



# La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral

IMPLICACIONES PARA EL SENA  
DE LA REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES, POR EFECTO DEL PROYECTO  
DE LEY 078 DE 2001

Bogotá D.C., octubre de 2001

MINISTERIO DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL  
SERVICIO NACIONAL  
DE APRENDIZAJE

R 343.04  
S 474r  
g-1



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

## La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral

IMPLICACIONES PARA EL SENA  
DE LA REDUCCION DE LAS CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES, POR EFECTO DEL PROYECTO  
DE LEY 078 DE 2001

Bogotá D.C., octubre de 2001

La reducción  
de las contribuciones  
parafiscales: negación  
del derecho  
a la Formación  
Profesional Integral



La reducción  
de las contribuciones  
parafiscales: negación  
del derecho  
a la Formación  
Profesional Integral



**IMPLICACIONES PARA EL SENA DE LA  
REDUCCION DE LAS CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES,  
POR EFECTO DEL PROYECTO  
DE LEY 078 DE 2001**

**(Respuesta a la pregunta incluida  
en la Proposición 069  
de 2001 aprobada en la Honorable  
Cámara de Representantes)**

**MARCO NORMATIVO**

**CONSTITUCION  
POLITICA DE COLOMBIA**

**Art.54.-** Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.

**Art. 67.-** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura ... La educación será gratuita en las instituciones del Estado.

**Ley 119 de 1994  
(DE REESTRUCCTURACION  
DEL SENA)**

**Artículo 2o. MISION**

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que le 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.

La reducción  
de las contribuciones  
parafiscales: negación  
del derecho  
a la Formación  
Profesional Integral



### **Art. 30o. PATRIMONIO**

El patrimonio del SENA está conformado por:

4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las Cajas de Compensación Familiar o directamente por el SENA, así:

a) El aporte mensual del medio por ciento (½%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes.

b) El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios.

Adicionado Artículo 25, Ley 225 de 1995 así:

Los aportes de que trata el numeral cuarto (4º.) de este artículo son contribuciones parafiscales.

## **1. REDUCCION DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES**

---



El solo enunciado genera alarma social en las grandes mayorías nacionales. En los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley 078 de 2001 se señala que los aportes al SENA que pagan la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios se reducirán del 0.5% al 0.25% y los que pagan los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, las Empresas de Economía Mixta de los Ordenes Nacional, Departamental, Distrital o Municipal y los empleadores del sector privado, se disminuirán del 2 % al 1%.

En el caso de los salarios integrales se disminuyen los aportes parafiscales en un 30%, se reduce el límite inferior del salario integral de 10 salarios mínimos a 4 salarios mínimos y se estimula a los empleadores a concertar esta modalidad salarial, lo cual conlleva a una reducción de las bases salariales para el cálculo de los aportes parafiscales y, por lo tanto, a una reducción de los recaudos.

## **2. REDUCCION DEL RECAUDO EN MAS DE UN CINCUENTA POR CIENTO**

---

La principal fuente de ingresos del SENA son los aportes parafiscales. En el año 2000 los ingresos parafiscales constituyeron el 81% del total de ingresos y, de éstos, el 80% fueron generados por las Regionales de Antioquia, Bogotá-Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander. En el caso teórico que los demás ingresos no sufrieran cambio negativo y aumentaran proporcionalmente a la inflación, se puede deducir que los recaudos anuales del SENA se disminuirán en más de un 50%, es decir, que si para el año 2002 se estimara un recaudo total de \$500.000 millones, con la aplicación de la propuesta de Ley 078 de 2001 el recaudo total sería tan sólo del orden de los \$250.000 millones o menos, si se tiene en

La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral



cuenta el aumento de cartera y la evasión resultado de la situación de recesión del país y el efecto negativo de la inflación que implica un decrecimiento del recaudo en términos reales.

