

**Los Convenios del Programa Ampliación de Cobertura, en el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, una expresión de la Nueva Gestión Pública: análisis de caso.**

Tesis de grado presentada como requisito para optar el título de:

Maestría en Ciencias de la Administración

Asesor: PhD. Ramiro Alberto Vélez Rivera

Aspirante a Mg: Blanca Libia Manco Berrio

Universidad EAFIT

Medellín, Colombia

Enero 30 de 2018

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	4
2. Metodología .....	7
3. Problema de investigación .....	9
4. Pregunta de investigación .....	12
5. Objetivos .....	13
5.1 Objetivo general .....	13
5.2 Objetivos específicos .....	13
6. La Nueva Gestión Pública-NGP.....	14
6.1 Disciplina, lineamientos, instrumentos y estrategias de la NGP .....	14
ggGráfico 1: esquema NGP .....	25
7. La Nueva Gestión Pública en América Latina .....	27
8. La apropiación de la Nueva Gestión Pública en Colombia.....	30
Tabla 1: ejes de la Post-Burocracia en Colombia .....	33
9. La NGP y la Formación en Colombia.....	35
10. La política pública de formación para el trabajo en el SENA: últimos 20 años una política para un SENA mediador para las burocracias en red. ....	36
10. Presentación de la información recolectada.....	49
10.1 Unidad de análisis: la Ampliación de Cobertura SENA en la NGP .....	49
Tabla 2: Instituciones en Convenio de Ampliación de Cobertura (2004-2016). ....	50
Tabla 2. Continuación Instituciones en Convenio Ampliación de Cobertura .....	51
Tabla 3: Total de aprendices formados por Convenio de Ampliación de Cobertura (2004-2016). ..	53
11. Aplicación metodológica.....	53
11.1 Los grupos de discusión .....	53
11.2 Entrevistas a profundidad .....	56
11. 3 Análisis de la información .....	57

Según las entrevistas y los grupos de discusión realizados, se extrajo información de carácter cualitativo que fue categorizada en tres grandes grupos definidos de la siguiente manera: I) Nueva Gestión Pública; II) Ampliación de cobertura; y III) SNFT.....57

12. Conclusiones ..... 61

13. Recomendaciones..... 71

Referencias bibliográficas ..... 77

## **1. Introducción**

La Administración Pública, desde finales del siglo XX, tiene la necesidad de encontrar métodos para gestionar las organizaciones que en forma de red se articulan y proveen los servicios públicos para lo público acogiendo lineamientos de democracias participativas y a su vez de eficacia económica y rendición de cuentas.

La Constitución de Colombia de 1991, las reuniones Winnowbrook de los países iberoamericanos, realizadas en 1960 y 1988, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en el 2003, la aprobación de la Nueva Gestión Pública para América Latina, por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, en 1998, la Política Económica y Social – CONPES número 2945 de 1997 y 81 de 2004, que crean el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano - SNFT; acogido en Colombia, por la normatividad ley 119 de 1994 y su decreto reglamentario 249 de 2004 por medio de la cual se re-estructura el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, la ley 30 de 1992 de educación superior, ley 749 de 2002, ley 115 de 2004, ley la ley 1064 de 2006, para la creación de las instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano-FTDH y la desaparición de la educación no formal, son un sustento político y normativo para la organización de la estructura del gobierno para operar en red la formación para el trabajo desde finales del siglo XX, así como emprender la descentralización de la autoridad, la delegación de acciones para estas ser provista no solo por el Estado, sino por una forma participativa y responsable por la red Estado, mercado y organizaciones público no estatal.

En consecuencia los servicios públicos para el bien públicos formación para el trabajo, en su nueva administración pública, provistos en red, es un campo de investigación pertinente para Colombia. Es una novedad el caso de los servicios de la formación para el trabajo, para los cuales el Estado ha generado Programas de Ampliación de Cobertura - PAC, convirtiéndose este programa en un dispositivo que permite llevar a cabo acciones en una lógica que responda a las necesidades de gestión para un país globalizado, inmerso en acelerado desarrollo tecnológico y conocimiento que lo reta a unas competencias laborales antes no vistas en la administración pública del sector de la formación para el trabajo en Colombia.

Un boom de información surge en estos últimos años, de autores reconocidos en el campo de la gestión pública, recomendando desde la política pública, el derecho y la gestión, métodos que están en tránsito de implementación y adaptación en América Latina. Es el caso de la Nueva Gestión Pública – NGP, tema central de esta investigación para el sector de la formación para el trabajo y el desarrollo humano, específicamente en Medellín, y concretamente el Programa Ampliación de Cobertura que lidera el SENA a través del Centro de Servicios y Gestión Empresarial CESGE de la Regional Antioquia.

Las instituciones públicas de América Latina y para nuestro caso estudiaremos un caso en Colombia, crear o adoptar la NGP tiene un propósito y es no minimizar el Estado, sino dotarlo de competencias laborales. Por lo anterior, el presente estudio es el resultado de una búsqueda de información teórica y de trabajo campo que se emprendió desde el año 2006 para comprender si el Programa de Ampliación de Cobertura – PAC, de formación para el Trabajo, que lidera el SENA a través del CESGE, de la Regional Antioquia, desde el año 2004, es una expresión de la NGP. No sin antes advertir que, la NGP no es el único modelo administrativo que la literatura

propone para reestructurar la forma de gobierno de los Estados Iberoamericanos y por tanto de América Latina, Colombia y Medellín.

La unidad de análisis en la investigación es el PAC formación para el Trabajo liderado por el Centro de formación CESGE y operado o desarrollado por 29 instituciones de formación, de las cuales una de ellas es el Centro en mención, adscrito al SENA- Regional Antioquia.

El método de caso es la guía para comprender dichas lógicas que están transformando la administración pública del CESGE, que se están creando, apropiando y desarrollando a través del PAC para la formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Vale aclarar que el interés en este estudio no es la formación para el trabajo en sí, es la nueva forma de gestionar la administración pública para la formación para el trabajo que se está generando en el PAC para modernizar la administración pública- privada del Centro de Formación CESGE y las instituciones en convenio articuladas como un red llamada SNFT.

Para lograr los objetivos de la investigación, se comienza aclarando los métodos de la investigación cualitativa usados para la recolección de la información, en este caso se usan los grupos de discusión y las entrevistas. Posteriormente, el problema y la pregunta de investigación son herramientas para guiar las actividades de recolección y análisis de la información. A continuación, se desarrollan los conceptos que abarcan la caracterización de la NGP hasta la incorporación de estos en la administración pública del CESGE por medio del PAC. Allí se presenta el marco normativo con el que se crea este Programa hasta los datos cualitativos y estadístico de formación producto del convenio.

Subsiguientemente, en la aplicación metodológica se describen los datos extraídos y se realiza el análisis de la información cualitativa, por medio del método hermenéutico

interpretativo y desde las categorías de análisis, para comprender la información y problematizar el problema central. Finalmente, las conclusiones son generadas para verificar la comprensión realizada del problema de investigación y la hipótesis planteada.

## **2. Metodología**

Esta investigación busca definir el PAC como una expresión de la NGP y los cambios que genera en la organización administrativa del CESGE Regional Antioquia. Para ello, la investigación opta por un enfoque cualitativo. Para obtener información se recurre a la modalidad de estudio de caso según se entiende a Robert K Yin (2003) y Robert E. Stake (1998)

El interés del caso, como caso único, es en sí mismo el PAC en detalle con su contexto para comprender sus circunstancias cuya finalidad es “estudio de caso particular” e “instrumental” (Stake, 1998, p.17) porque se examina el PAC con el fin de comprender la NGP y a través de esta NGP comprender la transformación de la administración pública del CESGE (Yin, 2003, p.13).

El estudio es histórico-hermenéutico. Busca interpretar leyes, decretos y documentos, además de las consultas orales a instructores, directivos y administrativos de la red SNFT compuesta por el CESGE e instituciones en convenio, considerados estos como actores participantes en el proceso de NGP en el PAC. Para esto, se usa la técnica de análisis de Grupos de Discusión y entrevistas. El proceso de consulta documental abarca autores con amplia trayectoria investigativa en gestión pública, algunos de ellos son Charles E. Lindblom (2002), David Osborne y Ted Gaebler (1994), Luiz Carlos Bresser (1998), Dwight Waldo (2007), Oscar

Oszlak (2013), Edgar Varela Barrio (2005a, 2005b, 2005c), Adam Smith (1983) y Martín Carnoy (2006).

Con la estrategia metodológica del estudio de caso se indaga la incorporación del PAC en la administración de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano desarrollado por las instituciones en convenio y liderado por el CESGE del SENA, para dar cuenta de cómo se descentraliza, se desburocratiza, se democratiza y se delega la administración del servicio que hacen los actores en red para llevar a cabo la formación a los clientes de la misma.

Para este fin, se tienen en cuenta los siguientes métodos e instrumentos de recolección de los datos: A) grupos de discusión con directivos e instructores y administrativos, considerados estos como actores diversos que trabajan o han trabajado en las instituciones en convenios del PAC. También directivos e instructores de planta o de contrato del CESGE, que han estado a cargo de la planeación, el control y la auditoría; para velar el que las instituciones, entre estas las públicas no estatal, cumplan lo estipulado en el convenio como un Programa con hechos medibles resultado de la democracia. B) El otro método es la entrevista, realizadas a directivos e instructores del CESGE y de instituciones en convenio, relacionadas directamente con el PAC. C) análisis de documentos Conpes y la normatividad pública que dan los lineamientos u obligan a su creación y seguimiento, para la operatividad del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo -SNFT, con los cuales se dio origen a los convenios del PAC entendido como una red de carácter NGP para transformar el modelo de gobierno.

Es de anotar que, el trabajo de campo inició con la realización de dos entrevistas no estructuradas a investigadores, escritores y docentes de la administración pública, ellos son los doctores Edgar Varela Barrios, colombiano y Albuquerque, A. de la Rosa, mexicano. Estas



entrevistas permitieron el surgimiento de la idea de investigación, el campo de estudio como es la NGP porque si bien la crisis de la administración es reconocida por los autores del medio académico, al igual la importancia que representa investigarla desde diferentes disciplinas, fue todo un trabajo de campo identificar la temática NGP y su beneficio y herramientas asociadas al diseño de investigación. Fue así como estas entrevistas sirvieron para formular el proyecto y desde este entonces se plantearon los grupos de discusión ejes de esta investigación. Todos los grupos de discusión y entrevistas se transcribieron, lo que dio origen a datos primarios de la investigación y a categorías de análisis.

### **3. Problema de investigación**

La red que administra la formación para el trabajo, conformado por el CESGE, Regional Antioquia y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, red que se crea a finales del año 2000 y entra en operación en el año 2004, están cambiando la estructura administrativa del CESGE pasando de una forma tradicional a una nueva forma con características de la NGP.

Los lineamientos de la NGP aplicados a través del PAC para la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, tales como la eficacia económica y la democracia participativa, tienen un énfasis en la medición de toda acción, como hecho medible y para ello el SENA se ha convertido en un mediador que facilita la integración, el desarrollo y la evaluación de la red.

La mediación SENA para la red, inicia con la convocatoria pública para la provisión de los servicios de formación para el trabajo, en la cual el SENA dispone recursos y los terceros concursan por presupuesto público, vía mercado, las terceras son las Instituciones de Formación

para el Trabajo y el Desarrollo Humano adscritas al Ministerio de Educación Nacional –MEN–, las mismas que académicos de la administración pública denominan como Instituciones Públicas no Estatales. Es así como la red está compuesta por el SENA, desde los Centros de Formación, las instituciones públicas no estatales y las empresas privadas que ofertan el servicio.

Es una relación de red con un objetivo concreto, a saber, la descentralización de la toma de decisiones administrativas, la desburocratización de la estructura, la democratización de la participación al interior de un sistema de mercado para flexibilizar la administración pública burocrática del gobierno colombiano, por una forma que no minimice el Estado pero que junto con el mercado y las organizaciones públicas no estatales la vuelva más flexible para llevar a cabo estrategias de administración que permitan ampliar cobertura en la provisión de los servicios desde diferentes actores articulados en la red. La relación de producción que se genera es una relación para la responsabilidad, el control, la rendición de cuentas, tal cual los estipula la teoría de la NGP, en esta red, desde el principio de la democracia, los acuerdos son tan importantes como la normatividad.

Así las cosas, con la llegada de los convenios de ampliación de cobertura, el SENA está cambiando su naturaleza para la cual fue creada en el año 1957. Hoy es necesario reinterpretar la responsabilidad, el control y la rendición de cuentas que deja la NGP al SENA, dentro del PAC, así como la responsabilidad de las otras instituciones públicas no estatales adscritas al MEN que conforman el SNFT.

En grupo de discusión los informantes manifiestan que el CESGE en el desarrollo del PAC, los limita no permitiéndoles realizar la NGP. Les impone una normatividad y espera que estas instituciones en convenio se conviertan en un eslabón SENA: es una relación donde todo

“se impone, no se escucha, no hay comunicación, se espera que sean unos *SENITAS*”. Esta es la percepción que tienen algunos directivos, instructores y administrativos de las instituciones en convenio del PAC con el CESGE. Al igual manifiestan la necesidad de la red, porque “ni el SENA solo es capaz ni las instituciones solas son capaz”, pero es de anotar que en esta relación al igual que se tiene responsabilidad con los hechos medibles, se tiene responsabilidad con “el SER, que se nos va como una aroma”, porque no es “lo mismo un aprendiz formado en el SENA que un aprendiz formado en los Convenios Ampliación de Cobertura a pesar de que se tienen los mismos diseños, las mismas estrategias de formación por competencias laborales” sucede ¿ que no sabemos qué es el SER del aprendiz quien está siendo muy “aporreadito”

Es necesario recordar que las Políticas Conpes 2945 de 1997 y 81 del 2004, desde donde se sustentó, la necesidad de la creación de los PAC, se propuso la movilidad laboral, la movilidad entre instituciones para reconocer la formación en ciclos propedéuticos, la formación por competencias, todo de cara a las necesidades de la globalización; pero los informantes están manifiestan que el PAC es una necesidad evidentes pero hay que re-pensar la misma porque está descuidando el SER del aprendiz.

Es por ello que es necesario re-interpretar los Convenios del PAC para comprender estas relaciones y buscar posibles soluciones para el desarrollo de la práctica de la administración pública del SNFT.

Para fines de recolección y sistematización de la información, según el método de *estudio de caso*, de esta investigación se centra sólo en la NGP del PAC que lidera el CESGE, con las instituciones que establece convenio.

