



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

Maestría en Políticas Públicas

Línea: Relaciones intergubernamentales

Análisis institucional de la pertinencia de la Formación Profesional en Colombia

Idónea Comunicación de Resultados

Para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas

Estudiante: Wendy Bermúdez Escobar

Director: Mtro. Rodolfo Vergara

SINODALES

Dr. Jorge Castillo

Dr. Estela Sotelo

Ciudad de México, junio 2019

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Problema público: falta de pertinencia de los programas de FpT tras tres décadas de acciones de gobierno	11
2. La Formación profesional Técnica en el Sistema educativo colombiano	17
2.1 Marco legal	17
2.1.1 la FpT en la estructura del Sistema educativo colombiano	18
2.1.2 Criterios de financiamiento de la FpT	20
2.1.3 Instituciones oferentes de FpT	21
2.1.4 La contribución de los egresados Sena de FpT a las metas de educación superior ..	22
2.2 Actores	23
2.2.1 Sector trabajo:	24
2.2.2 Sector educación:	26
2.2.3 Sector competitividad	27
2.3 Documentos Conpes: instrumento de orientación y coordinación de los actores para las políticas de FpT	27
2.3.1 Conpes 2945 de 1997	29
2.3.2 Conpes 81 en 2004	30
2.3.3 Conpes 3527 de 2008 (Competitividad)	30
2.3.4 Conpes 3674 de 2010 (vigente):	31
3. Los sistemas de información ocupacional en el mundo y su diagnóstico en Colombia	34
3.1 Los sistemas de información ocupacional como factor de éxito para orientar la pertinencia de los programas de FpT	34
3.2 Diagnóstico de los sistemas de información ocupacionales para la pertinencia de la FpT en Colombia	39
3.2.1 Proceso de generación de información y conformación de un sistema de información para la pertinencia de la FpT	40
4. Resultados de la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la FpT en el primer nivel de análisis.	44
4.1 Nivel de liderazgo	47
4.1.1 Capacidad presupuestal	47
4.1.2 Estabilidad organizacional	51
4.1.3 Rotación de directivos	54
4.1.4 Relevancia de la FpT dentro de la organización	56

5. Resultados de la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la FpT en el segundo y tercer nivel de análisis.....	64
5.1 Ambigüedad de objetivos.....	64
5.1.1 Claridad del marco legal general de la FpT.....	65
5.1.2 Claridad de los objetivos de cada una de las organizaciones y la relevancia de la FpT y la gestión de sistemas de información.	67
5.2 Dificultad en el proceso de generación e integración de información para el sistema de información a nivel ocupacional	76
5.2.1 Representatividad de las operaciones estadísticas y protocolos para entregar y compartir información entre los observatorios	77
5.2.2 Uso y estandarización de una clasificación ocupacional	81
6. Conclusiones y recomendaciones	84
7. Bibliografía	91
8. Anexos	94
Anexo 1. Principales características de las operaciones estadísticas que generan información sistemática del mercado laboral en Colombia.....	94
Anexo 2. Sistematización de entrevistas semiestructuradas.....	94

Índice de Tablas

Tabla 1. Cronología del marco legal	17
Tabla 2. Cronología de los Conpes de FpT	29
Tabla 3. Cronología de los Conpes de competitividad.....	29
Tabla 4. Cargo, área y perfil de los actores entrevistados por cada sector*	46
Tabla 5. Consolidado de las valoraciones de los indicadores de nivel de liderazgo	62
Tabla 6. Consolidado de las valoraciones de los indicadores de ambigüedad de objetivos.....	75
Tabla 7. Consolidado de las valoraciones de los indicadores de dificultad en el proceso de generación e integración de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional por observatorios.	83
Tabla 8. Aspectos a resaltar de las valoraciones de los indicadores de nivel de liderazgo.	85
Tabla 9. Aspectos a resaltar de las valoraciones de los indicadores de ambigüedad de objetivos....	88
Tabla 10. Aspectos a resaltar de las valoraciones de los indicadores del proceso de generación e integración de información.....	90

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Estructura de la oferta de formación profesional técnica en el sistema de formación de capital humano en Colombia.....	19
Gráfico 2. Oferta y cobertura de matrícula de programas de FpT. 2017.....	21
Gráfico 3. Distribución de la matrícula en educación superior por nivel educativos. 2017*	22
Gráfico 4. Actores de gobierno involucrados en la política de pertinencia de la FpT	24
Gráfico 5. Sistema integrado de información para la pertinencia	37
Gráfico 6. Desagregación de actores por sector, direcciones, observatorios y departamento de estadística.	68

Introducción

En los últimos 5 años **los indicadores de oferta en el mercado laboral colombiano señalan tasas de desempleo de alrededor del 9%**, una de las más altas de América Latina y el Caribe junto con Brasil y Argentina. Adicionalmente cerca del 22% de los jóvenes ni estudian ni trabajan, superando el promedio latinoamericano; y el subempleo¹ afecta a más del 30 % de la población ocupada. Estos indicadores se agudizan si se analizan a nivel regional o por género.

Desde la **perspectiva de la demanda laboral**, es decir, desde el sector productivo (pequeñas, medianas y grandes empresas²), los resultados más recientes para Colombia indican que la productividad laboral ha crecido a un ritmo lento en comparación con el estándar de la región³. El 45% de las empresas colombianas consideró la mano de obra con una formación inadecuada como uno de sus principales obstáculos para su adecuado funcionamiento; un porcentaje mayor al de Chile (41%), México (31%) y el promedio de América Latina y el Caribe (34%)⁴ y **una de cada tres empresas no logra llenar sus vacantes debido a la falta de habilidades de los candidatos especialmente en áreas técnicas y tecnológicas.**⁵

Hoy en día, la oferta formativa profesional se caracteriza por una multiplicidad de programas que se concentra en áreas de desempeño tradicionales como Ventas y servicios (28%), Finanzas y administración (25%), documentación y registro de operaciones contables (15%). Estas áreas que no requieren una inversión considerable en tecnología e infraestructura y menos del 6% de esta oferta formativa está asociada a algún proceso o certificado de calidad (Conpes 3674).

¹ De acuerdo al DANE, las condiciones de Subempleo que son encontradas la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH son: *Subempleo por condiciones de empleo inadecuado o por competencias o Subempleo por ingresos*, es decir, las personas ocupadas que cambian su empleo actual con el fin de mejorar sus ingresos. (Metodología de la Gran Encuesta de Hogares, 2012)

² Las Medianas y pequeñas empresas generan alrededor de 67% del empleo y aportan 28% del Producto Interno Bruto (PIB)⁷. Fuente revista Dinero 4/14/2016 <https://www.dinero.com/edicion-impres/pymes/articulo/evolucion-y-situacion-actual-de-las-mipymes-en-colombia/222395>

³En el periodo de 1990 a 2013, el PIB por trabajador en Colombia se incrementó tan sólo en 13 puntos porcentuales. Esto contrasta con los casos de países como Chile, Perú y Brasil, donde la productividad laboral creció en 91, 59 y 30 puntos porcentuales, respectivamente. En Ecuador, el crecimiento en productividad (20 puntos porcentuales) también fue muy lento, pero mayor que el de Colombia.

⁴ Banco Mundial 2015 <http://espanol.enterprisesurveys.org/data/exploreconomies/2010/colombia>.

⁵ Informe del Manpower Talent Shortage Survey, 2013.

Lo anterior pone de manifiesto **la falta de pertinencia de los programas de formación especialmente en el campo técnico y tecnológico, entendido como la falta del ajuste de los contenidos formativos (programas de formación) a las necesidades del sector productivo** y a las prioridades de desarrollo económico del país.

El gobierno ofrece, financia y regula la formación profesional técnica - FpT. Colombia es uno de los países que más invierten en formación profesional técnica, en 2017 la inversión pública asociada a formación profesional fue cerca de 3,2 billones de pesos (aprox. 1.150 millones de dólares), un presupuesto considerable si se compara con el destinado a la educación superior (principalmente pregrados y posgrados) que en 2017 estuvo alrededor de 3,5 billones de pesos (aprox. 1.300 millones de dólares) correspondientes al 19% del presupuesto proveniente de las transferencias de la nación destinado a educación.

El principal oferente público de Formación profesional Técnica – FpT es el Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena, esta entidad surge desde los 50s adscrita al Ministerio de trabajo con autonomía presupuestal y administrativa y atiende alrededor del 70% de la población matriculada en FpT en todo el país⁶. En 2017 registró una matrícula de alrededor de 500 mil personas en programas de técnicos y tecnológicos y cerca de 7 millones de personas en programas de formación complementaria. De otro lado, la oferta privada de formación la conformaron un total de 3.290 instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano con alrededor 400 mil personas registradas en formación técnico laboral⁷.

La FpT se caracteriza por involucrar la coordinación de múltiples actores y sectores como educación, trabajo y competitividad y por su naturaleza requiere de constantes actualizaciones, flexibilidad y rapidez en su implementación y contenidos. De acuerdo a la experiencia internacional, estas características sumadas a limitaciones de representatividad de los enfoques cualitativos hacen de un **Sistema de información⁸ de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional (inteligencia de mercado laboral) un factor de éxito para la pertinencia de los programas de FpT.**

En este sentido, esta investigación exhibe un panorama de cerca de tres décadas de modificaciones al marco legal de la FpT y la expedición de tres documentos del Consejo Nacional de Política

⁶ Sus centros de formación están ubicados en las principales ciudades y áreas metropolitanas y debido a estrategias de cobertura alternativas como aulas móviles, su formación llega a zonas apartadas del país, como municipios y corregimientos.

⁷ Sistema de Información de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano - SIET – Ministerio de educación Nacional de Colombia 2016.

⁸ Sistema de información conjunto de elementos integrados e interrelacionados orientados al tratamiento y administración de datos para distribuir y transmitir información para la toma de decisiones en una organización en función de sus objetivos

Económica y Social - Conpes (la máxima autoridad de planeación del país) con los lineamientos para la coordinación institucional principalmente entre el Ministerio de educación, Ministerio de trabajo y Ministerio de industria y comercio⁹ para la implementación de la política de pertinencia de la FpT y la gestión del sistema de información ocupacional requerido lograrla. **No obstante, al día de hoy persiste la falta de pertinencia y la ausencia de un sistema de información ocupacional integrado.**

Colombia ha avanzado en la consolidación de instrumentos para la recolección y procesamiento de información de oferta y demanda laboral a nivel de ocupaciones, de hecho, hoy en día cuenta con múltiples observatorios que proveen este tipo de información de forma sistemática: i) el Observatorio de Educación del Ministerio de educación el cual se encarga de hacer seguimiento laboral a los egresados de educación superior ii) el Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo¹⁰ del Ministerio de trabajo que mide el número de personas que buscan empleo y las vacantes de las empresas y iii) el Observatorio laboral y ocupacional del Sena que mide la tendencia de las ocupaciones. No obstante, **cada Observatorio trabaja de forma aislada, con metodologías y procedimientos que no son claros, ni estandarizados y que no proporcionan información útil, representativa, ni integrable para conformar un sistema integrado de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional requerido para orientar la pertinencia de los programas de formación.**

La política de FpT en Colombia se caracteriza porque involucra múltiples actores con diferencias considerables de poder e intereses tanto entre como intra sectorialmente, de esta forma existe un Ministerio de trabajo establecido formalmente como el líder del sector trabajo y la FpT, pero que resulta débil presupuestal y técnicamente frente a su entidad adscrita Sena. De otro lado, un Ministerio de educación interesado únicamente en un fragmento de la FpT y el creciente interés del Ministerio de industria y comercio en la pertinencia de la FpT. Los criterios de desempeño establecidos en el marco legal que miden el cumplimiento de las metas del sector trabajo, educación y competitividad, así como los intereses personales o particulares de los sujetos dentro de las organizaciones que lo componen no convergen a la cooperación o acción colectiva de los actores para

⁹ El nombre completo es Ministerio de Industria comercio y Turismo, sin embargo, para facilitar la lectura en adelante se abreviará su nombre a Ministerio de industria y comercio.

¹⁰ El nombre completo es la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, sin embargo, para facilitar la lectura en adelante se abreviará su nombre a Unidad de Empleo.

alcanzar los objetivos de pertinencia y gestión del sistema de información ocupacional que se requerido para lograrla.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde una perspectiva teórica del neoinstitucionalismo económico, que pone foco a las reglas de juego, los incentivos y los mecanismos de acción colectiva desde un modelo de racionalidad limitada, **la hipótesis de esta investigación señala que el conjunto de reglas formales (marco legal) e informales (intereses, hábitos, rutinas), es decir, el Marco Institucional existente no crea las condiciones o los incentivos requeridos para la acción colectiva y coordinada de los dependencias de gobierno responsables de lograr los objetivos de pertinencia de la FpT y específicamente para integrar e implementar el sistema de información a nivel ocupacional requerido para lograrla.**

En consecuencia, la pregunta de investigación es: **¿Cuáles son las características específicas de este Marco institucional que provocan la falta de acción conjunta y coordinada de las dependencias de gobierno responsables de la gestión e integración del sistema de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional requerido para la pertinencia de la FpT?**

Partiendo del diagnóstico de la FpT en Colombia, el marco conceptual utilizado y estrategias heurísticas de análisis, estos aspectos específicos del Marco Institucional se insertan en 3 niveles de análisis el primero a nivel ministerial (ministros y viceministros) y corresponde al liderazgo, el segundo a nivel de las direcciones (directores y coordinadores de área) y corresponde a la ambigüedad en los objetivos, en tercero a nivel de los actores en los observatorios (actores en las áreas operativas) y corresponde a los procesos de generación e integración de información a un sistema ocupacional (responde a cómo hacer para implementar los sistemas de información para la pertinencia de la FpT).

La comprobación de esta hipótesis se realizó con base en información proviene de la revisión de literatura especializada nacional e internacional, documentos de gobierno y marco normativo; así como el análisis de ocho entrevistas semiestructuradas¹¹ efectuadas a un experto nacional en FpT y a directores, exdirectores y coordinadores de área de las principales organizaciones que intervienen en la política de pertinencia y la gestión del sistema de información ocupacional.

¹¹ Se utiliza entrevista semiestructurada, ya que se trata de funcionarios de alto nivel o expertos en el tema con los que se disponía de una sola oportunidad y poco tiempo para ser entrevistados. (Vela Peón, Fortino, 2004)

El primer capítulo contiene la descripción detallada del problema público: la falta de pertinencia de los programas de formación tras tres décadas de acciones de gobierno, y detalla la hipótesis y pregunta de investigación; así como las variables y su operacionalización en el marco de la perspectiva teórica neoinstitucionalista. El segundo capítulo contiene el diagnóstico del marco legal de la FpT, los actores que involucra y Conpes relacionados con la FpT. El tercer capítulo describe la importancia de los sistemas integrados de información como factor clave para cerrar la brecha de pertinencia de los programas de formación y presenta el diagnóstico de estos sistemas en Colombia a partir de los resultados de las operaciones estadísticas de los observatorios. Los capítulos cuatro y cinco contienen los resultados de la investigación, es decir, presenta las valoraciones a cada uno de los indicadores seleccionados para explicar la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la FpT en los tres niveles de análisis, a partir de la información documental y el análisis de las entrevistas semiestructuradas. Los resultados a nivel de liderazgo se presentan en el capítulo 4 y el capítulo 5 presenta los resultados en cuanto a ambigüedad de objetivos y procesos.

De manera general, los hallazgos señalan que, si bien el Ministerio del trabajo es el líder formal de la FpT, como resultado de esta investigación, esta entidad obtiene valoraciones deficientes en todos los indicadores para la medición del nivel real de liderazgo. En cuanto a ambigüedad de objetivos se resalta la ausencia de una definición clara y concisa de la FpT y del Sistema de FpT en el marco legal general educativo, así como, la ausencia de un lenguaje común entre sectores que dificulta la comunicación entre actores. Esta ambigüedad de objetivos también se manifiesta en la falta de claridad y coherencia de los objetivos de FpT y generación de información entre las organizaciones que se contraponen a los intereses de algunas de las organizaciones. Finalmente, esto desemboca en dificultad en los procesos para generación e integración de información a un sistema de información a nivel ocupacional para la pertinencia que se manifiestan en falta de representatividad de la información asociadas a la ausencia de protocolos u obligatoriedad para compartir información entre los observatorios y la falta de interés de los actores para estandarizar y utilizar un solo catálogo de ocupaciones, requisito fundamental para la integración de la información un gran sistema de información ocupacional para la pertinencia de la FpT.

El capítulo 6 realiza una lectura global de las relaciones encontradas en cada uno de los niveles de análisis y presenta algunas recomendaciones que permitirían cambios favorables en el marco institucional para la acción conjunta y coordinada de los actores en torno a la pertinencia de la FpT y los sistemas de información ocupacionales. Estas recomendaciones apuntan a un nuevo arreglo institucional liderado por el sector competitividad que debería promover un nuevo Conpes y efectuar

los cambios requeridos en el marco legal. Es necesario garantizar la cooperación y acción conjunta del Sena para lograr los avances requeridos, dadas las características de esta entidad, el nuevo arreglo institucional debería efectuar las modificaciones al marco legal y los procesos por etapas, inicialmente alineándose y adaptándose a la estructura legal y funcionamiento del Sena para garantizar su participación y cooperación en las acciones en torno a la pertinencia y el sistema de información de FpT y posteriores junto con la asesoría de organismo internacionales y organismos estadístico y de planeación técnicos a nivel nacional actualizar y renovar el marco legal y los procesos (principalmente la clasificación de ocupaciones) para la pertinencia de la FpT.

1. Problema público: falta de pertinencia de los programas de FpT tras tres décadas de acciones de gobierno

Los 90s marcan un hito en la política económica colombiana, ya que en este período se dio inicio al proceso de apertura económica en el país, que implicó la modernización del sector productivo, innovación tecnológica y automatización de la producción¹². Desde este periodo, la FpT cobró especial relevancia para el gobierno como instrumento para lograr objetivos económicos de productividad y competitividad, así como objetivos sociales de empleo y cohesión social.

En este sentido, desde los 90s la formación profesional entró en la agenda pública

- i) Modificando rápidamente el marco legal para definir su papel y alcance en el sistema educativo (Constitución 1991 - Art 54 y 67, Ley 115/94; Ley 749/02; Ley 119/94, Decreto 249/04, Ley 1064/06, Decreto 2020/06)
- ii) Generando cambios en la estructura de las organizaciones de los múltiples sectores que involucra: tradicionalmente al sector trabajo (compuesto por el Ministerio de trabajo – Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena y la Unidad de Empleo). Sector educación (Ministerio de educación) y desde los 2000 el sector competitividad (Ministerio de industria y comercio).
- iii) Siendo el tema central de 3 de los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES, que constituyen la máxima autoridad nacional de planeación en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Conpes 2947/97, Conpes 81/04, Conpes 3674/10 (vigente) estos documentos contienen lineamientos, recomendaciones y estrategias de coordinación institucional de los actores gubernamentales involucrados en torno a la pertinencia de la FpT el desarrollo del capital humano y la competitividad.

No obstante, a pesar de estas acciones gubernamentales y recomendaciones de los CONPES, después de cerca de tres décadas persiste la falta de pertinencia de los programas de FpT.

Teniendo en cuenta que la FpT por su naturaleza se relaciona con entornos laborales, productivos y tecnológicos que mutan permanentemente y por lo tanto, requiere de constantes actualizaciones,

¹² Además de cambios estructurales del Estado como una nueva constitución política (1991)

flexibilidad y rapidez en su implementación y contenidos y además involucra la coordinación de múltiples sectores como educación, trabajo y competitividad, la experiencia internacional señala como factor clave para la pertinencia de los programas de FpT, contar con un Sistema de Información¹³ de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional que permita responder preguntas como: ¿en qué sectores y ocupaciones va a crecer el empleo? ¿qué requisitos se exigirán? y ¿Qué pasa con las necesidades de actualización de competencias o habilidades? Esta información orientará las acciones de empleadores, personas que buscan empleo, instituciones de formación y gobierno.

En este sentido, la falta de pertinencia se explica a partir de esta falta de un sistema de información ocupacionales con las características requeridas para su adecuado funcionamiento (inteligencia de mercado laboral). Si bien Colombia ha avanzado en la consolidación de los instrumentos para la recolección y procesamiento de información de oferta y demanda laboral a nivel de ocupaciones, hoy en día cuenta con una multiplicidad de observatorios que proveen información sistemática de la educación y las ocupaciones i) el Observatorio de Educación del Ministerio de educación encargado de hacer seguimiento laboral a los egresados de educación superior ii) el Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo del Ministerio de trabajo que mide el número de personas que buscan empleo y las vacantes de las empresas y iii) el Observatorio laboral y ocupacional del Sena que mide la tendencia de las ocupaciones.

No obstante, cada entidad trabaja aislada con metodologías y procedimientos que no son claros ni estandarizados que no proporcionan información representativa, útil e integrable para conformar un sistema de información requerido para la pertinencia de los programas de formación.

En este sentido, esta investigación exhibe un panorama de cerca de 3 décadas de modificaciones al marco legal educativo, múltiples actores, así como la expedición de 3 documentos Conpes (Conpes 2947/97, Conpes 81/04, Conpes 3674/10 vigente) que proveen los lineamientos para la coordinación institucional en torno a la FpT y capital humano y efectúan las recomendaciones para la gestión y puesta en marcha de un sistema de información ocupacional requerido para la pertinencia de la FpT. **No obstante, al día de hoy persiste la falta de pertinencia y hay una ausencia de sistema de información ocupacional integrado requerido para alcanzarla.**

La política de FpT involucra múltiples actores con diferencias considerables de poder e intereses tanto entre como intra sectorialmente, de esta forma existe un Ministerio de trabajo establecido formalmente como el líder del sector trabajo y la FpT, pero que resulta débil presupuestal y

¹³ Sistema de información conjunto de elementos integrados e interrelacionados orientados al tratamiento y administración de datos para distribuir y transmitir información para la toma de decisiones en una organización en función de sus objetivos.

técnicamente frente a su entidad adscrita Sena que surge desde los 50s con un presupuesto proveniente de los ingresos parafiscales y con autonomía administrativa y financiera. De otro lado, un Ministerio de educación interesado únicamente en un fragmento de la FpT y el creciente interés del Ministerio de industria y comercio en la pertinencia de la FpT. Los criterios de desempeño establecidos en el marco legal que miden el cumplimiento de las metas del sector educación y competitividad, así como los intereses personales o particulares de los sujetos dentro de las organizaciones que lo componen no convergen a la cooperación o acción colectiva de los actores para alcanzar los objetivos de pertinencia y la gestión del sistema de información ocupacional requerido para lograrla.

Teniendo en cuenta lo anterior, para analizar este problema, **esta investigación se inserta en la vertiente económica de la teoría neoinstitucional**, se trata de un trabajo teórico transdisciplinar¹⁴ que pone foco a las reglas de juego, los incentivos y los mecanismos de acción colectiva desde un modelo de racionalidad limitada, es decir, en el cual los sujetos dentro de las organizaciones toman decisiones sobre los cursos de acción a seguir en función de la maximización de intereses y metas, teniendo en cuenta factores como las reglas formales (establecidas en el marco legal) como informales (intereses, hábitos, rutinas), como determinantes de sus preferencias y por lo tanto de los resultados de su acción para explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional (Rivas, 2003, p.42)

Desde la perspectiva económica del neoinstitucionalismo, la hipótesis de esta investigación señala de manera general que el conjunto de reglas formales e informales, es decir, el Marco Institucional – MI no crea las condiciones o los incentivos requeridos para la acción colectiva de las organizaciones (y los sujetos en las organizaciones) responsables de lograr los objetivos de pertinencia de la FpT y específicamente para integrar e implementar el sistema de información ocupacional requerido para lograrla.

Desde una aproximación deductiva, la pregunta de investigación es **¿Cuáles son las características específicas de este Marco Institucional – MI que provocan la falta de acción conjunta y coordinada de las dependencias de gobierno responsables de la gestión e integración de los sistemas de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional requeridos para la pertinencia de la FpT?**

¹⁴ Involucra la economía, sociología, la historia y la ciencia política Véanse los trabajos de James March y Johan Olsen, 1997; Douglas North, 1993; Peter Hall y Rosemary Taylor, 1996; Colin Hay, 1997; Ira Cohen, 1996; T. A. Koeble, 1995, entre los más destacados (Rivas, 2003, p. 38)

Partiendo del diagnóstico de la FpT en Colombia y el marco conceptual utilizado y estrategias heurísticas de análisis, los aspectos específicos del MI que provocan la falta de acción conjunta y coordinada de los Ministerios y entidades responsables de la gestión del sistema de información de demanda y oferta laboral a nivel ocupacional para la pertinencia se insertan en 3 niveles de análisis el primero a nivel directivo por lo tanto se asocia al liderazgo, en segundo lugar, a los objetivos funcionales por lo tanto se asocia a directivos dentro de las organizaciones. En tercer lugar, a los procesos, es decir se asocia a los actores en las áreas operativas es decir en los observatorios encargados de la generación de información para el sistema de información ocupacional.

i) Nivel de liderazgo.

A partir del diagnóstico de esta investigación, si bien existen múltiples actores involucrados y con múltiples intereses, formalmente hay un líder o cabeza de sector que es el Ministerio de trabajo, que se encarga de dirigir y dar los lineamientos para la implementación de las acciones para la pertinencia. De otro lado, de acuerdo al Conpes 3674 (vigente) esta es la entidad que debe liderar el Conpes y presidir la Comisión que lo implementa¹⁵. No obstante, a pesar de ser el Ministerio de trabajo el líder formal, el Sena su entidad adscrita con autonomía presupuestal y administrativa y con un presupuesto muy alto resulta ser presupuestalmente más grande y poderosa.

Teniendo en cuenta la perspectiva teórica de liderazgo de Selznick (1957) y el diagnóstico de los actores involucrados en la política de pertinencia de la FpT, esta investigación define liderazgo como la capacidad organizacional para diseñar e implementar una política para la pertinencia de la FpT. Esta capacidad organizacional se entiende por un lado como los medios técnicos y financieros y de otro lado como las capacidades directivas para motivar y orientar a los actores involucrados hacia los objetivos de pertinencia de la FpT, específicamente hacia la integración e implementación de un sistema de información de demanda y oferta laboral a nivel ocupacional.

A partir de estas dos dimensiones del liderazgo (técnico financieras y de intereses) su medición se realiza a partir de los siguientes indicadores:

- Capacidad presupuestal de los actores
- Estabilidad de la estructura organizacional,

¹⁵ Comisión Interinstitucional para la Estrategia de Recurso Humano - CIGERH que constituye la instancia de concertación y articulación institucional para la implementación de la política de pertinencia y el sistema de información ocupacional requerido.

- Rotación de personal directivo
- Relevancia o importancia de la FpT dentro de cada organización

ii) **Ambigüedad en objetivos ¿Qué hacer?**

Los objetivos formales establecen de forma escrita los roles que desempeñan los distintos actores involucrados en la política de pertinencia para la toma de decisiones y «enuncian» límites, la «exigencia» de resultados y el «cumplimiento» de una instrucción (Ostrom, 2000, p. 93-102). Los objetivos de cada organización determinan los criterios de desempeño o los parámetros por los cuales se mide la gestión de cada organización y proporcionan el marco de los incentivos de cada actor dentro la organización para alcanzar la pertinencia de la FpT y específicamente lograr la coordinación de los actores para la creación e integración de un Sistema integrado de información ocupacional.

En el campo de esta investigación los objetivos formales corresponden a las leyes que definen y rigen la política de formación profesional técnica, Ley General de educación: Ley 115/94; Ley 749/02, Decreto 249 de 2004¹⁶ y los Decretos para la estructura de las organizaciones y sus modificaciones en el tiempo,

La ambigüedad de objetivos se refiere la falta de la claridad y coherencia de los objetivos formales y las diferencias existentes entre los objetivos formales y no formales de los participantes.

Teniendo en cuenta estas definiciones y el diagnóstico de los objetivos de los actores involucrados en la política de pertinencia de la FpT, esta investigación se aproxima a la medición de la ambigüedad de los objetivos a partir del análisis de los siguientes indicadores:

- la claridad y consistencia del marco legal general de la FpT
- la claridad y consistencia de los objetivos funcionales de las organizaciones, con énfasis en la generación de información, los observatorios y las operaciones estadísticas
- interés en el cumplimiento de las funciones y gestión de un sistema de información ocupacional.

¹⁶ Con este decreto se modifica la estructura organizacional del SENA y se crea una nueva Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

iv) Dificultad en procesos - ¿Cómo hacerlo?

Bardach (1978) establece que el proceso de implementación es un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular. En este sentido el proceso de implementación se refiere a la interrelación de los actores para la generación e integración de la información a un sistema de información para la pertinencia de la FpT. Es decir, responde al ¿Cómo los actores dentro de cada observatorio generan e integran la información a un sistema de información?

