprendizaje, a cargo de los patronos a que se refiere el artículo anterior. Ese artículo, el séptimo, establecía el subsidio familiar obligatorio para todos los patronos del país que tuvieran 100mil pesos de capital o veinte trabajadores permanentes. Por su parte, el artículo 9 indicaba que el 5% de la nómina mensual de salarios se distribuiría así: un 4% para el subsidio familiar y un 1% para el Servicio Nacional de Aprendizaje.” (Lucio, 1978, p 21)

En concordancia con lo anterior, el decreto 118 del 21 de junio de 1957<sup>5</sup> ubica al SENA dentro de una respuesta al descontento popular en la población de la época junto con el aumento salarial y el subsidio familiar, promulgando los siguientes artículos:

“A partir del primero (1º) de julio de mil novecientos cincuenta y siete (1957), quedan automáticamente aumentados los salarios de los trabajadores al servicio de particulares y de los establecimientos públicos descentralizados, en la siguiente proporción: a) Hasta de \$ 400.00 mensuales, en un 15%; b) de \$ 401.00 a \$1.000.00 mensuales, en un 10%” (Decreto 118, 1957, Artículo 1)

“Establécese el subsidio familiar, a partir del primero (1o) de octubre de 1957. Estarán obligados a cubrir dicho subsidio todos los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capital de cien mil pesos (\$ 100.000.00) o superior, o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a veinte (20).” (Decreto 118, 1957, Artículo 7)

En cuanto a la creación y financiación del SENA expresa:

“A partir del primero (1º) de julio de mil novecientos cincuenta y siete (1957), quedan automáticamente aumentados los salarios de los trabajadores al servicio de particulares y de los establecimientos públicos descentralizados, en la siguiente proporción: a) Hasta de \$ 400.00 mensuales, en un 15%; b) de \$ 401.00 a \$1.000.00 mensuales, en un 10%” (Decreto 118, 1957, Artículo 1)

---

<sup>5</sup> Decreto 118 de 1957. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje. 21 de junio de 1957

Seguidamente, en el decreto 164 del 6 de agosto de 1957<sup>6</sup>, se establece su naturaleza como un “organismo descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio” (Decreto 164, 1957, Artículo 1), y su objeto es definido de la siguiente manera:

“El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) dará formación profesional a los trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería y la minería. Dicha labor tendrá por objeto la preparación técnica del trabajador y la formación de ciudadanos socialmente útiles y responsables, que posean los valores morales y culturales indispensables para el mantenimiento de la paz social, dentro de los principios de la justicia cristiana.” (Decreto 164, 1957, Artículo 2)

Por su parte, el artículo 3 expresa las funciones<sup>7</sup> a cumplir por la institución y los artículos 4 y 5 mencionan la conformación así:

“El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) será dirigido por: a) El Consejo Nacional, y b) La Dirección Nacional. En el plano regional el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) será dirigido por: a) Los

---

<sup>6</sup> Decreto 118 de 1957. Por la cual se organiza el Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA" y se dictan otras disposiciones. 6 de agosto de 1957

<sup>7</sup> El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) cumplirá los siguientes fines:

a) Colaborar con los patronos y los trabajadores para establecer un sistema nacional de aprendizaje, promoción obrera y formación profesional acelerada de adultos, el cual deberá tener unidad de principios y métodos apropiados para atender a las necesidades peculiares de mano de obra de las empresas y formas de producción existentes en las diferentes regiones del país; b) Organizar y mantener en todo el país la enseñanza teórica y práctica de aquellos oficios u ocupaciones cuyo conocimiento por parte de los aprendices exija una formación profesional metódica, ya sea en centros de aprendizaje o dentro de las respectivas empresas; c) Seleccionar los candidatos al aprendizaje y orientarlos profesionalmente; d) Organizar cursos complementarios de preparación, adiestramiento, perfeccionamiento y especialización para los trabajadores técnicos y administrativos de todos los niveles; e) Contribuir al desarrollo de investigaciones que se relacionen con la organización científica del trabajo en todos sus aspectos, y f) Cooperar al mejoramiento cultural y técnico de los trabajadores con la finalidad de aumentar su productividad y elevar por este medio su nivel de vida. (Decreto 164, 1957, Artículo 3)

Consejos Seccionales, y b) las direcciones seccionales” (Decreto 164, 1957, Artículo 4)

La conformación del consejo tenía representación de diferentes actores y grupos de interés presentes en la sociedad, además de una mayor participación del Estado con dos ministerios, hecho que resalta el interés gubernamental por el SENA:

“El Consejo Nacional estará integrado por: a) El ministro del trabajo o un representante suyo; b) El ministro de educación o un representante suyo; c) Un representante del Cardenal arzobispo Primado de Colombia y su respectivo suplente; d) Un representante de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y su respectivo suplente; e) Un representante de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y su respectivo suplente; f) Un representante de los agricultores y ganaderos y su respectivo suplente; y g) Un representante de los trabajadores y su respectivo suplente (Decreto 164, 1957, Artículo 5)<sup>8</sup> .

Ante la creación del SENA y sus primeras acciones como institución educativa, se procede a detallar su propósito de fundación y su relación con la educación superior en años posteriores, así como también su posicionamiento y relevancia en los PND dados a partir de esta época.

---

<sup>8</sup> Para dar cumplimiento a este artículo, el 23 de agosto de 1957 se instala el Consejo Nacional conformado por: El ministro de trabajo, Raimundo Emiliani Román, el ministro de educación Marco Aurelio Bernal, la Iglesia representada por el Padre Héctor Jaramillo, la ANDI por Mario Galán, los trabajadores por Antonio Díaz de la UTC, y más adelante, ingresaría Manuel Forero asignado como representante de los agricultores y ganaderos colombianos (Lucio, 1975, p. 28) En cuanto al nombramiento para la Dirección General, Lucio (1975) menciona que se propone una terna compuesta por el Padre Pablo Medellín, Ernesto Barriga y Rodolfo Martínez Tono, este último sería nombrado por el gobierno nacional en 1957 y ocuparía el cargo hasta 1974. (p. 28)

## **2.4 Propósito de creación del SENA**

A partir de su creación, el SENA tiene a cargo el estudio, codificación y sistematización de la oferta y demanda de mano de obra y de la formación profesional, creando así la división de mano de obra y la división de formación profesional para su organigrama, y la división administrativa de la institución (Lucio; 1978).

Posteriormente, se asume la dirección del Instituto de Capacitación Obrera y celebra contratos de capacitación profesional con entidades tales como Ferrocarriles Nacionales y Asociación Bancaria; se fundan las seccionales de Cundinamarca, Antioquia, Valle, Atlántico, Bolívar, Nariño, Cauca y Magdalena, y se proyecta la construcción de diez centros de aprendizaje industrial y comercial en las principales ciudades del país y la capital respectivamente. (1978, p. 31)

En cuanto a los intereses y grupos de intereses involucrados en la creación del SENA, Ricardo Lucio (1978) evidencia la existencia de “fuerzas y expectativas” presentes en su constitución. En primera instancia, ubica a la empresa privada, representada principalmente por la industria (ANDI) y el comercio (FENALCO), la cual busca satisfacer sus demandas de mayor productividad, crecimiento y mano de obra calificada, y al mismo tiempo, oponerse a la centralización dada por el gobierno y abogar por una mayor importancia y preponderancia al sector privado. En segundo lugar, menciona al gobierno como fuerza y grupo de interés ya que persigue la planificación y manejo de recursos por medio de políticas de arbitraje que resultan en la gestión realizada por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación tales como la creación de escuelas técnicas y la acción coordinada con organizaciones internacionales como la OIT y la CEPAL. En tercer instancia, se identifica a los trabajadores como tercera fuerza en esta correlación, quienes abogan por una mayor capacitación y mejores condiciones en cuanto a calidad de vida y bienestar se refiere. (1978, p.31)

La intervención y participación activa de estas “fuerzas” configura una “correlación de fuerzas entre gremios, estado y trabajadores” (1978, p. 32) presentes al interior del SENA, tanto en su conformación del consejo directivo como en los resultados esperados de la acción de la institución. Así pues, la entidad lleva a cabo su función de capacitación de los trabajadores, planificación de mano de obra, y el desarrollo de programas de formación profesional para los sectores productivos del país.

De acuerdo con lo anterior, Lucio (1978) establece que esta institución no nace como una “respuesta a una necesidad específica de la sociedad” sino que se concibe desde esta correlación gremio-estado-trabajadores y sus necesidades específicas, las cuales el SENA satisface a partir de su definición de políticas y la oferta de programas que este imparte a la población.

Estos programas expiden una certificación cuya validez obedece a la formación profesional más no guarda relación con los títulos otorgados por la educación superior de la época, consecuentemente, esta formación “...comprende todos los modos de formación que permitan a una persona adquirir y/o desarrollar, ya sea en los Centros del SENA o en los lugares de trabajo, los conocimientos necesarios para ejercer un empleo o para ser promovida, en cualquier ramo de la actividad económica.”<sup>9</sup> De modo tal que esta formación se imparte en los sectores comerciales, industrial, de servicios y agropecuario para funciones de ejecución, supervisión y control mediante el aprendizaje para ocupaciones<sup>10</sup> u oficios

---

<sup>9</sup> Acuerdo 4, Por el cual se define el campo de acción del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE "SENA" y los modos de Formación profesional empleados por la entidad, 26 de junio de 1963. Recuperado de: [https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/acuerdo\\_sena\\_0004\\_1963.htm](https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/acuerdo_sena_0004_1963.htm)

<sup>10</sup> En conformidad por lo expuesto en el artículo 3, se consideran ocupaciones no calificadas aquellas que comprenden pocas operaciones, fragmentarias, simples y rutinarias; ocupaciones semicalificadas las cuales comprenden un cierto número de operaciones más o menos complejas, que se repiten con un ritmo impuesto por el proceso del trabajo, y finalmente, ocupaciones calificadas las que comprenden un número mayor de operaciones complejas, cuya ejecución requiera de la iniciativa propia del trabajador, para organizar sus labores y realizarlas con poca supervisión. No obstante, Algunas ocupaciones especialmente complejas, por su misma naturaleza, se pueden considerar como altamente calificadas. (Acuerdo 4, 1963, Artículo 3)

calificados ofrecido a través de cursos de tiempo completo o parcial. (Acuerdo 4, 1963, Artículo 1)

Anta la instalación del predominio del sector privado en la oferta educativa en educación superior en Colombia en el periodo de 1970, expuesta por Guevara (2014, p.11) y la posibilidad del SENA de establecer contratos con empresas e instituciones públicas y privadas para el desarrollo de sus programas de formación profesional (Decreto 164, 1957, Artículo 33)<sup>11</sup>, se considera pertinente identificar a continuación la relación entre esta institución con la educación superior en términos de la posible correspondencia existente entre el problema de cobertura presentado en educación superior y la formalización de programas académicos en el periodo de gobierno comprendido entre 2002-2006, por medio de una revisión a los PND existentes desde 1957 hasta 2002 para así develar subsecuentes acercamientos y distanciamientos entre el SES y el SENA en este periodo de tiempo.

## **2.5 Relación del SENA con la educación superior**

La presente revisión documental tiene como propósito examinar los acercamientos y distanciamientos entre el SENA, institución adscrita al Ministerio del Trabajo y el sistema de educación superior en Colombia. Dentro de los documentos a analizar se encuentran los planes de desarrollo comprendidos desde 1957 a 2002 junto con los informes de actividades y gestión del SENA dados en este periodo de tiempo hasta el inicio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez en 2002, incluyendo el aporte de autores como René Guevara Ramírez (2014), Víctor Manuel Gómez (2013,2015), Luis Enrique Orozco (2010), Ricardo Lucio (1978) en tanto investigadores con amplia experiencia en materia de educación superior

---

<sup>11</sup> “El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) podrá contratar con planteles públicos y privados de enseñanza técnica, los servicios que fueren necesarios para el desarrollo de sus programas de formación profesional, cuando tales establecimientos llenen los requisitos que para el efecto establezca la Dirección Nacional.”

y política pública en educación.

Para este fin, se procede a dividir este periodo de tiempo en concordancia con los periodos de gobierno acontecidos en orden cronológico, iniciando con Alberto Lleras Camargo (1961-1970), Carlos Lleras Restrepo (1969-1972), Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978). Por su parte, ante la importancia del decreto 80 de 1980 en cuanto a educación superior se trata, se considera pertinente examinar dicho decreto, incluyendo sus condiciones de posibilidad durante el gobierno de Julio César Turbay en el periodo entre 1978 – 1982, seguido de Belisario Betancourt (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990).

En el periodo siguiente (1990-1994) se expiden la ley 30 de 1992 y la ley general de educación de 1994 bajo la presidencia de César Gaviria, cuya relevancia coincide en la acción de reglamentación y organización del servicio educativo (Orozco; 2010) (Gómez; 2015). Seguidamente, se abordarán los planes de desarrollo de los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002) y sus políticas dispuestas en torno a cobertura en educación superior.

### **2.5.1 ALBERTO LLERAS CAMARGO (1961-1970)**

Bajo el nombre de “Plan General de Desarrollo Económico y Social”, este plan expone como diagnóstico un acceso limitado a la educación superior, al precisar que “menos del 2% de la población adulta había completado los 6 años de ciclo intermedio y el 0.12% había cursado por lo menos un año de estudios universitarios” (DNP; 1961)

Desde la precisión hecha por Lucio (1978), previamente a la creación del SENA se encontraban tímidos intentos de capacitación profesional de recursos humanos, partiendo de una preocupación de carácter gubernamental, tales como la creación de “algunas escuelas técnicas y el Instituto de Capacitación Obrera, creado en 1954” (1978. 168). No obstante, “ni la una ni el otro llegaron más allá de las etapas iniciales, con métodos y dotaciones rudimentarias, y con escaso radio

de influencia”. Consecuentemente, el SENA y su creación contribuyen al surgimiento de lineamientos cada día más explícitos para una política integrada de capacitación profesional. (Lucio, 1978)

### **2.5.2 CARLOS LLERAS CAMARGO (1969-1972)**

Respecto a este PND titulado “Planes y Programas de Desarrollo” se proponen metas más generales con respecto al anterior y se encaminan a establecerse programas de alfabetización, adiestramiento y capacitación en materia rural y agropecuario (Lucio, 1978)

En educación superior, el PND traza como política “el mejoramiento de la calidad de la enseñanza dada en las universidades” por medio de la integración universitaria, para desarrollar un ejercicio coordinado entre instituciones universitarias para atender responsabilidades de manera conjunta; y la financiación a institutos técnicos profesionales, así pues, el gobierno pondrá en marcha “la reorganización y creación de los institutos de nivel medio y superior universitarios” (DNP, 1969)

En relación con el SENA, se le asigna como tarea desarrollar "un sistema de unidades de formación, dotadas de equipo apropiado para llevar la enseñanza a zonas periféricas de empleo deprimido” (1978, 170); Además, lleva a cabo acciones coordinadas con el Ministerio de Trabajo para “el establecimiento de centros de capacitación en las áreas densas en minifundios, con el fin de asegurar el flujo de fuerza de trabajo entrenada a la ciudad”. (1978, 170)

### **2.5.3 MISAEL PASTRANA (1970-1974)**

Este programa corresponde a la presidencia de Misael Pastrana Borrero y lleva el nombre de “Las Cuatro Estrategias” y fue aprobado en 1971. Este PND resalta la limitada preferencia de la población por otros tipos de educación técnica

o vocacional y la presencia de desequilibrios en la formación de recursos humanos, en el contenido de la educación y las necesidades reales de la región o país; entre las necesidades educativas y los recursos financieros disponibles, y un desequilibrio en términos de desarrollo científico y tecnológico en comparación con otros países de la región (DNP, 1971).