En consecuencia, la distribución global del presupuesto estimado para el año 2002 sobre la base de un recaudo que, como ya se dijo, con la aplicación de la propuesta de Ley 078 de 2001 sería de \$250.000 millones, obligaría a una destinación de \$200.000 millones para atender los gastos de funcionamiento, servicio a la deuda e inversión para las actividades relacionadas con la Formación Profesional y el Sistema de Información para el Empleo (con una reducción cercana a los \$200.000 millones) y a destinar solo \$50.000 millones para los programas de Desarrollo Tecnológico Productivo (con una reducción cercana a los \$50.000 millones).

### **3. IMPLICACIONES E IMPACTO NEGATIVO**

Una reducción drástica de más del 50% de los recaudos del SENA tendría un impacto social calamitoso y un efecto inmediato institucional desastroso sobre todas las actividades y las acciones que por ley le corresponden a la Entidad y sobre todos los programas que realiza en cumplimiento de su Misión. En la práctica, se pondría en peligro no sólo el cumplimiento de todas las metas y logros de capacitación y formación y la realización del esfuerzo de renovación y actualización de la oferta de formación en la cual se ha comprometido la Institución, sino que además se afectaría el cumplimiento de la contribución del SENA al Desarrollo Tecnológico Productivo, señalado por el Artículo 16 de la Ley 344 de 1996.

Todos y cada uno de los Proyectos y Programas especiales en proceso continuo y en marcha y los Programas y las acciones que se incluyen en las estrategias institucionales específicas, se verían seriamente afectados por la reducción de aportes propuesta mediante el proyecto de Ley 078 de 2001, como se explica enseguida.

La reducción  
de las contribuciones  
parafiscales: negación  
del derecho  
a la Formación  
Profesional Integral

### **3.1 Sobre el mejoramiento de la competitividad de la Formación Profesional Integral, la ampliación de la cobertura de la Formación y la articulación con los sectores productivos**



Con base en datos históricos, en el cuadro siguiente se muestra la cobertura de la capacitación realizada directamente en los Centros del SENA, que es su principal actividad, sin contar las personas formadas mediante diversidad de convenios con otras entidades y con las propias empresas.

#### **ALUMOS FORMADOS POR EL SENA**

1957 - 2001(durante 44 años)	22.175.473
1980 - 2001 (últimos 20 años)	17.124.511
2001 (meta último año)	1.372.083

Formación en las modalidades de Aprendizaje, Habilitación, Complementación, Perfeccionamiento, Formación Continua, Especial, Nivelación Previa, Acelerada y Divulgación Tecnológica.

Fuente: Registros Estadísticos, SENA Dirección General

Esta capacitación es gratuita, como lo señala la Ley y desde su creación la Entidad, en todas las circunstancias, la ha ofrecido con altos estándares de calidad, actualizada y en consonancia con los modernos desarrollos tecnológicos y científicos que en época reciente han sido la causa de las grandes transformaciones en la organización del trabajo y de los profundos cambios en los procesos de producción de bienes y servicios en todos los sectores de la economía.

De ser aprobado el proyecto de Ley 0078, alrededor de 700.000 personas en edad de trabajar serían privadas cada año de su derecho a capacitarse y ser productivos y, más grave aún, se afectaría a personas que provienen de los sectores de población de menores oportunidades para el desarrollo de su personalidad y de su capacidad laboral y productiva.

En el cumplimiento de su Misión, el SENA está desarrollando grandes esfuerzos con el objetivo de modernizar la respuesta a las demandas del mercado laboral

La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral



en términos de la formación profesional requerida, con el diseño y la aplicación de nuevos procesos curriculares basados en competencias laborales concertadas con el sector productivo, con la actualización de instructores y la incorporación de nuevas estrategias de formación profesional, incluidas las estrategias no presenciales y de formación virtual.

Así mismo está utilizando diferentes y novedosas alternativas para ampliar la cobertura de sus servicios de formación, trabajando en alianzas con el sector productivo para orientar y reorientar el quehacer formativo y de capacitación para el trabajo de la Institución, lo que implica la realización de inversiones significativas.