Cada observatorio cuenta con una operación estadística, que recolecta y produce sistemáticamente información para la conforman las bases de datos de oferta y demanda laboral. Estas operaciones estadísticas constituyen la unidad de análisis para analizar los procesos de generación e integración de información dentro de cada observatorio.

En la medida en que los procesos sean claros y faciliten la interrelación de los actores contribuirán a la acción conjunta y coordinada de los actores (todos los observatorios) para generar información y conformar un gran sistema de información ocupacional para la pertinencia de la FpT. En este sentido, la aproximación a la medición de la dificultad en estos procesos se realizará a partir de la medición de los siguientes indicadores:

- Representatividad de las operaciones estadísticas de los observatorios
- Nivel de desagregación de la información que publica
- Protocolos para entregar y compartir información.
- Estandarización de una clasificación ocupacional

2. La Formación profesional Técnica en el Sistema educativo colombiano

Este capítulo describe el marco legal de la FpT, los actores involucrados y los Conpes relacionados a la pertinencia de la FpT, que proporciona los lineamientos y recomendaciones en torno a la pertinencia de la FpT y la gestión de los sistemas de información ocupacional.

2.1 Marco legal

El marco legal (Leyes, decretos, acuerdos) hace parte de las reglas formales que alteran el comportamiento de los actores involucrados y establece los incentivos que facilitan o no su acción colectiva para la pertinencia de la FpT y la gestión e implementación de un sistema de información de demanda y oferta laboral ocupacional requerido para lograrla.

Esta sección describe por un lado los principales elementos del marco legal y el alcance poblacional de esta normatividad a partir de estadísticas de cobertura en matrícula y territorial.

A nivel constitucional, el derecho fundamental a la educación queda consignado en el artículo 67 de constitución de 1991. La tabla 1 muestra la cronología de los principales elementos del marco legal y se sus principales características se describen en esta sección.

Tabla 1. Cronología del marco legal

Año	Nombre	
1994	Ley 115	Por la cual se expide la Ley general de educación
1994	Ley 119	Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de aprendizaje Sena
2002	Ley 749	Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.
2004	Decreto 249	Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena
2006	Ley 1064	Por la cual se establece el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano.
2006	Decreto 2020	Por el cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo,

Fuente: elaboración propia

A continuación, se mostrará como estos elementos del marco legal dan forma a la FpT, se relacionan y evolucionan, partiendo de la ley general de educación.

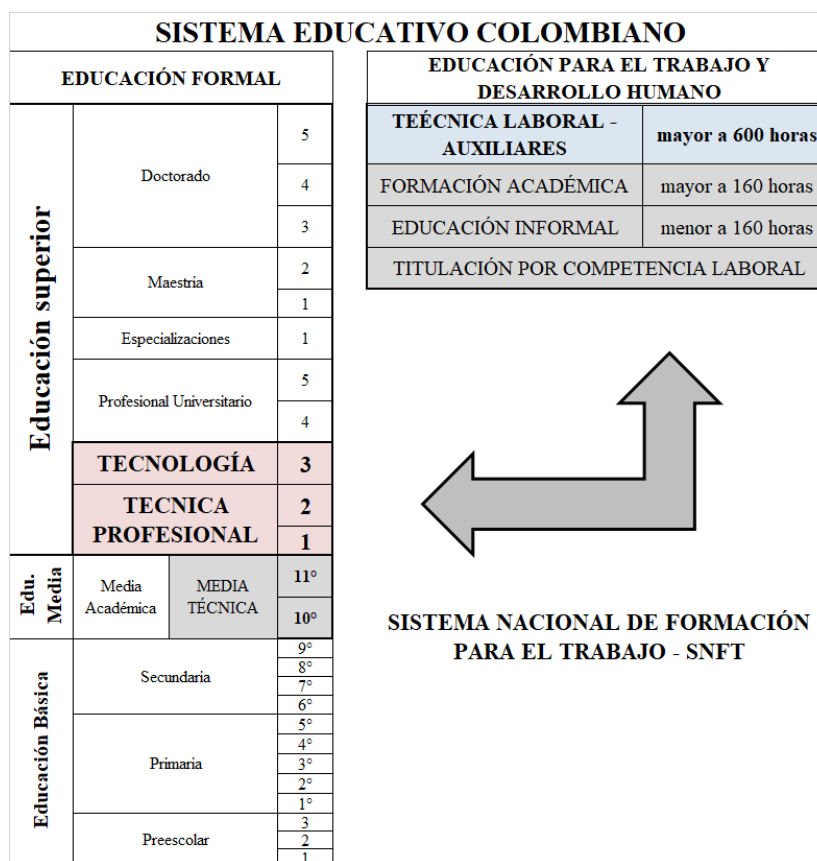
2.1.1 la FpT en la estructura del Sistema educativo colombiano

La Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación regula la prestación del Servicio Público de la Educación, en primer lugar, define el papel de la FpT dentro del sistema educativo, las categorías que la conforman y determina quien ofrece financiamiento y regula la FpT. De acuerdo a lo establecido en esta Ley el sistema educativo se divide en dos grandes categorías: educación formal e informal, esta última categoría fue modificada con la Ley 1064/06 y tomó el nombre de educación para el trabajo y desarrollo humano como se muestra a continuación:

- ✓ **Educación formal**, es decir, aquella que se imparte en una secuencia regular de ciclos lectivos, conducente a grados y títulos. Básicamente se trata de la educación preescolar, básica, media y superior (los programas de FpT que conducen a grados de Técnico profesional y Tecnólogos hacen parte de esta subcategoría como se muestra en el Gráfico 1).
- ✓ **Educación para el trabajo y desarrollo humano**, cuyo objetivo es complementar, actualizar o suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al niveles y grados. Todos los programas ofrecidos en el marco de esta educación hacen parte de la FpT.

La oferta de programas de FpT que hace parte de estas dos categorías, se muestran sombreadas en la Grafica 1. No obstante, se resalta en mayúscula las categorías de educación más relevantes para esta investigación, se trata de los tecnólogos y técnicos profesionales de la educación superior y los técnicos laborales y auxiliares de la Educación para el trabajo y desarrollo humano. Esta formación tiene una duración entre 1 y 3 años y tiene mayor impacto en la empleabilidad y especialmente de jóvenes.

Gráfico 1. Estructura de la oferta de formación profesional técnica en el sistema de formación de capital humano en Colombia



Fuente: MEN, Sena, Departamento Nacional de Planeación - DNP. Elaboración propia

En Colombia la definición de formación profesional se desarrolló según la recomendación 057 de 1939 de la Organización Internacional del trabajo (OIT)¹⁷ y se define como “el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales referidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva” (Decreto 2020 de 2006).

Como se observa en el Gráfico 1, la FpT es compleja de entender dentro del sistema educativo, ya que su oferta es muy diversa y está dispersa en múltiples categorías dentro del sistema educativo. Si

¹⁷ Según la recomendación 057 de 1939 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) la formación profesional designa todos los modos de formación que permitan adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya se proporcione esta formación en la escuela o en el lugar de trabajo y la recomendación 117 de 1962 define la formación como un medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus intereses y a los de la comunidad. (Cinterfor OIT, 2006)

bien este decreto define qué es la FpT, no existe en el marco normativo una definición clara y concreta del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia, que permita entender y relacionar todas estas categorías de FpT dispersas en el sistema educativo.

A esta complejidad se le suma que con la expedición de la ley 119 de 1994, se establecieron nuevas categorías de FpT para uso exclusivo del Sena, diferentes a las establecidas en la Ley General de Educación¹⁸.

2.1.2 Criterios de financiamiento de la FpT

La ley 115/94 define que:

- ✓ **El Ministerio de educación Nacional se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación** – PGN provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP¹⁹ y regula la formación que no sea Sena.

- ✓ Por su parte, **la formación Sena se financia con recursos provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad y las contribuciones del 1%** asociadas a la nómina de las sociedades y personas jurídicas no declarantes del impuesto sobre la renta²⁰. Regulación la realiza SENA bajo lineamientos del ministerio cabeza de sector (Ministerio del trabajo).

¹⁸ De esta forma, la formación que imparte Sena es “Formación profesional integral” y sus categorías corresponden a formación titulada y complementaria que en cierta medida corresponde a las categorías establecidas en la Ley 115 de educación formal y educación para el trabajo y desarrollo humano.

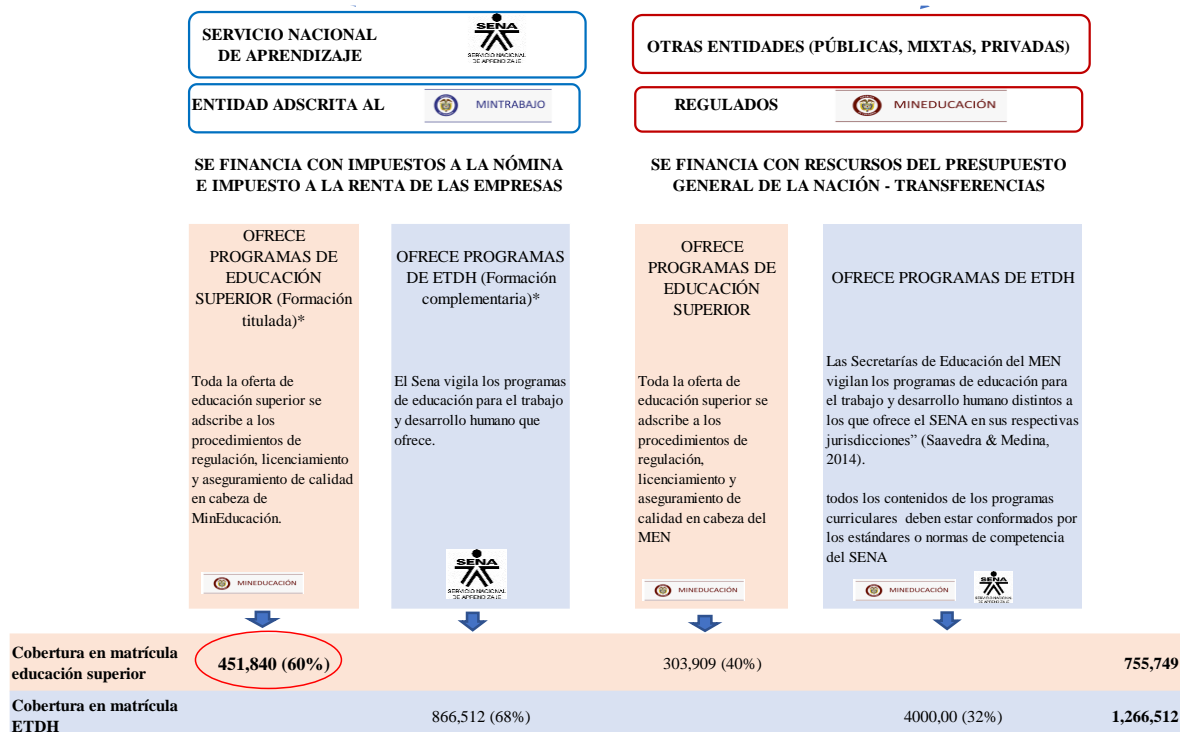
¹⁹ El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

²⁰ Desde 1957, el Sena fue un establecimiento público financiado exclusivamente con recursos de los empleadores del 1% asociado a la nómina de los trabajadores. Mediante los decretos 850 del 25 de abril y el 939 del 10 de mayo del 2013, el Ministerio de Hacienda sustituyó los ingresos del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, que se generaban de contribuciones parafiscales, por los del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para Equidad – CREE. La sustitución de la fuente de los recursos, previstos en la Ley 1593 de 2012, se da por el desmonte anticipado de los parafiscales para la entrada en vigencia del CREE, a partir de este año se gravan las utilidades de las empresas con el 8%. De éste porcentaje se destinarán 1,4 puntos para el SENA. Estas medidas, según el Gobierno Nacional, fueron tomadas para que el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tuvieran recursos garantizados a través de un impuesto con destinación específica por ley. (Gonzalez, Shaddy, 2012).

2.1.3 Instituciones oferentes de FpT

El Gráfico 2 muestra las entidades que ofrecen programas de FpT dentro del sistema educativo, quien las regula, cómo se financian y qué tipo de programas ofrece, así como los datos de matrícula en cada categoría para poner en contexto el alcance de cada categoría.

Gráfico 2. Oferta y cobertura de matrícula de programas de FpT. 2017



Fuente: Informe de gestión presupuestal 2017. Presidencia de la república, BIBB. Elaboración propia

*Categorías educativas del Sena

La ley 115 establece que básicamente la oferta de programas de FpT está dividida en dos partes, los programas de FpT son ofrecidos por el Sena (entidad adscrita al Ministerio de trabajo) y los que son ofrecidos fuera de esta entidad por entidades públicas, mixtas y privadas que son reguladas por el Ministerio de educación Nacional.

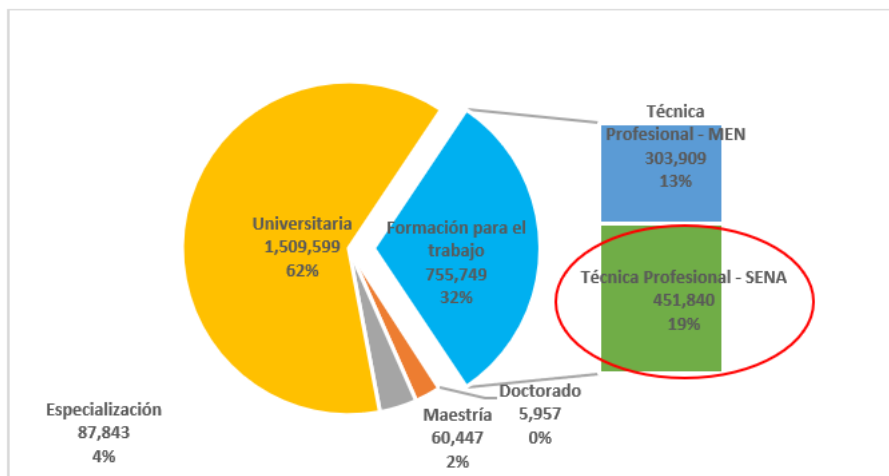
Esto pone en evidencia la coexistencia de dos esquemas de provisión con diferentes marcos regulatorios y mecanismos de financiamiento, que dificulta entender y gestionar la oferta FpT de manera integral.

2.1.4 La contribución de los egresados Sena de FpT a las metas de educación superior

Con la expedición de la Ley 749 de 2002, se permitió que las instituciones de formación profesional ofrecieran y desarrollaran programas de formación hasta el nivel profesional bajo los lineamientos de la educación formal, es decir, fue a partir de este año que Sena impartió formación a nivel profesional.

En este sentido la matrícula en educación superior que atiende el Sena suma a las metas de matrícula de educación superior del Ministerio de educación nacional. De acuerdo a los datos registrados, en 2017 el **Sena contribuyó con el 19% al cumplimiento de las metas de cobertura de educación superior del MEN**, como se muestra en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Distribución de la matrícula en educación superior por nivel educativos. 2017*



Fuente. Elaboración propia. SNIES – Ministerio de educación – Reporte de estadísticas de FpT del BIBB – Sena. Información de matrícula reportada en el proyecto de presupuesto general de la nación 2017 de la Presidencia de la República.

*En los casos en los que no que la información de 2017 no estaba disponible, los valores se estimaron a partir de las proyecciones de información promedio móvil (3) y manteniendo las participaciones de los últimos tres años.

Esto significa que con la expedición de la ley 749 de 2002, el Sena está impartiendo más del 60% de los programas de FpT que hacen parte de la educación superior y esto representan a su vez una contribución a las metas de educación superior del Ministerio de educación (19% en 2017), con recursos que provienen de impuestos a la renta y nómina

Consideraciones de la sección 2.1: marco legal

La FpT en Colombia es muy compleja de entender

- No existe una normatividad clara y concreta que señale claramente qué es el Sistema Nacional de FpT y las relaciones que se dan en su interior, para construirlo y entenderlo se recurre a las definiciones y conceptos contenidos en la Ley 115, sus decretos reglamentarios, los Conpes de capital humano y la revisión de diversos estudios sobre FpT, esto da lugar a múltiples interpretaciones y confusiones.
- De acuerdo a lo establecido en la Ley 115 sobre el financiamiento, regulación y oferta de programas de FpT, es evidente que básicamente coexisten dos sistemas de FpT: uno Sena y otro no Sena (regulado por el Ministerio de educación) y al interior de cada sistema existen múltiples categorías y subcategorías dentro de las cuales se ofertan los programas de formación y que ni siquiera son compatibles entre el Sena y el Ministerio de educación. Nuevamente, esto da lugar a múltiples interpretaciones de la formación para el trabajo y dificulta la entender y gestionar la oferta FpT de manera integral y por lo tanto dificulta la gestión de un sistema de información integrado a altos niveles de desagregación como las ocupaciones.
- Finalmente, al observar la magnitud de la cobertura de matrícula del Sena y el Ministerio de educación, es notable la participación del Sena dentro del Sistema de FpT, esta entidad atiende más del 70% de las personas matriculadas en FpT en todo el país y adicionalmente, desde 2002 con la Ley 749 contribuye con al cumplimiento de las metas de cobertura en educación superior que tiene el Ministerio de educación, en 2017 esta contribución fue del 19%.

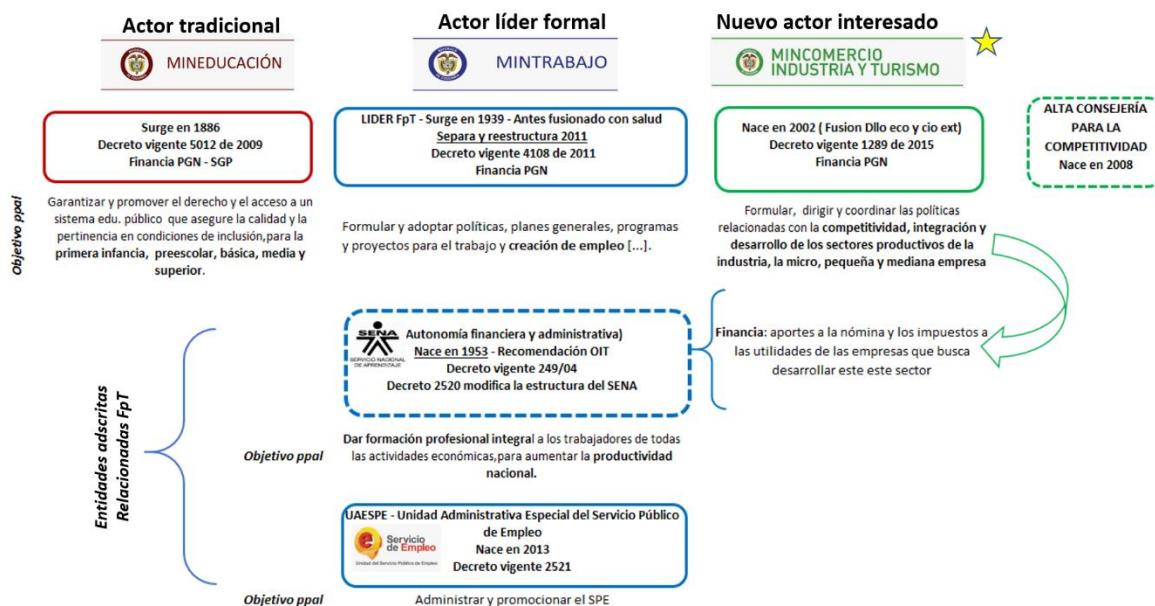
2.2 Actores

La formación para el trabajo tiene por objeto impartir conocimientos teóricos y prácticos asociados a ocupaciones en el mercado laboral, por su naturaleza se relaciona con entornos laborales, productivos y tecnológicos, por lo tanto, involucra una multiplicidad de actores de gobierno: tradicionalmente al sector trabajo (Ministerio de trabajo: Sena y Unidad de Empleo). Sector educación (Ministerio de educación) y recientemente el sector competitividad en Colombia desde el año 2002 se integra a la

política para orientar la pertinencia de los programas de formación el Ministerio de industria y comercio.

La Gráfica 4 permite observar el año de origen, composición y los objetivos de cada sector en el marco de los decretos de estructura organizacional. A continuación, se profundizará en estos aspectos sumado a un análisis de presupuesto y su distribución por sector y entidades.

Gráfico 4. Actores de gobierno involucrados en la política de pertinencia de la FpT



Fuente: Elaboración propia

2.2.1 Sector trabajo:

Ministerio de trabajo, constituye la entidad cabeza de sector trabajo y por lo tanto es el líder formal de la FpT. Se trata de un ministerio reciente resultado de múltiples fusiones y divisiones con el sector salud. Se destaca la fusión con el Ministerio de salud en 2002 en la que recibió el nombre de Ministerio de la Protección Social.

En 2011 a través del decreto 4108 (vigente y por el cual se modifican los objetivos y estructura del Ministerio de trabajo y se integra al sector trabajo – decreto vigente) se reorganiza el sector trabajo separándolo del Ministerio de Salud y Protección Social y resurge el Ministerio de trabajo como la cabeza o líder del sector trabajo, con un enfoque desarrollo económico, productivo y trabajo decente.

Su objetivo principal es la formulación y adopción de las políticas, planes generales, proyectos y programas para la creación de empleo a nivel nacional, formación de trabajadores y pensiones.

Para llevar a cabo sus acciones, el presupuesto general de la nación asignado a este Ministerio en 2017 fue de 33,5 billones de pesos (alrededor de 12mil millones de dólares), de los cuales más del 80% corresponde al pago de pensiones²¹, dejando disponibles únicamente 5,2 billones de pesos (alrededor de 1.800 millones de dólares) para la generación de empleo y formación de trabajadores.

Después del pago de pensiones, la reducción de la tasa de desempleo (mantenerla al orden de un dígito), así como la implementación de acciones para la formalidad laboral hacen parte de los indicadores de gestión de su labor y por lo tanto, estos indicadores representan sus criterios de desempeño. En consecuencia, dentro de su estructura organizacional el Ministerio de trabajo cuenta con:

- **La Dirección de empleo**, la cual con el 83% del presupuesto de inversión del viceministerio de empleo es responsable de las acciones para la generación y formalización de empleo; así como dar lineamientos a la reciente Unidad de Empleo (2013) que se encarga de administración y la promoción del servicio público de empleo. Es de anotar que antes del surgimiento de esta entidad desde 1989 el Servicio Público de Empleo había sido responsabilidad del Sena.
- De otro lado cuenta con **Dirección de FpT**²², se trata de una dirección de reciente creación surge en 2011 con la reestructuración del sector trabajo, como la **encargada de dar lineamientos para La formación para el trabajo, es decir, de dar lineamientos técnicos al Sena** para orientar la prestación de sus servicios y cuenta con un 16% del presupuesto de inversión de este viceministerio²³.

Por su parte, **el Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena** es una entidad adscrita al Ministerio de trabajo que surgió desde los 50s con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa cuyo objetivo es dar formación integral a los trabajadores para aumentar la

²¹ Principalmente al pago de pensiones a cargo del Fondo de pensiones Fopep y Colpensiones. Fuente Anexo al mensaje presidencial proyecto de presupuesto general de la nación. 2017

²² El nombre completo es Dirección de Movilidad y Formación para el trabajo, sin embargo, para facilitar la lectura en adelante se abreviará a la Dirección de FpT.

²³ En 2017 la Dirección de empleo y la Dirección de Movilidad y formación para el trabajo contaron con un presupuesto de inversión de 19.500 millones de pesos distribuidos 87% (17.000 millones de pesos) y 13% restante (2.500 millones de pesos) respectivamente.

productividad nacional, por lo tanto, sus criterios de desempeño están asociados a cobertura de matrícula y territorial. Es el principal oferente de FpT en el país, básicamente atiende el 70% de la matrícula en FpT (cerca de 8 millones de persona).

En 2017 esta entidad registró un presupuesto de 3,2 billones de pesos (1.150 millones de dólares) provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad y las contribuciones del 1% asociadas a la nómina de las sociedades y personas jurídicas no declarantes del impuesto sobre la renta²⁴. En este sentido, presupuestalmente es una entidad casi tan grande como la entidad cabeza de sector.

En resumen, el Ministerio de trabajo es el líder formal del sector trabajo y en consecuencia de la Formación profesional técnica, por lo tanto, el responsable de orientar la política de FpT a nivel nacional y proporcionar lineamientos técnicos para la prestación de la oferta del Sena que además es su entidad adscrita. No obstante, sus metas están enfocadas al pago de pensiones y a la generación de empleo (reducción de la tasa de desempleo) y la Dirección encargada de la FpT es de reciente creación y cuenta con apenas un sexto del presupuesto del viceministerio de empleo para llevar a cabo sus objetivos.

En contraste con el Sena, una entidad antigua, presupuestalmente tan grande como su líder de sector, y que además de que cuenta con recursos provenientes de otras fuentes, tiene autonomía financiera y administrativa. De otro lado, se trata de una entidad con amplia cobertura en matrícula y territorial que la posiciona como una entidad estratégica para la presidencia de la república, de hecho, es el presidente de la república quien elige el director de esta entidad.

2.2.2 Sector educación:

Es uno de los Ministerios más antiguos surge desde 1886 con un enfoque a la educación formal, sus funciones están claramente enfocados a la educación preescolar, básica, media y superior. **Es decir, sus hitos de desempeño se basan en cobertura y calidad de educación superior.**

²⁴ Desde 1957, el Sena fue un establecimiento público financiado exclusivamente con recursos de los empleadores del 1% asociado a la nómina de los trabajadores. Mediante los decretos 850 del 25 de abril y el 939 del 10 de mayo del 2013, el Ministerio de Hacienda sustituyó los ingresos del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, que se generaban de contribuciones parafiscales, por los del Fondo Especial Impuesto sobre la Renta para Equidad – CREE. La sustitución de la fuente de los recursos, previstos en la Ley 1593 de 2012, se da por el desmonte anticipado de los parafiscales para la entrada en vigencia del CREE, a partir de este año se gravan las utilidades de las empresas con el 8%. De este porcentaje se destinarán 1,4 puntos para el SENA. Estas medidas, según el Gobierno Nacional, fueron tomadas para que el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tuvieran recursos garantizados a través de un impuesto con destinación específica por ley. (Gonzalez, Shaddy, 2012).

La inversión en educación superior corresponde a 3,5 billones de pesos (alrededor de 1.300 millones de dólares) que proviene de las transferencias de la nación para atender una matrícula de cerca de 2,4 millones de personas en educación superior, el tamaño de este presupuesto es comparable al del Sena 3.2 billones (alrededor de 1.150 millones de dólares) para atender la población matriculada en FpT.

En suma, se trata de una entidad antigua cuyo enfoque está relacionado con el cumplimiento de sus metas en educación superior.

2.2.3 Sector competitividad

Surge en 2002 de la fusión entre el Ministerio de Desarrollo Económica y el de Comercio exterior, tienen como objetivo primordial desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa.

Su presupuesto total (funcionamiento e inversión) es de 896.000 millones de pesos, muy bajo comparado con el de Ministerio de educación y Ministerio del trabajo. Si bien este sector cuenta con un presupuesto mínimo comparado con el de otros ministerios, el Sena se financia con los aportes a la nómina y los impuestos a las utilidades de las empresas que conforman este sector.

La relevancia de este sector dentro del gobierno se resalta con la creación de la Alta consejería Presidencial para la competitividad en 2005, cuya función es asesorar directamente al Presidente de la República en el seguimiento y ejecución de las políticas relacionadas con el sector privado y en los temas de competitividad; así como efectuar recomendaciones y coordinar a los actores gubernamentales que intervengan en la implementación de la gestión público-privada para la competitividad, ciencia, tecnología e innovación. En este sentido, la creación de este organismo indica que la competitividad resulta prioritaria en la agenda gubernamental²⁵.

2.3 Documentos Conpes: instrumento de orientación y coordinación de los actores para las políticas de FpT

El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación, se desempeña como organismo asesor del

²⁵ Decreto 672 de abril de 2017: “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”

Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Su propósito es coordinar y orientar a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión²⁶.

El Conpes emite recomendaciones y señala el marco general de la estructura de gobierno para la coordinación de los actores, como la creación de misiones, grupos o comisiones para la acción colectiva en cada caso. Sin embargo, no especifica cómo deben actuar los actores dentro de estas estructuras para la acción colectiva. **Es de resaltar que las recomendaciones que contiene no son vinculantes, no obstante, algunas de las recomendaciones están relacionadas directamente a las acciones del plan nacional de desarrollo, lo que permite que en cierta medida pueda tengan un carácter de obligatoriedad y seguimiento para las entidades.**

Desde los 90s se han realizado 3 Conpes con lineamientos para orientar la política de pertinencia de la FpT, la motivación expuesta en estos tres documentos ha sido la necesidad de mejorar la educación y capacitación de las personas para el desarrollo de la competitividad y productividad del sector productivo, a partir de un diagnóstico de brecha de competencias asociada a la falta de pertinencia de los programas de FpT. Se hace énfasis en el Conpes 3674 ya que sigue vigente y también se presentan algunos hallazgos del Conpes 3527/08 que es el Conpes de productividad y contiene recomendaciones de FpT.

