

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE HISTORIA  
EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

ESTUDIANTE: *IVETH JOSEFA SALAS SALAS*

TÍTULO: *“SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE:  
RETO DE LA MODERNIZACIÓN, 1957-1977”.*

CALIFICACIÓN

**APROBADO**

*Gloria Bonilla V*  
Gloria Bonilla Vélez  
Asesor

*Sergio P. Solano*  
Sergio Solano De las A.  
Jurado

*SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE: RETO DE LA  
MODERNIZACIÓN 1957 – 1977*

*IVETH SALAS SALAS*

*UNIVERSIDAD DE CARTAGENA*

*FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS*

*PROGRAMA DE HISTORIA*

*CARTAGENA DE INDIAS D. T. y CULTURAL*

*NOVIEMBRE DE 2003*

SENA, 1957-1977

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCUMENTACION	
FONDO DE INVESTIGACION	
Compra _____	Categoría _____ U. de C. <u>X</u>
Precio \$ <u>10.000</u>	Proveedor <u>mp: Historin</u>
No. de Acceso <u>44394</u>	No. de Ej. _____
Fecha de ingreso: DJ <u>12</u>	MM <u>08</u> AA <u>04</u>

IVETH SALAS SALAS

3

40929.

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE: RETO DE LA  
MODERNIZACIÓN 1957 - 1977

IVETH SALAS SALAS

Monografía presentada como requisito para  
optar el título de HISTORIADOR otorgado  
por la Universidad de Cartagena.

GLORIA BONILLA VELEZ  
Asesor

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE HISTORIA  
CARTAGENA DE INDIAS D. T. y CULTURAL  
NOVIEMBRE DE 2003

**Nota de aceptación**

~~Servicio Nacional de aprendizaje - Historia~~  
~~Sena - Historia~~  
~~Educación tecnológica - Historia~~  
~~capacitación de empleados - Historia~~  
~~formación profesional - Historia~~

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
Presidente del Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

Cartagena de Indias,

*TABLA DE CONTENIDO*

	<i>Pág.</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i>	1
<i>CAPITULO I. EL PAIS Y LA CIUDAD EN EL SIGLO XX</i>	8
1.1. <i>EL ADVENIMIENTO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN 1930 - 1945</i>	12
1.2. <i>LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES 1945 - 1975</i>	17
12.1. <i>FORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL 1945 - 1958</i>	19
1.2.2. <i>DESARROLLO DEL PROCESO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES 1958 - 1968</i>	25
1.2.3. <i>EL REGRESO A LA ESTRATEGIA EXPORTADORA 1968 - 1975</i>	30
2. <i>EL REGRESO A LA ESTRATEGIA EXPORTADORA 1968 - 1975</i>	35
<i>CAPITULO II. EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y EMPLEO: EL CASO DEL SENA</i>	48
2.1. <i>EDUCACIÓN Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL</i>	54
2.1.1. <i>EL SENA</i>	57
2.2. <i>EL SENA Y EL PAÍS</i>	68
<i>CAPITULO III. EL SENA Y EL SECTOR MODERNO DE LA ECONOMÍA</i>	78

<i>3.1. EL SENA Y LA FORMACIÓN TÉCNICA</i>	78
<i>3.2. EL SENA: LA EMPRESA Y EL SECTOR INFORMAL</i>	88
<i>3.3. EL SENA Y CARTAGENA</i>	100
<i>3.3.1. LA INDUSTRIA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL</i>	103
<i>CONCLUSIONES</i>	109
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	117

## INTRODUCCION

*Una de las constantes de la sociedad contemporánea, ha sido la asistencia a grandes cambios que la han obligado a aplicar los descubrimientos científico-técnicos a los problemas de la vida ; por ello, la Modernización<sup>1</sup>, concebida como " el proceso de mutación del orden social inducido por las transformaciones derivadas del desarrollo de la ciencia y la técnica", se constituyó en la más dinámica de las transformaciones que han afectado a la actividad humana tanto por el alcance del desarrollo científico , como por el esfuerzo adaptativo que este fenómeno le ha exigido a la sociedad.*

*La Modernización, proceso que remonta sus orígenes a las sociedades de la Europa Occidental (cuyas instituciones debieron adaptarse a las funciones cambiantes que resultaron de la introducción de avances científico-técnicos), dio al traste con la mutación global de las relaciones humanas que se estructuraron alrededor de la interacción de aspectos socio-políticos y económicos que acompañaron la dinámica supuesta por el proceso industrializador.<sup>2</sup> Las nuevas relaciones surgidas de la industrialización, la importancia de la tecnología(referida al conjunto de maquinas, herramientas, productos y procesos de*

<sup>1</sup> Ver CORREDOR Martínez, Consuelo. **Los Límites de la Modernización**. Bogotá .CINEP.1997; FURTADO, Celso. **El Desarrollo Económico : un mito**. México. Siglo XXI.1975; MELO Jorge Orlando. **Predecir el Pasado: Ensayos de Historia de Colombia**. Bogotá. Fundación Simón y Lota Guberek.1992;BLACK Ciry! E. "Dinámica de la Modernización". En Jesús Ferro Bayona (comp.).**Formación y Desarrollo Social** .Barranquilla. UNINORTE.1995

<sup>2</sup> RIBEIRO, Darcy. **El Proceso Civilizatorio**. La Habana (Cuba).Instituto Cubano del Libro.1993.

que dispone una sociedad en un momento determinado), el cambio de actitud de los trabajadores y, en consecuencia, los cambios de las políticas de desarrollo económico fueron el fiel reflejo de que la dinámica industrial se "organizó" en función de la capacidad del crecimiento progresivo de la base material de las sociedades.<sup>3</sup>

Así, en los tiempos recientes, el proceso modernizador se ha "encargado" de calificar la influencia de los "países desarrollados" sobre los "países subdesarrollados"<sup>4</sup>, haciendo énfasis en el modo en que estos han asimilado el progreso técnico, es decir, el proceso de introducción de nuevos procesos productivos capaces de aumentar la eficiencia en la utilización de recursos no renovables y/o la introducción de nuevos productos.<sup>5</sup> Debido a ello, la transformación de aspectos económicos, supuesta por la Modernización, fue complementada con la presencia de cambios sociales profundos (cambios ocupacionales por migración campo-ciudad, urbanización, extensión de alfabetismo) que abrieron el camino para la inserción de las sociedades al contexto de la vida industrial.

---

<sup>3</sup> Para ampliar este concepto léase CROSS, Nigel et al. **Diseñando el Futuro : Tecnología y Sociedad** .Inglaterra. The Open University. 1975. Edición Castellana, 1980.

<sup>4</sup> Celso Furtado. "El Desarrollo..." op.cit.p.116. El autor define como "países subdesarrollados", aquellos en donde ocurrió un proceso de modernización gracias al cual nuevas pautas de consumo fueron adoptadas como resultado de una elevación del ingreso generado por la explotación de recursos naturales y la distribución de recursos con miras a una especialización en un sistema de división internacional del trabajo. Además de lo anterior, estos países en el proceso de producción y en el proceso de circulación engendraron la dependencia cultural que está en la base del proceso de reproducción de las estructuras sociales.

<sup>5</sup> C. Furtado. "El Desarrollo..." op.cit.p.117.



*En los "países subdesarrollados" de base eminentemente agrícola, la industrialización<sup>6</sup> (proceso que resultó de la introducción de innovaciones técnicas en las actividades económicas y que reportó cambios cualitativos y cuantitativos de las necesidades humanas al estar determinada por el nivel de ingresos, el tamaño del mercado, la distribución de ingresos, la utilización de los recursos naturales), tropezó con dificultades inherentes a las actitudes culturales adoptadas por la sociedad frente al trabajo técnico, pero aun así su proceso de expansión contó con el apoyo de programas estatales y con inversiones de capital extranjero.<sup>7</sup>*

*En este sentido, el desarrollo de la industria moderna<sup>8</sup> (debido a la creciente tecnificación de los sistemas de producción) demandó la presencia del trabajo especializado en su interior; en el curso de este proceso, las sociedades agrícolas con un mínimo porcentaje de población empleada en tareas administrativas, de manufacturas y de comercio, se transformaron gradualmente al no poder sustraerse al influjo del poder industrial que modeló a todas las comunidades modernas de acuerdo con un sistema de consumo, cuyos deseos materiales se igualaron para todas las sociedades.<sup>9</sup>*

---

<sup>6</sup> SOZA Valderrama, Héctor. **Planificación del Desarrollo Industrial**. México. Siglo XXI. 1986. Pág. 18.

<sup>7</sup> SAFFORD, Frank. **El Ideal de lo Práctico: el desafío de formar una elite técnica y empresarial en Colombia**. Bogotá. El Ancora. 1989. Pág. 32.

<sup>8</sup> NISBET, Robert et al. En **Cambio Social**, definen Industria Moderna como el conjunto de actividades económicas orientadas a la transformación de productos naturales. Madrid. Alianza Editorial. 1979. Pág. 45.

<sup>9</sup> ESTEVA Fabregat, Claudio. **Antropología Industrial**. Barcelona. Anthropos Ed. 1984. Pág. 25.

*Frente a la complejidad de la maquinaria empleada en la industria moderna, y ante la necesidad de una gran habilidad y una preparación técnica(entendida como el proceso por medio del cual los trabajadores perfeccionan sus conocimientos a fin de adaptarse a los requerimientos de la industria) el trabajador, que fue introducido en la nueva dinámica industrial(aquella "organizada" en función de la capacidad de aplicación constante de la base material de las sociedades ), se vio obligado a adquirir una formación profesional que le permitiera la manipulación correcta de la maquinaria industrial puesta a su disposición*

<sup>10</sup>

*La llegada y posterior absorción de métodos y tecnologías extranjeras adaptadas a las particularidades del país, hizo necesaria la creación de Escuelas de Formación Profesional que, fundamentadas en la investigación de la situación social organizaron y articularon operativamente programas de formación técnica y tecnológica facilitadoras de la adaptación de los individuos a las condiciones de trabajo calificado impuestas por la industrialización. Con orígenes establecidos en países industrializados y semiindustrializados (Francia, EE.UU, Brasil y Argentina que frente al surgimiento del proceso modernizador, asumieron sistemas de control estadístico y de capacitación de fuerza de trabajo obrera a fin de estar a tenor con la velocidad del crecimiento industrial), estas escuelas se erigieron sobre la base de la organización sistemática de los*

<sup>10</sup> Para ampliar los conceptos de Preparación Técnica, Dinámica Industrial y Fuerza de Trabajo Moderna. Léase C. Esteva Fabregat. "Antropología..." op.cit.p.60.



*procesos laborales que procuraron el ajuste de la formación técnica a los requerimientos de la época actual.<sup>11</sup>*

*Es en el contexto de la escasez de mano de obra especializada, que supuso la preparación del trabajo alejado de la mera observación y la tecnificación como cuestión básica, que surgió la formación profesional como mecanismo cuya finalidad fue el desarrollo de aptitudes profesionales en las personas a partir de la capacitación técnica con bases científicas, tecnológicas y humanas para una vinculación activa y participativa del trabajador en el proceso productivo<sup>12</sup>. Después de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad debió acostumbrarse a una nueva situación frente a la cual la industria fabril organizó sus objetivos ampliando la cobertura de sus mercados; merced a esto algunos países del "Tercer Mundo", entraron en una "Era de Ajustes" cuyo objetivo fue la asimilación de las circunstancias políticas, económicas y socio-culturales nuevas.*

*Colombia no fue la excepción a la regla, por lo que inició con pasos lentos su incursión a la primera fase del desarrollo tecnológico, comercial y administrativo que aun en este*

---

<sup>11</sup> C. Esteva Fabregat. "Antropología..." op.cit. Pág. 53.

<sup>12</sup> Ibid.

*estado evidenció la inexistencia de un recurso humano calificado que facilitara el desarrollo industrial del país.<sup>13</sup>*

*Debido a ello, la formación de una mano de obra calificada que le posibilitara al país adentrarse por la senda de la modernización se constituyó (desde comienzos del siglo XX) en el objetivo primordial de muchos programas estatales y empresariales que comprendieron que la vitalidad económica de una sociedad derivaba de la complejidad de la técnica que estuviese a su disposición ; a partir de aquí, el país enfrentó el reto de fundar escuelas de formación profesional que, ajustando sus planes a los índices de las necesidades creadas por la industria y actuando en abierta interacción con el crecimiento específico de las actividades laborales, especializaran en conocimientos superiores a los individuos que a ellas accedieran. En las primeras etapas de la industrialización una serie de factores confluyó para fomentar la integración de los núcleos de trabajadores a las empresas ; este proceso fue cambiando a medida que se produjeron modificaciones en la sociedad, y en las empresas, pues el crecimiento y la diversificación industrial plantearon nuevas exigencias de calificación de la mano de obra.<sup>14</sup>*

---

<sup>13</sup> Frank Safford. "El Ideal de lo Práctico..." op. cit.

<sup>14</sup> WEISS, Anita. **Modernización Industrial: empresas y trabajadores.** Universidad Nacional. Departamento de Sociología. 1997. Pág. 75.

*Con esto como antecedente, el Estado comenzó a jugar un papel muy importante en el ámbito de la calificación obrera ;y es en este contexto en el que el Gobierno crea en 1957 el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cuyo objetivo inicial fue la racionalización de las diferentes formas de capacitación de la mano de obra y, a su vez, la formalización de las distintas modalidades de calificación técnica que había hasta ese momento en el país. La creación del SENA se inscribió en un contexto histórico en el cual la intervención del Estado se dirigió hacia el fomento de la educación como factor estratégico para el desarrollo material, actividad que llevaba implícita la planificación de la oferta de mano de obra calificada<sup>15</sup>.*

*Con lo anterior como punto de partida, es necesario señalar que este trabajo surge de la necesidad de definir el papel jugado por una escuela de formación profesional (EL SENA) en el proceso de tecnificación y tecnologización de una mano de obra, cuyo objetivo sería responder a las demandas de la naciente industria, en este caso la de Cartagena, a sabiendas que esta ciudad alcanzó importantes niveles de industrialización (verificables en el cambio estructural de su producción por la diversificación de la producción manufacturera y en el dinamismo industrial) que le permitieron convertirse en uno de los principales centros industriales del país durante buena parte del siglo XX.<sup>16</sup>*

<sup>15</sup> Anita Weiss. "Modernización Industrial..." op.cit.pag.135.

<sup>16</sup> MEISEL Roca, Adolfo. Historia Económica y Social del Caribe Colombiano. Bogotá. UNINORTE. 1994.

## CAP. I. EL PAÍS Y LA CIUDAD EN EL SIGLO XX

### ANTECEDENTES

*Hasta las primeras décadas del pasado siglo, Colombia fue una sociedad profundamente tradicional, rural y agraria basada en una organización estamental jerárquica. Las estructuras económicas fueron marcadamente heterogéneas, pues los ciclos del comercio exterior tuvieron un gran peso en la determinación de los ritmos de cambio social y político; así las cosas, prevaleció la desintegración física de las regiones y la fragmentación del poder político al interior del estado colombiano.<sup>17</sup>*

*El modelo primario exportador que prevaleció hasta los años treinta del siglo XX, fue la fase durante la cual la economía del país logró integrarse a la dinámica capitalista mundial como exportadora de materias primas; no obstante esto, y aun cuando desde décadas anteriores las economías regionales demostraron la imposibilidad de vincularse al mercado mundial sin la intervención de un poder central efectivo, en la configuración de la economía exportadora el papel jugado por el Estado fue casi imperceptible.<sup>18</sup>*

<sup>17</sup> Consuelo Corredor, op.cit. Pág. 31.

<sup>18</sup> PALACIOS Rozo, Marco. *El Café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política.* Bogotá. ED. Presencia. 1974. Pág. 28.

*A partir de los años cuarenta y más exactamente de la coyuntura derivada de la Segunda Guerra Mundial, la modernización económica comenzó a abrirse paso en Colombia ; entonces, el desarrollo de la agricultura comercial , la dinámica y la diversificación en la acumulación industrial exigieron del estado una mayor actividad y una ampliación de su cobertura, aun cuando el objetivo de las élites dominantes fuese lograr la transformación del país sin la alteración radical de las tradiciones culturales o las estructuras sociales,<sup>19</sup> de forma tal que las características generales de la organización socio-política se “mantuvieran” sin mayores traumatismos durante el periodo de modernización económica.*

*Al igual que en América Latina, en Colombia este proceso propició el desarrollo de la producción manufacturera y exigió de la agricultura un mayor dinamismo para abastecer la creciente demanda de bienes de consumo y de materias primas industriales ; por ello, los cambios en la organización social de la producción y en las relaciones de trabajo se fueron abriendo paso en forma casi imperceptible, debido a la persistencia de las estructuras de dominación basadas en la concentración de la propiedad y de la producción y en la marginalidad social y política. Sin embargo, la coyuntura resultante de la segunda posguerra propició un desarrollo industrial*

---

<sup>19</sup> MELO, Jorge Orlando. “Predecir el Pasado...” op.cit.

*basado en una estrategia de Sustitución de Importaciones,<sup>20</sup> que requirió una mayor acción del Estado para proteger y fomentar la incipiente industria y una mayor disponibilidad de materias primas y de divisas para la adquisición de bienes de producción importados. De esta forma, la agricultura comercial ganó terreno en la producción agropecuaria con lo cual si bien se redujo la participación del empleo agrícola dentro del total de la fuerza de trabajo ocupada, se aceleró la dinámica industrial y se diversificó el aparato productivo.<sup>21</sup>No obstante, estas importantes transformaciones económicas, los rasgos más sobresalientes de las estructuras económica y socio-política se mantuvieron gracias a la alianza de intereses entre el gremio agro exportador y el industrial y a la limitada intervención del Estado, que se centró en el fomento a la actividad productiva a través del traslado de recursos públicos a los productores privados.<sup>22</sup>*

<sup>20</sup> La Sustitución de Importaciones, alude al "proceso para la promoción del desarrollo económico que tiene su origen en dificultades exteriores que se le presentan a la economía". Su fomento corre a cargo de los poderes públicos, cuyos objetivos generales lo constituyen el desarrollo acelerado del sector manufacturero, en particular, y del industrial, en general, y la reducción de la vinculación de la economía respecto al exterior, especialmente desde la perspectiva comercial. Es válido aclarar que esta política nace en el marco de una fuerte protección arancelaria cuyo fin es el fomento de la producción nacional. Para ampliar este concepto léase MUNS Albuixech, Joaquín *Industrialización y Crecimiento en los Países en Desarrollo*. Barcelona. Ed. Ariel. 1972.

<sup>21</sup> Consuelo Corredor .op.cit .Pág. 98

<sup>22</sup> La alianza entre los intereses agro exportadores e industriales le confirió características particulares y le trazo límites a la industrialización en Colombia, pues gracias a ella la industria nacional se estructuró con capital exclusivamente colombiano, se organizó en sociedades anónimas generalmente al rededor de un fuerte grupo familiar y se esforzó por establecer una posición de monopolio u oligopolio dentro del mercado nacional. Consultar Jorge Orlando Melo. "La República Conservadora en Colombia". En Mario Arrubla(ED.) *Colombia Hoy*. Bogotá. Siglo XXI. 1990.



*En síntesis, podría decirse que durante los primeros treinta años del siglo XX se sentaron las bases de un proceso de industrialización, centrado en la producción de bienes de consumo no durables, gracias a factores como la acumulación de capital (lograda en el sector exportador) y la creación de una infraestructura con recursos públicos, que dinamizaron la demanda a través de la generación de empleo e ingresos.*

*Aun así, el dinamismo tomado por las transformaciones económicas, no fue muy bien recibido por los sectores dominantes, pues significó un proceso creciente de diferenciación social y de recomposición de las relaciones sociales que amenazaban el orden vigente ; por ello, a pesar de las transformaciones económicas acaecidas hasta los años treinta, prevaleció la disgregación político-económica entre las regiones acentuada por la política centralista que, desde la Regeneración de Rafael Núñez (1886) más tarde profundizada por la dictadura del general Rafael Reyes (1903-1909), dominó las relaciones entre el Estado y las regiones.<sup>23</sup>*

*Como bien señaló Kalmanovitz<sup>24</sup>, la debilidad del Estado colombiano no puede atribuirse, entonces, en forma simple al escaso desarrollo capitalista, " pues el poder político reside precisamente en el consenso y la unidad en torno a unas metas acordes con los intereses de la nación, es decir, de toda o la mayor parte de su población... ",*

<sup>23</sup> Consuelo Corredor.op.cit.

<sup>24</sup> KALMANOVITZ, Salomón .Economía y Nación. Una breve historia de Colombia. Siglo XXI. 1988.

*esta debilidad se expresó en la desorganización e ineficacia administrativa y fiscal, lo que representó una traba más para el proceso de modernización económica. Así, el advenimiento de la crisis mundial del capitalismo, haría del intervencionismo de Estado un imperativo al crear las condiciones favorables para la industrialización y para una mayor diversificación de la estructura económica. M. Palacios caracteriza, a su vez, los primeros treinta años del siglo XX como la primera etapa del modelo liberal de desarrollo y añade que con la coyuntura de la crisis no se "rompe el modelo liberal a pesar de que las funciones económicas del Estado se afianzan y multiplican crecientemente".<sup>25</sup>*

### **1.1. EL ADVENIMIENTO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN, 1930-1945.**

*El surgimiento de la crisis mundial del capitalismo coincidió con el fin de la hegemonía conservadora, por lo cual (una vez terminado el proceso) se adoptaron medidas proteccionistas derivadas más de la coyuntura que de una política económica programática y, luego de muchas restricciones, el intervencionismo de Estado fue elevado a la categoría de norma en la reforma constitucional de 1936. Es justamente a partir de los años treinta, y en particular en el gobierno de Alfonso López Pumarejo*

---

<sup>25</sup> M. Palacios. "El Café..." op.cit.pag.290.

