



CIDE

**Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

**INFORME FINAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO
Caracterización de Necesidades de Formación Profesional en Siete Localidades de Bogotá**

Investigador: Jesús Perdomo

Bogotá, Noviembre de 2001

Caracterización de Necesidades de Formación Profesional en Siete Localidades de Bogotá

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO
CID

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE
SENA
CENTRO DE ATENCION A SANTAFE DE BOGOTA

Caracterización de Necesidades de Formación Profesional en Siete Localidades de Bogotá

Equipo Técnico:

Jesús Perdomo	Investigador
Luis Angel Rodríguez	Estadístico
Julián Caballero	Asistente de Investigación
Julián Torres	Asistente de Investigación
Ricardo Bonilla	Asesor

Bogotá D.C., Noviembre del 2001

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. EL MARCO DEL ESTUDIO: EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

- 1.1. El sentido del Sistema Nacional de Formación
- 1.2. El enfoque de competencias laborales
- 1.3. La vocación productiva de Bogotá y la región

2. PERFIL SOCIO-LABORAL DE SIETE LOCALIDADES DE BOGOTÁ

- 2.1. La población bogotana y las localidades
- 2.2. La estructura económica de la población
- 2.3. Los indicadores del mercado de trabajo
- 2.4. Las estructuras de ingreso
- 2.5. A modo de conclusión

3. PERFIL PRODUCTIVO-EMPRESARIAL DE SIETE LOCALIDADES DE BOGOTÁ

- 3.1. Generalidades de la encuesta
- 3.2. Características generales de las empresas
- 3.3. Caracterización del capital humano
- 3.4. La capacitación en las empresas
- 3.5. Necesidades de trabajadores y formación
- 3.6. Percepción del SENA

4. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO LOCAL DE BOGOTA

- 4.1. Una breve descripción del empleo en la administración publica local
- 4.2. La capacitación en la Administración Publica
- 4.3. La demanda por capacitación profesional en el Distrito Capital
- 4.4. A modo de conclusión

Anexo 4.1. Ley 443 de 1998

Anexo 4.2. Decreto numero 1567 de 1998

5. POLITICA DE ADECUACIÓN DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A SANTAFÉ DE BOGOTÁ

- 5.1. Justificación de la política
- 5.2. El diagnostico como referente de la política

- 5.3. Criterios guía para la política de adecuación de la oferta de formación profesional
- 5.4. Ambitos de acción o componentes de la política
- 5.5. Objetivos de política
- 5.6. Programas
- 5.7. Recomendaciones

6. METODOLOGIA PARA EL MONITOREO Y ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

- 6.1. El marco de referencia: los Observatorios del Mercado de Trabajo
- 6.2. El monitoreo del mercado de trabajo
- 6.3. Requerimientos técnicos y continuidad de la propuesta
- 6.4. Alternativas para la continuidad de la propuesta

Anexo 6.1. Encuesta Nacional / Continua de Hogares

Anexo 6.2. Formulario de encuesta a empresarios

Anexo 6.3. Diseño de muestra

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El problema del *desarrollo regional y/o local* se considera hoy en día como el principal reto de una país-nación en el tránsito hacia un modelo de desarrollo orientado hacia fuera, pero que indudablemente requiere mercados internos fortalecidos. Esto es cierto, en el sentido que el desarrollo se entiende como un proceso endógeno a las regiones (localidades) y a las unidades productivas actuantes en dicho espacio, ya que la construcción de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación dependen crucialmente de las dotaciones de recursos y de las iniciativas que posean o se desarrollen en espacios locales y/o regionales.

Dentro de las estrategias de desarrollo económico y social de largo plazo, y en particular dentro de la formulación de las políticas públicas, el tema del empleo y su determinante en última instancia, la educación (formación y capacitación), se han convertido en el eje fundamental del análisis, debido al carácter de endogenidad y sostenibilidad que le otorgan a todo proceso de crecimiento y de construcción de calidad de vida de una sociedad.

Igualmente, desde una óptica conceptual, el empleo se constituye en el articulador de los ámbitos de análisis económico y social. En términos prácticos, el empleo es un “instrumento” para la coordinación de las políticas social y económica.

Esta argumentación lleva por lo tanto a privilegiar el papel de las regiones y las localidades en los nuevos modelos de desarrollo y por lo ello, ha regresar (sic) a conceptos teóricos de los 60s soportados en el desarrollo regional, pero necesariamente contextualizados por el actual proceso de internacionalización y globalización.

En suma, la necesidad de un desarrollo regional/local endógeno obliga a los actores sociales, a pensar desde diagnósticos y análisis técnicos y con suficiente información, sobre las temáticas del empleo, la educación (formación y capacitación), las estructuras productivas y su corolario la regionalización. No sobra notar, que el diálogo implícito entre actores sociales se da bajo la necesidad de construir una nueva institucionalidad a partir de acuerdos para la coordinación y la cooperación público-privada.

De lo expuesto debe quedar claro, que el análisis de las dinámicas y estructuras de los mercados de trabajo regionales y locales, son la base fundamental para la formulación de políticas públicas en cuanto la educación para el trabajo (formación y capacitación), y para la construcción de una visión prospectiva de posicionamiento de la región local en un entorno internacional.

Por todo lo dicho, la caracterización sociolaboral y productiva empresarial de siete áreas locales del Distrito Capital (Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén, Fontibón, Usme, Engativa y Suba), busca aportar un diagnóstico que permita diseñar estrategias para la adecuación de la oferta y actividades de la formación profesional en el Centro de Atención a Santafé de Bogotá, y mas adelante, para la determinación de competencias laborales básicas necesarias para el diseño curricular de la formación profesional y técnica impartida por el SENA.

Sobre esta lógica, el estudio parte de la consideración que la constitución de un Sistema Nacional de Formación Profesional es el marco de referencia para la formulación de una política de adecuación de la oferta de formación del SENA y en particular del Centro de Atención a Santafé de Bogotá. En esta perspectiva, se considera que los ejes sobre los cuales se define la política de adecuación son las necesidades de formación profesional del aparato

productivo local, y la conciencia que todos estos ejercicios de diagnóstico deben apuntar a la formación profesional basada en competencias laborales¹.

Posteriormente se hace una caracterización del mercado de trabajo de las siete localidades analizadas desde una perspectiva de oferta y demanda, es decir, se realiza una caracterización del perfil socio-laboral de la oferta de mano de obra local, y un perfil productivo-empresarial, e institucional, demandante del recurso humano.

A partir de la caracterización socio-productiva, se elabora una propuesta de adecuación de la oferta y actividades de formación profesional para el Centro de Atención a Santafé de Bogotá, planteando enseguida una metodología de seguimiento y monitoreo a los perfiles socio-laborales y productivos-empresariales locales².

Finalmente, la hipótesis sobre la cual se estructura el presente estudio considera que el desarrollo de una región o localidad, depende crucialmente de factores endógenos a su sistema productivo y social. En particular, que el desarrollo está directamente relacionado con la acumulación de capital humano a través de la educación (formación y capacitación), del aprendizaje productivo por experiencia, y/o por prácticas de innovación (ver por ejemplo: Romer, 1990 y Lucas, 1988 como pioneros de esta visión).

¹ Al respecto se debe anotar que existe actualmente un debate interno en el SENA sobre la pertinencia del enfoque basado en competencias laborales. Sin embargo, este llamado nuevo paradigma de la formación profesional, ha sido avalado por diferentes instancias, desde los organismos internacionales para la promoción del trabajo, hasta las empresas que lo han incorporado como un mecanismo de gestión.

² En concreto, dentro de la formulación del Plan Estratégico 2000-2001 de la Regional Bogotá Cundinamarca, se formuló un proyecto para la caracterización socio-productiva de las localidades con influencia del Centro de Atención a Santafé de Bogotá. A partir de este requerimiento, el Comité Técnico Asesor del Centro solicitó un diagnóstico de las necesidades de formación profesional.

1. EL MARCO DEL ESTUDIO: EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

La adecuación de la oferta y de las actividades de formación profesional de los diferentes Centros del SENA surge como una necesidad de respuesta a las nuevas condiciones de desarrollo nacional y regional. Es decir, el SENA debe aportar a la creación de capacidades competitivas del país y sus regiones desde la promoción calificada de la calidad, la innovación y la formación del recurso humano. Así, desde la promulgación de la ley 119 de 1994, y mas adelante, desde las directrices del documento CONPES 2778 de 1997, al SENA se le encomendó velar por la función del desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos desde la formación profesional. En este sentido, se le obligó a pensar en un Sistema de Formación Profesional que tuviera como objetivo la articulación de la oferta educativa en lo técnico y tecnológico, cuyo norte fuera el aumento de la calidad y la pertinencia de la formación del trabajador, y cuya guía fuera la demanda del sector productivo en lo que respecta a las necesidades de formación para el trabajo y de desarrollo tecnológico³.

En otras palabras, se le encargó al SENA liderar una articulación entre el régimen general de educación y la formación para el trabajo, desde tres criterios fundamentales: i. el mantenimiento de un dialogo social; ii. el fortalecimiento de la relación educación – producción; iii. y, la formación, evaluación y certificación de competencias laborales. Desde esta perspectiva, el presente estudio considera importante tener como marco de referencia los objetivos y retos del Sistema Nacional de Formación Profesional, y en particular el norte teórico y practico que establece el enfoque basado en competencias laborales, y la identificación de vocaciones productivas regionales en Bogotá.

1.1 El sentido del Sistema Nacional de Formación

La articulación, estructuración e identidad de un Sistema de Formación Profesional que establezca puentes y directrices entre el régimen general de educación y la formación para el trabajo, es desde todo punto de vista la apuesta a la construcción de capacidades competitivas regionales y nacionales, de tipo endógeno, que alterarían el sendero de desarrollo del país.

Es evidente que “la mayor parte de la fuerza laboral se distribuye en un amplio conjunto de profesiones técnicas y tecnológicas, y ocupaciones altamente especializadas, que constituyen el soporte social de la industrialización moderna”. Desafortunadamente, en Colombia se ha dado una subvaloración social al amplio conjunto de saberes y profesiones técnicas y tecnológicas, respecto al ideal de las llamadas profesiones clásicas o “científicas”, y la ley desde la década de los 80s y mas adelante en los 90s (Decreto 080 y Ley 30) ha ayudado a que este imaginario colectivo tome fuerza entre la población colombiana. Así, se establecieron divisiones alternativas y no complementarias entre modalidades de educación: universitaria, técnica, y tecnológica; o entre tipo de instituciones: universidades, instituciones universitarias –escuelas tecnológicas-, e instituciones técnicas profesionales. Detrás de estas tipologías se establecía una diferencia en la educación de primera y segunda clase, donde la universidad respondía por la “formación universal en la investigación, en la formación de disciplinas y profesiones, y en la transmisión del conocimiento y la cultura”. Mientras, las escuelas tecnológicas, respondían por la “formación en disciplinas, profesiones y ocupaciones;

³ Ver SENA-Dirección General (1999); SENA-Dirección General (2000); y, Enlace-SENA (2000) entre otros documentos internos y de debate publico.

y, las instituciones técnicas profesionales respondían por una formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental” (Gómez, 2000).

Una alternativa a la educación superior, y en particular a la educación para el trabajo, es el reconocimiento de que diferentes tipos de instituciones y programas pos-secundarios responden a objetivos diferentes en términos de conocimiento, pero dentro de una diversidad del complemento y del aprendizaje continuo sin bloqueos terminales entre uno y otro. En este sentido, “es socialmente más equitativo ofrecer una gran diversidad de oportunidades educativas para personas altamente diferenciadas, que ofrecer una única vía, oportunidad o tipo de educación. Sin embargo, esta última opción es la que se impone en Colombia generalmente en la secundaria mediante la forma de un bachillerato general dominante y hegemónico, con un escaso desarrollo de la educación técnica, siendo considerada como educación de segunda clase”. Para superar este conflicto de caminos y de opciones sociales de mejora en la calidad de vida, se requiere de “una verdadera diversificación de las oportunidades educativas”, con una “estrecha equivalencia de calidad y estatus educativo entre los diversos tipos de educación, de tal manera que puedan constituirse en verdaderas alternativas a la educación académica y por tanto en sustento de culturas también alternativas, como la cultura técnico-profesional”(ibid).

Por lo tanto, se requiere una educación por ciclos que flexibilice el actual sistema de educación superior, introduciendo ciclos intermedios y promoviendo las carreras cortas, con énfasis en las técnicas y las tecnológicas (Misión para la Modernización de la Universidad Pública, 1995); y, la apuesta a una formación por competencias laborales soportadas en competencias básicas lectoras y lógicas. En suma, el reto del SENA es la consolidación de un Sistema Nacional de Formación Profesional que reconozca la problemática planteada, y que considere que por “el vertiginoso desarrollo tecnológico la educación técnica concentrada en destrezas y habilidades muy especializadas rápidamente se vuelve obsoleta. Ello ha hecho obligatorio replantearse todo el esquema de la educación técnica y tecnológica, la cual se debe orientar hacia las comprensiones generales y globales de los nuevos instrumentos, y hacia la formación en las competencias básicas que se requieren para conocer las lógicas internas y las estructuras de los sistemas y procedimientos... Esta educación requiere un serio componente de ciencias básicas. Tal educación permite utilizar los modelos nuevos que se adquieren, su utilización para tareas novedosas, su reparación y aun su rediseño. Para ello se considera básico garantizar que en esta nueva educación se adquieran las competencias lectoras y lógicas necesarias para acceder a los nuevos códigos y lenguajes en los que se fundamenta la tecnología actual (Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1996).

Como se observa en la anterior argumentación, es claro y válido el objetivo de conformar un Sistema Nacional de Formación Profesional. Además, se han venido conformando indeseables situaciones que hacen necesario tener un Sistema que oriente el sentido de la formación profesional en Colombia. Entre estos, la desarticulación entre el sector productivo y la universidad (expresión genérica de educación), que tiene como consecuencia el desencanto y alejamiento de los empresarios de los centros de formación para la búsqueda y cualificación de su recurso humano, para la introducción de procesos de calidad y para la orientación hacia la investigación y la innovación; la inflexibilidad del SENA para responder a los cambios del entorno y a las necesidades de formación, debido al anquilosamiento de sus estructuras burocráticas poco propensas a la innovación organizacional y programática; la falta de un marco general para integrar diferentes ofertas de formación profesional, tanto públicas como privadas; la formación profesional con escaso

“control social” que se imparte no solo en el SENA sino en el conjunto de instituciones universitarias (débil rendición de cuentas a la sociedad y poca exposición a una sana competencia basada en la transparencia y la información); débil articulación entre diferentes sistemas de promoción del desarrollo como los de formación profesional, los de ciencia y tecnología, y los de normalización, metrología y certificación; y la que en si refleja el mejor diagnostico para el cambio, cuando al SENA se le asocia con la “Universidad para los Pobres” (menor inversión equivale a menor calidad), y cuando los empresarios ven que su contribución a la institución líder del Sistema es solo un impuesto mas para fines sociales y no un mecanismo de inversión colectiva en capital humano (Enlace-SENA, 2000).

En suma, la necesidad de encontrar:

- i. un nuevo modelo de educación superior que tenga como centro la formación técnica y tecnológica con cimientos en la ciencia básica; y,
- ii. la necesidad de que el sector productivo acuda al SENA y al Sistema en general, para obtener el recurso humano calificado que necesita para responder a un mundo productivo con permanente introducción de cambio técnico, y no para obtener la mano de obra barata que le de competitividad espuria y de corto plazo, a costa de mejores niveles de calidad de vida para la población.

Justifican un Sistema Nacional de Formación Profesional. Este Sistema deberá responder a los siguientes requerimientos y tipo de soluciones:

- i. Densificación de las relaciones con el sector productivo en lo que respecta a la formación, a la información para el empleo, al fomento de los procesos de reconversión y modernización empresarial, y a los servicios empresariales y tecnológicos.
- ii. Consolidación de los Centros de Formación como catalizadores tecnológicos de los sistemas de innovación regional.
- iii. Reordenamiento de la oferta y actividades de formación profesional.
- iv. Desarrollo de mecanismos de equivalencias y transferencias entre diferentes niveles del régimen de educación superior.
- v. Formación del recurso humano para diferentes niveles de necesidad: formación y certificación de competencias laborales; recalificación y actualización de conocimientos y practicas; formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental para los menos calificados.
- vi. Desarrollo y formación de espíritu empresarial para la creación y la innovación.
- vii. Desarrollo y formación de competencias transversales para el aprendizaje continuo en el sitio de trabajo.
- viii. Creación de normas de acreditación y homologación de programas e instituciones.
- ix. Identificación de las tecnologías comunes, útiles a diferentes sectores para su promoción y énfasis formativo.
- x. Creación de mecanismos de control social de la formación profesional
- xi. En ultimas, crear un sistema de formación, evaluación y certificación de competencias laborales acorde a las necesidades actuales del aparato productivo

nacional, y de las trayectorias y prospectiva tecnológica que dibujan el futuro productivo mundial.

Desde la perspectiva del Sistema Nacional de Formación Profesional, es claro que todos los Centros de Formación del SENA deben entrar a evaluar su funcionamiento y oferta educativa en función de los requerimientos del Sistema, pero en particular, deben tener claro que el dialogo social debe darse en función de un mecanismo que aporte a la confianza del aparato productivo y de las personas que demandan formación profesional, y que a su vez sea una buena excusa para identificar las necesidades de formación. Como todo el modelo en ultimas debe girar en función de las vocaciones productivas regionales, entonces se hace necesario tener presente la identificación y selección de sectores estratégicos para Bogotá. Así, a continuación se presenta primero un enfoque de la formación en competencias laborales y su pertinencia para orientar el Sistema Nacional de Formación Profesional, y luego se hace una breve presentación de la vocación y especialización productiva regional.

1.2 El enfoque de competencias laborales

Los cambios ocurridos en el contexto internacional que contribuyeron a inducir la apertura y la inmersión abrupta en la globalización que ella trajo consigo, cambiaron el escenario y los referentes competitivos para las empresas colombianas. Ahora ellas actúan en el mismo campo, juegan el mismo juego y con las mismas reglas que muchas empresas “globales”. Esto las coloca frente al reto ineludible de enfrentar la competencia de empresas extranjeras bien sea con estrategias defensivas ante el fenómeno de la globalización o mediante estrategias agresivas conducentes a su internacionalización.

El logro de una competitividad sostenible está asociado al grado de flexibilidad organizacional (necesario para adaptarse al acelerado cambio de los mercados) y a la capacidad de innovación (en procesos, productos, servicios, etc..), que determinan el grado de agilidad de la empresa para responder a los cambios del entorno, así como a los cambios en los niveles de precios, calidad y plazos de entrega determinantes de su capacidad competitiva.

Una empresa de estas características concuerda con el perfil requerido por el nuevo paradigma tecnoeconómico, entendido como nuevas formas de producción (flexibles) y competencia (en base a los atributos del producto tales como calidad y servicio, plazo de entrega, funcionalidad y precio) con los cuales resultan concordantes nuevas formas de organización y administración, esto es, de empresa (Zerda,1992). En ella, estructuras flexibles, descentralizadas, y coordinadas mediante el uso intensivo de los sistemas de información, permiten aplanar la organización y generar grados crecientes de autonomía y decisión a niveles cada vez más amplios. Tales estructuras organizacionales propician formas gerenciales y de administración más democráticas y mayores niveles de cooperación al interior de la organización. Así, empresas más flexibles, democráticas y abiertas (hacia la cooperación al interior de redes empresariales), generan relaciones y ambientes más propicios para el desarrollo de la innovación.

Asumir el nuevo paradigma implica aceptar también que la competitividad es creada mediante la incorporación deliberada y creciente del progreso técnico, el cual posibilita ofrecer productos con mayor valor agregado como requisito fundamental para la persistencia en los mercados; implica aceptar que su posición competitiva está supeditada a sus capacidades de desarrollo tecnológico bien sea mediante la adquisición y asimilación del cambio técnico incorporado en la modernización de la planta y el equipo, o la generación y desarrollo de innovaciones a su interior.

El papel estratégico del conocimiento como el recurso productivo más importante para enfrentar los desafíos de la competitividad, viene a redimensionar el papel del sistema educativo en lo relacionado con su capacidad para formar el recurso humano competente para atender las necesidades del sector productivo; especialmente en aquellas áreas más directamente relacionadas con la competitividad del aparato productivo (industrial), es decir, las relacionadas con el desarrollo y aplicación de tecnologías duras y blandas en el sistema empresarial. Lo anterior obliga a evaluar el recurso humano formado, desde la perspectiva de su adecuación a las necesidades de un aparato productivo obligado a enfrentar los nuevos retos competitivos.

Para ello deben establecerse cuáles son las competencias del recurso humano requerido para conducir una estrategia de desarrollo basada en la generación de valor agregado. Este interrogante plantea un problema: establecer si las demandas reales (que hacen las empresas) se corresponden con las demandas potenciales (que provendrían de empresas que se preparan para competir o actúan en escenarios competitivos). En el país no se conoce ninguna de las dos demandas, sin embargo, establecerlas y diferenciarlas resulta fundamental para evaluar la oferta de formación de recursos humanos para el trabajo.

Se requiere entonces establecer cuáles son las demandas sociales potenciales, derivadas de las competencias transversales o genéricas (conocimientos básicos, destrezas, habilidades y aptitudes) de las cuales debe estar dotado el recurso humano para enfrentar las exigencias del nuevo (paradigma) escenario competitivo; igualmente, cuáles serían las competencias académicas, técnicas y de aptitud del recurso humano que cada una de las cadenas productivas o ramas industriales requieren al nivel del dominio de las tecnologías duras y blandas para su desarrollo. El establecimiento de estas competencias permitiría establecer cuáles son las exigencias de formación del recurso humano requerido para el desarrollo de una competitividad empresarial sostenible.

Pero también existen demandas efectivas planteadas o formuladas por los empresarios, de acuerdo con sus necesidades más apremiantes. La adecuación de la mano de obra o del recurso humano a estas demandas concretas sirve de criterio orientador para evaluar dicho recurso humano, y de este modo el sistema educativo. Esta valoración no sólo determina su percepción de la calidad sino la legitimidad misma del aparato educativo. El problema radica que en el país esta demanda, en principio no concuerda con la demanda potencial.

Durante los años ochenta, a la crisis le siguió un importante proceso de modernización en planta y equipos (Zerda, 1992a) y de racionalización en los costos salariales mediante prácticas como el aumento del empleo temporal y la rotación del trabajo que presionó la reducción del salario medio (López, 1995); sin embargo los resultados en materia del cambio técnico (asimilados al crecimiento de la PTF) fueron bastante precarios como quiera que entre 1983 y 1990 la PTF creció apenas al 0.24% anual (Perdomo, 1995). En los años noventa, a pesar de la presión hacia la modernización y la innovación empresarial ejercidas por la apertura, el aumento de la PTF entre 1990 y 1995 fue sólo del 0.91% (DNP, 1997). Estos guarismos muestran que en el país, la modernización y la aplicación de nuevas tecnologías administrativas (reingeniería, calidad total, mejoramiento continuo, etc..) han resultado poco efectivas con respecto a la dinamización del desarrollo tecnológico y la capacidad de innovación, pues por lo visto éstos han sido mínimos.

Aún más, el informe Mullin (1996) mostró que en lo referente a las estrategias de innovación, la mayoría de las empresas en Colombia siguen una estrategia tradicional, que se traduce en una fuente de debilidad en materia de competitividad. Incluso llega a afirmar que

las empresas colombianas “acostumbradas a un mercado estable y empleando tecnologías maduras estas firmas raramente son innovadoras. Se podía argumentar que en la mayoría de los casos estas empresas no son conscientes de la importancia de la tecnología para mejorar sus operaciones o de la necesidad de promover el cambio tecnológico para adquirir mayor competitividad”, *ibíd.*

Deficiencia que por lo demás, parece haberse asumido por parte de Colciencias (1997), como quiera que para suplir esas deficiencias, y las derivadas en materia de transferencia de tecnología y de articulación a los sistemas nacionales, sectoriales o regionales de innovación (con todo el apoyo que esta institucionalidad ofrece al sector empresarial), ha planteado como una de sus estrategias el apoyo a la conformación de una masa crítica de extensionistas y gestores para el desarrollo de la gestión tecnológica y la innovación.

En esas condiciones es poco probable que el tipo de recursos humanos demandados por las empresas corresponda al requerido por el actual escenario competitivo mundial; incluso, es poco probable que exista un ambiente y unas condiciones favorables a una implantación eficaz de las nuevas tecnologías⁴ y de cultura empresarial compatible con el desarrollo de la innovación. Bien podría más bien estarse sistematizando, o en algunos casos, automatizando el taylorismo.

Por lo anterior, los requerimientos de las empresas sólo permiten establecer las demandas efectivas de empleo y, en gran medida, la relevancia de la oferta educativa. La estimación de esta demanda no se ha hecho en el país, y es necesario establecerla. No obstante el mayor esfuerzo debiera orientarse a determinar cuáles son las competencias transversales del trabajo que se requieren para el logro de la competitividad, y en condiciones ideales, también las requeridas en las más importantes cadenas productivas, para establecer las demandas que el desarrollo de la competitividad reclama en el país.

Establecer las competencias genéricas resulta relativamente sencillo, pues la literatura es pródiga al respecto. En tal sentido, autores como Zerda (1992) advierten que “las instituciones educativas deberán amoldarse a las nuevas circunstancias proveyendo conocimientos y habilidades básicas, bajo esquemas de estrategias de aprender a aprender de manera versátil”, para que el individuo esté en capacidad de apropiarse conocimientos ante nuevas técnicas, nuevos procesos y nuevos productos, así como “replicar una experiencia concreta de aprendizaje a situaciones cambiantes y condiciones novedosas. La capacidad creativa, de participación en grupo y para plantear iniciativas y hacer aportes, debería ser estimulada. Si en el pasado la especialización y la rigidez eran pauta, hoy la flexibilidad y polivalencia son los principios rectores”

En general, se requiere de trabajadores con educación en computación y capacidad de pensar en términos abstractos; conocimientos y competencias básicas, transferibles, y una actitud favorable hacia el aprendizaje continuo, que le permitan una actualización permanente; manejo de tecnologías genéricas y capacidad polivalente, para adaptarse a puestos y condiciones nuevas de trabajo; autoestima, facilidades de comunicación y habilidad para trabajo en grupo; una actitud favorable para enfrentarse a lo nuevo, al cambio y a la resolución de problemas, etc.

El establecimiento de estas competencias, pone el acento en conocimientos, destrezas y aptitudes (genéricas), que ponen en cuestión la educación tradicional, sobre todo en lo referente a exigir capacidades que la obligan a pensar más en los procesos de aprendizaje que

⁴ En el sentido asignado por Pérez (1992), que las nuevas tecnologías requieren concepciones, prácticas y relaciones administrativas corresponden a una nueva cultura organizacional, “un nuevo sentido común”.

en la enseñanza, y en la adecuación de esos conocimientos a las necesidades sociales. Esas competencias generales, pueden ser establecidas de manera sistemática, mensurable y podrían servir de base para establecer la distancia existente entre la demanda de formación y la oferta generada en el sistema educativo, para evaluarla.

Si bien, este ejercicio no se ha hecho, y tampoco se conocen las demandas reales, en Colombia existen algunas aproximaciones y evidencia en torno a la calidad y la pertinencia del aparato educativo en las áreas más directamente relacionadas con la competitividad.

Al respecto cabe señalar, que la principal deficiencia es la no correspondencia de la oferta con las necesidades empresariales y a la configuración, en consecuencia, de un desempleo estructural (López, 1995), en el cual sobresale la escasez de mano de obra calificada, especialmente, en materia de desarrollo tecnológico y competitividad.

Sobre este último punto cabe señalar, que el estudio del DNP (1997a) encuentra, que en una muestra de 885 establecimientos, para el 70.6% de ellos la deficiencia en la formación inicial del personal constituye una limitación para la innovación. Igualmente, para el 66.6% la carencia de personal calificado suficiente es también una limitante. Esto ha conducido a Colciencias (1997) a destinar recursos para el apoyo financiero a la creación y consolidación de postgrados en gestión tecnológica.

Tal desarticulación, y la crítica implícita en los párrafos anteriores a la calidad y pertinencia de la oferta educativa, concuerda con las manifestaciones de descontento del sector empresarial, el cual en un 84% consideró deficiente la formación, en la encuesta efectuada por el estudio de Monitor (1994); en el mismo sentido, en una encuesta nacional efectuada a empresarios en 1994, el 72% señalaba dificultades para encontrar personal que se ajustara a sus necesidades (Fedesarrollo, 1994).

Las anteriores consideraciones, aportan elementos e indicios importantes acerca de la calidad y relevancia de la formación de recurso humano ofrecida por el sistema educativo; no obstante, su evaluación requiere un estudio que tenga en cuenta los acuerdos en torno a lo que desde la comunidad académica constituye una formación de calidad, en particular, en lo referente a la competitividad y la gestión tecnológica.

En lo relacionado con una formación de calidad, la comunidad académica en Colombia parece haber llegado al acuerdo desde comienzos de los 90, que en momentos en los cuales se ha operado una cientifización de las profesiones, que requiere de una sólida fundamentación para asimilar la producción intelectual más reciente por una parte, y por otra, porque, “es el dominio de los principios el que permite una inserción eficaz en procesos de cambio” (Mockus, 1990), como los actuales, la educación para tareas específicas, en tiempo cada vez más corto se tornan obsoletas. Por ello, se señala que se requiere una formación para el trabajo y no para un empleo. “De hecho, si el estudiante de cualquier disciplina o profesión se apropia del núcleo fundamental de saberes y formas de operar dentro de ella, podrá, de manera relativamente fácil, reconocer lo que es propio de ella (y lo que no) y lo que constituye un avance de conocimiento y, por lo tanto, le será posible enfrentar la tensión que crea la aparición de nuevos saberes y prácticas, reorientando, si es necesario, su propia práctica a partir de ellos” (Misión de Ciencia y Tecnología, 1990).

Junto a la fundamentación, el conocimiento del entorno necesario para la recontextualización crítica del saber aprendido, y una actitud ética y de responsabilidad social, son pilares de una buena formación básica; a ello se agregan el desarrollo del dominio de técnicas, el desarrollo de destrezas y habilidades necesarias para un adecuado desempeño

profesional, así como la profundización en un tema específico de libre elección, como los componentes principales de una adecuada formación.

En suma, una formación para el trabajo basada en competencias laborales, aunque no genera empleo, si facilita la empleabilidad (Enlace-SENA, 2000). Y como se observa, depende crucialmente de la identificación de dos tipos de demanda por parte del sector productivo: una potencial o fruto de la reconversión y modernización del aparato productivo, y una efectiva acorde a las estructuras actuales de las plantas de producción. Por lo tanto, los Centros de Formación del SENA deberán apostarle a las mesas sectoriales como los instrumentos mas idóneos para la adecuación de su oferta y actividades de formación. De otra manera, la evaluación directa a la demanda de trabajo como la que se establece en este estudio, es una buena alternativa. Ahora bien, tanto para el SENA como para Bogotá, es prioritario definir las vocaciones productivas regionales, para que dentro de la lógica de la conformación de un Sistema Nacional (Regional) de Formación Profesional, y dentro de un ambiente de internacionalización, la promoción del desarrollo tenga una visión prospectiva de ciudad-región.

1.3 La vocación productiva de Bogotá y la región⁵

La necesidad de escoger sectores, cadenas productivas o clusters estratégicos⁶ para liderar el desarrollo regional de la ciudad, ha pasado de ser una actividad invisible y catalogada de equivocada hasta bien entrada la primera mitad de la década del 90, ha ser una opción necesaria y visible para el logro de una Visión de ciudad productiva y competitiva, desde finales de 1998⁷.