Es de resaltar que el SENA imparte formación en Colombia desde 1957, en un total de 116 centros de formación, de los cuales 17 se ubican en el Departamento de Antioquia y uno de estos es el CESGE, situado en la ciudad de Medellín donde tiene su influencia. Este lidera el PAC este centro lidera el PAC o la red de instituciones en convenio para formar en las áreas de los servicios y gestión empresarial.

Las categorías de análisis definidas para comprender el problema de esta investigación son:

1.) La Nueva Gestión Pública, que permite el cambio de la administración pública del Estado colombiano en búsqueda de la eficacia que emita el hecho de la provisión del servicio público para lo público. a través de las burocracias mixtas o público - privadas.

2.) la Ampliación de Cobertura, que permite reconocer los cambios en la organización administrativa del estado para llevar a cabo la NGP en una organización múltiple con diferentes actores para el servicio público, liderado por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA Regional Antioquia.

3.) La Formación para el Trabajo y el Desarrollo humano que permite evidenciar el impacto que genera la NGP en la administración pública de la formación laboral, propuesto por el Estado colombiano.

Es así como surge la pregunta de investigación que se relaciona a continuación:

#### **4. Pregunta de investigación**

¿De qué manera, los Convenios del Programa Ampliación de Cobertura de formación para el trabajo, liderados desde el 2004 por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, Regional Antioquia, son una expresión de la Nueva Gestión Pública?

## **5. Objetivos**

### **5.1 Objetivo general**

Comprender los convenios del PAC, liderados desde el año 2004, por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, Regional Antioquia, como una expresión de la Nueva Gestión Pública.

### **5.2 Objetivos específicos**

Describir los conceptos fundamentales como: Nueva Gestión Pública, formación y ampliación de cobertura, para comprender como se ha dado la incorporación de la Post-burocracia en el SENA, específicamente en el Centro de Servicio y Gestión Empresarial.

Describir la percepción que tienen algunos directivos e instructores y administrativos de las instituciones en Convenio del Programa Ampliación de Cobertura, liderado desde el año 2004 por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, Regional Antioquia, dando cuenta si el Programa es una expresión de la Nueva Gestión Pública.

Caracterizar la eficacia en los convenios del Programa Ampliación de Cobertura, liderados desde el año 2004 por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, Regional Antioquia, identificando si el Programa es una expresión de la Nueva Gestión Pública.

Analizar la responsabilidad al interior de los convenios del Programa Ampliación de Cobertura, liderado desde el año 2004 por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA Regional Antioquia, identificando si el Programa es una expresión de la Nueva Gestión Pública.

Analizar e interpretar los datos cualitativos y cuantitativos recolectados para describir las particularidades que han caracterizado la articulación de la NGP en el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, Regional Antioquia.

## **6. La Nueva Gestión Pública-NGP**

### **6.1 Disciplina, lineamientos, instrumentos y estrategias de la NGP.**

Parfraseando a Dwight Waldo (2007), autor norteamericano a quien Oszlak (2013) le reconoce como el padre de la Nueva Gestión Pública –NGP–, esta surge a mediados del siglo XX, aproximadamente en 1948. Su origen se basa en la necesidad de” re-examinar los fines y los medios del gobierno del Estado para enfrentar los retos que le impone la post-industrialización” (Waldo,2007, p.xiii)

El paradigma plantea una administración pública en atención a los *valores de la democracia*. El cambio consiste en que esta no se debe a un tipo de administración pública adoptando por principio la dominación burocrática para el mando y el control; por el contrario, se enmarca en *ideas o propósitos que se convierten en hechos y cuya condición es que estos sean resultados medibles para la eficacia*. Los lineamientos son la *burocracia* y la *eficacia* (Waldo, 2007, p. xiii).

La administración clásica de Max Weber en la estructura burocrática, se concibe los valores centralizados en la autoridad jerárquica. En la cual se obedece a un "mandato impersonal como reglas abstractas" para el cumplimiento de la norma. (Weber, 2004, p. 173) En la NGP, los valores se centran en los hechos medibles que ordena la democracia. (Ibíd. p. xi).

De acuerdo con Waldo (2007), la gestión pública se debe preguntar por los medios y fines con un sentido diferente a la burocracia. No son medios y fines para el desarrollo del capitalismo moderno, sino medios y fines de un gobierno de estado para el desarrollo del capitalismo post-moderno, para la eficacia. (Ibíd. p. xiii).

El modelo burocrático se ocupó de la eficiencia de los medios, la existencia y su total ejecución era suficiente para prestar el servicio público. No se cuestiona *cuáles son las implicaciones de nuestros fines para nuestro uso de los medios y por lo tanto para nuestra medición de la eficiencia* La burocracia no se ocupó de la eficacia, esta llega cuando la NGP se pregunta por la calidad de la *meta a alcanzar* con dichos medios (Ibíd, p.xiii).

Es decir, el gobierno del Estado cambia el sentido de los medios y los fines para mantener el orden que le impone la internacionalización. Le impone un orden para la meta con calidad, no para el servicio del beneficio social, trayendo consigo la necesidad de nuevos instrumentos y mecanismos de control y responsabilidad.

La NGP nace en Estados Unidos y es así acogida, tanto por países avanzados como por los países subdesarrollados. Los avanzados lo toman como medio para minimizar el aparato del Estado en *forma radical como Reino Unido, Nueva Zelanda e Irlanda*, mientras que otros países en desarrollo, en América Latina, van entrando en forma gradual, a través de la política pública para *descongestionar el Estado* en cuanto a la prestación de servicios públicos (Alburquerque, 2008, p. 115).

Esta nueva corriente de pensamiento de origen norteamericana es acogida en 1960 por 25 estados iberoamericanos, en la conferencia de *Minnowbrook*, realizada en Estados Unidos. En esta acuerdan los instrumentos de modernización para implementar la NGP en estos países. En consenso acogen *las 4D*, o sea la *Descentralización, Desburocratización, Delegación, y Democratización*. Sus críticos resaltan el hecho de no haber explicado “cuánto de cada D hacía falta” (Oszlak, 2013, p. 4). La pretensión de estos instrumentos es lograr una administración que girase alrededor del cliente. Tornar más pública y menos genérica a la administración: *más prescriptiva y menos descriptiva, más orientada al cliente o ciudadano y menos orientada a las instituciones; más normativa y menos neutral pero no por todo esto menos científica* (ibíd.).

Un nuevo campo de conocimiento llega a la administración pública y afianza la NGP, tal como lo referencia Bañon y Carrillo (1997). A las *ciencias políticas y al derecho* se suma, a finales de 1980, *la gestión empresarial*. Las ciencias políticas guían la responsabilidad moral y política; su énfasis es la seguridad. El derecho, por su parte, se enfoca en lo jurídico para el cumplimiento de la ley. Si bien estas dos áreas del conocimiento tienen su origen a principios del siglo XIX, y aún a mediados del siglo XX, seguían siendo importantes; se hizo necesaria la gestión empresarial para hacer control con el propósito de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas (Bañon y Carrillo, 1997, pp. 17–23). Son nuevas premisas que llegan con la democracia y la eficacia económica:

La premisa de partida era que la acción gubernamental se podía dividir netamente en procesos de adopción de decisión y de ejecución, correspondiente a los gobiernos y a las administraciones, respectivamente, consagrando así la artificiosa distinción de los pensamientos clásicos. (Weber, 1964; Wilson, 1887), Otro concepto de partida era el de la equivalencia de la



verdadera democracia y la verdadera eficiencia o que, al menos, son compatibles” (Waldo, 1948,2006) (Bañon, 1997, p. 23).

Lo principios básicos del modelo administrativo de Estado burocrático, dejan de ser reconocidos y el Estado entra en nuevos principios para gestionar la democracia y ser un Estado económicamente eficaz, con parámetros de un nuevo modelo de gobierno.

El Estado toma de la gerencia empresarial los medios y fines que le cambian su rol, de ser un actor que provee directamente los servicios públicos para lo público, pasa a ser un actor mediador, para proveer recursos a terceros competentes para la provisión de los servicios públicos y así no ser ineficaz, dinámica que se presenta en el nuevo estado. (Bresser-Pereira, 2004, p. 19).

El Estado social liberal que está surgiendo como una respuesta política a la ola neoliberal radical de la década de 1980 y 1990, mantiene su compromiso con la justicia pero al mismo tiempo, proporciona una respuesta a la ineficiencia de los servicios sociales y científicos requeridos por la sociedad (Ibid). Siempre y cuando continúe siendo un proveedor directo.

El modelo de *Estado social liberal*, como lo llama Bresser, aparece en la última década del 2000. Es el modelo de gobierno que por su naturaleza mantiene el liberalismo, donde se tejen el poder del mercado y el poder democrático para cuidar los derechos de la sociedad-cliente. Un modelo que además de lo social, es consecuente con los requerimientos de la eficacia para con los servicios que demandan los clientes y el mercado. Es uno de los ejes que coordinan la provisión de servicios públicos por la fuerza de sus propios factores como los precios de mercado y competencia.

Hablar de la democracia es referirse a la cesación del régimen autoritario por parte del Estado. El Estado reconoce que el pueblo y el sector privado como organizaciones *defienden sus intereses* así como *participen en instancias políticas*, como también *se organizan bajo sociedad civil para proteger sus derechos*. Estas son las nuevas categorías que representan la democracia con responsabilidad.

El poder burocrático tiene sus inicios en los últimos años del siglo XIX y principios del XX. La democracia cambia de acuerdo al contexto político, económico y social a la que debe responder el aparato gubernamental.

En lo que va corrido del siglo XXI, la democracia para ser consecuente con la eficacia, se dota de autonomía para llevar a cabo con responsabilidad la provisión de los servicios sociales que le transfiere el Estado, en su calidad de organización privada u organización pública no estatal. Es así como, la democracia con autonomía es un dispositivo que flexibiliza las relaciones políticas y mercantiles de las diferentes organizaciones sociales y los clientes.

La democracia en la nueva gestión pública es hablar de los derechos de primera y segunda generación; Los derechos sociales, derechos civiles, consecuentemente. Son el derecho no solo al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda, entre otros, sino también a al derecho de la persona como el derecho a la información de carácter pública (Bresser-Pereira, 2004, p. 25). En la NGP, proteger los derechos es de suma importancia para mantener un orden de orden local, nacional e internacional.

En consecuencia, el Estados en el nuevo modelo toma nuevos lineamientos, nuevas responsabilidades, nuevos instrumentos, nuevas funciones y nuevos derechos de propiedad, nuevos mecanismos de control para la contratación pública con organizaciones privadas y públicas no estatales.

Así aparecen los derechos sociales y civiles como obligaciones no solo del Estado sino también de *las organizaciones sociales en red* llamadas Estado - empresa, organizaciones sociales. De esta manera va tomando forma la nueva estructura del Gobierno en el marco de la NGP. Es un Estado social y económico que promueve el respeto por los derechos sociales y la cooperación a través del mercado.

Esta fe en los mercados y en la competencia se expresa de dos maneras. En primer lugar, en el rechazo a la idea de un Estado productor de bienes y servicios para el mercado. El apoyo a la privatización de las empresas estatales que sean competitivas proviene justamente de dicha creencia. En segundo lugar, se expresa en la afirmación sobre qué actividades que no son necesariamente exclusividad del Estado, tales como los servicios de carácter social y científico, y que no son esencialmente monopólicas, no tienen por qué ser realizadas directamente por el Estado. Estos servicios deben ser financiados por el Estado, pero pueden ser ejecutadas competitivamente por organizaciones públicas no estatales o sin fines de lucro (*Ibid*, p. 28).

Es así como, en la segunda Minnowbrook, realizada en 1988, se evidenció en los países iberoamericanos, la aplicación de estos principios, instrumentos y modelos. Los procesos de privatización y tercerización dejan ver una NGP donde el carácter de lo público ha mutado, es decir, lo público deja de ser *un bien común de acceso a todos los ciudadanos*, para convertirse en *aquello expuesto o manifiesto a la observación general abierta a la indagación de todos los clientes* (Varela, 2005b, pp.154-179).

El concepto de lo público bajo esta concepción es un dispositivo que facilita el surgimiento de una nueva forma de relación entre los actores Estado, mercado y sector privado en las organizaciones sociales de base y la organizaciones públicas, que prestan servicios públicas mediadas por el mercado pero no pertenecen a la estructura del Estado.

Este concepto permite la aparición de una relación no social sino una relación para la producción, donde cada actor tiene una responsabilidad frente a los social y económico, y a vez con el control. Es un nuevo concepto que facilita aplicar las “4D”, tales como la *descentralización* de la autoridad, la *desburocratización* de la estructura, *delegación* de la autoridad y *democratización* como se acoge de (Oszlak, 2013, p. 4);

En este sentido la NGP se acoge, a la expresión *público no estatal* como lo define Bresser (1998): son *organizaciones o formas de control públicas porque están volcadas al interés general, son no estatales porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales*. También conocidas como *tercer sector*.

La expresión tercer sector puede considerarse también adecuada, en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no estatal en cuanto a producción, no incluye lo no estatal en cuanto al control. Lo que es estatal es, en principio, público. Lo que es público puede no ser estatal si no forma parte del aparato del Estado (Bresser – Pereira y Cunill, 1998, pp. 26-27).

Entonces, la NGP con las nuevas relaciones sociales de producción también tiene la tarea de gestionar una nueva forma de propiedad, la propiedad de lo público no estatal. Es decir, además de la propiedad pública propia del Estado, la propiedad de la empresa privada y la propiedad de las corporaciones, formas tradicionales en la administración pública, aparece la propiedad de lo público no estatal la cual se refiere a aquella *propiedad no estatal volcada hacia el interés público*. Categoría que también cobra importancia dado que *lo público no estatal, son organizaciones que funcionan, existen, poseen redes sociales, vínculos duraderos* (Varela, 2005a, p.36).

Según Lindblom (2002), la relación Estado- mercado - sociedades organizadas así vista es la *creación de una red de mercado con el objetivo de organizar y coordinar las actividades a desarrollar, en red y llevar a cabo acciones humanas para interacciones mutuas en forma de transacciones*. Como un sistema que no depende de la planificación *estatal centralizada* si no de las relaciones democráticas entre *compradores y vendedores* (Lindblom, 2002, p. 93).

No son relaciones burocráticas, son relaciones democráticas donde la participación se vale de los acuerdos más que de las normas para el bienestar, red donde todos son responsables de hacer el control y rendir cuentas medibles de haber cumplido el objetivo público convenido en la política pública.

Parafraseando Smith (1983), desde principios del siglo XIX, la esencia, el corazón, el motor del mercado público está en la *eficacia*, es *ese amor a su propio interés* que existe entre quienes interactúan en un sistema de ,mercado.. Encuentra el economista alemán que hay un *interés oculto, inconsciente en la humanidad* que genera y mantiene la competencia en el sistema de mercado (Smith, 1983, p. 105).