(1934-1938), que se decide intentar la iniciación de un proceso modernizador capitalista, mediante la definición de un nuevo orden de legitimidad de la gran propiedad agraria, de la introducción de un sistema de explotación más racional del suelo, de la nacionalización de las relaciones entre patronos y trabajadores y de la inclusión de un conjunto de medidas orientadas a fortalecer la capacidad de intervención del Estado.<sup>26</sup>

Sin embargo, este proyecto fue obstaculizado por las élites económicas que, sin distinción de color político, actuaron como partido único no aceptando la política social como elemento fundamental en el proceso de ampliación del mercado, viendo en ella una amenaza al ritmo de acumulación.<sup>27</sup> La oposición de los industriales al gobierno de López Pumarejo se centró en la reforma tributaria y en la política social; así, el "carácter antimoderno" de la clase industrial se expresó con claridad en la oposición que ejercieron al proyecto de la "Revolución en Marcha" de López Pumarejo, que en última instancia intentaba ser un esfuerzo por integrar los diversos sectores e intereses surgidos de las distintas transformaciones.

Su mensaje claramente explícito: "Nuestra política es revolucionaria sin ser marxista ni clasista, pero en modo alguno pretende esconder el orden existente. No conspira

---

<sup>26</sup> CORREDOR Martínez, Consuelo. *Análisis y Proyecciones Económicas. El Desarrollo Económico de Colombia*. México. 1957. Pág. 30.

*contra el capital, ni espera la oportunidad para quebrantar la propiedad privada y entregar las fabricas a los obreros y las haciendas a los campesinos...(1937)",<sup>28</sup> trataba de persuadir a los industriales a "incorporarse al mundo nuevo que había nacido sin su consentimiento".<sup>29</sup>*

*A mediados de los años cuarenta, la burguesía industrial emergió de entre el vaivén de las diferentes coyunturas internas y externas ; así, la dinámica industrial (desarrollada a partir de la posguerra) no encontró obstáculos en el modelo liberal de desarrollo <sup>30</sup> que demostró ser un marco eficaz para la acumulación de capital y para sortear con relativo éxito desfavorables coyunturas, como la Depresión Económica y la Segunda Guerra Mundial. Es válido aclarar, que la puesta en marcha de este modelo no excluyó la intervención estatal ; de ahí, que en Colombia (al igual que en otros países de América Latina) "el intervencionismo dejó de ser un algo significativo, para convertirse por completo en un modo de gestión económica y social"<sup>31</sup>. Las medidas*

<sup>27</sup> Léase PECAUT, Daniel. **Orden y Violencia en Colombia : 1930-1954**. Bogotá. CEREC. 1987. Pág. 53

<sup>28</sup> Citado por M. Palacios, "El Café..." .op.cit.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> El Modelo Liberal de Desarrollo, alude " a un proceso en el que prevalecen los intereses e iniciativas privadas en detrimento del interés colectivo. Ello significa hacer del mercado el núcleo de la organización económica y social y del Estado una instancia que refrenda la consecución de los intereses a través de la protección del orden en el cual tiene lugar dicha consecución... El sistema político se confina a una conservación del poder sin proponer ni admitir un orden alternativo. De tal manera, que el Modelo Liberal de Desarrollo arrastra consigo la exclusión política, social y económica de amplios sectores de la población; es un modelo que integra los intereses de las elites dominantes y desintegra los intereses de las mayorías ". Léase C. Corredor. Op.cit.pag. 75.

<sup>31</sup> Daniel Pecaut. "Orden y Violencia..." .op.cit.pag. 132.

*adoptadas en materia de protección aduanera (Ley 4 de 1931) y de control de cambios (Ley 99 de 1931), sin duda le dieron vía libre al proceso de industrialización.*

*Contrario a lo esperado, el crecimiento industrial (el más alto de esas décadas- 10.8% promedio anual), no registró la diversificación de la producción en su interior, sino que se sostuvo principalmente de las líneas de producción (alimentos, tabaco, textiles, bebidas, etc.) ya establecidas, situación que hizo posible una mejor utilización de la capacidad ya instalada. Por ende, este importante crecimiento de la producción no estuvo acompañado de significativos aumentos en la productividad.<sup>32</sup> Entre 1939-1945, el crecimiento industrial fue solo de un 6% promedio anual, a pesar de los incentivos provenientes de la guerra, lo cual fue un indicio de la disminución del margen de la capacidad subutilizada; esta dinámica industrial contribuyó, por su parte, a engrosar la masa de asalariados, pues si entre 1912- 1938, los trabajadores desposeídos aumentaban en forma continua y significativa y en los censos de población de esos años quedaron registrados 265.000 jornaleros ; para 1938, los peones agrícolas llegaban a 318.000 (10.7%), significando en conjunto el 37% de la fuerza de trabajo.<sup>33</sup>*

---

<sup>32</sup> C. Corredor. Op.cit.

<sup>33</sup> ARANGO, Mariano. *Café e Industria, 1850-1930*. Bogotá. CIE. UniAntioquia. Carlos Valencia, Ed. 1977. Pág. 106.

La sucesión de los cambios económicos creó núcleos de mano de obra asalariada que la industria fue incapaz de absorber, lo cual se hizo evidente, particularmente entre 1938-1945, cuando el sector industrial solo atrajo el 10% de la población activa y el sector terciario (servicios, administración, comercio), el "gran empleador" absorbió cerca del 45% del incremento (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Participación de la inversión pública en la inversión total por actividades(%), 1925-1953<sup>34</sup>

SECTORES	1925-1929	1930-1938	1939-1944	1945-1953
TOTAL	29.4	27.1	36.4	21.9
Agricultura	0.3	3.1	25.5	13.5
Industria	-	-	4.6	7.1
Transporte	74.9	77.9	82.2	50.9
Energía	-	0.6	9.0	52.7
Otros	32.6	44.9	33.4	21.7

Fuente: CEPAL, Análisis y Proyecciones Económicas. El desarrollo Económico de Colombia

Obsérvese que la inversión pública en la actividad industrial, apenas comenzó en los inicios de los años cuarenta; más exactamente, entre 1941-1942. La inversión pública, dentro de la inversión total industrial, paso de 4.4% a 16%. En 1951 fue de un 12% y

<sup>34</sup> Tomado de C. Corredor. "Los límites de..." op.cit. pag 170. Fuente: CEPAL, Análisis y Proyecciones Económicas. El Desarrollo Económico de Colombia. México. UniNacional. 1957. Cuadro 6. Pág. 20.

en 1952 alcanzó un 27%.<sup>35</sup> Es necesario señalar que, los crecientes montos de inversión de los años 41-42 resultaron, casi en su totalidad, de la inversión pública en la producción de bienes básicos (siderurgia, química, soda y caucho, principalmente) a través del recién creado Instituto de Fomento Industrial (IFI).

## 1.2. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, 1945-1975.

Una de las características del proceso industrial en Colombia, fue su rápido desarrollo, aunque tardó con respecto a otros países de la región como Argentina, Brasil, Chile y México. En efecto, antes de la Segunda Guerra Mundial, la industria estaba en un nivel muy inferior de desarrollo y la preeminencia del sector agropecuario era mayor que en otros países latinoamericanos.<sup>36</sup> El periodo de la posguerra ofreció una coyuntura favorable a la dinámica industrial, basada en la Sustitución de Importaciones de bienes de consumo no durable; así, el proceso de desarrollo industrial se acompañó de una creciente urbanización que configuró grandes centros de concentración poblacional y, en consecuencia, modificó los hábitos de consumo.

Gracias a las transformaciones económicas en los sectores agropecuario e industrial, así como a la influencia de la violencia en la aceleración de la migración campo-ciudad, los

---

<sup>35</sup> Ibid. Pág. 255.

<sup>36</sup> Joaquín Muns Albuixech. "Industrialización y...". op.cit. Pág. 48.

*cuatro principales centros urbanos del país (Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali) duplicaron sus poblaciones en corto tiempo, al no sustraerse a la influencia del proceso de concentración económica seguido por la industria.*

*Simultáneamente, la configuración de un creciente proceso de concentración y centralización del capital, dio lugar a la formación temprana de estructuras productivas claramente oligopólicas, proceso al que se sumaría la inversión extranjera que desde entonces adquirió una importancia notable en el desarrollo industrial.<sup>37</sup> Sin embargo, se debe señalar que, estas transformaciones no se sucedieron en un "continuum", por lo que se deben diferenciar los principales subperiodos (1945-1958 ; 1958-1968 ; 1968-1975).<sup>38</sup> A partir de la posguerra, estos cambios socio-económicos hicieron necesaria una intervención estatal más activa, puesto que la urbanización acelerada dislocó las bases del sistema político y debilitó la organización de las sociedades agrarias ; así, también, el proceso de sustitución de importaciones requirió de una política económica que le fuera favorable.*

<sup>37</sup> GARCIA, Antonio. *La Crisis Estructural de Colombia*. México. Cuadernos Americanos. 1961. Pág. 115.

<sup>38</sup> Esta periodización es compartida por Gabriel Misas Arango. *Empresas Multinacionales y Pacto Andino*. Bogotá. Oveja Negra. 1983 y por Jesús Antonio Bejarano. "Industrialización y Política económica, 1950-1976". En M. Arrubla (ED.) . *Colombia Hoy*. op.cit.



### 1.2.1. FORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL, 1945-1958.

*Durante el proceso de modernización económica, ocurrido luego de la Segunda Guerra Mundial, fue significativo el aporte industrial ; el crecimiento industrial de la posguerra, fue estimulado por el estancamiento de los salarios reales rurales y urbanos, y por la imposibilidad de importar maquinaria y equipo durante el primer quinquenio de los años cuarenta, lo que permitió una rápida acumulación de capital. En el periodo 1945-1953, mejoraron los precios de intercambio y, una vez restablecido el comercio, se contó con los recursos para la importación de bienes intermedios y de capital, necesarios para el desarrollo industrial.<sup>39</sup> A su vez, la canalización de recursos de crédito hacia la industria fue importante a partir de los años cincuenta ; aun cuando durante la administración de Eduardo Santos (1938-1942) se pretendió ofrecer una mayor disponibilidad de crédito para la industria cuyos alcances fueron limitados, hasta entonces la expansión manufacturera e financió básicamente con recursos propios.*

*Desde sus inicios, el proceso sustitutivo de importaciones se centró en la producción de bienes de consumo (en especial de los no durables) en detrimento de la producción de bienes intermedios y de capital ; el desarrollo industrial, quedó desde entonces sujeto, en gran parte, a la capacidad de importación, haciendo de la restricción de divisa un*

*problema recurrente. A esta orientación de la sustitución de importaciones, contribuyó el arancel proteccionista adoptado en 1951, que favoreció en mayor grado a las industrias productoras de bienes de consumo final, con gravámenes "bajos" a los bienes intermedios y de capital, reforzando la orientación que traía el proceso.<sup>40</sup>*

*Paralelo a lo anterior, la estructura de las importaciones también reflejó la orientación del proceso de sustitución de importaciones que alentó el desarrollo industrial ; orientación esta que respondió, principalmente, a la creciente reducción del mercado interno (derivado de la producción preferencial de bienes de consumo hacia los sectores altos y medios) que, a su vez, impuso un agotamiento relativamente rápido al modelo. En otros términos, la presencia de un mercado interno estrecho limitó la diversificación del aparato productivo industrial, la diversificación de exportaciones competitivas en el mercado internacional, el desarrollo tecnológico y agotó rápidamente la dinámica industrial, al estar sustentado en la producción de bienes de consumo no durable que, en última instancia, dependían del crecimiento de la demanda interna (básicamente del comportamiento de los ingresos y de los salarios). Así, la*

---

<sup>39</sup> M. Palacios, "El Café..." op.cit.

<sup>40</sup> C. Corredor. op.cit.

*estrechez del mercado limitó la generación de empleo y la expansión de la demanda que, a su vez restringió el crecimiento industrial.<sup>41</sup>*

*Si bien todas las actividades económicas experimentaron incrementos sustanciales en la producción, será el sector industrial el que en poco más de un quinquenio duplicará sus niveles de producción. Así, la estructura económica se modificó notablemente en estos años y el país dejó de ser fundamentalmente agrario, para orientarse hacia las actividades urbanas ; situación cuya consecuencia será la creciente localización de la población en áreas urbanas, sobre las que descansará esencialmente la responsabilidad de la absorción del empleo.<sup>42</sup>*

*A su vez, no menos importante será la modificación interna de cada uno de los sectores: La Industria, reducida hasta ese momento a algunos productos de consumo corriente, se diversificará avanzando sobre los bienes intermedios y sobre una pequeña porción de bienes de capital. La Agricultura, por su parte, iniciará desde 1950 un rápido proceso de modernización en las regiones centrales del país desplazando la ganadería de los cultivos comerciales ; el Sector Transporte, hasta entonces orientado básicamente hacia los ferrocarriles, organizará una infraestructura de carreteras cuyo*

---

<sup>41</sup> BRESSER Pereira, Luis. "El Subdesarrollo Industrial". En Pedro Callili Padis et al **América Latina: Cincuenta Años de Industrialización México**. Premia ED. 1978.

<sup>42</sup> BEJARANO, Jesús Antonio. "La Economía Colombiana entre 1946-1958". En Nueva Historia de Colombia. Vol.IV. Bogotá. Planeta ED. 1989. Pág. 126.

*impacto sobre la ampliación del mercado será decisivo y, finalmente, el Sector de los Sistemas Financieros y Bancarios tuvo avances modestos muy significativos pues, al diversificar sus funciones, orientó sus recursos hacia los créditos a largo plazo contribuyendo con el desarrollo de la economía .<sup>43</sup>*

*Entre 1950-1954, la creación de nuevas empresas y la construcción de nuevas fábricas permitieron avances importantes en otras líneas de producción (metalmecánica, artículos plásticos, entre otros), gracias a lo cual el país comenzó a entrar en el campo de la sustitución de bienes intermedios. Paralelo a ello, fue visible la introducción de innovaciones técnicas en las industrias tradicionales y, por ende, en las nuevas ramas de producción ; ello hizo posible que, gradualmente, las nuevas inversiones se fueran concentrando en los sectores intermedios y de capital que ya para 1958 constituían el 35.5% y el 15.4%, respectivamente, de la inversión neta del sector industrial.<sup>44</sup> Estas proporciones evidenciaron que la industrialización avanzó siempre sobre los bienes intermedios y de capital, permitiendo mayores alcances en el proceso modernizador.*

*Mientras, durante este período, la economía vivió una "época dorada" favorecida por el dinamismo industrial, el país estuvo inmerso en una enorme conmoción política en el*

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

marco de la violencia bipartidista. Como era de esperarse, las elites económicas no participaron como tales en el enfrentamiento y prosiguieron su marcha al calor de la modernización ; este entusiasmo se expresó en la percepción de los gremios, pues en plena violencia, el presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) declaró a la prensa en Diciembre de 1949 : “ ...La situación de Colombia es la mejor que se haya contemplado hasta hoy...”.<sup>45</sup> Es evidente que esta visión de los gremios ignoraba el deterioro de las condiciones de los trabajadores, golpeados por el estancamiento de los salarios y por el tratamiento represivo, que dio el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) a los conflictos obreros, facilitado internacionalmente por el inicio de la Guerra Fría y que además hizo imposible el auge de estrategias de índole reformista, toda vez que Ospina Pérez encarnó los intereses dominantes al estar vinculado directamente a los altos círculos industriales, cafeteros y latifundistas.<sup>46</sup>

La llegada al poder de Laureano Gómez (1950-1953) profundizó aun más el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores, al echar por tierra algunas de sus conquistas y congelar sus salarios. Su desprecio por la clase trabajadora, a quienes privó de los derechos políticos, incluso del más elemental como es el derecho al

---

<sup>45</sup> TIRADO Mejía, Álvaro . “Colombia, Siglo y Medio de Bipartidismo”. En M. Arrubla (ED). *Colombia Hoy* .op.cit.Pág. 171.

*sufragio, era evidente. Dice el presidente : "El sufragio universal inorgánico y generalizado interviniendo en toda la vida social para definir la dirección del Estado, contradice la naturaleza de la sociedad .El manejo del Estado es, por antonomasia, obra de la inteligencia. Una observación elemental demuestra que la inteligencia no esta repartida en proporciones iguales entre los sujetos de la especie humana..."*<sup>47</sup>

*Su política con relación al capital extranjero fue de puertas abiertas y, luego, continuada por el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla ; razón por la cual hacia 1953, se haría notoria la inversión extranjera directa y la asistencia técnica en los principales sectores industriales. Por su parte, el proceso de sustitución de importaciones centrado en la producción de bienes de consumo, evidenció la dependencia del sector exportador, pues en los periodos de crisis condujo a la interrupción de la senda expansiva ; lo anterior ha sido constatado por varios estudios, que demuestran como la expansión y contracción de la actividad industrial (durante el periodo sustitutivo) estuvieron marcadas por las fluctuaciones de los precios del café.*<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Ibid. Pág. 172

<sup>47</sup> Ibid. Pág. 175

<sup>48</sup> Léase : J. A. Bejarano. "Industrialización y Política...". Op.cit. ;M. Palacios. "El Café..."op.cit. y M. Arango."Café e Industria..."op.cit.



### 1.2.2. DESARROLLO DEL PROCESO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES, 1958-1968.

*Si algo caracterizó a la economía colombiana, durante este periodo, fue el hecho de que el desarrollo industrial (basado en la sustitución de importaciones) orientó la totalidad de la política económica. En ningún otro periodo del desarrollo fue tan visible la preeminencia del sector industrial como sector líder de la economía ; razón por la cual, las altas tasas de crecimiento mostradas por el sector, que indujeron un proceso de industrialización dinámico, les dieron la razón a quienes sostuvieron la validez del modelo sustitutivo.<sup>49</sup>*

*Este periodo, además, fue rico en decisiones gubernamentales que influyeron en la capacidad de manejo del Estado ; la evolución de los diagnósticos oficiales coincidió con la evolución real de la economía, en buena medida debido a la persistencia de un modelo claro de desarrollo que orientó e hizo coherente la política estatal ; así, marcaron su influjo en el periodo : la Ley 135 de Reforma Agraria (1961), la creación de corporaciones financieras y fondos de inversión (1960), la creación del Banco de la República (1961), el Estatuto Cambiario (1967), entre otros, constituidos en muestra*

---

<sup>49</sup> GAVIRIA, Juan Felipe. "La Economía Colombiana, 1958-1970". En Nueva Historia de Colombia. Vol.V. Bogota. Planeta ED. 1989. Pág. 123

*de las acciones tendientes a reforzar el margen del manejo del Estado en una economía donde las limitaciones internas, asumieron el carácter de dominantes.<sup>50</sup>*

*Durante este decenio, el proceso de sustitución de importaciones, a pesar de su dinamismo, presentó signos de agotamiento por los límites impuestos por el tamaño del mercado interno y avanzó hacia la sustitución de bienes intermedios y algunos bienes de capital. Al lado de las limitaciones impuestas por la estrechez crónica de divisas y del problema agrario, irrumpió el problema del desempleo urbano convirtiéndose en objeto de preocupación gubernamental y de inestabilidad socio-política.<sup>51</sup> El desempleo, que desde entonces fue un problema persistente, se asoció al carácter oligopólico de la industria cuyo paquete tecnológico discriminó el empleo de la mano de obra alentando el empleo de capital, dado que siendo precisamente este el que lideró la expansión y la acumulación industrial, tuvo todas las opciones para restringir las posibilidades de ampliación del mercado interno. Por su parte, el desempleo y el subempleo crecientes, dieron cuenta del tipo de modernización agrícola seguida desde la década de los cincuenta, centrada en los cultivos comerciales que significaron un importante desplazamiento de mano de obra rural.*

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* Pág. 173.

<sup>51</sup> C. Corredor. *Op.cit.*



*A partir de este hecho, cobraron importancia las estrategias para retener la mano de obra en el campo ; estrategias revestidas con carácter reformista, como se examinó a propósito de la Ley de "Reforma Social Agraria" en 1961. Así, nos lo recuerda J. A. Bejarano : "Lo que en efecto preocupaba a la burguesía de los años sesenta, no era tanto el desarrollo agrícola en cuanto tal, sino el desempleo urbano".<sup>52</sup> Desde entonces, las cosas no se encaminaron a elevar la producción agraria ni a mejorar su eficiencia y mucho menos a dotar de recursos al campo, pues estos problemas no amenazaban ni impedían la producción industrial, sino a modificar la estructura de propiedad del campo para lograr la retención campesina e impedir los problemas sociales, que generaba una oferta laboral urbana en rápido crecimiento.<sup>53</sup>*

*La discriminación de mano de obra a favor del capital, se acentuó por la inversión extranjera que, durante este lapso, prosiguió su ampliación con claro predominio de la inversión procedente de Norteamérica ; el capital extranjero se introdujo en forma desigual a las distintas ramas industriales, razón por la cual G. Misas<sup>54</sup> ha identificado tres momentos: a) hasta 1950, orientado hacia el caucho, papel, alimentos y textiles ; b) en los años cincuenta y sesenta, dirigido hacia el caucho, productos metálicos , derivados del petróleo, industria farmacéutica y maquinaria eléctrica ; c) en*

<sup>52</sup> Jesús A. Bejarano. Ibid. Pág. 229.