En cuanto a educación superior, se propone una integración entre sus niveles educativos que componga un nivel de educación profesional conformada por cuatro ciclos de enseñanza: ocupacional, técnica, académica o universitaria<sup>12</sup>. Esto con el fin de establecer “objetivos terminales concretos que permiten tener acceso al mercado de trabajo o a niveles superiores de conocimiento”

Por su parte, el SENA se posiciona como “el organismo encargado de cumplir la política social del gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación de los recursos humanos del país” (DNP, 1972). Al respecto, Lucio (1978) identifica que cuando el Plan entra a considerar los instrumentos administrativos de que dispone el gobierno para ejecutar su política educativa, incluyendo la capacitación profesional), trae a colación al SENA; pero al momento de fijar metas y programas, se abstiene de mencionar a la institución. (1978, 170) Hecho que advierte la posición ocupada por esta institución en cuanto a política educativa se refiere.

#### **2.5.4 ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN (1974-1978)**

El PND titulado “Para cerrar la brecha” advierte como diagnóstico los esfuerzos de ampliación de cobertura en el sistema educativo que son insuficientes debido al “rápido crecimiento demográfico, la alta deserción estudiantil y la

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el plan, el primero prepara para el desempeño de oficios y tiene una duración de 4 y 6 semestres, el segundo prepara para el desempeño de profesiones auxiliares con duración de 4 y 6 semestres y se cursa a partir de grado 11, el tercero hace referencia al periodo de universidad y prepara profesionales que van a dirigirse a las diferentes ramas de la ciencia y la tecnología, (DNP, 1971, P. 66)

deficiente calidad de la educación que se imparte” (DNP, 1974). Ante lo cual el gobierno propone como objetivos principales “la facilidad de acceso a la educación, preescolar y primaria principalmente, y la creación de condiciones que garanticen la permanencia del educando en la escuela y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza” (DNP, 1974, p. 31).

En materia de cobertura, se propone como objetivo el incremento de mayores oportunidades de capacitación laboral, la reorientación del crédito educativo para estimular el acceso y la permanencia en el sistema; y seguidamente, la ampliación de la cobertura en educación superior por medio del aprovechamiento total de la capacidad instalada y el fomento de la autofinanciación de las universidades, incluyendo el aumento de mayores oportunidades de capacitación laboral. (DNP, 1974)

En relación con el SENA, el PND le confiere labores relacionadas con “capacitación de mano de obra; prestamos de materiales y herramientas para desarrollar actividades de los bancos de trabajo; organización y puesta en marcha de la bolsa de empleo y asesoría técnica para el montaje de pequeñas industrias” Hecho que Lucio (1978) infiere como una relación “parcial o tangencial” entre las políticas formales consagradas en los PND y el SENA, generando una falta de articulación con las políticas formales. (1978, p.173)

## **DECRETO 80 DE 1980**

A comienzos de la década, Sandoval (1988) citado en Orozco (2010) presenta como fenómenos en educación superior tales como “el incremento de la demanda, la privatización de la matrícula, la diferenciación de la oferta de programas, y el comienzo de un proceso de estratificación de instituciones y programas según grados de calidad” (2010, p. 31) Por su parte, Gómez (2015) expone la creciente demanda de formación de técnicos altamente calificados requeridos por el sector productivo dada durante los años setenta (2015, 68).

Como antecedente a la formación técnica y tecnológica, Gómez (2015) presenta como problemática la limitada oferta de calificación laboral para los egresados de la educación secundaria, la alta concentración de la demanda en las carreras tradicionales como el derecho, la medicina y la administración, y la poca cantidad de recursos humanos calificados en áreas del conocimiento relacionadas con el desarrollo económico de la época (2015, 60)

Para este fin, se dictaminó la creación de instituciones públicas de educación superior técnica con carreras cortas, de duración no mayor a tres años (Gómez, 1999, 2015) y la creación de institutos de educación tecnológica al amparo de la participación de misiones internacionales de planeación educativa que trabajaron en el país a finales de los años sesenta tales como la Misión Le Bret, Agency for International Development (AID), la Fundación Ford, y la Misión Americana para la Enseñanza de Ingeniería. (2015, 68)

Sin embargo, estas acciones arrojaron como resultados el aumento desproporcionado de instituciones y programas tanto a nivel técnico como tecnológico para finales de los años setenta. (Gómez, 2015) y su organización en la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Formación Técnica y Tecnológica (ACIET) ubicándose como “el principal grupo de interés de este tipo de educación, elaborando los documentos preparatorios del Decreto 080 y participando activamente en los diversos grupos de trabajo y también en las comisiones de juristas para la redacción final de los decretos-leyes de la reforma” (2015, 70)

Bajo este contexto previo, se expide en el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) y con la participación activa del ICFES el decreto 80 del 22 de enero de 1980, llevando como título “Por el cual se organiza el sistema de educación postsecundaria” como un esfuerzo encaminado a “organizar el sistema e introducir mecanismos de coordinación del Estado en materia de educación superior” (Orozco, 2010) y reafirma la responsabilidad del Estado y de los particulares en la prestación de la educación como “servicio de carácter público”:

“El presente decreto define los principios y las normas que regulan la educación postsecundaria o superior.” (Art. 1)

“La educación superior tiene el carácter de servicio público y cumple una función social. Su prestación está a cargo del Estado y de los particulares que reciban autorización de este.” (Art. 2)

“La educación superior se ofrece a quienes se acrediten la calidad de bachiller en cualquiera de sus modalidades y conduce a la obtención de títulos o a la acumulación de derechos académicos, en las modalidades educativas de formación Intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de postgrado.” (Art. 16)

Es de gran relevancia observar el modo en el cual el decreto 80 menciona la responsabilidad del Estado y del sector privado en la prestación del servicio educativo, además, identificó de manera meramente formal cada modalidad incluyendo la formación intermedia profesional, posteriormente denominada formación técnica. (Gómez 2016)

Al respecto, Guevara (2014) sostiene que con este decreto “se intentaría poner orden a la expansión sin planificación, constituyendo un primer momento en la configuración de un campo de políticas para la educación superior, centrado en tres temas: cobertura, calidad y eficiencia”, disponiendo de ámbitos<sup>13</sup> generales de regulación sectorial (2014, p. 12-13)

De este modo, Gómez (2015) afirma que “las formaciones técnica y tecnológica fueron consideradas como modalidades de programas de educación superior” (2015, p. 60) lo cual facilitó la oferta de programas tecnológicos respaldados institucional y curricularmente por parte de universidades y configuró

---

<sup>13</sup> Estos ámbitos versan sobre: 1) naturaleza del sistema; unificar regímenes y programas; armonizar relaciones entre IES y autoridades de su orientación, vigilancia y funcionamiento. Y 2) fijar requisitos y procedimientos para su creación y funcionamiento, según planes de desarrollo; democratizar y descentralizar la enseñanza universitaria y tecnológica. (2014, p. 12)

un acercamiento de este tipo de formación al SES colombiano.

Este acercamiento incluye de manera visible al SENA dentro de las disposiciones marcadas en el Decreto 80, ya que esta institución recibe la autorización para desarrollar programas de carácter terminal bajo previa autorización del ICFES

“El servicio nacional de aprendizaje SENA podrá ser autorizado para adelantar programas terminales de formación tecnológica, de formación intermedia profesional y de educación media vocacional.” (Art. 42)

Con relación a lo descrito anteriormente, Guevara (2014) expone que el reconocimiento de universidad para las Instituciones de educación postsecundaria se logra por medio de la obtención de mínimo tres programas profesionales (art. 47)<sup>14</sup> lo cual implica que las instituciones universitarias adquirirían dicha denominación impartiendo pocos programas profesionales y otros de tipo técnico profesional o tecnológico. (2014, p. 12)

Este factor permitiría ubicar al SENA como una institución perteneciente al SES a través de la correspondencia entre la formalización de sus programas académicos y la necesidad de mayor cobertura en educación superior, basándose en su experiencia construida en oferta de programas técnicos y tecnológicos y su acción educativa.

---

<sup>14</sup> Artículo 47. “Solo puede tener su reconocimiento institucional como universidad la entidad que tenga aprobados al menos tres programas de formación universitaria en diferentes áreas del conocimiento y acredite una significativa actividad de investigación y suficientes y adecuados recursos humanos y físicos. Está reservado a estas instituciones el empleo de la denominación de universidad” (Decreto 80 de 1980)

### **2.5.5 BELISARIO BETANCUR (1982-1986)**

Este plan fue propuesto para el periodo 1982-1986 con el título “Cambio con Equidad” cuyas características son las diferentes acciones encaminadas al fomento de la universidad a distancia, su contribución a la creación del Sistema Nacional de Educación ya que en este gobierno reactivó el interés del gobierno por este sistema (Orozco, 2010).

Como diagnóstico en términos educativos, el PND expone la existencia de inequidad en el acceso a la oferta, debido a la incapacidad de muchos estudiantes de estrato bajo para acceder al pago de matrículas, aun cuando estas puedan tener algún tipo de subsidio. (DNP, 1982, p. 12) Seguidamente, se observa rigidez en el sistema donde solo el 44% de los bachilleres escoge 10 de los 241 programas ofrecidos, y sólo un 15% opta por modalidades de educación “intermedia, profesional o tecnológica”

De acuerdo con el diagnóstico anterior, se establece como objetivo de cobertura la ampliación de las oportunidades de “acceso, permanencia y formación por medio de la universidad abierta y a distancia” (DNP, p.19), la cual debe ser acorde a los niveles de calidad requeridos en los programas educativos (DNP, 1982) Para este fin, el ICFES brindará el apoyo técnico y logístico para combinar programas a distancia con presenciales desde el ajuste necesario en términos de calidad.

Para 1986, mediante el PND se propone obtener un aumento de 200.000 cupos en educación postsecundaria desarrollando los programas de educación a distancia, para así contribuir a la descentralización y diversificación de la oferta educativa (DNP, 1982)

Entre tanto, el SENA se encargará de la capacitación laboral y empresarial por medio de la ejecución de planes en coordinación con el gobierno y el enfoque en el sector informal y a población mayor a 30 años. Simultáneamente, el SENA “aumentará la cobertura absoluta combinando las modalidades de capacitación presencial y a distancia” (DNP, 1982)

### 2.5.6 VIRGILIO BARCO (1986-1990)

Durante el gobierno de Virgilio Barco se presenta el PND titulado “Plan de Economía Social” cuyas acciones de política apuntaron al mejoramiento de “la asignación y el manejo del gasto público en materia de educación” (Orozco, 2010)

En lo propuesto dentro del PND, se establece como diagnóstico el distanciamiento entre la universidad y el sector productivo, la persistencia en la demanda de cupos en programas tradicionales y la concentración de la oferta educativa<sup>15</sup> en la formación universitaria tradicional (DNP, 1986)

No obstante, en materia de cobertura, no se ubican políticas al respecto como prioridad de gobierno por la administración<sup>16</sup>, sino se opta por la cobertura en educación básica (primaria y secundaria), elevar la calidad, eficiencia y eficacia del aparato educativo. (DNP, 1986) y la “la ampliación del crédito en las universidades públicas y privadas y la creación y consolidación de líneas de crédito estudiantil en el sector privado” (DNP, 43)

En cuanto al SENA se refiere, a esta institución se le asigna “la formación de los recursos humanos calificados necesarios para el desarrollo del país” por medio de la capacitación de trabajadores en el marco del cumplimiento de indicadores de metas encaminadas al “crecimiento económico e incremento de la productividad” en conformidad con las “necesidades específicas de cada sector productivo” (DNP, p. 45-46)

---

<sup>15</sup> Según lo expuesto en el PND, “La matrícula se concentra en la modalidad de formación universitaria (77%). en las áreas académicas tradicionales (economía y afines 25.4%; ingeniería, arquitectura y afines 26.2%; educación 22.3%), y en las ciudades más grandes del país (75%).” (DNP, p. 33)

<sup>16</sup> Como se cita en el Plan de Desarrollo, “Las políticas de esta administración en el Sector Educativo son las siguientes: 1) Garantizar la Educación Básica a toda la población, como fundamento de la organización ciudadana, de la acción social y política y del crecimiento productivo, cultural y científico. 2) Elevar la calidad de la educación en los niveles básicos, como condición esencial para el desarrollo del hombre artífice del desarrollo económico, social y político. Y 3) Aumentar la eficacia y eficiencia del aparato educativo estatal a través de una mejor administración y una reasignación equitativa de los recursos (Departamento Nacional de Planeación; 1987, p. 39)

## **LEY 30 DE 1992**

A partir de un documento base previo elaborado por el ICFES (1991) titulado “El sistema de educación superior y la modernidad. Hacia una reforma del decreto 80 de 1980.”<sup>17</sup>, y su posterior elaboración de un proyecto presentado al congreso de la república y sancionado el 29 de diciembre de 1992 se fundamenta la ley 30 de 1992 titulada “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.”

Según Orozco (2013), Esta ley se constituye como el producto de una concertación que transcurrió entre enero y abril de 1992 acerca de proyectos que contenían aspectos relevantes como la organización del SES, el régimen especial para las universidades del estado, el régimen de financiamiento para la educación superior la intervención del estado y la autonomía de las universidades (2013, 49).

En cuanto a la organización del SES, se establece una tipología a las instituciones que conforman el sistema en la cual como primera medida se abandona el concepto de “modalidad” dado en el decreto de 1980 para reemplazarlo por “campos de acción” (Ley 30 de 1992, art.7) y sobre estos se comenzó a construir dicha tipología (Orozco; 2013):

“Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.” (Art 17)

“Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones,

---

<sup>17</sup> ICFES. El sistema de educación superior y la modernidad. Hacia una reforma del decreto 80 de 1980. Documento Base. Bogotá, (1991).

programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.” (Art.18)

“Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional” (Art. 19)

Esta redefinición de los niveles educativos que componen el SES separó la educación técnica de la tecnológica, asignándole a la primera una formación de carácter operativo e instrumental mientras a la segunda se le confiere impartir su formación en programas profesionales y de especialización. No obstante, el término “formación en ocupaciones” trae consigo ambigüedades sobre lo que realmente significa este concepto, repercutiendo en la identidad de la educación a nivel tecnológico, al interpretarse que podría desarrollarse en cualquier profesión más allá de las ingenierías, tales como contaduría, administración, periodismo, educación preescolar, salud, finanzas, formación de docentes, comunicación social, diseño, publicidad, humanidades, arte, legislación, etc. (Gómez, 2015)

Respecto al SENA, se mantiene su adscripción al Ministerio del Trabajo, junto con otras instituciones y su régimen académico se ajusta de acuerdo con lo establecido por la ley 30:

“La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme

lo dispuesto en la presente ley.” (Art.137)

Dentro de otras funciones, el SENA se concibe como una institución que sirve para otorgar certificados e imparte capacitaciones en formación profesional como condición de ingreso<sup>18</sup> a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de educación superior:

“Podrán igualmente ingresar a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de Educación Superior facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, quienes reúnan los siguientes requisitos:

- a) Haber cursado y aprobado la Educación Básica Secundaria en su totalidad.
- b) Haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y
- c) Haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del SENA” (Parágrafo, art. 14).