Con la aplicación del Proyecto de Ley 078 se afectarían los siguientes Programas que hacen parte de la operación institucional:

PROGRAMAS Y ACCIONES INSTITUCIONALES	
Diseño Curricular y Formación por Competencias	Capacitación y Actualización de Instructores
Incorporación de Nuevas Tecnologías Educativas y Medios de Información Masiva	Teleinformática y Desescolarización
Fortalecimiento de las Competencias Sociales de la Formación Profesional	Modernización y Aseguramiento de la Calidad de los Centros de Formación Profesional
Ampliación y Cobertura de la Formación Profesional y Articulación con los Sectores Productivos	Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Empresarial
Atención a la Pequeña y Mediana Empresa	Apoyo a la Economía Solidaria
Formación y Capacitación de Poblaciones Especiales	Formación Profesional y Servicios a la Población con Discapacidades
Incubación Empresarial y Desarrollo del Espíritu Empresarial	Prestación de Servicios Tecnológicos al Sector Empresarial
Apoyos Específicos al Proceso de Paz	Conformación del Sistema Nacional de Formación Profesional y Mesas Sectoriales Nacionales para la Normalización de Competencias
Ampliación del Contrato de Aprendizaje	

La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral



OTROS PROGRAMAS ESPECIALES	
Modernización Tecnológica de los Centros del SENA (114 Centros)	Centros Industriales Centros Agropecuarios Centros Multisectoriales Centros de Comercio y Servicios
Teleinformática y Formación Virtual	Computadores para Educar
Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas del SENA	Aulas de Tecnología Básica Transversal

### 3.2 Sobre la modernización del Sistema de Información para el Empleo

En el marco de la contribución del SENA a la Política Nacional de Empleo, la Entidad realiza importantes inversiones para fortalecer la infraestructura informática requerida, la realización de estudios ocupacionales, la orientación profesional y ocupacional de los jóvenes y la formación y reconversión de los desempleados.

Los Programas y acciones en este campo que se verían seriamente afectados por la reducción de recursos propuesta serían:

PROGRAMAS DEL SISTEMA DE INFORMACION PARA EL EMPLEO	
Ampliación y Cumplimiento de Metas de los Centros de Información para el Empleo	Modernización y Descentralización del Sistema de Información para el Empleo
Estudios Ocupacionales y Análisis de Competencias Laborales	Difusión y Análisis de la Información sobre el Mercado Laboral
Sistema Nacional de Orientación Profesional y Ocupacional	Observatorio de Empleo
Planes de Formación Ocupacional para Jóvenes Desempleados	Servicios de Adaptación Laboral para el Sector Público

La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral



### **3.3 Sobre la contribución al mejoramiento de la competitividad del sector productivo (aplicación de la Ley 344 de 1996)**

El Artículo 16 de la Ley 344 de 1996 estipula que el 20% de los recursos parafiscales del SENA deben ser destinados al desarrollo tecnológico productivo, directamente o a través de su propia organización o con participación de otras entidades, aspecto que no es tenido en cuenta en el Proyecto de Ley 078 ni en su Exposición de Motivos.

En este campo el SENA ha venido realizando una labor persistente y de gran importancia estratégica para el desarrollo nacional, que se realiza en colaboración y alianza con otras instituciones donde el SENA ejerce un liderazgo reconocido y cuyo propósito es contribuir a la modernización y promoción de la competitividad y productividad de las empresas colombianas, promoviendo al mismo tiempo la modernización y actualización tecnológica de la Formación Profesional en el país.

Estos recursos son orientados en primera instancia en beneficio de la modernización, competitividad y productividad de las empresas aportantes y en última instancia se orientan al necesario fortalecimiento estratégico de la capacidad nacional de aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo productivo, aspecto en el cual el SENA, por las circunstancias específicas del país, ha tenido que asumir un compromiso significativo.