<sup>53</sup> Juan F. Gaviria. Op.cit. Pág. 184.

los sesenta, el capital extranjero se centró, principalmente, en la industria química y de productos metálicos. La gestión estatal durante este decenio fue poco relevante, merced a lo cual los nocivos efectos del paquete tecnológico no fueron contrarrestados; el Estado perdió participación en la formación interna bruta de capital, recuperándose solo hacia finales de los sesenta durante la administración de Carlos Lleras Restrepo, cuando las élites económicas empezaron a hacer de la intervención estatal un instrumento a su servicio. Pero aun así, la participación del Estado en la economía siguió siendo baja, sobre todo en comparación con países latinoamericanos como México, Brasil y Venezuela.<sup>55</sup> En materia fiscal habría que registrar el carácter regresivo de la tributación, pues en 1936 se adoptó el impuesto a las ventas para financiar el gasto público; este impuesto gravó indiscriminadamente el consumo, en particular de los sectores asalariados ya duramente castigados.

La estructura oligopolica y el privilegio en el uso del capital, características del proceso liberal de industrialización seguido desde la posguerra, configuraron de modo permanente tres problemas centrales que en su momento serían reconocidos y tratados como prioritarios, pero que aun siguen sin resolver: el desempleo, la provisión de divisas por parte del sector exportador y la inflación. Estos problemas comprometieron

---

<sup>54</sup> G. Misas Arango. Op.cit. Pág. 35.

<sup>55</sup> S. Kalmanovitz. "Economía y ..." op.cit. Pág. 81.

*la dinámica de la configuración industrial y, a su vez, mostraron las limitaciones derivadas del tipo de modernización agrícola seguido: concentración de la propiedad y del ingreso, privilegio a la agricultura comercial, rezago de los cultivos tradicionales y precaria inserción en el mercado internacional.*

*Con respecto a esto último, es importante destacar el peso que el café tuvo en la estructura del comercio de exportación, con lo cual la economía mantuvo una alta vulnerabilidad al cambio de signo de sus precios internacionales. Hacia finales de los años sesenta, las exportaciones distintas al café representaron el 28% y en su mayoría fueron de origen agropecuario; de ahí que la caída en los precios del café, significó que en el período 1961-1970 se presentase en forma recurrente el déficit en la balanza comercial.<sup>56</sup> Esto condujo, al país, a un continuo endeudamiento externo que equivalió en 1968 a un 4.3% del PIB, cuando en los cincuenta no sobrepasó el 1%; en 1970, la deuda externa acumulada representó el 30% del PIB, es decir, tres veces los ingresos anuales por exportaciones.<sup>57</sup>*

*Esta brecha abierta a las libres fuerzas del mercado, como asignador eficiente de recursos, trató de ser orientada durante la administración de Carlos Lleras Restrepo*

---

<sup>56</sup> *Ibid.* Pág.442.

<sup>57</sup> *Ibid.* Pág.423.

(1966-1970), el cual atendiendo las restricciones de los mercados interno y externo sentará las bases para la continuidad del proceso sustitutivo, pero esta vez con énfasis en el sector exportador. Para liderar esta estrategia, fue necesario un mayor activismo por parte del Estado, que debió comenzar por organizarse institucionalmente para atender, en forma eficiente, los requerimientos de acumulación de capital.

### 1.2.3. EL REGRESO A LA ESTRATEGIA EXPORTADORA, 1968-1975.

Desde la década de los sesenta, se hizo evidente que el crecimiento industrial no resolvió los variados problemas de escasez de divisas, de balanza de pagos, de empleo y, aun menos, el problema del tamaño del mercado. Debido a ello, la política económica adquirió importancia en la implementación de una estrategia de diversificación de exportaciones, que pretendió vincular el desarrollo industrial con el sector exportador; pues desde comienzos de este periodo, el proceso sustitutivo de importaciones se desaceleró, por lo cual se trató de apoyar su expansión, fundamentalmente, a través de la promoción de exportaciones manufactureras.<sup>58</sup>

Después de tres décadas de los fallidos intentos reformistas de Alfonso López Pumarejo, la administración de C. Lleras Restrepo los retomó sin la pretensión de hacer

*de la política social una pieza clave de la modernización. Tratará de hacer del Estado un agente conductor de la modernización, invocando nuevamente la intervención estatal, esta vez, a través de una reorganización institucional más concreta ; Lleras Restrepo, se enfrentó a la modernización económica que se había venido operando con un claro rezago del aparato institucional del Estado, intentando conducir al país hacia la modernización económica por medio de una reforma constitucional y de la estructuración de una política coherente para el sector exportador integradora del sector industrial.*

*Así, la Reforma Constitucional de 1986 pretendió poner al día las instituciones estatales a fin de atender en forma adecuada la modernización económica. "La intervención estatal, elevada al rango de norma constitucional en la Reforma de 1936, durante la Revolución en Marcha, fue profundizada dotando al Estado de una organización institucional más expedita para la regulación estatal".<sup>58</sup> En esta materia se destacan : la planeación económica, que desde entonces obligará a cada gobierno a presentar ante el Congreso su estrategia económica consignada en un plan de desarrollo ; la centralización en el Ejecutivo de las orientaciones monetarias y cambiarias de la política monetaria ; la puesta en orden de un conjunto de entes*

<sup>58</sup> C. Corredor. Op.cit.

<sup>59</sup> Ibid. Pág.186



*públicos creados en forma desarticulada, para atender las necesidades de los distintos sectores económicos, bajo el control del Ejecutivo.<sup>60</sup>*

*La estrategia modernizadora de Lleras Restrepo, fue más clara en cuanto a la política económica externa : organización de las finanzas externas, diversificación del comercio exterior y la promoción de la integración con los países andinos. Al igual que en el caso de López Pumarejo, los intentos modernizantes de C. Lleras Restrepo se vieron limitados por la influencia e intereses impuestos por los sectores dominantes. El bloqueo a estos dos intentos gubernamentales, que si bien no han sido los únicos, si quizás los más importantes, ilustra el comportamiento histórico de las elites económicas que atrapadas en su conservadurismo, se inquietan ante las iniciativas gubernamentales que intentan establecer un orden que se corresponda con una estrategia de modernización económica.*

*El año 1974 dejó sentir la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la actividad económica y, en particular, el año de 1975 constituyó su punto de inflexión por la recomposición sectorial que en ese entonces tuvo lugar ; este año marcó el inicio del ciclo de acumulación especulativa, así llamado por tratarse de una reasignación de capitales hacia los sectores financieros, de la construcción y de los servicios. La profundización de la estrategia exportadora implicó grandes exigencias al sector*

---

<sup>60</sup> Juan F. Gaviria. Op.cit.

*agrícola y, en efecto, la política económica implementada durante la administración de M. Pastrana Borrero (1970-1974) fue coherente con ellas ; pues en este periodo se impuso la estrategia desarrollista, que privilegió a la agricultura capitalista, lo que significó el fin de los intentos reformistas para reivindicar algunas de las demandas campesinas. De ahí provino el hundimiento de la Legislación sobre Reforma Agraria y el lugar privilegiado que la práctica de la represión adquirió para el tratamiento de dichas demandas.<sup>61</sup>*

*Durante la administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978), la intervención estatal se centró principalmente en la esfera de la circulación, más exactamente sobre el capital financiero, imponiendo un marco de desregulación con miras a profundizar la estrategia exportadora. A esta estrategia se refiere Kalmanovitz<sup>62</sup> en los siguientes términos : "La política de aprovechar las oportunidades que abría la nueva división internacional del trabajo, fue racionalizada al máximo por la administración de López Michelsen con la asesoría de oscuros egresados de la Universidad de Chicago...elevadas tasas de interés real, precios también reales, sobre todo para bienes y servicios subsidiados anteriormente para las masas, fueron las medidas más*

---

<sup>61</sup> C. Corredor. Op.cit.

<sup>62</sup> KALMANOVITZ, Salomón. "El Desarrollo Capitalista en el Campo" . En M. Arrubla (ED). Colombia Hoy. op.cit. Pág.323.

sobresalientes que expresaron la nueva filosofía de promover salvajemente las exportaciones...”

Se profundizó así la estrategia que desde 1973 se había implementado : reducción de controles financieros y confianza en el mercado para su orientación ; liberación de las tasas de interés y buena parte de los mecanismos de crédito dirigido. Así se facilitó y estimuló la acción alterna de los grupos económicos en las instituciones financieras y en las empresas industriales, pues fue un contexto favorable para la expansión de las actividades especulativas de compra y venta, que requirió grandes montos de recursos líquidos ; “progresivamente la liquidez se convirtió en el factor más rentable de la economía”<sup>63</sup>. La gestación de este ciclo especulativo expresó problemas de orden estructural más profundos : la restricción de divisas y el desempleo, que fueron factores de preocupación en los años sesenta, fueron sustituidos en los setenta y ochenta por la inflación.



## 2. LA CIUDAD.

*La Guerra Civil de 1840 y la habilitación del puerto de Sabanilla para las importaciones, fueron una señal de alerta para la ya decadente Cartagena ; pues al finalizar el proceso de Independencia, la ciudad se hallaba en un lamentable estado de postración demográfica, económica y social. J. M. Macpherson, le escribía en 1823 al Secretario de Estado Quincy Adams que , "la región entera , con todos los recursos de sus habitantes, se encontraba en ruinas" ; a esto añadía, que " las transacciones de su país con Cartagena eran tan insignificantes, que no justificaban mantener un Consulado en este puerto".<sup>64</sup> No obstante, lo anterior, comercialmente Cartagena conservaba todavía en esos años del siglo XIX (al menos en teoría) su status de puerto principal de la Nueva Granada. El problema de la ciudad, sin duda, lo constituía la deficiencia de las vías de comunicación con el río Magdalena.*

*Un joven norteamericano (Rensselaer Van Rensselaer), que paso varios días angustiosos en 1828 haciendo este trayecto sentenció, "...no era más que una trocha..."<sup>65</sup> ; y un escrito publicado en 1834, reconocía este problema y preveía que "a menos que el Dique u otro canal de proporciones importantes fuera abierto a la*

---

<sup>63</sup> SARMIENTO, Eduardo. **Los Nuevos Desafíos del Desarrollo**. Bogotá. Tercer Mundo. 1989. Pág.155.

<sup>64</sup> NICHOLS, Theodore E. **Tres Puertos de Colombia**. Bogotá. Biblioteca Banco Popular. 1973. Pág.137.

<sup>65</sup> *Ibid.*

*navegación, los cartageneros bien podían irse resignando a vivir en una ciudad muerta".<sup>66</sup>*

*A pesar de la aprobación de varias disposiciones, relacionadas con mejoras portuarias tendientes a reactivar el comercio de la ciudad (limpieza y canalización del Canal del Dique, la construcción del camino a la Barranca en el río Magdalena, entre otros), el no cumplimiento de éstas en el tiempo requerido hizo posible que la decadencia de Cartagena siguiera su curso, en beneficio de otros puertos como Barranquilla y Santa Marta.<sup>67</sup> Varios fueron los intentos que se hicieron para rescatar a Cartagena de la ruina que se avecinaba : se intentó dragar Bocachica para mantener su canal en permanentes condiciones de navegabilidad ; se proyectó la apertura de la Boca Grande de la Bahía ; se pensó, incluso, en la conversión de Cartagena en puerto franco, dadas las condiciones insulares de la ciudad, pero sobre todo se volvió a pensar en el restablecimiento de la navegación por el Canal del Dique.<sup>68</sup> Así, las últimas décadas del siglo XIX, le mostraron a la ciudad una nueva faceta, pues hacia 1880 la economía cartagenera adquirió el protagonismo perdido en el concierto nacional, debido a que la confluencia de sucesos como la reactivación de la navegabilidad por el Canal del Dique*

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> LEMAITRE, Eduardo. *Historia General de Cartagena de Indias*. Bogotá. Banrepublica. 1983. Vol. IV.

<sup>68</sup> Ibid.

(1888), la construcción del ferrocarril Calamar-Cartagena (1894) que posibilitó la conexión de la ciudad con el Río Magdalena y el crecimiento de la exportación de ganado desde las Sabanas de Bolívar, permitieron el renacer económico del puerto caribeño.<sup>69</sup>

El siglo XX, por su parte, encontró a la ciudad experimentando un proceso de recuperación económica que tuvo como eje el movimiento portuario, con el café como principal producto movilizadado por el puerto. Este renacer económico, trajo implícita la recuperación demográfica de la ciudad, que en 1905 contaba 9.681 habitantes. A. Meisel<sup>70</sup> lo ilustra de la siguiente manera: "la población en este periodo, era el resultado de la lenta pero clara recuperación económica que Cartagena empezó a tener desde finales de la década de 1880...De todas maneras, para Cartagena representó el final del retroceso demográfico, pues luego del desastre económico que fue para la ciudad la Independencia, pues su población se redujo de los cerca de 18.000 habitantes que tenía hacia 1810, a escasos 8.603 en 1871...

...No obstante a diferencia de lo que ocurrió en el periodo colonial, cuando por razones militares se restringió al máximo el poblamiento en las vecindades extramuros de la

---

<sup>69</sup> MEISEL Roca, Adolfo. "Cartagena, 1900-1950 :a remolque de la economía nacional".En H. Calvo S et al. Cartagena de Indias en el Siglo XX. Bogotá. Banrepublica .UJTL .2000. Pág.43

<sup>70</sup> Ibid.

ciudad, en las últimas décadas del siglo XIX las zonas aledañas a Cartagena, como El Cabrero y el Pie de la Popa, empezaron a atraer gente...por ello, el crecimiento de la población de Cartagena entre 1871-1905 no puede ser tomado solo como el crecimiento de los habitantes del recinto amurallado, es decir lo que fue la ciudad colonial, sino que debe tenerse en cuenta el poblamiento en las vecindades de El Cabrero y el Pie de la Popa". (ver cuadro 2).

*Cuadro 2. Población de Cartagena<sup>71</sup>*

<i>CENSO</i>	<i>Numero de Habitantes</i>
<i>1905</i>	<i>9.861</i>
<i>1912</i>	<i>36.632</i>
<i>1938</i>	<i>84.937</i>
<i>1951</i>	<i>128.877</i>

*Fuente : Censos Nacionales*

Así, para el periodo comprendido entre 1912-1951, los datos estadísticos proveídos por los censos demuestran que, la ciudad vivió una clara etapa de aceleración en la tasa de crecimiento de su población, que se correspondió con el proceso experimentado por todo el país y, en especial, por las zonas urbanas, que durante la primera mitad del siglo vieron crecer su población de forma espectacular. La recuperación demográfica de Cartagena, que dentro del contexto nacional no fue muy destacada, a comienzos del siglo pasado demandó la ampliación de la ciudad hacia nuevos barrios, pues para

*entonces el recinto amurallado se volvió estrecho para la creciente población de la ciudad.*

*Como se destacó en líneas anteriores, uno de los factores fundamentales de la recuperación económica de la ciudad, fue la importancia que el puerto adquirió en el ámbito nacional ; la construcción de una vía férrea y de un muelle a la entrada de Bocagrande que se conectó a la ciudad por medio del ferrocarril (durante la administración de Rafael Núñez)<sup>72</sup>, así como el auge del comercio de cabotaje con las regiones de los ríos Atrato y Sinu , consolidaron la dinamización de la economía cartagenera en los primeros años del siglo.*

*Sin embargo, en el periodo comprendido por las décadas de 1930-1940, hubo factores estructurales que limitaron el despegue económico de Cartagena, así, el auge de la construcción de vías con la consecuente expansión del transporte por carreteras, redujo considerablemente la demanda por el servicio del ferrocarril Calamar-Cartagena y el aumento del transporte por el río Magdalena ; esto último , perjudicó a los puertos de la Costa Atlántica , toda vez que el transporte a través del río y el ferrocarril, se constituyó en el fundamento de su ventaja comparativa. A pesar de lo anterior, al*

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Theodore Nichols. op.cit. Pag.128

*comenzar la segunda década del siglo XX, la ciudad ocupaba el tercer lugar en el conjunto de las exportaciones y el segundo en las importaciones de acuerdo con las cifras de participación en el valor.<sup>73</sup> Entre otros, la construcción del oleoducto Barrancabermeja-Cartagena (inaugurado el 1 de Julio de 1926 por la Andian National Corporation)<sup>74</sup>, y la consiguiente exportación de petróleo desde la ciudad, lograron mantener la posición del puerto dentro de las estadísticas de las exportaciones hechas desde Colombia.*

*Las crisis provocadas por los sucesos de los años treinta y, posteriormente, los impactos generados por la Segunda Guerra Mundial obligaron al país a replantear la estrategia de desarrollo sustentado en el modelo primario-exportador, para adoptar una política deliberada de industrialización como alternativa viable de desarrollo. Fue así como, siguiendo una tendencia generalizada en América latina, la concepción del manejo económico cambió sustancialmente en Colombia, adoptándose una estrategia cuyo eje central fue la "sustitución de importaciones" impulsada por la CEPAL.<sup>75</sup>*

<sup>73</sup> Léase A. Meisel. Opcit. Pág. 40

<sup>74</sup> Ibid. Págs.38-39. La Andian National Corporation, fue una compañía canadiense filial de la Standard Oil Company, con sede en Toronto que llegó a la ciudad en 1920 y cuyas actividades transformaron la economía, sociedad y fisonomía de la ciudad, al promover la construcción del oleoducto e intervenir en la compra y reparación del Muelle de la Machina a la compañía del ferrocarril Calamar-Cartagena (1921), en la construcción de la carretera Cartagena-Mamonal-Pasacaballos, del Hospital de la Andian de Buena Vista y en la construcción del Terminal Marítimo de Manga (1932).

<sup>75</sup> PINEDA Hoyos, Saúl. "Apertura Económica y Equidad : los retos de la economía colombiana en la década de los años noventa". En Jorge Orlando Melo (comp.) *Colombia Hoy : perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá. Tercer Mundo. 1995. Pág.479.

*La década de los años cincuenta, coincidió con la maduración de una serie de condiciones que contribuyeron con las profundas transformaciones de la estructura productiva nacional en los años siguientes ; al interior del conjunto de estas condiciones cabe destacar : la orientación de la política económica al fomento de las actividades industriales, brindando facilidades para la importación de maquinarias y materias primas ; la presencia de precios favorables para el café, que prevalecía desde fines de los años cuarenta y, como consecuencia directa, una expansión de la demanda agregada de la cual el sector industrial se vio altamente beneficiado ; el creciente estímulo que el proceso de urbanización le imprimió al sector terciario (comercio, servicios), pero sobre todo la creciente integración del mercado nacional, resultado del esfuerzo de comunicación intrarregional iniciado desde los años veinte, que respondió a la visión de articular la economía del país en función de su perfil primario exportador.*

*En este contexto, las actividades industriales y de servicios empezaron a adquirir un peso importante en la generación del producto bruto nacional, al tiempo que el sector agropecuario iniciaba una fase de declinación en su participación.<sup>76</sup> Por su parte, las*

---

<sup>76</sup> Esta tendencia no significó, sin embargo, una involución en el crecimiento de la agricultura. Por el contrario, los altos niveles de productividad alcanzados por la economía durante el periodo en consideración estuvieron, en gran medida, asociados al dinamismo adquirido por la agricultura comercial desde la década de los cincuenta, a partir de lo cual se hizo visible una nueva concepción del "problema agrario" en el país. La mayor parte de la política agraria, se concentró en el manejo de los instrumentos crediticios, tecnológicos y de

*actividades terciarias aumentaron su participación en conjunto al pasar de un 38.6% a un 49.0% en el mismo periodo ; el crecimiento continuo de la participación del sector industrial entre 1950-1974 no tuvo, sin embargo, la misma intensidad en todo el periodo, así el avance del sector manufacturero fue relativamente rápido en las décadas del cuarenta y cincuenta, continuando el impulso iniciado en los años treinta.<sup>77</sup>*

*Sin embargo, el panorama económico cartagenero de la primera mitad del siglo XX, no se correspondió en su totalidad con lo expresado anteriormente, pues aunque entre 1890 y finales de 1920, se establecieron en la ciudad algunas empresas industriales relativamente importantes para la economía local y nacional, la magnitud del impulso industrial no fue comparable con el de otras ciudades del país (Cali, Medellín y Bogotá toda vez que la industria nunca se constituyó en el motor económico de la ciudad<sup>78</sup>, y al finalizar la década de los cuarenta, la mayoría de las empresas que surgieron habían desaparecido.*

---

fomento sectorial, orientados principalmente hacia la agricultura comercial. Estos esfuerzos perduraron durante las décadas posteriores en Colombia. (Léase S. Kalmanovitz. **El Desarrollo de la Agricultura en Colombia**. Bogotá. La Carreta .1987).

<sup>77</sup> Para una mayor ampliación del tema consúltese José Antonio OCAMPO. **Historia Económica de Colombia**. Bogotá. Siglo XXI.1987.