²⁶ <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Tabla 2. Cronología de los Conpes de FpT

Año	Conpes	Título	Entidades involucradas
1997	Conpes 2945	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia	Sena, Ministerio de educación, Ministerio de la Protección Social
2004	Conpes 81	Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo.	Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Protección Social , Ministerio de educación, Sena
2010	Conpes 3674 (vigente)	Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano SFCH.	Ministerio de Protección Social, Ministerio de educación Nacional. Ministerio de industria y comercio , Sena, Dane, Colciencias, Consejo Privado de la Competitividad

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Cronología de los Conpes de competitividad

Año	Conpes	Título	Entidades involucradas
2008	CONPES 3527	Política Nacional de Competitividad y Productividad	Sistema Nacional de Competitividad (Alta consejería presidencial para la competitividad y productividad, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Consejo privado de competitividad) y resto de Ministerios y Sena

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se hará una breve descripción del objetivo general de cada Conpes, quien lo lidera y las principales recomendaciones en torno a la construcción de un sistema de información ocupacional.

2.3.1 Conpes 2945 de 1997

Con este Conpes, el Gobierno Nacional le asigna al SENA liderar la construcción de un sistema que articule toda la oferta educativa técnica, pública y privada, para regularla y potenciarla, se da inicio al proceso de conformación de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo²⁷.

²⁷ “El Sistema se concibe como el conjunto de entidades que ofrecen educación técnica, tecnológica y formación profesional en el país, sobre las cuales el SENA debe ejercer un fuerte liderazgo, con estrategias orientadas a elevar y unificar la calidad de la formación. Tiene como objetivo elevar el nivel de calificación y competencia de la fuerza laboral del país por medio de alianzas entre los actores de la educación, el trabajo y la tecnología. Opera mediante alianzas con el sector productivo, las entidades de educación técnica, tecnológica y de formación profesional y el sector gubernamental” (Conpes, 1997)

En cuanto a información de mercado laboral, señala la necesidad de modernización del sistema de información para el empleo del Sena. En suma, el Sena se constituye como el líder de la FpT y de la conformación del sistema información para la orientación de los programas de formación, a través de la información del Servicio Público de Empleo.

2.3.2 Conpes 81 en 2004

Este Conpes tiene como objetivo la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia, SNFT, señala que los lineamientos de política quedan en cabeza del Ministerio de la Protección Social (fusión entre el sector trabajo y salud) en coordinación con el Ministerio de educación, teniendo en cuenta las propuestas provenientes del SENA, en este sentido, el Consejo Directivo Nacional del Servicio de Aprendizaje Sena, actuará como órgano consultivo de dichos lineamientos.

En cuanto a información para la pertinencia queda explícita la recomendación “Solicitar al Ministerio de la Protección Social y al Ministerio de educación: “Constituir un sistema de información que integre las diferentes fuentes de información, de tal manera que permita la toma de decisiones en torno a la calidad y pertinencia de los programas de formación para el trabajo.” Esto respalda la actividades y funciones del Observatorio laboral y ocupacional del Sena.

En resumen, este Conpes consolida al Sena como líder de la FpT, no obstante, si bien el desarrollo de los sistemas de información ocupacional queda contemplado en las recomendaciones, tiene como prioridad el desarrollo de instrumentos cualitativos para la pertinencia, es decir, las mesas sectoriales, esto se explicará en detalle en el capítulo 3.

2.3.3 Conpes 3527 de 2008 (Competitividad)

En 2008 la Alta consejería para la competitividad promueve la creación del Conpes para la Política nacional de competitividad y productividad. Este Conpes establece como una de sus estrategias planes de acción enfocados a “educación y competencias laborales”

Dentro de las recomendaciones de este Conpes está la aprobación del plan de acción conjunto con Ministerio de educación y Sena y en cuanto a información ocupacional señala la necesidad de

“Consolidar el Servicio Público de Empleo – SPE²⁸ y el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano - Sena, como instrumentos estratégicos de las políticas de Estado en materia de empleo y formación. Señala la necesidad de incluir segmentos de mayor tamaño empresarial y mayores niveles educativos de la oferta de recurso humano disponible para cubrir las vacantes que determina el mercado.

En suma, es evidente que para el sector competitividad el Sena es una entidad importante y estratégica en la medida en que del desempeño de esta entidad depende el éxito de las estrategias de educación y competencias laborales para lograr sus objetivos de productividad.

2.3.4 Conpes 3674 de 2010 (vigente):

El Conpes 3674 de 2010 representa un cambio estructural en la política de formación de capital humano en Colombia, como se mostró en las dos secciones precedentes, antes del Conpes 3674 de 2010 la política de pertinencia de FpT estaba liderada por el Sena. Por su parte, con la publicación del Conpes 3674, el objetivo es más amplio y busca integrar la FpT a un gran Sistema de capital humano y sumar a la pertinencia, estrategias de calidad y movilidad entre niveles y modalidades de educación.

De este modo este Conpes 3674 destaca la necesidad de contar con sistemas de información integrados avanzados, con enfoques ocupacionales y de competencias. En este sentido, en cuanto a los sistemas de información este Conpes señala: **“Como condición esencial para el logro de una mayor pertinencia de los procesos de formación de capital humano en el país y alinearse con el Conpes de competitividad, se requiere un sistema de información de necesidades de formación del recurso humano²⁹ que permita anticipar los problemas de ajuste de oferta y demanda laborales y generar información sobre tendencias ocupacionales, regionales y sectoriales, en el corto, mediano y largo plazo, suministrando información a partir de la cual tanto las entidades públicas como privadas puedan estructurar sus ofertas de educación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento.”** (Conpes 3674, 2010 – resaltado del autor)

²⁸ En este momento el SPE era administrado por el Sena.

²⁹ La construcción de un sistema de predicción de necesidades de capacitación, que sirva de base para garantizar la pertinencia de la formación del capital humano en Colombia, se enmarca dentro del contexto general de la política de competitividad del país puesto que es un factor esencial para el continuo mejoramiento de la productividad laboral y la eficiencia de la economía.

2.3.4.1 Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia

Para la coordinación institucional el Conpes determina los lineamientos generales para la creación de la CIGERH - Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia. Esta Comisión es la encargada de integrar la información proveniente tanto del sector productivo, como del sector de formación y a partir de su análisis establecer lineamientos de política que permitan orientar la oferta de recurso humano en el país.

De acuerdo al Conpes 3674, esta Comisión estará liderada por el Ministerio de la Protección Social (fusión salud y trabajo) e integrada por el Ministerio de educación Nacional, el Ministerio de Comercio e Industria, Colciencias, el Departamento Nacional de Planeación. **El liderazgo de este Conpes y de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia - CIGERH está a cargo del Ministerio de la Protección Social (más adelante Ministerio de trabajo), le resta importancia y liderazgo al Sena, entidad que no cuenta con voz ni voto en la CIGERH.**

Para la gestión de la información se creó la “**Subcomisión para el desarrollo de sistema de información del mercado laboral y de formación sobre las tendencias de demanda del recurso humano**”, esta subcomisión será liderada por una Secretaría Técnica conformada por delegados del Ministerio de la Protección Social, Ministerio de educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Se encargará de realizar la evaluación, diseño y ejecución de herramientas que permitan conocer la dinámica del recurso humano en el país, así como del desarrollo de metodologías que permitan realizar análisis prospectivos de las necesidades de recurso humano en el mediano y largo plazo. **Se resalta que el Sena y el Ministerio de industria y comercio son considerados como apoyo técnico y operativo en esta subcomisión.**

2.3.4.2 Recomendaciones contenidas en el Conpes 3674

Dentro de las recomendaciones de este Conpes se resaltan que es el Ministerio de Protección Social (posteriormente Ministerio de trabajo) el líder del Conpes y de las acciones tendientes a desarrollar ajustar o articular sistemas de información. Sena brindará apoyo técnico y debe poner a disposición de la Comisión todas las herramientas que ha desarrollado que le permitan que al Ministerio de la Protección Social la construcción de un plan estadístico para la gestión del recurso humano y desarrollo de metodologías que permitan el análisis prospectivo.

De otro lado, el Departamento Nacional de Estadística - DANE es la entidad que debe apoyar técnicamente la construcción del plan estadístico y de acuerdo con la Ley 1429 de 2010, es el encargado de integrar la información generada por los Ministerios y las entidades del sector en un sistema llamado – SINIDEL cuyo objetivo es el de “consolidar y procesar la información relativa a la demanda laboral, incluyendo al menos información de los flujos y cantidades de mano de obra demandada, las características específicas de las ocupaciones demandadas en relación a los sectores económicos, los niveles de ocupaciones y las competencias laborales demandadas, tanto en el sector público, como en el sector privado y a nivel local, regional y nacional” (Artículo 52, Ley 1429/2010)³⁰.

El plazo para el cumplimiento de sus recomendaciones era hasta el 2014, no obstante, a la fecha se mantiene vigente sus lineamientos y el diagnóstico de falta de pertinencia persiste.

En resumen, se trata de un Conpes que representa un cambio estructural en el FpT, pretende darle un mayor alcance a la FpT e integrarla al Sistema de capital humano, reconoce la importancia de los sistemas de información ocupacionales para la pertinencia y le resta importancia y liderazgo por completo al Sena, esta entidad no cuenta con voz ni voto en la Comisión encargada del Conpes y participa como apoyo técnico y operativo, junto con el Ministerio de industria y comercio en la subcomisión de información.

Consideraciones de la sección 2.3: Conpes

Los Conpes constituyen el instrumento de coordinación entre las entidades de gobierno para la implementación de una política pública, **no obstante, sus recomendaciones no son vinculantes**. Si bien, algunas de las recomendaciones están relacionadas con las acciones del Plan Nacional de Desarrollo, no hay obligatoriedad en el cumplimiento global de las recomendaciones del Conpes.

Con la expedición del Conpes 2945/97 y el Conpes 81/04, el Sena surgió y se consolidó como líder de la FpT respectivamente. Sin embargo, con el Conpes 3674 se anuló el liderazgo del Sena por completo al dejarlo sin voz ni voto en la Comisión encargada del Conpes y únicamente como apoyo técnico y operativo.

³⁰ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/boletin-sinidel>

Los sistemas de integras de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional toman más relevancia con el Conpes 3674/10 ya que busca integrar la FpT al Sistema de Capital humano y darle calidad y movilidad a toda la educación, por lo tanto, recomendó la implementación de un sistema de información ocupacional como condición esencial para el logro de una mayor pertinencia de los procesos de formación de capital humano en el país y **alinearse con el Conpes de competitividad**.

3. Los sistemas de información ocupacional en el mundo y su diagnóstico en Colombia

Este capítulo en primer lugar, describe la importancia de los sistemas de información como factor clave para cerrar la brecha de pertinencia de los programas de formación y cuáles son las características indispensables para su correcto funcionamiento y en segundo lugar el diagnóstico de los sistemas de información para la pertinencia de los programas de FpT en Colombia, a través del análisis de las principales operaciones estadísticas³¹ para el análisis de oferta y demanda laboral que proveen los observatorios encargados de producir información sistemática de la educación y las ocupaciones i) el Observatorio de Educación del Ministerio de educación, ii) el Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo del Ministerio de trabajo y iii) el Observatorio laboral y ocupacional del Sena.

3.1 Los sistemas de información ocupacional como factor de éxito para orientar la pertinencia de los programas de FpT

Uno de los factores de éxito para los Sistemas de formación profesional en el contexto internacional es la identificación de requerimientos de habilidades para el diseño curricular. **Los sistemas de formación exitosos desarrollan instrumentos para capturar, de manera confiable, información**

³¹ Conjunto de procesos y actividades que partiendo de la recolección sistemática de datos conduce a la producción de resultados agregados. (Artículo 3, Resolución 1503 de noviembre de 2011, DANE). En las operaciones estadísticas las estrategias de recolección de la información varían dependiendo de la fuente a la que se quiere acceder. En el caso de fuentes primarias los métodos de recolección de datos pueden ser censos o encuestas por muestreo. Por otro lado, las fuentes secundarias las constituyen los registros administrativos, o datos de operaciones ya finalizadas con los cuales se construyen estadísticas derivadas. (Lineamientos básicos para el desarrollo de una operación estadística. Dane 2013)

sobre los requerimientos de habilidades del sector productivo y así poder elaborar y actualizar currículos de formación que sean pertinentes. En este proceso de identificación de habilidades y definición de currículos, el sector productivo juega un papel esencial (González, Rosas, 2016).

En general, existe una multiplicidad de herramientas que, con aproximaciones metodológicas diferentes (cualitativas o cuantitativas) apuntan al objetivo de pertinencia de la FpT. Estas metodologías de identificación de oferta y demanda de habilidades van desde lo más cuantitativo modelo econométricos de proyección y prospectiva hasta enfoques más cualitativos, incluidas las técnicas Delphi, grupos focales y ejercicios de desarrollo de escenarios. En el medio hay métodos que incluyen elementos tanto cuantitativos como cualitativos, incluidos los observatorios regionales y sectoriales (y los estudios en profundidad relacionados), así como también encuestas de diferentes tipos. Ningún enfoque único tiene el monopolio de la verdad, todos tienen sus fortalezas y debilidades. (Cedefop – IER, 2011)

Los métodos más cualitativos como consejos y mesas sectoriales tienen la ventaja de involucrar activamente a distintos actores y de recoger las especificidades sectoriales y regionales. Sin embargo, estos espacios corren el riesgo de ser capturados por actores que no necesariamente representan el colectivo y la información que generan puede ser inconsistente entre sectores y atomizada, lo que reduce su utilidad para el diseño de políticas nacionales de formación (González-Velosa y Rucci, 2015)

Dados los atributos de la FpT, como la multiplicidad de actores, la dinámica de las ocupaciones, lo dispersa que está en el sistema educativo y la cantidad de agentes que toman decisiones respecto a este tipo de formación, se hace necesario contar con un Sistema de Información que provea información útil para la identificación de las tendencias ocupacionales que responda preguntas como: ¿en qué sectores y ocupaciones va a crecer el empleo? ¿qué requisitos se exigirán? y ¿Qué pasa con las necesidades de actualización de competencias?

De acuerdo a Wilson y Zukersteinova (Cedefop – IER, 2011), la razón para producir proyecciones regulares y detalladas responde a la necesidad de cerrar los déficits de información existentes entre la oferta y demanda laboral y prevenir futuros desequilibrios; informar a los diversos actores sobre las futuras necesidades del mercado laboral, orientación laboral; apoyar la formulación de políticas a nivel nacional, regional y local, el aprendizaje permanente y la migración.

En una economía de mercado la "planificación de recursos humanos" debe contar con enfoques regulares, sistemáticos y cuantitativos para la predicción y el desarrollo de escenarios. Es decir, con información robusta de inteligencia del mercado laboral (LMII). (Cedefop – IER, 2011)

Teóricamente en los cursos básicos de economía laboral y macroeconomía la demanda y oferta de recursos humanos se trata como un bien o servicio homogéneo que sólo depende del precio, en este caso el salario: entre más alto sea el salario frente a la productividad de la fuerza de trabajo, mayor desempleo y viceversa. Estos análisis pueden ser útiles para obtener una visión panorámica del problema del desempleo. No obstante, la demanda y oferta del recurso humano está lejos de ser la de un bien homogéneo y en realidad se requieren o postulan en las vacantes personas con cualidades muy específicas, para realizar actividades particulares. Por lo tanto, las experiencias internacionales exitosas (unión europea, OCDE) señalan que los enfoques de los sistemas de información de recurso humano deben hacer énfasis en las competencias (skills) o enfoques ocupacionales, es decir la unidad de análisis de estos sistemas de información es la ocupación y sus habilidades asociadas, superando las categorías limitadas únicamente a los sectores productivos³².

Los patrones de empleo ocupacional son uno de los indicadores clave para identificar los cambios en las necesidades de habilidades, es por eso que el **punto de partida es la elección de una clasificación ocupacional única para el sistema con un diccionario jerárquico de denominaciones y de competencias asociadas a las ocupaciones.** (Cedefop – IER, 2011)

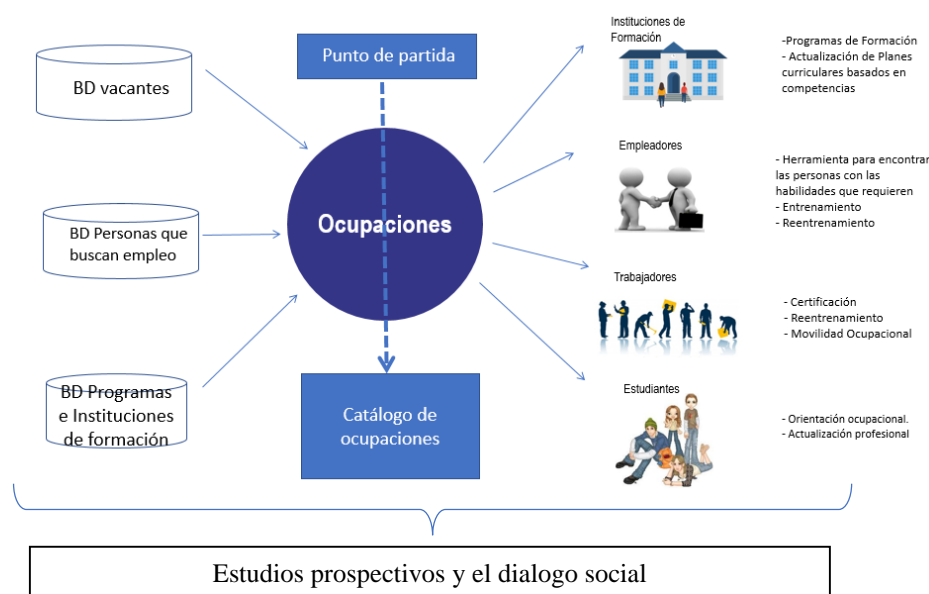
Básicamente, las clasificaciones nacionales de ocupaciones son un instrumento usado para la recopilación de información sobre la estructura ocupacional de un país. Su unidad de clasificación son empleos (ocupaciones) que de acuerdo a la OIT se definen como un conjunto de tareas o funciones que desempeña una persona. De esta forma pretende ser una herramienta para informar, comparar e intercambiar datos estadísticos y administrativos sobre ocupaciones en diferentes entidades y a nivel internacional.

El Gráfico 5 muestra los componentes de un modelo de sistema de información con enfoque ocupacional necesario para la identificación exitosa de las tendencias ocupacionales. En este sistema convergen las bases de datos de las vacantes, es decir de todos los empleos disponibles, las bases de datos de las personas que buscan empleo, de todos los programas e instituciones que ofrecen FpT. **Parte de un único catálogo de ocupaciones, el cual constituirá la columna vertebral e**

³² En el mercado laboral como dentro de las firmas, las titulaciones académicas de las personas ya no son el único criterio de enganche laboral o de permanencia en los puestos de trabajo. Además de estas titulaciones y muchas veces como criterio principal, los empleadores exigen que los trabajadores dispongan de ciertas capacidades que deben demostrar en los puestos de trabajo, (Murcia, consultoría 2014 SIGERH-COL).

integradora de todo el sistema de información que contribuirá a: i) orientar la elaboración y actualización de los programas de formación y planes curriculares, ii) facilitará a la población joven construir sus planes de vida profesional/ocupacional al permitirles identificar las mejores opciones profesionales y ocupacionales disponibles, iii) como herramienta a los empleadores para encontrar las personas que requieren, iv) a los trabajadores e identificar oportunidades de entrenamiento o reentrenamiento v) orientar los programas y políticas de pertinencia y movilidad de FpT y diseñar una política de empleo nacional, regional y local basada en lo que realmente está demandando el mercado.

Gráfico 5. Sistema integrado de información para la pertinencia



Fuente: elaboración propia

De las experiencias internacionales se destacan:

- 1) En Estados Unidos el Departamento de Trabajo³³ proporciona anualmente información sobre empleados y salarios en más de 800 ocupaciones y para cerca de 400 industrias con base en una encuesta que efectúa a los establecimientos. Esta encuesta tiene representatividad nacional, estatal e incluso para ciertas áreas metropolitanas.

³³ <http://www.bls.gov/oes/>

- 2) En Inglaterra la “UK National Statistics”³⁴ publica anualmente y a nivel nacional el número de empleados según ocupación y estatus. Allí se maneja la Clasificación Estándar de Ocupaciones en la cual hay más de 600 ocupaciones. Los datos se obtienen de la Encuesta de Laboral (Labour Force Survey).
- 3) En Francia el Ministerio de trabajo y del Empleo³⁵ ha publicado una serie de documentos donde hace un seguimiento detallado de las estadísticas laborales por grupos de oficios entre los años 1982 y 2009: allí se puede encontrar los rangos salariales, el nivel educativo, la jornada, actividad económica en la que trabajan, la región, etc.

Estos mecanismos integrados y sistemáticos de información combinado con los estudios prospectivos y el dialogo social permita orientar y actualizar rápidamente los contenidos formativos³⁶. De esta forma, el desarrollo de un sistema de información con estas características en Colombia contribuiría a superar problemas de las Mesas Sectoriales.

Consideraciones de la sección 3.1: los sistemas de información ocupacional como factor de éxito para orientar la pertinencia de la FpT

- Para generar y promover la pertinencia de los programas de FpT es necesario el desarrollo de instrumentos cuantitativos y específicamente el desarrollo de sistemas de información ocupacionales que orienten la pertinencia de los programas de formación.
- Las experiencias internacionales exitosas (unión europea, OCDE) señalan que la unidad de análisis de estos sistemas de información es la ocupación y sus habilidades asociadas, superando las categorías limitadas únicamente a los sectores productivos³⁷. Por lo tanto, el punto de partida es la elección de una clasificación ocupacional única para el sistema con un

³⁴ http://www.statistics.gov.uk/hub/release-calendar/index.html?newquery=*&newoffset=0&theme=&source-agency=&uday=&umonth=&uyear=&lday=&lmonth=&lyear=&coverage=&designation=&geographic-breakdown=&title=Labour+Force+Survey+Employment+status+by+occupation&pagetype=calendar-entry&sortBy=releaseDate&sortDirection=EITHER

³⁵ <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/metiers-et-qualifications,83/portraits-statistiques-des-metiers,2052/portraits-statistiques-des-metiers,13766.html>

³⁶ Estos sistemas de información también podrían orientar a las personas que buscan empleo y a los empleadores. “La excesiva participación de la matrícula universitaria respecto a la técnica y tecnológica en Colombia se asocia principalmente a la falta de un sistema de información y análisis para proyectar la demanda de empleo a futuro, como el que existe en Estados Unidos, Irlanda, Holanda y Suráfrica”. (BanRep 2012)

³⁷ En el mercado laboral como dentro de las firmas, las titulaciones académicas de las personas ya no son el único criterio de enganche laboral o de permanencia en los puestos de trabajo. Además de estas titulaciones y muchas veces como criterio principal, los empleadores exigen que los trabajadores dispongan de ciertas capacidades que deben demostrar en los puestos de trabajo, (Murcia, consultoría 2014 SIGERH-COL).

diccionario jerárquico de denominaciones y de competencias asociadas a las ocupaciones. (Cedefop – IER, 2011)

- **Este único catálogo de ocupaciones constituirá la columna vertebral e integradora de todo el sistema de información** que permitirá la integración de las bases de datos de estudiantes, instituciones de formación, programas y empleos a nivel regional y local.

Estos mecanismos integrados y sistemáticos de información combinado con estudios prospectivos y con el desarrollo de los enfoques cualitativos de dialogo social – Mesas sectoriales, permite orientar y actualizar rápidamente los contenidos formativos³⁸. Estados Unidos, Inglaterra y Francia se destacan como casos exitosos en el desarrollo de sistemas de información y análisis de empleo.

3.2 Diagnóstico de los sistemas de información ocupacionales para la pertinencia de la FpT en Colombia

Para lograr los objetivos de pertinencia de los programas de FpT, los gobiernos hacen uso de una multiplicidad de herramientas o instrumentos con aproximaciones metodológicas diferentes, bien sea cualitativas o cuantitativas. Colombia ha concentrado sus esfuerzos en el desarrollo de instrumentos cualitativos como las **Mesas sectoriales**, que son instancias de concertación entre el sector productivo (con representación de agremiaciones, empresarios), gubernamental y académico para la identificación de requerimientos ocupacionales del sector privado principalmente a partir de metodologías de estandarización de habilidades y competencias. Sin embargo, las mesas sectoriales han evidenciado limitaciones para articular sus productos con las instituciones de formación e influir sobre el desarrollo de nuevos programas. No existen procedimientos claramente establecidos que aseguren que los productos de estas mesas contribuyen a guiar la política de formación para el trabajo a nivel sectorial, los incentivos externos para participar en las mesas no son muy claros y estas limitaciones también se reflejan en la duplicación de este tipo de ejercicios cualitativos en diversas entidades. (González, Rosas, 2016).

De acuerdo al Conpes 3674, iniciativas como las mesas sectoriales del Sena al ser impulsadas sectorialmente y en algunos casos provenientes del sector privado, las decisiones del nivel micro dejan de lado las necesidades macro del sistema productivo. El Sena focaliza recursos dirigidos a

³⁸ Estos sistemas de información también podrían orientar a las personas que buscan empleo y a los empleadores. “La excesiva participación de la matrícula universitaria respecto a la técnica y tecnológica en Colombia se asocia principalmente a la falta de un sistema de información y análisis para proyectar la demanda de empleo a futuro, como el que existe en Estados Unidos, Irlanda, Holanda y Suráfrica”. (BanRep 2012)

sectores estratégicos para contribuir a la competitividad empresarial y nacional, no obstante, se tienen a sesgos de representatividad.

Por esta razón, en el marco de este Conpes se han efectuado acciones tendientes a generar información cuantitativa para la pertinencia de la FpT. A continuación, se muestra el diagnóstico y resultados de los sistemas de información ocupacionales en el país.

3.2.1 Proceso de generación de información y conformación de un sistema de información para la pertinencia de la FpT

Esta investigación se aproxima a los sistemas de información ocupacionales a través del análisis de las principales operaciones estadísticas para el análisis de oferta y demanda laboral de los observatorios que producen información sistemática de educación y trabajo i) el Observatorio de Educación del Ministerio de educación, ii) el Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo del Ministerio de trabajo y iii) el Observatorio laboral y ocupacional del Sena.

A continuación, se presentan las principales características metodológicas, representatividad y utilidad de la información y bases de estos observatorios para medir la oferta y demanda laboral e integrar un sistema de información ocupacional en Colombia.

3.2.1.1 Observatorio de educación superior – Ministerio de educación

Este observatorio tiene como objetivo hacer seguimiento a la vinculación laboral de los **egresados de educación superior**, a través de la medición de su vinculación al mercado laboral³⁹, es decir, registra la vinculación de estos egresados al mercado laboral formal. Este seguimiento lo hace por niveles educativos y programas de formación, utiliza principalmente **clasificaciones educativas como la C.I.N.E**⁴⁰.

³⁹ Esto lo hace partiendo del cruce de la base de datos de cada uno de los egresados de educación superior con la base de datos de registro de aportes de personas y empresas al Sistema de la Protección Social (salud, pensiones, etc) – PILA del ministerio de salud y protección social

⁴⁰ Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE, representa una clasificación de referencia que permite ordenar los programas educativos y sus respectivas certificaciones por niveles de educación y campos de estudio. Su elaboración es el resultado de un acuerdo internacional adoptado formalmente por la Conferencia General de los Estados Miembros de la UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220782>

El Observatorio **muestra indicadores de empleabilidad de estos egresados en FpT, excepto de aquellos que provienen del Sena.** Esto implica que más del 60% (cerca de 500 personas en 2017) de estos egresados de FpT que hacen parte de la educación superior no cuentan con información sobre vinculación laboral.

En suma, este observatorio no utiliza clasificaciones ocupacionales si no educativas y si bien hace seguimiento a la vinculación de los egresados de educación superior, excluye el análisis de la información del Sena que representan el 60% de la matrícula en técnicos y tecnólogos y contribuye con alrededor del 19% a la educación superior como se mostró en la sección 2.1.4 (Gráfico 3)

3.2.1.2 Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo

Su objetivo es generar, analizar y divulgar información y conocimiento acerca de la oferta y la demanda laboral que permita mejorar la gestión del Servicio Público de Empleo, ninguna de sus funciones está relacionada con la pertinencia de la educación o formación. El universo de estudio está conformado por todas las personas que se registren en la página del Servicio Público de Empleo y en sus Centros de empleo. Sena representa el 66% de estos Centros de Empleo.