Son dos los roles que se observan en el SENA en esta ley, el primero es la institución encargada de expedir certificados de capacitación profesional por medio del Certificado de Aptitud Profesional (CAP) y el segundo rol es como una institución con programas técnicos y tecnológicos en la oferta que se proyecta

---

<sup>18</sup> De acuerdo con la Ley 30 de 1992: “Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución, los siguientes: a) Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado del Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior. b) Para los programas de especialización referidos a ocupaciones, poseer el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines. c) Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título profesional o título en una disciplina académica.” (Ley 30 de 1992, art.14)

para educación superior (Gómez, 2015)

No obstante, el SENA continúa impartiendo formación y capacitación profesional manteniendo convenios con la educación superior por medio de la articulación de esta institución con la educación superior en el marco de la ley 119 de 1994<sup>19</sup>, la cual le permite “adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas” (Ley 119 de 1994, Art. 6). Paralelamente, el plan de apertura educativa (1991-1994) establece como política educativa “promover programas de desarrollo tecnológico entre las universidades y el SENA, en los cuales se aprovechen los recursos humanos y la infraestructura y talleres de las entidades<sup>20</sup>”

Este hecho se advierte con la articulación dada mediante la estrategia “cadena de formación” definida como un programa que “integra la formación profesional impartida por el SENA con la educación superior, con el fin de que los egresados de los programas del nivel técnico y tecnológico continúen en la vida académica y se cualifiquen para la inserción al mundo del trabajo<sup>21</sup>”. Según el balance de actividades de 1994 del SENA<sup>22</sup>, se dio continuidad con el acercamiento al SES y sus instituciones a través de la realización de convenios con instituciones de educación superior en 13 departamentos (Antioquia, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Huila, Quindío, Meta, Orinoquia, Norte de Santander, Tolima y Valle), para así lograr la homologación de programas curriculares y facilitar la continuidad de los alumnos del SENA en niveles más avanzados (SENA; 1998).

---

<sup>19</sup> 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. 9 de febrero de 1994. Diario Oficial No. 41.216

<sup>20</sup> Ministerio de Educación Nacional, Plan de Apertura Educativa 1991-1994, Bogotá, 1991.

<sup>21</sup> SENA, Programas de formación SENA en articulación con el sistema educativo (s.f.) Portal Sofia Plus <http://portal.senasofiaplus.edu.co/index.php/novedades/468-programas-de-formacion-sena-en-articulacion-con-el-sistema-educativo>

<sup>22</sup> SENA, Dirección de Comunicaciones, Balance institucional del SENA en el cuatrienio 1995-1998. Bogotá, 1998.

### **2.5.7 ANDRES PASTRANA ARANGO (1998-2002)**

En este PND titulado “Cambio para construir la paz” en su tomo 1, se observa una mayor mención al SENA desde los antecedentes marcados por la ley 30 de 1992 y 119 de 1994, donde se presenta la constante demanda por capacitación de mano de obra y se califica su capacidad de cobertura como baja. (DNP, 1999, p. 18)

Por su parte, los contenidos y programas impartidos por la formación técnica y tecnológica en referencia al mantenimiento, manejo, adaptación e innovación de tecnología son de baja calidad (DNP, 1999). Este factor coincide con el carácter terminal de este tipo de educación y la excesiva cantidad de instituciones técnicas y tecnológicas, las cuales suman la totalidad de 174 instituciones y 400 centros de capacitación que reciben autorizaciones del MEN sin tener en cuenta la invalidez académica de los certificados de aptitud profesional que estas otorgan. (1999, 208)

En términos de Cobertura, se le asigna al SENA “Impulsar la asociación con otras instituciones para la creación y organización de nuevas personas jurídicas y para el apoyo a otras ya existentes, con el objetivo de ampliar la cobertura de la formación continua y la formación ocupacional.”

Sin embargo, en lo estipulado por el PND, se identifica que dentro de los cursos largos que esta institución ofrece, un gran número de ellos son de nivel profesional y reemplazan los dados por las universidades. Ante lo cual, se advierte la poca pertinencia del SENA con respecto a su función de capacitar para el trabajo. (DNP, 1999)

A modo de reflexión, el SENA y su relación con la educación superior se basan desde dos aspectos y acciones de política. En primera instancia, desde lo expuesto por Lucio (1978) se observa una falta de articulación con los planes de desarrollo, donde en los PND entre 1961 a 1978 se le asignan tareas concernientes a combatir el desempleo y a brindar asesoría técnica por medio de la capacitación

de mano de obra calificada, sin establecerse un acercamiento al SES de la época en términos de su oferta educativa.

A partir de la década de los setenta, surge el interés por modalidades relacionadas con la formación para el trabajo a causa de la falta de oportunidades de educación postsecundaria (Gómez, 2015) conformadas por la formación técnica y tecnológica, anteriormente conocidas bajo la denominación de “carreras cortas, formación intermedia profesional y educación tecnológica” (2015, p. 60).

Este hecho configura una “oportunidad de elección” (Aguilar, 1993, p. 39) donde los institutos que imparten este tipo de formación se agrupan bajo el nombre de (ACIET) y se consagran como un grupo de interés cuya participación en la agenda gubernamental se manifiesta con la elaboración y participación en la redacción del decreto 80 de 1980 y su posicionamiento en la junta directiva del ICFES. (Gómez, 2015). Dichas acciones arrojan como resultado la incorporación de programas e instituciones de formación intermedia profesional y tecnológica a la oferta en educación postsecundaria. (2015, p. 71)

Por su parte, en el marco de la ley 119 de 1994, el SENA adquiere mayor relevancia y posicionamiento al permitírsele “adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas” (Ley 119 de 1994, Art. 6).

La participación y posicionamiento del SENA se consolida en el PND trazado para el periodo 1998-2002, donde el gobierno le otorga mayores labores a la institución desde un diagnóstico de su acción educativa y su relación con el sector productivo, el desarrollo científico y tecnológico, el sector informal, e inclusive, se le posiciona como organismo con funciones de certificación a otros establecimientos educativos y con la capacidad de ofrecer programas de educación superior, lo cual advierte el gobierno de Andrés Pastrana en su PND.

De este modo, se evidencia una disparidad entre lo planteado por el PND y lo estipulado por las políticas educativas en materia de cobertura en educación superior. En los PND se le reduce a la formación para el trabajo y la capacitación y asesoría en términos laborales y de desarrollo humano, científico y tecnológico,

pero en el Decreto 80 de 1980, la ley 119 de 1994, y en los informes de actividades y gestión del SENA se configuran acciones coordinadas con las IES en términos de cobertura como lo son las “cadenas de formación” y los programas de articulación en educación superior.

Bajo estas condiciones, en el siguiente capítulo se analiza con mayor detenimiento la inclusión de las cifras de cobertura del SENA en los indicadores registrados por el SES en el marco del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez comprendido entre 2002 y 2006 y su PND titulado “Hacia un Estado Comunitario”, identificando los aspectos concernientes al posicionamiento del SENA en sus políticas en educación superior y los elementos a considerar en la ley 749 de 2002, lo cual advierte una concordancia en la agenda gubernamental entre las leyes y los PND y su consecuente estrategia de cobertura para este periodo de gobierno.

### **3. LA POLÍTICA DE COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERIODO 2002-2010**

En el presente capítulo se abordan los elementos que condujeron a la política de cobertura en educación superior en el periodo establecido entre 2002 a 2006 bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, al igual que sus objetivos, metas y propuestas trazadas en el PND titulado “Hacia un Estado Comunitario” y política en educación titulada la “revolución educativa”, al igual que en documentos oficiales como: “La Educación superior en Colombia: preparando el camino para su reforma” (2003), y el propuesto por el Departamento Nacional de Planeación “Colombia, visión 2019”. (2005) finalizando con un breve resumen de los resultados obtenidos en material de cobertura en educación superior

#### **3.1 Revolución educativa Y Colombia 2019: Ejes de política en educación superior**

En el marco del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez durante el periodo 2002-2006 se expone una serie de políticas públicas en materia de educación superior contenidas en el PND titulado “Hacia un Estado comunitario”, en el cual se ofrece un diagnóstico de los resultados obtenidos en concordancia a las acciones de política y programas dados en el gobierno anterior, y prosigue con objetivos de política, ejes y líneas de acción, además de las metas propuestas en materia de cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia. (Orozco, 2010)

Al interior de dicho plan, en el capítulo 3 “Construir equidad social” se encuentra “La Revolución Educativa” como estrategia de gobierno para la orientación de políticas, al igual que el documento “Colombia, visión 2019”, sobre los cuales basan su información en el diagnóstico expuesto en el PND (DNP, 2003)

En cuanto al dicho diagnóstico, según lo citado por Orozco (2010) la educación superior presenta dos problemas en cuanto a calidad se refiere: El primero expone la falta de pertinencia entre los programas ofrecidos por el SES y la demanda laboral a causa del aumento de la oferta educativa sin advertir aspectos sobre su calidad y las necesidades a suplir por medio de sus programas En segunda instancia, se observa una insuficiencia por parte del SES para asegurar la calidad a causa de la poca coordinación entre entidades y la carencia de un “sistema de información integral” (2010, p. 62).

Previamente, el Banco mundial (2003) presenta en su documento “La educación superior en Colombia: preparando el camino para su reforma” la necesidad de establecer acciones con relación al aseguramiento de la calidad, la expansión acelerada de la matrícula, la centralización en la oferta universitaria como elección dominante en la población, la escasez de capital humano y la sobreoferta de cupos en la educación superior (2010, p. 62). Esta serie de problemas en educación superior establece un conjunto de estrategias y líneas de acción para el periodo de gobierno basadas en la “Revolución educativa” que se muestran a continuación:

**Tabla 1.** *Estrategias y líneas de acción.*

<b>Estrategias</b>	<b>Programas principales</b>
Cobertura	Aumento de cobertura / Crédito educativo / Disminución de la deserción / Promoción de la educación técnica y tecnológica /Articulación SENA / MEN. CERES.
Calidad, pertinencia e innovación	Confirmación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad / Reducción de la deserción / ECAES / Enfoque de competencias para el sector.
Información	SNIES / SACES / SPADIES / OMI. e integración de estos sistemas.

Modernización del sector	Certificación del MEN / Gestión, eficiencia de las IES / reforma del ICFES y del ICETEX
-----------------------------	---

Fuente: Orozco (2010, p.67)

Para efectos de examinar elementos relacionados con política de cobertura en educación superior, se deja en segundo plano las demás estrategias y programas mencionados en el cuadro anterior. Lo anterior con el fin de establecer las acciones encaminadas al aumento de cobertura y sus programas relacionados a dicho incremento.

### **3.2 Política de cobertura en educación superior 2002-2006**

En términos de cobertura, la “Revolución Educativa” indica que se ha evidenciado un crecimiento moderado pero insuficiente, lo cual obedece en mayor medida a “un proceso de diversificación dentro de las mismas instituciones que a la creación de nuevas organizaciones” (2003, 168). Seguidamente, muestra una mayor participación del sector privado en la oferta educativa, pasando de 41% en los años sesenta a una cifra del 67% en la actualidad; un alto porcentaje de cupos libres, denotando dificultades en torno al direccionamiento de la oferta y la demanda; y una oferta de crédito educativo limitada que se constituye como “una importante barrera para acceder a la educación superior” (2003, 169)

De acuerdo con lo anterior, Luis Enrique Orozco (2010) identifica dos causas a los problemas concernientes a la cobertura y el acceso. La primera no se está favoreciendo a los estudiantes más necesitados en oferta, y la segunda menciona la dificultad de financiación a los estudiantes más necesitados ya que los créditos no están siendo otorgados a esta población.

De este modo, la estrategia de ampliación de cobertura y de acceso la componen el aumento de los créditos educativos por medio de la creación de subsidios para manutención y mecanismos accesibles de crédito; la

modernización de la gestión de las instituciones a través de la adopción de nuevas metodologías de enseñanza y el aprovechamiento de la infraestructura y recursos, y finalmente, la promoción de la educación técnica y tecnológica mediante el incremento de cupos en la oferta, el fomento de estas modalidades usando el sistema de créditos académicos y ciclos propedéuticos y la incorporación de programas del SENA al SES. (2010, p. 70)

Entre tanto, el documento sectorial Colombia, visión 2019 mantiene similitud con lo mencionado por el PND, pero agrega como causa de la inequidad en el acceso a la concentración territorial de la oferta y propone cuatro estrategias para estos problemas tales como la entrega de más créditos educativos, priorizando el financiamiento para programas técnicos y tecnológicos a estudiantes de bajos recursos, la desconcentración territorial de la oferta de programas a través de la apertura de seccionales, CERES y programas virtuales y a distancia; la implementación de los ciclos propedéuticos, y por último, disminuir la repitencia y la deserción (2010, 71)

En conformidad con lo expuesto anteriormente, las diferentes acciones de cobertura arrojan indicadores de crecimiento de la matrícula en los niveles que componen el SES, los cuales sirven como resultados obtenidos en la ejecución de los programas dados en este periodo de gobierno y su consecuente impacto en la acción educativa y el propio sistema.