<sup>78</sup> A. Meisel. Op.cit.Pág.43



*Además de lo anterior, es válido destacar que, según el Censo de 1945<sup>79</sup>, durante los primeros cuarenta años del siglo pasado, Cartagena tuvo una participación mínima en la producción y el empleo industrial del país. Al finalizar el decenio de los cuarenta, la industria no constituía un renglón importante de la economía cartagenera, ya que en ese entonces Cartagena era, principalmente, una sociedad portuaria en la cual el papel de la industria aun no estaba definido.*

*Cuadro.3 Principales Industrias de Cartagena en 1912<sup>80</sup>*

<i>NOMBRE</i>	<i>AÑO DE FUNDACION</i>	<i>NUMERO DE OPERARIOS</i>
<i>Fabrica de Hilados y Tejidos</i>	<i>1892</i>	<i>160</i>
<i>Cartagena Oil Refining Company</i>	<i>1909</i>	<i>60-80</i>
<i>Fabrica de Calzado De la Espriella</i>	<i>1903</i>	<i>60</i>
<i>Tenería La Constancia</i>	<i>1891</i>	<i>25</i>
<i>Manufactura de tejidos de punto</i>	<i>1909</i>	<i>32</i>
<i>Fabrica de medias Visbal e hijos</i>	<i>1908</i>	<i>ND.</i>
<i>Fabrica de sebo</i>	<i>1908</i>	<i>ND.</i>
<i>Fabrica de Chocolates</i>	<i>1883</i>	<i>6</i>
<i>Fabrica de Bujías Esteáricas</i>	<i>1883</i>	<i>16</i>

<sup>79</sup> Primer Censo Industrial de Colombia-1945. Bogotá. 1947. Pág. 142.

<sup>80</sup> URUETA, José P. y Eduardo Gutiérrez de P. *Cartagena y sus Cercanías*. Cartagena. Tipografía Mogollón. 1912

<i>Fabrica de Muebles</i>	1889	11
<i>Panadería de Benedetti</i>	1909	20-22
<i>Fabrica de Cigarrillos</i>	1899	N.D.
<i>Fabrica de Jabones Tres Soles y Sebo Tres Estrellas</i>	1909	18
<i>Fabrica de Gaseosas de C. Román</i>	1882	N.D.
<i>Tipografía Mogollón</i>	1906	60

*Fuente : José P. Urueta. "Cartagena y sus Cercanías".*

*El retroceso en el sector externo que se caracterizó por una drástica reducción de los ingresos por exportaciones cafeteras, entre 1955-6 y 1966-7, hizo descender el crecimiento industrial al 5.3% y obligó a la profundización del proceso de sustitución de importaciones, acentuando el carácter proteccionista de la política arancelaria. Fue este el periodo en el que la política industrial tuvo su mayor desarrollo : las acciones del IFI (Instituto de Fomento Industrial) se ampliaron y sus inversiones se multiplicaron ; además se puso en marcha una estrategia de promoción a las exportaciones, con políticas de estímulo cambiario a los exportadores menores y se crearon numerosos incentivos en la Reforma Tributaria de 1960, con el fin de promover el desarrollo de industrias básicas.<sup>81</sup>*

<sup>81</sup> S. Pineda Hoyos., op.cit.

*La adopción de estas políticas, que coincidió con la mayor expansión del comercio mundial desde la posguerra, contribuyó al importante crecimiento de las exportaciones manufactureras en el periodo, consolidando una fase de crecimiento continuo de la participación industrial en el producto total de la economía.*

*La recomposición de la actividad económica ocurrida durante el periodo descrito, contribuyó con la acumulación de capital privado y con la sucesión de profundas transformaciones sociales y demográficas como : la concentración de la población en los principales centros urbanos, tendencia que remplazó los flujos migratorios hacia nuevas zonas de colonización agrícola, agilizada por el " Periodo de la Violencia" (como se designó a la fase de enfrentamientos partidistas en la década del cincuenta ); la construcción de grandes fabricas modernas y empresas agroindustriales y la habilitación de una red de servicios públicos modernos en las principales ciudades del país, así como la consolidación de una infraestructura de transportes que reforzó la integración del mercado interno.<sup>82</sup>*

*La segunda mitad del siglo XX en Cartagena, siguió la tendencia generalizada, pues este periodo fue percibido como de auge para la ciudad que, además de experimentar una expansión demográfica y urbana de gran magnitud, consolidó su posición como*

*principal puerto de carga del país iniciando, luego, el afianzamiento de un sector industrial moderno y de una industria turística de envergadura.<sup>83</sup> La creciente importancia portuaria de Cartagena, respondió a la confluencia de varios factores como el crecimiento y la diversificación del comercio exterior colombiano, las mejoras continuas en la red de Buenaventura y Barranquilla.*

*Pero sin duda, el evento que mayor impacto ha tenido en la vida económica de la ciudad, fue la puesta en marcha de la Refinería Intercol (International Petroleum Colombia) en el complejo industrial de Mamonal en 1957<sup>84</sup>, el puerto seguro y profundo, la comunicación con Barrancabermeja por el Canal del Dique y su condición de estación final del Oleoducto de la Compañía fueron los factores decisivos para la instalación en la ciudad, de lo que en pocos años se convertiría en una de los complejos industriales más importantes del país. La construcción de la Refinería de Mamonal, definió el carácter del sector industrial cartagenero, pues creó grandes ventajas de localización en la ciudad para las industrias de derivados del petróleo.*

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> BAEZ Ramírez, Javier y Haroldo CALVO S. "La Economía de Cartagena en la Segunda Mitad del Siglo XX: Diversificación y Rezago". En H. CALVO S. *Cartagena de Indias.* op.cit . Pág.132

<sup>84</sup> BORDA Martelo, Jaime y Guillermo Durán P. *Cartagena Industrial.* Cartagena . Inversiones Borda Caldas. 1991.

*La consolidación de actividades económicas como la Banca, los Seguros y el Comercio y el desarrollo de la actividad turística; expresó el proceso de terciarización experimentado por la economía de la ciudad durante este periodo, al constituir los sectores de Comercio y Servicio el 76.1% del empleo<sup>85</sup>. El auge del sector terciario, redundó en la disminución de la participación de la industria en el empleo, toda vez que la expansión industrial de Cartagena, se concentró crecientemente en subsectores de capital intensivo ; por ello, el gran dinamismo de la producción y el gradual retroceso del empleo en la industria tuvo su origen en la influencia de la manufactura local.*

---

<sup>85</sup> Javier Báez .op.cit.

## CAP. II. EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y EMPLEO:

### EL CASO DEL SENA

*Los valores sociales predominantes en la sociedad latinoamericana han supuesto obstáculos fundamentales para el desarrollo de la región, pues a pesar de la tendencia expresa hacia las realizaciones prácticas, la cultura latinoamericana ha sido marcada por una inclinación hacia la valoración del honor heredado. Durante mucho tiempo, las clases dirigentes latinoamericanas se destacaron por su interés hacia el estudio de las ciencias políticas, las ciencias humanas y las artes y por el descuido de las ciencias naturales y la tecnología<sup>85</sup>; así, al manejar el sistema educativo su interés se dirigió hacia la promoción de la formación de la élite política en detrimento de la difusión de la capacitación técnica.*

*La Colombia del siglo XX, estuvo gobernada por una clase dirigente escindida entre quienes cultivaban los valores aristocráticos (perpetuables por medio del ejercicio de carreras jurídicas, políticas y/o literarias) y quienes deseaban lograr el desarrollo económico del país. Por ello, este último "grupo" además de pretender dotar a la sociedad colombiana de las herramientas mecánicas necesarias para conseguir el progreso económico, esperaba inculcar (a través de la capacitación técnica)*

---

<sup>85</sup> Javier Báez .op.cit.

<sup>86</sup> Frank Safford. El Ideal de lo Práctico ... op. cit. Pág.24

*orientaciones practicas en las clases altas y bajas<sup>87</sup>, a fin de disminuir el influjo de la herencia cultural que vinculó el trabajo con la servidumbre y el ocio con el honor.*

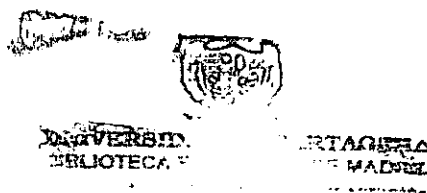
*A pesar de la necesidad de conseguir el objetivo propuesto, el esfuerzo de los líderes políticos colombianos por introducir lo práctico se vio obstaculizado por varios factores que (como la estructura geográfica que limitó la demanda de innovaciones técnicas, el desinterés tradicional de la clase dirigente por lo económicamente productivo, la antigüedad de los conocimientos científicos y técnicos que limitaban el progreso tecnológico y la inestabilidad política del país) debilitaron el interés gubernamental por cualquier intento de desarrollo técnico<sup>88</sup>.*

*En este contexto, los líderes colombianos se "aferraron" a la educación formal, considerándola instrumento ideal para transformar los valores de la sociedad; sin embargo, esta idea sirvió de poco, pues en una sociedad en la cual el crecimiento económico estuvo limitado por factores diversos, la capacitación técnica ayudó muy poco a cambiar radicalmente los valores tradicionales. Debido a ello, durante muchos años la Educación Técnica existió de forma imperceptible, en la medida en que la*

---

<sup>87</sup> Ibid. Pág.32

<sup>88</sup> Idem.



*economía colombiana no le brindó las bases financieras requeridas para sostener instituciones educativas de carácter técnico.*

*En los últimos años del siglo XIX, la economía colombiana empezó a desarrollarse lo suficiente para permitir la formación de una élite nacional que introdujo una orientación técnica en la clase alta, mediante la importación de instructores extranjeros y el envío de jóvenes a centros científicos del exterior. En este orden de acontecimientos, el interés de la élite se orientó más a lo práctico, lo técnico y lo productivo con la intención final de crear un cuerpo de técnicos y empresarios que contribuyeran con el desarrollo económico del país.*

*El desarrollo industrial que empezó a tomar auge después de la gran depresión de 1930, requirió (en el país) de la presencia de un cuerpo de ingenieros, técnicos de alta formación, obreros eficientes y mandos medios para todos los procesos administrativos y fabriles, que no suministraron en su momento las tradicionales Escuelas de Artes y Oficios que funcionaron en algunas ciudades del país. Fue por ello, que varios presidentes inscribieron en sus programas educativos, proyectos de formación de escuelas industriales<sup>89</sup>. En consecuencia, los años que precedieron a la Segunda Guerra*

---

<sup>89</sup> JARAMILLO Uribe, Jaime. "La Educación durante los Gobiernos Liberales. 1930-1946". En Nueva Historia de Colombia. Vol. IV. Planeta ED. 1989.



*Mundial, fueron decisivos para el sistema educativo colombiano que pretendió adaptarse a una serie de cambios políticos brutales y a las transformaciones fundamentales de la estructura económica y demográfica del país. Es preciso anotar, que las decisiones de esta época moldearon en gran parte la organización actual de la educación en Colombia.<sup>90</sup>*

*En el aspecto político, el periodo comprendido entre 1946-1957 se caracterizó por la Guerra Civil de la Violencia, cuyos acontecimientos claves fueron : el regreso de los conservadores al poder después de dieciséis (16) años de gobierno liberal (1946); el asesinato del caudillo liberal populista Jorge Eliécer Gaitán y la revuelta del 9 de Abril en Bogotá (1948); la elección del conservador Laureano Gómez como presidente de la República (1950); el Golpe de Estado del general Gustavo Rojas Pinilla (1953) y, finalmente, el acuerdo celebrado entre dirigentes liberales y conservadores para compartir el poder (1957- Gobiernos del Frente nacional hasta 1974).*

*Desde la perspectiva social, económica y demográfica estos años transformaron al país, pues desde la segunda posguerra la agricultura organizada, las comunicaciones, el comercio y los servicios se desarrollaron a costa de los sectores tradicionales<sup>91</sup>, en*

---

<sup>90</sup> HELG, Aline. "La Educación en Colombia. 1946-1957". En Nueva Historia de Colombia. Vol. IV. Bogotá. 1989.

<sup>91</sup> *Ibíd.* Pág. 121

*consecuencia las actividades económicas de la población se modificaron, al aumentar el desempleo, el subempleo y la tasa de migración campo-ciudad.*

*Las transformaciones socio-económicas, ocurridas entre 1946-1957 hicieron aun más urgente la necesidad de formar los técnicos y obreros especializados que faltaban en el país ; para lograr este objetivo, el Ministerio creó en 1948 el Departamento de Enseñanza técnica y en 1950 el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX). Pero aun así los intentos por mejorar la formación técnica tropezaron con obstáculos, toda vez que prevalecía el prejuicio tradicional contra el trabajo manual.<sup>92</sup>*

*En este estado de cosas, el sector de la enseñanza comercial fue el de mayor progreso durante el periodo ; las Escuelas de Comercio y Servicios respondieron a la demanda de ese sector en rápida expansión y, a su vez, a la nueva necesidad de los jóvenes de tener una formación post-primaria que les permitiera encontrar un empleo fuera del contexto del sector industrial, socialmente menospreciado. El Ministerio de Educación Nacional obtuvo muchas ventajas de la proliferación de Escuelas Comerciales*

---

<sup>92</sup> Ibid. Pág.129

*privadas, pues éstas llenaron un vacío en la estructura educativa colombiana al ofrecer una formación media a un sector de la población, sin utilizar el erario público.*

*En el año de 1957, el general Gustavo Rojas Pinilla contrató un equipo del centro de economía y humanismo que, dirigido por Louis Joseph Lebret, proponía soluciones sociales de acuerdo con los dogmas del Catolicismo para los "países en desarrollo". El estudio de Lebret sobre Colombia, trascendió la cuestión educativa para plantear el problema de la estructura socio-económica del país proponiendo una Reforma Educativa dirigida a la generalización de la educación primaria, al desarrollo intenso de la enseñanza técnica profesional y a la creación de un sistema de aprendizaje industrial<sup>93</sup>.*

*En 1958, al comienzo del Frente Nacional, la estructura de la educación colombiana estaba definida para las siguientes décadas; gracias a la ampliación de la matrícula, la Escuela primaria se diferenció entre un sector público abierto a las capas populares y un sector privado reservado a las clases medio alta y superior. Así, el Estado concentró su acción formativa principalmente en los sectores de la enseñanza industrial, normal y agropecuaria; esta política alejaba de la Universidad a los candidatos de las clases*

---

<sup>93</sup> Ibid. Pág. 121

populares y los dirigía hacia las carreras menos "prestigiosas"<sup>94</sup> que necesitaba el desarrollo económico del país. Los años posteriores a 1958 estuvieron marcados por el mismo fenómeno de crecimiento cuantitativo rápido, observado en la educación después de 1945. Se establecieron los INEM (Institutos de Educación Media Diversificada) en 1969, convertidos en una alternativa técnica real frente al Bachillerato Clásico.

En 1957, se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que introdujo la formación práctica en las empresas junto con la instrucción general y teórica en centros de enseñanza<sup>95</sup>. Aun cuando el SENNA no produjo resultados sino a partir de 1960, su fundación puede considerarse como una de las más trascendentales reformas educativas del periodo.

## 2.1. EDUCACIÓN Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL

Algunos estudios sociológicos (como los de E. Durkheim, T. Parsons y M. Weber)<sup>96</sup>, afirman que el Sistema Educativo se va conformando en función de los rasgos culturales e históricos particulares de cada sociedad. Con una perspectiva diferente

<sup>94</sup> La educación técnica padeció el estigma de haber sido, hasta la Revolución en Marcha, el premio a los pobres, huérfanos y delincuentes; así, las escuelas industriales fueron consideradas, en estos años, como centros de reeducación. Léase Aline Helg .op.cit Pag.129

<sup>95</sup> HELG, Aline. "La Educación en Colombia, 1958-1980". En N. H. C. Vol. IV. Planeta, 1989.

<sup>96</sup> DURKHEIM, Emile. Educación y Sociología. Bogotá. Editorial Babel-Drexel. 1982; PARSONS, Talcott. Ensayos de Teoría Sociológica. Buenos Aires. ED. Paidós, 1967; WEBER, Max. Economía y Sociedad. México. F.C.E. 1964.

*influida por la consideración de un "determinismo técnico", se desarrolló ( especialmente durante la década del cincuenta y del sesenta) una concepción según la cual el factor determinante de todo cambio social era la innovación tecnológica<sup>97</sup>.*

*En este sentido, el cambio técnico y el proceso de producción fueron considerados la variable independiente de la cual se derivaron aspectos como la estructura de la fuerza de trabajo, la organización empresarial, las formas de trabajo y las demandas de calificación. Este enfoque, sigue vigente en la llamada "Economía Educativa", y subyace a algunas políticas laborales y de formación, así como a algunos análisis sobre el mercado de trabajo, toda vez que establece la correspondencia unidimensional entre las formas de producción, los puestos de trabajo, los requerimientos de fuerza de trabajo y el sistema educativo<sup>98</sup>.*

*Las teorías sobre " capital humano", expresaron igualmente esta concepción y partieron de la consideración de una relación directa entre el desarrollo técnico y económico, la estructura ocupacional de las empresas y los requerimientos de mano de obra ; por ello, los cambios educativos se concibieron como respuesta a las demandas*

---

<sup>97</sup> Se entiende por "innovación tecnológica", la introducción en el mercado nacional de un nuevo producto, proceso de producción, materia prima o equipo productivo, desarrollado localmente o importado desde el exterior. Léase CHAPARRO, Fernando et al. *Ciencia y Tecnología en Colombia*. Bogotá. Escala ED. 1978

<sup>98</sup> WEISS de B., Anita. "Modernización Industrial...". op.cit. Pág. 130

*del sistema productivo. Sin embargo, nuevas investigaciones<sup>99</sup> plantearon una nueva perspectiva de análisis, que proponía la interdependencia e influencia mutua entre la técnica y la educación, entre la estructura ocupacional y el sistema educativo, destacando el hecho de que cada una de estas categorías mantiene sus características estructurales<sup>100</sup>. Como resultado de la imposición de la primera ecuación, el sistema educativo se organizó como una consecuencia de las demandas del sistema productivo y, a su vez, las empresas se adaptaron al tipo de mano de obra disponible en el mercado laboral, que cambia según las diversas etapas del desarrollo.*

*En Colombia, el crecimiento y la diversificación industrial y los cambios internos y externos de las empresas, plantearon nuevas exigencias de calificación de la mano de obra ; así, el Estado se vio obligado a jugar un papel más activo en la solución al problema de la calificación obrera, pues varias misiones habían insistido en la falta de personal calificado para afrontar las tareas del desarrollo, recalcando la necesidad de planificar la oferta y la posibilidad de superar el "subdesarrollo" y el desempleo mediante la extensión de la educación y la calificación <sup>101</sup>.*

---

<sup>99</sup> FERNANDEZ Enguita, Mariano. **Educación, Formación y Empleo**. España. Eudeba ED. 1990 ; SARRAMONA, Jaime et al. "Educación...". op.cit.; ARGUEDAS, Rafael. **Sistemas Institucionales y Características de la Formación Tecnológica en América Latina y el Mundo**. Bogotá. ACIET. 1983.

<sup>100</sup> SARRAMONA, Jaime. **Educación no Formal**. Barcelona (España). ED. Ariel. 1998.

<sup>101</sup> CHAPARRO, Fernando et al. "Ciencia y ...". op. Cit. Pág.75

### 2.1.1. EL SENA.

*En este contexto, el Gobierno de la Junta Militar creó en 1957 el Servicio Nacional de Aprendizaje (a través del Decreto 118 del 21 de Junio de 1957 y amplió su misión con el Decreto 164 del 6 de Agosto de 1957)<sup>102</sup>, a fin de racionalizar las diferentes formas de capacitación de la mano de obra existente hasta ese momento en el país, y de crear la posibilidad de realizar un aprendizaje que, al combinar la calificación en la escuela y la práctica en las empresas, habilitara de forma rápida a los trabajadores formados empíricamente.*

*La creación del SENA, se inscribió en un contexto histórico en el cual la intervención del Estado en el desarrollo fomentó la educación como factor estratégico ; la concepción según la cual la industria constituía el principal motor del desarrollo, obligó a planificar una oferta de mano de obra calificada, una vez definida la estructura de la mano de obra ocupada y las necesidades de calificación en varias profesiones y áreas, presentes en ese momento<sup>103</sup>.*

<sup>102</sup> LUCIO A., Ricardo. *Veinte Años del SENA en Colombia, 1957-1977*. Bogotá. ED. Presencia. 1978

<sup>103</sup> WEISS, Anita. "Modernización...". op. cit. Pág. 135.

*Adscrito al Ministerio de Trabajo, el inicio de las actividades del SENA se estableció en función de la elaboración de monografías ocupacionales, que presentaron un cuadro analítico de las operaciones y conocimientos necesarios e incluyeron una ordenación pedagógica de los contenidos de los programas de calificación que el servicio debía impartir. En la práctica, esto supuso que el SENA asumiera de manera pasiva la estructura ocupacional y tecnológica predominante en la industria y las características de las ocupaciones definidas por las empresas ; en este proceso primó la concepción de que el sistema educativo (en este caso el SENA) debía responder a las demandas de la estructura productiva<sup>104</sup>.*

*Por ello, en la definición de sus programas, el SENA diferenció dos grupos : la mano de obra joven, recién ingresada al mercado de trabajo y la mano de obra adulta, integrada al mercado laboral ; en este sentido, la distinción justificó las diferentes modalidades de capacitación, entre las cuales se destacaron : los Cursos de Aprendizaje orientados a formar la mano de obra requerida en 2 a 3 años, que combinaron la etapa lectiva o cursos con la etapa productiva o de práctica en las empresas, los Cursos de Habilitación dirigidos a desempleados y/o personas del sector informal y los Cursos de Complementación que calificaban un poco más a los trabajadores.*

---

<sup>104</sup> Ibid.