El Plan de Acción para la Innovación, la Competitividad y el Desarrollo Tecnológico Productivo que impulsa el SENA en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 16 de la ley 344 de 1996, sería gravemente afectado con la reducción derivada del Proyecto de Ley 078 de 2001. Los siguientes son los Programas y acciones que, dentro de este concepto, sufrirían un efecto negativo:

La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral

**ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DEL SENA  
DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD Y AL DESARROLLO  
TECNOLÓGICO PRODUCTIVO**



<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PROGRAMAS NACIONALES</b>
<b>ARTICULACION DEL SENA CON EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACION</b>	Fortalecimiento de Centros de Desarrollo Tecnológico (CDTs)
	Fortalecimiento de Centros de Productividad Regional y Parques Tecnológicos
	Apoyo a Proyectos de Innovación, Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo Regional - SENA
	Creación y Fortalecimiento de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica
	Atención a Centros de Desarrollo Tecnológico del SENA
<b>APOYO A LA PRODUCTIVIDAD Y A LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL</b>	Aseguramiento y Certificación de la Calidad (PNAC)
	Convenio SENA- BID- ICONTEC / Programa CYGA
	Mejoramiento Continuo en Empresas del Sector Productivo.
	Apoyo A Proyectos del Programa Nacional de Productividad y Competitividad
<b>APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO</b>	Implantación de Sistemas de Código de Barras y EDI en las Empresas
	Competitividad y Desarrollo Tecnológico en Post-Cosecha de Frutas y Hortalizas
<b>ARTICULACION CON EL SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACION, CERTIFICACION Y METROLOGIA</b>	Acreditación de los Laboratorios de Metrología y Ensayos del SENA
<b>GESTION INTEGRAL DE LA SECRETARIA TECNICA</b>	Gestión y Administración de los Programas y Proyectos de la Secretaría Técnica para el Desarrollo Tecnológico
<b>ACTUALIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LOS TRABAJADORES VINCULADOS</b>	Convenios Especiales con los Empleadores para la Formación Continua

La reducción de las contribuciones parafiscales: negación del derecho a la Formación Profesional Integral



### **3.4 Sobre la modernización de la organización interna y de los procesos de gestión en el SENA**

El cumplimiento de la Misión institucional y el desarrollo de los diferentes frentes para la atención a los sectores productivos y a las poblaciones beneficiarias, exige mejorar la captación de ingresos, elevar la capacidad de respuesta, modernizar la organización y los procesos internos, racionalizar el uso de los recursos, modernizar la propia infraestructura y elevar el uso de la capacidad instalada, así como la actualización de los propios recursos humanos.

También en este campo se verían afectadas y reducidas drásticamente las posibilidades de asumir los costos que implica la atención a los aspectos institucionales señalados en el párrafo anterior. Entre otras, se verían afectadas las siguientes acciones:

- Modernización y actualización de la infraestructura y mejoramiento de las sedes existentes
- Terminación de las sedes en construcción
- Construcción de nuevas sedes
- Contratación de Instructores y personal de apoyo y administrativo
- Aplicación del Sistema Salarial de Evaluación por Méritos para Instructores
- Mejoramiento del Control Interno
- Desarrollo de la Red Nacional de Comunicaciones del SENA
- Bienestar de Empleados del SENA
- Gestión Presupuestal y Financiera

### **3.5 Sobre el Contrato de Aprendizaje**

El Artículo 5º. del Decreto 2838 de 1960, Reglamentario de la Ley 188 de 1959, determina: *“Se entiende como sujeto de la formación profesional metódica y completa al trabajador aprendiz matriculado en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje o en los por él reconocidos, fuere en establecimientos especializados o dentro de*

*las mismas empresas cuando se cumplan las condiciones y requisitos determinados por el Consejo Directivo de la Entidad”.*

De otra parte, el numeral f del Artículo 10º. de la Ley 119 de 1994 (Ley de Reestructuración del SENA) establece como función del Consejo Directivo Nacional de la Entidad, aprobar la relación de oficios que requieran formación profesional metódica y completa y que, por consiguiente, serán materia de Contrato de Aprendizaje, así como regular la aplicación de éste, sus modalidades y características.