### **3.3 Resultados de la política en cobertura en educación superior**

En esta sección se procede a mostrar el crecimiento de la matrícula obtenido entre 2002 hasta 2008 como consecuencia de la ejecución de programas y estrategias en torno al aumento de cobertura propuesto por el gobierno de turno y su consecuente tasa de cobertura. Dicho crecimiento se basa en la información obtenida para el análisis realizado por Luis Enrique Orozco sobre las políticas públicas en educación superior dadas en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Entre 2002 y 2008, el SES experimenta un crecimiento moderado y constante de la matrícula, pasando de 981.458 estudiantes en el año 2002 a

1.444.544 en el 2008, donde se produce una expansión de la matrícula en el periodo comprendido entre 2001 y 2003, luego se registra un crecimiento menor entre 2003 y 2006, y una recuperación notable entre 2007 y 2008, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Ilustración 2** *Evolución y crecimiento de la matrícula desde 2001 hasta 2008.*



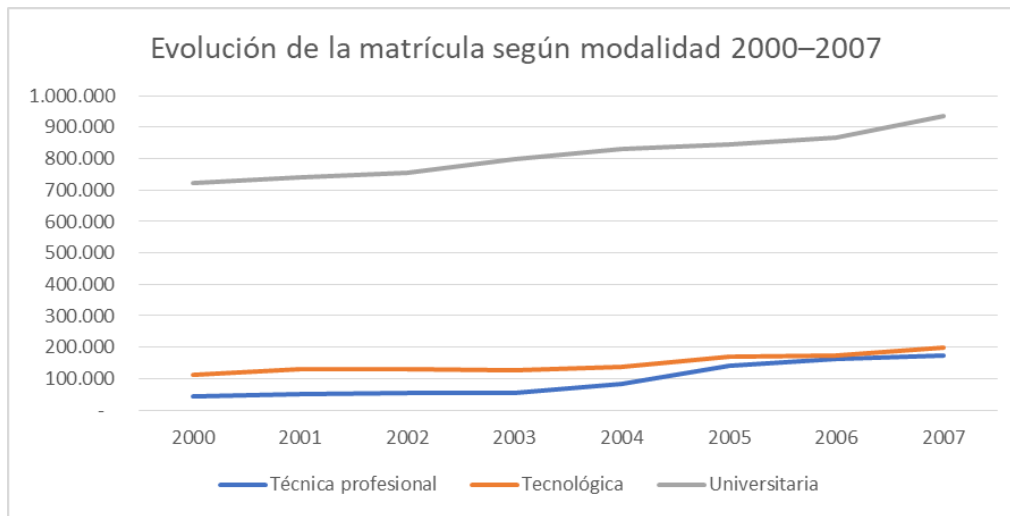
Fuente: MEN (2009) en Orozco (2010, p. 72)

Este incremento de la matrícula refleja la ejecución de la política de crédito trazada por el gobierno, facilitando el ingreso de estudiantes de bajos ingresos, lo cual aporta a la política de cobertura e incrementa la equidad del servicio educativo mediante el impulso del programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) con el apoyo del ICETEX, proponiéndose como objetivo la formación de 100000 estudiantes tanto de bajos recursos como de destacado desempeño académico. (Orozco, 2010)

Respecto a la evolución de este crecimiento de matrícula, como cita Orozco (2010), se evidencia “una constante histórica que la primera preferencia de quienes acceden al servicio está en las instituciones universitarias y en las universidades, quedando como segunda opción la posición en las instituciones de carácter técnico y tecnológico” (2010, p. 83). Este hecho pone en manifiesto la

preocupación del Estado por la formación para el trabajo, pero cuyos resultados no han sido los esperados, un ejemplo de ello se observa en la siguiente gráfica:

**Ilustración 3.** *Evolución de la matrícula según modalidad 2000-2007*



Fuente: SNIES (2008) con cálculos realizados por Orozco (2010)

En cuanto a los esfuerzos realizados por el gobierno para descentralizar la oferta educativa hacia la formación técnica y tecnológica, Gómez (2015) advierte que la percepción social sobre la calidad y estatus entre programas e instituciones es un factor que incide determinadamente en la baja demanda por este tipo de formación, aun cuando se ha llevado a cabo diferentes acciones y contribuciones de índole económico realizadas por el MEN tanto en el fortalecimiento y fomento de la formación técnica y tecnológica como en el mejoramiento de su imagen para con la población. (2015, 195)

Los indicadores mostrados previamente no tienen en cuenta la inclusión de los cupos del SENA tomando para este fin sus programas técnicos y tecnológicos, los cuales no habían sido integrados en procesos de calidad como el “registro calificado” y fueron autorizados por la junta directiva de esta institución y no en conformidad con las exigencias de la ley 30 de 1992. (2010, p. 72). El fenómeno de incremento de la matrícula a causa de la inclusión del SENA y de

sus programas en las estadísticas de cobertura en educación superior será tratado en el siguiente capítulo, examinando los pormenores y aspectos relevantes que establecen esta correspondencia entre las políticas de cobertura dadas en el periodo 2002-2006 y la formalización de programas de esta institución.

### **3.4 El SENA y su relación con políticas de educación superior.**

En este capítulo se presenta la política de cobertura y calidad en educación superior trazada por el gobierno y sus estrategias de cobertura y mecanismos de aseguramiento de la calidad del servicio educativo; seguidamente, se expone la ley 749 de 2002 y otras disposiciones legales relacionada con la organización del SES por “ciclos propedéuticos” y sus implicaciones con el SENA, al igual que su posibilidad de impartir programas de educación superior en el marco de dicha ley.

En conformidad con el Plan Sectorial de Educación “La Revolución Educativa”, el gobierno ha establecido como ejes de política la cobertura, la calidad y la eficiencia del sistema (Ministerio de Educación Nacional, s.f.) con el objetivo de transformar el sistema educativo con el fin de mejorar el nivel de vida de los colombianos y alcanzar mayor grado de competitividad del país (Orozco, 2010),

Consecuentemente, el gobierno propone en su PND la promoción del acceso con equidad implementando tres mecanismos para la retención e incorporación de 400.000 estudiantes: 1) ampliación de créditos educativos y mejoramiento de los mecanismos crediticios, 2) racionalización de recursos y modernización de gestión de las IES, apoyando a las instituciones para el desarrollo de políticas de ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad marcadas por la diversificación de la oferta educativa a las regiones y, 3) promoción de la educación técnica y tecnológica por medio del aumento de cupos, fomentar estas modalidades implementando el sistema de créditos académicos y de ciclos propedéuticos, y el desarrollo de estrategias en conjunto con el SENA

para así lograr integrar alguno de sus programas el SES. (Orozco, 2010, p. 70)

Con base en lo anterior, la estrategia de promoción de la educación técnica profesional y tecnológica es compartida con el eje temático de calidad y pertinencia. Desde lo planteado en Orozco (2010) “se pretende que al ampliar la oferta de cupos en estas modalidades haya demanda por ellos de parte de los estudiantes y así se pueda aumentar la cobertura”. (2010, p. 69)

En términos de calidad en educación superior, se evidencia la insuficiencia que padece el SES para asegurar la calidad en el servicio y la poca coordinación entre las entidades que lo componen (DNP, 2002 citado en Orozco, 2010.). Seguidamente, como primera medida para abordar el problema se crea y estructura el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, cuyo objetivo es “articular las entidades encargadas de tal forma que cada una tenga claras sus funciones y que haya comunicación y coordinación entre ellas” (2010, p. 106) e integrar diversos organismos y estrategias de información, evaluación y fomento que se encontraban presentes desde la ley 30 de 1992 , unificándolas bajo el nombre de Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) mediante la resolución 183 de febrero de 2014.

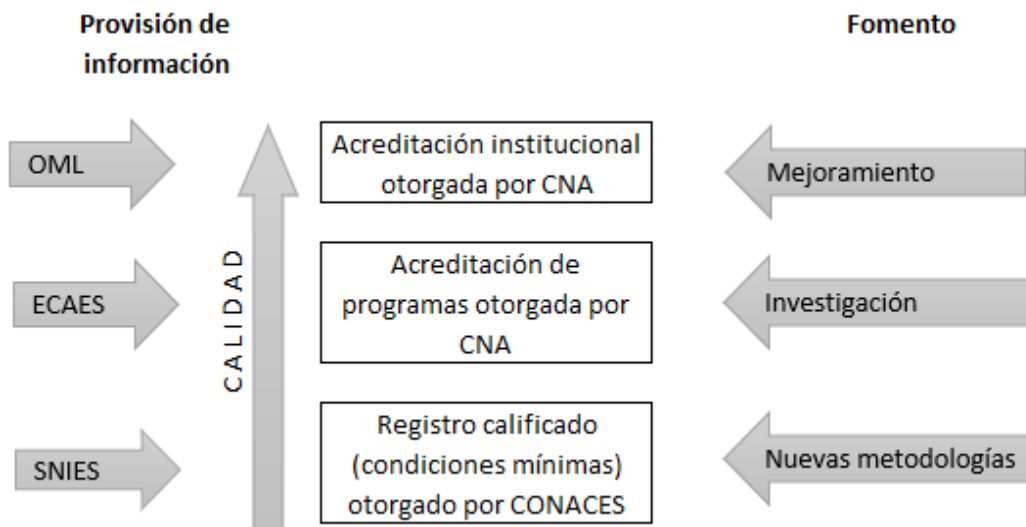
En segunda instancia, se fijan las condiciones mínimas de calidad para los programas de educación superior y su funcionamiento por medio de la reglamentación con el Decreto 2414 de 2003 que establece las reglas generales para evaluar los programas, y los Decretos 2566 y 3678 de 2003, los cuales otorgan el Registro Calificado, definido como una “clasificación que oficializa el cumplimiento de esas condiciones mínimas y, por tanto, autoriza su funcionamiento” (2010, p. 107)

Como tercera medida, se crean los Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES) cuya función es la vigilancia de la calidad de los estudiantes, programas e instituciones por medio del diseño, aprobación y aplicación de exámenes para para los graduandos de programas de educación superior. Estas pruebas comienzan a ser obligatorias a partir de junio de 2003 en el marco del

Decreto 1781 de 2003 (Orozco, 2010)

A partir de las medidas mencionadas anteriormente, se conforma el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SACES) desde dos elementos para su funcionamiento: El primero versa sobre la provisión de información sobre programas y resultados académicos, apoyado en tres mecanismos como el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el examen de Estado de la Calidad de la Educación Superior (ECAES) y el Observatorio del Mercado Laboral (OML). El segundo elemento se relaciona con el fomento de la calidad a través de tres mecanismos como el registro calificado, la acreditación voluntaria de programas y la acreditación institucional (Orozco, 2010) como se muestra a continuación:

**Ilustración 4.** *Sistema de Aseguramiento de la Calidad.*



Fuente: Orozco (2010) pág. 110

Este sistema, es coordinado por el Ministerio de Educación Nacional en cabeza del viceministerio de Educación Superior, en el cual confluyen el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y la Comisión Nacional Intersectorial para el

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y el instituto colombiano para el Fomento de la Educación superior (ICFES), el cual es transformado y redefinido desde los decretos 2230 y 2232 de 2003 y se le trasladan sus funciones de vigilancia y control de la calidad del servicio educativo al Ministerio de Educación Nacional (MEN) bajo la ley 1324 de 2009 (Orozco, 2010).

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es una institución que se encuentra adscrita al Ministerio de Trabajo desde su fundación en 1957 bajo la ley 118 de 1957 y su función ha sido encaminada a brindar formación profesional a los trabajadores de la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ganadería en conformidad con el decreto 164 del 6 de agosto de 1957. Sin embargo, a partir de la década de los 90, esta institución establece un acercamiento con el SES a causa de su posibilidad de ofrecer programas en educación superior, específicamente en formación técnica profesional y tecnológica bajo lo estipulado en las leyes 30 de 1992 y 119 de 1994, y se reafirma dicha posibilidad bajo el reordenamiento del SES a partir de “ciclos propedéuticos” gracias a la ley 749 de 2002.

En palabras de Gómez (2015), la formación que proporciona el SENA es práctica e instrumental, basada en competencias laborales específicas, lo cual marca una diferencia con respecto a los objetivos que persigue las IES tales como la formación integral, el libre examen, la investigación, la experimentación y desarrollo de la cultura (2015, p. 202). Este hecho refleja la inclusión del SENA como instrumento de cobertura en la agenda gubernamental propuesta para el periodo 2002-2006 por medio de la ejecución de decretos con fuerza de ley que formalizan los programas que ofrece el SENA sin mencionar directamente a la institución y sin aclarar la posición de esta dentro del SES.

Por consiguiente, se presenta a continuación el modo en el cual el SENA es posicionado por el Estado tomando como referente su función pública y su oferta educativa para llevar a cabo una estrategia de cobertura al amparo de las disposiciones gubernamentales dadas entre el periodo de gobierno de Álvaro

Uribe Vélez en relación con la formalización de programas del SENA y sus implicaciones en tanto calidad y pertinencia de su oferta educativa.

En el marco del decreto ley 80 de 1980, el gobierno de turno le daba al SENA el carácter de Institución de educación superior en los niveles técnico y tecnológico con posibilidades de ofrecer programas del nivel superior , en el artículo 42 exponiendo lo siguiente:

“El servicio nacional de aprendizaje SENA podrá ser autorizado para adelantar programas terminales de formación tecnológica, de formación intermedia profesional y de educación media vocacional” (Artículo 42)

Este decreto, según la anotación de Lucio y Serrano (1992) citada por Orozco (2010), aporta una definición insuficiente de la universidad (tres programas académicos y capacidad investigativa); además, no solucionó el problema de la calidad; tampoco evitó la proliferación de instituciones con criterio más de negocio que de servicio; no dio suficiente claridad sobre las modalidades no universitarias (técnica y tecnológica) ni sobre los diferentes tipos de formación avanzada. (2010, p. 35).

De modo tal que para finales de los 80, se presenta una gran dispersión, heterogeneidad y casi nula coordinación que existe entre los cinco tipos de instituciones que hoy conforman el «sistema» de educación técnica y tecnológica: los colegios e institutos de bachillerato técnico y de educación media diversificada del Ministerio de Educación; las instituciones de educación intermedia profesional, de nivel postsecundario, vigilados por el ICFES; las instituciones de educación técnica no formal, academias y centros de capacitación; los centros de entrenamiento de las propias empresas, y finalmente, la formación profesional que imparte el Sena. (Villalba (1991) citado por Gómez (2015)

Con el fin de mitigar el problema resultante de este decreto, surge la ley 30 del 28 de diciembre de 1992, en la cual se establece dos formas de categorizar las IES por origen, y por campos de acción, anteriormente llamadas

“modalidades” en el decreto 80, divididas en instituciones técnicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades (Orozco, 2010) Así mismo, ratifica el carácter terminal de la educación técnica (República de Colombia 1992, artículo 17) y permite a las instituciones de las modalidades técnica y tecnológica transformarse en instituciones universitarias, escuelas tecnológicas o universidades. (República de Colombia 1992, artículo 139)

Respecto al SENA, la ley le posiciona como una institución que ofrece certificaciones o credenciales de aptitud profesional para poder ingresar a los programas de formación técnica profesional de las IES facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de índole operativo e instrumental (República de Colombia 1992, artículo 14), y al mismo tiempo, le permite adelantar programas en educación superior manteniendo su adscripción y funcionar conforme a su naturaleza jurídica y a lo estipulado por esta ley:

“La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Instituto tecnológico de Electrónica y Comunicaciones, ITEC, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, continuarán inscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley” (Artículo 137)

Desde lo expresado por Gómez (2015), la formación técnica y tecnológica al igual que sus programas presentaban problemas en torno a su carácter terminal (técnica) y la reubicación y transformación de las Instituciones tecnológicas a la categoría de universidad, lo cual debilitaba su identidad y misión (2015, p. 118). Por consiguiente, el Estado no ha tenido la capacidad de dar una definición y regulación a las diferencias entre la formación técnica y la tecnológica, sino que las distingue por la duración de sus programas, puesto que la formación

tecnológica es “un año más de lo mismo de la técnica” (2015, p. 119)

Ante la posibilidad de un proceso de privatización dado en el decreto 2149 de 1992, se identifica la necesidad de aumentar la cobertura del SENA y la pertinencia de su formación profesional integral a través de su reestructuración mediante la ley 119 de 1994, cuyo origen obedece a una iniciativa popular entre Gobierno Nacional, el Consejo Gremial Nacional, las centrales obreras, Sindesena, el Comité Nacional Prodefensa del Sena y el Congreso de la República bajo la previa firma de aproximadamente 10000 ciudadanos apoyando la derogatoria de este decreto.