Es precisamente durante el periodo de ejecución del estudio Monitor para Bogotá, cuando en el ambiente académico y político de la ciudad se empieza a generar el debate respecto de la selección de sectores estratégicos. Mientras Monitor, la Cámara de Comercio y el mismo Plan de Desarrollo de la ciudad abogaban por la construcción de plataformas competitivas sin una selección explícita de sectores, el Plan Estratégico de Bogotá y las Consejerías Presidenciales de Economía y para Bogotá, le jugaban a una visión del desarrollo con promoción estratégica de sectores. El debate se cerró en forma intempestiva cuando el nuevo Gobierno Nacional en 1998/9 formula su política de productividad y competitividad, y se plega a la hipótesis de que existen sectores exportadores o potencialmente exportadores, a los cuales se debe apoyar y promocionar. Así, surgen los Comités Asesores de Comercio Exterior (CARCEs) y se convierten en la expresión activa de una política sectorial de selección y promoción, aceptada hoy sin discusión (¿?); veamos el hilo del proceso.

Aunque el Estudio Monitor no seleccionó sectores, sí fue muy importante en los ejercicios de determinación del perfil productivo regional. En ese instante, 1997, se utilizó el concepto de “Huella estadística de Bogotá” para expresar los patrones de intercambio comercial de la ciudad, y de esta manera revelar los llamados perfiles productivos estratégicos. Así, se encontró que según este criterio de análisis, para 1994, los sectores (clusters) con mayores éxitos revelados eran: Flores, Manufacturas de Cuero, Publicaciones y

⁵ Este aparte de basa en Perdomo (2001).

⁶ Es claro que existen diferencias conceptuales y practicas entre sector, cadena productiva y cluster, pero para esta parte del estudio se tomarán como equivalentes.

⁷ El debate respecto a la selección de sectores líderes o estratégicos no esta cerrado. Por el contrario, desde la teoría y la practica económica no se ha llegado a un consenso al respecto, y son variados los modelos que abogan por una u otra línea de política para encauzar el desarrollo regional. (Ver los orígenes del debate en Krugman P (1986).

Artes Gráficas, Cueros Naturales y Fabricación de Textiles⁸. Además, para probar las metodologías de análisis de competitividad se escogieron, sin que esto implicara una selección rigurosa, tres sectores (clusters) para evaluar sus capacidades y sostenibilidad en el ámbito de la competencia. Ellos fueron: Educación Superior, el Sector del Cuero, y el Sector Informal. Dicho esto, la afirmación de que a la Cámara de Comercio de Bogotá, soportada en la visión de competitividad de Monitor, no le interesaba entrar en un proceso de selección de sectores para la promoción estratégica, se confirma cuando se recuerdan los 10 imperativos para transformar a Bogotá avalados por Fuerza Capital⁹:

1. “Bogotá necesita metas ambiciosas que requieren acciones ambiciosas.
2. Bogotá debe promover un enfoque en la creación de riqueza, en lugar de la distribución de la pobreza.
3. Bogotá tiene que entender que los líderes de la ciudad no están divididos por pertenecer al sector público o al privado sino por los modelos mentales de competitividad que poseen.
4. Bogotá debe reconocer que el nivel de seguridad proviene de causas tangibles e intangibles.
5. Bogotá debe curarse de la enfermedad de ser capital.
6. Bogotá tiene que reconocer que las reglas del juego han cambiado y que las ciudades tienen que invertir en la conectividad con el mundo, o van quedándose atrás.
7. Bogotá debe tomar la calidad de vida como una palanca estratégica y no como un requisito social mínimo.
8. Bogotá tiene que reconocer que la apatía cívica crea la apatía para la acción.
9. Bogotá necesita comprender que el sector público debe hacer todo lo necesario para ayudar al sector privado, excepto impedir la competencia.
10. Bogotá debe comprender que la creación de la riqueza y la competitividad a nivel local es el resultado directo de incrementos en los niveles de productividad”.

Como se observa, y aunque ninguno de los imperativos en sí mismo es discutible, la visión de competitividad de ciudad se soportaba en la construcción de plataformas para la competencia, con el objetivo de que la “productividad de la ciudad” aumentara progresivamente (entendida esta como la disminución de los costos de transacción). Por lo tanto, no había espacio político, teórico, ni práctico para la selección de clusters estratégicos como pilares guías del desarrollo de la ciudad, de su especialización o de la definición de su vocación productiva como un elemento estructurante de la Visión de ciudad.

El péndulo de la selección estratégica de clusters (sectores) da un giro extremo en julio de 1999, con la promulgación en Cartagena de los lineamientos básicos de la política para la productividad y competitividad de Colombia. Allí se establece un componente de regionalización basado en la teoría de los conglomerados productivos (clusters), que es implementado a través del instrumento de los CARCEs. Desde ese momento y bajo el

⁸ Ver Cámara de Comercio de Bogotá (1998).

⁹ “Fuerza capital es un espacio creado por la Cámara de Comercio para que todos los actores de Bogotá trabajemos unidos en el diseño de una estrategia de largo plazo que nos permita construir la ciudad que todos queremos” (Cámara de Comercio de Bogotá, 1998).

liderazgo del Ministerio de Comercio Exterior se desencadena en las regiones y en particular en Bogotá, la necesidad de identificar explícitamente sectores productivos estratégicos para la promoción desde la política pública (entendida como un acuerdo público-privado). Esto se tomó en la Cámara de Comercio de Bogotá como una segunda fase del estudio Monitor, o mejor, como su desarrollo; aunque como se mostró dicho estudio no promovió la selección de sectores. Sin embargo, la dinámica de este proceso si se lideró en Bogotá por la Cámara de Comercio, y se contrataron estudios particulares para la selección estratégica y la determinación de la vocación productiva regional. De esta manera, un estudio piloto contratado por la Cámara y utilizando una metodología novedosa¹⁰, determinó conglomerados (clusters) relevantes, dinámicos y promisorios, los cuales dieron la base para la selección de una primera etapa de promoción de sectores exitosos, siendo estos: Servicios a las Empresas; Vivienda; Salud; Farmacéutica y Otros Químicos. En desarrollo del Plan Regional Estratégico Exportador (PEER) promovido igualmente por la política de productividad y competitividad, han entrado y salido algunos sectores dentro del interesante abanico de posibilidades que tiene Bogotá para la promoción estratégica, y finalmente se definieron unos “micro-clusters” sobre los cuales actualmente se esta trabajando. Estos son: Servicios a las empresas en el manejo de la información (informática), Servicios de salud de alta complejidad; Farmacéutica y otros químicos; Biotecnología vegetal; y Servicios de Educación Superior.

Llegados a este punto del proceso quedan dos retos por resolver: primero, ¿cómo y cuál será la política de promoción de los clusters seleccionados?; y segundo, ¿qué hacer con los sectores industriales que generan los mayores encadenamientos hacia atrás y hacia delante (creación de valor), y quienes en ultimas son los grandes demandantes de los servicios a las empresas, de la intermediación financiera, de los servicios de conectividad, de los servicios de formación de capital humano, y de los servicios tecnológicos para la modernización?.

Respecto al primer interrogante, la misma formulación del Plan Estratégico Exportador es una guía de lo que se debe hacer en términos de política pública sectorial. Así, ya se han definido algunas mesas de trabajo en los CARCEs, que en caso de Bogotá son: La Mesa de facilitación del comercio, infraestructura y logística; la Mesa de promoción de inversiones y oferta exportable; la Mesa de capacitación y cultura exportadora; y la Mesa de proyectos especiales¹¹. Además, estudios realizados dentro de las líneas de investigación sobre innovación tecnológica y regionalización de la ciencia y la tecnología promocionados por Colciencias, a través de la Corporación Calidad y la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Bogotá, dan insumos valiosos a la formulación de la política¹².

Y respecto a la pregunta por los sectores industriales y su promoción estratégica, la política industrial para una economía en reactivación, del actual gobierno nacional, da elementos importantes para avanzar en la promoción activa de sectores estratégicos, como lo son los mecanismos de promoción a la competencia, el apoyo a las mipymes, la protección a la propiedad intelectual, el apoyo al desarrollo tecnológico y la innovación, la cualificación del talento humano, la financiación y el riesgo compartido. Adicional a esto y en la dirección

¹⁰ Ver Consultoría de Villate A (1999). A la par de este estudio, la misma Cámara venia desarrollando otros con metodologías alternas como la CAN –Plus de la Cepal, el diamante de competitividad de Porter y la “Huella exportable” seleccionada por Mincomex como la metodología a aplicar en el resto del país. Además, de la interesante actividad de aplicación económica en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Subdirección de Innovación y Competitividad) y la Secretaria de Hacienda de Bogotá.

¹¹ Presidencia de la Republica y Mincomex (2001).

¹² Ver por ejemplo, Urrea et al (2000) y Malaver y Perdomo (1998).

de definir a cuales sectores la ciudad les debe apostar, reconociendo la construcción de trayectorias tecnológicas y de aprendizajes, valiosas para cualquier proceso de internacionalización, un reciente estudio utilizando criterios cuantitativos y de posicionamiento estratégico¹³, hizo un ranking de los 20 primeros subsectores industriales de un total de 94 analizados a cuatro dígitos CIIU (clasificación internacional industrial uniforme), estos son:

¹³ Perdomo et al (2001).

Cuadro 1.1. Ranking de sectores industriales

Puesto	CIU	Sector Industrial
1	3523	Jabones y productos de belleza
2	3311	Industria de la madera
3	3131	Bebidas alcohólicas
4	3844	Motocicletas y bicicletas
5	3213	Tejidos de punto
6	3529	Productos químicos n.e.p
7	3411	Pulpa de madera, papel y cartón
8	3214	Tapices y alfombras
9	3112	Productos lácteos
10	3560	Plásticos
11	3113	Envasado de frutas y legumbres
12	3412	Envases de papel y cartón
13	3117	Panadería
14	3240	Calzado
15	3610	Barro, loza y porcelana
16	3812	Muebles de metal
17	3112	Artículos de material textil
18	3420	Imprentas y editoriales
19	3522	Farmacéuticos
20	3824	Equipos especiales para la industria

Fuente: Perdomo et al (2001)

Ahora bien y como corolario del proceso, Bogotá ha entendido la importancia de proponer escenarios futuros deseables como un propósito colectivo, y en particular de apostarle a una vocación productiva con competitividad y posicionamiento internacional. Para esto, las políticas transversales y la plataforma competitiva¹⁴ no son suficientes aunque si necesarias, y por lo tanto, hay que avanzar en una política activa para la promoción de clusters regionales estratégicos con posibilidades de encadenamientos productivos generadores de valor. Encontrar el camino fue arduo, pero ya en marcha las acciones tienen que convocar a muchos actores, los cuales desde sus diferentes intereses y conscientes de que el conocimiento, expresado en ciencia y tecnología, es la única base real de la competitividad en los mercados, deben crear institucionalidad para el pensar estratégico en la ciudad-región.

Como se observa en el proceso descrito, el SENA y en particular la Regional Bogotá Cundinamarca, no ha sido un jugador importante en la definición de la vocación productiva regional. Esto bajo las directrices de la construcción de un Sistema de Formación Profesional debe cambiar, ya que un requerimiento fundamental es el acercamiento al aparato productivo y en particular a los denominados sectores estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

En conclusión, la identificación de necesidades de formación profesional para el Centro de Atención a Santafé de Bogotá, se enmarca en la caracterización de los perfiles socio-laboral

¹⁴ Afortunadamente el quehacer en este punto esta explícitamente definido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

y productivo-empresarial de siete localidades con influencia del Centro. Este derrotero lo impone una mirada más amplia del Sistema de Formación Profesional, el cual surge como una respuesta a la desarticulación del sistema de educación y el sistema productivo nacional y regional, por lo que el norte dado por la concepción de una formación basada en competencias laborales y en sectores estratégicos regionales, es fundamental con miras a establecer una política de adecuación de la oferta y actividades conexas a la formación profesional en el Centro. En el siguiente capítulo se avanza en la caracterización del perfil socio-laboral de las siete localidades de Bogotá con influencia del Centro.

2. PERFIL SOCIO-LABORAL DE SIETE LOCALIDADES DE BOGOTÁ

A continuación se desarrolla la caracterización sociolaboral de 7 localidades de Bogotá bajo un enfoque de estructura, analizando las principales variables de la llamada oferta laboral. Es decir, se escogió la información más reciente del mercado de trabajo bogotano generada a través de la Encuesta Nacional de Hogares para un año completo utilizando todos los trimestres de 1999. La idea que está detrás de la caracterización sociolaboral de las 7 localidades, es que la determinación e identificación de las necesidades de formación deben entenderse y contextualizarse desde la problemática social de las comunidades vistas desde su comportamiento ante los mercados de trabajo.

El capítulo se estructura en cinco partes. La primera muestra las principales características sociolaborales de la población en estudio. La segunda introduce la descripción y análisis de la estructura económica de la población en Bogotá, para en una tercera y cuarta parte profundizar a través de los indicadores del mercado de trabajo y las desagregaciones por grupos de trabajadores. Por último, se presentan las estructuras de ingreso de las personas en las diferentes localidades estudiadas, como un resumen y compilación de los hechos encontrados en los apartes anteriores.

CARACTERIZACIÓN SOCIOLABORAL

Las condiciones sociolaborales de las comunidades determinan en gran medida las necesidades de formación vistas desde una perspectiva de oferta de trabajo. Por lo tanto, es importante entender, describir y analizar la estructura económica de la población local, los principales indicadores del mercado de trabajo, las características y las fuentes de ocupación laboral, y los niveles de ingreso de la población como indicador principal de la acumulación de capital humano a través de la formación, la experiencia y la capacitación.

Las localidades a analizar son: Usaquén, Usme, Kennedy, Fontibón, Engativa, Suba y Ciudad Bolívar. En general, se caracterizarán las comunidades que conforman un anillo sobre el eje occidental de la Sabana de Bogotá.

2.1 La población bogotana y las localidades

En conjunto la población de las 7 localidades a estudiar son el 60% del total de la población de Bogotá, estimada para 1999, en unos 6 millones de habitantes. Es decir, el área de estudio equivaldría al tamaño de una ciudad intermedia grande del País y por lo tanto, reviste la complejidad de un conglomerado urbano necesitado de fuentes de trabajo dinámicas. En este sentido, las características de la población determinan el mayor o menor acceso a los mercados de trabajo, y en particular la calidad del capital humano y social de las comunidades.

Con relación al género la población de Bogotá sigue el patrón nacional, es decir, existe una mayor cantidad de mujeres que de hombres. Por localidad, este patrón se mantiene pero con algunas variantes. Así por ejemplo, las localidades de Usaquén, Kennedy, Fontibón, y Suba tienen una población marcadamente de mayoría femenina respecto al promedio de la ciudad, mientras localidades como Usme y Ciudad Bolívar son prácticamente homogéneas en cuanto al número de mujeres y de hombres. La presencia de un mayor número de mujeres en la población, es un factor de explicación la presión reciente y la mayor participación de ellas en el mercado de trabajo. Ver **cuadro 2.1**.

Cuadro 2.1. Características de la población en 7 localidades de Bogotá

1999	POBLACIÓN TOTAL							
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
	Género							
Hombre	45,6%	49,5%	46,8%	45,9%	47,6%	46,4%	50,0%	47,3%
Mujer	54,4%	50,5%	53,2%	54,1%	52,4%	53,6%	50,0%	52,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Edades							
De 0 a 4	8,7%	13,1%	9,3%	9,8%	8,6%	9,2%	11,9%	9,7%
De 5 a 9	8,9%	10,7%	8,3%	8,6%	8,1%	8,6%	12,3%	9,4%
De 10 a 14	7,8%	9,7%	9,0%	8,9%	8,2%	7,6%	11,7%	8,7%
De 15 a 19	9,4%	12,4%	9,4%	11,5%	9,8%	10,4%	10,8%	9,9%
De 20 a 29	20,1%	18,4%	19,9%	18,8%	18,8%	19,6%	17,5%	18,8%
De 30 a 39	17,2%	16,0%	16,7%	14,6%	17,7%	15,2%	13,9%	16,2%
De 40 a 49	12,1%	9,9%	11,9%	12,2%	12,0%	12,2%	11,5%	11,7%
De 50 a 59	7,7%	6,0%	7,1%	9,0%	7,5%	9,0%	6,1%	7,5%
60 y más	8,3%	3,9%	8,3%	6,7%	9,4%	8,2%	4,4%	8,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Nivel educativo							
No aplica	8,7%	13,1%	9,3%	9,8%	8,6%	9,2%	11,9%	9,7%
Ninguno	1,4%	2,4%	1,7%	1,0%	1,5%	1,6%	5,2%	2,3%
Preescolar	2,1%	2,3%	1,9%	1,9%	2,2%	2,2%	1,8%	2,0%
Primaria	21,1%	36,4%	24,2%	20,9%	22,6%	22,1%	39,3%	26,8%
Secundaria	33,1%	42,9%	46,4%	45,6%	46,9%	39,1%	37,8%	42,1%
Superior	33,4%	2,7%	16,4%	20,5%	17,8%	25,5%	3,8%	16,7%
No informa	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,5%	0,3%	0,4%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: ENH-DANE

La población bogotana es joven. Casi un 30% de los habitantes de la ciudad son menores de 15 años, y otro 10% esta entre 15 y 19 años. Además, el ciclo generacional se cumple con regularidad ya que el grueso de la población se encuentra entre los 20 y 40 años, es decir, un 35% de la población está en plena etapa productiva y teóricamente debería ser capaz de mantener económicamente, tanto a la población joven como a la mayor. Por localidades, existe un mayor numero de niños en Usme y Ciudad Bolívar, hecho explicado seguramente por una mayor presencia de poblaciones emigrantes del campo a la ciudad en dichas localidades, quienes poseen una tradición cultural donde la niñez es una potencial ayuda al ingreso familiar por su acceso temprano al trabajo. Esta explicación tendría que contrastarse con otras cifras o estudios sociológicos. Ver cuadro 2.1. La población adolescente también es mayor al promedio en dichas localidades, además de la de Fontibón.

Finalmente, en todas las localidades estudiadas aproximadamente el 35% de la población esta en edad de su mayor potencial de producción y trabajo. Ahora, respecto al nivel educativo de la población bogotana, es decir la acumulación de capital humano, este es bajo. Efectivamente, la gran mayoría de la población solo tiene formación básica, y un preocupante 26.8% alcanza solo el nivel de primaria. Si a estas cifras se agrega que un 2.3% de la población no tiene estudios, entonces la acumulación de capital humano para una acertada inserción en el mundo del trabajo, bajo un entorno de modernización y nuevas exigencias se

torna difícil. En otras palabras, un escaso 16.7% de habitantes con estudios superiores no es suficiente para soportar un cambio de modelo de desarrollo basado en una mayor exposición a los mercados internacionales, una mayor competencia y una modernización paquidérmica pero necesaria y actuante. Por localidades, la situación descrita presenta variaciones. Por ejemplo, es todavía más preocupante la situación de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar donde menos del 5% de sus habitantes accede a la educación superior. Por lo tanto, reflejan las típicas localidades de barrios obreros con pocas posibilidades de mejora en el mediano y largo plazo. Por el contrario, las localidades de Usaquén y Suba presentan los mayores niveles de calificación, respondiendo seguramente a las mayores oportunidades que da el mayor ingreso de sus habitantes, que en un círculo virtuoso se relaciona con el mayor nivel de educación descrito. Ver cuadro 2.1. Ahora, la existencia de una gran masa de población accediendo a educación primaria y básica en todas las localidades, es un indicio claro que la población joven de Bogotá y de las localidades estudiadas, esta consciente de la necesidad de mayores niveles de educación, quizás y a su vez presionados, por las exigencias propias y recientes de los mercados de trabajo. En resumen, la población de Bogotá y de las localidades analizadas es mayoría de condición femenina, joven y con bajo capital humano, aunque con indicios de una tendencia a la mayor calificación para el mercado de trabajo.

Estos resultados son más claros y alarmantes cuando se contrastan con algunos indicadores sociales. Efectivamente a Bogotá le costó adaptarse a las condiciones del nuevo modelo de desarrollo imperante desde principios de los noventa. Quizás el argumento del bajo capital humano en la ciudad no sea suficiente para explicar la difícil situación de pobreza e indigencia que sufre actualmente la Capital, pero puede ser una condición agravante de ella. Es dramático el deterioro de la calidad de vida de la población al observar los indicadores de pobreza e indigencia en una comparación de tan solo 5 años. Así, mientras a mediados de los noventa existía un 29% de la población sufriendo los rigores de la pobreza, a finales de la década un preocupante 47% de la población era pobre en Bogotá. Este mismo drama, se corrobora con las cifras sobre indigencia. Ver **cuadro 2.2**. Lo que muestran estas cifras, es que en Bogotá se segregó a la mitad de la población hacia una condición de pobreza y miseria, y que los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso se agravaron en forma alarmante. Por localidades, el diagnóstico de zonas pobres y más pudientes que se dibujo anteriormente, se ratifica con los indicadores de pobreza e indigencia. Así, nuevamente Usme y Ciudad Bolívar son zonas de Bogotá precarias en capital social y humano, mientras, Usaquén, Suba y Fontibón presentan mejores oportunidades de desarrollo. Ver cuadro 2.2. Kennedy y Engativa son el ejemplo de la situación social promedio de la Ciudad.

El porcentaje de alfabetismo y los años de educación promedio corroboran dos hipótesis ya adelantadas. Primero, que la población bogotana esta accediendo en forma creciente a los niveles básicos de educación. Un 98% de la población mayor de 15 años es alfabeto. Y segundo, que el capital humano acumulado es bajo, llegando solamente a un promedio de 9 años por adulto mayor de 25 años en el conjunto de la ciudad. Nuevamente, Usme y Ciudad Bolívar surgen como las zonas con menores oportunidades y potencialidades para sus habitantes y Usaquén y Suba como las de mayor capital social. Ver cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Indicadores sociales

INDICADORES SOCIALES								
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
Porcentaje de la población bajo línea de pobreza								
1994	17,35	49,72	30,17	20,2	23,12	23,51	47,83	28,64
1999	31,93	68,68	40,37	33,56	40,92	35,55	71,40	47,16
Porcentaje de la población bajo línea de indigencia								
1994	2,73	8,96	4,40	2,64	2,61	2,75	7,38	4,33
1999	6,08	18,17	9,19	7,50	9,99	8,42	26,49	13,13
Porcentaje de alfabetismo de la población de 15 años y más								
1994	98,27	95,98	97,98	98,53	98,28	97,54	96,64	97,74
1999	98,58	97,59	98,51	98,60	98,54	97,85	95,20	97,74
Años de educación promedio de la población de 25 años y más								
1994	10,51	6,01	8,40	8,73	8,81	9,94	6,34	8,71
1999	11,52	6,38	9,19	9,72	9,41	10,28	6,12	9,01
Tasa de Subempleo								
1994	12,22	15,84	9,52	10,65	10,28	9,12	15,31	11,46
1999	19,90	19,48	14,11	16,36	23,50	21,57	19,48	18,23
Porcentaje de ocupados afiliados a la seguridad social								
1999	60,23	43,42	54,75	60,31	55,82	59,24	34,33	52,83

Fuente: ENH-DANE

Finalmente, una buena introducción a la caracterización de la oferta de trabajo y de los indicadores del mercado laboral bogotano y de las localidades estudiadas en particular, es la lectura que surge de los indicadores de tasa de subempleo y porcentaje de ocupados afiliados a la seguridad social. Estos indicadores corroboran lo dicho, la precarización de la sociedad bogotana en los últimos años, seguramente acelerada por el largo periodo de recesión y crisis de la economía nacional. El crecimiento de la tasa de subempleo en casi 7 puntos indica que la calidad del empleo bogotano es menor hoy día. Es decir, que los trabajadores de la ciudad no se están desempeñando en la cantidad de tiempo y tipo de trabajo deseado visto desde sus capacidades personales de formación, experiencia y capacitación. En otras palabras, el acceso al mercado de trabajo es hoy día más propenso a la necesidad de algún tipo de ingreso, sacrificándose los niveles y exigencias de los salarios de reserva, en el caso de excesos de oferta; o a la creación de empleos de baja productividad, en el caso de expulsión de mano de obra o por exigencias no satisfechas de la demanda. Ver cuadro 2.2. Esta lectura de las cifras se corrobora a nivel de localidad. Así, en las localidades de mayores oportunidades, Usaquén, Engativa y Suba, es donde la tasa de subempleo ha crecido por encima del promedio de la ciudad, reflejando con esto que las capacidades de las personas no están en correspondencia con los puestos de trabajo ofrecidos (por exceso o por defecto), o que las colocaciones son dadas por la necesidad de recibir algún tipo de ingreso antes que por la correspondencia empleo-capacidades. Y, en las localidades más deprimidas la tasa de subempleo ha permanecido persistentemente alta en los noventa reflejando la existencia de empleos

precarios en tiempos, productividad y remuneración. Ver cuadro 2.2. Por otro lado, solo un 53% de los ocupados con afiliación al sistema de seguridad social, demuestra nuevamente que la gran parte del empleo en la ciudad actualmente es precario, informal, y de bajos niveles de productividad. En otras palabras, la crisis en el aparato productivo es profunda, las empresas han reducido sus niveles de empleo, los cuenta propia han surgido como alternativa, los sectores intensos en trabajo no calificado no han reaccionado, y la histéresis en el mercado de trabajo se alimenta además de una lenta modernización y tránsito a la nueva economía. Como se esperaba por lo dicho, los niveles más bajos de afiliación a la seguridad social se dan en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar. Ver cuadro 2.2.

2.2 La estructura económica de la población

Como se anticipaba en el numeral anterior las tres millones setecientas mil personas que conforman las localidades de estudio, representan aproximadamente el 60% del total de la población del Distrito Capital. Las localidades más grandes en términos de población son Kennedy, Engativa, y Suba, en su orden, con porcentajes que superan el 10% de la población total de la Ciudad, mientras Ciudad Bolívar, Usaquén, Fontibón y Usme, en su orden, son las más pequeñas con porcentajes menores al 10% de la población total. Ver **cuadro 2.3**. La definición de estos tamaños relativos por localidad se replica para el conjunto de personas en edad de trabajar (PET – mayores a 12 años), para la población inactiva respecto al mercado de trabajo (PEI), para la población económicamente activa o fuerza de trabajo (PEA), para los ocupados (O) y para los desocupados (D). Ver cuadro 2.3.

Del total de la población de la Capital el 77.3% está en edad de trabajar, y como era previsible por la estructura de edades descrita arriba para el conjunto de la población, las localidades de Usme y Ciudad Bolívar presentan el menor índice de PET respecto a la población total, 72.3% y 70.7% respectivamente. Ver cuadro 2.3. Esto indica que un mayor número de niños pertenecen a estas comunidades pobres en relación con las otras localidades estudiadas. Por otro lado, la población inactiva (estudiantes, amas de casa, rentistas, pensionistas, y otros) de la ciudad representa un 35.7% del conjunto de la PET, siendo Usaquén la localidad con menor cantidad de personas inactivas, un 30.7%, y Ciudad Bolívar la localidad con mayor PEI, un 37.7%. Ahora, la fuerza de trabajo de la ciudad esta representada por el 64.3% de la PET, y como era de esperar, son precisamente, Usaquén y Ciudad Bolívar, las localidades de mayor y menor PEA respectivamente. Del total de la fuerza de trabajo bogotana, el 81.4% son personas con algún tipo de ocupación o trabajo, y el 18.6% están desempleadas. Los datos por localidades de la fuerza de trabajo confirman las mayores dificultades de las comunidades pobres de Bogotá para el acceso a empleo, y las mayores posibilidades de las personas habitantes de Usaquén y Engativa. Ver cuadro 3. Esta estructura económica de la población muestra una situación muy compleja y precaria respecto al mercado de trabajo bogotano, en particular por la coyuntura de crisis económica aguda presentada en 1999. Sin embargo, la estructura básica de la fuerza de trabajo y de la población inactiva de la ciudad y las localidades estudiadas, no debe cambiar sustancialmente en el mediano plazo por los cambios en la coyuntura económica, debido a las inercias que generan las mismas entradas y salidas de personas de la fuerza de trabajo. Es decir, el 65% en promedio de la población en edad de trabajar constituye la oferta del mercado de trabajo bogotano, unos tres millones de personas.

Cuadro 2.3. Estructura económica de la población

Localidades respecto al total de la ciudad								
1999	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Suma 7
Pob. Total	6,6%	3,8%	14,3%	4,3%	11,9%	11,0%	8,7%	60,5%
PET	6,8%	3,6%	14,5%	4,3%	12,3%	11,3%	7,9%	60,6%
PEI	5,8%	3,6%	14,9%	4,5%	12,0%	11,1%	8,4%	60,3%
PEA	7,3%	3,5%	14,3%	4,2%	12,5%	11,4%	7,7%	60,8%
Ocupados	7,6%	3,5%	14,5%	4,4%	12,3%	11,5%	7,6%	61,3%
Desocupados	6,1%	3,7%	13,3%	3,4%	13,1%	11,0%	8,1%	58,7%
Localidades								
1999	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
PET/PT	79,3%	72,2%	78,5%	77,5%	80,0%	79,3%	70,7%	77,3%
PEI/PET	30,7%	36,2%	36,8%	37,3%	34,8%	35,0%	37,7%	35,7%
PEA/PET	69,3%	63,8%	63,2%	62,7%	65,2%	65,0%	62,3%	64,3%
O/PEA	84,4%	80,6%	82,7%	84,7%	80,4%	81,9%	80,4%	81,4%
D/PEA	15,6%	19,4%	17,3%	15,3%	19,6%	18,1%	19,6%	18,6%

Fuente: ENH-DANE

2.3 Los indicadores del mercado de trabajo

Medio millón de personas de la ciudad están actualmente desempleadas. El deterioro de las condiciones de producción fue dramático durante 1999, llegando la tasa de desempleo a niveles históricamente altos del 18.6%. A pesar de los recientes indicios de recuperación de la economía nacional y por lo tanto, de la regional bogotana, la tasa de desempleo siguió su tendencia ascendente de los últimos tres años, ubicándose alrededor del 20%. Este hecho posiblemente responde a fenómenos como los de histéresis en el mercado laboral, y a los rezagos en el ajuste del factor trabajo a los aumentos de la producción. Ver **cuadro 2.4**.