Para la publicación de información utiliza las siguientes clasificaciones:

- La **Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO)**, es una estructura de clasificación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para organizar la información de trabajo y empleo que tiene como objetivo la comparación internacional de estadísticas a partir del tratamiento uniforme de datos estadísticos con las especificidades del mercado laboral colombiano
- La **Clasificación O*net adaptada para Colombia.** La O*net es una clasificación ocupacional de Estados Unidos utilizada con fines de orientación laboral que contiene información de casi 1,000 ocupaciones que cubren toda la economía de los EE. UU.

En suma, el Observatorio de la Unidad de Empleo muestra información de inscritos y vacantes de todas las agencias de empleo (incluida las agencias SENA), utiliza clasificaciones orientadas a la comparación internacional de estadísticas y novedosas clasificaciones como la clasificación de ocupaciones del estados unidos - O*net adaptada para Colombia. No obstante, la información

publicada se muestra a altos niveles de agregación de 10 subgrupos ocupacional⁴¹ y a nivel nacional y esto dificulta orientar los programas de formación.

3.2.1.3 Observatorio laboral y ocupacional del Sena

Este observatorio tiene como objetivo medir el comportamiento de las ocupaciones, realizar y actualizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones – C.N.O del Sena y orientar acciones de formación y empleo. El universo de estudio lo componen las personas que se registran en las agencias de Empleo Sena, es decir, **es un subconjunto del universo de estudio del Observatorio de la Unidad de Empleo** descrito anteriormente.

Desde 1970 SENA utiliza **la Clasificación Nacional de Ocupaciones C.N.O del Sena que constituye la base para la generación de información y articulación de procesos dentro de la entidad.**

Sena cuenta con un fragmento de la información del Servicio Público de Empleo, su información no es representativa a nivel nacional. Por ejemplo, de acuerdo a lo publicado en la página web de este observatorio una de las ocupaciones más demandadas en el país son los profesores Sena, evidentemente esto no corresponde a la realidad del mercado laboral del país y se debe a que dentro sus protocolos de matrícula y contratación de personal incluyen el registro de todo el personal Sena en su plataforma de empleo.

En resumen, el universo de estudio del Observatorio Sena es un subconjunto del universo de estudio del Observatorio de la Unidad de Empleo, utiliza su propia clasificación de ocupaciones y si bien la información la publica a nivel de ocupaciones, se evidencian problemas de representatividad.

3.2.1.4 DANE – Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral

La Ley 1429 de 2010 le asigna al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE realizar el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral, cuyo objetivo es el de “consolidar

⁴¹ Se trata de 10 grupos ocupacionales i) Fuerzas militares, ii) Directores y gerentes iii) Profesionales, científicos e intelectuales iv) Técnicos y profesionales de nivel medio v) Personal de apoyo administrativo vi) Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados vii) Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros viii) Oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados ix) Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores x) Ocupaciones elementales y 96 subgrupos ocupacionales.

y procesar la información relativa a la demanda laboral, incluyendo al menos información de los flujos y cantidades de mano de obra demandada, las características específicas de las ocupaciones demandadas en relación a los sectores económicos, los niveles de ocupaciones y las competencias laborales demandadas, tanto en el sector público, como en el sector privado y a nivel local, regional y nacional” (Artículo 52, Ley 1429/2010).

Actualmente, el DANE consolida semestralmente en un boletín la información que proviene de los observatorios y publica un anexo integrado por hojas de Excel con resultados para cada una de las operaciones estadísticas de cada observatorio a nivel de grandes actividades económicas y altos grados de agregación ocupacional, por ocupaciones que dista mucho de ser un sistema de información ocupacional.

Consideraciones de la sección 3.2: diagnóstico de los sistemas de información ocupacionales para la pertinencia en Colombia

A partir del análisis de las principales características metodológicas, representatividad y utilidad de la información y bases de datos de los observatorios para medir la oferta y demanda laboral e integrar un sistema de información ocupacional en Colombia, se evidenciaron problemas técnicos y metodológicos asociados a la falta de una única clasificación de ocupaciones, universos poblacionales que se traslapan, otros que quedan fuera del análisis y la publicación de información separada en hojas de Excel por cada observatorio agregada en grandes grupos ocupacionales que dista de ser un sistema de información ocupacional útil para la orientación de la pertinencia de los programas de FpT como sigue:

- Para la generación de información cada uno de los observatorios utiliza criterios de estandarización o clasificaciones diferentes, de esta forma el Observatorio del Ministerio de educación utiliza clasificaciones educativas, el Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo utiliza clasificaciones para comparaciones de estadísticas internacionales y una reciente e innovadora adaptación para Colombia de la clasificación estadounidense y el Observatorio del Sena utiliza desde los 70s su propia clasificación ocupacional Sena. Cada Observatorio publica información a diferentes niveles y con diferentes metodologías lo cual dificulta integrar o comparar la información que producen y por lo tanto la orientación de los programas de formación.

- El Observatorio del Ministerio de educación se encarga del análisis de seguimiento de los egresados de educación superior y no cuenta con información del Sena que constituye el 60% de la FpT que hace parte de la educación superior, por lo tanto, su alcance es muy limitado y no es representativo para hacer análisis de FpT ni siquiera a nivel de educación superior.
- El universo poblacional del Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo, integra a la información del Sena, la información de las nuevas agencias de empleo, sin embargo, la información que publica hace énfasis en el número de personas y empresas que se registran en su plataforma y a nivel de grandes grupos ocupacionales que es insuficiente para orientar los programas de formación.
- El universo de estudio del Observatorio Sena es un subconjunto del universo de estudio del Observatorio de la Unidad de Empleo y si bien la información la publica a nivel de ocupaciones, se evidencian problemas de representatividad.

Por ley el Departamento Administrativo Nacional de Estadística es el responsable de integrar la información de estos observatorios y consolidar el sistema de información, sin embargo, actualmente publica un anexo integrado por una hoja de Excel para cada una de las operaciones estadísticas, a nivel de grandes actividades económicas y no se cuenta con un sistema de información ocupacional.

4. Resultados de la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la FpT en el primer nivel de análisis.

Como se mostró en el primer capítulo, la falta de pertinencia de los programas de FpT tras tres décadas de acciones de gobierno como: modificaciones al marco legal, cambios drásticos en la estructura organizacional de los múltiples sectores que involucra como educación, trabajo y competitividad y la expedición de los Conpes, constituyen el problema público de esta investigación,

El capítulo 2 describió el detalle el marco legal de la FpT y sus principales modificaciones, los actores involucrados y los Conpes relacionados con la política de pertinencia de la FpT. El capítulo 3 mostró la necesidad del desarrollo de sistemas de información ocupacionales para lograr los resultados esperados de pertinencia y procesos de generación de información para ser integrada a un sistema de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional.

Como resultado de este diagnóstico, persiste la falta de pertinencia y no se cuenta con un sistema de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional. Cada entidad utiliza sus propios métodos y procesos de generación de información de acuerdo a sus objetivos que resultan en la ausencia de una única clasificación de ocupaciones, universos poblacionales que se traslapan, otros que quedan fuera del análisis y la publicación de información fragmentada en hojas de Excel por cada observatorio agregada en grandes grupos ocupacionales que dista de ser un sistema de información ocupacional útil para la orientación de la pertinencia de los programas de FpT

Partiendo del diagnóstico de la FpT en Colombia, el marco conceptual utilizado y estrategias heurísticas de análisis, estos aspectos específicos del Marco Institucional se insertan en 3 niveles de análisis el primero a nivel ministerial (ministros y viceministros) y corresponde al liderazgo, el segundo a nivel de las direcciones (directores y coordinadores de área) y corresponde a la ambigüedad en los objetivos, en tercero a nivel de los actores en las áreas operativas, es decir, en los observatorios y corresponde a los procesos de generación e integración de información a un sistema ocupacional (responde a cómo hacer para implementar los sistemas de información para la pertinencia de la FpT).

Si bien la información del diagnóstico brinda una aproximación a las reglas formales, los resultados del análisis de las **entrevistas semiestructuradas** permiten una aproximación a los intereses reales de los actores, los resultados que buscan, cuál es su interpretación del marco legal y permite valorar si las características del MI genera los incentivos adecuados en los actores para la cooperación y acción conjunta en la generación de información e integración de esta en un sistema de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional para la pertinencia de la FpT.

La tabla 4 a continuación contiene el perfil de las 8 personas entrevistadas en Bogotá entre febrero y abril de 2018 para la valoración de cada uno de los indicadores seleccionados en cada uno de los niveles de análisis. La sistematización de las entrevistas se encuentra en el Anexo 2.

Tabla 4. Cargo, área y perfil de los actores entrevistados por cada sector*

Sector	Entrevistado	Cargo y área	Perfil
Experto nacional	Julio Cubillos	Especialista en formación profesional	Más de 7 años de experiencia como consultor experto en FpT. Participó en la elaboración del Conpes 3674 y se desempeñó como asesor de FpT en el Ministerio de trabajo y Ministerio de educación
Ministerio de educación	Alejandro Vanegas	Exdirector. Dirección de Fomento de la Educación Superior	Más de 7 años de experiencia en el sector educativo. 5 años coordinando el observatorio de educación.
Ministerio de trabajo	Miguel Cardozo	Director. Dirección de Empleo	Más de 5 años de experiencia en el sector trabajo primero como asesor de viceministro de empleo y posteriormente como director de Empleo.
Ministerio de trabajo	Olga León	Exdirectora. Dirección de FpT	Exdirectora de la DMFT, con más de 10 años de experiencia como asesora de CONPES
SENA	José Darío Uribe	Director. Dirección de Formación	Director del Sistema Formación Para el Trabajo, con experiencia de cerca de 7 años en instituciones de formación para el trabajo privadas.
SENA	Elsa Aurora Bohórquez	Coordinadora. Observatorio laboral y ocupacional	Coordinadora del Observatorio por más de 15 años.
Departamento Nacional de Planeación	Cesar Merchán	Subdirector. Subdirección de Empleo	Experiencia de cerca de 4 años como subdirector de empleo - DNP y 7 años de experiencia en sector trabajo.
Departamento Nacional de Planeación	Laura Pabón	Subdirectora. Subdirección de Educación	Experiencia de 2 años como Subdirectora de Educación, investigadora del Banco Mundial y la Universidad de los Andes.

* Es necesario aclarar durante el trabajo de campo fue muy difícil concretar una entrevista con el sector competitividad, por lo tanto, la información de ese sector se recolectó indirectamente a partir del resto de los actores entrevistados.

Fuente: elaboración propia

Si bien se trata de 3 niveles de análisis este capítulo presenta los resultados de la valoración de cada uno de los indicadores seleccionados para explicar la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la pertinencia de la FpT en el primer nivel de análisis, es decir, el nivel de liderazgo como sigue.

4.1 Nivel de liderazgo

La FpT involucra múltiples actores con múltiples intereses, el líder formal del sector trabajo y de la FpT es el Ministerio de trabajo, esta entidad es la encargada de dirigir y dar lineamientos para la implementación de las acciones para la pertinencia, además de liderar la comisión que gestiona el Conpes 3674.

Si bien existe un líder formal, el liderazgo real se confirmará a partir de la medición del nivel de liderazgo en las categorías “Alta”, “Media” o “Baja” como resultado de la valoración de los indicadores construidos a partir de la definición de liderazgo utilizada en esta investigación (se explicó en detalle en el capítulo 1).

- Capacidad presupuestal de los actores
- Estabilidad de la estructura organizacional
- Rotación de personal directivo
- Relevancia o importancia de la FpT dentro de cada organización

A continuación, se presentan los resultados de la valoración de estos indicadores por cada sector y las organizaciones que lo componen relacionadas con la pertinencia de la FpT y la gestión de los sistemas de información.

4.1.1 Capacidad presupuestal

La asignación de presupuesto para la FpT, su distribución por sector, entre organizaciones, así como su grado de autonomía constituyen un indicador para identificar la importancia de la FpT dentro de la agenda gubernamental y el poder de las entidades para llevar a cabo las acciones requeridas para su diseño e implementación.

A nivel general, el Ministerio de educación es uno de los principales Ministerios en cuanto a asignación presupuestal, en 2017 se le asignaron aproximadamente 33 billones de pesos (alrededor de 12.000 millones de dólares) seguido por 28 billones de pesos (alrededor de 10.000 millones de dólares) asignados al Ministerio de trabajo. Por su parte, el Ministerio de industria y comercio recibió

menos de 1 billón (alrededor de 350 millones de dólares), posicionándolo en los últimos lugares en cuanto a recursos asignados⁴².

A continuación, se muestran los resultados de la distribución presupuestal para FpT y sistema de información al interior de cada sector. Al final de cada sección se realiza la valoración de capacidad presupuestal en las categorías baja, media o alta según sea el caso.

4.1.1.1 Sector trabajo

A partir del diagnóstico de la sección 2.2.1, se destaca que más del 80% del presupuesto del Ministerio de trabajo está dirigido al pago de pensiones, por lo tanto, solo dispone de 5,2 billones de pesos (alrededor de 1.800 millones de dólares) para alcanzar sus objetivos de empleo y formación de trabajadores. Por su parte, el Sena su entidad adscrita, cuenta con un presupuesto autónomo de 3,2 billones de pesos (alrededor de 1.150 millones de dólares) proveniente de los impuestos a la nómina y recientemente de las utilidades de las empresas. Es decir, el Sena su entidad adscrita tiene un presupuesto que equivale a cerca del 60% del presupuesto de su líder de sector (Ministerio de trabajo).

Esto se agudiza teniendo en cuenta que, al interior del Ministerio de trabajo, la Dirección encargada de la FpT, es de reciente creación y cuenta con un sexto del presupuesto del viceministerio de empleo para llevar a cabo sus objetivos.

En cuanto a los sistemas de información, la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo, confirma que el presupuesto asignado a su dirección nunca fue suficiente para cumplir con los objetivos de la dirección y menos aún para llevar a cabo las acciones para gestionar y cooperar en la construcción de un sistema de información ocupacional. Agrega que, en el marco de sus objetivos, desarrolló metodologías para hacer análisis de oferta y demanda a nivel ocupacional, con la información del Servicio Público de Empleo, pero la implementación de estas metodologías quedó incompleta por falta de recursos financieros, sumado a la baja capacidad técnica del recurso humano⁴³.

Por su parte, la coordinadora del Observatorio Sena señala que históricamente, la entidad que representa ha asumido los costos técnicos de los procesos que existen para la regulación de la FpT y

⁴² Información tomada del Anexo al mensaje presidencial – Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017. Presidencia de la república

⁴³ Entrevista realizada a la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo

cuenta con la estructura organizacional y los recursos para seguir haciéndolo. En cuanto a los sistemas de información afirma que el Sena cuenta con recursos financieros y humanos para desarrollar sus propios sistemas de información, además de la capacidad tecnológica instalada para hacerlo⁴⁴.

En suma, esta información pone en evidencia un líder de sector débil presupuestalmente, que luego del pago de pensiones, exhibe un presupuesto similar al de su entidad adscrita Sena, entidad que además de que financia de otras fuentes, cuenta con autonomía financiera y administrativa. Esta debilidad presupuestal se hace más evidente si se tiene en cuenta que al interior del Ministerio de trabajo, la dirección encargada de regular el Sena, es de reciente creación y tienen muy bajo presupuesto comparado con la Dirección de empleo. Por lo tanto, sus recursos son insuficiente para lograr sus objetivos y más aún para liderar la implementación de un sistema de información, a diferencia del Sena entidad que afirma contar con la capacidad financiera y técnica para hacerlo.

Por lo tanto, dentro del sector trabajo **la capacidad presupuestal para implementar la política de pertinencia de la FpT y un sistema de información ocupacional es: baja para el Ministerio de trabajo (líder formal) y alta para el Sena.**

4.1.1.2 [Sector educación](#)

En 2017 el Ministerio de educación asignó aproximadamente 3,5 billones de pesos para la educación superior, casi el mismo presupuesto con el que cuenta el Sena para la FpT (3,2 billones de pesos).

El exdirector de Educación superior señaló que la educación preescolar, básica y media absorben cerca del 80% de los recursos tanto financieros como humano para operar y a nivel territorial las Secretarías de educación no cuentan con suficiente personal, ni la capacidad técnica para cumplir sus funciones de regulación de la FpT y es por esta razón que básicamente se dedica a verificar listas de requisitos para la aprobación de instituciones y programas⁴⁵.

El Ministerio de educación manifiesta que no está interesado en un sistema de información para la pertinencia de la FpT, considera la educación superior básicamente académica y de contenidos más estables, por lo tanto, no está interesado en llegar a análisis a nivel de ocupaciones, además tampoco cuenta con la capacidad técnica y financiera para gestionar y liderar un sistema de

⁴⁴ Entrevista realizada a la coordinadora del Observatorio Laboral y Ocupacional del Sena

⁴⁵ Entrevista realizada al exdirector de educación superior del Ministerio de educación

información con un alcance integral de FpT y ocupaciones, considera esto como una labor del Ministerio de trabajo (Venegas Ministerio de educación, 2018)

En suma, es evidente la falta de presupuesto de Ministerio de educación a nivel territorial para regular la FpT y las consecuencias que tienen en cuanto a pertinencia y calidad. Por lo tanto, **su capacidad presupuestal para implementar la política de pertinencia de la FpT y un sistema de información ocupacional es baja.**

4.1.1.3 Sector competitividad

De acuerdo al diagnóstico de la sección 2.2.3, el Ministerio de industria y comercio con un presupuesto inferior a un billón de pesos en 2017 representó entre el 3 y 4% del presupuesto de Ministerio de educación y Ministerio de trabajo respectivamente.

No obstante, las empresas que conforman este sector financian el Sena a través de sus aportes a la nómina y los impuestos a las utilidades, por lo tanto, si bien **la capacidad presupuestal del Ministerio de industria y comercio para implementar la política de pertinencia de la FpT y un sistema de información ocupacional se valora como baja, se trata de un sector presupuestalmente estratégico.**

Consideraciones de la sección 4.1.1: capacidad presupuestal

En resumen, la valoración de la capacidad presupuestal necesaria para implementar la política de pertinencia de la FpT y un sistema de información ocupacional es:

- **Baja para el Ministerio de trabajo (líder formal)** ya que el Sena su entidad adscrita tiene un presupuesto que equivale al 60% del propio Ministerio de trabajo y además la Dirección que creó para regularlo es de reciente creación y cuenta con recursos insuficientes para cumplir sus objetivos de regulación y gestión de información.
- **Alta para del Sena**, cuenta con recursos tan altos como los asignados al Ministerio de educación para educación superior, además de que provienen de fuentes empresariales y es autónomo financieramente.
- **Baja para el Ministerio de educación** pues no cuenta con recursos suficientes a nivel territorial para regular la FpT, su presupuesto está enfocado en educación formal.

- **Baja para el Ministerio de industria y comercio**, a pesar de contar con un presupuesto bajo comparado con el de trabajo y educación, se trata de **un ministerio estratégico presupuestalmente** ya que el Sena se financia con los aportes a la nómina y los impuestos a las utilidades de las empresas que conforman este sector

4.1.2 Estabilidad organizacional

Si bien la estructura de las organizaciones debe ser innovadora y flexible⁴⁶, su éxito depende de su estabilidad, es decir, de que los canales de comunicación estén lo suficientemente bien planeados y tengan una duración que permita que los actores compartan la visión de la organización. Sin estabilidad, los canales de comunicación no serán claros y en este caso esto dificultará la acción colectiva de los múltiples actores para la gestión de los sistemas de información integrados requeridos para la pertinencia.

A continuación, se muestran los resultados de la valoración de la estabilidad de la estructura organizacional (alta, media o baja) al interior de cada sector.

4.1.2.1 Sector trabajo

Como se mostró en la sección 2.2, el sector trabajo ha sido sujeto de múltiples fusiones y divisiones con el sector salud y desde su última modificación ha creado nuevas direcciones como la de FpT y y una nueva Unidad de Empleo resultado de extraer el Servicio Público de Empleo del Sena.

De acuerdo a la coordinadora del Observatorio Sena, el Ministerio de trabajo ha sido una entidad con una estructura organización inestable, su Dirección de FpT es muy reciente y no cuenta con presupuesto ni personal con la capacidad técnica para dar lineamientos al Sena una entidad que lleva más de 60 años liderando la política de pertinencia de la FpT.

Agrega que la estabilidad organizacional del Sena se debe a que todo su marco legal y procesos están interrelacionados con la Clasificación Nacional de Ocupaciones - C.N.O Sena, esta clasificación

⁴⁶ **Flexibilidad organizacional:** La capacidad de adaptación, respuesta o reacción que posee la organización en su conjunto ante los cambios del entorno y de la propia organización, conseguida a partir de una actitud estratégica, un sistema productivo, una estructura organizativa y una fuerza de trabajo flexibles, lo que le confiere la agilidad y dinamicidad necesaria para desarrollar capacidades estratégicas, a partir de un proceso de aprendizaje organizacional, que permitan a la organización hacer frente y controlar tales fluctuaciones.

constituye la columna vertebral para la creación de los programas de formación e indicadores de desempeño a nivel central y regional; así como para la generación de información del Observatorio Sena.

En suma, el diagnóstico señala una **baja estabilidad organizacional de Ministerio de trabajo**, sumada a la baja capacidad técnica del personal para dar lineamientos al Sena. Por su parte, debido a su antigüedad y su estructura interna asociada a la pertinencia, la evidencia señala una **alta estabilidad organizacional del Sena**, pero al mismo tiempo el hecho de que toda su estructura este articulada en función de la Clasificación Nacional de Ocupaciones - C.N.O Sena esto puede indicar **una falta de flexibilidad a cambios o innovaciones**.

4.1.2.2 Sector educación

De acuerdo a la sección 2.2.2 el Ministerio de educación es de los más antiguos y su estructura organizacional tiene un claro enfoque en educación superior, de hecho, cuenta con un viceministerio de educación superior (principalmente universitaria).

De otro lado, el exdirector de educación superior considera que la educación para el trabajo y desarrollo humano (es decir, técnicos laborales, auxiliares y otros programas como se explica en la sección 2.1.1) no tiene un lugar claro dentro del Ministerio de educación. Señaló que, si bien existe un Grupo de FpT que se encarga de prestar asistencia técnica para la operación de las Secretarías de educación a nivel regional, este Grupo además de que solo cuenta con cerca del 5% del presupuesto del viceministerio es muy inestable en su interior, pues a veces depende de una dirección, otras veces de una coordinación o a llegado a ser responsabilidad directa del viceministerio. Vanegas señala que esto responde a intereses particulares de funcionarios de turno y los beneficios que le represente⁴⁷. Esto se explicará en detalle en la sección 4.1.4.

En suma, Ministerio de educación exhibe una estructura organizacional con **baja estabilidad organizacional** en cuanto a la FpT, cuenta con un grupo de FpT con bajos recursos y cuyo lugar en el viceministerio depende de intereses personales.

⁴⁷ Entrevista realizada al exdirector de educación superior del Ministerio de educación

4.1.2.3 Sector competitividad

El Ministerio de industria y comercio constituye un actor reciente, surge en 2002 como resultado de la fusión entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Comercio exterior, empresa. Su estructura organizacional se fortalece con el surgimiento de la Alta consejería para la competitividad en 2005 como se mostró en la sección 2.2.3.

Para la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo, el surgimiento de esta alta consejería manifiesta la importancia de la competitividad en la agenda presidencial. De hecho, posteriormente surge el Sistema Nacional de Competitividad⁴⁸.

En suma, este sector surge de una fusión entre dos ministerios con objetivos de desarrollo y productividad y se fortalece con la creación de una alta consejería, no obstante, dado que es de reciente creación **se valora con una estabilidad organizacional media.**

Consideraciones de la sección 4.1.2: estabilidad organizacional

En resumen, la valoración de la estabilidad organizacional requerida para lograr una visión compartida y los canales de comunicación adecuada para la cooperación y acción conjunta de en la implementación de la política de pertinencia de la FpT y un sistema de información ocupacional es:

- **Baja para el Ministerio de trabajo** asociada a sus múltiples fusiones y divisiones con el Ministerio de salud y de otro lado a la creación de nuevas direcciones de FpT, sin recursos y capacidad técnica.
- **Alta para el Sena**, debido a su antigüedad y a que toda su estructura interna asociada a la Clasificación Nacional de Ocupaciones. No obstante, esta característica también hace su estructura organizacional inflexible.
- **Baja para el Ministerio de educación** pues el grupo de FpT cuenta con bajos recursos y su lugar en el viceministerio depende de intereses personales.
- **Media para el Ministerio de industria y comercio**, dado que es de reciente creación, surge de una fusión entre dos ministerios con objetivos de desarrollo y productividad y se fortalece con la creación de una Alta consejería.

⁴⁸ El Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI) es el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que implica la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las entidades de la administración pública en coordinación con los del sector privado, así como las entidades del Estado responsables de la política y de la acción en los temas relacionados con la política competitiva, productividad e innovación. <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncci/Paginas/quienes-somos.aspx>

4.1.3 Rotación de directivos

La rotación directiva se refiere al periodo en que se sustituyen los directivos en las organizaciones, una alta rotación de directivos dificulta mantener procesos de mejora sostenidos en el tiempo y en este caso la implementación de planes de acción enfocados a creación y sostenibilidad de un sistema de información ocupacional a media y largo plazo.

A continuación, se muestran los resultados de la valoración de la rotación directiva (alta, media o baja) al interior de cada sector.

4.1.3.1 Sector trabajo

Desde el resurgimiento del **Ministerio de trabajo en 2011, los últimos 4 años se caracterizaron por una alta rotación de ministros**, se trata de alrededor de un ministro por año, en los que se destaca un exdirigente sindical, posteriormente una ministra que luego se lanzaría como candidata presidencial con bajas probabilidades de ganar las elecciones y en 2018 una exsenadora convencional de uno de los partidos tradicionales del país (liberal)⁴⁹.

De acuerdo a la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo, alta rotación de los ministros de trabajo repercute en **la alta rotación de los directores de área** (promedio de un año), de hecho, agrega que muchas veces la dirección estuvo sin director por periodos prolongados y afirma que una vez los directores superaban la fase de aprendizaje y empezaban a proponer ajustes o mejoras a los procesos salían de su cargo, dejando los procesos incompletos.

De acuerdo a la coordinadora del Observatorio Sena, la comisión del Conpes 3674 debe sesionar una vez al año con todos los ministros, es decir, a la fecha debería haber sesionado al menos 7 veces. No obstante, debido a la alta rotación de ministros solo lo ha hecho una vez. Para el Sena, esta alta rotación de ministros implica un mayor trabajo de sensibilización y asesoramiento continuo a cada ministro de trabajo y sus nuevos directores en FpT, que se desperdicia ya que a la salida del ministro los procesos se estancan y nuevamente comienza la fase de aprendizaje de nuevo personal. Esto ocasiona que el Sena esté cada vez menos dispuesto a cooperar en el Conpes y en los sistemas de información ocupacionales integrados.

⁴⁹ Lucho Garzón, Clara López y Griselda Restrepo, respectivamente

Por otro lado, tanto los **ministros como los directores del Sena son nombrados por el Presidente de la República**, lo que indica la importancia de esta entidad dentro de la política pública nacional. Los directores Sena han llegado a estar por periodos de ocho años⁵⁰. No obstante, la duración promedio es de dos años y dado que generalmente se trata de personas que han hecho parte de las campañas presidenciales, posteriormente van a ocupar cargo en otros ministerios o directamente en presidencia⁵¹.

La coordinadora del Observatorio Sena sostiene que adicional a la estabilidad de sus directores, su personal a nivel de coordinaciones, nivel técnico experto y operación es muy estable y afirma que en sus 60 años de operación esta entidad cuenta con 10 mil trabajadores de planta y carrera administrativa y 30 mil contratistas con cerca de 20 años de antigüedad⁵².

En suma, **se valora como Alta la rotación de ministros trabajo y los directores encargados de la FpT**, esto genera que no se concluyan las fases de aprendizaje y por lo tanto no se llegue a la implementación efectiva y sostenibilidad de acciones de mejora de los procesos relacionados con la pertinencia y generación de información para la pertinencia. Se resalta el escepticismo del Sena frente al liderazgo del Ministerio de trabajo y su baja disposición de cooperar con el Conpes 3674 dado que alta la rotación de los ministros implica para el Sena un proceso continuo de sensibilización y asesoramiento en FpT a nuevos ministros que se desperdicia.

En contraste, **con una baja rotación de los directores del Sena**, que además de ser nombrados por el presidente tienen una mayor permanencia y proyección de su carrera laboral y política. Esta baja rotación se fortalece ya que el Sena cuenta con una alta proporción de personal de planta y baja rotación de personal contratista.

4.1.3.2 Sector educación

El Ministerio de educación exhibe una **baja rotación de ministros**, en las últimas dos décadas se han nombrado ministras con por un promedio de 4 años⁵³.