La ley 119 de 1994 reestructura al SENA en términos de su naturaleza, misión, objetivos y funciones; y de igual manera aborda aspectos como su dirección y administración, organización regional, planeación y control, patrimonio y financiación. No obstante, dicha ley no le otorga su adscripción al MEN, sino reafirma al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como se estipula a continuación:

“El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.” (Art. 1)

En cuanto a los programas técnicos y tecnológicos, el SENA adquiere la posibilidad de “adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas” (Ley 119 de 1994, Art. 6) y lleva a cabo la función de “asesorar al Ministerio de Educación Nacional en el diseño de los programas de educación media técnica, para articularlos con la formación profesional integral.” (Ley 119 de 1994, Art. 6)

En lo referente a la ley 749 de 2002 como cita Orozco (2010) el SES es reorganizado y se establecen las condiciones mínimas de calidad entre otros requerimientos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de

educación superior en todas las modalidades bajo un decreto de índole reglamentario como lo es el decreto 2566 de 2003. (2010, p. 150). Dicha organización se realiza a partir de “ciclos propedéuticos” como se muestra a continuación:

“El primer ciclo, estará orientado a generar competencias y desarrollo intelectual como el de aptitudes, habilidades y destrezas al impartir conocimientos técnicos necesarios para el desempeño laboral en una actividad, en áreas específicas de los sectores productivo y de servicios, que conducirá al título de Técnico Profesional en... [...]”

b) El segundo ciclo, ofrecerá una formación básica común, que se fundamente y apropie de los conocimientos científicos y la comprensión teórica para la formación de un pensamiento innovador e inteligente...la formación tecnológica comprende el desarrollo de responsabilidades de concepción, dirección y gestión de conformidad con la especificidad del programa, y conducirá al título de Tecnólogo en el área respectiva

c) El tercer ciclo, complementará el segundo ciclo, en la respectiva área del conocimiento, de forma coherente, con la fundamentación teórica y la propuesta metodológica de la profesión...este ciclo permite el ejercicio autónomo de actividades profesionales de alto nivel, e implica el dominio de conocimientos científicos y técnicos y conducirá al título de profesional en... [...]” (Artículo 3)

De acuerdo con Orozco (2010) el término propedéutico obedece a la existencia de conocimientos y capacidades que ofrecen las bases para que el estudiante logre articular un tipo de formación a otra, el elemento que permite esta articulación recibe el nombre de propedéutico, el cual posibilita la flexibilización de los programas académicos y la articulación del SES con el sector productivo (2010, p. 153).

No obstante, Gómez (2015) expone que partiendo de la posibilidad de

concebir el primer ciclo como complementario al segundo, el artículo 3 contradice esta posibilidad y definición debido a que el propósito del primer ciclo se centra en la formación técnica necesaria para el desempeño laboral, en áreas específicas, mientras que en el segundo ciclo apunta a la “apropiación de conocimientos científicos y la comprensión teórica, para responsabilidades de concepción, dirección y gestión” lo cual indica que ambos ciclos contienen tipos de formación de recursos humanos diferentes entre sí. (2015, 173)

Aun cuando se presenta este problema de pertinencia, esta ley posibilita al SENA impartir programas técnicos y tecnológicos. Según lo mencionado por la Organización Internacional del Trabajo OIT (2002), la formación técnica y tecnológica se configura como la principal estrategia por medio de la cual esta institución pretende alcanzar su misión de “desarrollar y fortalecer las competencias de los jóvenes para su inserción al mundo del trabajo”

Con relación al requisito del registro calificado para los programas académicos de las IES y del SENA, Gómez (2015) sostiene que “el proceso de registro calificado debe ser universalista y común a todos los programas, y no «a medida» de los intereses políticos del gobierno de turno.” (2015, p. 203). El registro calificado, que se encuentra presente en la ley 749 de 2002 y en el Decreto 2566 de 2003, no es de obligatorio cumplimiento para el Servicio Nacional de Aprendizaje, al identificar la existencia de “acuerdos particulares” entre el MEN y CONACES y el SENA, sobre los cuales se mencionan las siguientes irregularidades (Sandoval, 2014):

- Al Sena no se le exige cumplir los quince requisitos académicos del registro calificado que son obligatorios para las IES e Instituciones Técnicas y tecnológicas. (Decreto 2566 de 2003, artículo 1)
- Se sabe de varios programas del Sena aprobados con la misma documentación presentada para un programa, lo cual implica la decisión a priori de aprobar programas independientemente de su calidad, de la pertinencia y del cumplimiento de los requisitos legales. (2015, p. 204)

- Hay acuerdos de agilización de trámites de registro calificado entre el Viceministerio de Educación y un director del Sena, con el fin de otorgar rápidamente registro calificado a numerosos programas, lo que constituye un tratamiento preferencial y altamente inequitativo con las otras instituciones de educación superior que deben someterse a la verificación de las quince condiciones académicas e institucionales del registro calificado (Gómez, 2015, 2013b).

En concordancia con lo anterior, el SENA se incorpora en el SES por medio del acercamiento y acción conjunta con el MEN, donde esta institución reporta al MEN los programas de formación profesional integral aprobados para ser posteriormente incluidos en el SNIES, lo cual equivaldría al registro calificado y tendrían la misma validez académica que los dados en IES.

La formalización de programas dada en los decretos y leyes anteriores corroboran la existencia de una estrategia gubernamental de cobertura en la cual se ignora la función original del SENA en capacitación y formación profesional para dar cumplimiento a las políticas en educación superior trazadas en el periodo 2002-2006, lo cual afecta directamente la calidad y pertinencia del SES al priorizar la articulación y la movilidad académica en la formación técnica y tecnológica hacia la formación universitaria a través de los ciclos propedéuticos sobre los mínimos de calidad que se pretenden establecer en los programas de cada nivel del sistema.

Por lo cual, a continuación, se presentan los resultados e implicaciones de la inclusión por parte del Estado a través del MEN de las estadísticas de cobertura del SENA con el objetivo de identificar las características principales de la estrategia gubernamental de cobertura en educación superior en el marco del fomento de la formación técnica y tecnológica durante este periodo de gobierno.

#### **4. EL SENA Y LA POLÍTICA DE COBERTURA EN EDUCACION SUPERIOR**

En el capítulo a desarrollar a continuación, se presenta información recopilada en los informes de gestión del MEN, el SENA y otras fuentes oficiales como el DNP y el SNIES sobre cobertura y matriculados en educación superior desde un análisis estadístico de los resultados obtenidos entre 2002 y 2010. Seguidamente, se exponen las implicaciones en términos de calidad, pertinencia y eficiencia de la estrategia de inclusión estadística del SENA en las cifras de cobertura en educación superior mediante la formalización de programas técnicos profesional y tecnológica impartidos por esta institución.

Las acciones de cobertura trazadas en el periodo de gobierno comprendido entre 2002 a 2010 arrojaron una serie de resultados relacionados con la cantidad de estudiantes matriculados en el SES, reflejando así la estrategia gubernamental de aumento de cobertura en educación superior basada en el fomento de la formación técnica y tecnológica impartida por las IES. Sin embargo, el aporte de dicha estrategia es mayoritariamente realizado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en contraste con las demás instituciones técnicas y tecnológicas que hacen parte de la oferta educativa.

Partiendo de lo anterior, se desarrollan los aportes resultantes del análisis ofrecido por Víctor Manuel Gómez (2013) sobre la evolución de las matrículas en las IES públicas y privadas de educación técnica y tecnológica. En segunda instancia, se detalla la relación entre el registro calificado y la estrategia de aumento de cifras de cobertura en educación superior desde la posición del SINDESENA y el análisis consecuente de dicha estrategia. Finalmente, se establece la correlación entre las estrategias de cobertura del SENA y el incremento de la participación de sector oficial en la matrícula, amparados en la relectura de estadísticas en educación superior y elementos para su comprensión desde el trabajo realizado por René Guevara Ramírez y Sandra Téllez (2016)

#### **4.1 Resultados de la política de cobertura en educación superior del periodo comprendido entre 2002 y 2013**

La política pública de educación superior desarrollada en el plan de gobierno titulado “la revolución educativa” para el periodo comprendido entre 2002 y 2006 se encamina al aumento de cobertura y la diversificación de la oferta educativa en educación superior. De acuerdo con Orozco (2010), se desarrollaron acciones trazadas desde una estrategia de ampliación de cobertura y acceso tales como la ampliación de créditos educativos y mejoramiento de los mecanismos crediticios, el mejoramiento de las IES y su gestión, enfatizando en la racionalización de los recursos; la promoción de la educación técnica y tecnológica y la articulación con el SENA. (2010, p. 68-69)

Estas acciones de cobertura reflejan un cambio en los indicadores de cobertura en educación superior y el cumplimiento de los logros proyectados en el gobierno del presidente Álvaro Uribe. De acuerdo con el informe de gestión titulado “La revolución educativa 2002 – 2006” elaborado por el MEN (2006), se produce un incremento de cupos oficiales de 249.066, al igual que en la participación de la matrícula de las IES públicas en la matrícula total, la cual pasó de 41.7% a 48.8%, incluyendo el aumento en la participación de la formación técnica profesional y tecnológica en la matrícula de educación superior, registrando un crecimiento del 18.3% al 25.1% (2006, p. 2)

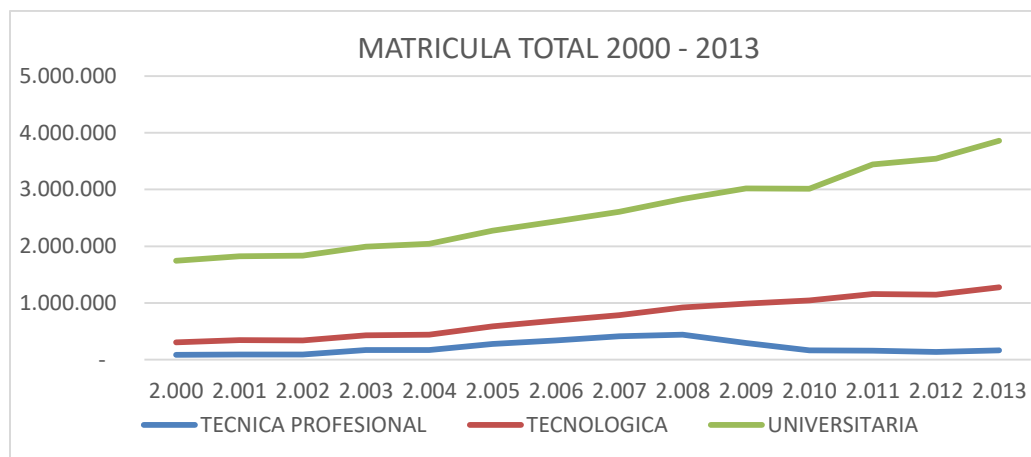
En cuanto a las estrategias comprendidas para la política de ampliación de cobertura se propone la creación de 82 Centros Comunitarios de Educación Superior (CERES), el programa de créditos educativos del ICETEX para estudiantes de menores ingresos, la retención de estudiantes, el apoyo a la gestión de las IES por medio de planes de mejoramiento, y la promoción de la educación técnica profesional y tecnológica por medio de la entrega de registros calificados y la acreditación de programas bajo la reorganización de ciclos propedéuticos comprendida en la ley 749 de 2002, otorgando registros a 42 programas técnicos, 252 tecnológicos y 180 programas por ciclos propedéuticos (ciclos técnico,

tecnológico y profesional). (MEN, 2006)

En relación con las cifras de cobertura y matrícula dadas a consecuencia de la puesta en marcha de estas acciones y estrategias gubernamentales de cobertura en educación superior, Orozco (2010) advierte de un crecimiento constante, aunque moderado, de la matrícula, donde se establece una expansión de la matrícula entre 2001 y 2003 en contraste con un menor crecimiento entre los años 2003 al 2006 y una recuperación notoria entre el 2007 y el 2008. Dicho crecimiento, afirma el autor, está relacionada con la inclusión de cupos del SENA utilizando sus programas técnicos y tecnológicos para este fin. (2010, p. 72)

Al respecto, el MEN en conjunto con el SNIES con su registro titulado “Matriculados en educación superior - Colombia 2000 – 2013”<sup>23</sup> presenta un reporte del total de población matriculada entre 2000 y 2013 de las IES del sistema, incluyendo al SENA, por consiguiente, se muestra a continuación la siguiente gráfica y recuadro sobre el total de población matriculada en el periodo mencionado previamente en los niveles de educación técnica, tecnológica y universitaria:

**Ilustración 5. Matrícula total SES 2000-2013**

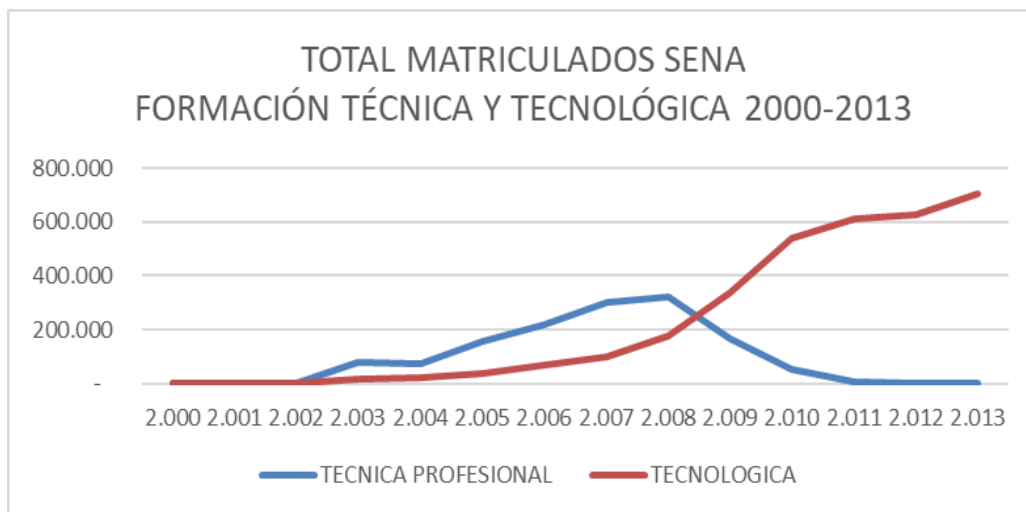


Fuente: Elaboración propia a partir de MEN – SNIES.

<sup>23</sup> A pesar de la imprecisión estadística de las cifras obtenidas por diferentes fuentes, la gráfica creada se basa en la última actualización de Matriculados en educación superior en Colombia dada por el MEN-SNIES a Fecha de corte de la información en junio 30 de 2014.

Por su parte, el SENA registra por separado un aumento en el número de matriculados en formación tecnológica, partiendo de un total de 77.524 en formación técnica profesional y 18.722 en formación tecnológica en 2003, para alcanzar la cifra de 217.064 y 66.466 en 2006 respectivamente. No obstante, a partir de 2010 se identifica un descenso en la matrícula de la formación técnica profesional llegando a 52.422, mientras que la formación tecnológica logra la cifra de 540.950 manteniendo su aumento para este año:

**Ilustración 6.** *Matricula total SENA formación técnica y tecnológica 2000-2013*



Fuente: Elaboración propia a partir de MEN – SNIES

#### **4.2 Implicaciones de la política de cobertura en educación superior**

Al establecer las cifras de matrícula proporcionadas por el MEN y el SNIES, se perciben una serie de implicaciones con respecto a la participación del SENA. En el análisis dado por Víctor Manuel Gómez (2013) en su texto “el fracaso de la política de educación superior entre el 2002 y el 2012: la ‘revolución educativa’ y ‘prosperidad para todos’” resalta los resultados en materia de

cobertura de esta política pública como un “fracaso” ya que sin el aporte de la matrícula del SENA no sería posible establecer un aumento de cobertura, anotando el insuficiente crecimiento de la formación técnica y tecnológica sin esta institución.