Cuadro 2.4. Tasas de desempleo

1999	TASAS DE DESEMPLEO							
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
Genero								
Hombre	15.31	13.35	16.65	13.03	16.31	17.76	17.66	16.32
Mujer	15.90	26.89	18.05	17.78	23.32	18.42	22.14	21.26
Total	15.61	19.38	17.30	15.31	19.59	18.08	19.58	18.63
Edades								
De 10 a 14	38.71	26.32	48.91	50.00	9.03	52.20	0.00	27.35
De 15 a 19	39.64	46.78	36.24	26.61	54.03	49.32	39.97	43.59
De 20 a 29	21.06	24.87	23.54	22.21	23.75	25.94	25.10	24.47
De 30 a 39	11.51	11.85	12.11	12.12	15.85	9.57	15.40	14.33
De 40 a 49	8.12	12.51	13.05	7.56	13.53	12.08	8.40	11.96
De 50 a 59	9.95	2.64	8.68	11.68	9.94	10.83	14.75	10.39
60 y más	9.14	19.67	9.97	5.89	7.13	14.56	19.31	10.54
Total	15.61	19.38	17.30	15.31	19.59	18.08	19.58	18.63
Nivel educativo								

Ninguno	9.89	0.00	0.00	33.77	12.64	7.69	13.85	16.37
Primaria	17.15	15.67	13.47	15.84	12.83	12.66	18.13	15.93
Secundaria	20.01	22.55	19.72	15.84	22.57	22.41	21.05	21.37
Superior	11.79	12.73	15.25	14.10	17.26	15.74	18.27	15.73
No informa	28.56	0.00	0.00	0.00	0.00	13.48	37.94	9.77
Total	15.61	19.38	17.30	15.31	19.59	18.08	19.58	18.63

Fuente: ENH-DANE

Lo importante de la coyuntura para el análisis de las necesidades de formación profesional, es que en las crisis se revelan más fácilmente las condiciones de estructura que afectan el mercado de trabajo. En primer lugar, se observa que son precisamente las comunidades pobres, tanto en capital social como en capital humano, las que sufren con mayor rigor los efectos de la crisis. En otras palabras, son las poblaciones pobres las que más dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo presentan. Así, Usme, Engativa y Ciudad Bolívar presentan las mayores tasas de desempleo de las localidades estudiadas, mientras Usaquén y Fontibón son las menos afectadas con dichas tasas. Ver cuadro 2.4. Segundo, las mujeres son las más afectadas por el desempleo, hecho explicado en parte por la mayor participación reciente de la mujer en el mercado de trabajo, y por algunas prácticas de discriminación laboral. En la ciudad la diferencia en la tasa de desempleo entre mujeres y hombres es amplia y dicente, un 21.3% respecto al 16.3% de los varones., y por lo tanto, este es un primer gran factor a tener en cuenta en las prioridades de política de empleo y formación para el trabajo. Mas aun, son las mujeres de comunidades pobres las que sufren con mayor rigor el problema del desempleo. Ver cuadro 2.4. El tercer hecho relevante para el análisis, es que las poblaciones jóvenes son las más afectadas por las tasas de desempleo, una escandalosa tasa del 43.6% afecta a los jóvenes entre 15 y 19 años. Este hecho se agrava al considerar los adolescentes que acceden al mercado de trabajo y no encuentran empleo, y la población menor de 30 años, segmentos de población con tasas de desempleo por encima del 20%. Por localidades es preocupante la situación de los jóvenes desempleados de Usme, Engativa y Suba con tasas incluso más altas que el promedio de la ciudad. Ver cuadro 2.4. Y el cuarto hecho relevante de una mirada a la crisis del mercado de trabajo bogotano desde las condiciones de desempleo, es la paradoja que se presenta al desglosar la tasa por niveles educativos. Efectivamente, las menores tasas de desempleo se encuentran tanto en las personas con educación superior como en las personas con solo educación básica primaria. Esto muestra las dos caras de la moneda del mercado de trabajo bogotano. Primero, que las personas con mayores niveles de educación tienen mejores oportunidades de acceso al mercado de trabajo, indicando con esto que el aparato productivo si ha modificado sus patrones de modernización y calificación de la mano de obra. Alternativamente, las personas menos educadas también acceden con menos barreras al mercado de trabajo, hecho explicado seguramente por posiciones ocupacionales de bajos niveles de productividad y exigencia, además de ser las primeras personas en copar los nichos de trabajo informal y de cuenta propia. Ver cuadro 2.4. Este hecho paradójico respecto a las tasas de desempleo se cumple para todas las localidades analizadas. En resumen, las poblaciones pobres en capital humano y social, las mujeres, los jóvenes, y las poblaciones con educación básica secundaria, son las más vulnerables en el mercado de trabajo, y las que más sufren en los periodos de crisis.

Cuadro 2.5. Tasas de ocupación

1999	TASAS DE OCUPACIÓN							
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
	Género							
Hombre	63.67	65.17	61.23	62.41	62.78	59.89	60.80	61.90
Mujer	54.09	39.20	44.67	45.33	43.52	47.65	40.17	44.08
Total	58.46	51.42	52.30	53.09	52.43	53.22	50.11	52.31
	Edades							
De 10 a 14	4.82	4.38	0.95	1.55	3.96	2.24	2.56	2.83
De 15 a 19	25.76	20.36	22.40	23.85	17.66	15.63	23.83	20.52
De 20 a 29	63.02	62.16	61.67	62.64	63.51	59.03	61.37	61.24
De 30 a 39	82.76	77.38	77.93	74.38	74.45	79.94	70.71	75.01
De 40 a 49	81.56	63.89	67.37	76.20	72.70	75.28	68.01	71.70
De 50 a 59	61.53	59.52	51.86	55.57	56.89	61.67	53.91	57.06
60 y más	27.41	17.28	22.43	21.35	20.86	24.18	23.56	23.89
Total	58.46	51.42	52.30	53.09	52.43	53.22	50.11	52.31
	Nivel educativo							
Ninguno	24.85	20.07	37.41	17.12	20.87	30.05	34.80	28.07
Primaria	62.08	55.12	45.33	46.97	43.03	55.79	55.13	50.79
Secundaria	47.93	49.41	50.21	50.51	51.20	46.24	46.76	48.84
Superior	68.51	70.23	65.69	63.44	65.01	63.36	58.83	64.60
No informa	52.01	36.16	69.39	72.67	75.32	75.82	50.34	64.14
Total	58.46	51.42	52.30	53.09	52.43	53.22	50.11	52.31

Fuente: ENH-DANE

La mirada alterna al mercado de trabajo a través de un indicador de demanda, como la tasa de ocupación, corrobora lo dicho. Para las mujeres se generan menos puestos de trabajo que para los hombres, las menores tasas de ocupación se ubican en las localidades pobres de la ciudad, existen muy pocas oportunidades de acceso al mercado de trabajo de los jóvenes entre 15 y 19 años, y el nivel de ocupación mas alto lo tienen las personas con educación superior. Este ultimo hecho es mas claro que antes; en todas las localidades incluidas las mas pobres, la tasa de ocupación de las personas con educación superior es mayor que la de los otros grupos de personas, siendo explícitamente mayor que la de las personas con primaria, diluyendo de esta manera la paradoja que se dibujaba al observar las tasas de desempleo. La gran lección es pues, que una política de empleo centrada en los procesos de formación y capacitación es la de mejores resultados a largo plazo para una consistente inserción en el mercado de trabajo. Ver **cuadro 2.5.**

Por ultimo , el tamaño relativo de la oferta de trabajo, medido por la tasa de participación es consistente con lo dicho. Sin embargo, lo mas relevante que se puede decir alrededor de este indicador, es que muestra con mayor claridad la crisis del mercado de trabajo al comparar las tasas de participación para un periodo de cinco años. Efectivamente, la tasa de participación ha crecido en 2.4% en promedio para toda la ciudad entre 1994 y 1999 (para 1994 la tasa era de 61.9%). Este resultado se explica porque más personas han salido a buscar ocupación, es decir, la generación de ingresos por las cabezas de familia hoy es

insuficiente o inexistente, y por lo tanto, los jóvenes, las amas de casa, y quizás algunos pensionados han salido en busca de trabajo, y han engrosado la oferta laboral. Este hecho, hace que lo descrito para los jóvenes y las mujeres, respecto a sus mayores dificultades para encontrar trabajo, sea mas grave y pernicioso.

Un hecho interesante para corroborar lo dicho párrafos antes, es que a pesar de que las tasas de participación de las personas con educación superior es la mayor respecto a la de los otros grupos de personas, la tasa de desempleo es una de las mas bajas y la tasa de ocupación una de las mas altas. Por lo tanto, y nuevamente, la mejor política social es la formación y la capacitación de la mano de obra de la ciudad, ya que esto garantiza una mejor inserción al mercado de trabajo incluso a pesar de mayores presiones al mercado por el ingreso de nuevos profesionales. Ver **cuadro 2.6**.

Cuadro 2.6. Tasas de participación

TASAS DE PARTICIPACIÓN								
1999	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
Género								
Hombre	75.18	75.21	73.46	71.76	75.01	72.83	73.84	73.97
Mujer	64.31	53.62	54.50	55.14	56.76	58.41	51.59	55.98
Total	69.27	63.77	63.24	62.69	65.20	64.97	62.31	64.29
Edades								
De 10 a 14	7.86	5.95	1.87	3.10	4.35	4.69	2.56	3.89
De 15 a 19	42.68	38.26	35.12	32.50	38.42	30.83	39.70	36.37
De 20 a 29	79.84	82.73	80.66	80.52	83.29	79.71	81.94	81.08
De 30 a 39	93.53	87.79	88.67	84.65	88.47	88.41	83.58	87.55
De 40 a 49	88.77	73.02	77.48	82.44	84.07	85.63	74.25	81.44
De 50 a 59	68.33	61.14	56.79	62.92	63.17	69.16	63.24	63.68
60 y más	30.17	21.51	24.91	22.68	22.46	28.30	29.20	26.71
Total	69.27	63.77	63.24	62.69	65.20	64.97	62.31	64.29
Nivel Educativo								
Ninguno	27.58	20.07	37.41	25.85	23.89	32.55	40.39	33.57
Primaria	74.93	65.36	52.39	55.81	49.37	63.88	67.34	60.42
Secundaria	59.92	63.79	62.55	60.02	66.13	59.59	59.23	62.11
Superior	77.66	80.48	77.51	73.85	78.58	75.20	71.97	76.65
No informa	72.80	36.16	69.39	72.67	75.32	87.63	81.12	71.08
Total	69.27	63.77	63.24	62.69	65.20	64.97	62.31	64.29

Fuente: ENH-DANE

Una precisión sobre la demanda de trabajo

Como se argumentó una manera de ver el comportamiento de la demanda de trabajo en forma indirecta es a través de la tasa de ocupación. Por lo tanto, una precisión de los ocupados respecto a grupos específicos dados por las ramas de actividad económica y por el tipo de posición ocupacional, permite una lectura complementaria a los hechos y características ya descritos.

El sector servicios es el mayor generador de empleo en la ciudad. Un 31.3% de los ocupados participan activamente en actividades llamadas terciarias. Ver **cuadro 2.7**. Es importante tener presente que en esta rama de actividad económica se están registrando tanto

los servicios privados a las personas como los servicios del gobierno. Es decir, las 780 mil personas que laboran en el sector servicios de la ciudad trabajan para el gobierno (local o nacional), o se emplean en servicios privados a las personas en actividades de recreación, salud, educación, mantenimiento y reparación, servicios domésticos, entre otros servicios de una gama diversa de servicios personales. Este hecho, el crecimiento del sector terciario, es común a todo proceso de urbanización y modernización de las economías, ya que el mayor número de personas atraído al mercado urbano requiere y demanda servicios adicionales. Es en este sentido, se explica que se amplíen los servicios de educación, salud y recreación, entre otros.

El segundo sector generador de empleo es el comercio. Un 25.5% de los ocupados de la ciudad participan en las actividades de comercialización o redes de distribución de mercancías. Esta actividad nuevamente es común a los procesos de urbanización y crecimiento de las ciudades, donde cada vez se hace más importante la extensión de la red de distribución para acercar los bienes y servicios a una masa creciente y dispersa de consumidores. Además, el comercio es el claro complemento a la industria de transformación que en la ciudad genera el 18.1% del empleo. Lo interesante de estas cifras es que una buena parte del empleo en el comercio y la industria, responde a procesos de modernización a partir de los 90. Es decir, un porcentaje de las ocupaciones responde a mejores niveles de cualificación de la mano de obra. A la par de lo anterior, también se debe considerar que es precisamente en el pequeño comercio y la microempresa donde las actividades por cuenta propia tienen su mayor expresión. Ver cuadro 2.7.

Cuadro 2.7. Ocupados por rama de actividad y posición ocupacional

1999	OCUPADOS							
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
	Rama de Actividad Económica							
No informa	0,2%	0,0%	0,4%	0,2%	0,1%	0,5%	0,2%	0,3%
Agricultura	2,4%	0,2%	0,5%	1,7%	0,7%	1,5%	0,4%	0,9%
Minas	1,1%	0,0%	0,1%	0,9%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%
Manufactura	13,9%	21,1%	17,7%	17,1%	20,6%	14,2%	20,9%	18,1%
Serv. Públicos	0,5%	0,9%	0,8%	1,0%	0,6%	0,4%	1,0%	0,8%
Construcción	5,8%	5,8%	2,6%	2,7%	2,9%	6,1%	6,4%	4,4%
Comercio	19,8%	28,9%	27,9%	22,5%	27,0%	22,5%	28,0%	25,5%
Transporte	4,5%	7,6%	10,0%	11,8%	8,2%	6,1%	6,4%	7,6%
Finanzas	15,8%	7,8%	10,5%	10,3%	11,5%	13,7%	8,5%	10,9%
Servicios	36,1%	27,7%	29,4%	31,9%	28,0%	34,8%	28,0%	31,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Posición Ocupacional							
Familiar sin pago	1,5%	2,0%	2,2%	1,6%	1,2%	0,4%	1,7%	1,6%
Asalariado privado	50,8%	58,8%	55,2%	59,2%	57,6%	52,9%	54,7%	54,0%
Asalariado publico	8,0%	6,9%	9,6%	9,7%	7,4%	6,7%	2,9%	7,8%
Servicio doméstico	7,8%	4,7%	2,1%	4,2%	2,7%	7,4%	5,1%	4,3%
Cuenta propia	23,3%	26,2%	28,7%	20,6%	27,5%	27,0%	33,8%	28,5%
Empleador	8,6%	1,3%	2,2%	4,8%	3,6%	5,5%	1,9%	3,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: ENH-DANE

Un sector importante para la ciudad en términos de generación de empleo y apoyo a la modernización del aparato productivo es el sector financiero y de servicios a las empresas. El 10.9% de los ocupados en la ciudad lo genera el sistema financiero, y servicios como los de ingeniería, propaganda y publicidad, contabilidad y servicios tributarios, auditorías y teneduría de libros, servicios legales, y de alquiler de maquinaria, equipos y bodegas. La ampliación de este sector de ocupación es una prioridad para un crecimiento sostenido y moderno de la ciudad. En otras palabras, los servicios transversales al aparato productivo, incluyendo los servicios públicos y el transporte (8.4% del empleo) son vitales para la consolidación de mejores niveles de productividad y competitividad de las empresas de la región. Ver cuadro 2.7. Finalmente, y aunque con solo un 4.4% de los ocupados de la ciudad, el sector de la construcción es importante para una economía urbana no solo en términos de su crecimiento, sino en la función de “colchón” de seguridad en las épocas de crisis, hecho revelado desde su selección como sector líder del desarrollo colombiano en 1974.

Por localidades existen las siguientes particularidades. En todas las localidades estudiadas la estructura del empleo se asemeja al conjunto de la ciudad. Es decir, los servicios son el sector de mayor generación de empleo, aunque en menor proporción en Usme, Engativa, y Ciudad Bolívar, seguidos por el comercio y la industria, excepto en Usaquén donde las finanzas son el tercer generador de empleo. Ver cuadro 2.7. La agricultura y minas igualmente son más importantes en Usaquén que en el resto de localidades y del promedio de la misma ciudad, pero este hecho seguramente no es por la realización de la actividad primaria propiamente dicha, sino por la existencia de sedes de empresas de ese ramo localizadas allí. Los puntos de ocupación que ganan en Usaquén las finanzas, la agricultura y minas, se pierden en industria principalmente. Usme, Engativa y Ciudad Bolívar tienen una estructura de ocupación muy similar; se pierden algunos puntos en servicios que se agregan a la industria y al comercio. Mientras Kennedy y Fontibón, otras localidades semejantes en la estructura de ocupación, pierden algún punto en la industria que se gana en las finanzas y el transporte. Suba es una localidad con mayores niveles de ocupación en servicios y finanzas, a costa de la industria y el comercio. Por último la construcción es más importante en Usaquén, Usme, Suba y Ciudad Bolívar. Ver cuadro 2.7.

Según la posición ocupacional la mayor cantidad de empleo se genera en relaciones privadas de trabajo. El 54% de los ocupados obtiene una remuneración salarial por su trabajo, es decir, tiene formalizada una relación laboral, lo que indicaría que aproximadamente tres quintas partes de la mano de obra ocupada en la capital pertenece a una economía moderna. A estos trabajadores se agrega el 7.8% de asalariados públicos y el 3.8% de los patronos. Ver cuadro 2.7. Ahora bien, el 34% de la mano de obra no responde a relaciones modernas de trabajo, y por el contrario están sujetos a relaciones informales o temporales. Este es el caso de los cuentapropistas, los trabajadores familiares y los empleados del servicio doméstico. Esta situación polar, entre lo formal y lo informal o precario, del mercado de trabajo bogotano, esta acorde con las otras cifras descritas en diferentes apartes, como lo son los niveles de pobreza, el subempleo, los jóvenes y mujeres desempleados, la baja afiliación a la seguridad social, y las mayores presiones al mercado por la participación de nuevos individuos en la oferta laboral. Ver cuadro 2.7.

En resumen, la ocupación en Bogotá se expresa en el 65% como una relación laboral moderna asalariada, contrastada con altos niveles de empleo precario como el que está detrás de los ocupados por cuenta propia, los trabajadores familiares sin remuneración y los

empleados del servicio domestico. Por otro lado, el sector servicios, el comercio y la industria son las actividades más dinámicas en la generación de empleo de la ciudad.

2.4 Las estructuras de ingreso

La caracterización sociolaboral de una comunidad encuentra un indicador “ácido” en el análisis de las estructuras de ingreso. Aunque esta variable es una de las menos confiables en el levantamiento a través de encuestas de fuerza laboral, es claro que es el mejor indicador del reconocimiento o no, de las capacidades y capitales acumulados por la población estudiada.

La estandarización de la medida del ingreso en términos de salarios mínimos legales, permite comparaciones y revelamientos de hechos rápidamente. Por ejemplo, surge claramente la discriminación en el mercado de trabajo contra las mujeres. Seguramente, mujeres en igualdad de condiciones y capacidades que los hombre reciben menores ingresos promedio (1.9 sml contra 2.6 sml de los varones). Este hecho se repite en todas las localidades, pero es menos evidente en las localidades pobres de Bogotá. La razón puede estar en la igualdad de capacidades precarias en capital humano y cultural de ambos sexos en las comunidades pobres, lo que indicaría que las ocupaciones son relativamente las mismas para cada uno de ellos. Por el contrario, en Usaquén y Suba los diferenciales salariales son mayores que el promedio de la ciudad, revelándose una discriminación mayor a equivalentes capacidades entre hombres y mujeres. Estas hipótesis deben tener otros patrones de análisis para su confirmación. Ver **cuadro 2.8**.

Cuadro 2.8. Ingresos laborales por genero, edad y nivel educativo

1999	INGRESOS LABORALES (en número de salarios mínimos)							
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativ a	Suba	C. Bolívar	Bogotá
	Género							
Hombre	5,4	1,3	2,3	2,8	2,2	4,0	1,3	2,6
Mujer	3,2	1,1	1,6	1,8	1,7	2,5	1,0	1,9
Ingreso medio	4,3	1,2	2,0	2,4	2,0	3,2	1,1	2,3
	Edades							
De 10 a 14	0,7	1,9	0,6	nd	0,4	0,9	0,2	0,5
De 15 a 19	1,0	1,4	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0
De 20 a 29	2,5	1,3	1,6	1,7	1,7	2,1	1,1	1,7
De 30 a 39	3,9	1,1	2,1	2,3	2,3	3,2	1,2	2,3
De 40 a 49	5,9	1,3	2,7	3,2	2,1	4,2	1,2	2,8
De 50 a 59	7,6	1,1	2,2	2,6	2,3	4,2	1,3	3,1
60 y más	6,3	1,3	1,8	4,4	1,9	5,0	1,1	3,1
Ingreso medio	4,3	1,2	2,0	2,4	2,0	3,2	1,1	2,3
	Nivel educativo							
Ninguno	0,9	1,3	0,8	0,6	0,7	1,0	0,7	0,8
Primaria	1,2	1,0	1,4	1,4	1,3	1,4	1,0	1,2
Secundaria	2,6	1,3	1,5	1,7	1,5	1,9	1,1	1,6
Superior	6,5	2,2	3,4	3,9	3,3	5,6	2,2	4,5
No informa	1,7	1,1	1,0	2,8	1,1	3,7	0,8	1,9
Ingreso medio	4,3	1,2	2,0	2,4	2,0	3,2	1,1	2,3

Fuente: ENH-DANE

La remuneración por edades muestra el reconocimiento de la experiencia como factor de determinación salarial. Es clara la escalera que se forma en el ingreso desde los menores a los mayores trabajadores, incluyendo a los posibles pensionados participantes todavía en el mercado de trabajo. Nuevamente, las comunidades pobres de Usme y Ciudad Bolívar muestran el menor reconocimiento a las capacidades de las personas. Así, la experiencia por edad no parece alterar las remuneraciones para los diferentes grupos de edad. Por el contrario, en Usaquén y Suba se acentúan los diferenciales salariales por edad y/o experiencia, mientras Kennedy, Fontibón y Engativa son muy parecidos en sus remuneraciones al promedio de la ciudad. Ver cuadro 2.8.

Al igual que la experiencia, la educación es otro claro determinante de las remuneraciones. Esto nos indica que un modelo típico de capital humano explica los niveles de retribución al trabajo en la ciudad. Efectivamente, las personas con educación superior ganan 3.8 veces más que las personas con educación primaria en el gran promedio de la ciudad. Este diferencial como se esperaba por los análisis anteriores baja a 2.2 veces en las comunidades pobres, y sube alrededor de 5.4 veces en localidades como Usaquén. Ver cuadro 2.8.

Los mayores ingresos promedios en las actividades de minas, agricultura y finanzas, responden seguramente a las condiciones de actividades consolidadas y de mayor formalización en la economía bogotana. Es claro que las actividades floricultoras y las de extracción minera son ramas consolidadas y orientadas al mercado externo. Por lo tanto, las relaciones laborales son de mayor calidad tanto en la remuneración como en los servicios asociados. Por otro lado, las actividades financieras se caracterizan por la existencia de conglomerados nacionales y alianzas estratégicas con capitales internacionales, lo que indica grados altos de formalización y consolidación en las relaciones laborales. Ver **cuadro 2.9**. El resto de actividades con promedios de remuneración alrededor de los 2 sml evidencian la existencia de actividades consolidadas y precarias al mismo tiempo. Esto es, al lado de industrias, comercios, y servicios consolidados y modernos, existen negocios de baja capacidad de acumulación que hacen contrapeso a la dinámica de modernización en cada uno de estos sectores. Por localidades, Usaquén y Suba nuevamente reflejan las comunidades con mayores oportunidades de trabajo y remuneración, al remunerar a sus trabajadores por encima del promedio de la ciudad, 4.3 sml y 3.2 sml respectivamente. Y Usme y Ciudad Bolívar corroboran la existencia de comunidades pobres, 1.2 sml y 1.1 sml en promedio para sus trabajadores respectivamente. Ver cuadro 2.9.

Cuadro 2.9. Ingresos laborales por rama de actividad y posición ocupacional

1999	INGRESOS LABORALES (en número de salarios mínimos)							
	Usaquén	Usme	Kennedy	Fontibón	Engativa	Suba	C. Bolívar	Bogotá
	Ramas de actividad económica							
No informa	7,6	Nd	1,6	2,7	1,7	1,9	1,2	2,3
Agricultura	5,3	1,0	1,7	1,1	2,9	6,6	0,7	4,2
Minas	9,9	nd	11,5	1,3	4,8	9,6	0,8	6,3
Manufactura	5,9	1,2	1,8	1,9	1,8	3,3	1,3	2,1
Serv. Públicos	5,1	1,4	2,7	4,1	2,6	1,8	1,0	2,7
Construcción	3,8	1,6	1,4	1,8	1,4	3,1	1,0	1,9
Comercio	3,3	1,0	1,5	3,2	1,6	2,8	0,9	1,8
Transporte	3,4	1,0	2,2	1,7	1,7	3,2	1,6	2,2
Finanzas	6,0	1,2	2,6	2,9	2,6	4,6	1,3	3,4

Servicios	3,4	1,4	2,2	2,2	2,3	2,9	1,1	2,4
Ingreso medio	4,3	1,2	2,0	2,4	2,0	3,2	1,1	2,3
	Posición ocupacional							
Familiar sin pago	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trabajador particular	4,2	1,3	2,1	2,0	1,9	3,2	1,3	2,2
Trabajador publico	6,6	1,9	2,9	3,1	3,9	4,8	1,5	3,8
Servicio doméstico	1,5	0,9	1,4	1,4	1,2	1,5	1,3	1,4
Cuenta propia	3,0	1,0	1,7	2,4	1,7	2,3	0,8	1,7
Empleador	9,2	0,6	3,0	7,0	3,0	8,9	2,0	6,1
Ingreso medio	4,3	1,2	2,0	2,4	2,0	3,2	1,1	2,3

Fuente: ENH-DANE

Finalmente, por posición ocupacional los empleadores o patronos son los de mayores ingresos promedio, hecho que retribuye el mayor riesgo que implica su actividad empresarial. Lo anterior, es claro en las localidades de Usaquén, Kennedy, Fontibón, Engativa y Suba, pero la precariedad de las empresas de Usme y Ciudad Bolívar se expresa en las bajas remuneraciones a sus microempresarios emprendedores. Ver cuadro 2.9. Por otro lado, las relaciones asalariadas muestran los segundos promedios de ingreso mas altos, en especial la de los servidores públicos. Este hecho es natural al considerar estas relaciones de trabajo como reflejo de modernidad en el mercado de trabajo. En el mismo sentido, las bajas remuneraciones promedio de los cuenta propia y del servicio domestico reflejan las relaciones informales y precarias en términos laborales de estos grupos.

En resumen, los ingresos en Bogotá valoran las condiciones de acumulación de capital social y humano, en términos explícitos de formación, capacitación y experiencia. Además, responden a la mayor o menor formalización de la relación laboral y a la consolidación o no, de los sectores productivos.

2.5 A modo de conclusión

Lo descrito y analizado es una primera forma de entender las necesidades de formación profesional de la población de las localidades en estudio. Esta visión en estricto sentido dibuja las necesidades desde una perspectiva de la oferta de trabajo, aunque se han descrito indicadores indirectos de la demanda, a través de las tasas y niveles de ocupación de la mano de obra. En este sentido, en el siguiente capítulo se analiza la demanda por formación profesional expresada como necesidades de los empresarios.

3. PERFIL PRODUCTIVO-EMPRESARIAL DE SIETE LOCALIDADES DE BOGOTÁ

En esta parte del estudio se caracteriza el perfil productivo-empresarial de las siete localidades con influencia del Centro de Atención a Santafé de Bogotá. Para esto se realizó una encuesta a empresarios que buscó no solo preguntar por las necesidades de formación profesional, sino que profundizó en las características de los empresarios y de las empresas. En este sentido, la encuesta se dividió en cinco partes¹⁵:

- i. Caracterización de la empresa: en esta parte de la encuesta se indagó por algunas características que mas adelante permitieron cualificar el análisis, como son el tipo de actividad económica, el año de iniciación de actividades, la ubicación de la empresa, y su naturaleza jurídica entre otras. La idea, como en el diseño de toda la encuesta, era buscar descriptores del comportamiento de la demanda de trabajo en las zonas analizadas.
- ii. Caracterización del capital humano: en esta parte de la encuesta se indagó por el perfil del recurso humano actualmente contratado por las empresas. Así, se preguntó por el tipo de contrato de trabajo, el nivel promedio de formación, la antigüedad, los cambios en la gestión de la mano de obra, la selección de personal, entre otros.
- iii. Caracterización de la capacitación en la empresa: aquí se preguntó por la forma como las empresas capacitan y toman sus decisiones al respecto. Por lo tanto, para el estudio era importante indagar por las políticas de capacitación, los incentivos, el porcentaje presupuestal destinado a capacitación, las dificultades y los planes y acciones futuras al respecto.
- iv. Necesidades de trabajadores y de formación profesional: esta parte de la encuesta era en centro de la indagación a los empresarios. En ella se preguntó por el tipo de trabajadores que requieren actualmente las empresas, la preferencia por genero, la preferencia por localidad, la preferencia por instituciones de capacitación, la forma como identifican necesidades de formación, el tipo de competencias claves requeridas por los empresarios en sus trabajadores, y las principales necesidades de formación, entre otras.
- v. Percepción del SENA y del Centro: Esta ultima parte de la encuesta quiso indagar por la percepción que tienen los empresarios sobre el SENA y el Centro de Atención a Santafé de Bogotá. La intención era evaluar el posicionamiento de la institución en los empresarios, para así buscar alguna correlación con su comportamiento al momento de demandar trabajadores y formación profesional.

La encuesta se aplicó a una muestra de 264 empresarios de las diferentes localidades en estudio, y se estratificó por tamaño de empresa¹⁶. El marco muestral se tomo a partir del Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá. Una descripción de la población según diferentes criterios se puede observar en el **cuadro 3.1**. La población total de empresas

¹⁵ El formulario de encuesta aplicado puede observarse en un anexo del estudio.

¹⁶ La muestra original se definió para 295 empresa. Desafortunadamente, 31 empresas de las consideradas grandes no permitieron la aplicación de la encuesta. Se consideró gran empresa aquella cuyos activos fueron mayores a 20.000 millones de 1999.

para el conjunto de las siete localidades fue de 15.514 empresas. Algunos hechos interesantes de la demanda de trabajo, que serán detallados en la presentación que conforma el cuerpo de este capítulo son:

- i. De las 15.514 empresas registradas en las 7 localidades analizadas de Bogotá, en Usaquén, Enagativa y Suba, se localiza el 75% de las empresas (25% aprox. en cada una)
- ii. Como era de esperarse el 77% de las empresas realizan actividades productivas del sector terciario (servicios), 20% del sector secundario (industria y construcción), y 3% del primario (agropecuario y minas).
- iii. Por subsectores económicos, el mayor número de empresas se encuentra en el comercio (mayor y menor) con el 45%, la industria el 16%, las actividades inmobiliarias el 11%, restaurantes y hoteles el 6%, y servicios personales y sociales con el 6%, para un agregado en estas actividades del 79% de las empresas.

Ver el análisis de resultados en la presentación <HTCID200111pecane.pdf>.

4. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO LOCAL DE BOGOTA

No ha sido una tradición del SENA formar personal para la administración pública local. En este sentido, la identificación de necesidades de formación profesional del sector público local de Bogotá, es un avance conceptual y práctico del SENA en busca de lograr mejores niveles de posicionamiento en el imaginario colectivo de la ciudad.

En esencia, la administración local no recurre naturalmente al SENA como uno de sus proveedores de capital humano. Por el contrario, se encontró que la administración pública local tiene en las universidades a su mejor opción al momento de enganchar trabajadores como practicantes profesionales, y se vale para esto del mecanismo del semestre de prácticas empresariales o sociales, instaurados en las diferentes universidades de Bogotá. Incluso algunas de ellas, ya han definido curricularmente materias de gestión pública, y por la trayectoria recientemente construida, han formado un recurso humano para el corto plazo de las prácticas de buena calidad. En general, las alcaldías menores y las secretarías del Distrito, tienen convenios con las universidades para realizar prácticas de aprendizaje profesional.

Ahora bien, para los encargados de la administración pública local, no les fue extraño la opción presentada de trabajar con el SENA, pero si plantearon la necesidad de formar un recurso humano con conocimientos claros y prácticos en administración pública. Es decir, están dispuestos a avanzar en convenios con el SENA, siempre y cuando el capital humano formado tenga conocimientos prácticos en gestión pública, y en particular en presupuestación.

Esta parte del documento se basó en entrevistas personales a los alcaldes menores, a funcionarios de la secretaria de gobierno y en particular, se tomó como referencia un estudio reciente de la misma Secretaría sobre un plan de capacitación¹⁷. En general se puede argumentar que la Secretaría de Gobierno del Distrito es el ente encargado de contratar y gestionar el recurso humano de las Alcaldías y Juntas Administradoras Locales, el Cuerpo Oficial de Bomberos, las Comisarías de Familia, las Inspecciones de Policía, la Cárcel Distrital de Varones y de Mujeres, y el nivel central de la Secretaría. Es decir, el interlocutor válido para formular una política de articulación para la formación profesional en la administración pública local, es la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital.

4.1 Una breve descripción del empleo en la administración pública local

La Secretaría de Gobierno Distrital tiene a su cargo 1.571¹⁸ empleados de los cuales el 65,2% están en carrera administrativa y el 55,2% de los empleados se ubican en las Alcaldías Locales. Si se tiene en cuenta que en Bogotá existen 20 localidades, el promedio de empleados por localidad es de 79. El personal se clasifica en siete (7) niveles, así:

- Nivel Directivo
- Nivel Asesor
- Nivel Ejecutivo
- Nivel profesional
- Nivel técnico

¹⁷ El proyecto trabajó esta etapa en el momento de cambio de Alcalde Mayor en el Distrito. Por lo tanto, no fue posible entrevistas en todas las 7 alcaldías menores objeto del estudio ya que algunas de estas se encontraban vacantes. Se entrevistaron los alcaldes menores de Engativa, Fontibón, y Suba, además de tres altos funcionarios de la Secretaria de Gobierno, entre ellos un ex-director del departamento de Gestión Humana del Distrito.

¹⁸ Secretaría de Gobierno (1999).