*Una encuesta realizada en 1958, evidenció que del personal vinculado al trabajo a nivel nacional cerca de 210.000 necesitaban complementar su formación, al tiempo que exigía la formación de más de 20.000 trabajadores adicionales. Esto significó para el SENA un estudio detallado de sus capacidades, de sus posibilidades de inversión y la definición de las prioridades en la prestación de sus servicios. Así se elaboró el primer Plan Quinquenal, para los años 1959-1963<sup>105</sup>, que planteó entre sus objetivos : el aumento de la productividad en los sectores agrícola, industrial y de servicios, la preparación de la mano de obra calificada necesaria para la instalación de nuevas industrias substitutoras de importaciones y la determinación de la cantidad de personas que el servicio formaría durante el quinquenio, en función de las necesidades de los sectores económicos.*

*Así, la estructura administrativa se organizó y, a partir de 1960, creó las Divisiones de Agricultura, Industria y Comercio de la Dirección Nacional, coordinadoras de las actividades en los tres sectores. Una serie de legislaciones emitidas por el Gobierno y complementadas con Acuerdos del Consejo e instrucciones de la Dirección Nacional, precisó y unificó los criterios de trabajo, dirigiendo su atención a impedir el crecimiento de la entidad sin planeación ni control. Sin embargo, un examen a los resultados*

---

<sup>105</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje. *El SENA y el Desarrollo de los Recursos Humanos de Colombia*. Bogotá. 1977.

*obtenidos al final del periodo comprobó que las metas propuestas en el primer Plan Quinquenal fueron demasiado optimistas para una entidad que empezaba a definir sus derroteros básicos, pues a pesar del vasto plan de construcción de centros fijos para la Formación Profesional, la realización de buena parte de las labores en instalaciones improvisadas supuso trastornos para el proceso de formación.*

*Entre 1964-1968, el SENNA dirigió su acción hacia la consolidación de lo hecho hasta ese momento y a la ampliación de sus actividades hacia sectores prioritarios cuyas necesidades no habían podido satisfacerse. Los motivos de este propósito aparecieron en 1961, cuando el SENNA justificó la solicitud de un Segundo Convenio de Asistencia Técnica del Fondo Especial de las Naciones Unidas<sup>106</sup>, a partir de la necesidad de resolver los problemas técnico-administrativos regionales y nacionales de la entidad, de asesoramiento de los responsables de la formación con sistemas de control en los Centros y en las Empresas. Este convenio comenzó a funcionar en 1964, con objetivos específicos como la consolidación de los servicios centrales de planificación, finanzas, administración, orientación y selección de profesionales y supervisión técnica de la formación, la optimización de los servicio encargados de la preparación del material y*

---

<sup>106</sup> El primero había sido firmado en 1960 con esta misma institución y, ejecutado por la OIT, tuvo como objetivo fundamental asesorar en la creación y diseño metodológico y organizativo de un Centro Nacional de Formación de Instructores.

*el personal docente orientados hacia los sectores agrícola e industrial, con el fin de preparar la mano de obra requerida por dichos sectores.*

*Para hacer más extensiva la labor desarrollada en el campo, el SENA firmó una serie de Convenios de Asistencia en Formación Profesional y de colaboración mutua con entidades orientadas hacia el desarrollo del sector agrícola colombiano : la Federación de Cafeteros (1965), el Ministerio de Justicia (1967), el Instituto Colombiano Agropecuario ( 1967), la Fundación Antonio Puerto de Boyacá (1966), el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (1965), las Fuerzas Militares (1965), la Caja Agraria (1963-1968) y el Instituto Nacional de Fomento Tabacalero (1968). Como resultado de este impulso, tuvo lugar un continuo crecimiento en la participación porcentual del sector sobre el total de alumnos-trabajadores vinculados al SENA (ver cuadro 4).*

*Cuadro 4. Porcentaje de alumnos pertenecientes al sector agropecuario sobre el total egresados del SENA, 1964-1968<sup>107</sup>.*

<i>AÑOS</i>	<i>TODOS LOS MODOS DE FORMACION</i>	<i>APRENDIZAJE</i>
<i>1964</i>	<i>16.9</i>	<i>5</i>
<i>1965</i>	<i>20.1</i>	<i>3</i>

<sup>107</sup> Tomado del libro *Veinte Años del SENA en Colombia, 1957-1977*. op.cit. Pág. 175.

1966	24.7	4
1967	25.5	5
1968	40.5	3

*Sin embargo, este porcentaje era muy bajo para el aprendizaje, pues la precocidad con que se vinculaban al trabajo los adolescentes del campo y la continua migración a la ciudad del personal mejor dotado, hizo difícil el desarrollo de una nueva metodología específica para la formación en centros fijos dirigida al sector agropecuario. Estas dificultades obligaron al SENA a buscar alternativas a la formación profesional para el sector primario, como por ejemplo el desplazamiento de instructores y equipos de trabajo por veredas y pueblos impartiendo formación profesional en los sitios de labor de acuerdo con las necesidades concretas.*

*Una de las tareas fundamentales del gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), fue la modernización de la administración pública, mediante una serie de normas y leyes dictadas en 1968 ( conocidas comúnmente con el nombre de Reforma Administrativa), cuya pretensión fue hacer más eficaces y funcionales las diversas ramas de la Administración Nacional, coordinando y jerarquizando sus actividades en función de la presencia del Departamento Nacional de Planeación (mecanismo regulador y planificador del conjunto de acciones). Es en este contexto, en el que se*

*enmarcó la reestructuración del SENA en el periodo que comprende los años 1969-1973.*

*Después de la aprobación de los Decretos 1050 y 3130 de 1968<sup>108</sup>, se emitió el Decreto 3123 de Diciembre 26 de 1968 que reorganizó al SENA, definiéndole su carácter de Establecimiento Público al colocarlo dentro de una categoría de la administración nacional claramente delineada por la Reforma Administrativa. En este Decreto se especificaron los objetivos, la dirección y la administración, la financiación, el control y la asistencia técnica que a partir de entonces serán las directrices de la entidad. Esto supuso para el SENA una relación más estrecha con el Gobierno Nacional y, por tanto, con sus planes y programas, así como una unificación de la entidad misma a fin de convertirla en un instrumento más eficaz al servicio de las políticas sociales del Gobierno.*

*En Junio de 1969, a través del Acuerdo 4, el Consejo Nacional adoptó los nuevos estatutos de la entidad aprobados por el Gobierno con el Decreto 1847. Así, una serie*

---

<sup>108</sup> El Decreto 1050 de 5 de julio de 1968, dictó las normas para la organización de las dependencias de la administración nacional, clasificándolos en dos categorías : a la primera, pertenecieron la Presidencia, los Ministerios y Departamentos Administrativos y a la segunda, las Superintendencias y Establecimientos Públicos. Por su parte, el Decreto 3130 de 26 de Diciembre de 1968, definió los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta como Entidades Descentralizadas, que al control y orientación por parte del Gobierno, contraponían la autonomía financiera y administrativa. Ricardo Lucio. "El SENA..." .op.cit Pág.221

*de normas y definiciones internas complementaron la reestructuración del SENA, y en 1970 quedó establecido que los expertos de las misiones de cooperación técnica rindieran informes trimestrales al SENA ; a su vez se coordinaron los trámites de asistencia técnica con el Departamento Nacional de Planeación, se crearon comités técnicos asesores para los centros y programas, se perfeccionaron los mecanismos presupuestal y contable de la entidad y, finalmente, se reglamentó más específicamente el aprendizaje.*

*Para lograr esto último, el Ministerio de Trabajo aprobó en 1969 una lista de oficios motivo de aprendizaje (que se actualiza periódicamente, tanto en la definición de los oficios como en la duración de su aprendizaje). El acuerdo 66 de 1972 modificó el Acuerdo 4 al definir de una manera más explícita la Formación Profesional, reduciendo a cinco (5) los modos de formación, con objetivos y características más precisas.*

*1970 representó un año difícil para la sociedad colombiana, especialmente, para el Gobierno Nacional, pues fue el clímax de una crisis de descontento agravada por el fenómeno del desempleo y el alza en el costo de vida. Las elecciones de ese año, fueron una voz de alerta para un Gobierno que logró subir sin el apoyo de la mayoría absoluta*

*de los sufragantes y en medio de un alto porcentaje de abstención. Tanto el gobierno entrante como el saliente se vieron obligados a realizar amplios programas de control y asistencia social con el deseo de ganar el apoyo para su gestión de vastos sectores de las clases marginadas. El lema que empleará el nuevo gobierno para divulgar su labor será el de "Frente Social. Objetivo : el pueblo"<sup>109</sup>.*

*Dentro de estas circunstancias políticas, correspondió al SENNA jugar un papel importante como encargado de cumplir la política social del Gobierno en el ámbito de la Formación Profesional de los recursos humanos del país según la legislación de 1968 (Decreto 3123). Por ello, se inició oficialmente un ambicioso plan de capacitación para desempleados y subempleados de las áreas urbanas, tomando como punto de partida aquellos sitios donde el descontento popular era mayor.*

*Así nacieron los Programas de Promoción Profesional Popular Urbana (PPP-U), asignados a la industria, y los Programas de Promoción Profesional Popular Rural*

---

<sup>109</sup> Nos referimos a las administraciones de C. Lleras P. y Misael Pastrana B. Durante estos años el sector industrial dominó totalmente la política económica ; en este sentido, el problema agrario apareció en la escena como el reverso dramático de la preocupación fundamental : la insuficiencia en la creación de empleo urbano. Así, en lugar de ver el desempleo como la manifestación más aguda de la incapacidad del Modelo Sustitutivo, se reconoció en la agricultura en trance de modernizarse, expulsadora de campesinos, la causa primera del problema. Vistas así las cosas, las soluciones se encaminaron a elevar la producción agraria, a mejorar su eficiencia, a dotar de recursos el campo ; dado que estos problemas no impedian la producción industrial, solo era necesario modificar la estructura de la propiedad en el campo para lograr la retención campesina e impedir los problemas sociales que generaba una oferta laboral urbana en rápido crecimiento. El Reformismo Agrario, se constituyó en la primera y única política agraria del Frente Nacional.

*(PPPR), con antecedentes en los cursos móviles organizados con el sector agropecuario desde años atrás, recibieron un impulso importante en esta fecha.*

*Durante el segundo semestre de 1970 y el primero de 1971, los programas se iniciaron de manera desorganizada, pues el SENEA no contaba con las estructuras ni con el personal adecuados para iniciar una acción de tal envergadura. Esto hizo necesaria la evaluación y redefinición de los objetivos, la metodología a emplear y la población objeto de los programas; esta experiencia, le sirvió al SENEA, para sentar las bases de una futura acción más organizada con el sector informal y asumir de manera mas decidida su papel en la redistribución de recursos y oportunidades, indicado en la Legislación de 1968, al tiempo que adecuó las estructuras administrativas, metodológicas y de recursos humanos para hacer más eficiente su labor con el sector informal.*

*Los años de 1975-1976 representaron un trabajo intensivo y sistemático, a todos los niveles del SENEA, consistente en la auto evaluación critica de la entidad y de los objetivos logrados con el Plan Quinquenal 1970-1975 ; simultáneamente, se realizó un diagnostico de la realidad nacional definiéndose las prioridades de la acción, en consecuencia el trabajo configuró un conjunto de tareas y políticas que mostró una*



*nueva faceta del servicio abriendo nuevas perspectivas y matices en el cumplimiento de su tarea de formación profesional. Las políticas y acciones parciales se desarrollaron a partir del cambio de administración<sup>110</sup>, y solo la reestructuración administrativa nacional y regional y la publicación de "El SENA y el Desarrollo de los Recursos Humanos en Colombia", (en 1977) evidenció la proyección del conjunto del "nuevo SENA".*

*Este documento se constituyó en un estudio estructurado y extenso del papel que se propuso desempeñar el SENA en el país; así, su punto de partida lo conformaron: las posibilidades demográficas y socio-económicas del país, el desarrollo de la oferta y demanda de mano de obra y la evaluación y análisis de la entidad misma. Estos fundamentos permitieron estructurar un conjunto orgánico de mecanismos y políticas de la entidad, establecido en función de la realidad colombiana. Dado el crecimiento sostenido de los sectores modernos de la economía (la industria manufacturera, la agricultura industrial y los sectores especializados del comercio y los servicios) y la poca capacidad de los sectores modernos para asimilar toda la oferta de mano de obra producida anualmente, correspondió al SENA dirigir su atención a los sectores de la fuerza de trabajo ubicados por fuera del sector formal.*

---

<sup>110</sup> En 1974, se releva la Dirección General. El recién posesionado Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen (1974-1978), designó a Eduardo Gaitán Durán para el cargo, en reemplazo de Rodolfo Martínez Tono, quien lo venía ejerciendo desde la fundación de la entidad en 1957.

*En este sentido, los criterios fundamentales para la acción fueron : el énfasis en unas políticas enmarcadas dentro de un propósito nacional de desarrollo, expresado en los planes económicos y sociales del Gobierno Nacional ; el aumento de la cobertura de los servicios, orientado a las necesidades de los sectores modernos de la economía y de los sectores afectados por la economía tradicional y no formal ; la modernización y calificación administrativa, tecnológica y metodológica de la acción del SENA, para que el crecimiento no implicara una pérdida de la calidad en la Formación Profesional y, por último , la pretensión de integrar los servicios prestados (algo dispersos) por el SENA por sectores económicos o, bien, por áreas geográficas ; esta acción derivó en la conformación de unidades operativas en las regionales.*

## *2.2. EL SENA Y EL PAÍS.*

*Pocos debates en la sociología y en la economía han resultado tan inconcluyentes, como el que se refiere a la cualificación del trabajo, definida esta como el conjunto de capacidades, destrezas, saberes y actitudes necesarias para el buen desempeño de una labor. Sin embargo, las características de la demanda de trabajo se ven afectados por factores diversos que escapan a la voluntad y al conocimiento de los trabajadores, de*

*los empleados y de las autoridades políticas ; así, gran parte de los factores que determinan los cambios en las cualificaciones pueden agruparse en tres grandes campos : el de la innovación tecnológica, el de las formas de organización del trabajo y el de los cambios en las condiciones del mercado de trabajo<sup>111</sup>.*

*Es difícil sintetizar, en pocas líneas, la manera como el SENNA consolidó su posición frente a la realidad laboral nacional cambiante por influencia de los factores enumerados. El crecimiento de los sectores modernos de la economía hizo insuficientes los esfuerzos de la década del cincuenta para planificar y capacitar la mano de obra entonces requerida. La organización científica del trabajo y la formación de la mano de obra necesarias para el crecimiento económico, permitieron que con el transcurrir del tiempo el SENNA se fortaleciera como entidad y desglosara en quehaceres diferentes la formación profesional , toda vez que con el paso del tiempo las necesidades se especificaron. Por ello, a la capacitación para la industria se sumó la preparación para las actividades desarrolladas en el comercio y los servicios y, después de algunos años, se abordó sistemáticamente el sector agropecuario. La década del sesenta mostró, entonces, una entidad que proyectó su imagen ante la realidad nacional, por medio de*

---

<sup>111</sup> Las formas de organización del trabajo, no están determinadas de manera simple por los cambios tecnológicos; los cambios en las condiciones de trabajo derivan, en parte, de los cambios más generales en el trabajo, en el mercado de bienes y servicios y en las políticas económicas y de empleo. Léase FERNÁNDEZ Enguita, Mariano. **Educación, Formación y Empleo**. España. Eudema ED. 1990. Pág. 67

*la heterogeneidad de tareas que debieron responder a la heterogeneidad del papel que le fue asignado históricamente al Servicio Nacional de Aprendizaje.*

*Los años sesenta, supusieron cambios desde el momento mismo en que surgieron nuevas inquietudes y se asumieron nuevas funciones. Como antecedente legal se operó una redefinición de la entidad y un replanteamiento de sus objetivos ; debido a ello, el SENA se "oficializó" y el concepto de Formación Profesional se amplió para cubrir nuevos frentes de trabajo, situación que hizo necesaria la planeación cuidadosa de las actividades.*

*La capacitación sistemática de la mano de obra, continuó incrementándose a partir de la especificación de la empresa como objetivo de la acción, de la destinación de recursos para la atención de los sectores informales y de la incursión en el campo del desarrollo tecnológico ; todas estas realidades, hicieron necesaria la modernización técnica y operativa de la entidad, toda vez que la situación socio-económica del país exigió la optimización en el uso de los nuevos recursos, del patrimonio y de la experiencia acumulada durante esos veinte años.*

*Con esto como precedente, el crecimiento de la cobertura del SENA (primero, en función de las principales ramas de la actividad económica y, luego, de las regiones geográficas) no se hizo esperar ; en este sentido, su realización práctica estuvo condicionada por la disponibilidad de generación de aportes en cada una de las regiones y por la capacidad redistributiva del SENA como ente nacional<sup>112</sup>. Dos décadas de continuo crecimiento configuraron una entidad sólida, cuyas posibilidades de acción superaron las expectativas iniciales, pues se logró cubrir casi todo el territorio nacional y se estructuraron mecanismos de acción en una serie de puntos importantes para el desarrollo nacional. El país significó para el SENA, el hombre concretado como clase trabajadora circunscrito a los parámetros de la productividad nacional. Fue dentro de este esquema, que el concepto de Formación Profesional adquirió su verdadera dimensión.*

*Es un hecho corriente en las economías dependientes, como la colombiana , que el empleo crezca a un ritmo mucho menor que el crecimiento económico integral, especialmente en la gran industria y en los sectores modernos de la economía. En*

---

<sup>112</sup> En 1957, comienzan a funcionar seis regionales : Bogotá, Medellín, Cali, Santa Marta, Popayán y Manizales ; en 1958, se abrieron siete regionales : Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Bucaramanga, Boyacá y Pasto ; en 1961 inician operaciones Neiva y Montería ; en 1966 y 1967, la desmembración del antiguo departamento de Caldas dio origen a la creación de las Regionales de Pereira y Armenia, en los dos nuevos departamentos ; por último , la regional de Valledupar nace en 1977. Así mismo, entre 1960-1968 existe la regional del Chocó , que en 1969 es anexada a la regional Medellín, la regional del Meta (1963-1969) es anexada, también en 1969, a Bogotá.

*consecuencia, los beneficios del crecimiento económico se concentran en manos de unos pocos, sin que disminuyan significativamente las tasas de desempleo abierto o disfrazado ; así, grandes masas de la población viven con ingresos menores, sin acceso significativo al mercado de bienes de consumo. Como contrapartida esto significa un cuello de botella para el crecimiento industrial, toda vez que se limita la posibilidad de ampliar el mercado interno dado el escaso poder adquisitivo de vastos sectores de la población.*

*En su momento la única solución viable para este callejón sin salida, la constituyó la creación de mecanismos tendientes a aumentar la capacidad de consumo de estos grupos marginados de los sectores modernos de la economía, tarea que requirió el aumento de sus ingresos y, en última instancia, el aumento de su capacidad productiva al margen del sector moderno de la economía, incapaz de solucionar por si solo el problema del desempleo. De ahí derivó el interés , evidente durante estos años, por revitalizar, tecnificar y hacer competitivamente productivos los sectores informales y tradicionales de las economías de los países subdesarrollados y la política común a estos países , de inyectar paquetes de asistencia social, técnica y financiera a los grupos potencialmente productivos de la ciudad y del campo.*

*Cabe advertir, que esta política fue auspiciada y fomentada, en primera instancia, por las agencias internacionales de desarrollo interesadas en la ampliación de los mercados locales, a fin de asegurar una mayor rentabilidad a las inversiones de la gran industria multinacional.*

*En Colombia, esta tendencia se tradujo en la creación de dos tipos de programas que pretendieron dotar de infraestructura básica, asistencia técnica, capacitación, canales de mercadeo y demás, a la población de las zonas marginales urbanas y a los sectores tradicionales del campo<sup>113</sup>. Esta doble acción fue incluida dentro de la filosofía del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y formó parte del plan de desarrollo propuesto por el gobierno al país, "Para Cerrar la Brecha"; con estas políticas se pretendió integrar una serie de recursos financieros e institucionales, tanto del Estado como de entidades extranjeras, a fin de elevar el nivel de vida, la capacidad productiva, los ingresos y el consumo de bienes y servicios de los estratos más pobres de la población colombiana.*

*Lo anterior explica, por que el SENA entidad destinada originalmente a analizar y satisfacer las necesidades de calificación de mano de obra de los sectores modernos de la*

<sup>113</sup> Estos programas recibieron los nombres de "Centros de Desarrollo Vecinal" y de "Desarrollo Rural Integrado", respectivamente. Ver SENA. *Aprendizaje y Complementación para Oficios Semicualificados*. Bogotá. 1975.