Ese amor a su propio interés se convierte en una ola de nieve y como tal controla y regula la producción de mercado y genera el *salario, la ganancia y la renta, la división del trabajo*, determina el *precio de mercado*. Entonces en el mercado público, el Estado es un actor más en quien también existe *amor a su propio interés*.

El estado no es quien ordena el mercado, lo ordena eso que tienen todos el *amor a su propio interés* de ahí que el valor real de todas las distintos componentes del precio de las cosas viene, de esta suerte a medirse por la cantidad de trabajo ajeno que cada uno de ellos puede

adquirir Esta es una solución que da el mismo mercado desde la ley de oferta y demanda (*Ibid*, p.105)

No basta que exista el intercambio, la compra, la venta, para que la red de cooperantes en un mercado se forme y logre legitimarse, existe un principio natural del sistema y ese principio es la existencia del *amor por su propio interés* que está *conducido como por una mano invisible* (Smith, 1983, p. 191).

La renta de toda una sociedad en común es precisamente igual al valor permutable del producto anual de su industria, o mejor dicho, el mismo valor permutable. Y como cualquier individuo particularmente procura poner todo el empeño en emplear su capital para sostener la industria doméstica, así como en elegir y dirigir aquel ramo que ha de dejar productos de más valor, cada uno de por sí viene a esforzarse, sin intentarlo directamente, en conseguir el máximo de renta anual de la sociedad en común.

Ninguno por lo general se propone originariamente promover el interés público, y acaso ni aún conoce cómo la fomenta cuando no abriga tal propósito. Cuando prefiere la industria doméstica a la extranjera, sólo medita su propia seguridad, y cuando dirige la primera de forma que su producto sea del mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en este y en otros muchos casos es conducido como por una mano invisible, a promover un fin que nunca tuvo parte en su intención (Smith, 1983, p. 191).

La autoridad en el mercado público no proviene de una autoridad central, proveniente del Estado, es una autoridad natural que proviene de esa eficacia que determina el interés oculto que conduce la mano invisible.

Cuál sea la especie de industria doméstica más interesante para el empleo de un capital, y cuyo producto puede ser probablemente de más valor, podría juzgarlo mejor cualquier individuo

interesado que un ministro que gobierna una nación. El magistrado que intentase dirigir a los particulares sobre la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible a su atención, impracticable por sus fuerzas naturales, y se arrogaría una autoridad que no puede fiarse prudentemente ni a una sola persona ni a un Senado, aunque sea el más sabio del mundo, de manera que en cualquiera que presumiese de bastarse por sí sólo para tan inasequible empeño sería muy peligroso tan indiscreta autoridad (*Ibid*, pp. 191–192).

En consecuencia, la gestión para el control en la NGP se realiza en red por los diferentes actores. Una red pública donde aparece el *cliente*, no es apropiado hablar de red de ciudadanos, esta categoría de ciudadano desaparece, es una red de gestión entre clientes para la producción y el bienestar social democrático, que controla la provisión de los servicio público, así como la *responsabilidad*, de dicha producción pública para el bienestar público (Barzelay, 1998, pp. 23-24).

Una red de clientes compradores y vendedores en los que recae por igual la responsabilidad. La red clientes y la responsabilidad de red clientes que antes era propio sólo de los procesos empresariales hoy, el Estado y las organizaciones públicas no estatales hacen parte de ella. Esta es la forma conocida como la *Pos-burocracia* que se caracteriza por estar atravesada por el cliente, la calidad, el servicio, el valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad. (*Ibid*, p.173).

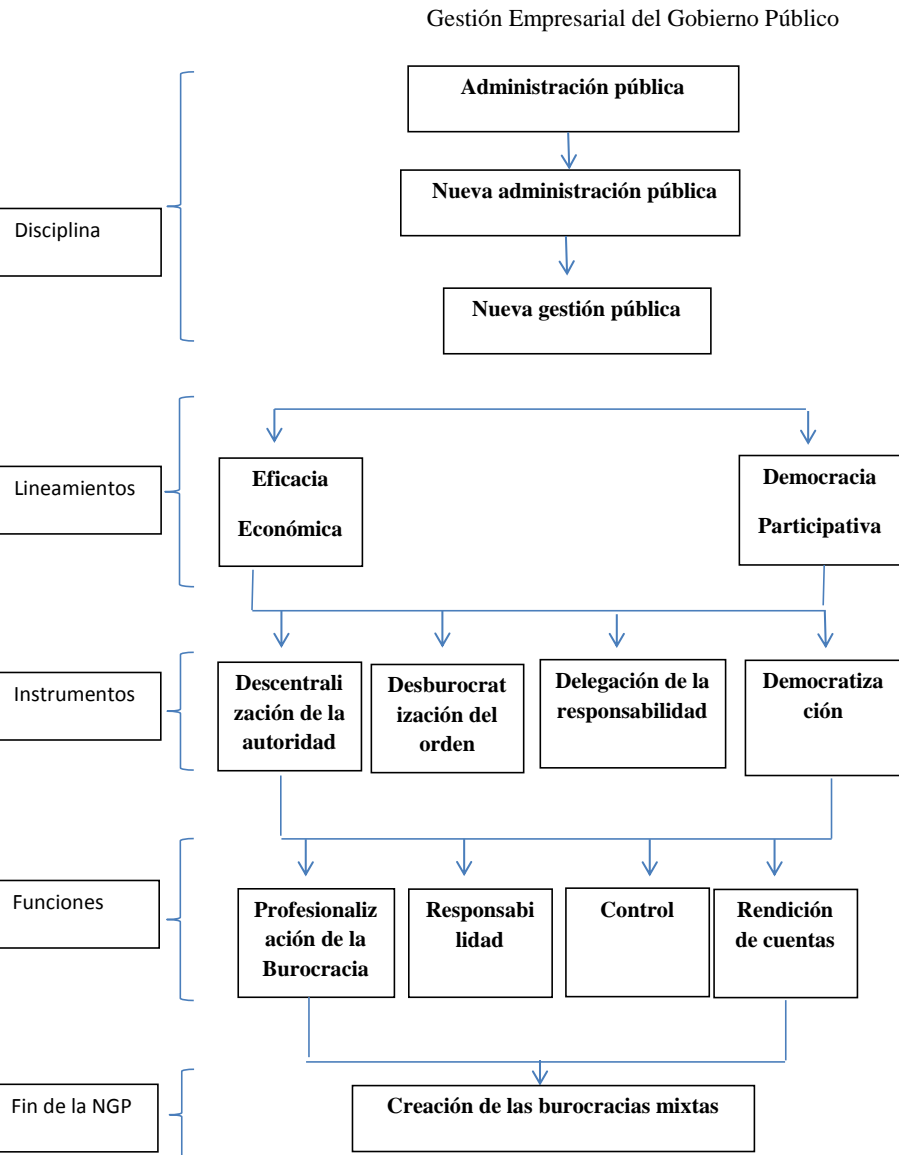
El espíritu de cambio en la forma organizativa de la NGP, dotada de los principios de democracia y eficacia, puesta en desarrollo con las 4D, con una responsabilidad pública como un valor en red de los clientes, con un modelo de gobierno liberal y social, no sólo es para la

participación en la red Estado- empresa privada - corporaciones y organizaciones sociales públicas no estatales; sino que producir, controlar y rendir cuentas es clave.

De esta manera se comprende la NGP, como una forma empresarial de gobierno público pos-burocrático, dotado de principios, instrumentos y estrategias para ser un gobierno flexible, ágil, con responsabilidad para mayor cobertura, capaz de producir con calidad y a bajo costo para maximizar el rendimiento del presupuesto público y minimizar el gasto del mismo y rendir cuentas a la red empresarial que la compone. La NGP es una red empresarial para el gobierno público, no una red de empresarios para lo público; como lo deja ver el siguiente esquema de la NGP en el grafico 1 que se presenta a continuación.



Gráfico 1: esquema NGP



Fuente: elaboración propia.

Así, el espíritu y la forma de la organización postburocrática llegan en la última década de los años 2000. Surgen porque el espíritu y la forma burocrática de gobierno es ineficaz ante las exigencias de la globalización económica en el modelo de gobierno público de cara al siglo XXI. Esta es la percepción de Osborne y Gaebler (1994) cuando expresa que:

Las burocracias jerárquicas, centralizadas, que se idearon en los años treinta y cuarenta no resultaron muy operativas en la sociedad y economía de los noventa, cuando imperan cambios rápidos, la abundancia de información y los conocimientos intensivos. Son como cruceros de lujo en una era de aviones supersónicos: grandes, costosos, y sumamente difíciles de maniobrar. Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas están tomando su lugar (Osborne y Gaebler, 1994, p.37), como un gobierno de tipo de tipo empresarial que cambia estrategias por aquellas que le permitan soltar los *remos* y tomar el *timón*, *renovar el gobierno* Un gobierno. Que deja en manos de otros la operación que ellos pueden hacer bien, y por el contrario, el Estado se dedique al control para buscar impacto.(p.22).

Las nuevas estrategias de un gobierno tipo NGP para tomar el *timón* en lugar de los *remos* son aquellas donde:

La mayoría de los gobiernos empresariales promueven las competencias entre los proveedores de servicios. Delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados. Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no las normas y los reglamentos. Redefinen a sus beneficiarios como a sus clientes y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. (Ibid, p. 47).

## 7. La Nueva Gestión Pública en América Latina

También el gobierno de América Latina, el 14 de octubre de 1998, declara su gobierno bajo una forma con principios, instrumentos y estrategias de la NGP, y consideró que su fin no era aplanar la estructura del Estado, sino dotarla de capacidad para la gerencia. Garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, ser lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional, teniendo en cuenta que el mayor reto o desafío era una NGP que no vaya en contra de las tendencias mundiales y se encargue de gerenciar los cambios propios de sus regiones y tenga en cuenta la crisis financiera y el cambio del modelo de sustitución de importaciones (Bresser y Cunill 2004, p.7).

Una reforma gerencial que se ocupe del control en forma diferente al control weberiano para implementar las 4D, coincidiendo Oszalk (2013) con Bresser y Cunill (2004):

a) *la profesionalizar la alta burocracia*, b) *una administración pública transparente y responsabilizada democráticamente*, c) *Descentralizar la ejecución de los servicios públicos*, d) las actividades exclusivas del Estado a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la *desconcentración organizacional*. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia *las agencias descentralizadas*. El principio que orienta este cambio es el que debe asumir una separación funcional entre las estructuras ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del *control de resultados* obtenidos por las agencias autónomas, e) La Administración Pública General se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo weberiano burocrático, f) *La mayor autonomía gerencial* de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con sus nuevas formas de

control, el control deja de ser control burocrático que buscaba estimar si todos los procesos se habían cumplido en forma correcta para procurarse más por las ganancias de la eficiencia y efectividad de las políticas.

El control se diversifica hacia el control de resultados, de costos, de competencias administrativas en la cual las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios y por último el control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos y participarán en la gestión de los mismos (*Ibid.*, pp. 15 - 16).

En particular, la profesionalización de la alta burocracia, encuentra su sustento político a principios del 2000, en La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en el año 2003 por los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que emite la política pública para la gestión de la profesionalización de la alta burocracia. Así inicia la profesionalización del Servicio Civil del Estado colombiano en el marco de las competencias laborales.

Esta política de la profesionalización de la alta burocracia es entonces el origen de la eficacia y la democracia del sistema de bienestar colectivo. La política proporciona los criterios jurídicos, organizativos y técnicos, así como las políticas y las prácticas que caracterizan un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos. Ella busca unas bases comunes para que estos sistemas organizativos tengan el carácter de múltiple, sin perjuicio de la condición particular del sistema civil de cada país (Carta Iberoamericana, 2003, 3).

Las tareas realizadas por el recurso humano no quedan en función de la fortaleza técnica, como en el modelo burocrático, estas se re-direccionan hacia el logro de competencias o conjunto de cualidades poseídas por las personas que determinan la idoneidad de estas para el desempeño de las tareas y su eficacia la determina por igual la evaluación de desempeño laboral,

la misma que se centra en resultados de acuerdo a los objetivos establecidos para el logro de las metas.

Estas prácticas administrativas contemporáneas marcan la reforma del nuevo Estado. El Servicio Civil en las instituciones públicas es una expresión de la NGP. Este gestiona la declaración de objetivos para el desempeño laboral, la evaluación de dichos objetivos como especie de rendición de cuentas, donde no prima el funcionario sino el buen servicio. No se basa en la profesión del funcionario sino en la profesionalidad o competencia laboral que lleva implícita la habilidad que le exige su condición de prestador del servidor público.

Otra muestra de reforma del gobierno público hacia una forma empresarial con parámetros de la NGP del gobierno en América Latina, coherente con la política así establecida por la Carta Iberoamericana para la profesionalización de la alta dirección, se encuentra en el proyecto que con dicho fin emprende el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, en el año 2003. En este año, el BID diagnóstica el Servicio Civil de 16 países iberoamericanos, los mismos que en el 2013 retoma dado su atraso en el desarrollo, en el marco de la nueva gestión empresarial pública. Para salir de este atraso se propone llevar a cabo diez objetivos o tareas a través de seis estrategias para profesionalizar la alta burocracia; principios que se convierten en la agenda del Estado para la eficacia de la gestión del recursos humano (BID, 2014, p. xiv).

Para profesionalizar la alta dirección es tarea reducir: la dependencia excesiva, permitir a las instituciones tomar medias para la contratar, el énfasis en procedimientos uniformes centralizados, así como es tarea introducir la flexibilidad, motivar y retener el personal adecuado, profesionalizar los directivos, institucionalizar los sistemas de información,

implementar la gestión por competencias, gestionar el rendimiento, gestionar la compensación para motivar al personal y por último fomentar la capacitación y retención de los jóvenes.

En estas diez tareas se centra América Latina para la transformar el Servicio Civil. Las estrategias que se propone el BID para el logro de estos 10 objetivos están en promover la cooperación, priorizar la gerencia del recurso humano y promover el aprendizaje mediante ajustes continuos.

Es así como la NGP en América Latina acoge las *4D*, que en este mismo documento hemos llamado instrumentos de la gerencia empresarial según aportes del escritor argentino Oscar Oszlak (2013).