Como primer aspecto, Gómez (2013) señala las metas trazadas en cuanto a cobertura en educación superior, tales como el aumento de cupos en la formación técnica y tecnológica a 600000 divididos entre 140.000 a obtener en el plan ‘Revolución Educativa’ (2002-2006); otros 140.000 en ‘Estado comunitario: desarrollo para todos’ (2006-2010) y 320.000 al 2014 en el plan ‘Prosperidad para todos’ dado entre 2010 y 2014 (2013, p. 2)

Para este fin, se parte de una estrategia de aumento de cobertura cuyo primer momento es la priorización dentro de la agenda gubernamental de cobertura de la formación técnica y tecnológica, en segunda instancia se procede a flexibilizar la acreditación de programas y el registro calificado en la oferta educativa en el SENA bajo el argumento de la necesidad de una mayor calidad en la oferta educativa del SES, para finalmente lograr la inclusión de las cifras de esta institución en las estadísticas de cobertura y matrícula en educación superior.

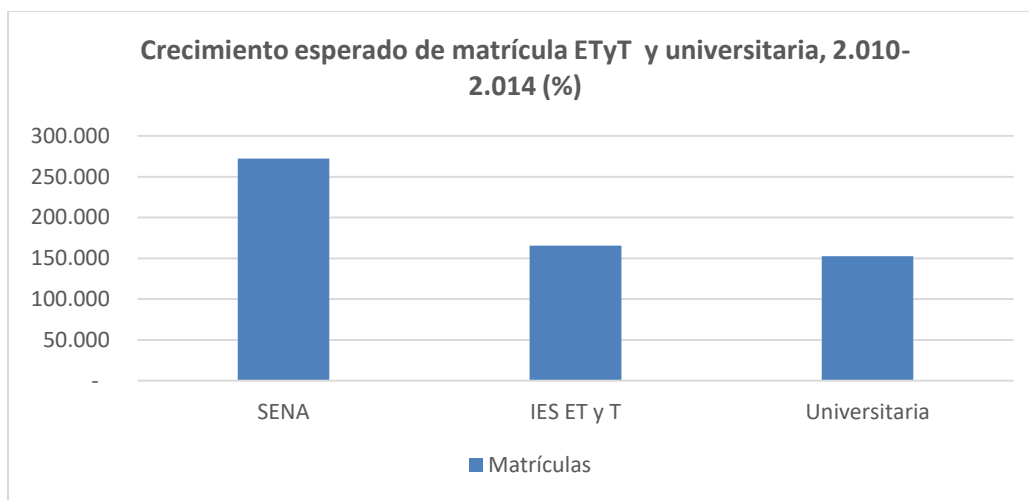
Al respecto, Orozco (2010) señala que aun cuando el SENA cuenta “con amplia experiencia en ofertas de formación que no conducen a título profesional, no desea pertenecer al sistema de educación superior”, (2010, p. 84) Sin embargo, su acción de cobertura le permite al gobierno incluirla en las cifras de cobertura por medio de la definición de su posibilidad de ofrecer programas técnicos y tecnológicos “creados por su propia iniciativa, sin control académico del Ministerio de Educación Nacional, salvo para agregar la cifra de sus egresados al número de cobertura alcanzado por el sistema formal” (2010, p. 199)

Por su parte, Gómez (2013) califica dicha estrategia como “cuestionable”, dado que esta institución no tiene como misión ni objetivo la formación de competencias genéricas en sus estudiantes, (2013, p. 3) por consiguiente, no se establecen criterios ni estándares que diferencien en cuanto a su currículo y formación a los programas del SENA y los de las IES técnicas y tecnológicas, ya que se reafirma la ausencia de una conceptualización específica sobre “qué es y

qué no es la educación técnica moderna” (2015, p. 48)

Esta situación, menciona el autor, repercute en el aumento de la tasa de cobertura en educación superior, específicamente en educación técnica y tecnológica, donde el SENA marca una evidente diferencia en cuanto al aporte de cobertura de las IES técnicas y tecnológicas en el periodo marcado entre 2003 y 2011, como muestra Gómez (2013) en la siguiente tabla:

**Ilustración 7** *Crecimiento esperado Educación TyT y Universitaria 2010-2014*



Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez (2013)

Como se describe anteriormente, se evidencia una diferencia marcada entre el bajo crecimiento de las matrículas en IES categorizadas como instituciones de educación superior y el alto crecimiento de la matrícula del SENA, debido a que las primeras han obtenido 103.469 nuevas matrículas en cambio el SENA ha alcanzado un total de 304.981 en 9 años. (2013, p. 5)

En cuanto a las metas trazadas en cobertura para el periodo 2002-2005, se identifica que únicamente se registran 24.959 cupos en educación técnica y tecnológica y 74.602 a nivel universitario, para un total de 99.561, simultáneamente, el excedente requerido para cumplir la cifra propuesta de 176000 matriculados es aportada por el SENA con 76.439 estudiantes

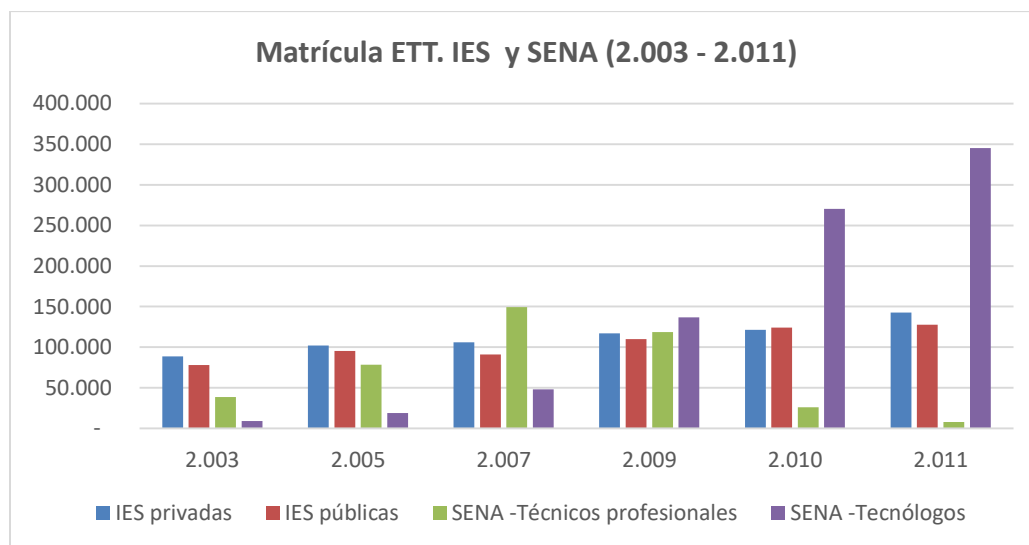
respectivamente. (2013, p. 7)

Otro aspecto por considerar sobre el aporte del SENA a las cifras de cobertura en educación superior es el vertiginoso descenso de matrículas en sus programas de formación técnica con 38.762 en el 2002 para registrar solo 8.072 en el 2011. Paralelamente, la formación tecnológica ha presentado un aumento de 9.361 a 345.032 en este periodo. (2013, p. 6)

El análisis presentado por Gómez (2013, 2015) expone la importancia de la instrumentalización del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) dentro de la estrategia gubernamental de cobertura en educación superior, en la cual se refleja la insuficiente acción de cobertura encaminada al fomento y fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica, con bajos resultados en contraste con las metas propuestas para este nivel de formación, afectando así su calidad y pertinencia.

Dicha estrategia muestra una gran dependencia a la acción del SENA y su cobertura educativa a través de su oferta de programas técnicos profesionales y tecnológicos, debido al descenso que muestra la matrícula de las IES técnicas y tecnológicas sin el SENA, pasado de un 77.6% en 2003 al 43.3% en 2011. Por su parte, el SENA pasó de 48.123 matriculados a un total de 353104 para 2011. (2013, p. 6)

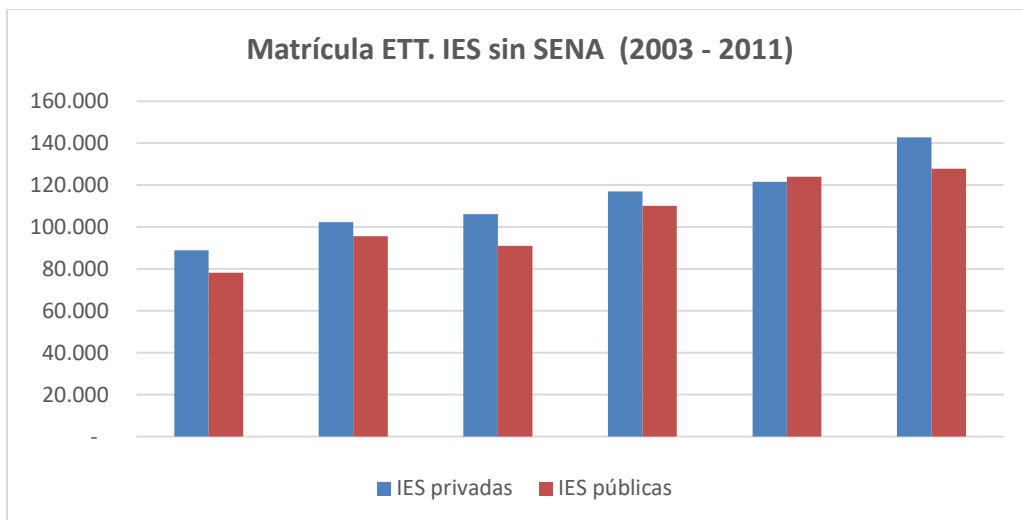
**Ilustración 8.** *Matrícula Educación TyT, IES y SENA 2003-2011*



Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez (2013)

El crecimiento obtenido en las IES privadas y públicas es bajo con respecto al registrado por los programas del SENA, aunque cabe resaltar el incremento de la formación tecnológica a partir de 2007 donde su cifra máxima se alcanza en 2011 en comparación con la formación técnica profesional en la que su pico máximo es en 2007, En cuanto a las matrículas en las IES, su crecimiento alcanza apenas el 43,3% en 2011 y una cifra de menos de la mitad frente a la formación del SENA, lo cual advierte una dependencia del MEN a las cifras proporcionadas por esta institución. (Gómez, 2015)

**Ilustración 9** Matrícula Educación TyT sin SENA 2003-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez (2013)

Según el autor, esta estrategia de inclusión del SENA se produce a causa de los pobres resultados tomados de la política de fomento a la educación técnica y tecnológica, en la que esperaba un mayor aumento de cobertura, pero no se alcanzaron las metas propuestas, sino que se marcó la ausencia de criterios académicos de calidad, pertinencia y equidad en los programas del SENA, lo cual “deslegitima el sistema de aseguramiento de la calidad pues las exigencias y

requisitos académicos y económicos de las IES técnicas y tecnológicas, públicas y privadas, son diferentes a las de los programas SENA” (2013, p. 10)

De acuerdo con lo anterior, se presume la relación existente entre la formalización de programas técnicos y tecnológicos del SENA a las cifras de cobertura en educación superior al establecer la correlación entre el aporte de esta institución, mayoritariamente en formación tecnológica, y la omisión al proceso de registro calificado para estos programas. A continuación, se procede a mostrar las implicaciones en términos de calidad y pertinencia y aspectos relacionados con el registro calificado para los programas del SENA por medio de la información extraída de documentos oficiales provenientes de grupos de interés como SINDESENA, OCDE, y el MEN, basados en el análisis de autores sobre esta incorporación.

#### **4.2 Implicaciones de calidad y cobertura entorno al registro calificado para programas del SENA**

En el marco de la incorporación de la matrícula del SENA a las cifras de cobertura en educación superior, se crean una serie de acciones que permiten dar cuenta de una estrategia de aumento de cobertura en educación superior, aun cuando se ignora las repercusiones de tomar una matrícula proveniente de una formación enfocada a la capacitación laboral y de mano de obra e incluirla en la matrícula a nivel superior.

En palabras de Gómez (2015) se presenta una estrategia basada en una “política contradictoria” donde se pretende lograr “cobertura sin calidad” tanto por la necesidad de “equiparar la formación profesional, como la que ofrece el SENA, con la educación de nivel superior” (2015, p. 197) como por la de “incrementar la cobertura, a cualquier costo y de cualquier manera, ya que fracasó la política de fomento a la Educación técnica y tecnológica, en la que esperaba el mayor aumento de cobertura”. (2013, p. 6)

En referencia a lo mencionado anteriormente, Sandoval (2014) expone en su síntesis del problema de registro calificado que el SENA ofrece programas de educación superior sin cumplir con este mecanismo de control de calidad por decisión política dada en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el marco de la política educativa conocida como “La revolución educativa” contenida en su PND “Hacia un Estado Comunitario” para el periodo 2002-2006 (2014, p, 1)

Según la autora, esta revolución se basa en una estrategia de aumento de metas del SENA con el fin de mostrar mayor cobertura en educación superior a través de la incorporación y reconocimiento de su oferta de programas técnicos y tecnológicos en la oferta del SES. (2014, p.1) Simultáneamente, Orozco (2010) expone que esto se logra mediante la autorización por parte del MEN al SENA para ofertar programas de naturaleza técnica y tecnológica. (2010, p. 84) Esta autorización se basa en el decreto reglamentario 359 de 2000 referente a registro de los programas ofertados por el SENA:

“Los niveles de formación, titulación, acreditación, homologación, validación, certificación y reconocimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dentro de los campos de la Formación Profesional Integral, que se enmarcan en la educación no formal, serán autónomos, sin sujeción a registros o convalidaciones de otras autoridades o instituciones educativas y sólo requieren para su expedición y validez, que estén incluidos en el estatuto de la Formación Profesional Integral que adopte el Consejo Directivo Nacional del Organismo” (Artículo 1)

La autonomía otorgada para estas instituciones les permite impartir programas de educación tanto de carácter no formal como de nivel superior, que fueron creados sin seguir los parámetros estipulados en la ley 119 sino bajo las consideraciones del Consejo Directivo Nacional de la institución, usando el código de información de cada programa como equivalente al registro calificado dado por el SNIES:

“Para el ofrecimiento y desarrollo de programas de educación superior en los campos que expresamente autoriza la Ley 119 de 1994, se requiere la creación del correspondiente programa por parte del Consejo Directivo Nacional del SENA y su registro en el código de información que la entidad le asigna a cada programa, el cual se asimila al registro del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.” (Artículo 3)

Por su parte, el MEN coordina un acuerdo con el SENA (Gómez, 2013) (Sandoval; 2014) (Orozco; 2010) fundamentado en un principio de coordinación que prima entre estas entidades públicas donde se tiene otros sistemas de información y de registro de sus programas con la ayuda del ICFES:

“El Sena deberá reportar periódicamente al Ministerio de Educación Nacional los programas de formación profesional integral que han sido aprobados con el fin de incorporarlos en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES. Esto es equivalente al registro calificado y los títulos de formación profesional otorgados por el Sena tienen el mismo valor académico que los expedidos por otras instituciones de educación superior.” (Servicio Nacional de Aprendizaje, Concepto 1 de 2014)