*economía, decidió revitalizar, reorientar y refinciar las acciones destinadas a los sectores no modernos de la economía. Esta decisión se hizo explícita a partir de 1974, pues el nuevo director general Eduardo Gaitán Durán fue constante vocero en sus discursos y documentos oficiales de las políticas sociales del Gobierno. Sin embargo, la intención de popularizar la acción del SENA, a través de programas propios y de la integración de acciones conjuntas con otros organismos públicos, tuvo sus antecedentes en la Legislación de 1968, que oficializó formalmente al SENA ; la ANDI, agremiación que representa los intereses de importantes sectores de la moderna industria y que otrora proclamaba la "privatización" de la entidad, reconoció en su XXVII Asamblea, en 1971, el nuevo papel del Servicio Nacional de Aprendizaje : "a la Empresa Privada, corresponde la capacitación directa y efectiva en el trabajo ; al SENA, como organismo público, le corresponde atender los aspectos elementales y masivos del problema de la capacitación popular, que se manifiesta en la impreparacion y el desempleo<sup>114</sup>.*

*Aun así, uno de los problemas más serios que ha enfrentado continuamente el SENA en su trabajo, ha sido la caracterización conceptual de la población objeto de los programas, dentro de los marcos económicos-sociales del país. Los documentos*

---

<sup>114</sup> SENA. El SENA y el Desarrollo de los Recursos Humanos de Colombia. Bogotá. 1977.



*producidos por el SENA, no brindan claridad al respecto, pues desde la perspectiva de los sectores económicos se habla indistintamente de sector "tradicional", "marginal" e "informal", al tiempo que se alude a las empresas según su tamaño (grandes, medianas y pequeñas) e indirectamente se presume sin mayor precisión conceptual que las grandes y medianas pertenecen a la economía moderna, mientras las pequeñas son de economía tradicional. A mediados de la década de los sesenta, la División de Desarrollo Social de la Dirección General, editó un documento en el que, al menos para los programas urbanos, se procuró unificar criterios en función de la caracterización de los distintos sectores de la población objeto de los programas.*

*Merced a esta caracterización, fueron consideradas como actividades económicas "productivas", aquellas que se ocupaban de la elaboración de objetos materiales y como "no productivas", las que se ocuparon de la prestación de servicios. Estos dos tipos de actividades permitieron, a los directivos de la entidad, especificar los grandes sectores de la economía como Sectores Modernos (vinculados a la economía capitalista moderna; con una tecnificación más adecuada; compatibles con el mercado, división del trabajo, empleo sistemático de maquinaria y mano de obra asalariada), al interior de los cuales, las actividades productivas se han agrupado en los llamados Sector Primario y Secundario.*

*La otra caracterización fue la de Sectores No Modernos o Terciarios que, a su vez agrupados en el sector informal, están integrados por el Sector Tradicional ( producción artesanal) y el Sector Marginal ( servicios personales, ventas callejeras, etc.) y caracterizados por que las personas "ocupadas" en ellos registran niveles de ingresos muy bajos. Paralelo a estos sectores, subsiste la gran masa de los desempleados, quienes a su vez son categorizados en dos grupos : el Friccional, compuesto por el conjunto de desempleados que giran alrededor del Sector Moderno como producto de las oscilaciones de este ; y el Residual, integrado por los desempleados del gran conjunto del Sector Informal que están absolutamente cesantes<sup>115</sup>.*

*Esta caracterización, si bien fue muy esquemática, permitió al SENA racionalizar su acción con el Sector Informal a partir de la especificación de los recursos que se debían destinar a cada sector y de la definición de prioridades de su acción. En la definición de las políticas con el Sector Informal, el SENA se hizo cada vez más consciente de su papel en la gestión de las políticas sociales del Gobierno ; así, el objetivo fundamental de su acción con el sector, lo constituyó el interés de elevar el nivel de vida de los grupos humanos involucrados, a partir del mejoramiento en la productividad del*

---

<sup>115</sup> SENA. Políticas de Programas Móviles. Dirección General. Oficina de Planeación. Bogotá. 1975. Pág. 103

*ejercicio de oficios semicalificados y/o del bienestar adicional producido por actividades destinadas al autoconsumo.*

### *CAP. III. EL SENA Y EL SECTOR MODERNO DE LA ECONOMÍA.*

*Las actividades desarrolladas por el SENA dentro del Sector Moderno o Formal de la economía, cobijaron tres áreas principalmente : el de la capacitación de la mano de obra requerida por las empresas del sector, el del desarrollo tecnológico o avance técnico en sus formas de producción y el de la asesoría empresarial para mejorar la organización de la firma en sus distintas áreas. Las tareas de desarrollo tecnológico y asesoría empresarial serán examinadas más adelante, ahora solo nos referiremos los programas de capacitación que constituyen la médula del servicio.*

#### *3.1. EL SENA Y LA FORMACIÓN TÉCNICA*

*Como su nombre lo indica, el Servicio Nacional de Aprendizaje es ante todo una agencia educativa, y como tal ni su acción ni su evaluación pueden sustraerse a la controversia, compleja e imprecisa, que genera el debate acerca de las relaciones vigentes o deseables entre educación y sociedad. Sin embargo, de este debate aun sin zanjar, emergen algunas conclusiones para la comprensión de la actividad del SENA.*

*Dentro de la perspectiva que orienta la acción del SENA en el sector formal, la educación fue concebida como el principal mecanismo para "elevar los talentos, las*

*destrezas y los conocimientos directamente aplicados o aplicables a la producción de bienes y servicios*"<sup>116</sup> ; tras notar la insuficiencia de los factores de producción tradicionalmente medidos (recursos naturales, capital y trabajo) para explicar el crecimiento histórico del producto total en diversos países, el "residuo" fue imputado a las inversiones de contenido educacional, los variados estudios en este enfoque "macroeconómico" concluyeron que la educación acelera notablemente el desarrollo y que su rendimiento excede con mucho sus costos globales<sup>117</sup>.

*Sin embargo, tal línea de análisis cayó en desuso, en el momento en que se evidenciaron sus deficiencias metodológicas, pues no es fácil determinar que tipo de educación resulta más productiva ni, por lo mismo, comparar sus rentabilidades; y, puesto, que educarse es a la vez un acto de inversión y de consumo, la expansión de la escolaridad puede ser resultado y no solo causa del crecimiento económico.*

*Es evidente, el interés de las autoridades gubernamentales e incluso de los investigadores, por analizar las realidades de los sistemas educativos de los países y destacar la importancia de la inversión en la educación como motor imprescindible del*

---

<sup>116</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje. *Tecnología Educativa : Normas*. Bogotá. SENA. Dirección General. 1986. Pág. 82

<sup>117</sup> Organización Económica de Cooperación para el Desarrollo (OECD). *El Factor Residual y el Crecimiento Económico*. OECD. 1964. Pág. 27

*crecimiento económico ; pues, la estrechez del vínculo entre la educación y algunos aspectos económicos en una sociedad, hace necesario enfocar el análisis a partir de su potencialidad de efectos en el desarrollo, no solo con carácter económico, sino también social<sup>118</sup>. La relación entre la educación y la economía es más compleja, que la simple causalidad con el crecimiento económico ; así, el cuestionamiento sobre la incidencia de la educación en la elevación de los ingresos, del crecimiento sobre los niveles de educación o sobre la existencia de un vínculo de complementariedad entre estas variables, hacen necesario un estudio mas profundo del tema.*

*Por ello, la importancia del capital humano dentro del aparato productivo y su vinculación a los, cada vez más, vertiginosos avances de la tecnología, hicieron de la asignación eficiente de los recursos destinados a la educación una determinante para el desarrollo económico. Estas preocupaciones no deben ser omitidas por los planificadores del aparato educativo, toda vez que la precariedad de los sistemas educativos incide en el atraso económico y socio-cultural de cualquier sociedad.*

*Desde el momento en que fue creado (1957) hasta 1977, y sobre una población activa en el orden de los 7.5 millones de personas, los diversos programas de capacitación del*

---

<sup>118</sup> Léase BÁEZ Ramírez, Javier y Gustavo Duncan Cruz. "Características y Problemas en la Educación Básica y Media en la Costa Caribe". En H. Calvo y A. Meisel (EDS.) *El Rezago de la Costa Caribe Colombiana*. Banrepublica. FUNDESARROLLO. UNINORTE. UJTL. 1999. Pág. 110.

*SENA* cobijaron alrededor de 1.5 millones de trabajadores, correspondientes a un 20% de la actual fuerza de trabajo presente durante ese periodo. Las estadísticas disponibles, aunque expuestas a la crítica de “inflar” sustantivamente el volumen de las matriculas por utilizar como unidad de cuenta el concepto Alumno-Curso, dicen que los “estudiantes en formación” pasaron de ser 37.000 en 1965 a 281.000 en 1975 y a 786.000 en 1978 ; según esto, el servicio estaría capacitando durante el año en curso a casi el 10% de los trabajadores colombianos, y la matrícula se habría expandido a tasas anuales del 40% entre 1965-1970, del 7% entre 1970 y 1975 y del 20% a partir de entonces<sup>119</sup>.

El vertiginoso ritmo de aumento en las actividades de capacitación del *SENA*, entre 1957-1977, obedeció en orden importancia al énfasis creciente sobre los modos de formación de menor intensidad (habilitación, complementación, especialización)<sup>120</sup>, a la introducción de programas en algún grado “desescolarizados”, y a la apertura de nuevos cupos para aprendizaje y promoción. En 1965, los modos menos intensivos de formación agrupaban al 62% de los estudiantes ; en 1970 al 65% , en 1975 al 91% y en 1978 al 96%.. A partir de 1972, pero sobre todo después de 1975, las

<sup>119</sup> LUCIO, Ricardo. “Veinte años...”. opcit. Pág.206

<sup>120</sup> El *SENA* al concentrar sus esfuerzos sobre el aprendizaje, ofreció una educación muy benéfica para la nueva mano de obra que se incorporaba al sector formal de la economía. Así, surgieron estos modos de formación.

*metodologías de educación desescolarizada, multiplicadoras del número de alumnos, cobraron importancia dentro del servicio ; finalmente, la cantidad de aprendices y estudiantes de "promoción" pasó de 7.000 a 23.000 entre 1965-1970, a 36.000 en 1975 y a 33.000 en 1978<sup>121</sup>.*

*Por lo demás, tal explosión de cobertura no pareció posible sin que se haya visto comprometida, en su momento, la calidad de la instrucción. Sin embargo, sea cuales fueren las reservas con que deban acogerse las estadísticas sobre la capacitación y las deficiencias del servicio al impartir la misma, no es aventurado afirmar que el SENA ha representado el principal instrumento para la preparación de los "cuadros" de obreros calificados y de algunos tramos de empleados de mediana calificación dentro del país y, en consecuencia, de la ciudad.*

*Más aun, durante el periodo en cuestión la acción capacitadora del SENA se cumplió, básicamente, sobre los alumnos ya vinculados al mercado de trabajo ; en este sentido, si se exceptúan los aprendices adolescentes no patrocinados y la mayoría de los estudiantes en promoción, puede en efecto decirse que todos los educandos del SENA*

---

<sup>121</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje. El SENA en Cifras : Análisis de la Cobertura. Bogotá. SENA. 1986. Pág.93



cumplieron alguna función laboral, en calidad de ocupados o desempleados, dentro del concierto de la economía nacional. (ver cuadros 5 y 6)

*Cuadro 5. Distribución Porcentual de los Trabajadores por Categorías Ocupacionales, 1951-1978.*

<i>OCUPACIONES</i>	<i>1951</i>	<i>1964</i>	<i>1978</i>
<i>Profesionales, Técnicos y Afines</i>	<i>2.3</i>	<i>3.9</i>	<i>5.3</i>
<i>Gerentes, Administradores</i>	<i>5.7</i>	<i>2.6</i>	<i>0.8</i>
<i>Empleados de Oficina</i>	<i>2.4</i>	<i>4.6</i>	<i>6.9</i>
<i>Vendedores-afines</i>	<i>1.7</i>	<i>5.6</i>	<i>8.7</i>
<i>Agricultores, Ganaderos</i>	<i>53.1</i>	<i>47.3</i>	<i>31.3</i>
<i>Conductores</i>	<i>2.0</i>	<i>3.0</i>	<i>4.1</i>
<i>Mineros, Canteros, etc.</i>	<i>1.3</i>	<i>0.8</i>	<i>31.3</i>
<i>Artisanos-Operarios</i>	<i>15.1</i>	<i>13.1</i>	<i>12.0</i>
<i>Obreros-Jornaleros</i>	<i>2.0</i>	<i>4.3</i>	<i>3.1</i>
<i>Servicios Personales</i>	<i>10.6</i>	<i>12.0</i>	<i>11.7</i>

*Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.*

*Cuadro 6. Actividades Económicas Concretas en las que el SENA desplegó su Actividad y su Distribución Geográfica, 1957-1977<sup>122</sup>.*

<i>REGIONAL</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>CENTROS DE APOYO</i>	<i>ACTIVIDADES ATENDIDAS</i>
<i>BOGOTÁ</i>	<i>Metalmecánica</i>	<i>Metalmecánica y Fundición</i>	<i>Metalmecánica, mecánica Automotriz, Confección, Calzado, Relojería, Fundición.</i>
	<i>Industrial</i>	<i>Técnicos Industriales, Electricidad, Electrónica y Artes Graficas</i>	<i>Metalmecánica especializada, Química, Artes Graficas, Electricidad y Electrónica.</i>
	<i>Desarrollo Social y Urbano</i>	<i>Construcción</i>	<i>Construcción, Sector Informal y Urbano</i>
	<i>Comercio</i>	<i>Centro Comercial Chapinero</i>	<i>Contabilidad, Secretariado, Ventas, Banca, administración</i>
	<i>Servicios</i>	<i>Hotelería, Servicios Hospitalarios</i>	<i>Hotelería, Turismo, Alimentación, Salud.</i>
	<i>Desarrollo Agroindustrial</i>	<i>Centro Agropecuario de la Sabana.</i>	<i>Productos Lácteos, Ganadería, Agricultura, Sector Informal Rural</i>
<i>CARTAGENA</i>	<i>Industrial y Comercial</i>	<i>Industrial, comercial</i>	<i>Metalmecánica. Náutica, Comercio, Banca, Hotelería,</i>

<sup>122</sup> En el caso concreto solo reproduciremos los ejemplos de Bogotá, por ser la primera regional fundada y de Cartagena, por constituir nuestro objeto de estudio. Para observar el cuadro completo, léase LUCIO, Ricardo. "Veinte Años ..." op.cit. Pág.68-71.

			Turismo, Salud
	Desarrollo Comunitario		Varios, Sector Informal Rural y Urbano.

Fuente : *Veinte Años del SENA en Colombia, 1957-1977.*

Además otra manera, indirecta pero significativa, de apreciar la contribución del SENA a la formación de los núcleos calificados de la clase trabajadora, consiste en señalar la pronunciada modificación de la estructura ocupacional durante las décadas en estudio. Así, entre 1951 y 1978 las categorías ocupacionales cuya participación porcentual en el empleo aumentó más notablemente fueron en su orden : la de vendedores, empleados de oficina, profesionales, técnicos conductores y trabajadores de los servicios ; y los grupos con disminución más marcada fueron los de gerentes y directivos, mineros, agricultores y artesanos y operarios (cuadro 5).

Estos fenómenos, que esencialmente reflejaron la "natural" pérdida de importancia de las actividades agropecuarias y mineras a medida que creció el ingreso nacional<sup>123</sup>, muestran también cierta tendencia a la consolidación de los mandos medios (empleados de oficina, profesionales, técnicos...) y al desarrollo de núcleos "marginados" urbanos en el Sector Terciario (vendedores, trabajadores de los servicios.)

<sup>123</sup> KUNETZ, Samuel. *Crecimiento Económico Moderno*. Madrid (España). Aguilar ED. 1974

*De otra parte, como se observará en la sección acerca del Sector Informal, parece claro que las actividades económicas más modernas estuvieron en condiciones de ocupar nueva mano de obra ; de este modo, los esfuerzos del SENA dirigidos a capacitar trabajadores del subsector "marginal" para su eventual ocupación dentro del sector formal, tuvieron algún éxito al engrosar las filas de las clases trabajadoras modernas. En síntesis, los programas de capacitación contribuyeron sustantivamente a elevar el ingreso de gran número de trabajadores, a estimular su movilidad ascendente, ocupacional y social y a consolidar los núcleos "intermedios" de las clases trabajadoras.*

*Es válido señalar que, para el desarrollo integral de la "Clase Obrera" se precisan su "maduración objetiva" y su "maduración política" o, en los términos de Marx, su ser "clase en si" y "clase para si". En ese sentido, la madurez política alude a la conciencia y la acción de clase ; la madurez objetiva corresponde, entonces, a la aparición del obrero profesional.*

*En el análisis de Danilevich<sup>124</sup>, el proceso de madurez objetiva de la clase obrera requiere de la presencia de seis elementos generales y diferenciables, a saber : la constitución de cuadros obreros permanentes, mas o menos estables y numerosos, de*

---

<sup>124</sup> DANILEVICH, Igor. *Metodología Leninista para la Investigación de la Madurez de la Clase Obrera*. Estudios Marxistas 8. Bogota. Colombia Nueva. 1974. Pág.77

*personas que a lo largo de su vida estén ligadas a la producción fabril, de manera que el proletariado industrial se distinga nítidamente de la restante masa de trabajadores ; la ausencia de propiedad sobre los medios de producción por parte del trabajador ; el amplio predominio de la remuneración en dinero sobre las formas de retribución en especies ; la clara división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual ; la asimilación de las normas, reglamentos y "disciplina industrial" que implica la producción a gran escala y, por último , la formación de una "cultura técnica" que, al incluir los elementos cognoscitivos y sociales necesarios, defina el papel y el status del trabajador calificado.*

*La comparación de los requisitos mencionados con la filosofía y la práctica del SENA en sus actividades de capacitación para el sector moderno de la economía, pone de presente la contribución directa del servicio con la conformación objetiva de una clase obrera. No obstante, dicha conformación no dependió en modo exclusivo de la orientación de las agencias educativas, pues estas entidades reforzaron y complementaron las tendencias "estructurales" que, en la esfera de la producción, gestaron un proletariado "moderno". En ese orden de ideas, el SENA cumplió, por excelencia entre los sistemas educacionales de Colombia, tal papel de refuerzo y complementación objetivos de la clase obrera, especialmente al crear y difundir la*

*“cultura técnica”, al especificar para labores “manuales” complejas u oficios “intelectuales” a los mandos medios, al inculcar la “disciplina industrial” a sus trabajadores-alumnos y al contribuir con el proceso de diferenciación del proletariado moderno.*

### *3.2. EL SENA : LA EMPRESA Y EL SECTOR INFORMAL.*

*Las relaciones del SENA con la empresa tocaron dos niveles distintos, a su vez vinculados : el de la firma individual y el del conjunto de empresas especializadas en una rama o sector de actividad. El primer tipo de relaciones cobijó , de un lado, la calificación de mano de obra, el desarrollo tecnológico y la asesoría proporcionadas por el SENA y, de otro lado, los aportes de la firma al servicio y el “patrocinio” de algunos aprendices. El segundo nivel de las relaciones SENA-Empresa, analizó las transferencias de recursos entre firmas o entre ramas de producción, toda vez que fue necesario distinguir entre la acción de enviar y/o patrocinar aprendices y la acción de contratar aprendices egresados, patrocinados por la misma empresa, o bien por un empleador diferente<sup>125</sup> .*

<sup>125</sup> El Decreto 2838 de Diciembre 14 de 1960, reglamentó el Artículo 8 de la Ley 188 de 1959, “Artículo 1 : Los empleadores de todas las actividades, con capital de \$100.000 o superior o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a veinte (20), deberán contratar como aprendices para los oficios que requieran formación profesional metódica y completa, un número de trabajadores que en ningún caso podrá ser superior al 5% del total de ocupados. El SENA de acuerdo con las disponibilidades de formación

*Aunque patrocinar el aprendiz no constituyó, igual en el presente, una inversión lucrativa para el empleador individual, difícilmente podría ser puesta en tela de juicio la rentabilidad de contratar trabajadores egresados del SENA o, en general, mano de obra calificada : en ausencia de ella, muchas actividades de producción serían simplemente imposibles, el progreso técnico se vería seriamente limitado y difícilmente se lograría cualquier aumento en la productividad de la firma. Más aun, como muestra el Cuadro 7, la mayoría de los empresarios prefiere contratar personal técnico preparado por el SENA que trabajadores calificados de otra procedencia.*

*Como bien observa Puryear<sup>126</sup> "... es posible que las empresas que deciden no patrocinar aprendices por cuenta propia y logran eludir el patrocinio obligatorio estén en el camino más racional desde el punto de vista económico : así, no tienen gastos directos y pueden contratar obreros capacitados por el SENA, ofreciéndoles remuneraciones comparables a las de sus patrones". Esta "racionalidad" económica, de la empresa que elude el patrocinio obligatorio y se limita a adquirir el "producto" que genera de continuo una agencia educativa como el SENA, demuestra la existencia de un proceso de transferencia de recursos de unas firmas a otras por intermedio del servicio.*

---

profesional existentes en el país teniendo en cuenta las necesidades de mano de obra calificada regulará las cuotas para cada empresa." El SENA. *Contrato de Aprendizaje*. Bogotá. 1976.

<sup>126</sup> PURYEAR, Joseph. *Sistemas Comparativos de Trayectoria Ocupacional en Colombia : El Servicio Nacional de Aprendizaje*. CINTERFOR. 1977.