### **8. La apropiación de la Nueva Gestión Pública en Colombia.**

En Colombia según estudios realizados por Varela (2005), a diferentes políticas públicas del sector de los servicios públicos domiciliarios, salud y educación, dan a entender la importancia que cobra la necesidad que tiene el *management* de saber apropiar los lineamientos, instrumentos y políticas para transformar o renovar la burocracia pública en burocracias públicas mixtas, también llamadas en este documento burocracias público – privadas, o burocracias en red. Apropiarse de esta, es una competencia laboral de la alta gerencia que se vuelve fundamental y hasta de carácter vital para nuestro tiempo (Varela, 2005a, p.92). En la transformación de la burocracia pública, el Doctor Varela, no critica el que la mercantilización de lo público sea el *eje central y filosófico* (*Ibid*, p.13), para la reforma del aparato del Estado Colombiano, pues reconoce su importancia y referencia desde la economía política los aportes del economista alemán Adam Smith. Pero sí considera una *equivocación* en la apropiación que el *management* ha hecho al acoger esta para dicho fin.

Las competencias laborales del *management* que exigen la gerencia empresarial, es de una habilidad que integra la competencia técnica y la competencia gerencial para conocer, implementar y evaluar las políticas públicas en pro de solución de problemas públicos para lo público en las cuales se relaciona lo público, lo estatal y la mercantilización de los bienes y servicios públicos (Varela, 2005a, p.14).

La descentralización y la delegación de la responsabilidad exigen ir más allá de la mera financiación de servicios públicos, para que las organizaciones públicas estatales y no estatales junto, con el sector privado, provean los servicios en una estructura gerencial donde las diferentes organizaciones, estatal y no estatal, no pierdan su legitimidad social, política y económica y puedan conformar la red y no estar una al lado de la otra independientemente.

En la delegación de recursos tiene la responsabilidad de velar porque el Estado no transfiera recursos haciendo un mal uso del principio de la subsidiaridad del presupuesto público, ni las otras organizaciones sólo se aprovechen de la transferencia de recursos haciendo la operación sin generar el impacto esperado de los subsidios públicos para las poblaciones vulnerables, objeto del plan de acción de la política pública.

La eficacia y la burocracia en la NGP se desarrollan a través de la delegación de responsabilidad política, el control social y económico y la rendición de cuentas, todas estas para la solución de los problemas objeto de la ejecución de las políticas públicas y no para la ejecución del presupuesto bajo modelo burocrático. Es por tanto que Varela (2005) considera *teóricamente la mercantilización de lo público, podríamos advertir que consiste en una tendencia a convertir la máxima cantidad de bienes públicos y servicios sociales en elementos provistos a través del mercado.* (Varela, 2005a, p. 44)

La mercantilización se diferenciaría, estrictamente hablando, de las privatizaciones en el hecho de que el Estado también concurre en numerosas ocasiones, como un actor empresarial más generándose un esquema de actores empresariales privados, estatales y mixtos, incluyendo organizaciones no gubernamentales o del tercer sector, que configuran en su conjunto una sumatoria abigarrada de competidores en un mercado regulado (Varela, 2005a, p. 44).

En la NGP, consecuente con Varela (2005a), en *la lucha por disminuir la pobreza pero a su vez la lucha por reivindicar la eficiencia del gasto público se genera una convergencia del poder político estatal en un poder político no estatal*. Su objeto es la gerencia de la política pública donde la contratación pública resulta ser el mejor dispositivo administrativo para la descentralización, la delegación, la desburocratización y democratización.

En realidad el desmonte parcial del aparato del Estado supone que las políticas públicas no es ya una competencia primordial ni exclusiva del aparato administrativo público local, sino que este ha de ser una suerte de contratante que recauda impuestos locales, recibe las transferencias de la nación y convoca mediante programas y proyectos (inscritos previamente en los Planes de Desarrollo de las municipalidades y regiones), a licitaciones y convocatorias públicas a organizaciones no gubernamentales u ONG's del más disímil carácter e incluso estatal, tales como universidades e instituciones descentralizadas, a las cuales se les premia por la consecución de los recursos propios sobre la base de la venta de servicios para que ejecuten determinadas políticas. (*Ibid*, p.29).

La modernización del Estado requiere que el administrador público evolucione hacia un *mangement* para ocuparse no de la comunidad burocrática sino del red clientes, no de la ejecución del gasto sino de los costos, no de las instituciones públicas burocráticas estatal sino de las instituciones burocráticas múltiples en red, que en organización converjan diferentes burocracias pero no estén una burocracia paralela al lado de la otra, sino que sean sistémicas, con



sus claras responsabilidades para la gestión de los contratos de prestación de servicios públicos para lo público. Esta es la NGP o la post-burocracia. En contraste, el tránsito de la forma burocrática a la forma post-burocrática democrática presenta las siguientes diferencias:

**Tabla 1: ejes de la Post-Burocracia en Colombia**

Cuadro 1: tránsito de la organización burocrática a la organización post-burocrática

<i>Ejes de la organización burocrática que han transitado a la organización pos-burocrática en Colombia.</i>	
<b>Forma Burocracia</b>	<b>Forma Post-burocracia</b>
Comunidad	Cliente
Presupuesto	Costos
Institución pública	Organización pública no estatal
Supervisión	Control
Contrato público	Contrato por gestión de servicio prestado
Compras	Inversión
Tareas	Acciones pública
Conocimiento Experto	Conocimiento Tecnológico
Profesional	Competente
Salario	Pago por servicio

Fuente: elaboración propia, a partir de (Varela 2005c, pp. 124-142).

**Comentado [BLMB2]:** Revisar cita si es a b o c

El estudio de Mercantilización de lo Público, realizado por el autor Varela (2005), muestra la mercantilización de lo público es una expresión de la NGP; pero la concesión equivocada del *management* para renovar la burocracia pública en burocracias de carácter múltiple en Colombia ha traído *pobreza de funcionarios públicos, baja motivación*, así como, una inadecuada *transformación del principio de asignación de presupuesto*. Lo que indica que no se ha logrado una re-orientación con eficacia del *gasto público*. No se trata de rechazar la mercantilización de lo público para lo público, si no de profesionalizar la alta burocracia para la implementación de la NGP.

Además, da a conocer cómo se ha afectado el uso de los *subsidios y pensiones* del trabajador. También, muestra que los pagos por servicios prestados es una forma que *lleva a perder la esperanza de tener una jubilación*, que le garantice una estabilidad para la vida. Con esta mala apropiación que se está llevando de la mercantilización de lo público, el Estado perdió su legitimidad y confundió su rol de mediador estatal (Varela, 2005c, pp. 124 - 142).

Es por esto que Varela (2005), insiste en la necesidad de realizar estudios de la NGP para recomendar soluciones, ya sea con nuevas política pública o mejoras a la mercantilización de lo público, y convoca a profesionales, universidades, investigadores, estudiantes, gremios, a estudiar de qué manera *renovar o transformar las burocracias públicas* para modernizar el Estado; considera necesario generar modelos desde las diferentes disciplina para que la gerencia Publica del Estado esta salga de la crisis (Varela, 2005b, pp. 277 - 278)

## 9. La NGP y la Formación en Colombia

Así como en la salud, según Varela (2005a), se encuentra una NGP en lo que va corrido del siglo XXI, en sectores como la educación. El Estado ha dado paso a la mercantilización de lo público para ser provistos por las burocracias múltiples, quienes compiten en el mercado, vía precios, por los subsidiados del Estado para ampliar cobertura; no desde la oferta sino desde la demanda.

*Son estos mecanismos de ampliación de cobertura para lograr la meta de la universalización de los mismos a través de su costo, con base en los costos reales de dichos servicios y productos (Varela, 2005a, p.32).*

En el orden público que lleva la gerencia empresarial de la educación, es apenas oportuno reconocer a Carnoy (2006), quien en sus estudios encuentra que, si bien la educación es un mercado con grandes inversiones, en que el Estado es el mayor inversionista para la contratación de docentes, este hace un llamado para reconocer la educación como un campo de inversión que no puede ser tratado igual al campo de las manufacturas. Es un mercado en el cual los salarios son para un trabajo especializado, de un docente con una autonomía difícil de controlar durante su proceso de producción que es la clase y con una contratación también difícil de controlar (Carnoy, 2006, p. 62). Así, la compra, la venta y la contratación para la educación, requieren re-estudiarse porque son instituciones complejas.

En este estudio no hay interés en analizar y estudiar la contratación como institución, pero si es importante extender el conocimiento que Carnoy trae, todo en miras a que la mercantilización de lo público que se lleva en Colombia en la educación también lo re-considere.

El doble valor de la educación se entiende desde la descentralización, la privatización y la desaparición de la forma de gobierno burocrático. Justifica su desplazamiento en la oportunidad de los consumidores a elegir su propia institución para la formación gratuita, porque reciben un subsidio del Estado. El individuo deja de ser un ciudadano y pasa a ser un cliente para la educación.

Carnoy (2006) en sus estudios, pone en cuestionamiento este argumento pues no se ha comprobado porque no hay suficientes estudios con evidencias que permitan sostener que la posibilidad de elección y subsidio económico lleve a una mejora en la educación pública. E incluye que, la educación es como un campo de inversión, sin dejar de reconocerlo como un mercado con características particulares, diferente al mercado de bienes y servicios propios de la manufactura.

#### **10. La política pública de formación para el trabajo en el SENA: últimos 20 años una política para un SENA mediador para las burocracias en red.**

Los documentos Conpes 2945 de 1997 y el 81 de 2004, son políticas de gobierno para el cambio de modelo en Colombia de la administración para la formación para el trabajo. En dichas políticas se determinó que la estructura del SENA se debía transformar a partir de la articulación con el sector privado que respondiera a la movilidad laboral y a las competencias laborales que

exige la globalización. Son estas políticas las que abren las puertas para la llegada del PAC y convierten al SENA en una institución mediadora entre el Ministerio del Trabajo y el MEN.

Se tiene el interés de presentar la normatividad de una manera que permita ver la transformación del SENA en la ruta del tiempo para comprender la política pública de formación para el trabajo y el cambio de modelo de formación que esta trae no sólo al SENA sino a la red en el marco de la NGP. Esta ruta de tiempo recoge el modelo burocrático (cerrado) subyacente a la creación del SENA en 1957, para luego mostrar el tránsito al modelo democrático en 2004, a ser un modelo participativo o público-privado para la gestión de los recursos públicos.

En un principio, el modelo de formación es técnico-productiva, el SENA forma los operarios de las empresas y responde al desarrollo industrial, este modelo no tiene los mismos principios del modelo que impera el SENA desde finales del siglo XX. El SENA poco a poco se transforma a una organización para formación técnica-profesional y no continúa con ese espíritu de formación técnica productiva.

La formación profesional integral para el individuo desarrollar 'habilidades para el hacer, conocer y ser' bajo la institucionalidad del SENA, desaparece para ser dirigida por una institucionalidad múltiple porque son instituciones que determina la organización Estado-mercado para una mutua cooperación de beneficio para proveer bienes y servicios públicos de educación para el trabajo.

Formación profesional a los trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería y la minería. Dicha labor tendrá por objeto la preparación técnica del trabajador y la formación de ciudadanos socialmente útiles y responsables, que posean los valores

morales, y culturales indispensables para el mantenimiento de la paz social, dentro de los principios de la justicia cristiana (Decreto 188,1957; Artículo 2,del 2004).

La Misión expresa la responsabilidad del Sistema en el año 1957, de la formación técnica del trabajador y la formación de ciudadanos socialmente responsables. Es un sistema para la formación técnico-productivo, cuyo fin es dotar la mano de obra que requieren las empresas para la producción y, por este medio, mejorar el nivel de vida de los colombianos:

Así el SENA como institución, deja de dar formación profesional a los trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería y la minería. Dicha labor tendrá por objeto la preparación técnica del trabajador y la formación de ciudadanos socialmente útiles y responsables, que posean los valores morales y culturales indispensables para el mantenimiento de la paz social, dentro de los principios de la justicia cristiana (Decreto 188,1957; Artículo 2 del 2004).

En el año 1991, la Constitución Política de Colombia, instaura la formación para el trabajo como un derecho público. Es así entonces la educación un servicio social declarado como derecho público. A su vez, la Constitución Política concede a los particulares el derecho a crear establecimientos educativos (Artículos 67 y 68). Es decir, el servicio social de educación para el trabajo incluye en el Sistema a las instituciones privadas.

Así, el servicio social de educación para el trabajo pasa de ser un servicio social público prestado por el SENA a ser un bien público prestado por privados. Se puede decir que a partir de la Constitución Política de 1991, el Sistema de formación para el trabajo adquiere una connotación de servicio social público-privado y la institución del SENA deja de ser el único en

impartir dicha formación, como también deja de ser el único con poder para impartir política que regule la formación para el trabajo porque el MEN coge campos de la regulación de esta formación.

En el año 1992, con la Ley 30 de Educación superior, regula la creación de instituciones privadas para la formación técnica, siendo el MEN el ente rector para la creación, organización y puesta en marcha de dichos establecimientos denominados Instituciones de Formación Técnica Profesional (ITP).

Las ITP tienen por objetivo permitir que personas formadas en el SENA, con Certificado de Aptitud Profesional (CAP), que hayan laborado dos años en el mismo campo para el cual se formaron, puedan ingresar a la formación técnica profesional, en igual campo del saber técnico, que ofrece el SENA.

Se puede decir entonces que en el año 1992 inicia la formación en ciclos propedéuticos, con la llegada de las ITP para permitir el tránsito de personas formadas para el trabajo como técnicos productivos, con habilidades para desempeñar un oficio en el mundo del trabajo, hacia una formación de técnico-profesional para llegar al campo de la ciencia y la tecnología. (Ley 30 de 1992, capítulos III, IV y V).

La llegada de las ITP, reguladas por el MEN, con la Ley 30, trae al Sistema nacional de Formación para el Trabajo el interés de acceder a la educación para el trabajo con un servicio prestado bajo red de instituciones públicas-privadas, pero con una red que se rompe en el poder porque unas instituciones quedan en manos del Ministerio del Trabajo es el caso del SENA y

otras quedan en manos del MEN estas son la ITP. Podría decirse que se divide el poder en la formación para el trabajo, el MEN pasa a ordenar asuntos de calidad y el SENA pasa a ser mediador de recursos para las ITP, las que más adelante por ley 1064 de 2006 se llamarán las Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Así se da el inicio de un debilitamiento del Sistema de formación para el Trabajo y el debilitamiento de la institución SENA, porque tanto el MEN como el Ministerio del Trabajo acogieron competencias el uno del otro y ambos ministerios tomaron el Sistema de Formación para el Trabajo como su campo de acción para el saber técnico, que hasta el momento venía siendo solo regulado por el Ministerio del Trabajo y operado por el SENA.

La cuestión es si el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo es solo uno o son dos sistemas diferentes, regulados por ministerios diferentes, con fines distintos, siendo los dos responsables de la formación técnica y estando el uno al lado del otro.