- Nivel Administrativo
- Nivel Operativo

El personal al interior de cada una de las alcaldías locales se organiza en cuatro frentes de acción pública:

- Normativo y Jurídico
- Convivencia y Seguridad Ciudadana
- Eficiencia Institucional
- Planeación, Participación y Desarrollo Ciudadano

El grupo de empleados del frente Normativo y Jurídico se encarga de temas como el espacio público, obras y urbanismo, vigilancia de establecimientos de comercio y de la expedición de personerías jurídicas.

El grupo de empleados del frente de Convivencia y Seguridad Ciudadana se encarga de las Inspecciones de Policía, Comisarías de Familia, Unidades de Conciliación y Concertación. En las localidades de Suba y Ciudad Bolívar se encarga además de las Casas de Justicia, y en las localidades de Sumapaz y Ciudad Bolívar de las Correjiduras.

El grupo de empleados del frente de Eficiencia Institucional tiene a su cargo los servicios generales, los suministros, almacén, inventarios, y en general la logística de las alcaldías locales. Además presta apoyo a las Juntas de Acción Local (JAL) y gestiona las quejas y reclamos de la ciudadanía.

Y, el grupo de empleados del frente de Planeación, Participación y Desarrollo Ciudadano se encarga de elaborar el plan de desarrollo local, de manejar el banco de proyectos, ejecutar los recursos del fondo de desarrollo local, de la contratación, de la interventoría de los proyectos y contratos, de gestionar la participación ciudadana y, de la contabilidad y el presupuesto de la alcaldía local.

Es importante observar que las alcaldías no requieren procesos de tesorería ni de caja, puesto que éstos están centralizados en la Tesorería Distrital, y que los procesos que más demandan personal al interior de las alcaldías son la contabilidad y el presupuesto, el almacén e inventarios, y la gestión administrativa de los suministros. Por lo tanto, y como era de esperarse, los grupos de trabajo de Eficiencia Institucional y Planeación son los que demandan la mayoría de empleados en las alcaldías locales, y por lo general, este personal está compuesto por profesionales de las ciencias económicas y jurídicas.

Particularmente, en el grupo de Planeación, Participación y Desarrollo Ciudadano se demandan contadores, economistas, administradores, abogados, ingenieros y técnicos profesionales en planeación. Mientras que en el grupo de Eficiencia Institucional se demandan profesionales en las áreas de sistemas y personal técnico para el manejo del almacén e inventarios.

Finalmente y dentro de la actual coyuntura de la reestructuración del Estado, se prevé que la ley obligará al Distrito a despedir unos 700 trabajadores de la Secretaría de Gobierno¹⁹, esto es un 35,1% de su nómina. La poda sería en el personal no calificado y en los empleos no “misionales”, como servicios generales, mensajería, en los que se daría espacio a un proceso de subcontratación.

¹⁹ Esto implica igualmente despido de empleados de la administración pública de las Localidades.

4.2 La capacitación en la Administración Pública

La Constitución Política en el artículo 54 indica que es obligación del Estado y de los Empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. Por lo tanto, la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital por medio de su Departamento de Gestión Humana, y en cumplimiento del mandato constitucional, esta obligada a brindar capacitación a los empleados del sector público de Bogotá.

Actualmente la Ley 443 de 1998 y el Decreto-Ley 1567 de 1998 sirven de marco para los programas de capacitación y formación que los servidores públicos deben recibir de las instituciones oficiales donde trabajan (ver anexos 1 y 2 del presente capítulo).

Según el decreto-ley 1567/98 se entiende por capacitación *el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.* Se aclara que la educación formal no hace parte de los procesos definidos como de capacitación, y que la educación formal debe ser comprendida en los programas de bienestar social e incentivos dentro de cada institución.

Los objetivos de la capacitación al interior de las entidades públicas son:

- a) Contribuir al mejoramiento institucional fortaleciendo la capacidad de sus entidades y organismos.
- b) Promover el desarrollo integral del recurso humano y el afianzamiento de una ética del servicio público.
- c) Elevar el nivel de compromiso de los empleados con respecto a las políticas, los planes, los programas, los proyectos y los objetivos del Estado y de sus respectivas entidades.
- d) Fortalecer la capacidad, tanto individual como colectiva, de aportar conocimientos, habilidades y actitudes para el mejor desempeño laboral y para el logro de los objetivos institucionales.
- e) Facilitar la preparación permanente de los empleados con el fin de elevar sus niveles de satisfacción personal y laboral, así como de incrementar sus posibilidades de ascenso dentro de la carrera administrativa.

Según el decreto en mención, el gobierno nacional insta a las instituciones públicas a organizar la capacitación internamente para lo cual cada institución debe formular un Plan Institucional de Capacitación con una periodicidad mínima de un año; para la elaboración de este Plan las instituciones podrán asesorarse de la ESAP y del Departamento Administrativo de la Función Pública²⁰.

²⁰ Es de resaltar que el decreto no cuenta con el SENA como instancia para la elaboración de los Planes Institucionales.

Dentro de esta lógica, es obligación de cada entidad identificar las necesidades de formación y capacitación, formular el plan institucional de capacitación, establecer un reglamento interno, incluir en el presupuesto los recursos necesarios para llevar a cabo los planes de formación y capacitación, informarse en el mercado de la oferta educativa pertinente, ejecutar los planes y programas de capacitación con el apoyo de sus recursos humanos o de otras entidades, de sus centros de capacitación o los del sector administrativo al cual pertenecen, o de entidades públicas o privadas legalmente autorizadas. Dicha capacitación debe ser financiada con recursos financieros, físicos y humanos de cada entidad.

El decreto-ley 1567/98 prevé dos áreas funcionales alrededor de las cuales se organizan y se planean las políticas de capacitación y formación, éstas son:

- a) Misional o técnica. Esta área la integran las dependencias cuyos productos o servicios constituyen la razón de ser de la entidad.
- b) De gestión. Área constituida por las dependencias que tienen por objeto suministrar los bienes y los servicios que requiere internamente la entidad para su adecuado funcionamiento.

La Secretaría de Gobierno destina recursos importantes para la capacitación del personal. Según estadísticas de la misma Secretaria, el promedio internacional de horas de capacitación al año por empleado es de 100 horas; en 1998 el promedio en el Distrito era de 10 horas, lo cual justificó y obligó a la Secretaria a incrementar los recursos en capacitación llegando en el año 2000 a alrededor de 40 horas por empleado año.

La inversión en capacitación en el Distrito en los últimos años privilegió al empleado profesional, capacitándolo por medio de diplomados con una duración promedio de entre 100 y 120 horas, y excluyendo en este sentido, la formación de especialización y maestría, debido según la Secretaria, a su alto costo. Esta capacitación en su gran mayoría se contrato con universidades de prestigio y algunas firmas consultoras especializadas.

Para la Administración Pública entrevistada, encontrar oferta de capacitación para el sector público es difícil ya que la oferta existente, tanto pública como privada, no incluye ni comprende los procesos que necesitan las organizaciones públicas para su buen funcionamiento y control. Como respuesta a este problema sugieren el diseño de programas específicos con las diferentes instituciones, en campos como el de Comisario de Familia y Presupuesto Público. Además, y aunque la ESAP ofrece algunos programas importantes para la gestión pública, éstos son considerados por la Administración como poco pertinentes y actualizados para con las nuevas realidades del sector público.

En concreto, las diferentes administraciones locales consideran que el campo más importante en el que hay que capacitar al empleado, es en el compromiso e identidad institucional con lo público, sin el cual, consideran un desperdicio la inversión en la capacitación y la formación profesional.

4.3 La demanda por capacitación profesional en el Distrito Capital

La definición de las necesidades de capacitación en el Distrito se obtuvo a través de una encuesta a los empleados públicos, cuyos resultados se plantearon en un Plan Institucional de Capacitación, y que en resumen son las siguientes:

a) Para el nivel directivo

Según el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación elaborado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá en 1998, la totalidad de los funcionarios del nivel directivo tienen formación profesional universitaria, y alrededor de un 80% tienen formación de pos-grado. La antigüedad promedio al momento del levantamiento de la información para el estudio, era de menos de un año, sobresaliendo el hecho que sólo un funcionario tenía más de 3 años en la entidad.

En el informe de la Secretaría se identifican 4 temas claves en los que se debería capacitar a los funcionarios del nivel directivo:

- Contratación administrativa
- Manejo del recurso humano
- Destrezas gerenciales (liderazgo, trabajo en equipo, conciliación)
- Cursos sobre funcionamiento del Distrito, y las principales normas regulatorias del Concejo.

Bajo otra perspectiva, el personal directivo de la Administración Pública de Bogotá cree que sería conveniente capacitar al personal a su cargo en las siguientes áreas:

- Relaciones interpersonales
- Sistemas de información
- Redacción, ortografía y escritura de documentos públicos
- Contratación administrativa

b) Para el nivel asesor y ejecutivo

Según el Diagnóstico de la Secretaría de Gobierno, la totalidad de los funcionarios de este nivel tienen formación profesional universitaria, y alrededor de un 60% tienen formación de pos-grado. La antigüedad promedio es de menos de dos años en la respectiva entidad.

En el informe del Plan se identifican 4 temas claves en los que se debería capacitar a los funcionarios del nivel asesor y ejecutivo:

- Redacción y ortografía
- Manejo de conflictos
- Gestión pública
- Relaciones interpersonales

Así mismo, el personal asesor y ejecutivo cree que sería conveniente capacitar al personal a su cargo en:

- Contratación pública
- Control interno
- Actualización de normas
- Planeación y control

c) Para el nivel profesional

El 93% de los funcionarios del nivel profesional tienen formación profesional universitaria, y alrededor de un 40% tienen formación de pos-grado. La antigüedad promedio está entre 1 y 5 años, sobresaliendo el hecho de que alrededor del 20% de los profesionales tienen más de 5 años en la administración pública.

En el informe de la Secretaría se identifican 8 temas claves en los que se debería capacitar a los funcionarios del nivel profesional:

- Derechos humanos
- Derechos del niño
- Redacción y ortografía
- Actualización de normas
- Manejo de proyectos
- Resolución de conflictos
- Manejo del estrés
- Contratación

El personal profesional cree que sería conveniente capacitar al personal a su cargo en:

- Sistemas de información
- Técnicas de oficina
- Relaciones interpersonales
- Servicio al cliente
- Indicadores de gestión
- Actualización de normas
- Manejo de equipos de rescate (específico para la institución)
- Actualización técnicas bomberiles (específico para la institución)
- Convenios internacionales con otros bomberos y academias (específico para la institución)

d) Para el nivel técnico

Sólo el 82% de los funcionarios de este nivel terminaron bachillerato, y alrededor de un 35% tienen formación técnica. La antigüedad promedio está entre 4 y 26 años.

En el informe se identifican 4 temas claves en los que se debería capacitar a los funcionarios del nivel técnico:

- Actualización de normas
- Sistemas de información
- Actualización técnicas de oficina
- Administración del tiempo

e) Para el nivel administrativo y operativo

Únicamente el 66% de los funcionarios de este nivel terminaron bachillerato, y alrededor de un 44% del total tienen formación técnica; mientras que solamente el 11% del

total de empleados de este nivel tienen formación universitaria. La antigüedad promedio está entre 5 y 28 años en el conjunto de las entidades, un 70%.

En el informe se identifican 13 temas claves en los que se debería capacitar a los funcionarios del nivel administrativo y operativo:

- Sistemas de información
- Dactiloscopia (específico para la entidad)
- Manejo de relaciones interpersonales
- Manejo de conflictos
- Manejo de problemas familiares
- Técnicas de oficina
- Redacción y ortografía
- Actualización normas de etiqueta y atención al público (específico a ciertas dependencias)
- Cursos de investigación y peritazgo de incendios (específico a la entidad)
- Actualización normas (en particular Ley 80 y 200)
- Mecánica diesel (específico a ciertas dependencias)
- Ética profesional
- Elementos de contabilidad pública

4.4 A modo de conclusión

La gran conclusión de esta parte del estudio es que el SENA no figura en el imaginario de los funcionarios encargados del manejo del recurso humano en el Distrito Capital. Seguramente este es un resultado natural, si se tienen en cuenta que el SENA nunca se ha orientado hacia la capacitación en gestión pública, y por lo demás, se le ha asociado a una función específica respecto al sector productivo privado. Sin embargo, lo que demuestra la indagación sobre las necesidades de capacitación en la administración pública local, es que el SENA sí tiene un nicho muy importante que explotar, en particular en lo referente al campo de la capacitación en presupuestación y contabilidad pública. La necesidad de técnicos en estas áreas es evidente, y es claro que la ESAP, institución que por naturaleza debería suplir esta demanda, no lo está haciendo a cabalidad.

Por otro lado, la identificación de demandas de capacitación realizada por el Distrito, muestra que la Administración Pública tiene más necesidades de capacitación en destrezas y competencias, que en áreas específicas ocupacionales. En general, esta es una necesidad transversal a lo público y lo privado, si se tienen en cuenta igualmente los resultados de la encuesta a empresarios comentada anteriormente. Por lo tanto, todos los currículos del SENA y en particular los que se decida diseñar para abastecer la demanda del sector público nacional y distrital, deben incluir capacitación específica orientada al desarrollo de competencias claves como: trabajo en equipo, manejo de lógicas analíticas para la toma de decisiones, competencias en escritura y ortografía, y manejo de relaciones públicas e interpersonales.

Finalmente, el SENA debería aprovechar la obligación de las diferentes instituciones públicas de identificar sus necesidades de capacitación, y elaborar una propuesta de adecuación de la capacitación orientada al sector público en función de las demandas identificadas. Por ejemplo, el Plan Institucional de Capacitación de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, encontró que los tópicos (temas, áreas, competencias) de capacitación

más necesarios, y sobre los cuales debería trabajar una propuesta del SENA regional Bogotá, son:

- Contratación administrativa
- Presupuesto y contabilidad pública
- Manejo de relaciones interpersonales
- Actualización de normas
- Trabajo en equipo
- Redacción y ortografía
- Sistemas de información
- Manejo de conflictos
- Técnicas de oficina

En suma, el SENA tiene un nicho de trabajo muy claro respecto a la oferta de capacitación en el sector público. Para esto debería reenfocar su misión original de atención exclusiva al sector privado, y entender que gran parte de la competitividad regional y nacional depende de la mesoeconomía de la institucionalidad pública, y que el SENA tiene fortalezas reconocidas en campos como la contabilidad, la presupuestación, y en general la planeación y el control de instituciones. En la actualidad este nicho está copado por las universidades y sus prácticas empresariales, lo cual es importante, y debería ser más un complemento de una actitud clara de la administración pública respecto de recurrir al SENA como la nueva mejor opción.

ANEXO 1 – CAPITULO 4

DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXIV. N. 43320. 12, JUNIO, 1998. PAG. 36

LEY 443 DE 1998

(junio 11)

por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Definición, principios y campo de aplicación

Artículo 1°. Definición. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo, no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política.

Artículo 2°. Principios rectores. Además de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente en los siguientes:

– Principio de igualdad, según el cual para el ingreso a los empleos de carrera se brindará igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos como credo político, raza, religión o sexo; de la misma forma, para el ascenso, la estabilidad y la capacitación de quienes pertenezcan a la carrera, las organizaciones y entidades garantizarán que los empleados participen con criterio de igualdad y equidad.

– Principio del mérito, según el cual el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.

Artículo 3°. Campo de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las Corporaciones Autónomas Regionales; en las Personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera; al personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional de todos los niveles; a los empleados no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional,

Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como a los de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a los anteriores.

Parágrafo 1°. En caso de vacíos de las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, serán aplicadas las disposiciones contenidas en la presente ley y sus complementarias y reglamentarias.

Parágrafo 2°. Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías territoriales, para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y para los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 4°. Sistemas específicos de carrera. Se entiende por sistemas específicos de carrera aquellos que en razón de la naturaleza de las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan el sistema general.

Estos son los que rigen para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; los que regulan la carrera diplomática y consular y la docente. Las normas legales que contienen estos sistemas continuarán vigentes; los demás no exceptuados en la presente ley perderán su vigencia y sus empleados se regularán por lo dispuesto en la presente normatividad.

Parágrafo 1°. La administración y la vigilancia de estos sistemas corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual resolverá, en última instancia, sobre los asuntos y reclamaciones que por violación a las normas de carrera deban conocer los organismos previstos en dichos sistemas específicos.

Parágrafo 2°. El personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en razón de que su misión, objeto y funciones básicas consisten en la investigación y/o el desarrollo tecnológico, tendrán un régimen específico de carrera y de administración de su personal, de conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional, el cual tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) Los procesos de selección para el ingreso al servicio se harán mediante concurso de méritos con base en la trayectoria académica, científica y tecnológica de los aspirantes;

b) La promoción dentro de la carrera se efectuará sobre la base de la producción y de los resultados de la evaluación integral y periódica de su actividad investigativa y tecnológica teniendo en cuenta el sistema especial de nomenclatura y clasificación de empleos que se adopte.

Artículo 5°. De la clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y la ley, aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación y los de trabajadores oficiales.

2. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Director General Administrativo y/o Financiero, Técnico u Operativo; Director de Gestión; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Experto de Comisión; Interventor de Petróleos; Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar y Capitán de Puerto.

En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil además los siguientes: Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador Aeropuerto; Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Area y Jefe de Oficina Aeronáutica.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente, Subdirector o Subgerente; Secretario General; Director o Gerente Territorial, Regional, Seccional o Local; Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos; Director de Unidad Hospitalaria; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones; y Jefe de Control Interno.

En la Administración Central y Organos de Control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Distrital; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Area Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces, y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefe de Control Interno.

b) Los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro y Viceministro; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Superintendente; y Director de Unidad Administrativa Especial.

En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y sus entidades adscritas, todos los empleos, por la necesaria confianza que requiere el Presidente de la República en quienes los ejerzan, por cuanto se toman decisiones relacionadas con su calidad de jefe de Gobierno, jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa.

En las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los empleos adscritos a las oficinas de comando, de las unidades y reparticiones de inteligencia y de comunicaciones, en razón de la necesaria confianza intuitu personae requeridas en quienes lo ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del Servicio Administrativo en el exterior.

En el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente; Director o Gerente; Rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial:

Gobernador; Alcalde Distrital, Municipal y Local; Contralor y Personero.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

Parágrafo 1°. También se consideran de libre nombramiento y remoción aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, manejo o de confianza.

Parágrafo 2°. El empleo de Comisario de Familia es de carrera administrativa.

Parágrafo 3°. Aquellos empleos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos, también son de libre nombramiento y remoción.

Artículo 6°. Cambio de naturaleza de los empleos. El empleado de carrera cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual o superior a las del cargo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal; en caso contrario, continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él.

Cuando un empleo de libre nombramiento y remoción sea clasificado como de carrera administrativa, deberá ser provisto, mediante concurso, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que se opere el cambio de naturaleza.

TITULO II

VINCULACION A LOS EMPLEOS DE CARRERA

CAPITULO I

Clases de nombramiento

Artículo 7°. Provisión de los empleos de carrera. La provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso, por nombramiento en período de prueba, o por ascenso.

Artículo 8°. Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales. En caso de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo.

Mientras se surte el proceso de selección convocado para proveer empleos de carrera, los empleados de carrera tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su desempeño. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional.

El cargo del cual es titular el empleado encargado, podrá ser provisto en provisionalidad mientras dure el encargo del titular, y en todo caso se someterá a los términos señalados en la presente ley.

Los nombramientos tendrán carácter provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito.

Cuando se presenten vacantes en las sedes regionales de las entidades y en éstas no hubiere un empleado de carrera que pueda ser encargado, se podrán efectuar nombramientos provisionales en tales empleos.

Parágrafo. Salvo la excepción contemplada en el artículo 10 de esta ley, no podrá prorrogarse el término de duración de los encargos y de los nombramientos provisionales, ni proveerse nuevamente el empleo a través de estos mecanismos.

Artículo 9º. Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera, cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos, sólo podrán ser provistos en forma provisional por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con empleados de carrera.

Artículo 10. Duración del encargo y de los nombramientos provisionales. El término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses; cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o el nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo. De estas situaciones se informará a las respectivas Comisiones del Servicio Civil.

Cuando por circunstancia debidamente justificada ante la respectiva Comisión del Servicio Civil, una vez convocados los concursos, éstos no puedan culminarse, el término de duración de los encargos o de los nombramientos provisionales podrá prorrogarse previa autorización de la respectiva Comisión del Servicio Civil, hasta cuando se supere la circunstancia que dio lugar a la prórroga.

La Comisión del Servicio Civil respectiva podrá autorizar encargos o nombramientos provisionales o su prórroga sin la apertura de concursos por el tiempo que sea necesario, previa la justificación correspondiente en los casos que por autoridad competente se ordene la creación, reestructuración orgánica, fusión, transformación o liquidación de una entidad.

Artículo 11. Empleados de Carrera en Empleos de Libre Nombramiento y Remoción. Los empleados de carrera podrán desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción hasta por el término de tres (3) años, para los cuales hayan sido designados en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados, o en otra. Finalizados los tres (3) años, el empleado asumirá el cargo respecto del cual ostente derechos de carrera o presentará renuncia del mismo. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia del empleo y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión del Servicio Civil respectiva.

Artículo 12. Responsabilidad de los nominadores. Sin perjuicio de la imposición de las multas a que hubiere lugar, la autoridad nominadora que omita la aplicación de las normas de carrera, que efectúe nombramientos sin sujeción a las mismas, o que permita la permanencia en cargos de carrera de personal que exceda los términos del encargo o de la provisionalidad, y los integrantes de las Comisiones del Servicio Civil que, por acción u omisión lo permitan, cuando de ello hubieren sido enterados, incurrirán en causal de mala conducta y responderán patrimonialmente en los términos previstos en el artículo 90 de la Constitución Política.

Las Comisiones del Servicio Civil, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano, adoptarán las medidas pertinentes para verificar los hechos y solicitar que se inicie la correspondiente investigación disciplinaria y se impongan las sanciones a que haya lugar.

CAPITULO II

Procesos de selección o concursos

Artículo 13. Objetivo. El proceso de selección tiene como objetivo garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública y el ascenso de los empleados, con base en el mérito mediante procedimientos que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes demuestren poseer los requisitos para desempeñar los empleos.

Artículo 14. Entidades competentes para realizar los procesos de selección. La selección de personal será de competencia de cada entidad, bajo las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil, y la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública; o de los organismos que la presente ley determine para realizar los concursos generales, en los términos del artículo 24 de esta ley. En las Contralorías Territoriales, la selección de personal estará a cargo de los respectivos Contralores, con sujeción a las directrices y bajo la vigilancia de las Comisiones que por medio de esta ley se crean para administrar y vigilar la carrera en tales organismos.

Para la realización total o parcial de los concursos, para la elaboración y/o aplicación de las pruebas o instrumentos de selección, así como para obtener capacitación, asesoría y orientación profesional en materia de carrera, las entidades y organismos podrán suscribir contratos con entidades públicas, preferentemente con la Escuela Superior de Administración Pública.

Artículo 15. Concursos. La provisión definitiva de los empleos de carrera se hará a través de concurso, el cual puede ser:

De ascenso, en los cuales podrán participar los empleados de carrera administrativa de cualquier entidad, que reúnan los requisitos exigidos para el empleo y las demás condiciones que establezcan los reglamentos.

Abierto en los cuales la admisión será libre para todas las personas que demuestren poseer los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

Parágrafo 1°. El reglamento establecerá los casos en que proceda el concurso abierto.

Parágrafo 2°. A los empleados que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella, incluidos los de las contralorías territoriales, y que de acuerdo con la reglamentación de este artículo sean convocados a concurso, se les evaluará y reconocerá especialmente la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en el ejercicio del cargo.

Artículo 16. El empleado que haya desempeñado un cargo de carrera en calidad de provisional, podrá participar en igualdad de condiciones en el concurso del respectivo empleo sin que se le puedan exigir requisitos diferentes a los que acreditó al momento de tomar posesión de aquel cargo.

Artículo 17. Etapas. El proceso de selección o concurso comprende la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas o instrumentos de selección, la conformación de la lista de elegibles y el período de prueba.

Artículo 18. Convocatoria. La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo por violación de carácter legal o reglamentaria, y en aspectos como sitio y fecha de recepción de inscripciones, fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la aplicación de las pruebas, casos en los cuales debe darse aviso oportuno a los interesados.

Artículo 19. Divulgación. La convocatoria y las ampliaciones de los términos para inscripción se divulgarán utilizando, como mínimo, uno de los siguientes medios:

a) Prensa de amplia circulación nacional o regional, a través de dos (2) avisos en días diferentes;

b) Radio, en emisoras oficialmente autorizadas con cubrimiento nacional o regional en las respectiva circunscripción territorial, al menos tres (3) veces diarias en horas hábiles durante dos (2) días;

c) Televisión, a través de canales oficialmente autorizados, al menos dos (2) veces en días distintos y en horarios de alta sintonía;

d) En los municipios con menos de veinte mil (20.000) habitantes podrá hacerse a través de bandos o edictos, sin perjuicio de que puedan utilizarse los medios antes señalados en los mismos términos.

Por bando se entenderá la publicación efectuada por medio de altoparlantes ubicados en sitios de concurrencia pública, como iglesias, centros comunales u organizaciones sociales o sindicales, entre otros, por lo menos tres (3) veces al día con intervalos, como mínimo, de dos (2) horas, durante dos (2) días distintos, uno de los cuales deberá ser de mercado. De lo anterior se dejará constancia escrita, con inclusión del texto del anuncio, firmada por quien lo transmitió y por dos testigos.

Parágrafo. En todo caso, el aviso de convocatoria de los concursos, se fijará en lugar visible de acceso a la entidad y de concurrencia pública, con cinco (5) días de anticipación a la fecha de iniciación de la inscripción de los aspirantes.

Artículo 20. Reclutamiento. Esta fase tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño del empleo objeto del concurso.

Artículo 21. Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

El reglamento determinará el mínimo de pruebas que, además de la valoración de los antecedentes, deberá aplicarse en el desarrollo de los concursos.

En las solicitudes de aspirantes a concursos no se podrán exigir datos sobre raza, estatura, sexo, o religión.

La entrevista en el proceso de selección para cargos de carrera podrá tener un valor máximo del quince por ciento 15% dentro de la calificación definitiva y el jurado calificador será plural.

Parágrafo. En los concursos, tanto abiertos como de ascenso, podrán incluirse como instrumentos de selección, cursos relacionados con el desempeño de las funciones de los empleos a proveer. La Comisión Nacional del Servicio Civil expedirá el reglamento respectivo.

Artículo 22. Lista de elegibles. Con base en los resultados del concurso, se conformará una lista de elegibles cuya vigencia será de dos (2) años, la cual incluirá los aspirantes que hayan aprobado el mismo, en estricto orden de mérito. La provisión de los empleos objeto de convocatoria, será efectuada a partir de quien ocupe el primer puesto de la lista y en estricto orden descendente.

Una vez provistos los empleos objeto del concurso, las entidades deberán utilizar las listas de elegibles en estricto orden descendente, para proveer las vacantes que se presenten en el mismo empleo, en otros iguales, similares o de inferior jerarquía, ubicados dentro del mismo nivel. En este último caso, la no aceptación del nombramiento no constituye causal para la exclusión de la lista de elegibles.

Parágrafo. En los concursos que se realicen en el Ministerio de Defensa Nacional, en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, con excepción de sus entidades descentralizadas, antes de la conformación de las listas de elegibles se efectuará a cada concursante un estudio de seguridad de carácter reservado, el cual, de resultar desfavorable, será causal para no incluirlo en la respectiva lista de elegibles. Cuando se trate de utilizar listas de

elegibles de otras entidades, al nombramiento deberá preceder el respectivo estudio de seguridad. En el evento de ser éste desfavorable no podrá efectuarse el nombramiento.

Artículo 23. Período de prueba e inscripción en la carrera administrativa. La persona seleccionada por concurso abierto será nombrada en período de prueba, por un término de cuatro (4) meses, al cabo del cual le será evaluado su desempeño laboral. Aprobado el período de prueba, por obtener calificación satisfactoria en el desempeño de sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa.

Cuando el empleado de carrera, sea seleccionado para un nuevo empleo por concurso, sin que implique cambio de nivel, le será actualizada su inscripción en el Registro Público. Cuando el ascenso ocasione cambio de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en período de prueba; en este evento, si el empleado no obtiene calificación satisfactoria en la evaluación de su desempeño, regresará al empleo que venía desempeñando antes del concurso, y conserva su inscripción en la carrera administrativa. Mientras se produce la calificación del período de prueba, el cargo del cual era titular el empleado ascendido podrá ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional.

Artículo 24. Concursos generales abiertos y utilización de sus listas de elegibles. La Escuela Superior de Administración Pública, directamente o mediante contratación con entidades especializadas, podrá realizar concursos generales para proveer empleos de carrera administrativa, de las entidades de los ordenes nacional y territorial previamente definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales.

Las listas de elegibles resultado de estos concursos se utilizarán, durante el término de su vigencia, para la provisión de empleos con funciones y requisitos generales iguales o similares a los estipulados en las respectivas convocatorias.

La convocatoria a estos concursos se realizará en la circunscripción territorial que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil y las listas de elegibles serán obligatorias para las entidades que se encuentren en dicha circunscripción. Estas listas generales serán prevalentes sobre las listas conformadas por concursos abiertos en las entidades.

Igualmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá reglamentar la realización de pruebas básicas generales de preselección de carácter obligatorio que, con los requisitos mínimos de los empleos, constituirán los factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera. Esta fase de preselección hará parte de los procesos que realicen las entidades encaminados a evaluar los factores complementarios requeridos para cada empleo de acuerdo con su perfil y especificidad.

Artículo 25. Reserva de las pruebas. Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado, y sólo serán de conocimiento de los empleados responsables de su elaboración y aplicación, o de las respectivas Comisiones del Servicio Civil y de las Comisiones de Personal, cuando requieran conocerlas en desarrollo de las investigaciones que adelanten.

CAPITULO III

Registro público de la carrera

Artículo 26. Registro público de carrera administrativa. Créase el registro público de la carrera administrativa, el cual estará conformado por todos los empleados inscritos o que se llegaren a inscribir. La administración y organización de este registro público corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien para el

efecto se apoyará en el Departamento Administrativo de la Función Pública. Cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional.

Las directrices, orientación y control para llevar el registro departamental y del Distrito Capital, serán competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil; su vigilancia inmediata corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional.

Parágrafo. El registro público de carrera administrativa tendrá un capítulo para el recurso humano dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología apoyará su organización y administración.

Artículo 27. Inscripción y Actualización. La inscripción y/o actualización consistirá en la anotación en el Registro Público del nombre, sexo y documento de identidad del empleado, el empleo en el cual se inscribe o efectúa la actualización, el nombre de la entidad, el lugar en el cual desempeña las funciones, la fecha de ingreso al registro, y el salario asignado al empleo. Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, realizará las inscripciones y/o actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

Artículo 28. Notificación. La notificación de la inscripción y/o actualización en la carrera administrativa se cumplirá con la anotación en el registro público.

Artículo 29. Certificación. La inscripción y/o actualización en la Carrera Administrativa será comunicada al interesado y al jefe de personal o a quien haga sus veces en la correspondiente entidad, por medio de certificación que para el efecto será expedida por la autoridad nacional, departamental o del Distrito Capital que lleve el Registro Público, dentro de los parámetros establecidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Los jefes de personal o quienes hagan sus veces podrán expedir las certificaciones posteriores que requieran los empleados de carrera sobre su situación en ella, sin perjuicio de las certificaciones que puedan expedir las autoridades mencionadas.

TITULO III

EVALUACION DEL DESEMPEÑO Y LA CALIFICACION DE LOS EMPLEADOS DE CARRERA

Artículo 30. Evaluación del desempeño y su calificación. El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos, medibles, cuantificables y verificables; el resultado de esta evaluación será la calificación para el período establecido en las disposiciones reglamentarias. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información, debidamente soportada, de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.