*Cuadro 7. Preferencias del Empresario para el Enganche de Trabajadores Calificados por Rama de Actividades. (porcentajes)<sup>127</sup>*

<i>RAMA</i>	<i>No. de Respuestas</i>	<i>Prefiere SENA</i>	<i>Prefiere Otro</i>	<i>Le es indiferente</i>
<i>Alimentos</i>	20	80.0	5.0	15.0
<i>Confecciones</i>	18	72.2	11.1	16.7
<i>Madera</i>	4	100.0	-	-
<i>Papel</i>	6	50.0	16.7	33.3
<i>Químicos</i>	18	27.8	27.8	44.4
<i>Minerales no metálicos</i>	7	85.7	-	14.3
<i>Hierro</i>	2	100.0	-	-
<i>Metalmecánica</i>	14	78.6	7.1	14.3
<i>No Clasificados</i>	2	100.0	-	-
<i>TOTAL</i>	91	68.1	7.7	23.1

*En su propósito inaugural y en sus labores de 1957-1970, el Servicio Nacional de Aprendizaje se definió como un organismo de calificación de mano de obra orientado, en forma casi exclusiva, a la satisfacción de las demandas del sector más modernizado de la sociedad colombiana. Aun hoy, la procedencia de sus recursos, la composición de su Consejo Directivo o la naturaleza y vocación de su "capacidad instalada", podrían*

<sup>127</sup> Esta encuesta fue realizada por FEDESARROLLO en 1976, entre las principales empresas de las ciudades más importantes del país.



*ser invocados para poner en tela de juicio la conveniencia de que el servicio se ocupe del Sector Informal de la economía.*

*Para comprender la vinculación del SENA al Sector Informal, es preciso aludir brevemente a la dinámica ocupacional del país a partir del decenio de los cincuenta, a los sucesivos diagnósticos formulados a cerca de los Sectores Tradicional y Marginado, y a los correspondientes cambios de énfasis en la política económica.*

*Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta bien entrada la década del sesenta, el objetivo del pleno empleo no fue valorado como meta propia de la planeación económica; de manera mas o menos expresa, la ocupación total de la fuerza de trabajo fue esperada como subproducto automático del incremento en el producto nacional<sup>128</sup>. En consecuencia, la política se orientó ante todo a estimular las actividades más dinámicas desde la perspectiva del crecimiento del ingreso; y partiendo del supuesto de la homogeneidad del Estado y de la inexistencia de barreras "estructurales" entre distintos subsectores, se pretendió que las actividades más modernas "difundieran" sus pautas tecnológicas e incorporasen los estratos mas tradicionales al desarrollo*

---

<sup>128</sup> MARULANDA, O. "Apuntes para una Economía Política del Empleo". En H. Pereira (ED.) *Políticas del Empleo en América Latina*. Bogotá. Siglo XXI. 1975. Pág. 94

*economico<sup>129</sup>. Así, la orientación inicial del SENNA encajó totalmente dentro del diagnóstico y las estrategias dominantes para entonces.*

*Hacia la segunda mitad de la década de los sesenta, las creencias acerca del automatismo del empleo y de la homogeneidad del orden económico comenzaron a ser evaluadas, pues factores como el freno a los impulsos exportador e industrializador, resultantes de la baja en el precio externo del café después de 1954 y del agotamiento de la Etapa de Sustitución como motor de la industrialización; el aumento de la oferta de trabajadores, consecuencia de la explosión demográfica combinada con el "descubrimiento" de las limitadas potencialidades de empleo dentro del Sector Manufacturero y la divulgación y discusión públicas de estudios que, (como el informe de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, en 1970) presentaron con visos dramáticos el problema del desempleo, contribuyeron a la emergencia de la conciencia del desempleo como problema en sí.*

*A su vez, la heterogeneidad de la economía y de la sociedad colombiana fueron subrayadas por la confluencia de procesos como el vertiginoso ascenso de la urbanización (resultado del crecimiento demográfico "natural" y de las corrientes migratorias que, por causa de las diferencias en el nivel de vida, de la modernización de*

<sup>129</sup> FOXLEY, Albert et al. Políticas de Empleo en Economías Heterogéneas. Chile. CIEPLAN. 1975. Pág. 79

*la agricultura y de la Violencia en el campo, agravaron el dualismo urbano), la gradual conversión del Agro mas moderno hacia el mercado exportador que, junto con las continuas luchas por la tierra y el debate político en torno a la Reforma Agraria consolidaron en dualismo del ámbito rural y la creciente influencia de los diagnósticos inspirados por la CEPAL , que vieron en estos dualismos el resultado "estructural" del estilo de desarrollo perseguido hasta entonces, hondamente enraizados en las esferas tecnológica, laboral y de estratificación social.*

*La aceptación del objetivo de empleo como uno de los propósitos céntricos de la política económica se tradujo, a partir de 1967, en reorientaciones visibles, y a su vez graduales, de la acción gubernamental. Concretamente, con el doble objetivo de generar o ahorrar divisas y de estimular la apertura de nuevos puestos de trabajo, se pretendió alterar de tres maneras la composición sectorial de la inversión, enfatizando en la industria exportadora, la construcción y la agricultura.*

*Por ello, el reconocimiento de la heterogeneidad estructural dentro de la sociedad colombiana, tuvo por resultado tangible el diseño o fortalecimiento de proyectos específicamente dirigidos al avance de las poblaciones tradicional y marginada ; así, el cooperativismo, los programas de alimentación y nutrición, de desarrollo rural*

*integrado o de rehabilitación de zonas urbanas, fueron claras instancias de esta nueva actitud. Sin embargo, ciertos signos económicos, como el curso mas bien lento de la industrialización o la emigración masiva de mano de obra calificada, causaron en algún momento la impresión de que el mercado para el producto tradicional del SENA empezaba a saturarse, situación que supuso el ensayo de nuevas líneas de actividad.*

*Si a lo anterior se suma la continuada disponibilidad de recursos económicos por parte del organismo, la eficacia por el demostrada a lo largo de veinte años y la creciente influencia del Gobierno Nacional sobre su gestión, resulta más comprensible la progresiva convergencia del SENA hacia las nuevas políticas de lucha directa contra el desempleo y promoción del Sector Informal.*

*En virtud del Estatuto Orgánico de 1968, el SENA fue autorizado para invertir hasta el 10% de sus ingresos en beneficio de los grupos tradicionales y marginados del país; iniciados en 1970, los primeros proyectos se inspiraron con exclusividad en el propósito de llevar la mayoría de la fuerza de trabajo a ocupaciones productivas y bien remuneradas dentro del Sector Moderno. Pero la expansión del empleo, lenta en apariencia, las dificultades metodológicas halladas en el esfuerzo de capacitar rápidamente a los marginados, el reconocimiento de la difícil incorporación del*

*subsector tradicional a la economía moderna y el enriquecimiento suministrado por la experiencia, marcaron una transición gradual que distinguió tres etapas : una de enseñanza y capacitación, otra de introducción de algunas formas asociativas y, finalmente, una de programas integrados de organización económica y social para el subsector tradicional.*

*El desplazamiento masivo de trabajadores desde el Sector Marginal hacia las actividades modernas de la economía, solo es posible a condición de que exista, o en su defecto se estimule, la demanda de mano de obra con alguna calificación en dichas actividades y siempre que imperfecciones institucionales no obstaculicen la movilidad laboral. El supuesto según el cual las actividades económicamente modernas, son efectivamente capaces de absorber la población excedente en el sector marginado se encuentra dentro del modelo de crecimiento que influyó en la formulación de políticas económicas en Colombia y, específicamente, sobre la estrategia de algunos programas del SENA.<sup>130</sup>*

*Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera : caracterizadas, principalmente, por la coexistencia de dos sectores nitidamente diferenciados, uno atrasado de*

---

<sup>130</sup> PERRY, Guillermo. "Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia". En H. Gómez y E. Wiesner (EDS.) *Lecturas sobre el Desarrollo Económico Colombiano*. Bogotá. FEDESARROLLO. 1974. Pág. 16

*subsistencia y otro moderno o capitalista, las economías de los países subdesarrollados tienen como otro rasgo distintivo la disponibilidad de una mano de obra sin calificar perfectamente elástica a las tasas salariales corrientes ; esta fuente duradera de trabajadores está compuesta por los pequeños agricultores, los pequeños comerciantes, los servidores domésticos, los vendedores ambulantes y el incremento demográfico de la fuerza de trabajo ; así, la elevada productividad de la mano de obra vinculada a la industria, combinada con la abundancia de trabajadores y su consiguiente bajo costo, permite al capitalista obtener un excedente que puede ser reinvertido<sup>131</sup>.*

*Cuando el empresario invierte dicho excedente, al tiempo que mejora sus técnicas de producción, desplaza la curva de la productividad y, en consecuencia, la demanda de trabajo; como la oferta de los trabajadores es ilimitada, el empleo en la industria aumenta sin ninguna variación en el salario. Así, el ciclo de reinversión en el Sector Moderno se repetirá hasta absorber completamente la fuerza de trabajo excedente del Sector Tradicional.*

*Sin embargo, este supuesto puede ser colocado en entredicho, dada la relatividad de la superabundancia de mano de obra, la estabilidad de la relación promocional de capital - trabajo dentro de cada línea de producción y, finalmente, de la no constitución de la*

---

<sup>131</sup> J. Puryear. Op.cit Pag. 10

*mano de obra en recurso homogéneo fácilmente trasladable al Sector Moderno, pues esta en el mejor de los casos demanda fuerza de trabajo con algún grado de calificación. No obstante esto, este modelo se tradujo en tres grandes directrices para la política económica nacional : constituidas, en primer termino , por la conveniencia de estimular por todos los medios la expansión de las actividades modernas, en la convicción de que ellas gradualmente emplearían la población excedente de la ciudad y del campo.*

*En segundo lugar, por la necesidad de acelerar la acumulación de capital, manteniendo el costo de la mano de obra a niveles que reflejen su abundancia relativa y, en tercer lugar, por la oportunidad de calificar trabajadores marginados para el desempeño de los oficios mas simples dentro del sector moderno de la economía<sup>132</sup>.*

*Paralelo a lo anterior, y sin ignorar las significativas "desviaciones" contenidas en algunos planes de desarrollo, ni la estabilidad determinada por situaciones coyunturales, los observadores coincidieron en señalar la permanencia del empuje del sector moderno como eje central del desarrollo colombiano ; en diversos momentos , y de maneras distintas, dicho estímulo recayó sobre la industria, la agricultura comercial , las exportaciones "no tradicionales" y la construcción. En cada caso, se*

---

<sup>132</sup> Ibid. Pág. 40

*invocó el argumento de cómo las tendencias del comercio mundial impidieron la expansión espontánea del sector avanzado en los países subdesarrollados, y por lo tanto fue necesario estimular tal expansión para remediar el problema del desempleo.*

*Desde los años treinta, como reacción contra el deterioro secular en los términos de intercambio (esto es, en el poder adquisitivo de las exportaciones primarias) y ante la incapacidad de competir mundialmente en la elaboración de bienes manufacturados, las políticas cambiaria, arancelaria, crediticia, tributaria y salarial se orientaron al fomento "artificial" de la producción nativa de bienes importables, bajo el modelo denominado de "Sustitución de Importaciones". Sin duda, esta estrategia produjo como fruto el rápido avance de la industria manufacturera, sobre todo en los años cincuenta. Pero a medida que avanzó el proceso, la sustitución se hizo más difícil, por que la nueva industria requirió tecnologías mas sofisticadas, mayores desembolsos de capital y de divisas y mercados cada vez más amplios.*

*Para aumentar el flujo de divisas y permitir la continuación del crecimiento económico, también fue impulsada la Agricultura Comercial; al revisar el impacto de cada uno de los instrumentos de la política agropecuaria (tecnológicos, crediticios, de*



precios, de comercialización y de reforma agraria), entre 1950-1975 observamos que ellos estuvieron dirigidos "fundamentalmente a incrementar la productividad y la producción de cultivos comerciales, en perjuicio de la agricultura tradicional y con consecuencias desfavorables para el logro de otras metas de política agropecuaria, como la generación de empleo y la distribución de ingresos. Esta conclusión no sería tan desalentadora de haber contribuido el proceso de Reforma Agraria a resolver, aunque fuera en forma parcial, los agudos problemas sociales del campo colombiano. Desafortunadamente, ello no ocurrió así..."<sup>133</sup>.

Aun así, en términos generales, podría concluirse que el Sector Formal de la economía si presentó una notable capacidad de absorción de mano de obra. En este sentido, la estrategia "incorporativa"<sup>134</sup> proseguida por el SENA, a partir de 1970, se amoldó a la evaluación del país, máxime en vista del hecho, infortunado pero significativo, de que una proporción aparentemente importante de la mano de obra calificada se desplazó, legal o ilegalmente, hacia otros países: de los 557.000 emigrantes contabilizados entre 1963-1973, un 69% se encontraba entre las edades de 15 a 34

<sup>133</sup> JUNGUITO, Roberto. La Política Agraria en Colombia, 1970-1975. Bogotá. FEDESARROLLO. 1974. Pág. 81

<sup>134</sup> La estrategia "incorporativa" capacita fuerza de trabajo para actividades propias del Sector Informal, actuando sobre dos supuestos: el primero, relacionado con la existencia de algún dinamismo ocupacional dentro del Sector Moderno de modo que el pueda absorber trabajadores adicionales. El segundo, con la poca fortaleza de las restricciones institucionales a fin de que el desplazamiento del trabajador desde el Sector Informal hasta las empresas modernas no sea obstaculizado.

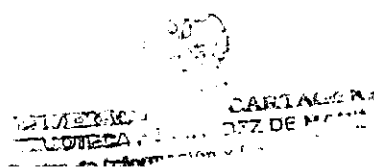
años, o edades "primarias de trabajo"; y el análisis de una pequeña muestra de egresados del SENA encontró que el 70% de los calificados prefirieron trabajar en Venezuela<sup>135</sup>.

### 3.3. EL SENA Y CARTAGENA

Como quiera que el hombre es un ente social, que ejerce su influjo sobre la naturaleza para adaptarla a sus necesidades, el trabajo se constituye en un patrimonio exclusivo de este y en la condición "sine qua non" para la vida humana. En ese sentido, la fuerza de trabajo pasa a ser el elemento dinámico gracias al cual las relaciones de oferta y demanda entran en juego en el mercado de trabajo.

La escasez de recursos de todo orden ha sido una característica constante de la problemática del desarrollo económico y social de Colombia; así, los esfuerzos por acelerar la planificación han sido interferidos por la poca experiencia de que se dispone en este campo y por la deficiencia en la información estadística básica que permita definir la magnitud del problema y proyectar con razonable confiabilidad, el

<sup>135</sup> ALEXANDER, W. Y E. TENTI. Reflexiones sobre la Capacitación Obrera en Colombia. Cali. UNIVALLE. (Mimeo). 1978.



*crecimiento de recursos para satisfacer necesidades y demandas de servicios en un periodo convencional*<sup>136</sup>.

*El desarrollo planificado de los recursos humanos constituyó, aun hoy, una de las condiciones esenciales del progreso económico y social y el déficit del personal calificado en las diversas categorías, pareció ser (quizás todavía) una de las barreras mas serias con que tropezaron la mayoría de los países latinoamericanos*<sup>137</sup>. Por ello, los sistemas de planificación en los países subdesarrollados fueron de urgente necesidad para asegurar la estrechez del vinculo entre los recursos existentes y la cobertura de las necesidades del desarrollo, dentro del marco de las políticas económicas exigidas por estos países.

*Debido a lo anterior, en estos países, existieron y existen instituciones públicas de gran significación orientados a mejorar la calidad de los recursos humanos del país. El SENNA, de excepcional condición financiera, jugó un papel importante en el campo de la Formación Profesional a nivel regional y nacional, pues la Ley lo inscribió dentro del concierto de los instrumentos públicos, a fin de que cumpliera con sus objetivos de ofrecer servicios sociales al país teniendo en cuenta los altos intereses nacionales y la*

<sup>136</sup> O. Marulanda. "Apuntes para..." . op.cit. Pág.40.

<sup>137</sup> A. Foxley. "Políticas del Empleo..." .op.cit. Pág.52

*necesidades inmediatas del Sector Privado, que permitiera anticipar el futuro de la ciudad, y el país, y diseñar acciones para ajustarlas a dicho futuro.*

*En consecuencia, se realizó en concordancia con las políticas de la Dirección General y Regional (en particular), el diseño de un sistema de planificación que, enmarcado en las políticas socio-económicas del Gobierno, garantizara la estrecha relación entre los recursos de la institución y los requerimientos de la Formación Profesional.*

*Así, partiendo del supuesto de que la Formación profesional requería de una racionalización eficiente y adecuada de los recursos, la entidad se propuso realizar un análisis externo para encontrar la unidad de medición facilitadora de esto. Este análisis externo, se realizó en función del estudio del mercado de trabajo y de la evaluación del impacto que, mediante encuestas hechas sobre una muestra representativa de los egresados del SENA, estableció cuales fueron las condiciones de logro, equidad y eficiencia obtenidas por estas personas, así como los beneficios derivados por los empresarios y la sociedad como consecuencia de las acciones de capacitación<sup>138</sup>.*

---

<sup>138</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje. *El SENA, 45 años de la Formación Profesional*. Bogotá. SENA. 2002. Pág.22

*A su vez se realizó, un análisis interno que comprendió el estudio de factores que (como los recursos financieros y de su utilización, los recursos pedagógicos y la producción SENA expresados en usuarios formados, empresas asesoradas y grupos asociados, los costos de formación, los recursos humanos) permitieron establecer la capacidad de respuesta a la demanda externa por capacitación.*

*El análisis de la fuerza de trabajo requirió un estudio retrospectivo, que condujo a la determinación de los componentes básicos de la población como recurso indispensable para el desarrollo. Lo anterior implicó un análisis histórico de tipo estructural, pues la oferta de mano de obra de un país es consecuencia de la estructura y evolución de la población, lo mismo que de la disposición de los individuos que intervienen en el proceso productivo y puede indicarnos cuales son las metas que pueden lograrse y cuales deben buscarse dentro de un determinado periodo de tiempo.*

### *3.3.1.LA INDUSTRIA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL.*

*Para analizar el tamaño y composición de la PEA., es importante describir en forma cuantitativa aquella parte de la fuerza de trabajo que constituye anualmente la*

*demanda potencial de servicio de la Formación Profesional y sobre todo de la capacitación que ofrece el SENA. De acuerdo con la información obtenida con base en los datos censales, se tienen en cuenta estimaciones de la población económicamente activa por grupos de edad para los periodos 1958-1968-1978, que constituyen nuestro esquema de estudio, teniendo presente el total anual proyectado para cada año de la PEA de personas ocupadas y desocupadas que bajo algunos supuestos permite conocer las demandas potenciales en los diferentes modos de formación.*

*Se considera que para los años en cuestión, la PEA tuvo un incremento de 46.421 personas aproximadamente ; se puede decir que casi un 60% del total de ocupados fueron usuarios potenciales y aunque esta proporción pueda parecer, a primera vista, un poco elevado es justificable toda vez que la acción del SENA se dirigió, esencialmente, al personal vinculado al trabajo<sup>139</sup>.*

*A su vez, el estudio de la estructura estimada del empleo y sus requerimientos tiene su importancia en el hecho de que esa estructura debe reflejar las aspiraciones y necesidades de la población, al tiempo que debe ser uno de los objetivos de la política económica y debe dirigir y orientar el proceso de desarrollo económico con el propósito de buscar una máxima compatibilidad con las aspiraciones sociales. A los factores*

<sup>139</sup> SENA. Sistema de Planeación de Recursos Humanos. Bogotá. SENA. 1978. Pág. 10.

demográficos, para determinar el volumen de la PEA, se suman muchas otras variables de carácter económico y social, como el grado de desarrollo económico y, por consiguiente, de toda la estructura de la economía, debido a la influencia que esta ejerce en la demanda relativa de los distintos tipos de trabajo y como los hábitos y estructuras institucionales de la ciudad.

**Cuadro 8. Estructura Ocupacional- Sector Industrial- Participación Porcentual por Grupo. Departamento de Bolívar. Años 1958-1968-1978<sup>140</sup>**

Ocupaciones	1958----%	1968----%	1978----%
Técnicos	110----4.6%	250----6.0%	534----15.3%
Sastres, Modistas	3.210----24.5%	5.231----30%	70271----36.54%
Instaladores de maquinaria	2.516----25%	3.700----29%	5.197----37%
Trabajadores de Construcción	5.340----28.2%	7.631----31.4%	10.527----38.6%
Electricistas	632----6.7%	893----8.5%	1.495----10.8%
Labradores	150----1.2%	370----3.4%	770----5.6%
Soldadores	325----2.6%	538----5.6%	1.159----8.4%
Zapateros	764----9.8%	1.253----13.2%	2.560----18.5%
Ebanistas	241----2.1%	315----4.6%	966----7.0%
Mineros, Canteros	721----2.3%	915----5.6%	1.380----6.9%

<sup>140</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje .SENA : Fuerza de Trabajo por Ocupaciones . Cartagena. SENA. 1979.