En el año 1992, el Sistema Nacional de Aprendizaje le entrega al SENA la formación técnica y la formación tecnológica. Así el SENA, además de llevar a cabo la formación técnico-productiva para el desarrollo técnico de la mano de obra en las empresas, acoge apoyar el desarrollo tecnológico de los mandos medios productivos al interior de las empresas formando tecnólogos. Es decir, el SENA pierde su dedicación única y exclusivamente para la formación técnica y acoge la formación profesional.

La formación tecnológica es el camino que encuentra el sistema para iniciar la transformación del SENA hacia una red de instituciones públicas y privadas dedicadas a la formación para el trabajo. En consecuencia el SENA se re-estructura y cambia su misión para



tener tanto la formación técnico-productiva como la formación técnico-profesional (Decreto 2149, 1992, Artículo 2):

El Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, está encargada de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos y de promover y apoyar el desarrollo tecnológico del sector productivo, mediante la dirección, orientación y coordinación de redes conformadas por entes colaboradores, corporaciones y otras personas jurídicas especializadas, encargadas de impartir formación profesional integral, prestar servicios tecnológicos y administrar sistemas de información para el empleo (Decreto 2149, Artículo 2, Red jurista, 1992).

De esta manera, la ley 119 de 1994 y su decreto 2149 de 1992 se interesa en re-estructurar el SENA, como una institución que cambia la educación para el trabajo. El SENA asume dos mundos formativos, el mundo de ciencia y tecnología y el mundo de la formación técnica.

El hecho de acoger estos dos mundos es la puerta de entrada para transformar la formación a la que se dedicaba desde su inicio. Esta formación provee mano de obra para que las empresas sean competitivas y así el Sistema de educación deja de ser un sistema de aprendizaje y pasa a llamarse Sistema de Formación Profesional Integral.

El interés del Sistema de Educación para el Trabajo cambia su espíritu de formación técnica a formación profesional. Los aprendices del SENA entran a una cultura de formación profesional y el Sistema espera que el aprendiz asimile la llegada al mundo productivo, no siendo sólo técnico sino técnico-profesional.

Además, por medio de la Ley 115 de 1994 el Sistema presenta el interés de incluir en el mundo de la educación para el trabajo a los jóvenes que están en formación básica. La ley 115 de 1994 lleva la formación para el trabajo a la educación básica a través de la media técnica, de esta manera la formación de los que se encuentran en básica secundaria se abre para ser realizada no sólo por las instituciones educativas sino también por el SENA, así entran los jóvenes a la formación para el mundo del trabajo.

De esta manera el alumno recibe la educación básica en ITP, en convenio con el establecimiento educativo que no tenga la infraestructura para la formación para el trabajo, regidas por el marco normativo emitido por el MEN. Es decir, también el Ministerio de Educación cambia los intereses en el acceso a la educación básica media, y contempla el mundo de la formación para el trabajo y el mundo de la ciencia y la tecnología. Así, el MEN empieza a regular la formación técnica para el trabajo.

El hecho de que el Ministerio de Educación regule las ITP y las instituciones de educación para la media técnica, llevó al Sistema de Formación Profesional Integral y al SENA a dejar de ser la única voluntad política para regular la formación técnica para el trabajo y el Ministerio del Trabajo, pasó a ser el ente rector que emite la política pública para el bien público de formación técnica laboral en Colombia. Esta situación fue el abrebocas para el cambio del SENA hacia el *Nuevo SENA*, como lo llama la ley 119 de 1994 (ley 119 de 1994).

Dicha ley trae una nueva misión que permite al SENA re-estructurarse nuevamente y cambiar de funciones; la ley lleva al SENA a ser el asesor del MEN en el diseño de los

programas de educación para la formación en el trabajo que requiere la educación de la media técnica. El cambio de misión del SENA incide en el interés del Sistema para acceder a la educación del mundo del trabajo. La misión expresa en la Ley que:

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (Ley 119, 1994, artículo 2).

Los objetivos en la Misión del Sistema de Formación Profesional integral del SENA quedaron inscritos en el concepto de equidad social redistributiva. Esto trae al SENA una nueva población objeto de la formación laboral: las poblaciones vulnerables. En este cambio se observa que su objeto de formación para el trabajo deja de ser no sólo para el trabajo sino también para solucionar problemáticas social de población vulnerable (Ley 119 de 1994; artículo 3, objetivos del 1 al 7).

Este recorrido muestra una década del 90 en la cual el Sistema de formación laboral llevó a la institución del SENA a cambiar de población objeto en el mundo de la formación técnica laboral, lo que le desdibujó el rumbo a seguir con la formación de habilidades técnicas, como era la formación en el proceso técnico-productivo de la mano de obra para las empresas a ser una institución para la formación profesional, así como de formación para el trabajo de los jóvenes y la formación para el trabajo de las poblaciones vulnerables.

El SENA cambio de Misión, tres veces durante la misma década del 90, lo que trajo consigo el sucesivo cambio de nombres. La política muestra una institución que pierde su liderazgo, pierde su campo concreto de formación técnica así como pierde ser una institución que forme y a su vez imparta política dando línea al país en materia de formación para el trabajo. Quizá por eso el SENA se debilitó y paso a ser una institución mediadora como lo determinó el Conpes en el año 1997. Se puede decir que el SENA cambió en 1997 de rol.

El Conpes 2945 de 1997 encuentra un Sistema y un SENA incapaz de liderar la formación para el trabajo en innovación, manejo de las TIC como formación profesional que demanda la productividad y competitividad de las empresas. Tampoco encuentra capacidad en la formación de habilidades que requiere la movilidad laboral de las personas; por tanto declara que el Sistema que tiene Colombia para la formación para el trabajo no responde a los cambios que emergieron en el mundo laboral para enfrentar los procesos de globalización.

La estrategia que da el Conpes 2945 para lograr un mejoramiento o recuperación en la debilidad del Sistema y el SENA, como Sistema de formación profesional integral, es legitimar la relación hasta ahora surgida entre el Ministerio del Trabajo, el SENA y el Ministerio de Educación, con la conformación de una red para la formación.

Es así como el Estado llega por medio de su Sistema de Formación para el Trabajo al llamado Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). Este tiene como fin crear una red integral de formación para el desarrollo social y la competitividad del sector productivo centrada en la formación por competencias laborales:

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 estrategia orientada a elevar y unificar la calidad de la formación. Tienen un 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, 2945, 1997,p).

**Comentado [BLMB3]:** Colocar la pagina

Visto desde la normatividad, es decir, desde la política pública, el SNFT es la estrategia que asumió el Estado en Colombia para la ampliación de cobertura, porque convoca a la red a trabajar bajo alianzas o convenios. Ello consolida el que las instituciones técnicas profesionales creadas por instituciones privadas sean operadoras de la formación para el trabajo como servicio público; es el llamado servicio público no estatal, el cual consiste en que el Estado deja en manos de operadores privados la prestación del servicio pero bajo la regulación del el mismo.

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia es la estructura que deberá articular la oferta de formación para el trabajo, conformada por gremios, empresas, organizaciones de trabajadores, entidades de formación para el trabajo o de educación no formal, cajas de compensación familiar, entidades de educación media, técnica profesional, tecnológica, universidades y entidades gubernamentales, siempre y cuando desarrollen programas de formación para el trabajo y/o de formación continua debidamente acreditados en el marco del SNFT, tomando como referente las normas de competencia laboral colombianas, con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país (Conpes 81, 2004, p. 5).

**Comentado [BLMB4]:** en el año 2002 con la Ley 749 de 2002.

Los instrumentos para la descentralización de la administración pública para este *Nuevo SENA*, en esta nueva Red, incluye la creación de las Mesas Sectoriales bajo el programa, llamado Normalización, son un dispositivo para la creación y desarrollo del PAC .

Entonces la ley 119 de 1994 y el decreto 249 de 2004, el Conpes 2945 de 1997 y el Conpes 81 de 2004, hacen que el año 2006, aparezca la Ley 1064 y cambia el concepto de educación no formal por Formación Profesional para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Es por ello que el SNFT pasa a llamarse el Sistema Nacional de Formación Técnica Profesional para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SNFTDH).

El decreto 4909 de 2009, que implementa la ley 1064 de 2006, reglamenta la, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrecen la formación en red e impone el sistema de gestión de la calidad para el funcionamiento de los ciclos propedéuticos para la formación técnica, tecnológica y profesional a lo largo de la vida.

Educación para el trabajo y el Desarrollo Humano hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5 de la Ley 115 de 1994. Se ofrece con el objeto de completar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos y laborales y conduce a la obtención de un certificado de aptitud profesional (Ley 4904 de 2009).

Así se comprende en este recorrido de la política pública para el sistema SNFT, cómo y por qué el SENA lidera el Programa Ampliación de Cobertura - PAC para la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, el cual queda bajo la secretaría técnica de los Centros de

Formación. Programa que al interior del SENA se conocen como *Convenios Ampliación de Cobertura*, y tienen por objetivo:

La formación de un mayor número de colombianos en educación para el trabajo y el desarrollo humano y en la educación superior, permitiéndoles mayores oportunidades de acceso a programas de formación integral con criterios de calidad y eficiencia en el uso de los recursos destinados al aprendizaje, a través de convenios de ampliación de cobertura (SENA).

Entiéndase por convenios de ampliación de cobertura los celebrados por el SENA con aquellas instituciones o entidades públicas y privadas inscritas en el Banco de Instituciones Educativas (BIE) –SENA, que dentro de su objeto social imparten educación para el trabajo y el desarrollo humano y/o educación superior, incluidas las instituciones de educación superior,

Tienen por objeto ofrecer los programas de formación titulada de los niveles tecnológicos, técnicos y de formación complementaria, pertinentes para la respectiva región, en atención a las necesidades establecidas en los planes nacionales, regionales o sectoriales de desarrollo, en el marco de las normas vigentes, maximizando el uso de los recursos destinados al aprendizaje, mediante:

La utilización de la capacidad de las instituciones anteriormente señaladas inscritas en el BIE.

La cofinanciación de programas de formación profesional integral a través de estas. (SENA, Resolución 919 de 2017)

Su financiación se realiza a través de convocatoria pública, celebrada bajo contratos de gestión académica para financiar materiales de formación, bienestar aprendices y gestión

administrativa (SENA, Resolución 919 de 2017, pp.1 - 4). El subrayado es mío para resaltar términos propios de la NGP.

Son 12 años, a partir del año 2004, de desarrollo del PAC y la última resolución al interior del SENA que lo regula surgió en junio de 2017. Así se recoge la ruta del tiempo que ha permitido la unidad para que la red de instituciones pueda llevar a cabo los ciclos propedéuticos, con el fin de garantizar la movilidad de la formación laboral del aprendiz dentro de la red y la mercantilización de la formación para el trabajo y el desarrollo humano; así como la descentralización, la desburocratización y la democratización de la estructura del Estado objeto de una nueva concepción de la NGP

Se puede concluir que la política pública del SNFT en Colombia ha despejado el camino para que se cree la red de instituciones que imparten la formación profesional para el trabajo, en el marco de la NGP que determinó las “4D” como instrumentos para implementar la misma. Se puede decir que los Conpes, las leyes, decretos y resoluciones antes mencionadas están alineados para que en Colombia, la administración de la formación para el trabajo sea una NGP que va en tránsito, ya están los lineamientos, están las políticas, están los instrumentos de normalización con las normas para la formación por Competencias laborales, y agilizar la modernización del servicio civil es el propósito de la Carta Iberoamericana en pro de una *management* público con competencias laborales para un Estado moderno para la postburocracia

El trabajo de campo que se presenta a continuación para la comunidad PAC, que lidera el CESGE es la contribución a la explicación de porqué el *NUEVO SENA*, requiere de la investigación académica para adentrarse en las nuevas lógicas que define al estado colombiano y agilizar el proceso que viene en tránsito como se ha concluido en el párrafo anterior.



## **10. Presentación de la información recolectada**

### **10.1 Unidad de análisis: la Ampliación de Cobertura SENA en la NGP**

Como hemos dicho, los convenios del PAC, nacen el año 2004, en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano –SNFTDH, y son desarrollados en los centros de formación del SENA a nivel nacional.

Para esta investigación en particular, el estudio de caso se centra en la red de 29 instituciones en convenio de las cuales 28 son Instituciones Técnico Profesionales, es decir son instituciones públicas no estatales, pertenecientes al sector privado y reguladas por el MEN, la otra es el CESGE, centro a cargo del liderazgo de la red que imparte formación en los programas objeto de formación del CESGE (Ver tabla 2).

Durante el tiempo transcurrido desde inicio de los convenios del Programa, de 2004 a 2016, ha formado un total de 110.843 aprendices en diferentes niveles de formación (Ver tabla 3), diferenciado cada vigencia del 2004 al 2016. Es importante anotar que no todas las ITP han permanecido durante todo este tiempo en convenios, pues entran o salen dado que los convenios en el SENA son contratos que solo perduran en el respectivo año en el cual se hizo el contrato o para la vigencia determinada por la asignación del presupuesto anual. Por esta razón, algunas instituciones han contado con convenios durante todos los varios años, mientras que otras sólo han tenido un convenio durante este tiempo que va transcurrido del Programa.

**Tabla 2: Instituciones en Convenio de Ampliación de Cobertura (2004-2016).**

Consecutivo	NOMBRE INSTITUCIONES EN CONVENIO DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA PARA EL TRABAJO. Años 2004 a 2016	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016
1	FUNDACION SERVICIOS JUVENIL BOSCONIA					x	x		x	x				
2	ESCUELA COLOMBIANA DE NEGOCIOS					x	x			x				
3	CORPORACION EL MINUTO DE DIOS		x	x	x	x		x	x					
4	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE ANTIOQUIA - COMFAMA	x	x	x		x	x							
5	FE Y ALEGRIA DE COLOMBIA - FE Y ALEGRIA		x		x							x	x	
6	PIA SOCIEDAD SALESIANA INSPECTORIA SAN LUIS BELTRAN					x							x	x
7	CENTRO DE FORMACION INTEGRAL PARA EL TRABAJO - CEFIT - MUNICIPIO DE ENVIGADO					x						x	x	
8	CIUDAD DON BOSCO	x	x	x	x									
9	SENA CONVENIO ENVIGADO	x	x											
10	LA CORPORACION ACCION POR ANTIOQUIA ACTUAR		x		x									
11	FUNDACION UNIVERSITARIA CATOLICA DEL NORTE		x	x	x									
12	LA CORPORACION PRESENCIA COLOMBO SUIZA					x			x				x	
13	ESCUELA EMPRESARIAL DE EDUCACION					x				x	x		x	x
14	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA								x	x				

**Tabla 2. Continuación Instituciones en Convenio Ampliación de Cobertura**

Consecutivo	NOMBRE INSTITUCIONES EN CONVENIO AMPLIACIÓN DE COBERTURA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO. Años 2004 a 2016	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016
15	INTERACTUAR										x	x	x	x
16	FUNDACER								x				x	x
17	COMPUESTUDIO										x	x		
18	CENTRO DE SISTEMAS DE ANTIOQUIA S.A.S -										x	x	x	
19	INSTITUTO METROPOLITANO DE EDUCACIÓN-IME										x	x	x	x
20	INSTITUCION UNIVERSITARIA SALAZAR Y						x	x	x					x
21	CORPORACION CENTRO EMPRESARIAL EDUCATIVO -CORPOCEMPED												x	
22	FUNDACION EDUCATIVA ESCALA - CENCALA											x	x	
23	INSTITUTO DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO ASYSS.A.											x		
24	CENTRO TECNICO DE FORMACION LABORAL FORMAMOS											x	x	
25	CENTRO EDUCATIVO EN COMPUTADORES COMPUCEC										x	x		
26	CETASDI												x	
27	CEOGET								x					
28	INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITECNICO GRAN COLOMBIANO										x	x		

Fuente: Programa Ampliación de Cobertura (2004-2016). Centro de Servicios y Gestión Empresarial, Sena Antioquia. Elaboración Propia.