⁵⁰ Darío Montoya periodo de elección y reelección de Álvaro Uribe Vélez 2002 – 2010

⁵¹ Se destaca Luis Alfonso Hoyos (2012 -13) y Alfonso Prada (2014-17)

⁵² Entrevista Coordinadora en curso del Observatorio Laboral y Ocupacional - Sena

⁵³ Se destaca Cecilia María Vélez quien estuvo durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez del 2002 al 2010.

4.1.3.3 Sector competitividad

Los ministros de industria y comercio registran un promedio de duración de un año en el cargo, por lo tanto, esto se valora como **alta rotación**.

Consideraciones de la sección 4.1.3: rotación de directivos

En resumen, una alta rotación de directivos dificulta mantener procesos de mejora sostenidos en el tiempo y en este caso la implementación de planes de acción enfocados a creación y sostenibilidad de un sistema de información ocupacional a media y largo plazo. La valoración de la rotación de directivos en este caso es la siguiente:

- **Alta para el Ministerio de trabajo** y los directores de FpT, con duración promedio de un año, esto no permite que concluyan su fase de aprendizaje y que los procesos queden estancados.
- **Baja para el Sena**, sus directores son nombrados por el presidente, tienen una mayor proyección de su carrera laboral y política. La baja rotación se fortalece ya que el Sena cuenta con una alta proporción de personal de planta y baja rotación de personal contratista.
- **Baja para el Ministerio de educación**, con una duración promedio de 4 años de las ministras desde el 2002.
- **Alta para el Ministerio de industria y comercio**, con duración promedio de los ministros de un año desde su creación.

4.1.4 Relevancia de la FpT dentro de la organización

De acuerdo a la segunda dimensión de liderazgo de Selznick, más allá de lo técnico, el liderazgo requiere de la capacidad para que los objetivos o el conjunto de metas puedan formar la base de las acciones y perspectivas compartidas de un grupo. Desde esta perspectiva, la aproximación al liderazgo se hace a partir de la medición de los incentivos o intereses de las organizaciones o de los sujetos dentro de las organizaciones (personales, de poder, reconocimiento, dinero, ascenso en la carrera política) para impulsar una política de pertinencia de la formación profesional técnica y específicamente para la gestión de los sistemas de información ocupacionales requeridos para la pertinencia. La valoración de la relevancia o intereses de los actores en cada sector será alta, media o bajo según sea el caso y se muestra a continuación.

4.1.4.1 Sector trabajo

Como se mostró en la sección 2.2.1 el Ministerio de trabajo es el líder formal del sector del trabajo, su principal objetivo es la formulación y adopción de las políticas, en materia de trabajo a nivel nacional. Sus principales metas se asocian a la reducción de la tasa de desempleo (mantenerla al orden de un dígito), así como la implementación de acciones para la formalidad laboral y por lo tanto estos indicadores y acciones constituyen principales criterios de desempeño⁵⁴.

De acuerdo al director de Empleo del Ministerio de trabajo, si bien la FpT es parte de las políticas activas de empleo, su impacto en la reducción de la tasa de desempleo es a largo plazo (una vez terminen la formación) y es difícil de medir⁵⁵, en este sentido, **la FpT no constituye su principal interés.**

Esto confirma lo señalado por la subdirectora de educación del Departamento Nacional de Planeación – DNP y el experto nacional, coincidieron en que iniciativas importantes para el desarrollo y la elaboración de metodologías para el monitoreo e información de demanda laboral y proyectos para regular y controlar procesos del Sena (como la certificación de competencias laborales), nunca fueron tenidos en cuenta por los ministros de trabajo y resultaron archivados en su gabinete⁵⁶.

Por su parte, **el Sena** por su origen y sus objetivos, cuenta con criterios de desempeño asociados directamente al aumento de cobertura de matrícula de FpT y programas de formación, de acuerdo al director de Formación del Sena la distribución de recursos entre los centros de formación se hace con base al cumplimiento de metas de cobertura⁵⁷. En este sentido más cupos, más programas de formación y mayor cobertura territorial representan los indicadores por los cuales se mide el desempeño de un director del Sena y pone en evidencia la alta relevancia de la FpT para esta entidad.

Con respecto al liderazgo formal del Ministerio de trabajo en el Conpes 3674:

Como se mostró en la sección 2.3 antes del 2010 el Sena era el líder de la FpT. No obstante, el experto nacional señaló que debido a mal funcionamiento de las mesas sectoriales Sena (esto se explicó en la sección 3.2.1), los continuos escándalos de corrupción, su autonomía presupuestal y financiera y la gran cantidad de recursos con los que cuenta esta entidad era necesario regularla y de esta forma

⁵⁴ Esto después del pago de pensiones que constituye el 80% de su presupuesto

⁵⁵ Entrevista realizada al director de empleo del Ministerio de trabajo

⁵⁶ Entrevista realizada a la Subdirectora de Educación del Departamento Nacional de estadística – DNP y al Experto nacional

⁵⁷ Entrevista realizada al director de Formación del Sena.

surgió el Conpes 3674, que dejó al Sena sin voz ni voto y como apoyo técnico y operativo dentro de la Comisión que lo gestiona⁵⁸.

Estas acciones de neutralización y regulación del Sena se fortalecieron con el resurgimiento del Ministerio de trabajo en 2011 y la creación de la Dirección de FpT como señaló la exdirectora de esta área.

No obstante, de acuerdo al subdirector de empleo del Departamento Nacional de Planeación - DNP, 8 años después del Conpes 3674, parte de las fallas del proceso responden a la falta de un líder de sector y señala que si bien el liderazgo y la secretaria técnica de la Comisión que implementa el Conpes debía hacerla el Ministerio de trabajo, la reciente Dirección de FpT nunca asumió esta responsabilidad y en 2013 la entregó al Departamento Nacional de Planeación - DNP manifestando que no contaba con credibilidad y la fuerza para coordinar a las demás organizaciones en los lineamientos del Conpes.

Para la exdirectora de la FpT del Ministerio de trabajo esto respondió a que su área además de reciente no contaba con el “expertise” del Sena, ni los recursos humanos y financieros para operar. Agregó que no es clara la visión de la FpT dentro del Ministerio de trabajo y por lo tanto no existe un apoyo claro del ministro del Trabajo a la Dirección de FpT dentro del Conpes, por lo tanto, esta Dirección no tiene los elementos para liderar, actúa aislada de las demás entidades y no tiene incentivos para buscar espacios de interacción y acción conjunta. En este sentido considera que la comisión que gestiona el Conpes se queda en lo formal pero no existen mecanismos para operativizara, ni hacer seguimiento.

En suma, el Conpes 3674 además de tener un alcance mayor que busca integrar la FpT al sistema de capital humano del país con pertinencia y movilidad, pretende neutralizar y regular el Sena que antes lideraba la FpT. Esto lo hace formalizando al Ministerio de trabajo como líder del Conpes y de la comisión que lo gestiona y dejando al Sena sin voz ni voto y únicamente como apoyo técnico y operativo en esta comisión. No obstante, tras 8 años del Conpes, el Ministerio de trabajo nunca asumió el liderazgo, por un lado, falta de capacidad técnica y financiera para operar, y de otro lado porque no existe un apoyo claro del ministro del Trabajo a la Dirección de FpT dentro del Conpes y no genera incentivos para buscar espacios de interacción y acción conjunta.

En resumen, **el interés o relevancia de la FpT dentro del Ministerio de trabajo es baja**, ya que su contribución a la reducción del desempleo es a largo plazo y este desinterés lo confirma la evidencia

⁵⁸ Entrevista realizada al experto nacional

de que proyectos importantes para la FpT nunca fueron considerados prioritarios para los ministros de trabajo. Además, el Conpes 3674 debía ser liderado por el Ministerio de trabajo, esto nunca ocurrió por falta de una visión clara de la FpT de los ministros⁴ en el Conpes, sumada a la falta de capacidad técnica y financiera para operar que genera incentivos a no actuar de forma conjunta para el cumplimiento de los objetivos del Conpes.

En contraste, la FpT constituye el quehacer del **Sena** por lo tanto tiene **alta relevancia** dentro de esta organización, sin embargo, quedan sin voz ni voto y únicamente como apoyo técnico y operativo en el Conpes 3674, lo que generó un desincentivo de esta entidad para cooperar en las acciones de este Conpes.

4.1.4.2 Sector educación

Se trata de uno de los Ministerios más antiguos que se ha enfocado tradicionalmente en la educación formal, en este caso educación superior. Las metas de gobierno en educación superior están enfocadas al incremento en cobertura en matrícula y territorial, como se mostró en la sección 2.2.4 con la Ley 749 de 2002 las instituciones de formación profesional pueden impartir programas de educación superior y de esta forma actualmente el Sena contribuye con un 19% a las metas de educación superior que debe cumplir el MEN.

Para la coordinadora del Observatorio Sena, el interés del Ministerio de educación en la FpT se limita a la contribución que el Sena hace a sus metas en educación superior con la matrícula de los técnicos y tecnólogos.

Con respecto a la participación del Ministerio de educación en el Conpes 3674:

De acuerdo a la subdirectora de educación del Departamento Nacional de Planeación, ante la negativa de liderazgo del Ministerio de trabajo, informalmente en 2014 el Ministerio de educación asumió el liderazgo del Conpes 3674, especialmente en temas de movilidad e integración de la FpT dentro del sistema de capital humano del país. Se avanzó en lineamientos técnicos importantes, sin embargo, la motivación de estos avances no respondió precisamente a dar cumplimiento a los objetivos del Conpes, sino a intereses personales de la ministra de turno⁵⁹, quien antes se había desempeñado como directora del Sena y pretendía acelerar la aprobación de proyectos saltando protocolos de consulta

⁵⁹ Gina Parody <https://www.semana.com/educacion/articulo/renuncia-de-gina-parody/497734>

con el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU⁶⁰. Esto en cierta medida costó que la ministra se retirara del proyecto y posteriormente abandonara su cargo. Por su parte, la nueva administración del Ministerio de educación señala que su interés no es la FpT y que por el contrario estas iniciativas representan riesgos de paralelismo con los procesos del Sena y ponen de manifiesto la necesidad de un nuevo arreglo institucional para hacer frente a las recomendaciones del Conpes⁶¹.

En resumen, de acuerdo a los criterios de desempeño el interés o relevancia de la FpT en el Ministerio de educación es bajo y de otro lado, no existen incentivos institucionales para implementar una política de FpT más allá de los derivados de intereses personales de funcionarios de alto nivel. **Por lo tanto, se valora como baja la relevancia para Ministerio de educación**

4.1.4.3 Sector competitividad

Como se mostró en la sección 4.1.1, los criterios de desempeño del Ministerio de industria y comercio corresponden a la mejora en los indicadores de competitividad y productividad. Dentro de los principales pilares para conseguir los objetivos de productividad esta la “educación y competencias laborales” (Conpes 3527, 2008). Esto evidencia la alta relevancia que le da el Ministerio de Industria y comercio a la FpT.

Si bien el Ministerio de industria y comercio cuenta con voz y voto en el Conpes, la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo señaló que el líder del sector competitividad manifestó formalmente su interés por liderar la comisión que gestiona el Conpes 3674 y propuso una modificación a su decreto de creación. Agrega que su interés es integrar la FpT dentro del el Sistema nacional de competitividad.

No es claro en qué estado está la propuesta de modificación de la comisión del Conpes 3674, sin embargo, los subdirectores de empleo y educación del Departamento Nacional de Planeación – DNP coinciden en sus percepciones sobre el papel del Ministerio de industria y comercio:

- En primer lugar, lo consideran un actor clave y neutralizador de las rivalidades entre trabajo y educación, además de que debe tener un papel protagónico en la FpT ya que se trata de un sector que tiene el contacto directo con el sector productivo y es el responsable de la política

⁶⁰ El CESU es un organismo con funciones de planificación, asesoría, coordinación y recomendación en el nivel de educación superior que apoya al Ministerio de educación Nacional en la consecución de los fines y propósitos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Se trata de un organismo colegiado, integrado por representantes de las comunidades académicas y científicas, del sector productivo del país y por algunos representantes de las instituciones oficiales que tienen que ver con el desarrollo del sector educativo en el nivel superior.

⁶¹ Entrevista realizada a la Subdirectora de Educación del Departamento Nacional de estadística - DNP

de transformación productiva del país. Señalan que, si bien aún no es claro su rol, se requiere una participación más activa de este nuevo actor.

El Sena considera positiva la participación de este Ministerio dentro de sus procesos, resalta que el trabajo conjunto ha sido satisfactorio ya que se muestra dispuesto a actualizar y mejorar los procesos del Sena no a destruirlos.⁶²

En contraste, los directores de empleo y de FpT de Ministerio de trabajo señalan que la entrada de este actor a la política de FpT puede subordinar los derechos laborales a la productividad⁶³ y para el Ministerio de educación la entidad encargada debe ser el Ministerio de trabajo.

En resumen, **se valora a Ministerio de industria y comercio con alto interés en la FpT**, ya que la FpT repercute directamente en la productividad y competitividad que son sus criterios de desempeño, además se evidencia su interés en liderar la política de FpT con su propuesta para liderar la comisión que gestiona el Conpes 3674 e integrar la FpT al sistema nacional de competitividad. Para el Departamento Nacional de Planeación se trata de un actor que debe tener un mayor protagonismo ya que tienen contacto directo con el sector productivo y es el responsable de la política de transformación productiva del país y Sena reconoce y positiva su participación dentro de sus procesos, ya que perciben a este actor como dispuesto a participar en la actualización y mejora de los procesos del Sena (destacan su participación en procesos de actualización de la C.N.O).

Consideraciones finales de la sección 4.1.4: relevancia de la FpT dentro de las organizaciones involucradas

El liderazgo requiere la capacidad para que los objetivos o el conjunto de metas puedan formar la base de las acciones y perspectivas compartidas de un grupo y se midió a partir de los incentivos o intereses de las organizaciones impulsar una política de pertinencia de la formación profesional técnica y específicamente para la gestión de los sistemas de información ocupaciones requeridos para

⁶² Entrevista realizada a la coordinadora del Observatorio Laboral y Ocupacional del Sena

⁶³ Entrevista realizada al director de empleo y a la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo

la pertinencia. En resumen, los resultados de la relevancia o interés de las organizaciones para la implementación de una política de FpT es:

- **Baja para el Ministerio de trabajo**, ya que la contribución de la FpT a la reducción del desempleo (de los principales criterios de desempeño) es a largo plazo. Además de una falta de interés visión clara de la FpT de los ministros en el Conpes, que resulta en proyectos archivados en su gabinete y que genera incentivos a no actuar de forma conjunta para el cumplimiento de los objetivos del Conpes.
- **Alta para el Sena**, por su quehacer tiene alta relevancia, sin embargo, no cuenta con incentivos para actuar de forma conjunta y participar en la comisión del Conpes 3674.
- **Baja para el Ministerio de educación**, ya que no existen incentivos institucionales para implementar una política de FpT más allá de los derivados de intereses personales de funcionarios de alto nivel.
- **Alta para el Ministerio de industria y comercio** ya que la FpT repercute directamente en la productividad y competitividad que son sus criterios de desempeño, además se evidencia su interés en liderar la política de FpT y es considerado por el DNP como un actor estratégico ya que tienen contacto directo con el sector productivo y es el responsable de la política de transformación productiva del país y Sena reconoce y positiva su participación dentro de sus procesos, ya que contribuye a su actualización sin destruirlos (como la clasificación de ocupaciones C.N.O Sena)

Conclusiones de la sección 4.1: nivel de liderazgo

La Tabla 5 contiene el consolidado de las valoraciones del nivel de liderazgo en cada uno de los indicadores.

Tabla 5. Consolidado de las valoraciones de los indicadores de nivel de liderazgo

Variable	Indicadores	Sector trabajo		Sector educación	Sector competitividad
		Ministerio del trabajo	Sena	Ministerio de educación	Ministerio de industria y comercio
Nivel de liderazgo	Capacidad presupuestal de los actores	Baja	Alta	Baja	Baja (estratégica)
	Estabilidad de la estructura organizacional	Baja	Alta	Baja	Media
	Rotación de personal directivo	Alta	Baja	Baja	Alta
	Relevancia o importancia de la FpT dentro de cada organización	Baja	Alta	Baja	Alta

Como se observa, efectivamente hay un líder formal que es el Ministerio de trabajo, sin embargo, a partir de la valoración de dimensiones de liderazgo de esta investigación, este ministerio resulta tener bajo presupuesto, una baja estabilidad de su estructura organizacional, alta rotación de ministros y directores de área y baja relevancia o interés por la FpT. Se requiere el liderazgo para conciliar intereses entre los diferentes actores involucrados, asignar responsabilidades y definir mecanismos que aseguren el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, es decir, para que exista coordinación y acción conjunta entre los actores para la implementación de las políticas de pertinencia de la FpT y de un sistema de información a nivel ocupacional, **sin embargo, el marco institucional no facilita estas condiciones, pues el Ministerio de trabajo no está actuando como líder de la FpT.**

Por su parte, la valoración del Sena lo posiciona como una entidad con un alto presupuesto para la pertinencia de la FpT y la implementación de un sistema de información integrado, alta estabilidad organizacional (aunque inflexible ya que su estructura y procesos dependen de su clasificación de ocupaciones C.N.O - Sena), baja rotación de directores y personal y finalmente un nivel medio de interés en liderar una política de FpT y trabajar de manera conjunta, asociado a su escepticismo frente al liderazgo de Ministerio de trabajo debido a su baja capacidad técnica y financiera para operar y la alta rotación de ministros y directores. De otro lado también es escéptico frente al liderazgo de Ministerio de educación, debido a sus claros intereses de este ministerio enfocados únicamente en la contribución que hace el Sena a sus metas de cobertura.

De otro lado, se observa una alineación de intereses entre el Sena y el Ministerio de industria y comercio, así como la disposición del Sena al trabajo conjunto con esta entidad, ya que considera que contribuye con los procedimientos del Sena sin cambiarlos estructuralmente.

La valoración del Ministerio de industria y comercio indica una organización con alto valor presupuestal estratégico en la medida en que las empresas que regula este sector financian al Sena, estabilidad organizacional media que se fortalece en el tiempo y con un alto interés en la FpT demostrado con su disposición a liderar la comisión que gestiona el Conpes 3674 y el hecho de querer integrarla a un sistema más amplio de competitividad.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP considera que el Ministerio de industria y comercio debe tener un papel más protagónico en primer lugar, porque es neutralizador de las rivalidades entre trabajo y educación, tiene el contacto directo con el sector productivo y finalmente es el responsable de la política de transformación productiva del país.

Por lo tanto, se evidencia que el marco institucional no facilita el liderazgo de la FpT y la gestión de los sistemas de información ocupacional requeridos para lograrla. **Esto indica que se requiere un nuevo arreglo institucional que posibilite que esto suceda, de acuerdo a los resultados el Ministerio de industria y comercio es el llamado a liderar la política de pertinencia de la FpT**

5. Resultados de la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la FpT en el segundo y tercer nivel de análisis

Este capítulo presenta los resultados de la valoración de cada uno de los indicadores seleccionados para explicar la relación entre el marco institucional y la pertinencia de la pertinencia de la FpT en el segundo y tercer nivel de análisis, es decir, ambigüedad de objetivos y dificultad en los procesos de generación e integración de información para la pertinencia de la FpT como sigue.

5.1 Ambigüedad de objetivos

Los objetivos de cada organización determinan los criterios de desempeño o los parámetros por los cuales se mide la gestión de cada organización y proporcionan el marco de los incentivos de cada actor dentro la organización para alcanzar la pertinencia de la FpT y específicamente lograr la coordinación de los actores para la creación de un Sistema integrado de información ocupacional. La ambigüedad de objetivos se refiere la falta de la claridad y coherencia de los objetivos formales e informales de los participantes.

Teniendo en cuenta estas definiciones y el diagnóstico de los objetivos de los actores involucrados en la política de pertinencia de la FpT, esta investigación se aproxima a la medición de la ambigüedad de los objetivos a partir de la valoración de los siguientes indicadores:

- i) la claridad y consistencia del marco legal general de la FpT
- ii) la claridad y consistencia de los objetivos de las organizaciones, con énfasis en la generación de información, los observatorios y las operaciones estadísticas
- iii) interés en el cumplimiento de las funciones y gestión de un sistema de información ocupacional.

5.1.1 Claridad del marco legal general de la FpT

Este indicador determina si el marco legal del sistema educativo colombiano contiene una definición clara y consistente de la FpT que exprese claramente las competencias de los actores en cuanto a financiamiento, provisión del servicio y regulación. Adicionalmente determina si el marco legal y las organizaciones involucradas utilizan un lenguaje común en cuanto a las categorías educativas, ocupacionales y conceptos de FpT que permita una adecuada interpretación de las reglas y por lo tanto su acción conjunta y coordinada.

Dado que se trata de un análisis al marco legal general del sistema educativo, para este caso la valoración de este indicador se hace en conjunto y no por sectores. La valoración otorgada corresponde a “Si” o “NO” existe claridad y coherencia del marco legal según sea el caso, como se muestra a continuación:

A partir del análisis de normatividad de la FpT realizado en la sección 2.1 se encontró que:

- No existe una normatividad precisa y concreta que defina claramente qué es el Sistema Nacional de FpT, que actores lo componen y las relaciones que se dan en su interior. Esta investigación tuvo que construirlo a partir de las definiciones y conceptos contenidos en la Ley 115/94, sus decretos reglamentarios, los Conpes de capital humano y la revisión de diversos estudios sobre FpT. Se trata de una normatividad dispersa que dificulta entender el papel de la FpT dentro del sistema educativo del país.
- De acuerdo al análisis de la ley general de educación se observa que coexisten dos sistemas de FpT: uno Sena y otro no Sena (regulado por el Ministerio de educación) y al interior de cada sistema existen múltiples categorías y subcategorías dentro de las cuales se ofertan los programas de formación y que ni siquiera son compatibles entre el Sena y el Ministerio de educación.
- De acuerdo al experto nacional, no existe un lenguaje común entre el Sistema Nacional de Formación Profesional, el hecho de que el Sena tenga su propia Ley FpT y utilice categorías diferentes para su formación hace que haya confusión entre los títulos otorgados por el Sena y los títulos otorgados por otra institución dentro de un mismo nivel de formación. En este sentido un técnico del Sena es diferente a un técnico de otra institución, algunas veces se expiden títulos con el mismo nombre, pero que se refieren a contenidos y aplicaciones completamente diferentes en el mercado laboral.

- Existen múltiples estrategias y sistemas asociados a la FpT, por ejemplo, el Sistema Nacional de Certificación de competencias del Ministerio de trabajo y el Marco Nacional de Cualificaciones del Ministerio de educación, sistema de créditos y transferencias, sistemas de aseguramiento de la calidad, entre otras y para el establecimiento de los conceptos de FpT (ocupaciones, títulos, competencias, tipos de competencias, habilidades entre otros) cada entidad trabaja con su propio decreto y su propio lenguaje (León Dirección de FpT – Mintrabajo, 2018).
- Por su parte, el director de empleo del Ministerio de trabajo, señala que el Ministerio de trabajo crea decretos que terminan siendo de uso exclusivo de sus procesos internos, pero no son reconocidos por los miembros del Conpes y la comisión que lo gestiona, un ejemplo de esto es el decreto 2852 de 2013 (Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del mecanismo de protección al cesante), las definiciones allí contenidas solo se usan para la operación de la Unidad de Empleo, pero ninguna otra entidad las reconoce⁶⁴.

Este cuello de botella no se evidencia únicamente en el caso colombiano, en el conversatorio sobre Sistemas de información para la mejora continua de la FpT realizado en 2017 en el marco de la 43ª reunión de la Comisión Técnica de OIT/Cinterfor, Sonia Gontero de la CEPAL⁶⁵ destacó el papel de los mercados laborales como claves para reducir la desigualdad y la necesidad de contar con sistemas de información laboral que den las herramientas para tomar las decisiones adecuadas y orientar su adecuado funcionamiento. No obstante, afirmó que **para medir** las brechas de oferta y demanda de habilidades para orientar la pertinencia de los programas es necesario **definir los conceptos que**

⁶⁴ Entrevista realizada al director de empleo del Ministerio de trabajo

⁶⁵ Este conversatorio constituye uno de los más importantes eventos que se realizan sobre formación profesional en nuestra región. La 43ª RCT se realizó del 9 al 11 de agosto en Costa Rica con el auspicio del Instituto Nacional de Aprendizaje – INA y reunió a representantes de organismos nacionales especializados en materia de formación y desarrollo de recursos humanos de América Latina, el Caribe, España y Cabo Verde, que durante dos días y medio examinarán y discutirán los temas actuales de la formación, intercambiando experiencias y proponiendo nuevas actividades de cooperación de su interés. Ver: Conversatorio VII Sistemas de información para la mejora continua de la FP ¿Qué datos y qué indicadores necesitamos para saber hacia dónde vamos? Participación de Sonia Gontero, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico, CEPAL. https://www.youtube.com/watch?v=H36A5_0rK3k&list=PL-nr1lCaOB227RglfdbVMmDdZcx-9aAHi&index=16&t=0s

norman y rigen la FpT, es decir, un lenguaje común y América Latina y el Caribe aún se encuentra en esta etapa inicial de definiciones.

En su reciente investigación acerca de qué se entiende por FpT en América Latina, si bien resaltó esfuerzos considerables en muchos países para la medición de la brecha de habilidades, al interior de cada país las organizaciones encargadas de proveer información trabajan de manera aislada y no hay acuerdos nacionales sobre términos como habilidades, competencias, cualificaciones (en inglés es “*skills*” pero en español este concepto es muy diverso), entre otros, lo cual dificulta el diálogo entre los sectores educativos, laborales y productivos. Señaló que en muchos casos los datos existen, pero se codifican diferente y esto hace que no se puedan integrar, de acuerdo a Gontero, hasta que América Latina no tenga claro el lenguaje de FpT no se podrán medir.

En resumen, **la valoración resultante que “No” hay claridad en el marco legal de la FpT en Colombia**, debido a la ausencia de una definición clara y concisa de la FpT y el Sistema de FpT, la coexistencia de dos sistemas de FpT entre Sena y la ausencia de un lenguaje común que da lugar a múltiples interpretaciones de la formación para el trabajo y dificulta la entender y gestionar la oferta FpT de manera integral y por lo tanto dificulta la gestión de un sistema de información integrado a altos niveles de desagregación como las ocupaciones. Esto no es un caso exclusivo de Colombia, se trata de un cuello de botella Latinoamericano.

5.1.2 Claridad de los objetivos de cada una de las organizaciones y la relevancia de la FpT y la gestión de sistemas de información.

La sección 4.1.4 analizó y valoró la relevancia de la FpT de los actores involucrados para el liderazgo en la implementación de las políticas de pertinencia a partir de los criterios de desempeño y los intereses de los actores a un nivel ministerial.

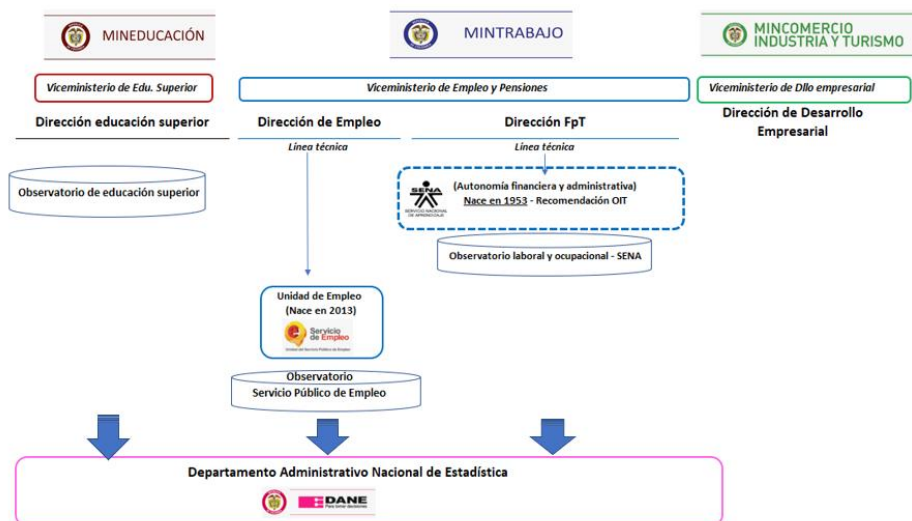
Esta sección analiza la claridad y coherencia de los objetivos funcionales de las Direcciones dentro de cada sector para la implementación de las acciones de pertinencia y la gestión de información e integración a un sistema de información ocupacional.

Además, la capacidad e interés de los directores de área para cumplir con sus objetivos funcionales, con énfasis en los sistemas de información por lo tanto a entran en el análisis los observatorios y las operaciones estadísticas.