*Con base en el análisis de la anterior muestra estadística, el SENA (Regional Bolívar) elaboró un Plan Quinquenal, que contuvo las directrices en función de las cuales se debía estructurar la Formación Profesional que daría respuesta a las principales necesidades del sector industrial de la ciudad (ver cuadro 9). Así, luego de observarlo, se puede afirmar que el estudio de la estructura ocupacional muestra una amplia cobertura en casi todas las áreas de la industria por parte de los servicios del SENA.*



*Cuadro 9 Sector Industrial. Decisiones a partir de la matriz ocupacional.*

*Departamento de Bolívar. Plan Quinquenal. 1968-1973<sup>141</sup>*

<i>OCUPACION</i>	<i>DECISION</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
<i>Dibujantes</i>	<i>Desestimular</i>	<i>Cobertura superior al promedio departamental</i>
<i>Modistas</i>	<i>Desestimular</i>	<i>Cobertura superior al promedio departamental</i>
<i>Mecánicos</i>	<i>Mantener</i>	<i>Se debe estimular en los diferentes subsectores</i>
<i>Constructores</i>	<i>Mantener</i>	
<i>Electricistas</i>	<i>Mantener</i>	<i>Hay que orientar la formación hacia actividades de ocupación.</i>
<i>Labradores</i>	<i>Mantener</i>	<i>Atender en especialización.</i>
<i>Soldadores</i>	<i>Mantener</i>	<i>Debe continuar acción de perfeccionamiento.</i>
<i>Zapateros</i>	<i>Desestimular.</i>	<i>Cobertura superior al promedio departamental.</i>
<i>Ebanistas</i>	<i>Desestimular.</i>	<i>Estímulos a nivel de aprendizaje.</i>
<i>Mineros</i>	<i>Desestimular.</i>	<i>No hay capacidad instalada ni instructores.</i>
<i>Ceramistas</i>	<i>Desestimular.</i>	<i>No hay capacidad instalada ni instructores.</i>
<i>Cocineros</i>	<i>Estimular.</i>	<i>Dinamizar acción del SENA en este sector.</i>
<i>Artes Graficas</i>	<i>Estimular</i>	<i>Enviar personal a centros especializados.</i>
<i>Tejedores</i>	<i>Desestimular</i>	<i>Cobertura superior al promedio departamental.</i>

<sup>141</sup> SENA. Información Estadística: Rama de Actividad y Ocupación para Plan Quinquenal. Cartagena 1975.

*Finalmente, solo resta señalar que, con respecto al Sector Industrial sobre las clases trabajadoras en su conjunto, el SENA incidió : preparando sus estamentos calificados con grandes posibilidades de movilidad ascendente en la escala ocupacional ; contribuyendo con la "maduración objetiva" de la clase obrera, al generar un proletariado "moderno" y diferenciado de la masa trabajadora, al crear y difundir la "cultura técnica", al especializar para labores "manuales" complejas u oficios "intelectuales" medios y al inculcar el sentido de "disciplina industrial" a sus educandos. Desde la perspectiva de la empresa, la mano de obra calificada constituyó un insumo sencillamente imprescindible para adelantar el proceso técnico o incrementar la productividad de cada uno de los subsectores, aun cuando la dinámica de las firmas resultase en algunos casos insuficientes para ocupar la mayoría de la fuerza de trabajo.*

### CONCLUSIONES.

*En términos analíticos, puede afirmarse que, a lo largo de su historia, la fuerza de trabajo colombiana se repartió entre tres subsectores más o menos bien definidos : el Moderno o Formal, al cual pertenecen los trabajadores vinculados inmediatamente a las empresas urbanas o rurales más avanzadas y los desocupados que actúan dentro del mercado laboral propio de aquellas empresas ; el Tradicional, formado por quienes disponen de algún capital fijo al cual aplican la capacidad de trabajo propia y la de su familia para la producción de bienes o la prestación de servicios de carácter residual o coyuntural respecto del sector moderno ; y el subsector Marginal, que consta de aquellos individuos que solo cuentan con su fuerza laboral y, en ocasiones, con un mínimo capital de trabajo, para el desempeño de ocupaciones "secundarias" e inestables.*

*En su esfuerzo por cobijar todas las actividades productivas dentro del país, los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje se diversificaron hasta incluir cinco categorías, sucedidas en el siguiente orden : la primera relacionada con, la calificación de mano de obra, bajo los modos de "aprendizaje", "complementación", "promoción" y "especialización", típicamente en los centros fijos y para trabajadores del subsector*

*moderno ; la segunda con, la capacitación de " marginados" para su eventual empleo dentro del subsector formal, principalmente a través de la "habilitación" y la enseñanza en los programas móviles urbanos y rurales.*

*La tercera categoría está vinculada con, la capacitación y asistencia a productores tradicionales, concretados en proyectos de "Desarrollo Social Empresarial" y de "Capacitación Empresarial Campesina" ; por su parte, la tercera categoría tiene que ver con, la selección, adaptación y transferencia de elementos tecnológicos para las empresas modernas y tradicionales ; y, finalmente, está la categoría relacionada con, la asesoría de gerencia, sobre todo en los campos de relaciones industriales y desarrollo organizacional para empresas fabriles y de servicios.*

*Por supuesto, estas líneas de acción se complementaron de manera compleja, debido a la "reciprocidad de perspectivas" que media entre ellas, a la dificultad práctica para seleccionar trabajadores o empresas pertenecientes a un subsector único y al hecho necesario de que el SENA intentó combinar las líneas de acción según las exigencias de cada proyecto.*

*Para evaluar las ejecutorias del SENA, es indispensable tener en cuenta su naturaleza inicial y su evolución histórica. El Servicio nació como una agencia de capacitación de mano de obra para el Sector Moderno de la economía financiado por el, las otra cinco funciones aparecieron gradualmente en obediencia al triple proceso de "intensificación", "penetración" y "oficialización", llevado a cabo por la entidad en la sociedad. La "intensificación", sofisticó el primitivo concepto de "educación vocacional" para abarcar metodologías cada vez más penetrantes y comprensivas (formación para el oficio- formación en el oficio- formación para la empresa- formación para el producto- formación en la empresa).*

*Por su parte, la "penetración", hizo llegar los programas a núcleos más y más amplios de trabajadores, cubriendo los tramos tradicionales y marginados; la "oficialización", acentuó el carácter gubernamental del organismo calibrándolo como instrumento definido de las políticas públicas. De este modo, todas las acciones se remitieron al criterio de capacitación y su principal "clientela institucional" continuó siendo el Sector Moderno; por ello, los programas para marginados y productores tradicionales, como los de asesoría empresarial y desarrollo tecnológico, no pueden evaluarse con el mismo rasero que se aplica a sus programas "clásicos" de capacitación.*

*En su carácter de establecimiento público encargado de adelantar la gestión social del Gobierno "en el ámbito de la promoción y de la formación de los recursos humanos del país", el SENNA ha sido sin duda el principal instrumento de acción oficial para la capacitación técnica de mano de obra, como lo demuestran los casi siete (7) millones de egresados en 45 años, las más de diez mil (10.000) empresas promovidas o asesoradas en estos años y un presupuesto equivalente al 10% de los ingresos de la administración central.*

*Pero tal actuar no se ha visto enmarcado explícitamente dentro de ninguna "política formal", ni se ha trazado de manera inequívoca el engranaje del organismo dentro del conjunto de instituciones gubernativas. Así, al revisar los enunciados públicos en materias de capacitación profesional, empleo, asesoría de las empresas, desarrollo tecnológico y organización del sector tradicional, impresiona en efecto la poca conciencia de los planeadores acerca del papel potencial del SENNA, la limitación de las directrices propuestas para su desempeño y el escaso sentido de coordinación interinstitucional que parece inspirarlos.*

*La autonomía del Servicio dentro de la Administración Pública (que, por lo demás, tiende a eximirse de vaivenes políticos y permite, así, mayor continuidad en su*

quehacer) no obedece al "mero silencio" del alto gobierno ; más importantes son los hechos de contar con recursos financieros abundantes, estables e independientes del Tesoro ; de poseer una "idiosincrasia" singular y una eficiencia demostrada en su particular esfera de acción ; de registrar la complejidad y también algo de la "inercia" propias de una gran organización "burocrática", con su tendencia a la "protección de fronteras" y a cuidar los intereses de la entidad "para si" ; de constituir, en fin, un terreno de concertación, de equilibrio, entre los Gremios Privados, los Trabajadores, la Iglesia Católica y el Gobierno.

Nada de lo anterior deniega el proceso de "oficialización" o de convergencia entre el SENNA y el resto del Sector Público ; los cambios en la composición de los Consejos Directivos Nacional y Regionales que afirman la influencia del Poder Ejecutivo, la formula que hace del Director un agente directo del Presidente de la República , los múltiples convenios y maneras de colaboración programática con otras instituciones del Gobierno, la adopción de iniciativas inspiradas en esta o aquella coyuntura política, la preocupación expresa en los planes del Servicio por acoplarse a los planes nacionales, el simultáneo "descubrimiento" de los sectores tradicional y marginal y, más reciente aun, la común inspiración en grandes estrategias o "modelos" de desarrollo, son claras instancias de aquella convergencia.

*Con todo y su gradual acercamiento, el SENA y la política pública podrían beneficiarse de una coordinación más cercana y mejor programada entre aquél y las demás entidades oficiales ocupadas de calificar mano de obra, de brindar asesoría a las empresas, de impulsar el avance técnico del país o de promover la organización del Sector Tradicional. Aun cuando el SENA, en su calidad de agencia de formación, participa en las virtudes y en los defectos propios de los modelos educativos, su evaluación debe atender ante todo al propósito que le identifica : calificar recursos humanos para desempeñarte adecuadamente en la órbita del trabajo.*

*En comparación con otras entidades que, en diversos países, cumplen la función de capacitar recursos humanos, el Servicio Nacional de Aprendizaje ostenta siete rasgos típicos, ninguno de los cuales se justificaría bajo circunstancias de competencia perfecta en los mercados ocupacionales y de trabajo. Primero, se trata de un organismo gubernamental, carácter explicable por que el mercado de por sí no produciría ni la cantidad ni la distribución de oportunidades, ni la composición de tipos y dosis de educación socialmente deseables. Segundo, el SENA ofrece instrucción gratuita al estudiante, proceder indicado en vista de las "externalidades" al educando en la capacitación técnica y de la aparente aptitud de esta para redistribuir el ingreso.*



*La tercera característica, alude al hecho de que el Servicio es único entre los establecimientos educativos del país en cubrir los costos de manutención del alumno a través del Contrato de Aprendizaje, esta provisión obedece a la necesidad de estimular la demanda por Educación Técnica, subvalorada en Colombia por distorsiones culturales, a la urgencia para el crecimiento económico de mano de obra con calificación intermedia y a la mayor facilidad de financiar al educando en programas vocacionales ; el cuarto rasgo, podemos decir que, el SENA al formar para el trabajo, asume una tarea que, en principio, podría llenar cada empresa en sus propios cursos de adiestramiento, pero el hecho de que el trabajador empleado no pueda ser legalmente retenido dentro de la firma desanima al empleador individual y hace precisa la intervención de una entidad centralizada como el SENA.*

*El quinto rasgo, corresponde a la financiación del SENA con aportes obligatorios para la empresa, lo cual se correlaciona con el carácter de "Bien Público " o "Bien Colectivo" que tiene la formación de mano de obra. En sexto lugar, el SENA puede requerir cierta cuota de trabajadores de una empresa determinada para formarlos bajo la modalidad del Contrato de Aprendizaje ; y, por último, en modos de formación distintos del aprendizaje, el organismo no intenta pagar los "costos de oportunidad" del estudiante por la sencilla razón de que tales costos no se producen o de que el trabajador puede*

*asumirlos directamente, en principio; por lo tanto, los rasgos operativos básicos del SENA reflejan criterios indiscutibles de racionalidad económica por parte del trabajador-alumno, de la empresa financiadora o patrocinadora, del gobierno y de la misma agencia, amoldándose atinadamente a la situación colombiana.*

## BIBLIOGRAFIA

- ❖ *ALEXANDER, W y E. TENTI. Reflexiones sobre la Capacitación Obrera en Colombia. Cali. UNIVALLE. (mimeo).1978.*
- ❖ *ARANGO, Mariano. Café e Industria, 1850-1930. Bogotá. CIE. UniAntioquia. Carlos Valencia (ED.).1977.*
- ❖ *ARGUEDAS, Rafael. Sistemas Institucionales y Características de la Formación Tecnológica en América Latina y el Mundo. Bogotá. ACIET. 1983.*
- ❖ *BÁEZ Ramírez, Javier y H. Calvo. "La Economía de Cartagena en la Segunda Mitad del Siglo XX : Diversificación y Rezago". En H. Calvo S. Cartagena de Indias en el Siglo XX. Bogotá. Banrepublica. UJTL.2000.*
- ❖ *----- . "Características y Problemas de la educación Básica y Media en la Costa Caribe". En H. Calvo y A. Meisel (EDS.) El Rezago de la Costa Caribe Colombiana. Banrepublica. UNINORTE. Bogotá.1999.*
- ❖ *BEJARANO A., Jesús Antonio. "Industrialización y Política Económica, 1950-1976". En M. Arrubla (ED) Colombia Hoy. Bogotá. Siglo XXI. 1990.*
- ❖ *----- . "La Economía Colombiana entre 1946-1958". En Nueva Historia de Colombia. Vol. IV. Bogotá. Planeta. 1989.*
- ❖ *BORDA Martelo, Jaime y Guillermo DURAN. Cartagena Industrial. Cartagena. Inversiones Borda Caldas.1991.*

- ❖ BLACK, Cyril E. "Dinámica de la Modernización". En Jesús Ferro Bayona (comp.). *Formación y Desarrollo Social*. Barranquilla. UNINORTE. 1995.
- ❖ BRESSER Pereira, Luis. "El Subdesarrollo Industrial". En Pedro Callisi Padis et al. *América Latina : Cincuenta Años de Industrialización*. México. Premia ED. 1978.
- ❖ CORREDOR, Martínez, Consuelo. *Los Límites de la Modernización*. Bogotá. CINEP. 1997.
- ❖ ----- . *Análisis y Proyecciones Económicas : el desarrollo económico en Colombia*. México. 1957-
- ❖ CROSS, Nigel et al. *Diseñando el Futuro : Tecnologías y Sociedad*. Inglaterra. The Open University. 1975. Edición Castellana. 1980.
- ❖ CHAPARRO, Fernando et al. *Ciencia y Tecnología en Colombia*. Bogotá. Escala ED. 1978.
- ❖ DANILEVICH, I. *Metodología Leninista para la Investigación de la Madurez de la Clase Obrera*. Estudios Marxistas 8. Bogotá. Colombia Nueva. 1974.
- ❖ DURKHEIM, Emile. *Educación y Sociología*. Bogotá. Babel Drexel ED. 1982
- ❖ ESTEVA Fabregat, Claudio. *Antropología Industrial*. Barcelona. Anthropos ED. 1984.

- ❖ FERNÁNDEZ Enguita, Mariano. *Educación, Formación y Empleo. España.* Eudema ED. 1990.
- ❖ FOXLEY, Albert et al. *Políticas de Empleo en Economías Heterogéneas. Chile.* CIEPLAN. 1975.
- ❖ FURTADO, Celso. *El Desarrollo Económico : un mito. México. Siglo XXI.* 1975.
- ❖ GARCIA, Antonio. *La Crisis Estructural de Colombia. México. Cuadernos Americanos.* 1961.
- ❖ GAVIRIA, Juan Felipe. "La Economía Colombiana, 1958-1970". En *N.H.C. Vol V.* Bogotá. Planeta. 1989.
- ❖ HELG, Aline. "La Educación en Colombia, 1946-1957". En *N.H.C. Vol. Bogotá.* Planeta. 1989.
- ❖ -----, "La Educación en Colombia, 1958-1980". En *N.H.C. Vol. IV.* Bogotá . Planeta. 1989.
- ❖ JARAMILLO Uribe, Jaime. "La Educación durante los Gobiernos Liberales, 1930-1946". En *N.H.C Vol. IV* Bogotá. Planeta. 1989.
- ❖ JUNGUITO, Roberto et al. *Bogota. La Política Agraria en Colombia, 1970-1975* Bogotá. FEDESARROLLO. 1974
- ❖ KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y Nación. Una breve historia de Colombia. Siglo XXI ED.* 1988.

- ❖ -----, *El Desarrollo de la Agricultura en Colombia*. Bogotá. La Carreta. 1987.
- ❖ KUNETZ, Samuel. *Crecimiento Económico Moderno*. Madrid. Aguilar ED. 1974.
- ❖ LEMAITRE, Eduardo. *Historia general de Cartagena de Indias*. Bogotá. Banrepublica. Vol. IV. 1983.
- ❖ LUCIO, Ricardo. *Veinte Años del SENA en Colombia, 1957-1977*. Bogotá. Presencia ED. 1978.
- ❖ MARULANDA, O. "Apuntes para una Economía Política del Empleo". H. Pereira (ED). *Política de Empleo en América Latina*. Bogotá. Siglo XXI. 1977.
- ❖ MELO, Jorge Orlando. *Predecir el Pasado : ensayos de historia de Colombia*. Bogotá. Fundación Simón y Lola Guberek. 1992.
- ❖ -----, "La República Conservadora en Colombia". En M. Arrubla (ED). *Colombia Hoy*. Bogotá. Siglo XXI. 1990
- ❖ MEISEL Roca, Adolfo. "Cartagena, 1900-1950 : a remolque de la economía nacional". En H. Calvo et al. *Cartagena de Indias en el Siglo XX*. Bogotá. UJIL... 2000.
- ❖ -----, *Historia Económica y Social del Caribe Colombiano*. Bogotá. UNINORTE. 1994.

- ❖ *MISAS Arango, Gabriel. Empresas Multinacionales y Pacto Andino. Bogotá. Oveja Negra. 1983.*
- ❖ *NICHOLS, Theodore E. Tres Puertos de Colombia. Bogotá Biblioteca Banco Popular. 1973.*
- ❖ *NISBETTI, Robert et al. Cambio Social. Madrid. Alianza ED. 1979.*
- ❖ *OCAMPO, José Antonio. Historia Económica de Colombia. Bogotá. Siglo XXI. 1987.*
- ❖ *Organización Económica de Cooperación para el Desarrollo. El Factor Residual y el Crecimiento Económico. Paris. OECD. 1964.*
- ❖ *PALACIOS Rozo, Marcos. El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política. Bogotá. Presencia ED. 1974.*
- ❖ *PARSONS, Talcot. Ensayos de Teoría Sociológica. Buenos Aires. Paidós ED. 1967.*
- ❖ *PECAUT, Daniel. Orden y Violencia en Colombia, 1930-1954. Bogotá. CEREC. 1987.*
- ❖ *PERRY Rubio, Guillermo. "Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia". En H. Gómez y E. Weisner (EDS). Lecturas sobre el Desarrollo Económico Colombiano. Bogotá. FEDESARROLLO. 1974.*

- ❖ PINEDA Hoyos, Saúl. "Apertura Económica y Equidad. Los retos de la economía colombiana en la década de los años noventa". En J. O. Melo (comp.) *Colombia Hoy : Perspectivas hacia el Siglo XXI*. Bogotá. Tercer Mundo. 1995.
- ❖ PURYEAR, Joseph. *Sistemas Comparativos de Trayectoria Ocupacional en Colombia: El Servicio Nacional de Aprendizaje*. CINTERFOR. 1977.
- ❖ RIBEIRO, Darcy. *El proceso Civilizador. La Habana*. Instituto Cubano del Libro. 1993.
- ❖ SARMIENTO, Eduardo. *Los Nuevos Desafíos del Desarrollo*. Bogotá. Tercer Mundo. 1989.
- ❖ SARRAMONA, Jaime. *Educación no Formal*. Barcelona. Ariel ED. 1998.
- ❖ SOZA Valderrama, Héctor. *Planificación del Desarrollo Industrial*. México. Siglo XXI. 1986.
- ❖ SAFFORD, Frank. *El Ideal de lo Práctico : el desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia*. Bogotá. El Ancora ED. 1989.
- ❖ TIRADO Mejía, Álvaro. "Colombia, Siglo y Medio de Bipartidismo". En M. Arrubla (ED). *Colombia Hoy*. Bogotá. Siglo XXI. 1990.
- ❖ URUETA, José P y E. Gutiérrez de P. *Cartagena y sus Cercanías*. Cartagena. Tipografía Mogollón. 1912.



- ❖ *WEISS, Anita. Modernización Industrial : empresas y trabajadores. Bogotá. UniNacional. 1997.*
- ❖ *WEBER, Max. Economía y Sociedad. México. FCE. 1964.*
- ❖ *SENA. El SENNA y el desarrollo de los Recursos Humanos de Colombia. Bogota. 1977.*
- ❖ *-----, Políticas de Programas Móviles. Dirección General. Bogota. 1975.*
- ❖ *-----, Tecnología Educativa : normas. Bogota. Dirección General. 1986.*
- ❖ *-----, El SENNA en cifras : análisis de la cobertura. Bogota. SENNA. 1988.*
- ❖ *-----, Sistema de planeación de Recursos Humanos. Bogota. SENNA. 1978.*
- ❖ *-----, Fuerza de Trabajo por Ocupaciones. Cartagena. 1979.*
- ❖ *-----, Información Estadística : ramas de actividad y ocupación para Plan Quinquenal. Cartagena. SENNA. 1975*