Amparados en el decreto 359 de 2000, el director del SENA en el periodo 2002-2012 Darío Montoya, permite la aplicación de esta política de gobierno a través del acta del consejo directivo del SENA de 2005 en la cual expresa esta decisión política sobre la cual se basa esta estrategia de ampliación de cobertura:

“Darío Montoya: En relación con los cursos técnicos y tecnólogos, la administración del SENA, consciente de su gran responsabilidad frente a la situación ha tratado para el presente año de ofrecer 285.000 cupos de formación titulada, de los cuales 65.000 son de técnicos y tecnólogos que hacen parte de la meta de educación superior del gobierno nacional.” (Acta

1310, 2005 en Sandoval 2014)

Una vez consolidada la decisión política mediante el acta 1310 de 2005 del Consejo Directivo del SENA, se procede a modificar la duración de los programas y cursos que componen la oferta del SENA, lo cual contribuía a una mayor rotación de grupos para lograr las nuevas metas impuestas como política de gobierno de ofrecer el doble de cupos que se mencionaron anteriormente, y consecuentemente, generar condiciones para la formalización de la oferta institucional. (Sandoval, 2014)

“Comenta, además, que hasta ahora la entidad va a evidenciar una importante reducción en las horas de formación de sus programas, los cuales pasarían de dos (2) o tres (3) años o de seis mil (6000) horas a dos mil quinientas (2.500) o tres mil (3.000) horas, lo cual ha sido previamente objeto de fuertes críticas por parte de algunos sectores, especialmente la organización sindical del SENA, SINDESENA, quienes aseguran que así se había doblado o triplicado las metas, afirmación que no es cierta, por cuanto esta estrategia aún no había incidido en los resultados presentados a 31 de diciembre de 2004” (Acta 1310, 2005 en Sandoval 2014)

Sumada a esta decisión, el gobierno consolida la existencia de dicha estrategia bajo la figura de “revolución silenciosa”, en la cual exalta la acción de cobertura llevada a cabo por el SENA y expone los logros de esta institución por medio de una publicación de la presidencia de la república titulada “*69 de cada 100 egresados del SENA consiguen empleo*” como se describe a continuación:

“En efecto, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) pasó de impartir en 2002 un total de 5.7 millones de horas de capacitación, a casi 13 millones de horas en el 2005...En 2002, la entidad capacitaba a 1 millón 100 mil jóvenes. El año pasado esta cifra se elevó a 3 millones 853 mil y para 2006 se espera que sean 4 millones 66 mil.”

“En relación con esta “revolución silenciosa” lograda por el SENA, el presidente Álvaro Uribe Vélez consideró que obedece a una estrategia que incluyó la lucha contra la politiquería y la burocracia, la adopción del modelo de meritocracia y un aprovechamiento eficaz y transparente de los recursos.”

Para 2009, según Sandoval (2014), el SENA ya ofrecía programas de educación superior en 2678 sedes, divididas en 976 establecimientos para formación técnica profesional y 1702 para formación tecnológica, sin contar con el criterio de registro calificado de dichos programas. (2014, p.4) ni con las condiciones establecidas en la Ley 1188 de 2008<sup>24</sup>:

“Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad, se requiere haber obtenido registro calificado del mismo.”

“El registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.”

“Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente” (Artículo 1)

---

<sup>24</sup> Ley 1188 de 2008, “Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones” 25 de abril de 2008

Frente a las demandas suscitadas sobre la masiva certificación de programas técnicos y tecnológicos sin seguir a cabalidad los requerimientos y exigencias contempladas tanto en la ley 1188 de 2008 como en el decreto reglamentario 1295 de 2010 , la ministra de educación Cecilia Vélez White se ve obligada a solicitar concepto al Consejo de Estado acerca de la obligación del SENA de seguir el proceso de registro calificado de acuerdo a lo estipulado en la ley 1188 de 2008 para sus programas de formación técnica y tecnológica, a lo cual se emite concepto favorable sobre dicha regulación, como cita la Circular 50 de 2017 del Servicio Nacional de Aprendizaje:

“En el año 2010 el Ministerio de Educación Nacional elevó al Consejo de Estado la siguiente consulta: ¿A partir de la expedición de la Ley 1188 de 2008 y del Decreto 1295 de 2010 debe el SENA, como institución que ofrece y desarrolla programas de educación superior, solicitar y obtener del Ministerio de Educación Nacional, el registro calificado para los programas del nivel de educación superior?”

“La sala, en septiembre 16 de 2010, responde: El Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA deberá solicitar y obtener del Ministerio de Educación Nacional el registro calificado para los programas del nivel de educación superior que ofrece, de conformidad con lo previsto en la Ley 1188 de 2008.” (Servicio Nacional de Aprendizaje, Circular 50 de 2017)

En el periodo comprendido entre 2010 y 2014 bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se produce en 2011 el “Acuerdo mutuo de entendimiento para el trámite de registro calificado de los programas académicos de educación superior que imparte el SENA” representado por el padre Camilo Bernal Adad quien asume como director de la institución después de Darío Montoya y el MEN representado por el viceministro de educación superior Javier Botero, en donde se establece lo siguiente:

”El acuerdo contempla que los subsiguientes registros calificados para estos programas que se desarrollen en los diferentes municipios-centros de formación del país, serán los que estén cubiertos por la red de conocimiento SENA a la que corresponda el programa y toda la oferta SENA tendrá registro calificado a 1 enero de 2013. En este esquema inicial de trabajo, se contaba con 101 registros calificados directos y ampliaciones de dichos registros calificados en los diferentes municipios-centros de formación (lugares de desarrollo) que el SENA tiene en todo el país” (Servicio Nacional de Aprendizaje, Circular 50 de 2017)

No obstante, en los años posteriores al acuerdo entre el SENA y el MEN, esta institución contaba con registro calificado para 137 programas impartidos en 1403 sedes, para luego aumentar su cantidad a 1613 pero con el mismo monto de registros. Al respecto, la comunidad educativa ha realizado asambleas permanentes solicitando condiciones adecuadas para impartir la oferta en aspectos como “planta de personal, mantenimiento de la infraestructura, mejoramiento y ampliación de ambientes de formación (aulas, talleres, bibliotecas, laboratorios); dotación y elementos de seguridad; materiales de formación, herramientas y equipos” (Sandoval, 2014)

#### **4.3 Correlación entre la formalización de programas del SENA y el incremento de participación del sector oficial en la matrícula en educación superior**

Al examinar las acciones emprendidas en materia de cobertura en educación superior, se establece una correlación entre la formalización de programas técnicos y tecnológicos del SENA y su impacto en el aumento de la participación del sector oficial en la matrícula de las IES, principalmente a causa del aporte del SENA a las cifras de cobertura en el sector oficial, ya que el sector privado no registra el mismo nivel de crecimiento de esta institución, logrando solo un incremento de 53000 estudiantes aproximadamente entre 2003 y 2011 en

comparación con la acción de cobertura del SENA que alcanza 76439 matriculados en sus programas técnicos y tecnológicos<sup>25</sup>,

Este indicador de cobertura por parte del SENA solo ha sido alcanzado en el periodo de gobierno 2002-2010 y adicionadas a las cifras obtenidas por las IES mediante el proceso de formalización de programas técnicos y tecnológicos acordado entre el MEN y el Consejo directivo del SENA, en su mayoría relacionados con contabilidad, administración de empresas, recursos humanos y finanzas.<sup>26</sup>

Para la oferta de programas del SENA entre 2013 y 2014, se tenían 137 programas de educación tecnológica pero se desarrollan en 1613 sedes diferentes pero solo se cuenta con 137 registros calificados. De acuerdo a lo anterior, la formalización de programas en la institución presenta irregularidades<sup>27</sup> que contribuyen de manera indirecta al aumento de programas y de matrícula, debido a la falta de criterios claros con respecto a la cantidad de sedes y registros existentes en los programas ofrecidos a la comunidad<sup>28</sup>

En el caso de las universidades que ofrecen programas técnicos y tecnológicos, su proceso de registro es más lento y sus registros guardan relación con la cantidad de sedes donde se desarrollan estos programas, de acuerdo con lo establecido por la ley, a diferencia de los registrados por el SENA. Según Sandoval (2014), la universidad de Antioquia cuenta con 276 programas diferentes impartidos en 449 sedes y por consiguiente, tiene 449 registros calificados vigentes. Un ejemplo de ello es el programa de “tecnología en

---

<sup>25</sup> Para más información ver Anexo N° 5.

<sup>26</sup> Para mayor información ver: MEN – SNIES (2014) matriculados en educación superior - Colombia 2000 – 2013, Cifras SENA 2011, 2012 y 2013 ajustadas a Diciembre de 2015 (<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMxdTx3Yv0AhXrRDABHWwxCdQQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mineduacion.gov.co%2Fsistemasdeinformacion%2F1735%2Farticulos-212350-Estadisticas-de-Educacion-Superior.xls&usq=AOvVaw1IzLWTF3nzSeaoSte1Rtg>)

<sup>27</sup> Al respecto, la resolución 17121 del 27 de diciembre de 2012 que otorga el registro calificado para el Programa de Tecnología en Mantenimiento en Línea de Aviones triplica el registro para un mismo centro de Barranquilla, lo cual refleja la falta de rigor en el otorgamiento de los registros. Sandoval (2014)

<sup>28</sup> De acuerdo a las respuestas a los derechos de petición presentados en relación al tema, el programa “análisis y desarrollo de sistemas de información del SENA se ejecuta en 102 sedes pero tiene un solo registro calificado. Para más información ver (Sandoval, 2014, p. 9)

saneamiento ambiental”, el cual se desarrolla en 12 sedes diferentes y en cada sede se presenta su registro calificado correspondiente. (2014, p. 9)

Esta correlación existente entre el incremento de índices de cobertura y la formalización de programas del SENA obedece a una estrategia gubernamental de cobertura donde los programas incluidos concuerdan con una acción de fomento de la educación técnica y tecnológica, más no de programas a nivel universitario, aun cuando las IES universitarias ofertan programas TyT pero sus cifras de cobertura no son las mismas alcanzadas por el SENA, lo cual evidencia la configuración de un posicionamiento de esta institución desde la ausencia del proceso de Registro Calificado, la falta de definición y claridad conceptual de los niveles educativos que componen el SES y su diferencia con respecto a la misión y función institucional del SENA; y las diferentes acciones llevadas a cabo por los agentes gubernamentales para justificar la importancia de esta entidad dentro de la política de cobertura en educación superior.

Al finalizar el gobierno Uribe, se presenta un “agotamiento en el modelo de cobertura en la educación superior durante los años 2002-2014”. Como bien Téllez y Guevara (2016) indican, con el periodo de Santos se genera nuevamente un descenso en las estadísticas de cobertura volviendo a lo anterior, al predominio del sector privado en la matrícula a partir de un nuevo repunte de su crecimiento, el cual es de 45% en 2010 al 48% en 2014. (2016, p. 45)

Este agotamiento del modelo de cobertura obedecería a una serie de acciones gubernamentales tales como “la transformación del Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior (ICFES) en Instituto de Evaluación, y el traslado de su responsabilidad estadística al Viceministerio de Educación; la incorporación estadística de la matrícula estudiantil del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y el incremento de nuevos cupos en las universidades públicas” (2016, p. 49) (Guevara, 2014)

De igual modo, a consecuencia de la reducción del rango etario internacional a 17-21 años entre 2000 y 2002<sup>29</sup>, se produce una variación en el

---

<sup>29</sup> Rango o grupo etario hace referencia a la clasificación dada para una población de acuerdo a la edad y la pertenencia a una etapa específica del ciclo vital humano. Concepto tomado de

porcentaje de cobertura de orden ascendente con un 14% en el 2000 para así aumentar al 24% para 2001 y luego al 42% en el año 2012. (2014, p. 11) No obstante, se presenta un descenso a partir del primer año del gobierno Santos donde la matrícula del sector oficial llega a un crecimiento del 2,15%, en contraste con el dado en 2011 del 15.59%, al igual que en la privada pasando del 12,23% en 2007 a menos del 1% para 2014, (Guevara, 2014)

Un aspecto a mencionar es la existencia de una acción gubernamental coordinada tanto con el SENA<sup>30</sup> como con las universidades públicas, a través del MEN en los consejos superiores de universidades públicas y a la acción de actores pertenecientes al ejecutivo, desde ministros y directores hasta al mismo presidente Uribe en su gobierno. Dicha serie de acciones condujeron a que la admisión de nuevos estudiantes aumentara al punto de duplicarse tanto en el SENA como en las IES públicas, la primera se instrumentaliza como estrategia principal de cobertura (Revolución Educativa, Revolución silenciosa) y aumenta su oferta a expensas de omitir el registro calificado para sus programas hasta 2011, donde fue obligatorio este requisito para la institución. (Sandoval, 2014)

Con lo anterior se corrobora lo que había planteado Guevara efectivamente fue la estrategia de incremento situada y fechada basada en la necesidad de cumplir con metas a nivel cuantitativo, llevada a cabo también en las universidades públicas, cuyo agotamiento remite a una posición inicial donde el SENA no se configura desde estrategia alguna con el gobierno en cobertura en educación superior.

---

<https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/areas-de-trabajo/practicas-culturales/grupos-etarios>

<sup>30</sup> Al respecto ver: (Sandoval, 2014, p. 9, n° 5)



## CONCLUSIONES

A partir del análisis desarrollado en el presente trabajo investigativo, es de gran relevancia mencionar la incidencia del SENA en la formación técnica y tecnológica del país, donde es evidente su predominio sobre las IES existentes en la oferta educativa en estos niveles de formación, llegando a incidir de manera directa en la estadística sobre cobertura en educación superior, a raíz de la inclusión de sus programas en el registro del SES a partir de 2002.

Históricamente, el SENA ha contribuido a la formación y capacitación de la población colombiana, manteniendo su adscripción al ministerio del trabajo a lo largo de sus años, hecho que corrobora la necesidad de redefinir la función de cada nivel educativo, tanto a nivel técnico y tecnológico como universitario, lo cual se convierte en un imperativo para lograr una mayor pertinencia y acceso al SES, evitando así la centralización de la demanda en la oferta universitaria sino de nivel educativo.

Es de resaltar el progresivo surgimiento de las posibilidades de inclusión de la formación técnica y tecnológica en las IES pertenecientes al sistema. Aun cuando el interés por esta formación se remonte a la época de la conquista (Orozco, 2010), no ha gozado de un reconocimiento social como una formación necesaria para el desarrollo industrial, científico y tecnológico del país, lo cual ratifica la excesiva preferencia por la educación universitaria en carreras tradicionales.

Dicha inclusión permitió configurar el espacio posteriormente ocupado por el SENA, por medio de lo estipulado en el decreto 80 de 1980, la ley 30 de 1992 y la ley 749 de 2002, permitiendo a la formación técnica y tecnológica impartir programas dentro de la oferta de educación superior, bajo

el cumplimiento de los requerimientos contemplados por la ley, hecho que permitió al SENA incluir sus propios programas técnicos y tecnológicos, a pesar de que su función principal se enfoca a la capacitación de mano de obra y para oficios.

La configuración de este lugar a causa de la incorporación de la formación técnica y tecnológica ubica al SENA desde una posición que le permite ser objeto de las diferentes estrategias gubernamentales dadas en los gobiernos de turno, incluso, siendo objeto de arreglos informales con otras entidades gubernamentales tales como el MEN y el SNIES.