Artículo 31. Objetivos de la evaluación del desempeño. La evaluación del desempeño es un instrumento de gestión que busca el mejoramiento y desarrollo de los empleados de carrera. Deberá tenerse en cuenta para:

- a) Adquirir los derechos de carrera;
- b) Conceder estímulos a los empleados;
- c) Participar en concursos de ascenso;
- d) Formular programas de capacitación.

- e) Otorgar becas y comisiones de estudio;
- f) Evaluar los procesos de selección, y
- g) Determinar la permanencia en el servicio.

Artículo 32. Obligación de Evaluar y Calificar. Los empleados que sean responsables de evaluar y calificar el desempeño laboral del personal deberán hacerlo en los términos que señale el reglamento, que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. El incumplimiento de este deber será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de calificar.

Artículo 33. Notificación de la calificación. La calificación, producto de la evaluación del desempeño laboral, deberá ser notificada al evaluado, quien podrá interponer los recursos de ley, para que se modifique, aclare o revoque. Todo lo anterior conforme con el procedimiento especial que se establezca.

Artículo 34. Instrumentos. La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará o modificará los instrumentos de evaluación y calificación del desempeño laboral, a los cuales se acogerán, por regla general, los organismos de carácter nacional, departamental, distrital y municipal. En dichos instrumentos, se determinarán los objetivos a lograr a través de la concertación, entre quienes tengan la función de evaluar y el evaluado.

Las entidades y organismos que por la naturaleza de sus funciones requieran formularios o reglamentaciones especiales, someterán los proyectos correspondientes para su aprobación ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

TITULO IV

ESTIMULOS Y CAPACITACION DE LOS EMPLEADOS DE CARRERA

Artículo 35. Estímulos. Los empleados de carrera administrativa cuyo desempeño laboral alcancen niveles de excelencia, serán objeto de especiales estímulos, en los términos que señalen las normas que desarrollen la presente ley.

Artículo 36. Objetivos de la capacitación. La capacitación de los empleados de carrera está orientada a propiciar el mejoramiento en la prestación de los servicios, a subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación del desempeño y a desarrollar las potencialidades, destrezas y habilidades de los empleados para posibilitar su ascenso en la carrera administrativa.

Las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr estos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño.

Parágrafo. Todas las entidades deben expedir un reglamento donde se fijen los criterios para que los funcionarios sean apoyados en la formación a nivel superior, postgrados, especializaciones y programas de capacitación.

TITULO V

RETIRO DEL SERVICIO

Artículo 37. Causales. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral;
- b) Por renuncia regularmente aceptada;

- c) Por retiro con derecho a jubilación;
- d) Por invalidez absoluta;
- e) Por edad de retiro forzoso;
- f) Por destitución, desvinculación o remoción como consecuencia de investigación disciplinaria;
- g) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- h) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, de que trata el artículo 5 de la Ley 190 de 1995;
- i) Por orden o decisión judicial;
- j) El personal no uniformado de carrera del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con excepción de sus entidades descentralizadas, previo concepto favorable de la Comisión de Personal, podrá ser retirado cuando por informe reservado de inteligencia se considere que es inconveniente su permanencia en el servicio por razones de seguridad nacional. En este caso, la providencia no se motivará;
- k) Por las demás que determinen la Constitución Política, las leyes y los reglamentos.

Artículo 38. Pérdida de los derechos de carrera. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior conlleva el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo cuando opere la incorporación en los términos del artículo siguiente de la presente ley. De igual manera, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período, sin haber cumplido con las formalidades legales.

Parágrafo. El retiro del servicio de un empleado de carrera por renuncia regularmente aceptada, permitirá la continuidad de su registro por un término de dos (2) años durante los cuales, podrá participar en los concursos de ascenso en los que acredite los requisitos correspondientes.

Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para la incorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguientes orden:

1.1 En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas.

1.2 En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.

1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos.

1.4 En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.

3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible la incorporación dentro del término señalado, el expleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

Parágrafo 1°. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no hubo supresión efectiva de éstos.

Parágrafo 2°. En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación. Los términos de caducidad establecidos en el Código Contencioso Administrativo para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se contarán a partir de la declaratoria de nulidad del acto administrativo que originó la supresión del empleo.

Artículo 40. Efectos de la incorporación del empleado de carrera a las nuevas plantas de personal. A los empleados que hayan ingresado a la carrera previa acreditación de los requisitos exigidos al momento de su ingreso, no podrá exigírseles requisitos distintos en caso de incorporación o traslado a empleos iguales o equivalentes. La violación a lo dispuesto en el presente artículo será causal de mala conducta, sancionable disciplinariamente sin perjuicio de las demás responsabilidades legales.

Artículo 41. Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.

Parágrafo. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso.

Artículo 42. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación no satisfactoria. El nombramiento del empleado de carrera administrativa deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando haya obtenido calificación no satisfactoria como resultado de la evaluación del desempeño laboral, para lo cual deberá oírse previamente el concepto no vinculante de la Comisión de Personal.

Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia procederán los recursos de ley.

Parágrafo. Esta decisión se entenderá revocada si interpuestos los recursos dentro del término legal, la administración no se pronuncie dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la presentación de los recursos. En este evento la calificación que dio origen a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento se considerará satisfactoria en el puntaje mínimo.

La autoridad competente que no resuelva el recurso respectivo dentro del plazo previsto, será sancionada de conformidad con las normas que regulan el régimen disciplinario.

TITULO VI

DEL SISTEMA NACIONAL DE CARRERA Y DE LA FUNCION PUBLICA

Artículo 43. Sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública. Créase el sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública, integrado por los siguientes organismos y autoridades:

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito de competencias señalado en la presente ley y conforme con lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Política.
2. El Departamento Administrativo de la Función Pública de acuerdo con el reglamento y las orientaciones generales del director del organismo.
3. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
4. Las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá del Servicio Civil.
5. Las dependencias u organismos de las Gobernaciones y de la Alcaldía mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a las cuales se les encomiende las responsabilidades que en materia de carrera deben asumir estos entes territoriales.
6. Las autoridades nominadoras de los organismos y de las entidades a los que se refiere el campo de aplicación de la presente ley.
7. Las dependencias de personal de los distintos organismos y entidades o las que hagan sus veces a los que se refiere el campo de aplicación de la presente ley.
8. Las Comisiones de personal de los distintos organismos y entidades a los que se refiere el campo de aplicación de la presente ley.

Parágrafo. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ejercerá las funciones en cuanto a las facultades constitucionales y legales atribuidas al mismo frente a la carrera administrativa.

CAPITULO I

De las Comisiones del Servicio Civil

Artículo 44. Comisión Nacional del Servicio Civil. Reorganízase la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata el artículo 130 de la Constitución Política, la cual estará integrada así:

1. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien la presidirá. Sus ausencias las suplirá el Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien ordinariamente asistirá a la Comisión con voz pero sin voto.
2. El Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sus ausencias temporales las suplirá un Subdirector de la misma institución o el Secretario General delegado por aquél.

3. El Procurador General de la Nación o su delegado, con voz pero sin voto.
4. El Defensor del pueblo o su delegado, quien en todo caso será del nivel directivo, con voz pero sin voto.
5. Un delegado del Presidente de la República.
6. Dos (2) representantes de los empleados de carrera, quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del nivel nacional. Su elección se efectuará por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. Los representantes de los empleados serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 45. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y la vigilancia de las carreras de los empleados del Estado, con excepción de las siguientes: Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Para el efecto ejercerá las siguientes funciones:

1. Vigilar, dentro del ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en esta ley, el cumplimiento de las normas de carrera a nivel nacional y territorial.
2. Adoptar los instrumentos necesarios para garantizar la cabal aplicación de las normas legales y reglamentarias que regulan la carrera administrativa, con el propósito de lograr una eficiente administración.
3. Contribuir a la formulación de la política, los planes y los programas del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, en materia de carrera administrativa.
4. Vigilar que las entidades den cumplimiento a las disposiciones que regulan la capacitación de los empleados de carrera.
5. Decidir sobre las peticiones que formulen los ciudadanos cuando consideren que han sido vulnerados los principios o los derechos de carrera, observando las instancias y los procedimientos señalados en la presente ley y en las normas que los contengan.
6. Absolver, en su calidad de autoridad doctrinal en carrera administrativa, las consultas que se le formulen y dirimir los conflictos que se presenten en la interpretación y aplicación de las normas que regulan los sistemas general y específicos de administración de personal, en aspectos de carrera administrativa, caso en el cual se preferirán las normas de la presente ley y sus complementarias y reglamentarias, cuando no corresponda hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
7. Dictar su propio reglamento y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá.
8. Revisar, en cualquier momento, las decisiones adoptadas por las demás autoridades y organismos señalados en la presente ley, conforme con el procedimiento que legalmente se establezca.
9. Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa.
10. Conocer, en única instancia, de los siguientes asuntos:

10.1. De oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección adelantados en entidades del orden nacional y en los concursos generales, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, aún en el evento de que hubieren culminado con nombramientos en período de prueba y superación del mismo, caso en el cual deberá ordenar la revocatoria de los actos administrativos contentivos de dichos nombramientos e inscripción en el registro público de la carrera.

10.2. De aquellos en los cuales deba ordenar la revocatoria de nombramientos y de otros actos administrativos, en materia de carrera administrativa, referidos a empleados del orden nacional, aún en el caso de que se encuentren ejecutoriados, cuando se compruebe que éstos se expidieron con violación a las normas que la regulan.

10.3. De las reclamaciones que presenten las personas a quienes el nominador haya excluido de las listas de elegibles conformadas en procesos de selección adelantados en entidades del orden nacional, en los casos en que las Comisiones de Personal así lo hayan solicitado.

10.4. De las demás reclamaciones de empleados del orden nacional que no estén asignadas a los órganos o autoridades de que trata la presente ley.

11. Conocer, en segunda instancia, de los siguientes asuntos:

11.1. De las decisiones que, en primera instancia, adopten las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá.

11.2. De las decisiones que, en primera instancia, adopten las Comisiones de Personal de las entidades del orden nacional.

12. Las demás que le sean legalmente asignadas.

Artículo 46. Calidades del delegado del Presidente de la República en la Comisión Nacional del Servicio Civil. El delegado designado por el Presidente de la República, tendrá un período de dos (2) años prorrogable por dos (2) años más, deberá acreditar los siguientes requisitos:

a) Título profesional en derecho, administración pública, sicología o profesiones afines;

b) Por lo menos cinco (5) años de experiencia profesional en áreas relacionadas con la administración y gerencia del talento humano o en el desempeño de cargos de dirección o asesoría en el sector público o privado;

c) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos;

d) No haber sido sancionado disciplinariamente por falta grave o gravísima, en el evento de que haya prestado servicios al Estado.

Parágrafo 1°. El delegado del Presidente de la República y los representantes de los empleados iniciarán su período el primero (1°) de enero del año inmediatamente siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El delegado del Presidente de la República percibirá honorarios por las sesiones de la Comisión o por las reuniones preparatorias por el monto que al efecto determine el Gobierno Nacional.

Artículo 47. Período de los representantes de los empleados de carrera en la Comisión Nacional del Servicio Civil. Los representantes de los empleados de carrera en la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período de tres (3) años, y podrán ser reelegidos hasta por un período adicional; deberán acreditar los requisitos exigidos en los literales c) y d) del artículo anterior.

Artículo 48. Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital. En cada uno de los Departamentos y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada así:

1. Un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien la presidirá, cuyas calidades, incompatibilidades e inhabilidades serán definidas en el reglamento, que para el efecto expida la propia Comisión Nacional.
2. El Gobernador, o su delegado, quien solamente podrá ser un funcionario departamental del nivel directivo.
3. El Director Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), donde la hubiere; o un delegado de éste, en aquellas Capitales de Departamento en las cuales no existiere sede de la Escuela, dentro de la circunscripción geográfica asignada a ésta. Este miembro actuará como secretario.
4. El Defensor Regional del Pueblo, o un delegado de éste, en aquellas capitales de departamento en que no existiere tal funcionario.
5. El Procurador Departamental.
6. Dos (2) representantes de los empleados de carrera quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del respectivo departamento o del Distrito Capital, según el caso. Serán elegidos por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo 1°. En el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la Comisión será presidida igualmente por un Delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos del numeral primero del presente artículo. Así mismo actuará como miembro el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá o su delegado quien debe ser un funcionario distrital del nivel directivo, y un delegado del Procurador General de la Nación.

Parágrafo 2°. El delegado del Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata el numeral segundo de este artículo, recibirá los honorarios por sesión con cargo al presupuesto de cada Departamento o del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, según el caso, que para el efecto fije el reglamento.

Parágrafo 3°. Los representantes de los empleados de carrera serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la respectiva Comisión del Servicio Civil.

Artículo 49. Funciones de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá. Corresponde a las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá, la administración y la vigilancia de la carrera de los empleados del Estado del orden territorial.

Para el efecto, ejercerán las siguientes funciones:

1. Vigilar, dentro del ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en esta ley, el cumplimiento de las normas de carrera a nivel territorial.
2. Decidir sobre las peticiones que formulen los ciudadanos cuando consideren que han sido vulnerados los principios o los derechos de carrera, observando las instancias y los procedimientos señalados en la presente ley y en las normas que los contengan.
3. Absolver, teniendo en cuenta la doctrina de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.
4. Conocer, en única instancia, de los siguientes asuntos:

4.1. De las reclamaciones que presenten las personas a quienes el nominador haya excluido de las listas de elegibles conformadas en procesos de selección adelantados en entidades del orden territorial, en los casos en que las Comisiones de Personal así lo hayan solicitado.

4.2. De las demás reclamaciones de empleados del orden territorial que no estén asignadas a los órganos o autoridades de que trata la presente ley.

5. Conocer, en primera instancia, de los siguientes asuntos:

5.1. De oficio o por petición, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección adelantados en entidades del orden territorial, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, aún en el evento de que hubieren culminado con nombramientos en período de prueba y superación del mismo, caso en el cual ordenará la revocatoria de los actos administrativos contentivos de dichos nombramientos y de la inscripción en el Registro Público de la Carrera.

5.2. De aquellos en los cuales deba ordenar la revocatoria de nombramientos y de otros actos administrativos, en materia de carrera administrativa, referidos a empleados del orden territorial, aún en el caso de que se encuentren ejecutoriados, cuando se compruebe que éstos se expidieron con violación a las normas que la regulan.

6. Conocer, en segunda instancia, de las decisiones que, en primera instancia, adopten las Comisiones de Personal de las entidades del orden territorial.

7. Las demás que les sean asignadas.

Artículo 50. Período y calidades de los Miembros de las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil. El período de los representantes de los empleados será de tres (3) años, pudiendo ser reelegidos hasta por un período adicional. Los demás miembros actuarán en la Comisión mientras permanezcan en el empleo del cual son titulares o mientras no se revoque su designación por el Presidente de la Comisión Nacional para el caso de los delegados suyos en cada Comisión del Servicio Civil.

Los requisitos de los representantes de los empleados en estas comisiones serán los determinados en los literales c) y d) del artículo 46 de la presente ley.

Artículo 51. Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional del Servicio Civil será ejercida por un grupo de asesores de libre nombramiento y remoción, de la planta de personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuyo número, requisitos y funciones serán determinados por el Gobierno Nacional.

El Departamento Administrativo de la Función Pública prestará el apoyo financiero, de recursos humanos, físico y tecnológico necesario para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá las apropiaciones presupuestales para tal fin y el Departamento Administrativo de la Función Pública adecuará su planta de personal en lo pertinente.

Artículo 52. Apoyo a las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital. Los Gobernadores y el Alcalde Mayor del Distrito Capital a través de la dependencia o el organismo competente que definan para el efecto, llevarán el Registro Departamental de Carrera de la administración seccional y sus entidades descentralizadas y de los municipios de su jurisdicción, para el caso de los departamentos. Corresponde a estas dependencias u organismos registrar las inscripciones y novedades producidas en la carrera administrativa de los empleados pertenecientes a tales entidades.

Así mismo suministrarán el personal y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Comisión del Servicio Civil de su jurisdicción.

Será causal de mala conducta investigable y sancionable disciplinariamente como falta gravísima el incumplimiento por parte del Gobernador, del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, o del jefe de la dependencia u organismo que éste designe, omitir el adecuado y oportuno registro de las situaciones de carrera y

de las novedades que ella impliquen, así como el no suministrar el personal y los demás medios de apoyo necesarios para el funcionamiento de la Comisión del Servicio Civil de su jurisdicción.

La Procuraduría General de la Nación vigilará especialmente el cumplimiento de esta obligación e impondrá las sanciones a que hubiere lugar en caso de omisión de las mismas.

Artículo 53. Facultad sancionatoria de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los representantes legales de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa cuando, cumplido el procedimiento que legalmente se establezca, se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa, o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por las Comisiones del Servicio Civil. Igualmente podrá hacer llamados de atención a las autoridades nominadoras e impartir instrucciones de obligatoria aplicación para que se adopten los correctivos del caso. Lo anterior sin perjuicio de las demás responsabilidades de otra naturaleza a que haya lugar en las disposiciones legales y en particular de la que trata el artículo 90 de la Constitución Política.

Artículo 54. Agotamiento de la vía gubernativa. Con las decisiones ejecutoriadas de las Comisiones del Servicio Civil y de los demás órganos previstos en esta ley se entiende agotada la vía gubernativa.

CAPITULO II

Del Departamento Administrativo de la Función Pública

Artículo 55. Objeto del Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública tiene por objeto de acuerdo a las orientaciones del Presidente de la República, formular la política de Administración Pública en materia de organización administrativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de los niveles administrativos y entidades que la conforman, en las diferentes áreas de la gestión pública y en materia de administración del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Artículo 56. Funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública. Son funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública las siguientes:

1. Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de Administración Pública, en materia de organización administrativa del Estado, propendiendo particularmente por la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional de la Rama Ejecutiva del Poder Público.
2. Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de Administración Pública, en materia de gestión administrativa, sin perjuicio de las funciones que en esta materia tiene asignado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de gestión del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público dentro del marco de la Constitución y la ley, en todo lo referente a: vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos mínimos, plantas de personal y relaciones laborales.
4. Dirigir y orientar el desarrollo institucional de los organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y velar por la armonización de las reformas administrativas a las necesidades de la planeación económica y social.
5. Establecer las políticas generales de adiestramiento, formación y perfeccionamiento del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público en todos sus niveles.
6. Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.
7. Promover o realizar directamente la realización de estudios e investigaciones atinentes a la modernización y tecnificación de la Administración Pública a todos los niveles.

8. Diseñar los sistemas de información requeridos para el seguimiento y análisis de la organización administrativa del Estado, del desempeño del sector público, así como el sistema de información relativo a la situación y gestión del recurso humano al servicio de la administración pública.

9. Preparar los proyectos de ley y de reglamentos propios del ámbito de su competencia.

10. Mantener actualizado el Manual de la Rama Ejecutiva del Poder Público y adoptarlo oficialmente.

11. Orientar e instruir a los diferentes organismos de la administración Pública de la Rama Ejecutiva del Poder Público en sus distintos niveles, sobre las directrices que deban observar en la gestión pública y en la organización administrativa.

12. Adelantar las gestiones necesarias para canalizar asistencia técnica y cooperación internacional en materia de administración pública, observando las disposiciones legales sobre las relaciones exteriores y en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

13. Asesorar a los municipios de menos de 100.000 habitantes en la organización y gestión de la carrera administrativa.

Parágrafo 1°. Respecto al sistema salarial y prestacional de que trata el numeral 3 del presente artículo, corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública fijar, con el Presidente de la República, las políticas a nivel del sector público.

Parágrafo 2°. Cada entidad u organismo de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Nacional adoptará el Manual específico de funciones y requisitos mínimos. No obstante se ceñirán al reglamento y a las orientaciones técnicas que adopte el Departamento Administrativo de la Función Pública. Este último hará revisiones selectivas y posteriores sobre los mismos y podrá ordenar las modificaciones que considere pertinentes, las cuales serán de forzosa aceptación.

Parágrafo 3°. Para la modificación de las estructuras, la adopción de los estatutos orgánicos y de las plantas de personal de las entidades públicas nacionales, de la Rama Ejecutiva, se requerirá del concepto previo y favorable emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Solicitado el concepto previo, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá pronunciarse dentro de los treinta (30) días siguientes.

Artículo 57. Principios y reglas generales de organización del Departamento Administrativo de la Función Pública. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, serán principios y reglas generales de organización administrativa del Departamento Administrativo de la Función Pública las siguientes:

1. La denominación de sus dependencias se regirá por lo dispuesto en las normas legales sobre la materia y en especial por lo dispuesto en los Decretos-leyes 1050 y 3130 de 1968, o las disposiciones que las modifiquen o reemplacen.

2. Su organización administrativa será dispuesta en forma flexible y con arreglo a los principios básicos de la función administrativa de que trata la Constitución Política.

3. Las funciones de sus dependencias se orientarán hacia el cumplimiento y desarrollo del objeto y las funciones establecidas en la presente ley y la distribución de aquellas funciones se armonizarán con una adecuada especialización de tareas por dependencia, pero procurando una estructura administrativa simplificada, eficiente y flexible.

4. El Departamento observará en todo momento su carácter de organismo superior de la Administración Pública Nacional y por ende de carácter normativo, asesor, coordinador, directivo y de formulación de políticas. Para la difusión e implementación de sus políticas a nivel departamental, distrital y municipal, contará con las

dependencias u organismos que atiendan lo relativo a la gestión pública, el desarrollo institucional y la función pública. En el nivel nacional contará para el mismo propósito con el apoyo y colaboración de las autoridades administrativas nominadoras y las unidades o dependencias de personal, las oficinas de planeación y demás dependencias que tengan por objeto el desarrollo institucional, la organización y métodos y el mejoramiento y control administrativos.

5. El Presidente de la República efectuará los ajustes organizacionales indispensables en el Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo a las necesidades de la función administrativa encomendada a dicho organismo y siempre que las necesidades de la acción de Gobierno y de la administración así lo requieran, y en especial para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

CAPITULO III

De la Escuela Superior de Administración Pública

Artículo 58. Escuela Superior de Administración Pública. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en su carácter de establecimiento público del orden nacional de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, forma parte integral del sistema de carrera administrativa y de Función Pública. En tal carácter, para efectos administrativos está sujeta al régimen jurídico de dichos establecimientos.

La Escuela Superior de Administración Pública es el principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico, formación, perfeccionamiento, capacitación y extensión de la Administración Pública en los órdenes nacional y territorial. En consecuencia, podrá ofrecer, en su área específica, programas en todos los niveles autorizados a las universidades, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 30 de 1994 y demás disposiciones aplicables de la misma ley.

CAPITULO IV

De los demás órganos del sistema general de carrera y de Función Pública

Artículo 59. Unidades de personal en los organismos o entidades públicas o de las dependencias que hagan sus veces. Las Unidades de personal o las dependencias que hagan sus veces, además de las funciones que en materia de administración de personal les compete, tendrán las siguientes respecto de la ejecución del proceso de selección:

1. Elaborar los proyectos de convocatorias a concursos, de manera que respondan a los requerimientos legales y a los parámetros técnicos de acuerdo con la naturaleza del empleo.
2. Designar jurados idóneos, de acuerdo a las orientaciones del nominador, para cada una de las pruebas que se apliquen dentro de los concursos.
3. Firmar el último día previsto para las inscripciones el registro para los aspirantes inscritos, conjuntamente con el nominador o con quien éste delegue.
4. Resolver en primera instancia, sobre las reclamaciones que formulen los aspirantes no admitidos a un concurso.
5. Recepcionar y tramitar ante la Comisión de Personal de que trata la presente ley las reclamaciones que presenten los concursantes por las inconformidades respecto de los resultados obtenidos en las pruebas.

6. Elaborar y firmar las actas de concurso.

7. Proyectar para la firma del Jefe de la entidad las resoluciones que establezcan las listas de elegibles o que declaren desiertos los concursos, según el caso.

Artículo 60. Comisiones de personal. En todas las entidades reguladas por esta ley deberá existir una Comisión de Personal que se ajustará a las normas vigentes y a sus decretos reglamentarios, conformada por dos (2) representantes del nominador y un representante de los empleados. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

Artículo 61. Funciones de la Comisión de Personal. Además de las asignadas en otras normas, las Comisiones de personal, en materia de carrera administrativa, cumplirán las siguientes funciones:

1. Vigilar que los procesos de selección y de evaluación del desempeño laboral se realicen conforme con lo establecido en las normas y procedimientos legales.

2. Nombrar los peritos que sean necesarios para resolver las reclamaciones que le sean presentadas.

3. Solicitar al jefe de la entidad excluir de la lista de elegibles a las personas que hubieren sido incluidos sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con violación a las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa.

4. Conocer, en única instancia, de las reclamaciones presentadas por los participantes en un proceso de selección por inconformidad con los puntajes obtenidos en las pruebas.

5. Conocer en primera instancia, de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo ordenar su suspensión y/o dejarlos sin efecto total o parcialmente, siempre y cuando no se haya producido el nombramiento en período de prueba.

6. Conocer, en segunda instancia, de las decisiones adoptadas por los jefes de las Unidades de Personal o de quienes hagan sus veces sobre las reclamaciones que formulen los aspirantes no admitidos a un concurso y solicitar al jefe de la entidad la inclusión de aquellos aspirantes que por error hayan sido excluidos de la lista de admitidos a un proceso de selección.

7. Emitir concepto no vinculante previo a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del empleado de carrera que haya obtenido una calificación de servicios no satisfactoria.

8. Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser revinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos.

9. Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados de carrera por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento en sus condiciones laborales.

10. Velar por que los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa.

11. Participar en la elaboración del plan anual de capacitación y vigilar por su ejecución.

12. Las demás que les sean asignadas, por la ley o los reglamentos.

TITULO VII

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 62. Protección a la maternidad. Cuando un cargo de carrera se encuentre provisto con una empleada en estado de embarazo mediante nombramiento provisional o en período de prueba, el término de duración de éstos se prorrogará automáticamente por tres meses más después de la fecha del parto.

Cuando una empleada de carrera, en estado de embarazo obtenga calificación de servicios no satisfactoria, la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento se producirá dentro de los ocho (8) días calendario siguientes al vencimiento de la licencia de maternidad.

Cuando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo ocupado por una empleada de carrera, en estado de embarazo, y no fuere posible su incorporación en otro igual o equivalente, además de la indemnización a que tendría derecho, deberá pagársele, a título de indemnización por maternidad, el valor de las doce (12) semanas de descanso remunerado a que se tiene derecho como licencia de maternidad.

Parágrafo. En todos los casos y para los efectos del presente artículo, la empleada deberá dar aviso oportuno, por escrito, al nominador con la presentación de la certificación médica de su estado de embarazo.

Artículo 63. Protección de los limitados físicos. La Comisión Nacional del Servicio Civil en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar en igualdad de oportunidades las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que se encuentran limitados físicamente, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, efectuará los análisis ocupacionales pertinentes que permitan determinar los empleos con posibilidad de acceso a quienes se encuentren limitados físicamente. Créase una Comisión especial, la cual será presidida por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado, el Ministro de Salud o su delegado, y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, para realizar especial seguimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 64. Conservación de los derechos de carrera. Aquellos empleados que ostenten derechos de carrera, adquiridos conforme con los sistemas específicos de personal y los del Congreso de la República que, en virtud de la presente ley, se regirán por el sistema general de carrera, conservarán estos derechos.

Las entidades que se regían por sistemas específicos de administración de personal y el Congreso de la República remitirán a la Comisión Nacional del Servicio Civil la información sobre el registro de los empleados inscritos hasta la fecha de expedición de la presente ley, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de su promulgación.

Artículo 65. Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de Empleos. Habrá un sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos, con funciones y requisitos generales mínimos para las entidades que deban regirse por las disposiciones de la presente ley, al cual se sujetarán las autoridades que de conformidad con la Constitución y la ley son competentes para adoptar el sistema respecto de su jurisdicción.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, asesorarán a las entidades territoriales para la adopción del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos.

Artículo 66. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la promulgación de esta ley para:

1. Expedir las normas con fuerza de ley que adopten el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con funciones generales y requisitos mínimos para las entidades del orden nacional y territorial que deban regirse por las disposiciones de la presente ley.

2. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan:

2.1. El régimen procedimental especial de las actuaciones que deben surtirse ante las Comisiones del Servicio Civil Nacional, Departamental, del Distrito Capital y las Unidades y Comisiones de Personal;

2.2. El régimen procedimental especial que deben observar los anteriores organismos para el cumplimiento de sus funciones; y las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos expedidos con violación a las normas de carrera;

2.3. Los montos mínimos y máximos en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de las sanciones de multa que debe imponer la Comisión Nacional del Servicio Civil, las demás sanciones que puede imponer y su respectivo procedimiento.

3. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan los sistemas de capacitación y de estímulos para los empleados del Estado.

Artículo 67. Suspensión de las actuaciones administrativas. Cuando las Comisiones del Servicio Civil y las Comisiones de personal, conforme con las competencias que se les asignan por la presente ley, aboquen el conocimiento de los hechos constitutivos de presuntas irregularidades en la aplicación de las normas de carrera y de la violación de los derechos inherentes a ella, consagrados a favor de los empleados de carrera, informarán a los nominadores, quienes de manera inmediata deberán suspender todo trámite administrativo hasta que se profiera la decisión definitiva. Cualquier actuación administrativa que se surta con posterioridad a dicha comunicación no producirá ningún efecto ni conferirá derecho alguno.

Artículo 68. Procedimiento. Las actuaciones administrativas de las Comisiones del Servicio Civil, de las Unidades y de las Comisiones de Personal y de las autoridades que deban acatar las decisiones de estos organismos se sujetarán al procedimiento especial que legalmente se adopte.

Artículo 69. Procesos especiales de selección. Los reglamentos establecerán procedimientos específicos para la provisión de los empleos de carrera en los municipios de menos de 10.000 habitantes.

Artículo 70. Carnet de E.P.S. Al tomar posesión de un empleo público, para acreditar los requisitos de salud bastará con la presentación del carnet de afiliación a la E.P.S.

Artículo 71. Protección a los desplazados por razones de violencia. Cuando por razones de violencia un empleado con derechos de carrera demuestre que se encuentra amenazado en su vida e integridad personal, la Comisión Nacional del Servicio Civil, ordenará su reubicación en una sede distinta a aquella donde se encontraba ubicado, prevaleciendo este derecho sobre cualquier otra modalidad de provisión de empleos de carrera. Se exceptúa de esta disposición los empleados con derechos de carrera del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad.

Artículo 72. Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones contempladas en la Ley 411 de 1997.

TITULO VIII

DE LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES

Artículo 73. Dirección y Administración de la carrera. La dirección y la administración de la carrera de los empleados de las contralorías territoriales estará a cargo, en cada departamento, de una Comisión Seccional de carrera.

Artículo 74. Conformación de la Comisión Seccional de carrera. En cada Departamento funcionará una Comisión Seccional de carrera, la cual estará conformada por:

1. El Contralor Departamental, o su delegado quien la presidirá.

2. El Contralor del Municipio Capital del departamento.
3. Un Contralor municipal elegido por los contralores distritales o municipales del respectivo departamento, quien será escogido por mayoría simple.
4. Dos representantes de los Empleados de carrera: uno elegido por los empleados de carrera de la Contraloría departamental. Y otro por los empleados de carrera de las contralorías distritales y municipales.
5. El defensor regional del pueblo o su delegado.

Parágrafo. El Contralor del Distrito Capital formará parte de la Comisión Seccional de Contralorías del Departamento de Cundinamarca, Comisión que se encargará de atender las reclamaciones relacionadas con la implantación de la carrera administrativa en la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Artículo 75. Calidades de los representantes de los empleados. Los representantes de los empleados deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a) Ostentar la calidad de empleado de carrera de una de las Contralorías Territoriales por término no inferior a un año.
- b) No haber sido sancionado disciplinariamente por falta grave o gravísima.
- c) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni por delitos contra el patrimonio del Estado.

Artículo 76. Período. Los Contralores miembros de las Comisiones pertenecerán a éstas mientras se desempeñen como tales. Los representantes de los empleados de carrera deberán ser elegidos dentro de los dos (2) meses siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, para un período de tres (3) años y podrán ser reelegidos hasta por un período adicional.