Para facilitar la comprensión de los resultados la Gráfica 6 presenta la desagregación de las direcciones y observatorios por sector y se incluye el Departamento Administrativo Nacional de

Estadística ya que es el encargado formalmente de integrar la información de los observatorios a un sistema de información.

Gráfico 6. Desagregación de actores por sector, direcciones, observatorios y departamento de estadística.



Fuente: elaboración propia

La valoración se realiza por cada sector y sus direcciones encargadas a asociadas a la FpT, los resultados serán dicotómicos, es decir, “Si” o “No” existe claridad y coherencia en el marco legal y “Si” o “No” hay interés para cumplir con sus objetivos funcionales con énfasis en los sistemas de información según sea el caso como se muestra a continuación:

5.1.2.1 Sector trabajo

Ministerio de trabajo.

El viceministerio de empleo del Ministerio de trabajo cuenta con dos direcciones, a continuación, se mostrará la valoración del interés de los directores de área en la gestión de información para integrar un sistema de información ocupacional.

La Dirección de empleo es la encargada de dar lineamientos a recién creada Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y que a su vez cuenta con el Observatorio del Servicio Público de Empleo. Para el Director de Empleo, por un lado sus objetivos formales son claros y por otro lado, no está interesado en la FpT ni en un sistema de información para la pertinencia a nivel de ocupaciones, su interés en cuanto a información está enfocado a que el observatorio del Servicio

Público de Empleo registre indicadores de empleo (inscritos y vacantes disponibles), que permita mostrar indicadores de empleo y reducción de desempleo, no en un sistema integrado para la FpT a nivel ocupacional y con enfoque en competencias y habilidades⁶⁶. **Por lo tanto, la valoración indica que la Dirección de empleo SI cuenta con un marco legal claro, pero NO está interesada en un Sistema de información para la pertinencia de la FpT.** (Entrevista Cardozo, Director Empleo – Ministerio de trabajo, 2018).

La Dirección de FpT es la encargada de dar línea técnica en FpT especialmente al Sena como entidad adscrita al Ministerio de trabajo, dentro de sus principales funciones está i) proponer lineamientos de política e implementar y evaluar planes y programas para mejorar el tamaño de la oferta de formación para el trabajo y desarrollo humano en coordinación con el Ministerio de educación, ii) monitorear cambios en los requerimientos de titulaciones en las nuevas demandas de trabajo y iii) proponer mecanismos para implementar planes y programas en materia de migraciones laborales temporales. Los resultados indican lo siguiente:

- **Los objetivos y funciones NO son claros**, por lo tanto, no existen indicadores claros para el desempeño de la dirección relacionados a la pertinencia de la FpT, esto causa que se efectúen acciones puntuales para responder en alguna medida con lo señalado en las funciones. Dentro de estas acciones se encuentran programas de capacitación en empresa y fondos para la formación fundamentalmente con entidades de FpT privadas; con respecto al Sena, la función real de la dirección de FpT se limita a asistir a los consejos directivos del Sena y firmar conceptos técnicos sobre tema específicos, pero no emite lineamientos de política pública para orientar la pertinencia de la FpT que es lo que debería hacer. (Entrevista a León, Dirección de FpT - del Ministerio de trabajo, 2018)
- Además, se evidenciaron problemas de coherencia interna del marco legal, de acuerdo a su exdirectora el decreto 4108 de 2011 de conformación de la DMFT se refiere a movilidad laboral como movilidad geográfica (únicamente migración laboral) y deja de lado una de las principales funciones de la FpT movilidad social⁶⁷.

⁶⁶ Entrevista realizada al director de empleo del Ministerio de trabajo

⁶⁷ Entrevista realizada a la exdirectora de FpT del Ministerio de trabajo

- Con respecto a la información la exdirectora de FpT manifiesta la importancia de un sistema de información integrado a nivel ocupacional, pero agrega que, si bien su dirección avanzó en cuanto a monitoreo de requerimientos de formación, análisis ocupaciones y la actualización y renovación de una clasificación de ocupaciones, estos procesos quedaron estancados por falta de presupuesto, capacidad técnica instalada y apoyo del ministro para llevar a cabo un proyecto de esa magnitud.

En suma, los objetivos funcionales de la dirección de FpT no son claros, por lo tanto, tampoco son claras las acciones de la dirección en cuanto a la pertinencia de la FpT y si bien hay interés por el desarrollo de un sistema de información ocupacional para la pertinencia no existe apoyo de los ministros ni presupuesto ni capacidad técnica para llevarlo a cabo. En este sentido **SI hay interés pero proviene del funcionario encargado de la Dirección de FpT pero no del Ministro.**

Sena (entidad adscrita)

De acuerdo a la coordinadora del observatorio laboral del Sena, **el marco legal y los objetivos del Sena son muy claros** y junto con su estructura organizacional surgen de la recomendación de la OIT 167/38. Resaltó que las funciones y los procesos para la generación, actualización de programas de formación y matrícula se articulan a través de la Clasificación Nacional de Ocupaciones C.N.O; esta clasificación se adoptó mediante la Resolución No. 1186 de 1970 y el Sena tiene la función de actualizarla permanentemente.

En 2004 surge el Observatorio laboral y ocupacional del Sena con el objetivo proveer información de oferta y demanda a nivel ocupacional para las direcciones Sena y a todo el país a través de la Clasificación Nacional de Ocupaciones C.N.O – Sena.

Con respecto a las funciones del Ministerio del trabajo relacionadas con dar línea técnica al Sena, la coordinadora del Observatorio Sena afirmó que las acciones del Ministerio de trabajo son improvisadas y sin validez técnica, como ejemplo resaltó el reciente intento del Ministerio del trabajo por modificar la clasificación ocupacional C.N.O del Sena por una adaptación colombiana de la clasificación estadounidense O*net. Para el Sena, esto se trató de un ejercicio sin sustento técnico sólido con múltiples deficiencias conceptuales y operativas, por lo tanto, esta entidad no estuvo dispuesta a acogerse a estos lineamientos. De hecho, la postura de los directores del Sena es continuar

haciendo los procesos como siempre, incluidos los de generación de información y la utilización de la clasificación de ocupaciones C.N.O Sena, **respondiendo únicamente a lo que revisan los organismos de control**⁶⁸.

El Sena manifestó su interés por un sistema de información, pero no quiere depender de ningún ministerio, por el contrario, está dispuesto a cooperar y otorga mayor credibilidad a los marcos regulatorios y transferencia de conocimientos de organismos técnicos internacionales, destacó los convenios de cooperación que tiene con el Instituto Federal de Formación Profesional - BIBB (por sus siglas en alemán) y la OIT Cinterfor⁶⁹. Para el experto nacional, la posición del Sena frente a los sistemas de información responde a que esta entidad quiere mantener el liderazgo, poder y control sobre sus indicadores y su gestión⁷⁰.

En suma, el Sena tiene un alto interés en gestionar un sistema de información ocupacional, pero a través de su observatorio y su propia clasificación de ocupaciones, no está dispuesto a cooperar en la integración con los demás actores ni a seguir lineamientos técnicos del Ministerio de trabajo. **El Sena está interesada en continuar haciendo de forma independiente sus funciones y procesos de generación de información cumpliendo con lo establecido por los organismos de control y otorga mayor credibilidad a los marcos regulatorios internacionales.**

5.1.2.2 Sector educación

Las funciones del viceministerio de educación superior en cuanto a sistemas de información son claras y comprenden i) hacer seguimiento a las estadísticas y sistemas de información para monitorear la matrícula, así como seguimiento y análisis de los egresados de educación superior para la identificación de necesidades de formación del recurso humano. En otras palabras, **el Observatorio de educación superior del Ministerio de educación tiene como objetivo realizar el seguimiento únicamente a los egresados de educación superior.**

El Ministerio de educación manifiesta que no está interesado en un sistema de información para la pertinencia de la FpT, por el contrario, considera la educación superior básicamente académica y

⁶⁸ Son aquellos organismos a los que la Constitución Política les confía las funciones relacionadas con el control disciplinario, defender al pueblo y el control fiscal. No están adscritos ni vinculados a las Ramas del poder público, en este caso se refiere a la Contraloría General de la República y contralorías territoriales.

⁶⁹ Es un Centro especializado de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- que articula y coordina la red más grande y prestigiosa de entidades e instituciones, públicas y privadas, dedicadas al fortalecimiento de las competencias laborales

⁷⁰ Entrevista realizada al experto nacional

de contenidos más estables, por lo tanto, no está interesado en llegar a análisis a nivel de ocupaciones. (Venegas Ministerio de educación, 2018)

5.1.2.3 Sector competitividad

La aproximación al interés del Ministerio de industria y comercio en información ocupacional se hace evidente en las recomendaciones de sus Conpes, como se mostró en la sección 2.3.3 el Conpes 3527 de 2008 aprueba un plan de acción conjunto con Ministerio de educación y Sena que apunta a la necesidad de “Consolidar el Servicio Público de Empleo – SPE⁷¹ y el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano - Sena, como instrumentos estratégicos de las políticas de Estado en materia de empleo y formación y la necesidad de que se amplíe e incluya mayor información del sector productivo.

En suma, si bien este ministerio No cuenta con un marco legal claro debido a que no tiene dentro de sus objetivos funcionales un observatorio o la medición sistemática de la FpT, de acuerdo a sus criterios de desempeño y lo recomendado en los Conpes se evidencia interés en un sistema de información para la FpT a través de un trabajo conjunto con el Sena, el Servicio Público de Empleo y el Ministerio de educación.

5.1.2.4 Departamento administrativo nacional de estadística y los sistemas de información

De acuerdo al decreto 262/04 el Dane tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad información oficial básica y contribuir a la calidad y estandarización técnica de la información que se produce en el país para la política pública.

Con la Ley 1429 de 2010 se le asignó la responsabilidad de realizar el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral -SINIDEL cuyo objetivo es “consolidar y procesar la información relativa a la demanda laboral, incluyendo al menos información de los flujos y cantidades de mano de obra demandada, las características específicas de las ocupaciones demandadas en relación a los sectores económicos, los niveles de ocupaciones y las competencias laborales demandadas, tanto en el sector público, como en el sector privado y a nivel local, regional y nacional” (Artículo 52, Ley 1429/2010).

⁷¹ En este momento el Servicio Público de Empleo era administrado por el Sena.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación – DNP, la ley 1429 asignó incorrectamente al Dane la responsabilidad del sistema de **información de demanda laboral**. El objetivo del Dane es el desarrollo de encuestas y registros administrativos básicos, sus funciones se limitan a asesorar técnicamente el desarrollo del sistema de información para la pertinencia, pero no a hacerlo. (Merchán DNP, 2018)

El Dane reconoció que no es su responsabilidad directa y tampoco está interesados en su implementación, para esta entidad esto es función del usuario final, es decir de los ministerios. Sin embargo, dada la dificultad de modificar un proyecto de ley, cómo se mostró en la sección 3.3.4 el Dane cumple tangencialmente con lo solicitado en la ley, consolidando semestralmente en un boletín la información proveniente de los observatorios y publicando un anexo con una sección (hoja de Excel) para cada una de las operaciones estadísticas, a nivel de grandes actividades económicas, sin ninguna desagregación de oferta y demanda laboral por ocupaciones. Esto dista mucho de ser un buen instrumento cuantitativo para orientar la pertinencia de los programas de FpT (Merchán DNP, 2018)

En suma, la responsabilidad de integrar un sistema de información esta incorrectamente asignada al Dane, esta entidad tampoco está interesada en implementarla, no obstante, dado que debe cumplir la Ley su acción se limita a consolidar en un archivo de Excel los resultados aislados y altamente agregados de cada observatorio. El Departamento Nacional de Planeación - DNP, resaltó que reto en este caso es la modificación de la ley para cambiar la competencia del Dane y asignar un nuevo responsable⁷².

⁷² Entrevista realizada a la Subdirectora de Educación del Departamento Nacional de estadística – DNP

Consideraciones de la sección 5.1.2: claridad de los objetivos funcionales y la relevancia de los sistemas de información para la pertinencia de la FpT

A partir del análisis de claridad de los objetivos funcionales de las organizaciones que hacen parte de cada sector y los intereses de los actores en cuanto a la gestión de información ocupacional se resalta que:

Para la Dirección de Empleo del Ministerio de trabajo el marco legal es SI es claro, pero NO está interesada en Sistemas de información ocupacionales: los objetivos y criterios de desempeño de esta dirección son muy claros y no por lo tanto no está interesado en un sistema de información a nivel ocupacional. Su interés apunta a indicadores de empleo, por lo tanto, al registro de inscritos y vacantes en el Servicio Público de Empleo.

Para la Dirección de FpT del Ministerio de trabajo el marco legal NO es claro y SI tiene interés en un sistema de información ocupacional, pero dado que esto no es apoyado por el ministro, no se puede ejecutar.

Sena SI cuenta con un marco legal claro y SI tiene alto interés en un sistema de información ocupacional, de acuerdo a sus funcionarios su marco legal es claro y está alineado con los marcos regulatorios para la FpT internacionales, en cuanto a información el Sena manifestó un alto interés en gestionar un sistema de información ocupacional, pero a través de su observatorio y su propia clasificación de ocupaciones, no está dispuesto a cooperar en la integración con los demás actores ni a seguir lineamientos técnicos del Ministerio de trabajo.

Ministerio de educación el marco legal Si es claro y No está interesado en un sistema de información para la pertinencia de la FpT, considera la educación superior básicamente académica y no está interesado a llegar a nivel de ocupaciones.

Ministerio de industria y comercio el marco legal No es claro pues no tiene dentro de sus objetivos funcionales un observatorio o la medición sistemática de la FpT, pero de acuerdo a sus criterios de desempeño y lo recomendado en sus Conpes **Si se evidenció interés en un sistema de información para la FpT.**

Por su parte, se puso en evidencia que la responsabilidad de integrar un sistema de información esta incorrectamente asignada al Dane, esta entidad tampoco está interesada en implementarla y para poder cumplir con la ley su acción se limita a consolidar en un archivo de Excel los resultados aislados y altamente agregados de cada observatorio. El reto en este caso es la modificación de la ley para cambiar la competencia del Dane y asignar un nuevo responsable.

Conclusiones de la sección 5.1: ambigüedad de objetivos

La Tabla 6 contiene el consolidado de las valoraciones de la ambigüedad de objetivos en cada uno de los indicadores para cada sector.

Tabla 6. Consolidado de las valoraciones de los indicadores de ambigüedad de objetivos

Variable	Indicadores	Sector trabajo			Sector educación	Sector competitividad
		Ministerio del trabajo		Sena	Ministerio de educación	Ministerio de industria y comercio
		Dirección de empleo	Dirección de FpT			
Ambigüedad en objetivos	La claridad y consistencia del marco legal general de la FpT	NO				
	La claridad y consistencia de los objetivos de las organizaciones, con énfasis en la generación de información.	SI	NO	SI	SI	NO
	Interés en el cumplimiento y la gestión de un sistema de información ocupacional.	NO	SI	SI	NO	SI

Fuente: elaboración propia

Los resultados indican que **no hay claridad en el marco legal de la FpT en Colombia**, debido a la ausencia de una definición clara y concisa de la FpT y el Sistema de FpT, la coexistencia de dos sistemas de FpT entre Sena y la ausencia de un lenguaje común. Esto da lugar a múltiples interpretaciones de la formación para el trabajo y dificulta la entender y gestionar la oferta FpT de manera integral y por lo tanto dificulta la gestión de un sistema de información integrado a altos niveles de desagregación como las ocupaciones. Esto no es un caso exclusivo para Colombia, América Latina y el Caribe esta en la fase inicial de un sistema de información que se trata de la construcción de definiciones y lenguaje común.

Estas dificultades del marco legal general se evidencian en los objetivos funcionales de las direcciones y sus competencias frente a la generación de información para la pertinencia.

La Dirección de FpT del Ministerio del Trabajo debería brindar lineamientos técnicos al Sena para la FpT, sin embargo, los objetivos funcionales de esta Dirección no son claros, por lo tanto, no hay indicadores de resultados claros y en este sentido cada director realiza acciones puntuales que en cierta medida apunten a lo que ellos consideren como el cumplimiento de los objetivos, pero no se está dando línea y orientación a la política de pertinencia de la FpT.

El Sena no considera válidas las acciones del Ministerio de trabajo en materia de lineamientos de FpT. Se trata de una entidad muy antigua que tiene resistencia al cambio y que le resulta conveniente acogerse al cumplimiento de su marco legal y sus procesos tradicionales que desde los 50s están registrados ante los órganos de control y no a cambios estructurales provenientes de direcciones recientes que improvisan en sus lineamientos. En cuanto a la información, la resistencia al cambio también genera que el Sena quiera actuar aislado y continuar sus acciones sin depender de la información de otros ministerios o entidades, que además utilizan otro marco legal, otro lenguaje de FpT, otras clasificaciones de ocupaciones que implicarían ajustes de sus procesos.

A esto se le suma que la Unidad de empleo no tiene dentro de sus funciones un sistema de información a nivel ocupacional ni está interesada en este, por su parte, el Ministerio de educación solo esta obligado a hacer seguimiento a la educación superior (la FpT es solo una parte de esta).

Con este problema de definiciones e intereses contrapuestos en cuanto a la FpT y a la información ocupacional, el Dane no tiene más salida que tratar de cumplir con la información disponible que dista completamente de ser un sistema de información ocupacional útil para orientar la pertinencia de los programas de FpT.

5.2 Dificultad en el proceso de generación e integración de información para el sistema de información a nivel ocupacional

Esta investigación se aproxima a los procesos de generación e integración de información a nivel ocupacional, a través del análisis de las principales operaciones estadísticas encargadas de producir sistemáticamente bases de datos de oferta y demanda laboral en los siguientes observatorios:

- i) Observatorio de Educación del Ministerio de educación
- ii) Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo del Ministerio de trabajo

- iii) Observatorio laboral y ocupacional del Sena.

Como se explicó en la sección 3.2, gestionar un sistema de información ocupacional representativo y útil requiere contar con registros representativos de toda la población objetivo, es decir, de las todas las personas que buscan empleo, las vacantes de las empresas, las instituciones de formación y los programas de formación existentes. Es decir, **se requiere que la población objetivo de las operaciones de cada observatorio sea representativa y constituya el gran conjunto de la población objetivo y además que utilicen una única clasificación de ocupaciones, para poder integrar la información a un único gran sistema de información.**

En la medida en que los procesos de generación e integración de información sean claros, representativos y útiles esto facilitará la interrelación de los actores y su acción conjunta para generar información e integrarla a un gran sistema de información ocupacional para la pertinencia de la FpT.

En este sentido, la aproximación a la medición de la dificultad en estos procesos se realizará a partir de los siguientes indicadores:

- i) Representatividad de las operaciones estadísticas de los observatorios
- ii) Nivel de desagregación de la información que publica
- iii) Protocolos para entregar y compartir información.
- iv) Estandarización de una clasificación ocupacional

A continuación, se presentan las categorías utilizadas para la valoración de estos indicadores y los resultados obtenidos por cada uno de los observatorios involucrados en la generación e integración de información de oferta y demanda del mercado laboral colombiano.

5.2.1 Representatividad de las operaciones estadísticas y protocolos para entregar y compartir información entre los observatorios

El hecho de que existan múltiples observatorios que generen información de oferta y demanda laboral de forma sistemática resulta positivo para la integración de un gran sistema de información ocupacional, siempre que la información que producen y los atributos que midan al ser integrados representen toda la población. En otras palabras, siempre que no queden segmentos poblacionales sin representación, es decir, fuera del alcance de los observatorios o que se estén traslapando mediciones sobre una misma población.

A continuación, se presentan la valoración sobre tres indicadores para analizar utilidad de la información que producen los observatorios:

- La representatividad de la información que producen los observatorios, es decir, si se encuentra representada toda la población objetivo (trabajadores, empresarios, instituciones de formación). La valoración de este indicador es “Si” o “No”.
- El nivel de desagregación de la información ocupacional que utilizan para sus análisis y la publicación de resultados los observatorios. Esto responde a categorías de: “ninguna”, “grandes grupos de ocupaciones”, “ocupaciones” (esta última es la ideal ya que el sistema de información para la pertinencia debe ser a nivel de ocupaciones).
- La existencia de mecanismos, protocolos u obligatoriedad para compartir información entre observatorios que permita la conformación e integración de toda la población objetivo a un gran sistema de información. La valoración de este indicador es “Si” o “No”.

5.2.1.1 El observatorio de educación superior del Ministerio de educación

Consecuente con sus objetivos funcionales este observatorio se encarga de hacer seguimiento a la vinculación laboral de los **egresados de educación superior**, a través de la medición de su vinculación al mercado laboral.

Este observatorio cuenta con toda la información de sus egresados de educación superior, excepto por la información de egresados de programas técnicos y tecnólogos del Sena. De acuerdo al exdirector de educación superior del Ministerio de educación, el Sena no comparte su información con su dirección y tampoco existe una obligación formal para que lo haga⁷³.

En este sentido, si bien la FpT es solo un fragmento de la educación superior, el alcance de este observatorio es muy limitado para la FpT, teniendo en cuenta que el Sena imparte cerca del 60% de los programas técnicos y tecnológicos que hacen parte de la educación superior, es decir, deja cerca de 400mil personas fuera del análisis de vinculación al mercado laboral. (Ver Gráfico 3).

En este sentido la valoración indica que se trata de un observatorio que **“No” cuenta con información representativa** de toda la población objetivo pues su foco de atención esta en un segmento muy limitado de esta población y **“No” cuenta con protocolos ni obligatoriedad para compartir información** entre observatorios.

⁷³ Entrevista realizada al exdirector de Educación superior del Ministerio de Educación.

5.2.1.2 Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo

Consecuente con sus criterios de desempeño, el Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo está enfocado al registro en tiempo real de indicadores de empleo (inscritos y vacantes disponibles), que permita evidenciar los avances en la gestión de empleo del ministro y del director de empleo del Ministerio de trabajo.

La población objetivo la conforman todas las personas y empresas que se registran en la página web del Servicio Público de empleo y que asisten a los centros de empleo. El 66% de esta población objetivo se hace a través de las agencias del Sena. En este caso el marco legal es muy claro y el Decreto número 2520 de 2013, por el cual se crea la Unidad de Empleo señala que es función del Observatorio laboral y ocupacional del Sena compartir sus resultados con la Unidad de Empleo. Es decir, **existe obligatoriedad del Sena de compartir información con la Unidad de Empleo, pero no hay correspondencia como se muestra en la siguiente sección.**

En resumen, esta entidad cuenta con la mayor parte de la población objetivo pues integra a su información los reportes del Sena, así como información de Bolsas de empleo privadas por lo tanto **su información “Si” es representativa**. Sin embargo, su foco está en el registro en tiempo real del número de personas y empresas que se registran en su plataforma, por lo tanto, publica **información agregada en “Grandes grupos ocupacionales”** y regionales, que no resulta útil para orientar la pertinencia de los programas de FpT.

5.2.1.3 Observatorio Laboral y Ocupacional – SENA

La población objetivo de este observatorio, la componen las personas que se registran en las agencias de Empleo Sena, es decir, como se mostró en la sección anterior corresponden al 66% del total de registros del Observatorio del Servicio Público de Empleo. Esto indica que se trata de dos observatorios con un traslape de población objetivo.

El Observatorio Sena publica información desagregada a nivel regional y ocupacional, pero dado que solo cuenta con un segmento de la población objetivo estos resultados “No” son representativos, de hecho como se mostró en la sección 3.2.2 a nivel regional, el Sena reporta una alta demanda de ocupaciones como “instructores o profesores Sena” esto responde al hecho de que todos los profesores contratados por el Sena dentro de sus protocolos de contratación deben registrarse

a la agencia Sena, pero no representa la situación de la demanda ocupacional del mercado laboral colombiano.

De acuerdo al decreto 2520 el Sena está obligado a compartir su información con la Unidad de Empleo del Ministerio de trabajo, pero no hay correspondencia, es decir el Ministerio de trabajo no comparte con el Sena la información del resto de sus agencias de empleo (es decir, del 33% de información que se recolecta fuera del Sena) ni tampoco está obligado a hacerlo. Como se explicó en la sección 4.2.2, el Sena no quiere depender de la información del Ministerio del trabajo, por lo tanto, para garantizar la representatividad de su información utiliza métodos alternativos de empalme de información y metodologías estadísticas innovadoras que incluyen técnicas sofisticadas de minería de datos para obtener la información que les hace falta para contar con todo el conjunto de población objetivo⁷⁴. (Entrevista Bohórquez, coordinadora del Observatorio Sena, 2018)

A pesar de estos avances técnicos y esfuerzos del Sena por obtener información de toda la población objetivo, la información publicada sigue presentando inconsistencias. **Para el Departamento Nacional de Planeación la información del Sena es insuficiente y solo responde a las necesidades internas del Sena** o a necesidades sectoriales puntuales, pero NO representa lo que pasa en el mercado laboral del país, esto lo considera un cuello de botella para la FpT del país dada la cantidad de recursos con los que cuenta esta entidad⁷⁵.

El Observatorio Sena profundiza en la medición y publicación de indicadores a niveles ocupacionales y regionales muy desagregados y ha desarrollado técnicas para contar con información que abarque todo el conjunto poblacional objetivo, su información no es representativa ni útil para la medición del comportamiento de la dinámica ocupacional del país. A esto se le suma que el Ministerio del trabajo no comparte su información con esta entidad y a su vez el Sena no quiere que sus procesos de generación de información dependan de este Ministerio.

⁷⁴ De acuerdo a la entrevista realizada a la coordinadora del Observatorio laboral del Sena. Se trata de las siguientes fuentes: cada una con diferentes alcances que garantizan cobertura y representatividad, i) agencia - vacantes inscritos ii) sistema interno como se comporta un programa de formación con de contrato de aprendizaje iii) la fuente mayor es PILA - que cruza aportes a seguridad social, salud y pensión. Determinamos donde están empleados los egresados o donde no iii) sistema el área de formación – Sofía iv) sistema de monitoreo permanente y diario identifica alertas, que proyectos nuevos de inversión se van a desarrollar a corto y mediano plazo, v) encuesta a empresarios, tenemos segunda versión, ocupaciones a futuro 3,4 años vi) como se comportan los planes tecnológicos y planes de desarrollo de los municipios, departamentos y vii) web scraping, minería de datos- sabemos cómo se comporta una ocupación.

⁷⁵ Entrevista realizada a la Subdirectora de Educación del Departamento Nacional de estadística - DNP

Consideraciones de la sección 4.3.1: representatividad y alcance de las operaciones estadísticas y protocolos para compartir información entre observatorios

- El alcance del Observatorio de educación superior es muy limitado para la FpT, ya debido a que el Sena no comparte su información con el Ministerio de educación, deja por fuera de su seguimiento a los egresados de los programas técnicos y tecnológicos del Sena que hacen parte de la educación superior (la matrícula Sena corresponde al 60% de la matrícula de la FpT de la educación superior).
- El análisis muestra que el observatorio del Servicio Público de Empleo cuenta con una población objetivo representativa para hacer análisis de mercado laboral (el Sena representa el 66% de esta información), sin embargo, este observatorio publica información a altos niveles de agregación ocupacional que no permite la orientación de la pertinencia de los programas de FpT.
- El Observatorio del Sena, profundiza en la medición y publicación de indicadores a niveles ocupacionales y regionales muy desagregados y ha desarrollado técnicas para contar con información que abarque todo el conjunto poblacional objetivo, pero su información no es representativa ni útil para la medición del comportamiento de la dinámica ocupacional del país.

Es decir, la unidad de empleo cuenta con población más representativa pero no le interesa su análisis a nivel ocupacional, por su parte el Sena cuenta con análisis más profundos a nivel ocupacional pero no cuenta con una población representativa, **esto indicaría que puede existir solución si los observatorios cooperan compartiendo información entre entidades, no obstante, esto no es suficiente si no cuentan con una única clasificación de ocupaciones para la integración de la información** como se mostrará en la siguiente sección.

5.2.2 Uso y estandarización de una clasificación ocupacional

Como se mostró en la sección 3.1 para integrar la información ocupacional a un sistema, es necesario contar con un único catálogo o clasificación de ocupaciones, el cual constituirá la columna vertebral e integradora de todo el sistema de información de personas, empresas y programas de formación.

A continuación, se muestran los resultados del uso y estandarización de las clasificaciones ocupacionales en cada uno de los observatorios y al final de la sección se mostrará si cumple con las condiciones para conformar un sistema de información ocupacional.

5.2.2.1 Observatorio de educación superior del Ministerio de educación

Como se mostró en la sección 3.2.1 el seguimiento de egresados se hace por niveles educativos y programas de formación, dado que la educación superior es fundamentalmente académica este observatorio utiliza clasificaciones educativas como la C.I.N.E.