En cuanto la política de cobertura en educación superior, el SENA ha ofrecido programas técnicos y tecnológicos desde 2007, consolidándose como el principal instrumento de aumento de cobertura en el gobierno Uribe. A modo de ejemplo se tiene en cuenta el predominio mostrado en este periodo de gobierno, alcanzando un 57% del total de matriculados en educación superior en contraste con el 43% de las instituciones técnicas y tecnológicas pertenecientes al sector formal de la educación postsecundaria (Orozco, 2013)

No obstante, tanto en el SENA como en las universidades públicas se advierte una presión gubernamental a través del MEN en los consejos superiores de universidades públicas, lo cual llevó a que la admisión de nuevos estudiantes de universidades públicas aumentara al punto que algunas regionales duplicaron su matrícula entre 2002 y 2010. Por eso como Téllez y Guevara (2016) indican en “Una re-lectura de estadísticas sobre la educación superior en Colombia”, terminado el gobierno de Uribe Vélez, con la llegada del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2016), se genera nuevamente un descenso en las estadísticas de cobertura volviendo a lo anterior.

El aumento registrado en el periodo 2002-2006 se encontraría influenciado por la estrategia de formalización de programas ofrecidos por el SENA sin llevar a cabo el proceso de registro calificado, hecho que facilitaría argumentar el incremento que se evidencia según las cifras ofrecidas por el

MEN y el SNIES, y por ende, se contribuye a una mejora de la imagen gubernamental desde el cumplimiento aparente de las metas propuestas en cobertura en educación superior,

Por otra parte, el descenso registrado a partir de lo planteado por Téllez y Guevara (2016) coincidiría con la obligatoriedad del registro calificado para los programas del SENA en el marco del acuerdo registrado en 2011. factor que incidiría en la cantidad de programas a registrar de acuerdo con las condiciones y requerimientos contemplados en la Ley 1188 de 2008 que disminuiría a raíz de dicha regulación y se reflejaría en los indicadores de crecimiento de cobertura obtenidos de las fuentes proporcionadas por el MEN y en SNIES para el periodo 2010-2014.

De este modo, se vuelve al predominio del sector privado sobre el público como se evidenciaría en años anteriores al gobierno de Álvaro Uribe Vélez, donde para el periodo 2010-2014 se presenta un sostenido repunte de la participación del sector privado en la matrícula de educación superior, aumentando del 45% del 2010 al 48% en 2014. (Téllez y Guevara. 2016)

En relación con lo anterior, la expectativa que giraba en torno a la “revolución educativa” y su acción de cobertura no se vio reflejada en los indicadores de cobertura. Como bien lo menciona Orozco (2010) el crecimiento registrado en el periodo 2002-2008 es inferior al que se dio en el periodo 1943-1957, y 1958-1979, con un 8.2% y 14.1% respectivamente, por tanto, es inferior al de los últimos setenta años, relación que adquiere un sentido teniendo en cuenta los fenómenos a los que históricamente está asociada la expansión de la matrícula en cada periodo analizado. (2010, p.72)

La relación que se configura entre el SENA y el SES es marcada por las acciones de cobertura emprendidas por el Estado en educación superior, y su participación en la matrícula del SES para el gobierno comprendido entre 2010-2016 expone un descenso en las cifras de formación técnica y un aumento lento en formación tecnológica, como se describe en el capítulo 4.

De este modo se demuestra los aspectos constituyentes de una estrategia de cobertura basada más en el afán de demostrar metas y números cumplidos que un interés real por la formación idónea en calidad y pertinencia que requiere el país, tanto en su presente inmediato como en su futuro.

## REFERENCIAS

Acuerdo 04 de 1963, Por el cual se define el campo de acción del Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA" y los modos de Formación profesional empleados por la entidad,  
Recuperado de:

[https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/acuerdo\\_sena\\_0004\\_1963.htm](https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/acuerdo_sena_0004_1963.htm)

Aguilar Villanueva, L. (1993), Problemas públicos y agenda de gobierno, Colección Antologías de Política Pública, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Consejo de Estado, (Septiembre 16 de 2010) Dr. Enrique José Arboleda Perdomo Radicación No. 2026 11001-03-06-000-2010-00089- 00.

<https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/11001-03-06-000-2010-00089-00.htm>

Bases de Datos Políticos de las Américas (4 de abril de 2005) República de Colombia / República of Colombia Elecciones Presidenciales de 1998 (Primera Vuelta)

[https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres98\\_1.html](https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres98_1.html)

Bases de Datos Políticos de las Américas (4 de abril de 2005) República de Colombia / República of Colombia Elecciones Presidenciales de 1998 (Segunda Vuelta)

[https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres98\\_2.html](https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres98_2.html)

Decreto 118 de 1957. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje. 21 de junio de 1957

Decreto/Ley 80 de 1980. Por el cual se organiza el sistema de educación post-secundaria. Recuperado de: [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102556\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102556_archivo_pdf.pdf)

Decreto 2414 de 2003. Por el cual se modifica el artículo 25 del Decreto 1665 de 2002 y se dictan otras disposiciones referentes a la evaluación de programas para el otorgamiento del registro calificado.

Decreto 2566 de 2003. “Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones” Septiembre 10 de 2003. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86425\\_Archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86425_Archivo_pdf.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (2010-2014) - Juan Manuel Santos. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley145016062011.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010) Álvaro Uribe Vélez. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario: (2002-2006) Álvaro Uribe Vélez. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo Cambio para construir la paz (1998-2002). Andrés Pastrana. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2\\_Contexto\\_Cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. El salto social (1994-1998) Ernesto Samper. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper\\_fundamentos\\_plan.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. La revolución pacífica (1990-1994) - César Gaviria. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria\\_Prologo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Plan de economía social (1986-1990) - Virgilio Barco. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco\\_Prologo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Prologo.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Cambio con equidad (1982-1986) - Belisario Betancur. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur\\_Fundamentos\\_Plan.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Plan de integración social (1978-1982) - Julio César Turbay. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay\\_Presentacion.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay_Presentacion.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Para cerrar la brecha (1974-1978) - Alfonso López Michelsen. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez\\_Presentacion.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez_Presentacion.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Las cuatro estrategias (1970-1974) - Misael Pastrana. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana1\\_Prologo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana1_Prologo.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Planes y programas de desarrollo (1969-1972) - Carlos Lleras Restrepo. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Carlos\\_Lleras\\_Restrepo\\_Introduccion.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Carlos_Lleras_Restrepo_Introduccion.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Desarrollo económico y social (1961-1970) - Alberto Lleras Camargo. Recuperado de:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3\\_Presentacion.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Presentacion.pdf)

Gómez, Víctor (2015) La pirámide de la desigualdad social en la educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones. Centro editorial Facultad Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Gómez, Víctor (2013) El fracaso de la política de educación superior entre el 2002 y el 2012: la 'revolución educativa' y 'prosperidad para todos'. (Archivo PDF) <http://www.universidad.edu.co/images/cmlopera/descargables/fracaso.pdf>

Guevara, R. (2009). Universidades públicas, autonomía política universitaria y elección de rectores: prefiguración del Campo Político Universitario. Revista Pedagogía y Saberes, (31), 69-76. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Guevara, R. (2012). Nominación rectoral y colegios electorales universitarios. Casos: UAM, México. UPN, Colombia. Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Guevara, R. (2013). Campo de políticas en la UPN dentro del contexto universitario colombiano: 1992-2012. Informe del proyecto DPG-336-12.

Guevara, R. (2014). Institucionalización del predominio privado en la educación superior colombiana. Prefiguraciones del campo de políticas. Revista Nodos y Nudos, 4(36), 4-16. Bogotá, D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.

Guevara, R. (2017). El campo político en universidades públicas latinoamericanas. Editorial Aula de Humanidades. Bogotá.

Henao, M., Isaza, J. (1999) Políticas Públicas y Educación Superior. Corcas Editores. Bogotá.

ICFES. (1991). El sistema de educación superior y la modernidad. Hacia una reforma del decreto 80 de 1980. Documento Base. Bogotá.

IESALC-UNESCO, (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe / Caracas. Editado por Ana Lucia Gazzola y Axel Didriksson

Informe CINDA. [Online]. Citado el 04 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016.pdf>

Lucio, R. (1978). 20 años del SENA en Colombia 1957-1977. Fundación para la Educación Superior y El Desarrollo. Bogotá.

Ley 30 de 1992, Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Diciembre 28 de 1992. DO No. 40.700. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html)

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. 9 de febrero de 1994. DO No. 41.216. <https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Normatividad/Ley%20119%20de%201994.pdf>

Ley 749 de 2002, Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones. Julio 19 de 2002. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86432\\_Archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86432_Archivo_pdf.pdf)

Ley 1188 de 2008, "Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones" 25 de Abril de 2008.  
<https://docs.colombia.justia.com/nacionales/leyes/ley-1188-de-2008.pdf>

MEN. SNIES. (s.f.). Boletín Educación Superior en Cifras. Recuperado de  
<http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350451.html>

Ministerio de Educación Nacional. (2010). "Memoria Revolución Educativa 2002 – 2010: Acciones y Lecciones. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional (2001) Estamos cumpliendo: Plan estratégico de educación 2000-2002. Balance del primer año.  
<https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87428.html>

MEN - SNIES. (2016). Estadísticas de Educación Superior Sectorial. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-12350.html>

MEN – SNIES (2014) matriculados en educación superior - Colombia 2000 – 2013, Cifras SENA 2011, 2012 y 2013 ajustadas a Diciembre de 2015.  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj09Pqh8Yv0AhVnSTABHaUBBF8QFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mineducacion.gov.co%2Fsistemasdeinformacion%2F1735%2Farticles-212350%2Festadisticas-de-educacion-superior.xls&usg=AOvVaw1IzILWTF3nzSeaoStelRtg>

Orozco Silva, L. E. (2009). La cobertura en la educación superior: mito y realidad. En Razón Pública, Bogotá, <http://www.razonpublica.org.co/>.

Orozco Silva, L. E. (2010). La política de cobertura: eje de la revolución educativa, 2002-2008. Editorial Uniandes. Bogotá.

Orozco Silva, L. E. (2012). Ideas para una Reforma del componente legal. Revista Pensamiento Universitario No. 20, Documentos Estudios de Base sobre la Ley 30 de 1992. ASCUN Bogotá.

Orozco Silva, L. E. (2013). La educación superior: retos y perspectivas. Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Bogotá.

Orozco Silva, L. E. (2010) SENA, es el momento de retomar su rumbo. Recuperado de: <https://razonpublica.com/sena-es-el-momento-de-retomar-su-rumbo/>

Röth, A. N. (2007) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.

Sarmiento, A., Tovar, L. y Alam C. (2001) Situación de la educación básica, media y superior en Colombia. Corpoeducación.

Sandoval, A (2014). Síntesis del problema del Registro Calificado del SENA. Círculo de Estudios Pedagógicos y de la Formación Profesional – CEPEF. Bogotá. Recuperado de: <https://sindesena.daycademy.co/wp-content/uploads/2017/07/01.1ANEXO-LA-SINTESIS-SOBRE-EL-REGISTRO-CALIFICADO-07-DE-JUNIO-DE-2014.pdf>

SENA, Programas de formación SENA en articulación con el sistema educativo (s.f.) Portal Sofía Plus <http://portal.senasofiaplus.edu.co/index.php/novedades/468-programas-de-formaciasn-sena-en-articulaciasn-con-el-sistema-educativo>

SENA, Dirección de Comunicaciones (1998), Balance institucional del SENA en el cuatrienio 1995-1998. Bogotá.

SENA, Circular 50 de 2017. Estrategia SENA para Registro Calificado. Recuperado de [https://normograma.sena.edu.co/docs/circular\\_sena\\_0050\\_2017.htm](https://normograma.sena.edu.co/docs/circular_sena_0050_2017.htm)

SENA, Concepto 01 de 2014. Concepto sobre situación de aprendices en Programas del SENA, que iniciaron antes de 2013, sin contar con el Registro Calificado del Ministerio de Educación. Recuperado de:

[https://normograma.sena.edu.co/docs/concepto\\_sena\\_0000001\\_2014.htm](https://normograma.sena.edu.co/docs/concepto_sena_0000001_2014.htm)

Télez, S. & Guevara, R. (2016). Una re-lectura de estadísticas sobre la educación superior en Colombia. Revista de Investigaciones UCM, 16(28), 42-53.



## ANEXOS

### ANEXO 1 MATRÍCULA EDUCACIÓN TYT 2003-2010

<b>Nivel de Formación</b>	<b>2.003</b>	<b>2.004</b>	<b>2005</b>	<b>2.006</b>	<b>2.007</b>	<b>2.008</b>	<b>2.009</b>	<b>2.010</b>
TECNICA PROFESIONAL	77.524	75.102	156.720	217.064	299.292	324.482	164.498	52.422
TECNOLOGICA	18.722	20.086	38.216	66.466	96.610	174.826	337.128	540.950

## ANEXO 2. MATRICULA IES 2000-2005

<b>Nivel de Formación</b>	<b>2.000</b>	<b>2.001</b>	<b>2.002</b>	<b>2.003</b>	<b>2.004</b>	<b>2.005</b>
TECNICA PROFESIONAL	82.867	93.812	92.367	168.570	172.851	274.952
TECNOLOGICA	221.780	251.911	247.742	260.018	266.714	314.672
UNIVERSITARIA	1.441.511	1.474.659	1.496.884	1.561.655	1.605.293	1.687.406

### ANEXO 3. CRECIMIENTO ESPERADO MATRICULA SES - SENA

<b>Entidad</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Crecimiento esperado %</b>
SENA	272.314	91,8%
IES ET y T	165.530	67,4%
Universitaria	152.455	14,6%

**ANEXO 4. MATRICULA IES Y SENA 2003-2011 POR SECTOR Y NIVEL**

<b>Año</b>	<b>2.003</b>	<b>2.005</b>	<b>2.007</b>	<b>2.009</b>	<b>2.010</b>	<b>2.011</b>
IES privadas	88.901	102.268	106.216	116.930	121.611	142.766
IES públicas	78.261	95.554	91.117	110.153	124.061	127.865
<b>Total IES</b>	<b>167.162</b>	<b>197.822</b>	<b>197.333</b>	<b>227.083</b>	<b>245.672</b>	<b>270.631</b>
Técnicos profesionales	38.762	78.360	149.265	118.556	26.211	8.072
Tecnólogos	9.361	19.108	48.221	136.866	270.475	345.032
<b>Total SENA</b>	<b>48.123</b>	<b>97.468</b>	<b>197.486</b>	<b>255.422</b>	<b>296.686</b>	<b>353.104</b>

**ANEXO 5. MATRICULA EDUCACIÓN TYT. IES SIN SENA (2003 – 2011)**

<b>AÑO</b>	<b>2.003</b>	<b>2.005</b>	<b>2.007</b>	<b>2.009</b>	<b>2.010</b>	<b>2.011</b>
IES privadas	88.901	102.268	106.216	116.930	121.611	142.766
IES públicas	78.261	95.554	91.117	110.153	124.061	127.865
% del total sin SENA	77,60%	66,90%	49,90%	47,00%	45,30%	43,30%