Artículo 77. Funciones de las Comisiones Seccionales de Carrera. Las Comisiones seccionales de carrera, ejercerán dentro de su respectiva jurisdicción las funciones que la presente ley le asigna a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil.

Artículo 78. Comisiones de Personal. En todas las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales existirá una Comisión de Personal conformada por dos (2) representantes del nominador y un (1) representante de los empleados. Estas Comisiones cumplirán las funciones previstas en el artículo 61 de la presente ley.

Artículo 79. Registro Público de Carrera. Las Comisiones Seccionales de carrera de las Contralorías territoriales llevarán el Registro Público del personal de carrera administrativa de su jurisdicción.

Las inscripciones y actualizaciones en el escalafón de la carrera administrativa que se efectúen a partir de la expedición de la presente ley, serán realizadas por cada una de las Contralorías, por lo que deberán crear un registro especial dentro de sus dependencias encargado de llevar esta información, y certificar sobre ella cuando fuere del caso.

Artículo 80. Validez de las inscripciones en carrera. Las inscripciones en carrera de los empleados de las Contralorías territoriales efectuadas por las Comisiones Nacional y Seccionales del Servicio Civil hasta el 19 de junio de 1996, y las realizadas por los contralores hasta la fecha de expedición de la presente ley son válidas, por lo tanto, dichos empleados conservan todos sus derechos de carrera. Igualmente las inscripciones en carrera efectuadas por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital de Santa Fe de Bogotá, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo No. 12 de 1987 expedido por el Concejo, tendrán plena vigencia.

TITULO IX

DEL SISTEMA UNICO DE INFORMACION DE PERSONAL

Artículo 81. El artículo 2º de la Ley 190 de 1995, quedará así:

Artículo 2º. Créase para todas las ramas del poder público, sus organismos de control y la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el nivel nacional, el Sistema Unico de Información de Personal, como un sistema estructurado para la formulación de políticas que garanticen el desarrollo y la gestión de la Función Pública, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno.

Parágrafo. La inclusión de los contratistas de prestación de servicios en el Sistema Unico de Información de Personal no genera vínculo laboral alguno con la administración pública ni da lugar a un régimen de carrera o prestacional especial.

Artículo 82 El artículo 3º de la Ley 190 de 1995, quedará así:

Artículo 3º. La Hoja de Vida de los servidores públicos o de los contratistas de la administración, contendrá las modificaciones sucesivas que se produzcan a lo largo de toda la vida laboral o vinculación contractual, en los términos en que lo establezca el reglamento.

TITULO X

DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 83. Régimen de transición. Mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley.

Las solicitudes de inscripción que se encuentran en trámite continuarán su curso de acuerdo con las disposiciones vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, aunque para ellas no se requerirá formalidad distinta que su anotación en el registro público de la carrera.

Las actuaciones que la Comisión Nacional del Servicio Civil y las Comisiones Seccionales del Servicio Civil hubieren iniciado en cumplimiento de los literales a), b), d) y e), del artículo 14 de la Ley 27 de 1992, continuarán el trámite previsto en las disposiciones vigentes a la fecha de su presentación. De igual manera se procederá en las entidades con sistemas específicos de carrera.

Artículo 84. Normas de carrera en la Fiscalía General de la Nación. Mientras se reglamenta el régimen especial de la carrera en la Fiscalía General de la Nación, ésta se regirá por lo establecido en el Decreto 2699 de 1991.

TITULO XI

DE LAS AUTORIZACIONES

Artículo 85. Autorización. Autorízase a la Nación - Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Escuela Superior de Administración Pública y al Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes- para que, en concurrencia con personas jurídicas privadas, constituyan una sociedad de economía mixta, cuyo objeto será el de administrar las instalaciones del antiguo Club de Empleados Oficiales, canalizar inversiones y garantizar la sostenibilidad y funcionamiento de las mismas, en beneficio de la capacitación de los empleados del sector

público, su bienestar social, el desarrollo de alto rendimiento deportivo y la promoción general de la recreación y el deporte.

TITULO XII DE LA VIGENCIA

Artículo 86. Validez de la inscripción. Las inscripciones en el escalafón de la carrera administrativa que se efectuaron en vigencia de las disposiciones que la presente ley deroga o modifica, conservarán plena validez.

Artículo 87. Vigencia. Esta ley rige a partir de su publicación, deroga las Leyes 61 de 1987, 27 de 1992, el artículo 31 de la Ley 10 de 1990, y el Decreto-ley 1222 de 1993; modifica y deroga, en lo pertinente, los títulos IV y V del Decreto-ley 2400 de 1968, el Decreto-ley 694 de 1975, la Ley 10 de 1990, los Decretos-leyes 1034 de 1991, el Decreto 2169 de 1992, el artículo 53 de la Ley 105 de 1994 en lo referente a los regímenes de carrera, salarial y prestacional, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal, contempladas en la presente ley y las contenidas en los Decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que prestan sus servicios en las entidades a que se refiere el artículo 3º de la presente ley.

Parágrafo. El personal no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los demás aspectos de administración de personal, distintos a carrera administrativa, continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes para dicho personal al momento de la expedición de la presente ley.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 11 de junio de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro del Interior,

Alfonso López Caballero.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Pablo Ariel Olarte Casallas.

ANEXO 2 – CAPITULO 4

DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXIV. N. 43358. 10, AGOSTO, 1998. PAG.35

DECRETO NUMERO 1567 DE 1998

(agosto 5)

por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 66 de la Ley 443 de 1998,

DECRETA:

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO I

Disposiciones comunes

Artículo 1°. Campo de aplicación. El presente decreto-ley se aplica a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades regidas por la Ley 443 de 1998.

Parágrafo. En caso de vacíos respecto a la capacitación y a los estímulos en las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, o en las normas que regulan los sistemas específicos de carrera de que trata el artículo 4° de la Ley 443 de 1998, serán aplicadas las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley y demás normas que lo reglamenten y complementen.

TITULO I

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 2°. Sistema de capacitación. Créase el sistema nacional de capacitación, definido como el conjunto coherente de políticas, planes, disposiciones legales, organismos, escuelas de capacitación, dependencias y recursos organizados con el propósito común de generar en las entidades y en los empleados del Estado una mayor capacidad de aprendizaje y de acción en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración, actuando para ello de manera coordinada y con unidad de criterios.

Artículo 3°. Componentes del sistema. El sistema está integrado por los componentes que se relacionan a continuación:

a) Disposiciones legales. El conjunto de disposiciones legales relacionadas con la materia delimita las competencias y responsabilidades y constituye el marco jurídico que facilita la coordinación de acciones. La capacitación de los empleados se rige por las disposiciones del presente decreto-ley y por los decretos reglamentarios que expida el Gobierno Nacional, así como por los actos administrativos emanados de cada entidad, en concordancia con las leyes generales de educación y de educación superior, con las disposiciones reglamentarias de éstas, así como con las normas sobre organización y funcionamiento de la administración pública, sobre carrera administrativa y administración de personal;

b) Plan Nacional de Formación y Capacitación. El Gobierno Nacional, mediante el Plan Nacional de Formación y Capacitación, orientará la formulación de los planes institucionales que deben elaborar las entidades públicas. El Plan tiene por objeto formular la política en la materia, señalar las prioridades que deberán atender las entidades públicas y establecer los mecanismos de coordinación, de cooperación, de asesoría, de seguimiento y de control necesarios;

c) Planes institucionales. Con el propósito de organizar la capacitación internamente, cada entidad formulará con una periodicidad mínima de un año su plan institucional de capacitación. Este deberá tener concordancia con los parámetros impartidos por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Formación y Capacitación, con los principios establecidos en el presente decreto-ley y con la planeación institucional. Para ello las entidades podrán solicitar asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública y del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad ésta que podrá revisar los planes, hacerles las observaciones que considere pertinentes y ordenar los ajustes que juzgue necesarios, los cuales serán de forzosa aplicación. La Comisión de Personal participará en la elaboración del plan y vigilará su ejecución;

d) Recursos. Cada entidad contará para la capacitación con los recursos previstos en el presupuesto, así como con sus propios recursos físicos y humanos, los cuales debe administrar con eficiencia y transparencia, estableciendo mecanismos que permitan compartirlos con otros organismos para optimizar su impacto. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará la búsqueda de mecanismos de coordinación y de cooperación interinstitucional que hagan posible utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles para hacer capacitación en las entidades del Estado;

e) Organismos. Además de sus responsabilidades desde el punto de vista de su propia gestión interna, las siguientes entidades tienen atribuciones especiales en relación con el sistema de capacitación:

1. Departamento Administrativo de la Función Pública. Como organismo superior de la administración pública le corresponde establecer las políticas generales, formular y actualizar el Plan Nacional de Formación y Capacitación conjuntamente con la Escuela Superior de Administración Pública y coordinar su ejecución; expedir normas, brindar asesoría, diseñar y adaptar metodologías, llevar a cabo acciones de divulgación y seguimiento.

2. Escuela Superior de Administración Pública. Además de las funciones establecidas en sus estatutos, le corresponde participar en la elaboración, la actualización y el seguimiento del Plan, así como prestar asesoría a las entidades que lo soliciten para la ejecución de éste. Le corresponde igualmente diseñar el currículo básico de los programas de inducción y de reinducción, siguiendo las orientaciones que imparta el Departamento Administrativo de la Función Pública.

3. Entidades. Cada entidad tiene el deber de ejecutar internamente las políticas impartidas por el Gobierno Nacional, formular los planes internos y participar en programas conjuntos con otros organismos para optimizar el uso de los recursos.

4. Escuelas públicas de formación y capacitación. Se entiende por escuelas públicas de formación y capacitación aquellas dependencias de organismos públicos organizadas para impartir de manera permanente formación y capacitación a empleados del Estado y que, para tal efecto, llevan a cabo actividades docentes y académicas. Como componentes del sistema de capacitación deben propender por actuar integradamente para el mejor aprovechamiento de los recursos, diseñar conjuntamente soluciones de formación y capacitación, incentivar la investigación en temas propios de la función pública y desarrollar fortalezas pedagógicas.

Artículo 4°. Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los

procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.

Parágrafo. Educación formal. La educación definida como formal por las leyes que rigen la materia no se incluye dentro de los procesos aquí definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a programas de este tipo hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos.

Artículo 5°. Objetivos de la capacitación. Son objetivos de la capacitación:

- a) Contribuir al mejoramiento institucional fortaleciendo la capacidad de sus entidades y organismos;
- b) Promover el desarrollo integral del recurso humano y el afianzamiento de una ética del servicio público;
- c) Elevar el nivel de compromiso de los empleados con respecto a las políticas, los planes, los programas, los proyectos y los objetivos del Estado y de sus respectivas entidades;
- d) Fortalecer la capacidad, tanto individual como colectiva, de aportar conocimientos, habilidades y actitudes para el mejor desempeño laboral y para el logro de los objetivos institucionales;
- e) Facilitar la preparación permanente de los empleados con el fin de elevar sus niveles de satisfacción personal y laboral, así como de incrementar sus posibilidades de ascenso dentro de la carrera administrativa.

Artículo 6°. Principios rectores de la capacitación. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios:

- a) Complementariedad. La capacitación se concibe como un proceso complementario de la planeación, por lo cual debe consultarla y orientar sus propios objetivos en función de los propósitos institucionales;
- b) Integralidad. La capacitación debe contribuir al desarrollo del potencial de los empleados en su sentir, pensar y actuar, articulando el aprendizaje individual con el aprendizaje en equipo y con el aprendizaje organizacional;
- c) Objetividad. La formulación de políticas, de planes y programas de capacitación debe ser la respuesta a diagnósticos de necesidades de capacitación previamente realizados utilizando procedimientos e instrumentos técnicos propios de las ciencias sociales y administrativas;
- d) Participación. Todos los procesos que hacen parte de la gestión de la capacitación, tales como detección de necesidades, formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, deben contar con la participación activa de los empleados;
- e) Prevalencia del interés de la organización. Las políticas, los planes y los programas responderán fundamentalmente a las necesidades de la organización;
- f) Integración a la carrera administrativa. La capacitación recibida por los empleados debe ser valorada como antecedente en los procesos de selección, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia;
- g) Prelación de los empleados de carrera. Para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrán prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo;
- h) Economía. En todo caso se buscará el manejo óptimo de los recursos destinados a la capacitación, mediante acciones que pueden incluir el apoyo interinstitucional;

i) Énfasis en la práctica. La capacitación se impartirá privilegiando el uso de metodologías que hagan énfasis en la práctica, en el análisis de casos concretos y en la solución de problemas específicos de la entidad;

j) Continuidad. Especialmente en aquellos programas y actividades que por estar dirigidos a impactar en la formación ética y a producir cambios de actitudes, requieren acciones a largo plazo.

CAPITULO II

Inducción y reinducción

Artículo 7°. Programas de inducción y reinducción. Los planes institucionales de cada entidad deben incluir obligatoriamente programas de inducción y de reinducción, los cuales se definen como procesos de formación y capacitación dirigidos a facilitar y a fortalecer la integración del empleado a la cultura organizacional, a desarrollar en éste habilidades gerenciales y de servicio público y a suministrarle información necesaria para el mejor conocimiento de la función pública y de la entidad, estimulando el aprendizaje y el desarrollo individual y organizacional, en un contexto metodológico flexible, integral, práctico y participativo. Tendrán las siguientes características particulares:

a) Programa de inducción. Es un proceso dirigido a iniciar al empleado en su integración a la cultura organizacional durante los cuatro meses siguientes a su vinculación. El aprovechamiento del programa por el empleado vinculado en período de prueba deberá ser tenido en cuenta en la evaluación de dicho período. Sus objetivos con respecto al empleado son:

1. Iniciar su integración al sistema de valores deseado por la entidad, así como el fortalecimiento de su formación ética.

2. Familiarizarlo con el servicio público, con la organización y con las funciones generales del Estado.

3. Instruirlo acerca de la misión de la entidad y de las funciones de su dependencia, al igual que de sus responsabilidades individuales, sus deberes y derechos.

4. Informarlo acerca de las normas y las decisiones tendientes a prevenir y a reprimir la corrupción, así como sobre las inhabilidades e incompatibilidades relativas a los servidores públicos.

5. Crear identidad y sentido de pertenencia respecto de la entidad;

b) Programa de reinducción. Está dirigido a reorientar la integración del empleado a la cultura organizacional en virtud de los cambios producidos en cualquiera de los asuntos a los cuales se refieren sus objetivos, que más adelante se señalan. Los programas de reinducción se impartirán a todos los empleados por lo menos cada dos años, o antes, en el momento en que se produzcan dichos cambios, e incluirán obligatoriamente un proceso de actualización acerca de las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades y de las que regulan la moral administrativa. Sus objetivos específicos son los siguientes:

1. Enterar a los empleados acerca de reformas en la organización del Estado y de sus funciones.

2. Informar a los empleados sobre la reorientación de la misión institucional, lo mismo que sobre los cambios en las funciones de las dependencias y de su puesto de trabajo.

3. Ajustar el proceso de integración del empleado al sistema de valores deseado por la organización y afianzar su formación ética.

4. Fortalecer el sentido de pertenencia e identidad de los empleados con respecto a la entidad.

5. A través de procesos de actualización, poner en conocimiento de los empleados las normas y las decisiones para la prevención y supresión de la corrupción, así como informarlos de las modificaciones en materia de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

6. Informar a los empleados acerca de nuevas disposiciones en materia de administración de recursos humanos.

Artículo 8°. Currículo básico de los programas de inducción y de reinducción. La Escuela Superior de Administración Pública diseñará el contenido curricular de los programas de inducción y reinducción, de acuerdo con las políticas impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Parágrafo. Mientras la Escuela Superior de Administración Pública expide el currículo básico de los programas de inducción y de reinducción, las entidades diseñarán sus propios programas siguiendo las orientaciones generales contenidas en el presente decreto-ley y en todo caso deben estar dirigidos a lograr todos los objetivos aquí señalados.

CAPITULO III

Areas y modalidades de la capacitación

Artículo 9°. Areas. Para efectos de organizar la capacitación, tanto los diagnósticos de necesidades como los planes y programas correspondientes se organizarán teniendo en cuenta dos áreas funcionales:

- a) Misional o técnica. Integran esta área las dependencias cuyos productos o servicios constituyen la razón de ser de la entidad. Sus clientes o usuarios son externos a la entidad;
- b) De gestión. Esta área está constituida por las dependencias que tienen por objeto suministrar los bienes y los servicios que requiere internamente la entidad para su adecuado funcionamiento.

Artículo 10. Modalidades de capacitación. La capacitación podrá impartirse bajo modalidades que respondan a los objetivos, los principios y las obligaciones que se señalan en el presente decreto-ley. Para tal efecto podrán realizarse actividades dentro o fuera de la entidad.

CAPITULO IV

Régimen de obligaciones

Artículo 11. Obligaciones de las entidades. Es obligación de cada una de las entidades:

- a) Identificar las necesidades de capacitación, utilizando para ello instrumentos técnicos que detecten las deficiencias colectivas e individuales, en función del logro de los objetivos institucionales;
- b) Formular, con la participación de la Comisión de Personal, el plan institucional de capacitación, siguiendo los lineamientos generales impartidos por el Gobierno Nacional y guardando la debida coherencia con el proceso de planeación institucional;
- c) Establecer un reglamento interno en el cual se fijen los criterios y las condiciones para acceder a los programas de capacitación;
- d) Incluir en el presupuesto los recursos suficientes para los planes y programas de capacitación, de acuerdo con las normas aplicables en materia presupuestal;
- e) Programar las actividades de capacitación y facilitar a los empleados su asistencia a las mismas;
- f) Establecer previamente, para efectos de contratar actividades de capacitación, las condiciones que éstas deberán satisfacer en cuanto a costos, contenidos, metodologías, objetivos, duración y criterios de evaluación;
- g) Llevar un archivo de la oferta de servicios de capacitación tanto de organismos públicos como de entes privados, en el cual se indiquen la razón social, las áreas temáticas que cubren, las metodologías que emplean, así como observaciones evaluativas acerca de la calidad del servicio prestado a la entidad;

- h) Evaluar, con la participación de la Comisión de Personal, el impacto del plan de capacitación, adoptando y aplicando para ello instrumentos técnicos e involucrando a los empleados;
- i) Presentar los informes que soliciten el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública;
- j) Ejecutar sus planes y programas institucionales con el apoyo de sus recursos humanos o de otras entidades, de sus centros de capacitación o los del sector administrativo al cual pertenecen, de la Escuela Superior de Administración Pública o de establecimientos públicos o privados legalmente autorizados, o con personas naturales o jurídicas de reconocida idoneidad. La contratación se ceñirá a las normas vigentes sobre la materia;
- k) Diseñar los programas de inducción y de reintroducción a los cuales se refiere este decreto- ley e impartirlos a sus empleados, siguiendo las orientaciones curriculares que imparta la Escuela Superior de Administración Pública bajo la orientación del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 12. Obligaciones de los empleados con respecto a la capacitación. El empleado tiene las siguientes obligaciones en relación con la capacitación:

- a) Participar en la identificación de las necesidades de capacitación de su dependencia o equipo de trabajo;
- b) Participar en las actividades de capacitación para las cuales haya sido seleccionado y rendir los informes correspondientes a que haya lugar;
- c) Aplicar los conocimientos y las habilidades adquiridos para mejorar la prestación del servicio a cargo de la entidad;
- d) Servir de agente capacitador dentro o fuera de la entidad, cuando se requiera;
- e) Participar activamente en la evaluación de los planes y programas institucionales de capacitación, así como de las actividades de capacitación a las cuales asista;
- f) Asistir a los programas de inducción o reintroducción, según su caso, impartidos por la entidad.

TITULO II

SISTEMA DE ESTIMULOS PARA LOS EMPLEADOS DEL ESTADO

CAPITULO I

Disposiciones generales del sistema de estímulos

Artículo 13. Sistema de estímulos para los empleados del Estado. Establécese el sistema de estímulos, el cual estará conformado por el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales.

Artículo 14. Finalidades del sistema de estímulos. Son finalidades del sistema de estímulos las siguientes:

- a) Garantizar que la gestión institucional y los procesos de administración del talento humano se manejen integralmente en función del bienestar social y del desempeño eficiente y eficaz de los empleados;
- b) Proporcionar orientaciones y herramientas de gestión a las entidades públicas para que construyan una vida laboral que ayude al desempeño productivo y al desarrollo humano de los empleados;

c) Estructurar un programa flexible de incentivos para recompensar el desempeño efectivo de los empleados y de los grupos de trabajo de las entidades;

d) Facilitar la cooperación interinstitucional de las entidades públicas para la asignación de incentivos al desempeño excelente de los empleados.

Artículo 15. Fundamentos del sistema de estímulos. Son los principios axiológicos que sustentan y justifican el sistema:

a) Humanización del trabajo. Toda actividad laboral deberá brindar la oportunidad de que las personas crezcan en sus múltiples dimensiones cognitiva, afectiva, valorativa, ética, estética, social y técnica y desarrollen sus potencialidades creativas mejorando al mismo tiempo la gestión institucional y el desempeño personal;

b) Equidad y justicia. Este principio considera que sin desconocer la singularidad de cada persona, el sistema de estímulos deberá provocar actitudes de reconocimiento para todos en igualdad de oportunidades, de tal manera que la valoración de los mejores desempeños motive a los demás para que sigan mejorando;

c) Sinergia. Este principio se orienta a buscar que todo estímulo que se dé al empleado beneficie a la organización en su conjunto a través de la generación de valor agregado; más que considerar la motivación de unos pocos empleados en el corto plazo, debe procurar el bienestar del conjunto de empleados en relación con la organización y dentro de la continuidad del tiempo;

d) Objetividad y transparencia. Los procesos que conduzcan a la toma de decisiones para el manejo de programas de bienestar e incentivos deberán basarse en criterios y procedimientos objetivos, los cuales serán conocidos por todos los miembros de la entidad;

e) Coherencia. Este principio busca que las entidades desarrollen efectivamente las responsabilidades que les corresponden dentro del sistema de estímulos. Las entidades deberán cumplir con los compromisos adquiridos a través de sus programas de bienestar e incentivos;

f) Articulación. La motivación del empleado deberá procurarse integrando acciones, proyectos, programas y estrategias que contribuyan simultáneamente a la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales.

Artículo 16. Componentes del sistema de estímulos. El sistema de estímulos está integrado por los siguientes componentes:

a) Políticas públicas. Las orientaciones y los propósitos del sistema de estímulos estarán definidos por las políticas de administración pública, de organización y gestión administrativa, de gestión del talento humano y en especial por las políticas de bienestar social a través de las cuales se garantizará el manejo integral de los procesos organizacionales y de la gestión humana;

b) Planes. La organización de las acciones y de los recursos para el desarrollo institucional de las entidades y para el manejo y la promoción del talento humano en función de un desempeño efectivo, estará consignada en sus respectivas programaciones y en éstas se incluirán, en forma articulada, los planes, programas y proyectos de capacitación, bienestar e incentivos con el fin de garantizar su efectivo cumplimiento;

c) Disposiciones legales. Las leyes, los decretos y las disposiciones que regulan la organización y el funcionamiento de la administración pública y el sistema de administración de personal, en especial aquellas disposiciones que desarrollan el manejo del bienestar social y los programas de incentivos, constituirán el marco de actuación de las entidades en el diseño y la ejecución de programas de bienestar e incentivos para los empleados del Estado. Las normas sobre bienestar social e incentivos serán flexibles y adaptables y propenderán por la gestión autónoma y descentralizada de las entidades;

d) Entidades. El elemento dinamizador del sistema de estímulos será el conjunto de las entidades públicas. Estas actuarán según su competencia administrativa como:

a) Directoras del sistema;

b) Coordinadoras o proveedoras;

c) Ejecutoras;

e) Los programas de bienestar social e incentivos. El sistema de estímulos a los empleados del Estado expresará en programas de bienestar social e incentivos. Dichos programas serán diseñados por cada entidad armonizando las políticas generales y las necesidades particulares e institucionales.

Artículo 17. Competencias y responsabilidades. El sistema de estímulos a los empleados estará a cargo de las siguientes entidades, las cuales tendrán las responsabilidades que a continuación se describen:

a) El Departamento Administrativo de la Función Pública. Ejercerá la dirección del sistema; para ello formulará las políticas de administración pública, de desarrollo del talento humano y de bienestar social que orienten el sistema; asesorará sobre la materia y fomentará la coordinación interinstitucional para el diseño y la ejecución de los programas;

b) Entidades públicas de protección y servicios sociales. Facilitarán, mediante convenios, sus servicios y programas especiales para el desarrollo de programas de bienestar social e incentivos que diseñen las entidades públicas;

c) Entidades públicas del orden nacional y territorial. Actuarán con autonomía administrativa en el marco de las disposiciones vigentes para diseñar en su interior y poner en marcha en coordinación con otras entidades de los sectores administrativos nacionales y territoriales, sus respectivos programas de bienestar social e incentivos. Para el desarrollo de sus programas de bienestar e incentivos las entidades podrán realizar acuerdos o convenios interinstitucionales;

d) Comités institucionales e interinstitucionales de empleados del Estado. Participarán en el diseño y la ejecución de programas.

CAPITULO II

Programas de bienestar social e incentivos

Artículo 18. Programas de bienestar social e incentivos. A través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades, se pondrá en funcionamiento el sistema de estímulos para los empleados.

Artículo 19. Programas anuales. Las entidades públicas que se rigen por las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley están en la obligación de organizar anualmente, para sus empleados, programas de bienestar social e incentivos.

CAPITULO III

Programas de bienestar social

Artículo 20. Bienestar social. Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

Parágrafo. Tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias.

Artículo 21. Finalidad de los programas de bienestar social. Los programas de bienestar social que formulen las entidades deben contribuir al logro de los siguientes fines:

- a) Propiciar condiciones en el ambiente de trabajo que favorezcan el desarrollo de la creatividad, la identidad, la participación y la seguridad laboral de los empleados de la entidad, así como la eficacia, la eficiencia y la efectividad en su desempeño;
- b) Fomentar la aplicación de estrategias y procesos en el ámbito laboral que contribuyan al desarrollo del potencial personal de los empleados, a generar actitudes favorables frente al servicio público y al mejoramiento continuo de la organización para el ejercicio de su función social;
- c) Desarrollar valores organizacionales en función de una cultura de servicio público que privilegie la responsabilidad social y la ética administrativa, de tal forma que se genere el compromiso institucional y el sentido de pertenencia e identidad;
- d) Contribuir, a través de acciones participativas basadas en la promoción y la prevención, a la construcción de un mejor nivel educativo, recreativo, habitacional y de salud de los empleados y de su grupo familiar;
- e) Procurar la calidad y la respuesta real de los programas y los servicios sociales que prestan los organismos especializados de protección y previsión social a los empleados y a su grupo familiar, y propender por el acceso efectivo a ellos y por el cumplimiento de las normas y los procedimientos relativos a la seguridad social y a la salud ocupacional.

Artículo 22. Areas de intervención. Para promover una atención integral al empleado y propiciar su desempeño productivo, los programas de bienestar social que adelanten las entidades públicas deberán enmarcarse dentro del área de protección y servicios sociales y del área de calidad de vida laboral.

Artículo 23. Area de protección y servicios sociales. En esta área se deben estructurar programas mediante los cuales se atiendan las necesidades de protección, ocio, identidad y aprendizaje del empleado y su familia, para mejorar sus niveles de salud, vivienda, recreación, cultura y educación.

Los programas de esta área serán atendidos en forma solidaria y participativa por los organismos especializados de seguridad y previsión social o por personas naturales o jurídicas, así como por los empleados, con el apoyo y la coordinación de cada entidad.

Artículo 24. Area de calidad de vida laboral. El área de la calidad de vida laboral será atendida a través de programas que se ocupen de problemas y condiciones de la vida laboral de los empleados, de manera que permitan la satisfacción de sus necesidades para el desarrollo personal, profesional y organizacional.

Los programas de esta área deben recibir atención prioritaria por parte de las entidades y requieren, para su desarrollo, el apoyo y la activa participación de sus directivos.

Artículo 25. Proceso de gestión de los programas de bienestar. Para el diseño y la ejecución de los programas de bienestar social las entidades deberán seguir el proceso de gestión que se describe a continuación:

- a) Estudio de las necesidades de los empleados y de sus familias, con el fin de establecer prioridades y seleccionar alternativas, de acuerdo con los lineamientos señalados en las estrategias de desarrollo institucional y en las políticas del Gobierno Nacional;
- b) Diseño de programas y proyectos para atender las necesidades detectadas, que tengan amplia cobertura institucional y que incluyan recursos internos e interinstitucionales disponibles;
- c) Ejecución de programas en forma directa o mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o a través de los organismos encargados de la protección, la seguridad social y los servicios sociales, según sea la necesidad o la problemática a resolver;

d) Evaluación y seguimiento a los programas adelantados, para verificar la eficacia de los mismos y decidir sobre su modificación o continuidad.

Parágrafo. En el proceso de gestión debe promoverse la participación activa de los empleados en la identificación de necesidades, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los programas de bienestar social.

CAPITULO IV

Programas de incentivos

Artículo 26. Programas de incentivos. Los programas de incentivos, como componentes tangibles del sistema de estímulos, deberán orientarse a:

1. Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos.
2. Reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia.

Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de calidad de vida laboral. Y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos.

Artículo 27. Proyectos de calidad de vida laboral. Los programas de incentivos que se desarrollen mediante proyectos de calidad de vida laboral tendrán como beneficiarios a todos los empleados de la entidad. Estos proyectos serán diseñados a partir de diagnósticos específicos, utilizando para ello metodologías que las ciencias sociales y administrativas desarrollen.

Las entidades, de acuerdo con sus políticas de gestión, podrán adaptar a sus particulares requerimientos proyectos de calidad de vida laboral orientados a lograr el buen desempeño. Para ello contarán con la orientación y asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 28. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Como uno de los incentivos que deben concederse a los empleados de carrera, los nominadores deberán otorgarles la respectiva comisión para ejercer cargos de libre nombramiento y remoción o de período cuando hubieren sido nombrados para ejercerlos.

Artículo 29. Planes de incentivos. Los planes de incentivos para los empleados se orientarán a reconocer los desempeños individuales del mejor empleado de la entidad y de cada uno de los niveles jerárquicos que la conforman, así como de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.

Artículo 30. Tipos de planes. Para reconocer el desempeño en niveles de excelencia podrán organizarse planes de incentivos pecuniarios y planes de incentivos no pecuniarios.

Tendrán derecho a incentivos pecuniarios y no pecuniarios todos los empleados de carrera, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional; técnico, administrativo y operativo.

Artículo 31. Planes de incentivos pecuniarios. Los planes de incentivos pecuniarios estarán constituidos por reconocimientos económicos que se asignarán a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública. Dichos reconocimientos económicos serán hasta de cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en las entidades de los órdenes nacional y territorial de acuerdo con la disponibilidad de recursos y se distribuirán entre los equipos seleccionados.

El Gobierno Nacional reglamentará los criterios, los requisitos, la organización y los procedimientos para la selección y la premiación de los equipos de trabajo.

Artículo 32. Planes de incentivos no pecuniarios. Los planes de incentivos no pecuniarios estarán conformados por un conjunto de programas flexibles dirigidos a reconocer individuos o equipos de trabajo por su desempeño productivo en niveles de excelencia.

Parágrafo. Para los demás equipos no beneficiados con incentivos pecuniarios se podrán organizar incentivos no pecuniarios, los cuales se determinarán en el plan de incentivos institucionales, en un capítulo especial.

Artículo 33. Clasificación de los planes de incentivos no pecuniarios. Las entidades de las órdenes nacional y territorial podrán incluir dentro de sus planes específicos de incentivos no pecuniarios los siguientes: ascensos, traslados, encargos, comisiones, becas para educación formal, participación en proyectos especiales, publicación de trabajos en medios de circulación nacional e internacional, reconocimientos públicos a la labor meritoria, financiación de investigaciones, programas de turismo social, puntaje para adjudicación de vivienda y otros que establezca el Gobierno Nacional.