5.2.2.2 Observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo

La Dirección de FpT del Ministerio de trabajo inició innovadores estudios y avances en análisis ocupacionales y creó junto con la Dirección de empleo la adaptación colombiana de la clasificación ocupacional estadounidense O*net.

Por lo tanto, el observatorio del Servicio Público de Empleo de la Unidad de Empleo utiliza la O*net adaptada para Colombia, así como catálogos internacionales como los CIUO (como se mostró en la sección 3.3.2). No obstante, como se mostró en la sección anterior, este observatorio no está interesado en la pertinencia de la FpT y publica información a altos niveles de agregación ocupacional.

5.2.2.3 Observatorio laboral y ocupacional del Sena

La coordinadora del Observatorio Sena señala que la Clasificación Nacional de Ocupaciones – Sena constituye la base de todos los análisis ocupacionales del Sena y sirve de enlace de los procesos internos de formación y ocupacionales en el Sena desde los 70s. Afirma que el Sena no está dispuesto a cambiar sus procesos de clasificación de información, lo consideran adecuado y cuentan con procesos sólidos para su actualización a partir de la retroalimentación de la información de las mesas sectoriales, encuestas y estudios sectoriales y con la colaboración del Ministerio de industria y comercio, esta actualización se hace anualmente.

Para el Sena, la adaptación colombiana de la O*net que hizo el Ministerio de trabajo desorganizó toda la captura de información del Servicio Público de Empleo y, de hecho, considera que **es imposible hacer una correlativa estadística o correspondencia entre las diferentes clasificaciones, porque estructuralmente son muy diferentes.**

Agrega que se continuamente profesionales Sena se reúnen con profesionales de la Unidad e Empleo para actualizar y estandarizar la clasificación O*net pero esto es estructuralmente es muy complicado y se dificulta aún más debido a que no se cuenta con un marco legal y un lenguaje común de habilidades, titulaciones, competencias, perfiles ocupacionales entre otros conceptos.

Conclusiones de la sección 5.2: dificultad en el proceso de generación e integración de información

La Tabla 7 contiene el consolidado de las valoraciones de la dificultad en el proceso de generación e integración de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional para cada uno de los indicadores por cada observatorio.

Tabla 7. Consolidado de las valoraciones de los indicadores de dificultad en el proceso de generación e integración de información de oferta y demanda laboral a nivel ocupacional por observatorios.

Variable	Indicadores	Sector trabajo			Sector educación	Sector competitividad
		Ministerio del trabajo		Sena	Ministerio de educación	Ministerio de industria y comercio
		Dirección de empleo	Dirección de FpT			
		Observatorio del SPE	No cuenta con operación estadística de mercado laboral	Observatorio laboral del Sena	Observatorio de educación superior	No cuenta con operación estadística de mercado laboral
Dificultad en proceso de generación e integración de información	Representatividad de la información de las operaciones estadísticas de los observatorios	SI	N.A	NO	NO	N.A
	Nivel de desagregación de la información ocupacional que publica	Grandes grupos de ocupaciones	N.A	ocupaciones	Grandes grupos de ocupaciones	N.A
	Protocolos para entregar y compartir información	SI (unidireccional solo Sena a Ministerio del trabajo)	N.A	NO (el sena utiliza métodos alternativos de empalme y estimación de datos faltantes)	NO	N.A
	Estandarización de una clasificación ocupacional	Baja (usa O*net y CIUO)	N.A	Baja (usa convencional C.N.O y considera imposible hacer una correspondencia)	Baja (Usa C.I.N.E)	N.A

				entre las demás clasificaciones)		
--	--	--	--	----------------------------------	--	--

Fuente: elaboración propia

Como se observa, para que se pueda gestionar un sistema de información ocupacional representativo y útil se requiere que la población objetivo de las operaciones de cada observatorio representen el gran conjunto de la población objetivo y además que utilicen una única clasificación de ocupaciones, para poder integrar la información que producen en un único gran sistema de información.

Con respecto a la primera condición los resultados evidencian que, si bien la unidad de empleo cuenta con una población representativa, no le interesa realizar análisis a nivel ocupacional, en contraste con el Sena que cuenta con análisis más profundos a nivel ocupacional pero no tiene con una población representativa que haga válidos y útiles sus resultados. **El problema de la representatividad y el alcance podría solucionarse si los observatorios cooperan compartiendo información entre entidades, no obstante, los resultados en cuanto al uso de clasificaciones indican que esto no tendrá lugar, dado que es imposible contar con una única clasificación de ocupaciones.**

Como se mostró cada observatorio utiliza una clasificación diferente i) la unidad de empleo utiliza la innovadora clasificación o*net adaptada para Colombia, ii) el Sena su convencional Clasificación Nacional de Ocupaciones C.N.O Sena y iii) el Ministerio de educación utiliza principalmente clasificaciones educativas no ocupacionales y **es imposible hacer una correlativa estadística o correspondencia entre las diferentes clasificaciones, debido a que estructuralmente son muy diferentes.**

6. Conclusiones y recomendaciones

La hipótesis de esta investigación señala que el conjunto de reglas formales (marco legal) e informales (intereses, preferencias, rutinas), es decir, el Marco Institucional existente no crea las condiciones o los incentivos requeridos para la acción colectiva y coordinada de las dependencias de los ministerios de trabajo, educación y competitividad para lograr los objetivos de pertinencia de la FpT y específicamente para generar e implementar el sistema de información ocupacional requerido para lograrla.

En consecuencia, la pregunta de investigación a responder es: ¿Cuáles son las características específicas de este Marco institucional que provocan la falta de acción conjunta y coordinada de las dependencias de gobierno responsables de gestión de los sistemas de información integrado requeridos para la pertinencia de la FpT?

Para responder a esta pregunta el análisis se hizo en tres niveles: nivel de liderazgo, ambigüedad de objetivos y dificultad en procesos, se determinaron indicadores para aproximarse a su medición posteriormente la valoración o resultados de cada uno de estos indicadores se realizó a partir de la información documental y el análisis de las entrevistas semiestructuradas a los actores clave en la política de pertinencia de la FpT y los sistemas de información requeridos para lograrla.

Las conclusiones de los capítulos de resultados, es decir, los capítulos 4 y 5 mostraron el detalle de los hallazgos y se asignaron las valoraciones correspondientes. Partiendo de estos resultados y conclusiones por capítulo, esta sección realiza una lectura global de las relaciones encontradas y a partir de ahí presenta algunas recomendaciones que permitirían cambios favorables en el marco institucional para la acción conjunta y coordinada de los actores en torno a la pertinencia de la FpT y los sistemas de información ocupacionales.

Para esto nuevamente se mostrarán las tablas con las valoraciones, pero esta vez, por un lado, se resaltarán de manera general las características del marco institucional que dificultaron la acción conjunta y coordinada de los actores (óvalos) y se resaltarán las características que ayudarían a revertir esta situación y dan lugar a las recomendaciones.

6.1 Nivel de liderazgo:

De acuerdo a la definición de liderazgo utilizada en esta investigación, efectivamente hay un líder formal de la FpT que es el Ministerio de trabajo, sin embargo, obtuvo resultados deficientes en todo el conjunto de indicadores seleccionados para aproximarnos a la medición del nivel real de liderazgo.

Tabla 8. Aspectos a resaltar de las valoraciones de los indicadores de nivel de liderazgo.

Variable	Indicadores	Sector trabajo	Sector educación	Sector competitividad
----------	-------------	----------------	------------------	-----------------------

		Ministerio del trabajo	Sena	Ministerio de educación	Ministerio de industria y comercio
Nivel de liderazgo	Capacidad presupuestal de los actores	Baja	Alta	Baja	Baja (estratégica)
	Estabilidad de la estructura organizacional	Baja	Alta	Baja	Media
	Rotación de personal directivo	Alta	Baja	Baja	Alta
	Relevancia o importancia de la FpT dentro de cada organización	Baja	Alta	Baja	Alta

Fuente: elaboración propia

Como se explicó en el capítulo 4, se requiere liderazgo para conciliar intereses entre los diferentes actores involucrados, asignar responsabilidades y definir mecanismos que aseguren el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, es decir, para que exista coordinación y acción conjunta entre los actores para la implementación de las políticas de pertinencia de la FpT y de un sistema de información a nivel ocupacional, sin embargo, el marco institucional no facilita estas condiciones y el Ministerio de trabajo no actúa como líder de la FpT.

Como recomendación, la evidencia indica que se requiere un nuevo arreglo institucional que posibilite que esto suceda y es el Ministerio de industria y comercio la organización que exhibe características que lo posicionan como la mejor candidata para liderar exitosamente la política de pertinencia de la FpT, las razones se exponen a continuación:

Si bien el Sena cuenta con las mejores valoraciones en cuanto a liderazgo, como alto presupuesto para operar, alta estabilidad organizacional y baja rotación de sus directores y personal, esta organización es operadora y no reguladora de la FpT, por lo tanto, debe estar regulada por una entidad cabeza de sector.

El Ministerio de industria y comercio es el llamado a este nuevo rol, en primer lugar, porque existe una clara alineación de intereses entre el Sena y el Ministerio de industria y comercio (sombreado gris), por un lado, la FpT constituye la razón de ser del Sena y de otro lado, una FpT de calidad y pertinente tiene efectos directos y significativos en productividad y competitividad que constituye el objetivo del Ministerio de industria y comercio.

De hecho, el mismo Sena manifiesta la disposición a cooperar con este sector debido siempre y cuando no afecte estructuralmente sus procesos, como lo pretendió hacer el ministerio del trabajo.

En segundo lugar, si bien el Ministerio de industria y comercio recibe una valoración baja en el presupuesto, se trata de Ministerio estratégico ya que las empresas que regula este sector son las que indirectamente financian el Sena, por lo tanto, existen incentivos de este ministerio a trabajar con el Sena para obtener los beneficios en productividad que financia indirectamente. Además de mostrar una estabilidad organizacional que se fortalece con el tiempo, desde la creación de la alta consejería para la competitividad y la productividad.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP considera que el Ministerio de industria y comercio debe tener un papel más protagónico en primer lugar, porque es neutralizador de las rivalidades entre trabajo y educación, tiene el contacto directo con el sector productivo y finalmente es el responsable de la política de transformación productiva del país.

En este sentido, ese nuevo arreglo institucional podría comenzar permitiendo que el Ministerio promueva y lidere un nuevo Conpes y la comisión respectiva para la gestión de la pertinencia de la FpT.

6.2 Ambigüedad de Objetivos

Los resultados indican que a nivel general **no hay claridad en el marco legal de la FpT en Colombia**, debido a la ausencia de una definición clara y concisa de la FpT y el Sistema de FpT, la coexistencia de dos sistemas de FpT entre Sena y el Ministerio de educación y la ausencia de un lenguaje común.

A nivel de las direcciones dentro de cada ministerio la tabla 9 permite observar que existen dos organizaciones interesadas en el cumplimiento de las funciones de FpT y la gestión de un sistema de información para su pertinencia, se trata de la Dirección de FpT del Ministerio del Trabajo y el Ministerio del industria y comercio. Sin embargo, como resultado de las valoraciones justo estas dos organizaciones manifiestan falta de claridad y consistencia del marco legal de FpT para llevar a cabo estas acciones. **Es evidente que, las organizaciones interesadas en la FpT, no cuentan con los medios legales para efectuar acciones de pertinencia y la implementación del sistema de información que requiere.**

Tabla 9. Aspectos a resaltar de las valoraciones de los indicadores de ambigüedad de objetivos.

Variable	Indicadores	Sector trabajo		Sena	Sector educación	Sector competitividad
		Ministerio del trabajo			Ministerio de educación	Ministerio de industria y comercio
		Dirección de empleo	Dirección de FpT			
Ambigüedad en objetivos	La claridad y consistencia del marco legal general de la FpT			NO		
	La claridad y consistencia de los objetivos de las organizaciones, con énfasis en la generación de información, los observatorios y las operaciones estadísticas	SI	NO	SI	SI	NO
	Interés en el cumplimiento y gestión de un sistema de información ocupacional.	NO	SI	SI	NO	SI

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, la Dirección de FpT del Ministerio del Trabajo al Sena señala que sus objetivos no son claros no está dando línea y orientación a la política de pertinencia de la FpT. De otro lado, dado que el Ministerio de industria y comercio, es un nuevo actor que no cuenta con funciones específicas para la FpT ni para la conformación de un sistema de información a nivel ocupacional.

El Sena recibe las mejores valoraciones en objetivos pues señala que está interesado y cuenta con un marco legal claro para llevar a cabo las acciones de pertinencia y gestión de información para la pertinencia, pues es su labor desde los años 50s. No obstante, es una organización con una alta resistencia al cambio que no esta dispuesto a cambiar su lenguaje, a modificar sus funciones ni sus procesos como lo pretendía el ministerio del trabajo.

La tabla 9 deja por fuera al Dane, pero los resultados del análisis pusieron en **evidencia que la responsabilidad de integrar un sistema de información esta incorrectamente asignada al Dane**, esta entidad tampoco está interesada en implementarla y para poder cumplir con la ley su acción se limita a consolidar en un archivo de Excel los resultados aislados y altamente agregados de cada observatorio. El reto en este caso es la modificación de la ley para cambiar la competencia del Dane y asignar un nuevo responsable.

En este sentido, como recomendación además del arreglo institucional para que reconfigure el liderazgo de la política de FpT, este nuevo líder debe encabezar un trabajo de redefinición y estandarización del lugar y las categorías de la FpT dentro del sistema educativo y nuevos objetivos funcionales con indicadores y criterios de desempeño claros para las organizaciones involucradas.

Esto podría realizarse en las siguientes etapas:

- i) Reasignar la responsabilidad de la gestión del sistema de información que esta incorrectamente asignada al Departamento Nacional de Estadística
- ii) **En un principio** debe alinear su marco legal con el del Sena, es decir, que exista afinidad entre objetivos o de lo contrario el Sena no tendrá incentivos a cooperar y a cumplir con sus lineamientos. Esto incluye la normatividad para la actualización y ajuste de la Clasificación Nacional de Ocupaciones – Sena,
- iii) Posteriormente, el mayor reto es la modificación de la ley general de educación, para que incluye una definición clara de la FpT que exprese claramente las competencias de los actores en cuanto a financiamiento, provisión del servicio y regulación y adicionalmente determina y se utilice un lenguaje común en cuanto a las categorías educativas, ocupacionales y conceptos de FpT que permita una adecuada interpretación de las reglas y por lo tanto su acción conjunta y coordinada.

Dificultad en procesos de generación e integración de información

En la medida en que los procesos de generación e integración de información sean claros, representativos y útiles esto facilitará la interrelación de los actores y su acción conjunta para generar información e integrarla a un gran sistema de información ocupacional para la pertinencia de la FpT.

De acuerdo a los resultados se observa que si bien el observatorio del Servicio Público de empleo cuenta con información representativa de la población objetivo no está interesada en llegar a análisis y generar información a nivel de ocupaciones que es la unidad necesaria para la pertinencia y orientar los programas de FpT. El caso contrario pasa con el Sena, llega a análisis a nivel de ocupaciones, pero no cuenta con información representativa y no existen protocolos para compartir información en todas las direcciones. Esto se resalta en la tabla 10.

Tabla 10. Aspectos a resaltar de las valoraciones de los indicadores del proceso de generación e integración de información.

Variable	Indicadores	Sector trabajo		Sector educación	Sector competitividad	
		Ministerio del trabajo		Sena	Ministerio de educación	Ministerio de industria y comercio
		Dirección de empleo	Dirección de FpT			
		Observatorio del SPE	No cuenta con operación estadística de mercado laboral	Observatorio laboral del Sena	Observatorio de educación superior	No cuenta con operación estadística de mercado laboral
Dificultad en proceso de generación e integración de información	Representatividad de la información de las operaciones estadísticas de los observatorios	SI	N.A	NO	N.A	
	Nivel de desagregación de la información ocupacional que publica	Grandes grupos de ocupaciones	N.A	ocupaciones	N.A	
	Protocolos para entregar y compartir información	SI (unidireccional solo Sena a Ministerio del trabajo)	N.A	NO (el Sena utiliza métodos alternativos de empalme y estimación de datos faltantes)	NO	N.A
	Estandarización de una clasificación ocupacional	Baja (usa O*net y CIUO)	N.A	Baja (usa convencional C.N.O y considera imposible hacer una correspondencia entre las demás clasificaciones)	Baja (Usa C.I.N.E)	N.A

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, a manera de recomendación, a los retos del nuevo arreglo institucional que implican un nuevo liderazgo, la modificación del marco legal y estandarización del lenguaje común, se le suma en primer lugar:

- La necesidad de que el marco legal considere la obligatoriedad de compartir las bases de datos y los resultados de sus análisis entre todos los observatorios. Esto contribuiría a que el Observatorio de educación cuente con la información del Sena para hacer seguimiento a todos los egresados de la educación superior incluyendo técnicos y tecnólogos del Sena. Así como contribuiría a que el Sena cuente con toda la información de la Unidad empleo independientemente de que en este momento no se pueda integrar debido a la diferencia de clasificaciones, contar con la información es un primer paso a la integralidad.
En todo caso en un futuro es necesario que llegar a la única clasificación, por lo tanto la obligatoriedad en compartir la información debe quedar consignada en el marco legal de todos los actores.
- El Sena cuenta con el 70% de la matrícula de la FpT en el país, por lo tanto, es primordial garantizar el trabajo conjunto principalmente con esta entidad, para efectuar las acciones para la pertinencia de los programas de FpT. Dado que el Sena no está dispuesto a cambiar su clasificación de ocupaciones, para lograr que participe activamente. Esto debe ser por etapas, primero se requiere iniciar con ajustes técnicos y actualizaciones a su propia clasificación con ayuda del Departamento Nacional de Estadística y organismos internacionales como la OIT Cinterfor y luego gradualmente llegar a cambios estructurales a la clasificación de ocupaciones como la implementación de la O*net para Colombia.

7. Bibliografía

- González-Velosa Carolina, Rosas Shady David (2016). Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia. Monografía del BID N° 423.
- OCDE, Mineducación (2016). La educación en Colombia. Revisión de las políticas nacionales de educación
- OCDE, Banco Mundial (2012). La educación superior en Colombia. Evaluaciones de políticas nacionales de Educación
- Saavedra Juan Estevan, Medina Carlos (2012). Formación para el Trabajo en Colombia. Borradores de economía N° 740
- Saavedra Juan Estevan, Medina Carlos (2012). Formación para el Trabajo en Colombia. Documentos CEDE N°35

- R. Wilson, A. Zukersteinova (2011). Anticipating changing skill needs: A Master Class. Institute for Employment Research University of Warwick
- Rodolfo Vergara (1993). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo
- Luis Fernando Aguilar Villanueva (1993). La implementación de las políticas públicas. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa
- Econometría, Oportunidad Estratégica (2014). Informe final, Producto 5: recomendaciones y planes de mejoramiento. Evaluación de las mesas sectoriales.
- Sena, BIBB (2016). Reporte de datos de formación profesional en Colombia
- Sparreboom Theo, Powell Marcus (2009) Employment Labour market information and analysis for skills development. OIT Geneva
- OIT Cinterfor (2012). Calidad, pertinencia y equidad. Un enfoque integrado de la formación profesional.
- Vargas Fernando, Carzoglio Leticia (2017). La brecha de habilidades para el trabajo en América Latina: revisión y análisis de la región. OIT Cinterfor
- Rivas, José Antonio (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. Reflexión Política, vol. 5, núm. 9, junio, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia.
- Ostrom, Elinor (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva/Elinor Ostrom; FCE, UNAM.
- Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas (2012). “Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina”. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo
- González – Velosa C, Ripani L, Rosas – Shadi D (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? – Unidad de Mercados Laborales - Banco Interamericano de Desarrollo – BID
- Banco Mundial (2013). *Jobs*, Informe sobre desarrollo humano
- Isaza J, Rojas Norberto (2015). “*Diagnóstico de la heterogeneidad estructural y el desempeño macroeconómico en Colombia*”, Macroeconomía y Empleo en Colombia – OIT
- Blass, Francisco de Asís y Planells, Juan (2009). *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, Serie Educación técnico profesional - OEI
- Ministerio de educación Nacional de Colombia de Colombia (2015), Bases para la construcción de los lineamientos de política pública del Sistema Nacional de Educación Terciaría (SNET). ViceMinisterio de educación superior dirección de fomento de la educación superior.
- Theoretical and scientifically journal (2013). “Business intelligence in decision making on the labor market of the Republic of Moldova”
- Raul Pacheco vega y Fernando basurto (2008). Instituciones en el saneamiento de aguas residuales: reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma – Chapala. Revista Mexicana de sociología 70 N°1. UNAM

- Victoria Caparás, Nuria Chinchilla (2000). Teoría institucional y teoría antropológica de liderazgo: salvando un vacío de 40 años. Documento de investigación N° 407. Universidad de Navarra.

- Vela Peón, Fortino (2004). “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa.”, en Tarrés, María Luisa, (coord.), Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social, México, Colmex, Flacso, Miguel Ángel Porrúa, pp.63 – 95.

- Murcia Carlos (2014). Consultoría: bases para el diseño del Sistema de información para la gestión del Recurso humano basado en competencias laborales SIVERH-COL. Informe final Ministerio del trabajo de Colombia.

- Información tomada del Anexo al mensaje presidencial – Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017. Presidencia de la república

8. Anexos

Anexo 1. Principales características de las operaciones estadísticas que generan información sistemática del mercado laboral en Colombia

SISTEMAS DE INFORMACIÓN	MEN (2001)	SENA (2004)	UAESPE (2015)
	OBSERVATORIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR – OLE	OBSERVATORIO LABORAL Y OCUPACIONAL - OLO	OBSERVATORIO OSPE
Objetivo	Análisis la pertinencia en la educación superior a partir del seguimiento a los graduados del país y su empleabilidad en el mercado laboral colombiano.	Vigilar el comportamiento de las ocupaciones, partiendo de diversas fuentes de información del mercado laboral. Provee información a nivel nacional, que contribuye a la orientación de acciones de formación y empleo. Brinda servicios de Información estadística y Clasificación ocupacional	Generar, analizar y divulgar información y conocimiento acerca de la oferta y la demanda laboral del país con un enfoque regional, sectorial y poblacional, que permita mejorar la gestión del Servicio Público de Empleo y orientar a los actores públicos y privados en la toma de decisiones.
Indicadores de la operación estadística	mide anualmente el # graduados y vinculados al mercado laboral (formales) por Programas de formación a nivel Departamento y Niveles de formación.	mide trimestralmente el # inscritos, vacantes/vacantes (requerimientos de recurso humano por parte de las empresas) y colocados (vinculaciones laborales exitosas) por Ocupación. A Nivel Nacional y departamental.	mide mensualmente el # inscritos, vacantes UAESPE a nivel departamental A nivel ocupacional Por Nivel educativo, Experiencia laboral - aspiración salarial y Ocupación y Actividad económica lo mide para el total nacional.
Universo de estudio	Estudiantes de educación superior (Instituciones de educación superior) (NO SENA)	Todas la personas registradas en el SPE (principalmente agencias Sena)	Todas la personas registradas en el SPE
Clasificaciones	no muestra información por ocupaciones, solo utiliza clasificaciones educativas C.I.N.E	utiliza la C.N.O y publican las ocupaciones relacionadas, habilidades, conocimientos e información estadística asociada	Para las ocupaciones (CIUO - Onet): Las clasificaciones presentadas corresponden a los 23 grupos ocupacionales definidos en la O*NET más la categoría Sector Petróleo.
Fuentes de información	Registro administrativo: (integra las bases de datos) - SNIES: estudiantes(inscrita, admitida, matriculada y graduada. recurso humano docentes y administrativos) - PILA: La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. Es el registro de los aportes de personas y empresas al Sistema de la Protección Social (salud, pensiones, etc)	Registro administrativo: información recolectada a través de la Agencia pública de empleo SENA(66% información nacional) SOFIA: estudiantes(matriculada, docentes y administrativos del SENA por programa de formación	Registro administrativo: información recolectada a través de la Agencia pública
Información complementaria	Aproxima a la demanda por: Encuestas a empleadores y Estudios sectoriales	Prospectiva Web scrapping para estudios	El número de inscritos y vacantes y colocados total nacional en tiempo real.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2. Sistematización de entrevistas semiestructuradas

Anexo 2.1: exdirector de fomento de la educación superior del Ministerio de educación: – Víctor Alejandro Venegas

Baja capacidad técnica y financiera para diseñar e implementar una política para la pertinencia de la formación profesional técnica:

- *La fortaleza institucional del MEN está relacionada a la Educación superior (educación formal), de hecho, cuenta con un viceministerio de fomento y calidad de la educación superior.*
- Se cuenta con un Grupo de Educación para el trabajo y de desarrollo humano cuyo objetivo es básicamente orientar y prestar asistencia técnica a las Secretarías de Educación e Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano en calidad, sistema de información y procesos de certificación de dichas Instituciones y sus programas conforme a las normas, los lineamientos y políticas institucionales. *La importancia o fortaleza de ese grupo depende del funcionario de turno de qué tanto conozca el tema y de sus intereses particulares (su capacidad, sus contactos, su peso político) y no a una política clara de posicionamiento de la FpT.*
- El sistema educativo es descentralizado y las Secretarías de educación (presencia institucional regional) no se hacen cargo de la FpT la educación básica y media absorbe gran parte de los recursos (humanos y financieros) y capacidad técnica del MEN por la magnitud de trabajo que implica.
- *Percepción:* considera que el Ministerio del Trabajo - Mintrabajo tampoco tiene tampoco tiene la capacidad para liderar la formación profesional.

Bajos incentivos para impulsar una política de pertinencia de la formación profesional técnica: *No existen incentivos institucionales importantes en el MEN para participar en la FpT, más allá de incentivos derivados de los intereses personales (su capacidad, sus contactos, su peso político) del ministro de turno.*

Baja capacidad técnica y financiera: Sistemas de información para la pertinencia de la formación profesional técnica:

- *La información para la pertenencia del Observatorio Laboral para la Educación - OLE es básica:* responde a si un egresado de educación superior se vincula o no se vincula al mercado laboral formal. MEN ha contemplado y ha pensado en arquitectura de sistemas, pero no tiene la capacidad para integrar toda la FpT a su sistema básico.
- *Percepción:* considera que no está fácil tener un gran sistema integrado, lo mejor es intentar que las señales se recojan independientemente de quien tenga el sistema.

No hay claridad en las definiciones (no lenguaje común): hay una confusión muy grande en el sistema cuando se habla de lo técnico y lo tecnológico y el técnico profesional.

- *No existen los instrumentos para las transiciones entre niveles e instituciones:* Las sendas (académica y técnica) están implícitamente dada, pero no tenemos los instrumentos para las transiciones entre lo técnico y lo superior.
- Los instrumentos que tiene el país para conformar un programa curricular FpT son válidos, pero son sesgados. Se convierten en requisitos, pero su alcance y su efectividad son muy limitados.

Percepción sobre su tarea o función del MEN con respecto a la pertinencia de la FpT: la tarea de MEN debe ser de verificación y supervisión

- *Muchas de las funciones del Sena deberían ser de Mintrabajo pero jamás se les pueden desmontar, dado a como se dio la relación entre Mintrabajo y el SENA en el tiempo*
- Es Mintrabajo la institución que debería proporcionar la información para la pertinencia de la FpT y a partir de esa información es el objetivo del MEN debería ser verificar la estructura curricular y los infraestructura y condiciones de las instituciones para impartir los programas.

No hay procesos de acción conjunta de los participantes.

- Problema de control: el SENA es una entidad incontrolable.
- Existe ambigüedad de funciones entre Sena y Mintrabajo debido a que durante años no existió Mintrabajo y el Sena asumió las funciones de hacedor de política en esta materia. Ahora le ley le otorga ese papel a Mintrabajo e intenta hacer en el camino lo que el Sena ya venía haciendo.
- El país no tiene una institucionalidad clara para fortalecer la capacidad de la FpT y su calidad.
- Es difícil la relación MEN - SENA, existe resistencia institucional en el SENA a las iniciativas desde el MEN, la exdirectora del Sena señalaba que el Sena ya hacía todo y lo hacía muy bien y se oponía a nuevos procesos.

Existen dificultades con los CONPES y su implementación a través de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano – CIGERH

- El Conpes desde 2011 solo ha sesionado una vez, esto demuestra la falta de coordinación y articulación, esto se debe en parte a que la ex ministra de educación y su viceministra lo hacían todo. Era más imposición que coordinación y articulación institucional.
- En la única sesión de Conpes en diciembre 2017 MEN – mostro los resultados de los pilotos del marco de cualificaciones. Pero el MEN no puede seguir haciendo esto y exige transiciones hacia una nueva institucionalidad
- Mejorar o ajustar los procesos de organización y clasificación de niveles y resultados de aprendizaje (Marco Nacional de Cualificaciones) clasificaciones de ocupaciones y metodologías, tiene consecuencias de paralelismo con los procesos del Sena como: sus normas de competencia, mesas sectoriales y clasificaciones de ocupaciones. Se trata de metodologías diferentes que implican que se transite a lo mismo.
- Esto es el reto y se requiere una decisión para el tránsito de la institucionalidad.
- MEN hace una propuesta para la división de procesos: Mintrabajo debería llevarse las normas de competencia (es decir unidades de competencia que conforman los programas de formación) y los sistemas de información y a partir de esto MEN verificar el currículo y la infraestructura para la formación y el SENA debería encargarse únicamente de impartir la formación.