En un principio, la red de convenios PAC, se dio a través de la formación corta, hoy llamada formación complementaria, cuya duración es de menos de 400 horas. A partir del año 2009 se da en forma permanente mediante la formación en niveles de técnicos e inicia respuesta a la formación de tecnólogos el convenio en la formación de tecnólogos.

Es así como al 2016, en el PAC se han formado 11.980 aprendices en cursos de nivel largo (así denominados hasta el año 2009) o titulada a partir de este año (nombre por el cual se reemplaza el nombre del nivel largo por nivel titulada), y 98.863 aprendices en cursos cortos (así denominados hasta el año 2009) o complementarios a partir de ese año (nombre por el cual se reemplaza el nombre del nivel corto por nivel complementaria). De ello da cuenta la siguiente información (Ver tabla 3).

**Tabla 3: Total de aprendices formados por Convenio de Ampliación de Cobertura (2004-2016).**

FORMACIÓN LARGA O TITULADA														
APRENDICES MATRICULADOS AÑOS 2004-2016	Nivel de Formación	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
57	AUX	0	0	0	0	0	57	0	0	0	0	0	0	0
1361	CAP	16	0	364	563	321	107	0	0	0	0	0	0	0
26	OP	0	0	0	0	0	26	0	0	0	0	0	0	0
9738	TÉCNICO	0	20	0	25	0	810	928	1604	945	1822	2136	1225	223
798	TECNOLOGO	0	0	0	0	0	244	47	197	0	185	45	0	80
11980		16	20	364	578	321	1244	975	1801	945	2007	2181	1225	303
FORMACIÓN CORTA O COMPLEMENTARIA														
94	EST	94	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
56049	EVE	54102	1947	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
39681	RES	4409	7511	9041	16879	1841	0	0	0	0	0	0	0	0
3039	CURSOS ESPECIALES	0	0	0	0	0	0	0	78	0	1654	870	0	437
98863		58605	9458	9041	16879	1841	0	0	78	0	1654	870	0	437
110.843	TOTAL APRENDICES	58.637	9.498	9.769	18.035	2.483	2.488	1.950	3.680	1.890	5.668	5.232	2.450	1.043

Fuente: Programa Ampliación de Cobertura (2004-2016), Centro de Servicio y gestión

Empresarial, SENA Regional Antioquia. Elaboración Propia.

## 11. Aplicación metodológica

### 11.1 Los grupos de discusión

El abordaje de los grupos de discusión se realiza a partir de los conceptos teóricos propios de autores como Eumelia Galeano (2004). Los grupos de discusión son un método de la investigación cualitativa que permite recoger la percepción de diferentes actores sobre un tema en común, que para nuestro caso de estudio es el PAC que lidera el CESGE. En este caso se

articula con el método hermenéutico para la interpretación de la información, pues es de suma importancia la información expresada, así como la manera como se expresa.

Los grupos de discusión demostraron hallazgos reiterativos para afianzar una posición frente a cada categoría de análisis. En total se hallaron 3 categorías de análisis producto de las discusiones. En un primer grupo participaron dos personas por su relación con los convenios de Ampliación de Cobertura y el CESGE, son informantes del Minuto de Dios que proporcionaron información sobre la cultura del convenio. El segundo grupo se realizó con dos informantes del Colegio Nuestra Señora de Lourdes.

La pregunta de investigación en los dos primeros grupos de discusión gira en torno a la mercantilización y su relación con la burocracia pública, concretamente la pregunta fue: ¿de qué manera la mercantilización de lo público, en los últimos 20 años, ha permitido el cambio de la burocracia estatal pública hacia una burocracia pública empresarial, haciendo que ella desaparezca o se reconfigure?

El tercer grupo de discusión se realizó en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el ánimo de elegir un ambiente donde los informantes pudieran expresar su percepción sobre la NGP. A este grupo asistieron nueve informantes, tanto del centro de Servicios y Gestión Empresarial como de otras dos instituciones en convenio.

Es de resaltar que en el tercer grupo de discusión se cambió la pregunta anterior para indagar directamente por las experiencias sobre los convenios del Programa de Ampliación de Cobertura, liderados por el Centro de Servicios y Gestión Empresarial, SENA Antioquia. La nueva pregunta queda formulada así: *¿de qué manera la mercantilización de lo público afecta la organización del Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, haciendo que el modelo de organización existente cambie o desaparezca?*

El cuarto grupo de discusión se lleva a cabo en las instalaciones del Centro de Sistemas de Antioquia —CENSA—, para facilitar la expresión de cada uno de los informantes invitados. Además, como uno de los dos participantes era directivo de esta institución, pidió realizar la sesión en esta institución pero en un salón diferente a su oficina y fuera de su ambiente del día a día. Por lo tanto, el lugar seleccionado cumple la solicitud del informante y fue aceptado por los otros dos informantes.

Un quinto grupo se realiza en Técnoparque, instalaciones del SENA. En este participaron dos informantes que fueron invitados. En este grupo de discusión la pregunta es más concreta para dar lugar a intercambio de ideas. Corresponde a la misma pregunta que abrió los otros cuatro grupos de discusión siguientes: *¿de qué manera los convenios del programa de ampliación de cobertura han sido un instrumento para la descentralización de funciones y descongestión de la estructura administrativa del Estado, vista ésta en el liderazgo de convenios que realiza el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA Regional Antioquia?*

El sexto grupo de discusión se realizó con personal administrativo del Centro de Servicios y Gestión Empresarial, quienes apoyaron para los convenios de ampliación de cobertura en años anteriores; fueron en total dos informantes. Se realizó en la biblioteca del Complejo donde se ubica el Centro CESGE. Ellos seleccionaron el día y la hora, un viernes de las 7.00 a.m. a las 8.00 a.m., buscando tener un ambiente más adecuado para expresar su percepción sin interrupción y lograr una grabación lo más nítida posible.

El séptimo grupo de discusión se realizó en una institución en Convenio de Ampliación de Cobertura, esta es Presencia Colombo Suiza. Allí participaron cuatro informantes entre directivos e instructores.

El octavo grupo de discusión que se llevó a cabo, se conformó por tres metodólogas de las Mesas Sectoriales, grupo que se realizó en la oficina de archivo del Centro de Servicios y Gestión Empresarial CESGE.

En total asistieron a los ocho grupos de discusión 27 informantes, De estos, en siete grupos se grabó la imagen y la voz previa aceptación de los informantes. En un grupo de discusión solo se grabó la voz porque un informante no aceptó se le grabara su imagen. Los ocho grupos fueron transcritos a documento, directamente por la investigadora, quien no delegó la transcripción de la misma, para cuidar la filtración de información y así cumplir al código ético acordado con los informantes.

La selección de los informantes se realizó directamente por la investigadora dado el nexo que tenía con cada uno de estos por asuntos laborales, los contactó explicando la razón del conversatorio y motivando a su asistencia al grupo de discusión.

La duración de los grupos de discusión estuvo entre una hora o una hora y media.

### **11.2 Entrevistas a profundidad**

En total se aplicaron cuatro entrevistas a profundidad a las cuales se llegó porque los informantes no asistieron al grupo de discusión convenido los informantes invitados, pero decidieron participar de forma individual. En consecuencia se aplica en dicho método de



indagación se aplica la misma pregunta que se hizo en los últimos cuatro grupos últimos de discusión: *¿de qué manera los convenios del programa de ampliación de cobertura han sido un instrumento para la descentralización de funciones y descongestión de la estructura administrativa del Estado, vista ésta en el liderazgo de convenios que realiza el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA Regional Antioquia?*

En todos los casos se aceptó la grabación de la información quedando algunas grabadas en voz y otras en imágenes.

La entrevista demora entre 45 minutos a una hora.

### **11. 3 Análisis de la información**

Según las entrevistas y los grupos de discusión realizados, se extrajo información de carácter cualitativo que fue categorizada en tres grandes grupos definidos de la siguiente manera:

I) Nueva Gestión Pública; II) Ampliación de cobertura; y III) SNFT.

- I) Sobre la Nueva Gestión Pública, los participantes de la discusión y entrevistados afirmaron que los trámites administrativos son de carácter rígido para facilitar el desembolso del rubro para la prestación del servicio. Además, genera papeleo innecesario que agobia a las instituciones públicas no estatales; lo que demuestra desconfianza al momento de delegar la función de prestación del servicio.

De igual manera, la imposición de los modelos propios del SENA afecta la autonomía y motivación a las instituciones en convenio. Esto se evidencia en la obligatoriedad del modelo de

formación pedagógica, la imposición de diseños curriculares de formación y en las decisiones sobre formación profesional. También es claro que la misión de las instituciones en convenio se anula, pues el SENA exige que se aplique la estatal.

Por otra parte, creen en la necesidad del mutuo acuerdo entre la empresa privada y/o las organizaciones públicas no estatales y el SENA. Ambos consideran que para poder delegar la prestación del servicio, y así cumplir con el modelo de la Nueva Gestión Pública, es necesario que estén juntos para que haya control en la formación y sean evitadas las instituciones de garaje.

La señora Sofía, ex - Subdirectora del Centro de Servicio y Gestión Empresarial, afirma que el Programa Ampliación de Cobertura es una gestión pública novedosa porque forma un sistema sólido bajo la red de instituciones que se guían a un objetivo de prestación del servicio.

Por su parte, también cree que la imposición que se presenta en muchos casos por parte del SENA puede llevar a afectar la estrategia de articulación, pues afecta la motivación y el compromiso, ya que el sistema se basa en muchos casos en dar importancia solo a la estructura desarrollada por el SENA, la cual puede estar equivocada: “ si no entendemos qué realmente tiene que ver con las competencias del joven cómo pretendemos decirle a las instituciones de educación en convenio: *–esta es la estructura–*”.

- II) En cuanto a la Ampliación de Cobertura, los participantes a los grupos de discusión consideran que es una estrategia que dio orden al SENA. Le permitió mejorar el manejo del presupuesto asignado para las compras de los materiales de formación y la contratación de instructores.

Por otra parte, afirman que el Programa es una estrategia interesante pues quita el monopolio de la profesionalización al SENA pero permite la ampliación de cobertura, gracias al cambio de cobertura que se da con las instituciones en red.

El SENA pierde capacidad de atención, a pesar de tener centros e instalaciones a nivel nacional en la red. Porque las instituciones deben cumplir con requisitos estándar que se obligan a cumplir por el Estado, por lo tanto, no se reconoce la cultura propia de los prestadores de servicio. La mayoría afirman que se pierde autonomía.

Esta imposición es para muchos uno de los motivos por el cual el SENA y las instituciones en convenio para ampliar cobertura pierden el control de la relación como Sistema o red. Incluso que cada institución se convierte en un subsistema donde se oferta educación que en muchos casos no concuerda con la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano que ellos quieren impartir porque el mismo sistema que lidera el SENA los convierte en unos “SENITAS”

Se deben proponer correctivos para que la Ampliación de Cobertura sea una acción articulada de Estado y evite que cada institución de la red aplique su propio modelo y actúe por su lado independiente. Por lo tanto, el SENA debe ser el mediador de la red para que no se afecte el perfil de trabajador que requiere la empresa colombiana, al momento en que cada institución preste su servicio. De seguir con tanta imposición por parte del SENA, al final, no se buscará el bienestar empresarial de la formación por competencias laborales sino el negocio de crear certificados sin criterio laboral o educativo. La imposición del SENA con los programas, la auditoría el sistema como audita hace que no se forme para la movilidad laboral si no para el cumplimiento de la meta como una cifra para rendir cuentas de forma matemática y no social.

También dicen los informantes que la descentralización no está en la decisión de permitir a los terceros proveer servicios con autonomía si no en descentralizar los recursos llamado presupuesto por la escasez de ambientes de formación físicos que el SENA tiene a su interior y la necesidad de llegar a diferentes partes del país.

III) Finalmente, en cuanto a la formación del SNFT que connota una red de oferentes bajo la política Pública consideran que la *Normalización*, con las normas como criterios jurídicos, organizativos y técnicos, así como sus políticas caracterizan una formación estándar, transparente y eficaz de los recursos humanos. Esta busca unas bases comunes para que los sistemas organizativos tengan el carácter de múltiple, sin perjuicio de la condición particular del sistema de cada país.

Cuando el SENA impone los programas de formación y las estrategias de aprendizaje acaban con la autonomía que busca la normalización, pues impone un modelo de formación que no es propio de las instituciones en red. Por esto, para lograr la democratización de la oferta formativa con calidad, deben recoger todas las estrategias, no importa de donde vengan, que apunten a programas de calidad confiables por el conocimiento que ya se tiene y las necesidades de formación por competencias. Es decir las instituciones en red piden más participación permitiendo la elección de los programas de formación.

Pero se debe tener en cuenta que no toda la culpa es del SENA pues, hace aproximadamente 20 años, la crítica era que el SENA formaba a espaldas de las necesidades del sector productivo, a espaldas de los empresarios. Entonces se convocó a los empresarios, a los

sindicatos, a los trabajadores, a las instituciones educativas, al Estado, para que en forma conjunta en esta instancia participativa se definieran los estándares de competencia en lo que debía formarse.

Si hoy hay equivocaciones en la estructura curricular, la equivocación no es del SENA, la equivocación es de quienes identificaron los estándares de competencia laboral con quienes se hicieron las estructuras curriculares. Además, el SENA no es una institución universitaria. No todo el mundo tiende a busca formarse por el interés pedagógico.