Cada entidad seleccionará y asignará los incentivos no pecuniarios para el mejor equipo de trabajo y para sus mejores empleados, de acuerdo con los criterios, los requisitos, la organización y los procedimientos que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. La prima técnica no hará parte de los planes de incentivos que se establezcan en desarrollo del presente decreto-ley.

Parágrafo 2°. Los traslados, los ascensos, los encargos y las comisiones se regirán por las disposiciones vigentes sobre la materia y por aquellas que las reglamenten, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 3°. Los incentivos no pecuniarios que no estén regulados por disposiciones especiales deberán ser concebidos, diseñados y organizados por cada entidad de acuerdo con sus recursos y mediante convenios que realicen con entidades públicas o privadas, en el marco de la ley y de sus competencias.

Artículo 34. Plan mínimo de incentivos. El jefe de cada entidad deberá adoptar y desarrollar internamente planes anuales de incentivos institucionales, de acuerdo con la ley y los reglamentos. Dicho plan contendrá por lo menos seis de los incentivos señalados en el artículo anterior.

Artículo 35. Forma del acto y recursos. Los actos administrativos mediante los cuales se concedan los incentivos deberán ser motivados y contra ellos no procederá ningún recurso.

Artículo 36. Consideraciones generales para la asignación de incentivos. Para asignar los incentivos, las entidades deberán observar las siguientes consideraciones:

- a) La selección y la asignación de incentivos se basarán en registros e instrumentos objetivos para medir el desempeño meritorio;
- b) En todo caso los criterios de selección considerarán la evaluación del desempeño y los resultados del trabajo del equipo como medidas objetivas de valoración;
- c) Cada empleado seleccionado tendrá derecho a escoger el reconocimiento de su preferencia dentro de los planes de incentivos diseñados por la entidad en la cual labora;
- d) Siempre debe hacerse efectivo el reconocimiento que se haya asignado por el desempeño en niveles de excelencia;
- e) Todo empleado con desempeño en niveles de excelencia debe tener reconocimiento por parte del superior inmediato. Dicho reconocimiento se efectuará por escrito y se anexará a la hoja de vida.

Artículo 37. Recursos. Las entidades públicas a las cuales se aplica este decreto-ley deberán apropiar anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social o incentivos que se adopten.

Los recursos presupuestales se ejecutarán de conformidad con los programas y proyectos diseñados.

Los programas de bienestar social que autoricen las disposiciones legales incluirán los elementos necesarios para llevarlos a cabo, con excepción de bebidas alcohólicas.

Artículo 38. Prohibiciones. Los incentivos pecuniarios y no pecuniarios, concedidos a los empleados en desarrollo de programas de bienestar social e incentivos, no pueden tener por objeto modificar los regímenes salarial y prestacional de los empleados.

CAPITULO V

Disposiciones varias

Artículo 39. Adecuación del presupuesto. Durante 1998 los recursos destinados a capacitación se ejecutarán de acuerdo con lo previsto por la ley de presupuesto para este año. Para las vigencias fiscales de 1999 y años siguientes, los recursos destinados a apoyar a los empleados en programas de educación formal harán parte del rubro destinado a bienestar social e incentivos.

Artículo 40. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación, modifica en lo pertinente el artículo 22 del Decreto-ley 2400 de 1968, deroga el decreto-ley 1221 de 1993, los artículos 11 a 16 del Decreto-ley 1661 de 1991, el Decreto-ley 3129 de 1968 y las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 5 de agosto de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Pablo Ariel Olarte Casallas.

5. POLITICA DE ADECUACIÓN DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL CENTRO DE ATENCION A SANTAFE DE BOGOTA

La siguiente propuesta de política para la adecuación de la oferta de formación profesional del Centro de Atención a Santafé de Bogotá, se deriva de la caracterización de las necesidades de formación en el área de influencia del Centro. En este sentido, el estudio realizó un acercamiento desde la perspectiva del mercado de trabajo de las localidades que conforman el área de influencia, es decir, analizó la oferta y la demanda de trabajo, y desde este enfoque se elabora la siguiente propuesta. En otras palabras, la propuesta de política se alimenta del diagnóstico obtenido a partir de un perfil socio-laboral y productivo- empresarial de siete localidades constitutivas del área de influencia del Centro de Atención a Santafé de Bogotá.

5.1 Justificación de la política

La participación del SENA en la conformación de un Sistema Regional de Innovación para Bogotá, es un reto derivado de la política nacional de ciencia y tecnología. Desde esta perspectiva, el SENA y sus Centros de Formación Profesional, deben participar activamente en la construcción de relaciones entre diferentes actores regionales y locales, en el marco de la relación Educación - Producción. Es decir, la presencia de instituciones educativas en espacios geográficos concretos es vital para la construcción de capital social y científico – tecnológico. Por lo tanto, el fortalecimiento del Centro de Atención a Santafé de Bogotá en un territorio de alta vulnerabilidad social, es importante por qué permite articular procesos productivos y del mercado de trabajo desde un nodo o referente institucional con legitimidad social.

En otras palabras, a los territorios en concreto hay que llenarlos de actores sociales relevantes para el desarrollo, entre ellos instituciones publicas educativas, que garanticen un nodo articulador entre la oferta y la demanda de trabajo, a través de la formación de capital humano valioso para la generación de valor. Así, la construcción de sistema para la innovación tecnológica y social en el suroccidente bogotano, requiere de presencia física de actores que creen economías de aglomeración y referentes claros para la articulación, hecho que no ha sido rebatido por la apuesta a una “virtualidad” en el nuevo paradigma tecnoeconómico. En concreto, las experiencias de los parques tecnológicos, de las incubadoras de empresas, de las regiones innovadoras de distritos industriales, y el reciente discurso de los clusters, apuestan por actores localizados en espacios geográficos concretos y a la articulación de estos a partir de la consolidación de una relación Educación-Producción.

La apuesta por el desarrollo local en Bogotá tiene un referente claro con la reciente experiencia de la Facultad Politécnica de la Universidad Distrital en Ciudad Bolívar (a pesar de sus críticos). Ella se ha convertido en un activo de la comunidad para encontrar cohesión social, ha desarrollado procesos de cualificación de vocaciones productivas centradas en el sector de la construcción, ha creado un espacio de aprendizaje y apropiación social del conocimiento, incluso reconociendo las debilidades de formación de capital humano desde la educación básica, y en este sentido ha hecho un esfuerzo por garantizar la permanencia de las personas en el sistema educativo. Este ejemplo, es un argumento adicional para mostrar las bondades de la proximidad física y geográfica de instituciones educativas a una población con deficiencias en la inserción a los mercados de trabajo, y a las posibilidades de vínculo y acercamiento de las empresas al desarrollo local.

Así como para las personas es vital un espacio físico para su calificación y acumulación de capital humano, para las empresas, es igualmente importante contar con servicios técnico productivos para la promoción del desarrollo empresarial. Nuevamente, el Centro de Atención a Santafé de Bogotá se convierte en un espacio idóneo para ambas funciones, siempre y cuando entienda que es parte de un Sistema Regional (Local) de Innovación y actúe en consecuencia.

En suma, la propuesta de adecuación de la oferta educativa del Centro de Atención a Santafé de Bogotá, reconoce la importancia de pensar el desarrollo desde lo local, y para esto un camino reconocido por la teoría y la práctica es la construcción de sistemas para la innovación. En este sentido, un espacio innovador debe propender por desarrollar una cultura de la cooperación, de la asociación, del aprendizaje y de la productividad, además de, requerir experiencia y habilidad institucional, consensos publico-privados, mecanismos de interface, valoración social del uso de la ciencia y la tecnología, y un sistema de entrenamiento y educación relacionados con el sistema productivo, tal que se densifiquen las relaciones educación-producción²¹.

Este enfoque o marco de referencia para la formulación de una política de adecuación de la formación profesional, sugiere elaborar una propuesta de adecuación que tenga como eje la formación para el trabajo, pero que transite hacia una formación complementaria al fomento del desarrollo empresarial. En otras palabras, la necesidad de intensificar los procesos de innovación tecnológica para garantizar competitividad no espúrea o de corto plazo en las empresas, requiere de una oferta de formación profesional para el trabajo y el aprendizaje, orientada y complementada con servicios a las empresas para consolidar las capacidades productivas de ellas, y una formación profesional para la toma de decisiones.

5.2 . El diagnostico como referente de la política

La elaboración de los perfiles socio-laboral y productivo-empresarial de las siete localidades del área de influencia del Centro, derivó en los siguientes hechos relevantes, presentados esquemáticamente, para efectos de la política:

En el perfil socio-laboral

- En conjunto la población de las 7 localidades del área de influencia del Centro son el 60% del total de la población de Bogotá (tres millones setecientos mil personas).
- La población de Bogotá y de las localidades analizadas es mayoría de condición femenina, joven y con bajo capital humano, aunque con indicios de una tendencia a la mayor calificación para el mercado de trabajo.
- Casi un 30% de los habitantes de la zona analizada son menores de 15 años, y otro 10% esta entre 15 y 19 años.
- La gran mayoría de la población solo tiene formación básica, y un preocupante 26.8% en promedio alcanza solo el nivel de primaria.
- Es dramático el deterioro de la calidad de vida de la población al observar los indicadores de pobreza e indigencia; un preocupante 47% en promedio de la población es pobre.

²¹ Malaver y Perdomo (1998).

- Solo un 53% en promedio de los ocupados tienen afiliación al sistema de seguridad social.
- La crisis en el aparato productivo es profunda, las empresas han reducido sus niveles de empleo, los cuenta propia (trabajadores independientes) han surgido como alternativa, los sectores intensos en trabajo no calificado no han reaccionado, y la histéresis en el mercado de trabajo se alimenta además de una lenta modernización y transito a la nueva economía.
- Del total de la fuerza de trabajo en las localidades analizadas, el 81.4% en promedio son personas con algún tipo de ocupación o trabajo, y el 18.6% están desempleadas.
- La diferencia en la tasa de desempleo entre mujeres y hombres es amplia y diciente, un 21.3% respecto al 16.3% de los varones.
- Las poblaciones jóvenes son las mas afectadas por las tasas de desempleo, una escandalosa tasa del 43.6% en promedio afecta a los jóvenes entre 15 y 19 años.
- Las menores tasas de desempleo se encuentran tanto en las personas con educación superior, como en las personas con solo educación básica primaria, expresando así una paradoja en el mercado de trabajo local.
- Las poblaciones pobres en capital humano, las mujeres, los jóvenes, y las poblaciones con educación básica secundaria, son las más vulnerables en el mercado de trabajo local.
- El sector servicios es el mayor generador de empleo. Un 31.3% de los ocupados participan activamente en actividades llamadas terciarias.
- El segundo sector generador de empleo es el comercio (25.5%).
- El comercio es el claro complemento a la industria de transformación que genera el 18.1% del empleo.
- El 10.9% de los ocupados los genera el sistema financiero, y servicios a las empresas como los de ingeniería, propaganda y publicidad, contabilidad y servicios tributarios, auditorias y teneduría de libros, servicios legales, y de alquiler de maquinaria, equipos y bodegas.
- El 34% de la mano de obra no responde a relaciones modernas de trabajo (no tienen contrato laboral), y por el contrario están sujetos a relaciones informales o temporales.
- Existe una discriminación en el mercado de trabajo contra las mujeres. Mujeres en igualdad de condiciones y capacidades que los hombres reciben menores ingresos promedio (1.9 sml contra 2.6 sml de los varones).
- La educación es un importante determinante de las remuneraciones. Las personas con educación superior ganan 3.8 veces mas que las personas con educación primaria.

En el perfil productivo-empresarial

- De las 15.514 empresas registradas en el Registro Mercantil en las 7 localidades analizadas de Bogotá, en Usaquén, Engativa y Suba, se localiza el 75% de las empresas (25% aprox. en cada una)

- El 77% de las empresas realizan actividades productivas del sector terciario (servicios), 20% del sector secundario (industria y construcción), y 3% del primario (agropecuario y minas).
- Por sub-sectores económicos, el mayor número de empresas se encuentra en el comercio (al por mayor y al por menor) con el 45%, la industria el 16%, las actividades inmobiliarias el 11%, restaurantes y hoteles el 6%, y servicios personales y sociales con el 6%, para un agregado en estas actividades del 79% de las empresas.
- La distribución del empleo para las 7 localidades se concentra en cinco de ellas: Usaquén, Engativa, Kennedy, Fontibón, y Suba, con el 85%.
- El 80% del empleo identificado en la muestra se distribuye así: industria el 38.3%; Comunicaciones y mensajería el 11.3%; Comercio al menor el 10.6%; Servicios a las empresas el 8.3%; y otras actividades el 11.2%.
- Las empresas de las 7 localidades según tamaño se distribuyen así: Micros 1-5 empleados (45.8%); Pequeñas 6-20 empleados (23.9%); Medianas 21-100 empleados (10.6%); y Grande >100 empleados (19.7%).
- La gran mayoría de empresas de las 7 localidades analizadas son jóvenes, un 45% tienen menos de 10 años de fundadas. Pero estas empresas jóvenes son principalmente microempresas y pequeñas empresas.
- La forma jurídica de las empresas, confirma nuevamente la estructura joven y microempresarial del aparato productivo de las 7 localidades. En efecto, el 44.3% de las empresas son del tipo Persona Natural, y por tamaño de las empresas este hecho es más evidente, cuando el 78% de las micros son Personas Naturales, el 56% de las pequeñas y el 54% de las medianas son Limitadas, y el 81% de las grandes son Anónimas.
- El 64% del total de empresas venden menos de 50 millones al mes.
- El 67% de los empleados tiene un contrato escrito a término fijo o indefinido. Esto significa que un 33% de la mano de obra tiene relaciones de informalidad o próximas a ellas.
- La estadística revela que los empleados con mayor inestabilidad en el puesto de trabajo son los operarios, y los de mayor estabilidad son los directivos.
- En la gestión de la mano de obra el énfasis en la capacitación, la remuneración asociada al desempeño, y los procesos de selección, muestran que las empresas están hoy día más motivadas a la calificación de su recurso humano en función de logros mayores de competitividad.
- La subcontratación ha penetrado las estructuras de generación de valor de las empresas. En efecto alrededor del 50% de las empresas analizadas han subcontratado algún proceso administrativo, en particular, los servicios de contabilidad, tributarios, en sistemas, y legales.
- En promedio las empresas de las localidades analizadas no tienen políticas de capacitación, en un 57%. Sin embargo, este alto porcentaje está siendo jalado hacia arriba por la debilidad en la concepción de política de capacitación de las microempresas, las cuales en un 86% no tienen programas de capacitación para sus empleados.
- Dentro de las empresas que promueven la capacitación, se otorgan incentivos de varios tipos en donde los principales son: posibilidad de ascenso en la empresa;

financiación de la capacitación; flexibilidad de horarios; y mayores salarios. La micros y pequeñas empresas que incentivan la capacitación, brindan mayores salarios y flexibilidad de horario; las medianas privilegian los ascensos, y las grandes la financiación.

- El 77% de las empresas destinan alrededor del 5% de sus gastos totales a programas de capacitación. Esto a pesar que un alto porcentaje de empresas no tiene política al respecto.
- En el conjunto de empresas que realizan planeación de la capacitación, el 19% de ellas tienen programas de dos años o más, el 14% hace una capacitación de tipo reactivo en función de las necesidades y problemas de coyuntura, y solo un 3.8% toman como referente lo que hace su competencia.
- De las empresas que brindan formación y capacitación a sus empleados, el 53% le da formación profesional a sus directivos (sin grandes diferencias por tamaño), 36% a sus empleados administrativos, y el 11% a sus operarios. Alternativamente, las empresas capacitan, en habilidades técnicas y tecnológicas, al 21% de los directivos, 40% a los administrativos, y 39% a los operarios. Y entrenan en destrezas, al 76% de los operarios y al 24% de los administrativos. Es decir, las empresas privilegian la formación de directivos, la capacitación de administrativos y el entrenamiento de los operarios.
- Del conjunto de empresas que enfrentan dificultades para desarrollar programas de capacitación, el 74% considera los altos costos como la principal traba de los programas, el 18.5% tiene dificultad de retener al personal calificado por ellos, y el 7.4% tiene dificultades de identificación de necesidades de capacitación.
- Dentro del 40% de empresas que dicen querer cambiar la gestión de su mano de obra, las empresas esperan desarrollar habilidades técnicas y tecnológicas en sus empleados (12%), realizar programas de desarrollo personal (11%), cambios en el sistema de incentivos (5.7%), desarrollo gerencial (4.5%) y delegación de responsabilidades (4.2%).
- Las empresas analizadas han definido su demanda de trabajo de la siguiente manera: trabajadores calificados (25%); vendedores (15.3%); técnicos y tecnólogos (13.5%); trabajadores no calificados (12.3%); Profesionales (11.3%); y auxiliares y asistentes advtos (7.8%).
- Por tamaño de empresa, las micros demandan prioritariamente obreros calificados, al igual que las pequeñas y medianas. Mientras las grandes empresas demandan todo tipo de personal, pero con énfasis en obreros calificados, técnicos y tecnólogos.
- La gama de ocupaciones demandadas para trabajadores calificados es amplia, pero las más frecuentes son: técnicos de producción, técnicos en alimentos, técnicos en confección, técnicos hornamentadores, técnicos de mantenimiento, ebanistas, técnicos farmacéuticos, y electricistas.
- En cuanto a la demanda por vendedores se solicitan para diferentes áreas de negocio (alimentos, farmacia, ferretería, etc.), y tanto de mostrador como asesores comerciales.
- Las ocupaciones mas frecuentemente demandadas para técnicos y tecnólogos, son los técnicos administrativos, los técnicos en ingeniería, en metalmecánica, electricistas y electrónicos, farmacéuticos y de artes gráficas.

- Los empresarios en su gran mayoría no consideran que existan problemas para encontrar trabajadores calificados (el 78%), resultado contraevidente con respecto a sus reiteradas solicitudes y quejas respecto a los bajos niveles de calificación de la mano de obra nacional.
- Dentro de las ocupaciones que se consideran con déficit en capacitación se tienen los asesores técnicos y comerciales, los técnicos de alimentos, confeccionistas, ebanistas, mecánicos, y también consideran a los ingenieros. Para el 22% de las empresas si existen brechas entre oferta y demanda de trabajo.
- El 61% de las empresas son indiferentes al sexo al momento de elegir personal de la firma. Sin embargo, un 27% prefiere hombres y un 12% mujeres.
- Las empresas en una gran mayoría no discrimina personal según su localidad de origen al momento de contratar. Sin embargo, el 16% de los empresarios considera que personal de localidades como Ciudad Bolívar es problemático. Ahora bien, mas que localidades, un porcentaje de empresas considera la distancia al trabajo como un problema para el desempeño.
- A la pregunta sobre actividades de capacitación para el próximo año, un alto porcentaje de empresas (25%) no van a realizar ninguna actividad. Esto confirma lo antes dicho, respecto a que un segmento de empresas no tiene política de capacitación.
- Dentro de las empresas que si van a realizar actividades de capacitación sobresalen: el área de producción (16.2%), en mercadeo y comercialización (15%), en sistemas y computación (13.6%), en recursos y relaciones humanas (11%), y en contabilidad y finanzas (9.8%).
- Dentro de las actividades de capacitación en producción se demanda en procesos y programas de calidad, administración de la producción, mantenimiento, y desarrollo del personal en valores y atención al cliente.
- Por tamaño de empresa, las micros desean capacitar en producción, mercadeo y comercialización; las pequeñas en producción y sistemas; las medianas en producción y relaciones industriales; y las grandes en sistemas y relaciones industriales.
- Respecto al lugar de formación las empresas prefieren capacitar en la misma empresa (48%), o en institutos técnicos públicos (23%).
- A pesar que los empresarios preferirían una capacitación en la empresa, esta sigue deseándose bajo el formato de clases presenciales (53%), y empieza a vislumbrarse una tendencia a lo mixto (presencial mas formatos a distancia-internet-video)-22%-.
- La identificación de necesidades de capacitación se revelan en el mismo puesto de trabajo (30%), por los supervisores (20%), o por solicitud expresa de los empleados (19%). Interesante constatar que el aseguramiento de calidad y las exigencias de nuevos equipos surgen como nuevas formas de identificación de necesidades.
- Dentro de la perspectiva de formación por competencias, los empresarios desearían mejores capacidades de sus empleados para trabajar en equipo (26.5%), capacidad para la toma de decisiones con base en pensamiento crítico y analítico (16.8%), y capacidades de gestión de recursos (tiempo, dinero,

personas, información). Empezando a revelar importancia están la formación de capacidades de dominio tecnológico (gestión tecnológica) y de gestión de la información, incluyendo soportes informáticos. Por tamaño de empresa todas priorizan la capacidad de trabajo en equipo.

- Las necesidades de formación se diferencian por el tipo de personal: operativo, administrativo y directivo. En cuanto al personal operativo, considerando a los auxiliares de producción y administración, a los vendedores y personal de mantenimiento, entre otros, los empresarios necesitan que los operarios se capaciten en técnicas de calidad, operación de maquinaria y equipo, ventas y comercialización, y mantenimiento de equipos. Otras necesidades de formación para operarios menos frecuentes son: liderazgo y motivación, relaciones laborales y sistematización de procesos.
- En cuanto las necesidades de formación para empleados administrativos, entre los cuales están los administradores, contadores, vendedores, y asistentes, entre otros, se demanda una capacitación en atención al cliente, sistematización de procesos y específica al área administrativa desempeñada.
- Y las necesidades de formación definidas por las empresas para el personal directivo, gerentes y jefes de áreas, se centran en técnicas de comercialización y producción, aseguramiento de la calidad, y dirección estratégica de negocios.
- La duración de los cursos es otra variable calificada por los empresarios. Estos prefieren cursos cortos de actualización (43%), y cursos variables según las necesidades de la empresa (flexibilidad).
- La forma de capacitación que prefieren las empresas es en grupo por áreas especializadas (35%), en forma individual (25%), y en grupos conformados por diferentes áreas de la firma. Excepto las micros que prefieren la capacitación individual, el resto de empresas le juega a una capacitación en grupo por áreas especializadas de la empresa.
- La realización de convenios o acuerdos de capacitación es mas frecuente y propensa en las medianas y grandes empresas. Ellas recurren entre otras instituciones al SENA, pero están abiertas a propuestas del gremio, de universidades, de cajas de compensación, etc.
- Y finalmente, respecto a la participación en programas de formación bajo el modelo de competencias laborales, nuevamente las medianas y grandes empresas son las que le apuestan a este enfoque de capacitación.
- A la pregunta acerca del conocimiento que tienen las empresas respecto a los programas de formación ofrecidos por el SENA, un alto porcentaje de empresas (38%) dice no conocerlos. Este resultado, esta determinado por las micro y pequeñas empresas que en porcentajes superiores al 40% no conocen los programas del SENA. Ahora bien, aunque mucho mas bajo, el 19% de las grandes empresas dicen no conocer los programas, lo cual sumado al primer hecho, es un indicador preocupante de la imagen que tiene el sector productivo de los programas del SENA. Por otro, lado los empresarios consideran como pertinente la formación del SENA en un 71%, y esta percepción es general para todo tipo de empresa.
- Dentro de los programas que dicen conocer los empresarios se tienen: programas de formación administrativa, contable y financiera; hotelería, alimentos y

bebidas; metalmecánica; auxiliar de farmacia; calzado; mercadeo; comercio exterior; electricidad; electrónica; artes gráficas; secretariado y sistemas; y algunos mencionaron un conocimiento general de los programas.

- Un 72% de las empresas no tienen actualmente trabajadores capacitándose en el SENA. De estas empresas son las micros, pequeñas y medianas empresas las que dicen no utilizar los servicios de capacitación, mientras las grandes empresas en un 73% si tienen algún trabajador actualmente capacitándose en el SENA.
- De los centros con mayores menciones de los empresarios respecto a donde tiene sus empleados capacitándose, se tienen el de la Av 30 con 1ro de mayo, el Hotel de la 30 con 19, Chapinero, y el Centro de Gestión.
- El 94% de las empresas dicen no conocer el Centro de Atención a Santafé de Bogotá del SENA.
- Cuando a los empresarios se les pregunta por el conocimiento y calificación de los diferentes servicios que ofrece el SENA, mas del 40% se abstiene de opinar o calificar los servicios, seguramente motivado por el desconocimiento que dice tener de ellos.
- Imagen de los servicios de formación profesional: Un 42% de los empresarios los considera de buena calidad, mientras un 18% de calidad media y muy pocos de baja.
- Imagen de los servicios de desarrollo empresarial: Un 29% de los empresarios los considera de buena calidad, mientras un 19% de calidad media y muy pocos de baja.
- Imagen de los servicios tecnológicos: Un 43% de los empresarios los considera de buena calidad y un 13% de calidad media.
- Imagen de los servicios de información para el empleo: El 22% de los empresarios los considera de buena calidad, 15% de calidad media y un 6% malos servicios.

5.3 Criterios guía para la política de adecuación de la oferta de formación profesional

La formulación de la política de adecuación de la oferta educativa del Centro de Atención a Santafé de Bogotá, parte del reconocimiento de los siguientes criterios:

Calidad: Todo proceso de formación y capacitación de personas para el trabajo debe garantizar un estándar de calidad, en función de los requerimientos por habilidades, destrezas y competencias para el desempeño de diferentes ocupaciones.

Pertinencia: La oferta de formación profesional debe atender las demandas sociales y laborales de los diferentes actores, teniendo en cuenta las estructuras social y productiva de las localidades y sus entornos cercanos.

Accesibilidad: La oferta de formación profesional debe acompañarse de mecanismos apropiados para atraer a las personas con mayores aptitudes para el trabajo, y para potenciar el nivel educativo básico de los menos aptos.

Flexibilidad: La oferta de formación profesional debe adaptarse en tiempo, espacios, y pedagogía educativa a las demandas del sector productivo local.

Anticipación del cambio: La oferta de formación profesional debe anticipar los posibles cambios técnicos y tecnológicos que afecten los procesos de producción y a través de estos los requerimientos para el trabajo de las personas, para adecuar los programas y sus énfasis.

5.4 Ambitos de acción o componentes de la política

La política de adecuación de la oferta de formación profesional debe plantearse en tres grandes campos de acción: la demanda por formación profesional, la oferta y la articulación de ellas.

Estos componentes responden a una lógica de construcción de sistema local (regional) de innovación, en donde la articulación y densificación de las relaciones entre actores, se da en función de la identificación y caracterización de las demandas por formación profesional, y de las ofertas expresadas en programas de formación para el trabajo y el desarrollo empresarial.

Cada uno de estos ámbitos de acción derivan en la formulación de objetivos y programas (estrategias) constitutivas de la política.

5.5 Objetivos de política

1. Determinar y monitorear los requerimientos por formación profesional y desarrollo empresarial del entorno productivo local.
2. Promocionar la oferta de formación profesional y de desarrollo empresarial.
3. Construir relaciones sociales y productivas como aporte a la conformación de un sistema local de innovación.

5.6 Programas

Para el desarrollo de los objetivos planteados se considera importante el desarrollo de los siguientes programas:

A. Para el fortalecimiento del ámbito de demanda

1. Monitoreo de la demanda de formación profesional

El Centro de Atención a Santafé de Bogotá debe monitorear la demanda de formación profesional, gerencial y de servicios a las empresas, a través de dos procedimientos básicos:

- a) Una metodología de seguimiento a la demanda surgida del estudio de caracterización de las necesidades de formación en siete localidades de Bogotá, y elaborado por el Centro de Investigaciones para el desarrollo de la Universidad Nacional. Esta metodología trabajará con sub-muestras de la muestra general del estudio, para hacer seguimiento a las necesidades de los sectores productivos.
- b) Elaborar unos indicadores básicos de demanda por formación profesional a partir de las estadísticas generadas en el CIE local (Kennedy) y en el Sistema Regional de Centros de Intermediación Laboral. En este sentido, se deben precisar frecuencias de ocupaciones demandas por los empresarios y de

oferta de mano de obra calificada, tal que se determinen déficits y excesos de oficios y/o trabajos.

2. Evaluación de las necesidades de formación profesional de instituciones publicas locales

La oferta de formación profesional del Centro puede atender muchos de los requerimientos de instituciones publicas, como son las Alcaldías Locales y las oficinas descentralizadas de los entes de control Distrital como Contraloría, Personería, y Veeduría. En este sentido se debe aprovechar la experiencia positiva que ha tenido el sector publico distrital con practicas universitarias, y desde esta perspectiva tratar de replicar programas o construir acuerdos para la promoción de contratos de aprendizaje en áreas de formación técnica profesional. Lo importante es encontrar una diferenciación de la oferta del SENA respecto a la que brinda la universidad actualmente a las instancias publicas.

Este programa seguramente tendrá efectos en la oferta de formación profesional. En particular, se deberá evaluar la conveniencia de introducir requerimientos específicos de la administración publicas en la formación de los técnicos profesionales del SENA (Centro), u optar por la implementación de una nueva oferta de programas.

B. Para el fortalecimiento del ámbito de la Oferta

1. Promoción de los programas de formación profesional y de los servicios de desarrollo empresarial.

El estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, evaluó la percepción que los empresarios de siete localidades de Bogotá, tienen respecto del SENA y en específico del Centro de Atención a Santafé de Bogotá. Los resultados son concluyentes, en el sentido que la percepción general sobre la formación profesional impartida en el SENA es considerada de buena calidad, pero no se conocen sus programas en específico, ni los servicios a las empresas que se ofrecen. Por lo tanto, es necesario desarrollar una estrategia de promoción de los servicios y de los programas de formación profesional e incluso de formación vocacional, particulares al Centro de Atención.

Para esto se deben desarrollar acciones que van desde la utilización de la pagina WEB del SENA, hasta la promoción directa con las empresas. En este sentido, se propone que se avance en una estrategia de promoción institucional, independiente que sea necesario plantearse un estudio de posicionamiento de los productos del SENA, y/o de la evaluación de los niveles de satisfacción de las empresas con respecto a los servicios prestados por la institución o el Centro de Atención.

La promoción de los servicios y de la formación profesional (vocacional) impartida en el Centro, debe acompañarse de una promoción de la formación en valores que imparte el Centro (SENA) a sus estudiantes. La razón se deriva del estudio del CID de la Unal, en donde el empresario evidenció la necesidad de construir confianza (capital social) además de la simple relación laboral.

2. Formación profesional en ocupaciones transversales a los sectores productivos

El estudio del CID de la Universidad Nacional encontró que las demandas por formación profesional se ubicaban mayoritariamente en las denominadas ocupaciones

transversales administrativas o industriales. En este sentido, el Centro de Atención a Santafé de Bogotá, debe especializarse en la oferta de formación profesional para el sector productivo en genérico, y no en oficios para sectores particulares. En este punto, el Centro debe apostar a la formación tanto de niveles auxiliares como técnicos. Así, se debe evaluar la posibilidad de ofrecer prioritariamente programas en:

- Técnico o auxiliar contable
- Técnico o auxiliar en administración de inventarios
- Técnico o auxiliar en ingeniería de procesos
- Técnico o auxiliar en administración de la calidad
- Técnico o auxiliar en comercio exterior
- Técnico o auxiliar en banca y finanzas (este es un sector transversal)
- Técnico o auxiliar en mercadeo y ventas
- Técnico o auxiliar tributario y fiscal
- Técnico o auxiliar en administración del recurso humano
- Técnico o auxiliar en administración de inmuebles (otro sector transversal)
- Técnico electricista o electrónico
- Técnico en mantenimiento de equipos industriales
- Técnico en informática y telecomunicaciones
- Otros por definir en función de la demanda por competencias específicas.

Esta estrategia apunta al logro de la flexibilidad en el mercado de trabajo del personal calificado en el Centro. Es decir, la persona se capacita para la actividad productiva y no para un sector en particular.