En el artículo 6º. párrafo cuarto del Proyecto de Ley 078 se consigna la siguiente disposición: *“El aprendizaje podrá ser impartido por el empleador o contratado (sic), teniendo en cuenta las necesidades de mano de obra calificada para el desarrollo de su actividad”.*

Con lo anterior, prácticamente se establece la abolición del Contrato de Aprendizaje que quedará sujeto a la voluntad de los empleadores y el SENA pasaría a ser una más de las entidades con las cuales los empleadores podrían, según su voluntad, solicitar o disponer la formación de los trabajadores alumnos.





## 4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

---

4.1 Una disminución del 50% de los recaudos del SENA, como la que se deriva del Proyecto de Ley 078 del 2001, obligaría a proceder a una fuerte reestructuración, con todas las secuelas correspondientes a disminución de personal operativo y administrativo, mayor desempleo, incumplimiento de metas de formación, aumento de las cargas prestacionales y otros. Estimamos que implicaría por lo menos una reducción del 60% de la operación de la Entidad.

4.2 Esta reducción de los ingresos del SENA, considerando que el origen de los mismos depende en un 81% de las Regionales de Antioquia, Bogotá – Cundinamarca, Atlántico, Valle y Santander y de la Seccional Casanare, atentaría contra el carácter redistributivo del presupuesto y contra el principio de la equidad en la asignación de los recursos, que se concreta en el hecho de que 17 regionales y 4 seccionales reciben más recursos de los que recaudan, correspondiendo estas regionales y seccionales subsidiadas a las de menor grado de desarrollo relativo.

4.3 El SENA ha asumido, además de las funciones relacionadas directamente con el cumplimiento de los programas de formación profesional y sus metas anuales, un conjunto de funciones necesarias y complementarias, como son: gestión de empleo, información para el empleo, estudio y monitoreo permanente del mercado de trabajo, observatorio de empleo, apoyo al Sistema Nacional de Innovación y fomento del desarrollo tecnológico productivo, que le demandan un importante esfuerzo financiero y que son imprescindibles para crear las llamadas condiciones favorables de entorno para la competitividad y la productividad. Como ya se dijo, estas actividades y funciones tienen un carácter estratégico para el desarrollo del país, en el mediano y corto plazo consolidarán las tendencias de crecimiento del empleo y no pueden ser abandonadas sin causar un mayor deterioro de las condiciones de reactivación económica. Con la aprobación del Proyecto de Ley 078 todas ellas sufrirán un grave retroceso, que irá directa-

mente en contra de los intereses mismos de los sectores productivos y de la sociedad en su conjunto.

4.4 No sobra recalcar que la aplicación de una Ley como la que se propone, pondría en grave riesgo la existencia misma del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, pues atenta directamente contra la fuente principal de sus ingresos. Con el desconocimiento implícito del Contrato de Aprendizaje se negarían sus fundamentos institucionales, en un país que requiere hoy más que nunca ampliar y democratizar las posibilidades de capacitación para el trabajo a la juventud colombiana, actualización y perfeccionamiento al personal ocupado en las empresas y recalificación o reconversión del personal subempleado o desempleado.

*Este documento fue preparado por:*

*Carlos Ortiz Fernández  
Director General del SENA*

*Martín Alfonso Martínez Valero  
Director de Promoción y Cooperación*

*Alvaro Muñoz Rojas  
Asesor División de Cooperación*

*Carlos Arturo Patiño G.  
Asesor Despacho Director General*

*Con base en las observaciones suministradas por: Despacho Director General, Secretaría General, Dirección de Planeación, Dirección de Promoción y Cooperación, División de Promoción y Mercadeo.*

*Bogotá, octubre de 2001*



La reducción  
de las contribuciones  
parafiscales: negación  
del derecho  
a la Formación  
Profesional Integral



La reducción  
de las contribuciones  
parafiscales: negación  
del derecho  
a la Formación  
Profesional Integral



SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

**TU FUTURO YA**

[www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)