Finalmente, no se debe sacrificar cobertura por calidad. En el caso de los *Aprendices* se debe asegurar la *Inducción* que orienta en las metas a alcanzar como SER humano en el ámbito personal, formativo y laboral. En el caso del *Instructor*, el contrato por competencias no permite que el docente se apasione con su trabajo pues no lo concibe como un proyecto de carrera. Por lo anterior, muchos consideran que el *SER* no es algo *sencillo* de manejar, pero se debe tener en cuenta la satisfacción para que los actores participantes puedan usar lo que sabe, además que se sientan satisfechos con lo aprendido.

## **12. Conclusiones**

Los grupos de discusión, las entrevistas a profundidad y análisis de documentos, permitieron comprender las percepciones de los participantes sobre los convenios de ampliación de cobertura como una expresión de la NGP.

Este proceso produjo cambios que transforman la administración pública hacia la nueva administración pública, entendido este como una expresión de la NGP para la mercantilización de lo público, lo que generó cambios en la organización administrativa del CESGE del SENA, Regional Antioquia, desde el año 2004.

El método que ayudó a definir la ruta de investigación fue el hermenéutico-analítico, pues se realizó por medio de la exploración de los elementos que permiten identificar los cambios producidos por el PAC en la Formación para el Trabajo en la organización administrativa del CESGE, que expresan una NGP en tránsito, que está en camino, aún el CESGE es burocrático, rígido, autoritario pero existen acciones modernas de eficacia como es la entrega de recursos vía mercado, precios, acuerdos, ni es burocrática ni es democrática, ni es netamente eficaz ni es sólo eficiente. Las metas ya son su fin pero está descuidando el SER y esto lo reclaman los informantes que proporcionaron los datos de campo.

Este método se interrelacionó con el paradigma hermenéutico-interpretativo, con el fin de comprender las percepciones de los involucrados en el PAC sobre las transformaciones que este ha generado en la organización del Centro de Servicios y Gestión Empresarial. Todo esto con el fin de develar el significado y las maneras de actuar de las personas involucradas en las particularidades de este Programa en el marco de NGP.

Al tomar como marco para la codificación las tres categorías antes mencionadas en este estudio, bajo las cuales se recogió la percepción de los informantes, surgen opiniones y descripciones de experiencias sobre el poder político, la imposición y el isomorfismo que permiten explicar la manera como los Convenios del PAC, liderados desde el 2004 por el

CESGE, SENA, Regional Antioquia, son una expresión de la NGP, entendido por bien público la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

Para llegar a esta conclusión se establece inicialmente que, el PAC fue una acción liderado por el CESGE, en el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, que permitió al SENA articularse con 28 instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, ubicadas en Medellín.

Su objetivo es ampliar la cobertura a sus clientes del área objeto de formación, para la gestión empresarial, haciendo uso de su infraestructura y cofinanciación con presupuesto público y presupuesto privado, para formar una mayor cantidad de aprendices entre todos los operadores del convenio. Este Programa está en camino de ser una expresión de la Nueva Gestión Pública.

En el año 2004, el Centro inicia la celebración de convenios que le permite el marco normativo desde la Constitución de 1991, la ley 30 de educación superior de 1992, la ley 119 de 1994, el decreto 249 de 2004, ley 115 de 1994; en cumplimiento a las recomendaciones de política económica y social – Conpes documentos 2945 de 1997 y documentos Conpes 81 de 2004 para implementar una administración Pública bajo lógicas de la NGP.

Así la política determinó la necesidad de crear la red de instituciones para la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano –FTDH–. Dicha red busca subsanar en Colombia la carencia en baja movilidad laboral, la falta de formación en competencias laborales bajo estándares de calidad, y a su vez, ser eficiente en el uso de los recursos del Estado.

En consecuencia, el Centro celebra en 2004 un total de “tres convenios, entre ellos se articulan Comfama, uno de ellos son los Salesianos y otro que hoy no recuerdo su nombre, fue creciendo paulatinamente, luego fueron siete convenios, después 25”. Así lo manifiesta la Señora Cataño, quien asistió por muchos años, desde la Dirección Regional del SENA Antioquia, el proceso administrativo encargado de la celebración de estos.

Es así como hacia el año 2016, el Centro registra en su aplicativo sofiaplus un total de 28 instituciones articuladas. Durante 12 años, el Centro de Servicios y Gestión Empresarial conformó una red de 29 instituciones en una *comunidad red* para ampliar cobertura a nivel técnico, tecnológico y complementario, de las cuales el CESGE es una más.

La red la conforman: 1). Fundación Servicio Juvenil Bosconia, 2). Escuela Colombiana de Negocios, 3). Corporación el Minuto de Dios, 4). Caja de Compensación Familiar de Antioquia-Comfama, 5). Fe y Alegría de Colombia, 6). Pía Sociedad Salesiana, 7). Centro de Formación Integral para el Trabajo –CEFIT–, del municipio de Envigado, 8). Ciudad Bosconia, 9) SENA Convenio Envigado. 10) Corporación Acción por Antioquia Actuar, 11). Fundación Universitaria Católica del Norte, 12). Corporación Presencia Colombo Suiza, 13).. Escuela Empresarial de Educación, 14) Universidad de Antioquia, 15). Interactuar, 16). Fundacer, 17) Compuestudio, 18). Centro de Sistemas de Antioquia S.A.S – CENSA, 19). Instituto Metropolitano de Educación – IME, 20). Instituto Universitario Salazar y Herrera, 21). Corporación Centro Empresarial Educativo Corpocenped, 22 Fundación Educativa Cencala). , 23 Instituto de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano ASIS). 24 Centro Técnico de Formación Laboral Formamos,) 25 Centro Educativo de Computadores – COMPUCEC,) 26 CETASDI,). 27 COGET,).28) Instituto Universitario Politécnico Gran Colombiano. Es esta la



red que de la cual hoy se dice ha formado un total de 9738 técnicos, 798 tecnólogos y 98963 aprendices en formación complementaria; para un total de 110843 aprendices - cliente.

Una forma de administración descentralizada y desburocratizada es la que se pretende llevar a cabo en el modelo de formación. El SENA, desde la Dirección Regional y con apoyo técnico del Centro, entrega recursos a la red vía licitación en el mercado, llegando a contratos públicos, previa aprobación de los requisitos pactados en la convocatoria para el cual concursan cumpliendo, lo estipulado en las resoluciones número 010 de 2013, 0869 de 2015 y la 919 de 2017 actualmente vigentes.

La normatividad estipula la responsabilidad, la eficacia planeada para el logro de las metas y la ejecución del presupuesto para el gasto y la calidad, formando por competencias laborales. En tanto se asigna, se mide y se controla que el gasto del presupuesto corresponda con los rubros *Contratación de Gestión Académica, materiales de formación, bienestar aprendices y gestión administrativa* (Resolución 919, 2017, p. 5-6).

La eficacia es la meta, es la medición de la ejecución del gasto público, tal cual lo determina la normatividad y en el contrato que acuerdan las partes en convenio por mutuo propio. El acuerdo es una voluntad que firman para llevar a cabo la mercantilización del bien público: formación para el trabajo y el Desarrollo Humano, como lo determinó la ley 1064 de 2006 en pro de desaparecer la formación no continua, o sea la educación no formal y estimular la formación de técnicos y tecnólogos para la movilidad entre instituciones.

Por lo anterior, las instituciones de la red acatan la formación en ciclos propedéuticos que permita sumar al título que otorga la institución legalmente reconocida y con licencia de funcionamiento, disponiendo una estructura física para ello y formulando un plan de educación institucional como lo reglamenta la ley 749 de 2002.

El Ministerio de Educación vela por la formación para el trabajo, por medio del decreto de calidad 2020 del 2006, articulado con el decreto 4904 de 2009; el cual exige para la eficacia, la licencia antes mencionada más el registro calificado de los programas.

Según el decreto 2020 (2006), la formación es un:

Proceso formativo organizado y sistematizado mediante el cual la persona adquiere y desarrolla a lo largo de su vida competencias laborales, específicas y transversales relacionadas con uno o varios campos ocupacionales referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que le permite ejercer una actividad productiva como empleado o empleador en forma individual o colectivo (Decreto 2020, 2006, p. 2).

Es una eficacia que, en su calidad, el Centro de Servicios y Gestión Empresarial “no pudo delegar cuando inició en el 2004”. Esta es la percepción del Señor Hilario, quien además afirma que, en el 2004 muchas instituciones “no cumplían los parámetros establecidos”.

Pero, el “rol del Estado, los teóricos, los académicos, han caracterizado el rol de diversas maneras. La última tendencia, llamémosla así, propuso que fuera normalizador, regulador, financiador, o sea que desde que presentara la política, también monitoreara y pagara”. Es decir un SENA mediador. Esta es la contribución del Señor Bayona, quien siendo funcionario SENA,

estuvo como directivo de la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo del SENA Dirección General.

La red hoy está inquieta. Así lo expresa el Señor Bayona:

A lo mejor en la gestión pública, de la segunda mitad del siglo XX, cuando nació el SENA, nos quedamos limitados o teníamos restricciones financieras y normativas que no nos permitía estar en todo Colombia con la formación para el trabajo, quedarnos en ciertas ciudades, no abordando en su totalidad los municipios, las poblaciones o las estrategias tecnológicas, si nos quedamos como SENA limitados, nosotros no teníamos estrategias tecnológicas o herramientas que tenía el sector privado y tuvimos que acudir a trabajar con ellos para llegar a los 1123 municipios de Colombia, llegar a todas las poblaciones, etc. Pero el impacto no solamente cuantitativo, ahí es donde viene la otra pregunta impacto también cualitativo ¿para qué variables?, a lo mejor se privilegió la eficiencia y no se articuló también la eficacia, entonces se trataba de mayor impacto a partir de la articulación de lo público y lo privado pero para una mayor efectividad y eficiencia.

También podemos decir que a lo mejor el sector privado asumió, a lo mejor, algunos segmentos de mercado fáciles no complejos, entonces lo complejo, oneroso, se lo dejaron al sector público y lo fácil se lo dejamos al sector privado. Entonces en ese sentido digamos capacitar o prestar servicios de aseo en las grandes ciudades es muy fácil y el Estado tuvo que asumir aquellos lugares donde no iba el sector privado (Bayona, grupo de discusión).

Se puede considerar que, la percepción de los informantes lleva al cuestionamiento de la responsabilidad que la red asume en el acuerdo contractual. En el nuevo Estado organizado, la red adquiere la responsabilidad burocrática múltiple para proveer los servicios públicos para lo

público, una forma que propicie una posburocrática equidad social democrática, para llegar a las poblaciones vulnerables en igualdad de condiciones por parte de la red, sin que se afecte el Estado ni el mercado; como tampoco los clientes y la pertinencia del servicio.

Pero es de anotar que no se censura de bueno ni mala la red. Según Waldo (2007, p. xvii), es propio de la NGP ocuparse de los *resultados medibles*, porque es necesario que las burocracias se junten. Estas son Estado, mercado y organizaciones públicas no estatales, para que el *gobierno de tipo empresarial cambie las estrategias por las que le permitan soltar remos y tomar el timón* (Osborne y Gaebler, 1994, p. 22).

Es así como se comprende que, el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, Regional Antioquia, como expresión de la NGP, ha cambiado su rol de ser prestadora de servicios públicos a ser mediadora para la provisión de servicios públicos en la red burocracia múltiple. Entiéndase por burocracia múltiple, la forma en la cual entran a proveer servicios públicos para lo público las diferentes instituciones acá en red, con su respectiva responsabilidad, eficiencia, sin descuidar el control social entre otros.

El control social, es un instrumento que vela por la rendición de cuentas de parte de los proveedores del servicio, sigue siendo objeto de la NGP este control entre otros. En el caso del Centro de Servicios y Gestión Empresarial, se encuentra la necesidad de que la red de instituciones bajo el SNFT *re-analice* la formación integral del SER, así como la motivación del instructor que se contrata para proveer el servicio.

El control no es una cosa fácil, dado que la *contratación pública es compleja*. Esta es la percepción del Señor Medina, abogado por profesión y docente por ejercicio. En la conversación grupal, él comparte la importancia de que:

Algo también a tener en cuenta es que si bien, la forma permite hacer alianzas público-privada, para el Estado suplir ciertas necesidades de lo público; pero teniendo en cuenta que lamentablemente la parte contractual en Colombia es demasiado compleja y demasiado difícil para algunos y en ocasiones no es clara en la parte contractual, entonces la obligación se pierde y es por eso que el contratante no cumple con su obligación y tenemos otras cosas, lamentablemente terminamos es en no cumplimiento de ciertos estándares si así lo podemos decir. [...], entonces es claro que esta parte contractual termina es entorpeciendo el cumplimiento de muchas cosas por el tiempo que tarda hacer un proceso licitatorio, por el tiempo que tarda hacer un contrato bien estructurado, porque nos perdemos en eso, no sabemos cómo redactarlo y terminamos es en la obligación más fácil y al fin y al cabo no se cumple la función contratada acordada.

Medina expone esta idea para decir que existen variables de tipo interno y otras de tipo externo a la forma de la NGP. Como es el caso de la contratación, en la cual, legalmente y disciplinariamente, el Estado en Colombia aún no solidifica la responsabilidad, así la legitime y el acuerdo la democratice. La forma NGP es una suma de todos estos factores que la componen.

El contrato no es la forma única para velar por la contratación del servicio público para lo público. En este caso la formación para el trabajo. En el caso de *la educación, es un sector del mercado en que, si bien el Estado es el gran inversionista, no lo puede convertir en un contrato de compra y venta, como el sector industrial compra y vende las manufacturas*; como lo dice (Carnoy 2006, p. 62). Y se referencio en párrafos anteriores de este estudio.

De esta manera, la formación para el trabajo que realiza la red, se encuentra con una preocupación de tipo social, y es que, la calidad del aprendiz – cliente no es la igual en las

diferentes instituciones articuladas, así tengan los mismos diseños curriculares y las mismas directrices para formar en competencias laborales. La formación es un servicio a revisar, “no sé qué pasa pero se nos va el SER como una aroma”. Así lo expresa el Señor Restrepo, directivo y conveniente de una institución articulada a la red. La preocupación expresada puede evidenciarse en las declaraciones de la Señora Restrepo, del Señor Valencia y la Señora Castaño. Fue una preocupación colectiva tocar el tema de la formación del SER en la NGP.