Anexo 2.2. Sena: coordinadora del Observatorio laboral y ocupacional del Sena – Elsa Aurora Bohórquez

Alta capacidad técnica y financiera para diseñar e implementar una política para la pertinencia de la formación profesional técnica: Trayectoria institucional y capacidad organizacional

- Desde los 50s al Sena le dejaron muchas funciones de lineamientos de política pública en los temas de formación y trabajo.
- La política de empleo y el Servicio Público de Empleo estuvo por 30 años en manos del Sena, esta entidad cuenta con la infraestructura, el presupuesto y el talento humano para hacerlo.
- La estructura organizacional, las acciones y el presupuesto está orientado a la pertinencia de la formación profesional técnica

Escepticismo del SENA sobre el liderazgo y los procesos de Mintrabajo:

- Baja capacidad técnica de Mintrabajo: es una entidad muy nueva se reestructuró en 2011 y creó la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo - DMFT, un área que no cuenta con personal cualificado y no tiene la capacidad técnica para dar una orientación al Sena que lleva 60 años haciéndolo.
- A Mintrabajo le interesa absorber al SENA para mostrar los resultados de esta entidad como si fueran sus logros: en 2014 Mintrabajo se la llevó el Servicio Público de Empleo que hacía parte de la Dirección de Empleo del SENA y creó una nueva entidad la Unidad del Servicio Público de Empleo – UAESPE, que funciona gracias a la infraestructura (oficinas en todo el país), el presupuesto y el talento humano SENA que hace parte de 66% de los operadores del UAESPE.
- Alta rotación de los directivos de Mintrabajo: tanto los directivos de la DMFT y de la Dirección de Empleo de Mintrabajo no alcanzan a llegar a uno o dos años en encargo de trabajo, no alcanza a pensar en los lineamientos y queda estancado.

Ministerio de Educación – MEN utiliza al Sena para cumplir con sus metas en educación superior:

- La formación para el trabajo de nivel tecnólogo forma parte de las metas de formación de superior, esto implicó depender del MEN como si el SENA fuera educación superior.
- Percepción: lo considera un error porque la FpT si bien debe estar dentro del sistema de educación, pero debería estar sujeta a la normatividad de los sistemas de educación superior, esto hace que algunos programas Sena dependan de metodologías para programas a nivel universitario.
- El MEN no tiene capacidad e infraestructura para registrar, controlar y evaluar este tipo de programas del SENA y eso se convirtió en un cuello de botella para su pertinencia.

Sistemas de información para la pertinencia de la formación profesional técnica: alta capacidad técnica y financiera para diseñar e implementar su propio sistema de información de FPT

- El observatorio SENA cuenta con su propio sistema de información que utiliza diferentes fuentes de información y metodologías cualitativas y cuantitativas que hacen útil y representativa su información⁷⁶. La información que no le entrega Mintrabajo la obtiene por otros métodos como minería de datos⁷⁷.
- *Casi cuentan con un big data*, con cruce de todas diversas fuentes y métodos para su sistema de información.
- Cuenta con modelos econométricos, indicadores de pertinencia y metodologías para pertinencia (matrices de pertinencia) y lo valida con sus propios procesos internos (Mesas sectoriales) y a través de la actualización de la Clasificación Nacional de Ocupaciones SENA - C.N.O.

No tiene incentivos para liderar un Sistemas de información *integrado* de formación profesional técnica, ellos permanecen con su propio sistema aislado de información.

- No está interesado en liderar un sistema integrado de información mientras las demás entidades no tengan claros que es una clasificación nacional de ocupaciones no va a existir articulación entre observatorios y sistemas integrados.
- Señala que nunca va a lograr hacer un puente entre todas esas clasificaciones. Se mantiene con su propia Clasificación de Ocupaciones.

Alta capacidad para cumplir con sus funciones a través de sus instrumentos tradicionales, esto es lo que supervisan los organismos de control

- El Sena cumple estrictamente con sus objetivos y funciones tradicionales, no con los lineamientos de Mintrabajo: lleva más de 60 años cumpliendo sus objetivos con los procesos de siempre, pues esto es lo que revisan y solicitan los organismos de control (Procuraduría, Contraloría). No se acoge a los lineamientos improvisados de Mintrabajo.

⁷⁶ 1. agencia - vacantes inscritos 2. sistema interno como se comporta un programa de formación con de contrato de aprendizaje (prácticas laborales de los egresados SENA) 3. la principal fuente de información es PILA - que cruza aportes a seguridad social, salud y pensión, a partir de esta información se determina dónde están empleados los egresados o donde no 4. sistema de información interno de aprendices matriculados por programa SENA - Sofía 5. Sistema de monitoreo permanente y diario identifica alertas, que proyectos nuevos de inversión se van a desarrollar a corto y mediano plazo 6. encuesta a empresarios, tenemos segunda versión, ocupaciones a futuro 3,4 años 7. Análisis del comportamiento de los planes tecnológicos y planes de desarrollo de los municipios, departamentos 8. *web scraping* o minería de datos- sabemos cómo se comporta una ocupación.

⁷⁷ El OLO trabaja con el 66% de la información de las agencias de empleo y como la UAESPE que deberían pero no entregar el resto de información, desarrolló un sistema de minería de datos en el que básicamente consulta a través de las páginas web, las vacantes y perfiles que los empresarios están buscando y tenemos un reporte de 10 millones de vacantes registradas y lo usan para la matriz de pertinencia.

- Sistemas de información: Alta capacidad para cumplir con sus funciones a través de sus instrumentos tradicionales, esto es lo que supervisan los organismos de control
- No existe claridad en el lenguaje, instrumentos y metodologías por lo tanto el Sena cumple con sus objetivos manteniendo su i) lenguaje de competencias ii) su clasificaciones de ocupaciones: Clasificación Nacional de Ocupaciones – C.N.O y iii) sus metodologías de análisis de información.
- Debido a la falta de claridad en el lenguaje, instrumentos y metodologías, hay una ola de observatorios, pero la gente no tiene claro qué es, ni que miden.

No hay procesos de acción conjunta de los participantes del sector trabajo para estandarizar la clasificación de ocupaciones: la base fundamental para un sistema de información de formación laboral es una clasificación de ocupaciones y no hay consenso institucional sobre estas clasificaciones. Cada entidad del sector educación y trabajo y el departamento de estadística utiliza una clasificación de ocupaciones diferente:

- SENA adoptó la C.N.O para la intermediación laboral, normalización, y estructuración de currículos. Está dada por una ley orgánica la ley 119 por la cual se reforma el Sena y se adopta, ente términos de jerarquía tiene mayor jerarquía y se actualiza anualmente.
- DANE - CIUO – Clasificación Internacional Unificada de Ocupaciones para el DANE: por un decreto de creación del DANE, esta entidad adoptó la CIUO para fines estadísticos, se actualiza cada 20 años.
- Mintrabajo (UAESPE) – Nueva clasificación mezcla de la CIUO y la clasificación de ocupaciones de Estados Unidos O*net

La diversidad de clasificaciones ha generado confusiones a los usuarios del Servicio Público de Empleo y no se pueden hacer equivalencias entre clasificaciones ya que las clasificaciones tienen estructuras completamente diferentes: cuando el SPE estaba a cargo del Sena los proceso de intermediación lo hacía con la C.N.O, con la nueva UAESPE el Ministerio del Trabajo adoptó esta nueva clasificación que ha desorganizado el Servicio Público de Empleo.

Percepción: El MT por la premura de hacer las cosas y mostrar que han podido realizar algún trabajo, disparan políticas como tratar de adaptar la CIUO con otra clasificación estadounidense, poniendo a los empresarios un sistema de información con una ocupación que nunca van a encontrar.

considera que Mintrabajo está improvisando en estos procesos y pasarán muchos años mientras que aprende y logre simplificarlos y estandarizarlos.

- *El Observatorio del SENA quiere ser independiente de Mintrabajo, MEN - MICT – DANE*, no le interesa si esas entidades quieren o no trabajar con él, continúa haciendo su labor y avanza en lo que tienen que hacer con sus procesos instrumentos, clasificaciones de ocupaciones y metodologías tradicionales.
- Cooperar o se acoge a lineamientos de organismos internacionales como la OIT – CINTERFOR.

- Existe mejor relación y cooperación con el Ministerio de Industria Comercio y Turismo – MICT: funcionarios de alto nivel y experiencia en el Sena fueron al MICT e impulsó programas de formación y transformación productiva y se han trabajado metodologías para la actualización de la clasificación de ocupaciones C.N.O – Sena.

Existen dificultades con los CONPES y su implementación a través de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano – CIGERH: Sena es una entidad muy estable en presupuesto y recursos humanos a nivel directivo, técnico y operativo, no tiene incentivos a cooperar en cambios estructurales de una política de FpT dado el alto dinamismo de Ministros y la inestabilidad de estas políticas.

- Alta dinámica de ministros no permite dar continuidad a la política del Conpes 3674: el Conpes está integrado por todos los ministros del sector, pero en Colombia ha habido una alta dinámica de ministros y por lo tanto inestabilidad de personal de contratos temporales que no permiten la consolidación de una política. Esto implica para el SENA volver a educar un ministro a sus asesores, directivos y convocarlos a reuniones.
- Sena se sostiene técnicamente: cuenta con 10mil trabajadores en planta y carrera administrativa y 30mil contratistas que llevan cerca de 20 años trabajando.

El Conpes 3674 no contó con recursos ni voluntad política para desarrollar las políticas relacionadas con los sistemas de información de oferta y demanda laboral.

- El Conpes 3674 se hizo en 2010 para fortalecer la política de formación de capital humano cuando no existía el Ministerio del Trabajo. (finales de gobierno Uribe Vélez)
- Se emitieron una cantidad de normas y leyes orientadas a que se creara un sistema de oferta y demanda – SINIDEL en el DANE, pero eso no era política de nuevo gobierno (Juan Manuel Santos), entonces no se desarrolló por falta de intención y voluntad de gobierno para dejar recursos para crear el sistema en el DANE.

El Sena por su parte el Sena desarrolla sus propios sistemas de información no los contrata y ni siquiera la UAESPE de Mintrabajo ha podido desarrollar sistemas de información con el alcance de los del SENA, porque no tienen la tecnología, ni la capacitación ni la capacidad técnica ni financiera para hacerlo.

Anexo 2.3: director de formación profesional del Sena – José Darío Uribe

La DFP cumple a cabalidad las metas de formación con empleabilidad establecidas por el gobierno nacional para el cuatrienio con sus procesos internos de información y Mesas sectoriales.

- Hoy registra un 66% de empleabilidad; es decir, 2.5 de 4 egresados encuentran trabajo
- La meta como gobierno y entidad es de 75% de empleabilidad; es decir, que 3 de 4 egresados SENA consigan un trabajo estable
- Esto lo logra con la información del observatorio laboral y ocupacional SENA y la información de las Mesas sectoriales
- Dentro de la Escuela nacional de instructores cuenta con 36 mil docentes entre planta y contratistas (son expertos para programas específicos)

- A nivel regional los centros de formación cumplen sus metas de cobertura en matrícula
- Esa necesidad de cambiar y modificar programas de formación no es muy alta: el Sena ofrece alrededor 500 programas y se van modificando 3, 4 por cohorte de acuerdo con las necesidades identificadas por el OLO o requerimientos de los gremios.

ACTUALIZACIÓN DE PROGRAMAS PARA OFERTA ABIERTA: se trata de programas de formación que se ofertan para todas las personas cuatro veces al año o dependiendo de las necesidades se abren 5 veces como el año pasado.

- Si un sector o gremio presenta la necesidad de que tenemos que actualizar los diseños curriculares, tienen que tener aprobación técnica del comité de formación profesional, se revisa la necesidad se ajusta no es tan fácil cambiar un diseño curricular tiene un trabajo mínimo de 6 meses para operario y técnico que es más fácil ajustarlo
- Cambiar un programa para tecnólogo es complicado porque depende del MEN y hay que entregar las 15 condiciones que pide el decreto. Más el tiempo del SENA 4 – 6 meses. Ya se fue año y medio o mínimo 10 meses ajustando. Cuello de botella para la pertinencia de los programas. La norma esta así para los programas que suman a las metas del MEN.

Actualización de programas para la oferta cerrada: se trata de programas que se imparten a petición de la empresa y responde más rápido a i) pertinencia ii) formación con calidad y iii) empleabilidad segura.

Percepción: los programas de Formación dual cubren la necesidad del gremio y la empleabilidad, pero el porcentaje es muy bajo, es demasiado bajo porque no está dentro de las metas del gobierno. Pero se puede impulsar para el próximo plan de desarrollo.

Anexo 2.4: Subdirector de Empleo del Departamento Nacional de Planeación DNP – César Merchán

El CONPES se activa por iniciativas personales: en 2014 se reactivó por iniciativas personales de altos directivos del Ministerio de Educación - MEN. Si bien lo conceptual del Conpes se mantuvo vigente, en 2014 con la exviceministra de Educación Natalia Ariza nuevos temas como la organización y clasificación de niveles y resultados de aprendizaje (Marco Nacional de Cualificaciones el MNC) y el Sistema Nacional de Educación Terciaria fueron impulsados y a esos temas y se les dio prioridad. Esto fue incluido y sigue vigente en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

Mintrabajo reconoce que no cuenta con poder y credibilidad entrega la secretaría técnica del CONPES.

- La exdirectora de la DMFT en su momento le entrego la secretaría técnica al DNP, porque decía que tenía más credibilidad y más poder

- Después de eso, la Dirección de Empleo ha mostrado avances en Prospectiva laboral
- DMFT - no muestra avances y las iniciativas como el decreto del Sistema de información para la certificación de competencias SISESCOL, están estancada y están en manos de una funcionaria.

SENA, tiene la experiencia, los instrumentos como las mesas sectoriales y sus metodólogos, pero es difícil llegar a acuerdos técnicos con esta entidad. El Sena requiere trabajos de participación efectiva del sector privado. Los gremios se quejan y los empresarios medianos y pequeños no saben de estos instrumentos o no tienen tiempo ni interés de participar.

MICT podría liderar un nuevo arreglo institucional para impulsar la política de pertinencia de FpT

Problemas - restricciones legales: En 2010 una ley 1429 le ordena al DANE crear un sistema de demanda laboral. El Dane ha tratado de hacer cosas, pero no un sistema de información es un error ya que esto no es su misión, ya que el objetivo del DANE es tener encuesta y estadísticas y asesorar, pero que sea responsable.

Su ideal de sistema de información: como usuario, buscando carrera, eso debería ser de este estilo, que, como estudiante, familia que esté buscando me diga como salen los egresados de ciertas carreras, que en cinco años cuales van a ser las carreras buenas y que universidades y cuanto me cuesta para hacer un costo beneficio. El otro usuario, los empresarios, las entidades de capacitación, que me dijera las tendencias ocupacionales son estas y voy modificando mi pensum

Se destaca como resultado del Conpes: hay más expertos e investigación en FpT: el país está creando una masa crítica y la academia está más involucrada. Eso ayuda a que cualquier política que salga sea bien debatida y haya aportes frente a lo que está escrito.

Anexo 2.5: subdirectora de educación del Departamento Nacional de Planeación – DNP – Laura Pabón

El Conpes fue más complejo de lo que se imaginaban cuando se diseñó: en 2013 se esperaba tener la organización y clasificación de niveles y resultados de aprendizaje de FpT (Marco Nacional de Cualificaciones - MNC) y el sistema integrado de información de demanda laboral, pero lo que ha enseñado la práctica es que estos son procesos muy lentos y largos. Lleva más de 8 años su puesta en marcha. No tuvo líder entre 2010 y 2014: se trataba de acciones compartidas entre Ministerio del Trabajo - Mintrabajo y Ministerio de Educación - MEN y ninguno respondía a dichas acciones.

Diana Cárdenas la exdirectora de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo – DMFT de Mintrabajo promovió procesos importantes como la certificación de competencias, pero estas iniciativas quedaron en lo técnico y no llegaron a decisiones de alto nivel.

Ministerio de Industria Comercio y Turismo es un nuevo actor neutralizador entre la rivalidad trabajo y educación

- Ellos son lo que tienen el contacto con el sector productivo, la política de transformación productiva y han ayudado con la metodología de cierre de brechas de productividad.
- Deberían tener un papel más protagónico: tienen el dialogo con la Andi y el sector productivo y se puede vincular la información de los gremios.

Hay avances, se cuenta con demasiados insumos, pero aún no hay un sistema.

- Mintrabajo ha avanzado en información proveniente de i) los servicios de intermediación: UAESPE, ii) Metodologías de prospectiva: modelos predictivos de empleo y iii) la red de observatorios regionales ORMET, iv) metodologías de cierre de brechas de capital humano
- Existen nuevos instrumentos de recolección de demanda laboral: el Sena 2016 y 217 sacó una encuesta a nivel de empleadores a nivel nacional para recolectar necesidades. Encuesta de Necesidades ocupacionales y de talento humano (ENOTH – SENA)

El instrumento más rezagado es el puente o las equivalencias entre las diferentes categorías y clasificaciones de ocupaciones que maneja cada entidad.

Problema de heterogeneidad de conceptos que dificulta la articulación de la información:

- Competencia laboral como la define MEN, Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, Mintrabajo
- Duplicidad de funciones entre actores
- Diversidad de metodologías y cuestionarios y encuestas y desajustes en temporalidad y periodicidad

No existe homologación conceptual en nomenclaturas, correlativas y catálogos de ocupaciones

Ausencia de un sistema de información articulado: de acuerdo a la ley 1479 de 2010 el sistema de información de demanda laboral (SINIDEL) está asignado incorrectamente al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

- El DANE no ha hecho nada, esta entidad sabe que no es de ellos. El DANE señala que ellos estandarizan y dan lineamiento, pero la necesidad es del usuario final. Esto lo reconocieron en los talleres con entidades que se efectuaron en 2017.
- El hecho de que se les haya asignado es porque es posible que en el pasado algún congresista señaló que tenía que existir el SI y se lo dejó al DANE.
- Es difícil modificar un proyecto de ley. * Entonces el siguiente gobierno debería hacerlo por proyecto de ley. Se está haciendo un nuevo Conpes.

Los productos para pertinencia del Sena deben ser para todo el Sistema de FpT, pero el Sena funciona aislado del sistema y recibe mucho dinero, por eso tiene que ser intervenida:

Complejidades normativas: conceptualmente se sabe hacia dónde avanzar, pero se encuentran complejidades normativas que actúan como barreras limitantes.

Anexo 2.6: Experto nacional en FpT – Julio Cubillos

Sena por experiencia cuenta con alta capacidad financiera y técnica para diseñar e implementar una política para la pertinencia de la formación profesional técnica

Desde el punto de vista legal el MT es cabeza de sector y es quien da la línea de política al Sena, pero el Sena tiene más experiencia y recursos que el MT para hacer esa tarea. Pero la esta entidad sobreestima su capacidad.

Bajos incentivos de los actores para participar en un Sistema integrado de FpT. Por el contrario, altos incentivos por un Sistema de información solo SENA. Sena se siente amenazado por perder el control y el poder que le otorga ser el dueño de un SI, les interesa mostrar que son ellos quienes producen esa información para Colombia ya que eso les da poder dentro del sector.

Normatividad paralela que aísla al Sena del resto de las entidades de FpT, no hay unidad de criterio para la FpT:

- La ley está hecha de tal forma que existen categorías únicas para la formación en Sena y con tratamientos de verificación, seguimiento y calidad muy diferentes con respecto al resto de oferta de formación profesional. Cuando se habla de un técnico profesional la normatividad y las categorías y niveles, verificación, seguimiento y evaluación son muy diferente si se trata de uno de un técnico profesional del Sena o de un técnico profesional de otra institución. Aunque se llamen igual, se trata de cosas completamente distintas.
- Ya que el Sena fue quien concentró las funciones y lineamientos de política pública (son operadores, oferentes y reguladores), crearon un sistema de formación para ellos mismos. Se mira hacia adentro y esto es igual con los Sistemas de información.
- Las unidades de competencia que componen los programas curriculares de FpT las hace el SENA para todo el país, pero son usadas prácticamente solo por el Sena.
- Prevalece el uso de la Clasificación Nacional de Ocupaciones Sena – C.N.O, pero es una clasificación estática hay confusión sobre su actualización, aunque no es el único ni el mejor de los caminos para la pertinencia de los programas de formación.

Dificultad con los CONPES y su implementación a través de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano – CIGERH

- Un acierto de la CIGERH es tratar de unificar la política de FpT que esta fragmentada por las leyes.
- La manera en que está conformada la CIGERH responde a esa necesidad de neutralizar el Sena y su resistencia a aceptar cambios. El director del Sena tiene voz, pero no voto - el voto lo tiene Mintrabajo. el Sena es asesor, tiene voz y no voto
- Pero es difícil la articulación institucional porque cada entidad tiene una línea interna diferente.
- No se comparte la visión sobre los problemas: no hay evidencia empírica sólida para sustentar los problemas que hay: metodologías, información, clasificaciones.

Anexo 2.7 exdirectora de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio del trabajo – Olga León

Baja capacidad técnica, operativa y financiera de Mintrabajo para liderar la política pública de formación profesional técnica:

- Mintrabajo no cuenta con presupuesto, ni capacidad operativa, ni la experiencia institucional que permita liderar la política de FpT y que las entidades respeten y colaboren con esta entidad.
- Sena cuenta con esta experiencia y “*expertise*”, pero no existen mecanismos institucionales que permitan a Mintrabajo trabajar con esta institución.
- La Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo – DMFT se convierte en una isla y no tiene espacios de interacción, ni busca como generarlos porque no tiene clara su tarea alrededor de la política pública de FpT.

Sistemas de información integrados: la tarea institucional que la tiene la DMFT indicaría que esta dirección es la que debería administrar un SI integrado que se requiere para orientar las políticas públicas de FpT y debería alimentarse de módulos de la Unidad del Servicio Público de Empleo y conectarlo con los ejercicios de prospectiva laboral de la Dirección de Empleo. Pero no es tan fácil que lo tenga la DMFT porque no tiene “*expertise*”.

Cuando la DMFT lleva propuestas de política a los escenarios decisorios del MT pareciera que estas no fueran relevantes y quedan estancadas. Esto hace que la DMFT no pueda posicionarse en relación con el tema.

Alta rotación de los directores: escasamente el tiempo que dura un director alcanza uno a salir de lo cotidiano y no para trabajar sobre lo importante. Esto hace que el Sena no considere a la DMFT un par para trabajar, solo espera cuantos meses dura el director y saben que pronto llegará otro.

Incoherencia en las funciones de la DMFT que dificulta cumplir con los objetivos:

- En las funciones aparece muy claro lo relacionado con formación para el trabajo, pero no es coherente su relación con movilidad laboral. Las funciones en términos de movilidad están asociadas a migración, es decir, movilidad laboral de tipo geográfico y no como movilidad laboral funcional que es el deber ser.
- las funciones terminan siendo tareas que en la operatividad se hacen de manera independiente.
- Estas funciones se cumplen con acciones sueltas sin hilo conductor:
- Algo de i) análisis de ocupaciones, ii) procesos de formación con el sector productivo (UVAES – Unidades vocacionales de aprendizaje en la empresa) y fondos para programas de formación con limitados análisis de deserción y evaluación.

Resistencias institucionales para estandarización de lenguaje: clasificación de ocupaciones: es muy difícil que cada actor salga del marco de su entidad y entienda que es lo que necesita el país. Se han hecho esfuerzos institucionales valiosos, pero continúan las diferencias.

No hay procesos de acción conjunta de los participantes. Especialmente con el Sena que hace parte del mismo sector.

- La Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo – DMFT se convierte en una isla y no tiene espacios de interacción, ni busca como generarlos porque no tiene clara su tarea alrededor de la política pública de FpT.

- La relación con el SENA es mínima y en los escenarios de participación muy formales como el Consejo directivo Sena. La participación era puntual y no siempre se tenía el nivel de información para emitir el concepto técnico.
- Sistemas de información: las acciones puntuales como metodologías de monitoreo de ocupaciones que alimenta los perfiles ocupacionales para sectores puntuales.

Los CONPES y su implementación a través de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano – CIGERH: está creado como un acto administrativo, pero no se operativiza, se convirtió en un espacio de participación que dependen de las personas del momento no de las entidades y no termina siendo un compromiso institucional sino personal.

Anexo 2.8: director de empleo del Ministerio del trabajo – Miguel Cardozo

Es muy importante para los temas de empleabilidad, se trata de Políticas activas de empleo siempre pasan por temas de formación. Es decir que los empleados tengas las competencias para aumentar su probabilidad de engancharse laboralmente

No hay coordinación, ni valoración de la FpT de la parte empresarial (reconocimiento) y eventualmente si no se logra un tránsito adecuado entre la formación para el trabajo y el sector productivo va a ser difícil su impacto . La FpT se debería convertir en una opción profesional y no en una educación de un escalón menor a la formal y debería ser valorado así los diferentes niveles, técnico, tecnólogo, la técnica laboral NO muchas veces no queda muy claro cual es el valor agregado de una sobre la otra y esto hace que para el empresario no haya una valoración objetiva de la FpT.

La FpT tiene ventajas en teoría frente a la formal y puede estar orientada frente a la reducción de rigideces o barreras de competencias de corto plazo – friccional, pero no se utiliza en ese sentido y hace falta más regulación o orientación sobre FpT. No sé si la palabra exacta sea regulación, pero si dar unos lineamientos y de cómo deben competir y hacia donde deberían enfocar los procesos de formación, pero hay desincentivos para hacerlo, pero la entidad más grande de FpT que es SENA se autorregula es juez y parte y eso no promueve la competencia, ni la mejora en lo que desarrolla y al ser la entidad más grande absorbe lo que hacen los demás.

En temas de formación medida por movilidad, esto puede llevar a una decisión de política fuerte, porque la DMFT no está dando directrices sobre la FpT, es algo que trata de hacer, pero no lo está dando y con una entidad autorregulada y hay muy poco espacio para dejar unas reglas de juego clara frente a estos temas

El país ha avanza en promover la movilidad educativa y estructuras para moverse dentro de los espectros de formación, pero no sacamos nada si cuando la llevamos al mercado de trabajo, es difícil si cuando llevas esta formación como tu opción de vida en el mercado de trabajo, el empresario no valora eso

Si uno hace todo un esquema de competencias y movilidad, pero si vamos al mercado de trabajo y la gente sigue siempre pide ingenieros, temas asociados a profesiones y no a competencias vamos a seguir experimentando los mismos sesgos así uno avance en esquemas de competencias

RELACIÓN CON MICT, Se hace algo con El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) de PNUD Colombia, pero se vuelve a lo mismo, cosas de prospectiva

- El punto es mejorar la forma en que los empresarios solicitan su recurso humano y esto es una tarea que tiene que asumir el SPE
- Donde lo que haga el SPE es acercarse al empresario y acompañarlos en la búsqueda de personal y entendiendo las necesidades del cargo que esta por desempeñar y lo que ofrece el sector educativo

SISTEMAS DE INFORMACIÓN INTEGRADOS FORMACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA: En 2014 se crea la UAESP cuenta con un SI para la gestión de vacantes y colocaciones, oferta y demanda de trabajo que llega al nivel de cualificaciones o competencias, ni permite obtener información detallada a nivel de ocupación, estilo o*net. no estaría tan interesado en el mega sistema, El SPE es usuario de las competencias.

CONPES: Era un Conpes muy ambicioso, buscaba hacer muchas cosas que en teoría son muy importantes y por eso se quedó corto en implementación. hubo muchas cosas que no se pudieron hacer, si bien ha tratado de coger vuelo, la CIGERH es inoperante y no ha tenido el poder vinculante que debería haber tenido.

En el Conpes de la política de desarrollo productividad, quieren la CIGERH como subordinada del sistema, si bien le da dinamismo al tema productivo, le hace perder el sentido a la CIGERH que es un tema de reflexión de la política de recurso humano.

FALLOS DE LA LEY Y DEFINICIONES: no tiene sentido que se haga pero que no se haga caso: ejemplo el decreto 2852 cuando salen las competencias para las cajas, el esquema para el mecanismo de protección al cesante es un esquema que no reconoce ningún otro de los miembros de la CIGERH, si no somos capaces de lograr políticas integradoras, vamos a tener muchos desaciertos, reto coordinación efectivo y un punto de vista efectivo para hacer el marco institucional