Se concluye con el análisis acá realizado que, el Convenio Ampliación de Cobertura es un dispositivo donde la red del SNFT está en camino de acoger la NGP, pero no es tan democrática como ello lo estipula. Fue muy reiterativo por parte de todos los participantes que la forma, si bien ha sido positiva para la alianza y la cobertura, es impositiva en la institución SENA para con los demás instituciones de la red, la cual no permite la autonomía ni genera redes de comunicación entre los mismos.

El Señor Fredy, directivo de una institución afirma al respecto que:

“A mí quien me escucha si soy el que estoy en relación directa con el muchacho, quién me escucha cuando yo les digo que la norma no me sirve, pero a mí me dicen *móntela* que esa es la orden. Yo le digo, -a mí no me diga que es una orden, a mí me muestra los acuerdos- pero, el interventor del convenio me contesta: -yo me ciño a la norma”.

La Forma de la NGP es una forma entre lo burocrático y lo democrático. Es una mixtura de formas porque aún está evolucionando, tanto en su forma como en las competencias laborales del management, en pro de identificar los métodos y estrategias para *re-estructurar* la forma

administrativa del SENA; a través del Centro de Servicios y Gestión Empresarial, así como las instituciones que están articulando la red. Es una forma en proceso de implementación.

La formación bajo la forma de gobierno NGP no es solo para el trabajo, sino también para la primera infancia, para los niños, los jóvenes, los adultos; es una estrategia que permite descentralizar, desburocratizar, democratizar y delegar la estructura del estado bajo principios de eficacia y democracia participativas en estructuras, tan rígidas como es el SENA. Pero en su interior, la responsabilidad sobre el SER resulta descuidada, es decir no es su importancia. Esta es una más entre las cosas que se administran.

### **13. Recomendaciones**

Las burocracias en red que conforman el SNFT en Colombia, está liderado por los Ministerios de Educación Nacional —MEN—, el Ministerio del Trabajo —MT—, instituciones de Formaciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y alrededor de estas, otras organizaciones sociales públicos no estatales.

Estas organizaciones de carácter social, dado el derecho que la Constitución Colombiana de 1991 les otorga, son burocracias en red que están en la fase de prueba y error en su organización y modelos; como es la el que nos proponemos estudiar el de la NGP. Son modelos con lineamientos para la eficacia no para el orden social, sin dejar de lado la función que sólo corresponde al Estado como es la cohesión social.

Los modelos que rompen con todo principio tradicional de organización son fundamentados en lo gerencia privada, donde se le iza bandera al espíritu de la inversión, del cumplimiento de metas, da los indicadores de gestión, de los acuerdos de negocios, a los precios, a la maximización de resultados tangibles. Cosa de la cual el Estado Colombiano no debe ser ajeno porque es una dinámica mundial de los Estados Americanos.

Las estrategias de la NGP es una tarea que debemos aprehender, para ser consecuente con un Estado que está acompañado del mercado y las organizaciones públicas no estatales, en beneficio mutuo de la red, no de cada una de ellas.

Son formas complejas que están en sus albores y Colombia comienza a tomar *Conciencia* de su existencia. Estudiosos de la burocracia, de las políticas públicas en los últimos 20 años, apenas dan cuenta de ello. Se necesita motivar centros de educación, centros de investigación, estudiosos de la administración pública desde los diferentes saberes, para hacer preguntas al respecto que problematicen situaciones y doten de conocimiento.

Es un reto que hoy enfrenta Colombia, aunque le hayan impuesto asumir el Programa de Ampliación de Cobertura como aparece en la percepción de algunos informantes en los grupos de discusión, esta es una realidad de América Latina y Colombia no es ajena a ella. Los autores reconocen que América Latina no puede copiar los modelos internacionales y los propios apenas están emergiendo como lo deja ver este estudio de los Convenios del Programa de Ampliación de Cobertura, en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA , una expresión de la Nueva Gestión Pública: análisis de caso.



Diferentes autores de países de América Latina se preguntan qué hacer, otros se preguntan por la evolución de la postburocracias, pero es una realidad el dilema que nuestras burocracias rígidas, centralizadas están viviendo porque su organización muestra señales de cambio.

En el SENA, específicamente en el CESGE - Centro de Servicios y Gestión Empresarial, con 20 años de fundación, sus funcionarios ya se preguntan qué está pasando. Eso es una voz de esperanza pero, a su vez, de desmotivación porque se preguntan de *¿dónde seré mañana? El Centro está llegando a una ambivalencia*, dicen muchos de los entrevistados entre estos la señora Navia, la señora Rivero y la señora Salazar

Es necesario aliviar la carga a una organización menos agigantada y más empresarial, pero con control para lo social. Ese es un debilitamiento que hoy muestra la organización en red burocracia mirada desde la NGP. Por su misión se siente *aporreada*, tal como lo expresa el Señor Restrepo informante en el segundo grupo de discusión y ya lo había dicho la señora Restrepo en el primer grupo de discusión del trabajo de campo. Lo que está sucediendo hay que conocerlo, vivirlo y evaluarlo para que la gestión del Estado no entre en crisis, y así sea peor el remedio que la enfermedad.

Es un enigma lo que está pasando con la administración de la formación del SER en la educación para el trabajo; nos referimos al SER del docente y al SER del aprendiz – cliente. Es recurrente que se convierta al alumno-cliente en el menos favorecido, pues es tratado como un producto de negocio. Por tanto, se pierda el impacto socialmente en medio de la eficacia

económico, o en otras palabras ese no es el objeto de la red y nos confundimos en el desarrollo de esta.

Para el señor Restrepo,

*El aprendiz que se forma en el SENA no es igual al aprendiz que se forma en las instituciones del convenio ampliación de cobertura, se nos va el SER como una aroma y no sé dónde está la esencia de los que está sucediendo.*

Es necesario insistir y re-pensarse cómo mejorar la implementación NGP para que esta no sea una debilidad sino una fortaleza administrativa; sin volver a un Estado bajo modelo autoritario. La Nueva gestión administrativa es una disciplina nueva, valga la redundancia, que, al igual que las demás disciplinas requiere su proceso de evolución. Apenas está mostrando sus primeros asomos de fortalezas y debilidades en la administración pública en estos 20 años que lleva de implementación.

Para concluir se recomienda que el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Trabajo, en Colombia, creen unas *Mesas de estudio* para la administración del PAC para la formación para el trabajo, esta es una recomendación que la Señora Salazar hace en medio de la conversación, quien expresa que: *la cosa no está en devolverse está en buscar estrategias para impactar en el Programa*. Esta también fue una expresión del Señor Bayona.

Esto para decir que, así como ven ese dolor de perder la ocupación por el SER en la administración que se hace a través de éste Programa, también reconocen que no hay porqué devolverse. Porque, *ni el SENA puede sólo ni ellos pueden solos. Pero se hace necesario:*

“Que nos escuchen,”

“Que no seamos unos *SENITAS* (Termino asignado coloquialmente a los centros de formación del SENA más pequeños)”.

“Que nos reconozcan”.

“Que no nos impongan sin derecho al margen de la autonomía”.

“Que motiven los docentes de la red, no motive el docente de la institución contratante solamente porque somos una red.

“Que lo institucional no prime sin antes reconocer que estamos bajo convenios de voluntad así nos medie un contrato público”.

“Que la estandarización de los procesos no sea la línea que organiza la decisión”.

“Que siendo una organización de espíritu empresarial no se convierta en un negocio”.

“Que el SER se centre en su interés principal sin afectar las partes, el mercado, el Estado y la organizaciones de base”.

“Que la divergencia de poderes tenga una causa de eficiencia, eficacia y efectividad buscando tener impacto”.

Es una administración que además está estrenando su nuevo objeto como es ampliar la cobertura, como lo sabemos desde la teoría de las organizaciones, que va tomando una forma, una política, una cultura. Aparentemente es una expresión fácil de decir pero no es así. La red es una organización política, económica, social, que apenas está sentando las bases que le ha permitido la nueva normatividad, la normalización para facilitar la formación por competencias laborales.

Hay que buscar la manera en que las Mesas Sectoriales no pierdan la capacidad de convocatoria. Son Mesas ante todo de concertación de la competencia laboral, de

estandarización de calidad. Las normas no pueden ser una carga, es necesario participar para que la red y todos sean clientes de ella. No hay competencias laborales sin estas normas que estandaricen y den unidad técnica para que la red encuentre el hilo que las une en esta organización, si bien la exigencia de las competencias laborales están en la agenda política de los Estados, también es cierto que son objeto de la política pública. Son políticas públicas largo plazo.

Entonces, no hay que temerle a la NGP hay que evaluarla y para buscar los correctivos y tomar decisiones. Tampoco con ello se dice que sea el único modelo que se pueda estar desarrollando, es un estudio en particular de interés.

Lindblon (2002), como se detalla en el marco teórico de este estudio, sustenta lo suficientemente que *los sistema de mercado coordina relaciones sociales*. Adam Smith, (1983), acuña la tesis de la *mano invisible* que, con el *interés propio*, conduce a la mercantilización en un mercado público. Este es un aporte que el autor deja en su libro la Riqueza de las Naciones.

Entonces, el Centro de Servicios y Gestión Empresarial del SENA, en su administración es una expresión que va en camino de una NGP. No es una NGP pura, porque a un está atada a la administración tradicional rígida, donde todo lo impone, le deja poco o ningún espacio a la creatividad de las instituciones públicas no estatales para decidir en la formación para el trabajo y por el afán de cuidar la eficacia está perdiendo: *calidad por ampliar cobertura*. En consecuencia, el señor Medina recomienda dar a conocer el resultado de este estudio para *actuar inmediatamente en la red*.

### Referencias bibliográficas

- Albuquerque, A. (2008). *Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos. Políticas públicas de la nueva generación*. Iztapalapa, México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Barzelay, M. (1992). *Atravesando la burocracia*. Una nueva perspectiva de la administración pública. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bañon, R. y Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza Editorial S.A
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (2013). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Bresser-Pereira, L.C (2004). *Política y gestión pública*. Argentina. *La restricción económica y la democrática*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A
- Bresser - Pereira, L.C y Grau Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- CLAD
- BID *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*  
Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>
- Carnoy, M. (2006). *Economía de la educación*. Barcelona, España: Editorial UOC.

- CLAD (s.f). *Una Nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Congreso de Colombia (1992). *Ley 30 de 1992, Servicio Público de la Educación Superior* (cap. III, IV y V). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=253>
- Congreso de Colombia (1994). *Ley 119 de 1994, por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–*, (art. 2 y 3), (núm. 1 a 7). Recuperado de <https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Normatividad/Ley%20119%20de%201994.pdf>
- Congreso de Colombia (2006). *Ley 1064 de 2006, por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación*. Recuperado de [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104704\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104704_archivo_pdf.pdf)
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley General de Educación*. Recuperado de [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (1997). *Documento Conpes 2594 de 1997, Define y crea el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2004). *Documento Conpes 81 de 2004: Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo – SNFT*-. Recuperado de [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-277170\\_81.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-277170_81.pdf)

Corte Constitucional de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Dirección General del SENA (1995). *Resolución 1425 de noviembre de 1995, por medio de la cual se adicionan los códigos de dependencias*. Recuperado de [http://normograma.sena.edu.co/docs/resolucion\\_sena\\_1425\\_1995.htm](http://normograma.sena.edu.co/docs/resolucion_sena_1425_1995.htm)

Debbasch, C. (1972). *Ciencia administrativa. Administración pública. España*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Dwight, W. (2007). *The administrative state. A study of the political theory of american public administration*. New Jersey. New York. Library of Congress Catalog Number 2006044527

CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Galeano, M. (2004). *Estrategia de investigación social cualitativa. El giro de la mirada. Grupos de discusión: Una estrategia de investigación interactiva grupal*. Medellín, Colombia: La Carreta Editorial E.U.

Junta Militar del Gobierno de Colombia (1957). *Decreto No. 118 por el cual se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA*-. Recuperado de

[http://biblioteca.sena.edu.co/exlibris/aleph/u21\\_1/alephe/www\\_f spa/icon/sena20/historico/decreto.html](http://biblioteca.sena.edu.co/exlibris/aleph/u21_1/alephe/www_f spa/icon/sena20/historico/decreto.html)

Lindblom, C.E. (2002). *El sistema de mercado. Qué es, cómo funciona y cómo entenderlo.*

Madrid, España: Alianza Editorial. S.A

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2002). *Ley 749 de 2002, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica,*

*profesional y tecnológica.* Recuperado de [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-86432\\_Archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-86432_Archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Justicia de Colombia (1996). *Decreto 1120 de 1996, por el cual se modifica los estatutos, se adopta la estructura interna del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y se determina las funciones de sus dependencias.* Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1227690)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1227690](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1227690)

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transformar el espíritu empresarial al sector público.* Montevideo, México: Ediciones Gernika.

Oszlak, O. (2013). *La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes.* Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20postNGP.pdf>

Parody, G. (2013). *Resolución No. 01094 de 2013, por la cual se establece lineamientos para la ejecución del Programa de Ampliación de Cobertura-SENA-.* Recuperado de

[http://normograma.sena.edu.co/docs/resolucion\\_sena\\_1094\\_2013.htm](http://normograma.sena.edu.co/docs/resolucion_sena_1094_2013.htm)



Presidencia de la República de Colombia (1992). *Decreto 2149 de 1992, por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–*, (art. 2). Recuperado de [http://normograma.sena.edu.co/docs/decreto\\_2149\\_1992.htm](http://normograma.sena.edu.co/docs/decreto_2149_1992.htm)

Presidencia de la República de Colombia (2004). *Decreto 249 de 2004, por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33418>

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA (junio 05 de 2017). *Actualización de los lineamientos para operar el programa de ampliación de cobertura dirigidos a desarrollar acciones de formación pertinente y acorde con las necesidades de cada región. Deroga las resoluciones 1094 y 1535 de 2013 y 869 de 2015*. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol\\_ed3b53e61663476c9deb650d3ca49882](http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_ed3b53e61663476c9deb650d3ca49882)

Smith, A. (1983). *La riqueza de las naciones*. Barcelona, España: Ediciones Orbis, S.A:

Stake, E. (1998). *Investigación con estudio de caso*. Madrid: Ediciones Morata S. L

Varela, E. (2005a). *La mercantilización de lo Público. Ensayos sobre gestión y políticas públicas*. Cali, Colombia: Artes Gráficas del Valle – Impresores Ltda.

Varela, E. (2005b). *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.

Varela, E. (2005c). ¿Renovar o destruir las burocracias estatales? El impacto del New Publick Management. *Revista Ad- Minister* (pp.124-145).

Weber, M. (2004). *Economía y sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva*. D.F, México: Fondo de Cultura Económica.

Yin, R. (2003). *Case study research. Design and methods*. (3th Ed.). California, United States: Sage Publications.