Dentro de este programa se puede mantener la oferta en calificación de oficios como lo son: el procesamiento de datos contables, la digitación, la secretaria general, y la recepción.

i. Consultorio empresarial

La estructura del aparato productivo de las localidades con influencia del Centro de Atención a Santafé de Bogotá, muestra la necesidad de que el SENA cope un espacio demandado por las micros y pequeñas empresas, como lo es un Consultorio Empresarial. En efecto, la idea es ofrecer un consultorio equivalente al de los Consultorios Jurídicos de las Universidades, tal que las demandas de los empresarios en temas centrados en la administración cotidiana del negocio como por ejemplo, liquidación y pago de impuestos, cobro de cartera, formalización de contratos, enganche y liquidación de personal, usos de marcas, licencias de funcionamiento, derechos de autor y propiedad intelectual, tramites de comercio exterior, tramites de crédito para inversión, etc., puedan ser solucionadas en un solo lugar con vocación de servicios a las empresas. Una ventaja adicional de este programa, es que los estudiantes pueden lograr niveles mínimos de experiencia a la par de completar su ciclo de formación profesional.

ii. Articulación con los programas regionales del SENA de servicios a las empresas

El SENA ha venido cualificando su oferta de servicios a las empresas además, de su fortaleza en la formación profesional. En este sentido, el Centro de Atención a Santafé de Bogotá debe aprovechar las capacidades de los diferentes Centros y Programas regionales (nacionales) para consolidarse como un nodo del sistema local (regional) de innovación. Es decir, el Centro debe ampliar su oferta de servicios al aparato productivo local, en especial para acercarse a las demandas menos calificadas de las micro, pequeñas empresas y poblaciones vulnerables. Por lo tanto, debe apostar a promocionar programas locales de desarrollo empresarial, para ser desarrollados en el mismo Centro o en otros programas y/o Centros. En especial:

- Incubadora de empresas de base técnica
- Formación gerencial, y
- Formación continuada

C. Para el fortalecimiento de la articulación oferta – demanda

1. Alianzas (acuerdos) con el nivel de educación básica

El Centro a confirmado y detectado una baja capacidad y calidad del recurso humano que solicita cupos para su formación. En este sentido, se deben establecer convenios o acuerdos con entidades de formación básica de reconocimiento y prestigio local, para diseñar y poner en practica cursos de nivelación académica, que no desgasten al Centro en la búsqueda de soluciones internas para los estudiantes que acceden, o para ampliar las posibilidades de acceso y cobertura de la oferta en formación profesional o vocacional.

2. Alianzas (acuerdos) con las medianas y grandes empresas

La conformación de un sistema local (regional) de innovación, requiere de la consolidación de relaciones de tipo productivo con el mundo empresarial. Esta relación debe ser beneficiosa en doble vía, para que empiece a operar el mecanismo de articulación Educación – Producción. En este sentido, la oferta de formación profesional del Centro de Atención debe complementarse con la oferta de formación continuada (en las empresas como lo solicitaron los empresarios en la encuesta del estudio del CID), con la formación gerencial, con la formación de emprendedores de empresa y con la formación en valores.

Esta búsqueda de alianzas con el sector productivo mas desarrollado, debe buscar fortalecer el mecanismo de los contratos de aprendizaje, y la canalización hacia el Centro de los recursos que destinan las empresas a sus programas de capacitación anualmente.

3. Alianzas (acuerdos) con gremios y Centros de Desarrollo Tecnológico

Es marcada la tendencia de los Gremios y los Centros de Desarrollo Tecnológico hacia el logro de mayores nichos en el campo de la capacitación para recursos humanos de las empresas. Por lo tanto, el Centro de Atención a Santafé de Bogotá debe anticipar el cambio que se ve venir, y la percepción de los directores de gremios y CDTs respecto al tema de la capacitación, para que la oferta de formación profesional, continuada, gerencial y en valores del SENA a través del Centro, sea adecuada a las necesidades sectoriales.

4. Alianzas (acuerdos) con Fundaciones u ONGs

El sector de la micro y pequeña empresa ha utilizado la figura de las Fundaciones u ONGs para empezar a articular procesos de desarrollo empresarial y alianzas cooperativas para el desarrollo de proyectos. En este sentido, el Centro de Atención a Santafé de Bogotá deberá establecer acuerdos o alianzas con las instituciones de desarrollo social orientadas al desarrollo de las pequeñas unidades productivas, tal que la oferta de formación profesional se pueda fortalecer a partir de una oferta inicial de formación continuada, gerencial y en valores.

5.7 Recomendaciones

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, recomienda:

- i. Discutir la presente propuesta de adecuación de la oferta de formación profesional con el Comité Técnico del Centro y con las instancias de decisión Regional del SENA.
- ii. Dentro de la dinámica de adecuación de la oferta de formación profesional, reconocer que el norte de esta es la participación activa del Centro en la conformación de un Sistema Local de Innovación. Es decir, que la oferta educativa debe transitar a una oferta de servicios a las empresas (consultorio, incubadora, CIE), tal que al Centro se le reconozca como un nodo articulador del Sistema.
- iii. Desarrollar lo mas pronto posible una estrategia de promoción institucional del Centro en su área de influencia, independiente de un estudio adicional de posicionamiento de imagen y servicios.
- iv. Orientar la oferta de formación profesional y vocacional hacia las llamadas ocupaciones transversales a los sectores productivos y/o empresariales.
- v. Densificar las relaciones con otros actores promotores del desarrollo empresarial y social como lo son los colegios, los gremios, los CDTs, las fundaciones y ONGs.
- vi. Monitorear la demanda por formación profesional y servicios a las empresas.
- vii. Diseñar una estrategia de seguimiento de esta política y sus modificaciones, además de los programas propuestos.

6. METODOLOGIA PARA EL MONITOREO Y ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

En este capítulo se plantea un modelo de monitoreo y actualización del diagnóstico de las necesidades de formación profesional. En particular, se considera que el marco conceptual desde el cual se debe plantear el monitoreo es la configuración de un Observatorio del Mercado de Trabajo. En efecto, el concepto de Observatorio ha ido adquiriendo relevancia teórica y práctica, en Colombia desde 1995, y en el resto del mundo, específicamente en Europa, desde mediados de la década del 80 cuando el problema del desempleo llevó a planteamientos novedosos de política basados en una mejor información. En este sentido, los Observatorios avanzaron desde una concepción simple de recolectores de datos, pasado por un monitoreo, hasta lograr niveles de desarrollo que los involucraban incluso en el mismo diseño de las políticas públicas.

Por otro lado, para el equipo consultor, la identificación de necesidades de formación profesional, se enmarcan dentro de un problema más general como lo es la caracterización del mercado de trabajo. Así, mientras la caracterización de la oferta del mercado de trabajo, permite encontrar los perfiles de las personas que buscan trabajo, y de esta manera, tener una primera aproximación a los requerimientos de ellas para su exitosa inserción laboral; la caracterización de la demanda, no solo permite expresamente identificar las necesidades de formación profesional de los empleadores de los diferentes sectores productivos, sino que la información de caracterización de las empresas permite avanzar en hipótesis adicionales como lo son las políticas de capacitación y selección, las trayectorias empresariales y las necesidades de recurso humano, las características de la misma capacitación requerida, y la percepción de los empleadores respecto a las instituciones de formación profesional, entre otras.

El capítulo se divide en cuatro partes. En primer lugar se planteará un marco de referencia conceptual sobre la pertinencia de los Observatorios del Mercado de Trabajo, para dentro de ellos, llevar a cabo un monitoreo de las necesidades de formación profesional. Enseguida se argumentará sobre las fuentes e indicadores principales construidos desde los ámbitos de la oferta y la demanda de trabajo, para finalizar el capítulo planteando los requerimientos técnicos mínimos para el montaje de un Observatorio, y las alternativas de la puesta en acción.

6.1 El marco de referencia: los Observatorios del Mercado de Trabajo

En términos generales, un Observatorio consiste en una actividad de recopilación, análisis e interpretación, en forma sistemática y constante, de la información sobre algún fenómeno de la vida humana. Lo anterior, con el fin de conocer la realidad y las tendencias del fenómeno bajo análisis y de los elementos que lo determinan y condicionan. Un Observatorio se constituye, así, en un puente entre la información bruta concerniente a la población objetivo y la demanda de conocimientos por parte de los sujetos que investigan y toman decisiones.

Se colige, entonces, que un Observatorio es una herramienta de carácter general que se aplica a numerosas actividades. Por ejemplo, tenemos Observatorios astronómicos, vulcanológicos, sísmicos, etc. y, en economía, Observatorios del mercado de trabajo.

Varias razones justifican la creación de un Observatorio del mercado de trabajo. La razón fundamental deriva de las características del fenómeno objeto de estudio. En efecto, es evidente que el mercado de trabajo posee características particulares y diferentes de otras realidades económicas; en particular, se refiere a personas y por ende en su análisis deben

considerarse como fundamentales los elementos extraeconómicos. Por ejemplo, el proceso de fijación del salario no solamente es un problema de determinación de un precio de venta, como lo sería en cualquier otro mercado, sino que también abarca consideraciones acerca de lo que debería ser un nivel de salario justo y que corresponda a unos diferenciales relativos socialmente aceptables. No existe una apreciación similar con respecto al precio de los demás bienes. Así que el mercado de trabajo, por sus peculiares características, debe ser objeto, preferencial y permanente, de análisis e interpretación de tipo cualitativo y cuantitativo. Lo anterior justifica la utilidad de un Observatorio de dicho mercado, independientemente de sus resultados más inmediatos. Al igual de que, por ejemplo, se aprecia la utilidad de un Observatorio de la actividad sísmica, independientemente de la capacidad de reacción de la Protección Civil.

En segundo lugar porque hoy en día el mercado de trabajo se ha vuelto más dinámico y más heterogéneo. En el pasado había una clara división sexual del trabajo familiar. La mujer se dedicaba a la producción en el hogar y el hombre se empleaba en el mercado de trabajo. A su turno, los puestos que se ofrecían en él eran estables y con requerimientos de calificación que se modificaban poco en el tiempo. Los empleos presentaban características cualitativas relativamente homogéneas, eran de tiempo completo y muy pocas eran las plazas de trabajo atípico. En fin, en el pasado los aspectos del mercado de trabajo para "observar" eran reducidos y poco dinámicos. Hoy, al contrario, se dan nuevas y múltiples formas de encuentro entre demanda y oferta de trabajo. De hecho, la introducción de nuevas tecnologías ha influido sensiblemente sobre la dinámica de la cantidad y calidad del trabajo. Se han difundido las formas de trabajo denominadas atípicas, cuales la temporalidad, la subcontratación, el trabajo de tiempo parcial, a domicilio, ocasional, etc. Las necesidades de flexibilidad, por otro lado, han favorecido la aparición de relaciones contractuales menos garantizadas, pero más personalizadas. Las mujeres se han literalmente volcado al mercado de trabajo y los participantes en él alternan, hoy con mucha mayor frecuencia que en el pasado, períodos de trabajo con períodos de inactividad. En estas condiciones es necesario no sólo manejar un mayor volumen de información, sino también utilizar esquemas de interpretación flexibles que tengan en cuenta los nuevos conceptos y las nuevas clasificaciones de la demanda y la oferta de trabajo. Es decir, se ha ampliado la necesidad y el campo de observación del mercado de trabajo.

Por último, el Observatorio del mercado de trabajo constituye el primer, fundamental instrumento de cualquier política en materia laboral. Sin información oportuna, detallada y organizada en un consistente marco interpretativo no es posible llevar a cabo ninguna intervención coherente de política. Tomar decisiones de política laboral es una de las competencias sociales más importantes de los gobiernos centrales y locales y de las instituciones comprometidas con el desarrollo del país; más aun en el actual contexto de una economía mundializada, en la cual la política laboral se ha convertido en una importante fuente de ventajas y desventajas comparativas.

A. Los componentes básicos de un Observatorio del mercado de trabajo

Un Observatorio del mercado de trabajo incluye, por lo menos, cinco principales componentes:

- i. Un sistema de información

Se define un sistema de información como un conjunto coherente de datos sobre el mercado de trabajo que se sintetizan en una serie de indicadores.

Sus principales características son la exhaustividad, la flexibilidad, la integrabilidad, la actualidad y la confiabilidad.

- Exhaustividad: el sistema de información debe prever y realizar la organización de todos los datos relevantes y relativos al mercado de trabajo (de acuerdo con la restricción presupuestal vigente).
- Flexibilidad: es la capacidad de un sistema de información de adaptarse a las respuestas de información en función de los requerimientos del Observatorio.
- Integrabilidad: un sistema de información debe ser integrable con otras bases y fuentes de información del mercado de trabajo.
- Actualidad: el sistema de información debe contener información actualizada y reciente. Esto constituye una condición sine qua non para la intervención en el mercado de trabajo.
- Confiabilidad: el éxito del Observatorio depende en gran medida de la confiabilidad de los datos incluidos en el sistema de información. Por eso, hay siempre que evaluar la calidad de la información que se pretende utilizar e incorporar en él.

ii. Un sistema de monitoreo

Por monitoreo del mercado de trabajo se entiende la recolección sistemática y permanente de informaciones sobre la población en edad de trabajar (oferta de trabajo), por un lado, y las unidades productivas (demanda), por el otro, con el fin de llevar a cabo estudios de los fenómenos que a ellas se refieren. Así que, a través del monitoreo se documenta el estado del mercado de trabajo (situación ocupacional), se detectan e interpretan los cambios (análisis coyuntural) y se hace seguimiento a las políticas laborales y a programas específicos.

iii. La investigación

La investigación es un proceso que procura obtener información relevante y fidedigna para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento. En otras palabras recoge conocimientos y datos y los sistematiza para el logro de nuevos conocimientos o para confirmar o desmentir alguna hipótesis inicial.

La investigación puede hacerse desde un análisis primario o secundario. Se habla de un análisis secundario cuando la información existe de antemano y la formulación de hipótesis le sucede; y se habla de análisis primario cuando inicialmente se plantea la hipótesis y luego, mediante alguna técnica estadística, se construyen los datos necesarios para comprobarla.

La actividad de investigación, y en particular la investigación primaria, proporciona, así, nuevos criterios de selección y organización de la base de datos y pautas para redefinir el alcance de la actividad de monitoreo.

iv. La capacitación

Un Observatorio puede existir sólo si se dispone de personal especializado y capacitado. De aquí la necesidad de una continua formación del personal responsable de esta actividad.

v. La evaluación de programas

La evaluación va más allá de la actividad de seguimiento incluida en el monitoreo. De todas las anteriores actividades, además, se pueden derivar indicaciones para la acción. De ahí una quinta actividad que a veces se le atribuye al Observatorio del mercado de trabajo: la de formular propuestas y políticas laborales. En nuestra opinión, ésta es una responsabilidad que no se le puede atribuir al Observatorio, pero que sí puede ser de competencia de las autoridades que lo administran. Aun si, como ya se ha resaltado, observar es indispensable para poder decidir el proceso de formalización e implementación de políticas que en materia laboral postula conocimientos y capacidades operativas que trascienden la construcción de un marco de referencia cognoscitivo de los varios aspectos socio-económicos del mercado de trabajo. Para ello es indispensable contar con una herramienta institucional diferente y específica. Lo anterior, evidentemente, no excluye que de la actividad del Observatorio se puedan sugerir iniciativas en materia de política laboral.

En conclusión, por lo argumentado, debe quedar claro que sistema de información, monitoreo y Observatorio del mercado de trabajo no pueden considerarse como sinónimos. Entre ellos, sin embargo, existe una clara relación causal: el Observatorio incluye el monitoreo del mercado de trabajo, el cual, a su vez, se basa en un sistema de información. Pero, además, el Observatorio va más allá del monitoreo: proporciona un marco de referencia y análisis de los aspectos socio-económicos del mercado laboral, tanto en su dimensión coyuntural como estructural.

Por último, aun si estrictamente hablando esta actividad no se puede considerar como un componente del Observatorio del mercado de trabajo, es oportuna, sin embargo, la *divulgación de sus resultados y análisis*.

B. La experiencia Colombiana

En Colombia en años recientes se ha tomado conciencia de la importancia de observar lo que acontece en el mercado laboral.

En 1995 el documento CONPES 2827 estableció que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en colaboración con el Departamento de Planeación Nacional y el DANE, liderara la conformación de un Observatorio de Empleo con el objetivo de monitorear el programa Más y Mejores Empleos y de mejorar la información, la formulación de políticas y el seguimiento del sector. Este hecho marca el inicio de una importante actividad por desarrollar Observatorios del Mercado de Trabajo. En particular, han sido impulsados por las Cámaras de Comercio regionales, por algunas universidades o por el asocio de ambas. Los Observatorios mas visibles en la actualidad son los de las Cámaras de Comercio de las principales ciudades capitales, además del de Ibagué, y los de las universidades Externado y Nacional de Colombia, en sus facultades de ciencias económicas y sociales.

De la revisión de la experiencia colombiana sobre Observatorios del Mercado de Trabajo se puede concluir que, si bien las diferentes experiencias terminan sugiriendo unos contenidos y unos instrumentos empíricos de observación bastante similares, no existe un contexto teórico que sirva de referencia para su conformación.

En particular, todos destacan la importancia de observar el mercado de trabajo hoy, pero dejan sin explicar porque en el pasado esta actividad no era tan indispensable. Falta, además, una conveniente aproximación teórica que vaya mas allá de una intuitiva definición de un Observatorio del Mercado de Trabajo y que se esfuerce en aclarar en que consisten las

actividades incluidas en él. Confusa es la distinción entre monitoreo del mercado de trabajo y el Observatorio del mismo.

Es en este contexto donde la pregunta por la identificación de las necesidades de formación profesional, adquiere relevancia si se le considera dentro de un contexto más amplio del mercado de trabajo. Así, la caracterización de la oferta y la demanda del mercado permiten una más compleja y completa identificación de necesidades, ya que no solo se tiene una perspectiva puntual del problema, sino que esta se enriquece con miradas más estructurales cuya explicación trasciende lo económico, y se apoya en información de tipo social, cultural, y microempresarial. A continuación se describe el necesario monitoreo de la oferta y demanda del trabajo para caracterizar el objeto de la capacitación: las familias y en particular las personas que asisten al mercado en busca de un empleo, y que en gran medida dependen de la calidad y nivel del capital humano acumulado; y las empresas, o instituciones empleadoras, de cuya caracterización se desprende el elemento fundamental que nos atañe, como lo es la identificación de las necesidades de formación profesional.

6.2 El monitoreo del mercado de trabajo

A continuación se describirán los contenidos mínimos de los componentes de un sistema de monitoreo del mercado de trabajo. De esta manera, se mostrará las fuentes y variables que conformarían el sistema de información, y los indicadores del sistema de monitoreo como soportes de la evaluación y seguimiento coyuntural del mercado de trabajo.

a. Las fuentes y variables para el sistema de información

Principales fuentes

En general se tienen dos tipos de fuentes de origen de la información: las estadísticas y las institucionales. Las estadísticas se originan en el levantamiento periódico u ocasional, pero siempre sistemático y representativo de la información del mercado de trabajo, fundamentalmente a través de encuestas y censos. Mientras las institucionales, se refieren a aquella información que dentro de los tramites de regulación del mercado de trabajo se recogen en las instituciones para el control y supervisión de las normas emanadas.

Como ya se hacia mención, las fuentes estadísticas del mercado de trabajo se originan sobre los requerimientos de información a la oferta (los trabajadores) y a la demanda (los empresarios). Respecto a las fuentes de oferta, los principales instrumentos de levantamiento de información son las encuestas de hogares y los censos de población. Mientras, respecto a las fuentes de demanda se cuenta con las encuestas sectoriales de tipo cuantitativo, caso de la encuesta anual manufacturera y la muestra mensual manufacturera, encuesta al comercio al por menor y de la construcción; de tipo cualitativo, caso las encuestas de opinión empresarial de Fedesarrollo-Fenalco, Acopi y de la Andi; y específicas, como la levantada en el presente estudio, cuyo objetivo se precisa desde una pregunta de investigación y/o desde las necesidades de la parte contratante. Además, y aunque no periódico, se debe tener en cuenta como fuente de demanda los llamados censos económicos.

Otras fuentes estadísticas no directamente relacionadas con el mercado de trabajo, pero de utilidad para el monitoreo son: los niveles de actividad económica y la variabilidad de precios.

En adición a las anteriores se tienen las fuentes institucionales. Como se argumentaba, estas se generan en la documentación de la normativa de regulación del mercado. Por lo tanto,

las principales fuentes de origen institucional se generan en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el Instituto de Seguros Sociales, en las Cajas de Compensación, en el mismo SENA, en el DABS, en las Contralorías General y Distrital y, en las Superintendencias. La información cubre campos como los índices de sindicalización, número de convenios y pactos, número de paros y huelgas, empresas temporales, riesgos profesionales, afiliados a la seguridad social y sus características, nivel y número de subsidios familiares y de vivienda, número de postulantes y vacantes, número de concordatos y empleo público. Recientemente se ha recurrido con cierta frecuencia al Sisben y al registro mercantil para enriquecer los análisis sobre el mercado de trabajo.

Finalmente, existe una recolección periódica de información, igualmente de tipo institucional, tanto de oferta como de demanda, sobre el mercado de trabajo en el denominado Centro de Información para el Empleo (CIE) del Sena. Paralelo a este sistema y con el mismo objetivo, ser articulador de la oferta y demanda de trabajo, pero sobre una población no calificada, el Dabs del Distrito mantiene también un sistema de información para el empleo.

En el *anexo uno* del presente capítulo se presenta un esquema básico de la principal fuente de información de la oferta del mercado de trabajo: la encuesta de hogares, hoy denominada la encuesta continua de hogares, en función del cambio metodológico sufrido a partir de enero del presente año. Y en el *anexo dos*, se detalla la encuesta a empresarios, fuente representativa de demanda, que se construyó específicamente para la indagación de las necesidades de formación profesional en las siete localidades de influencia del Centro de Atención a Santafé de Bogotá.

Principales variables

Una vez establecidas las fuentes de información se debe proceder a establecer cuáles son las variables sujeto de recolección, como los insumos primarios del sistema de información. Para esto se establecen unos criterios que permiten una clasificación inicial de la información.

En primer lugar se tiene un criterio de ubicación de las personas en el mercado de trabajo, esto es, definir funcionalmente y de manera convencional y sistemática a la población asistente al mercado. De la población total, la relevante para el mercado es la población en edad de trabajar (PET), aquella mayor de 12 años en la legislación colombiana. De esta se tiene la población económicamente inactiva (PEI) y la población económicamente activa (PEA). La PEI es aquella que se margina del mercado de trabajo voluntaria o involuntariamente, por ejemplo, por motivos de estudio o incapacidades permanentes respectivamente. En cuanto a la PEA, también conocida como la fuerza o la oferta de trabajo, se le distribuye en ocupados y desempleados (cesantes o aspirantes, según hayan trabajado o no con anterioridad).

Con relación a los ocupados se les puede distribuir según sean de tiempo completo o parcial, sean éstos permanentes o temporales, según rama de actividad, según posición ocupacional, según el sector económico al que pertenecen (formal e informal) y según sean públicos o privados. Pueden existir otras clasificaciones dependiendo de los intereses de los investigadores. Además, se pueden caracterizar por horas de trabajo, afiliación a la seguridad social y antigüedad en el trabajo.

Un segundo criterio se refiere a la caracterización sociodemográfica de la población asistente al mercado de trabajo. En este sentido se tendrían clasificados los grupos poblacionales según edad, sexo, nivel educativo, asistencia escolar, posición en el hogar,

estado civil, lugar de nacimiento, tiempo de residencia, razón de inactividad y en general, variables demográficas y habitacionales de los hogares.

Aunque estrechamente ligado al criterio de ubicación de las personas en el mercado de trabajo, un tercer criterio sería por tipologías de ingreso o remuneración. Así, se tendrían personas con remuneración fija, a destajo, por honorarios, por servicios, remuneración por sectores, remuneración por nivel educativo, y remuneración media, entre otras.

Finalmente, para el monitoreo del mercado de trabajo, las variables del nivel de actividad económica, total y sectorial (producto) y de índices de precios (IPC, IPP) deben ser sujeto de recolección, ya que son componentes de indicadores convencionales por construir. Además, de las diferentes fuentes de demanda del mercado de trabajo, es posible identificar una gran gama de variables en función de las necesidades de investigación. En particular por ejemplo, la encuesta a empresarios del presente estudio levantó variables relevantes como año de inicio de labores de la empresa, tipo de formas jurídicas empresariales, nivel de gastos destinados a la capacitación, recurrencia al contrato de aprendizaje, entre otras muchas levantadas en un intenso ejercicio de trabajo de campo (ver anexo dos).

b. Los indicadores y matrices básicas del monitoreo

Hasta aquí debe ser claro que lo que se busca es una caracterización del mercado de trabajo a través del levantamiento de variables representativas, y en particular tener una acercamiento de contexto al problema de la identificación de las necesidades de formación profesional. Sin embargo, el monitoreo y seguimiento del mercado deben avanzar hacia la conformación de un conjunto de indicadores (relaciones entre variables), que a su vez estarán retroalimentándose de los estudios e investigaciones surgidos de las problemáticas detectadas por el Observatorio.

Lo que sigue es una tentativa inicial de esbozar un conjunto de indicadores y matrices construido sobre las variables sugeridas anteriormente, y que se convierten de alguna manera en los indicadores y relaciones básicas para cualquier sistema de monitoreo.

En general se puede argumentar que existen dos indicadores tipo para la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Estos son, la tasa de participación (TP) y la tasa de desempleo (TD) respectivamente. La tasa de participación se define como la relación entre la PEA y la PET, llamada también la tasa de participación global (TGP). La tasa de desempleo se define a su vez, como la relación entre el número de desempleados (D) y la PEA. Ahora, tanto las tasas de participación como las tasas de desempleo se pueden desagregar según grupos poblacionales, lo que a su vez permitiría una representación analítica de cada una de ellas como una agregación de sumandos dados por las tasas del grupo poblacional multiplicadas por factores de ponderación según la estructura de dichos grupos (i). Siendo “i” por ejemplo, los grupos de población por sexo, estado civil, nivel educativo, etc. Así:

$$TGP = \sum_i TGP_i \left(\frac{PET_i}{PET} \right) = \frac{PEA}{PET}$$

$$TD = \sum_i TD_i \left(\frac{PEA_i}{PEA} \right) = \frac{D}{PEA}$$

Debe ser claro que la TP es un buen indicador de la evolución de la oferta de trabajo. No tan claro, la construcción de la tasa de desempleo como indicador de la demanda²². Sin embargo, lo que está detrás es el supuesto de que la tasa de desempleo es un buen indicador de la actividad económica en el sentido que refleja su ciclo, aumenta en periodos de recesión y disminuye en periodos de auge, esto es, tiene un comportamiento anticíclico. En este sentido captura la evolución de la actividad económica (la demanda) en forma derivada. Ahora bien, esto es totalmente cierto siempre y cuando se suponga que existe relativa independencia entre la oferta y demanda de trabajo.

Un indicador mas relevante para identificar la condición de un mercado laboral y que captura mejor la capacidad de un sistema económico de ofrecer oportunidades de trabajo para la población, es la tasa de ocupación (TO). Esta se define como la relación entre el numero de ocupados (O) y la PET, e igualmente se puede establecer por grupos poblacionales para el análisis.

$$TO = \sum_i TO_i \left(\frac{PET_i}{PET} \right) = \frac{O}{PET}$$

Este indicador permite capturar la capacidad de absorción de empleo de la economía y aislar los efectos cíclicos de la evolución de la oferta de trabajo (PEA). De esta manera la TO se propone como el mejor indicador sintético de la problemática ocupacional y del grado de utilización del recurso humano.

Ahora bien, ninguno de los tres grandes indicadores descritos para capturar el comportamiento del mercado de trabajo, TGP, TD y TO, proporciona elementos para evaluar la calidad del empleo, la marginación, o la discriminación económica y social.

Un primer indicador de la calidad de la fuerza de trabajo es la productividad media del trabajo. La cual, se define en niveles como la relación entre el producto y el empleo y en crecimientos, como la diferencia entre el crecimiento del producto y el crecimiento del empleo. Además, existen otros indicadores de la calidad del empleo como: la evolución de los ingresos laborales, los índices de informalidad, la tasa de subempleo, la cobertura de la seguridad social, y la estabilidad del empleo (permanente-temporal, duración media del empleo, tasa de movilidad y tasa de retención). A estos indicadores de calidad en el empleo, se suman los de calidad de vida y/o sociales, como lo son, el porcentaje de personas bajo línea de pobreza, o de indigencia, el porcentaje de alfabetismo, y los años de educación promedio de la población.

Finalmente, en esta selección descriptiva de indicadores para el monitoreo, se pueden construir dos matrices fundamentales: la de ocupaciones y la de salarios. En estas se reflejaría la estructura de ocupación y de salarios por sectores, e incluso por cruces adicionales con posiciones ocupacionales o con ramas de actividad y grupos poblacionales.

c. El ejercicio practico realizado para el SENA en el presente estudio

Descrito el deber ser de un sistema de monitoreo y su conceptualización mayor un Observatorio del mercado de trabajo, el presente estudio avanzó en esta dirección y construyó tanto la caracterización de la oferta como de la demanda de trabajo, en función de la pregunta

²² La demanda de trabajo consiste en un flujo de servicios de trabajo, en términos de nivel y composición, deseados por las empresas. En una primera aproximación definimos la demanda de trabajo como la suma de vacantes y ocupados.

central: ¿cuales son las necesidades de formación profesional en siete localidades bogotanas con influencia del Centro de Atención a Santafé de Bogotá?.

Para la caracterización de la oferta se plantearon y desarrollaron los siguientes indicadores y cruces de variables:

- Descripción de la población de las siete localidades por genero
- Descripción de la población por edades
- Descripción de la población por nivel educativo
- Indicador de línea de pobreza e indigencia por localidad
- Porcentaje de alfabetismo de la población por localidad
- Tasa de subempleo por localidad
- Porcentaje de afiliados a la seguridad social por localidad
- Matriz de la estructura económica de la población –PT, PET, PEI, PEA, Ocupados, Desocupados-
- Tasas de desempleo por localidad, genero, edades, y nivel educativo
- Tasas de ocupación por localidad genero, edades, y nivel educativo
- Tasas de participación por localidad genero, edades, y nivel educativo
- Numero de ocupados por localidad, rama de actividad económica, y posición ocupacional
- Ingresos laborales por localidad, genero, edad, nivel educativo, rama de actividad económica, y posición ocupacional

Para la caracterización de la demanda se planteo una encuesta a empresarios de las siete localidades en estudio, cuyo marco de muestreo fue el registro mercantil, definiendo una población de empresas de 15.514 utilizando técnicas de georeferenciación. El diseño de muestra se realizó probabilístico estratificado por actividad económica y tamaño de empresa (ver anexo 3 del presente capítulo).

La encuesta levantó una serie de información básica para responder a la pregunta sobre las necesidades de formación profesional, y se estructuró como ya se había descrito en el capítulo 4 de la siguiente manera:

Caracterización de la empresa: en esta parte de la encuesta se indagó por algunas características que mas adelante permitieron cualificar el análisis, como son el tipo de actividad económica, el año de iniciación de actividades, la ubicación de la empresa, y su naturaleza jurídica entre otras. La idea, como en el diseño de toda la encuesta, era buscar descriptores del comportamiento de la demanda de trabajo en las zonas analizadas.

Caracterización del capital humano: en esta parte de la encuesta se indagó por el perfil del recurso humano actualmente contratado por las empresas. Así, se preguntó por el tipo de contrato de trabajo, el nivel promedio de formación, la antigüedad, los cambios en la gestión de la mano de obra, la selección de personal, entre otros.

Caracterización de la capacitación en la empresa: aquí se preguntó por la forma como las empresas capacitan y toman sus decisiones al respecto. Por lo tanto, para el estudio era importante indagar por las políticas de capacitación, los incentivos, el porcentaje presupuestal destinado a capacitación, las dificultades y los planes y acciones futuras al respecto.

Necesidades de trabajadores y de formación profesional: esta parte de la encuesta era en centro de la indagación a los empresarios. En ella se preguntó por el tipo de trabajadores que requieren actualmente las empresas, la preferencia por genero, la preferencia por localidad, la

preferencia por instituciones de capacitación, la forma como identifican necesidades de formación, el tipo de competencias claves requeridas por los empresarios en sus trabajadores, y las principales necesidades de formación, entre otras.

Percepción del SENA y del Centro: Esta ultima parte de la encuesta quiso indagar por la percepción que tienen los empresarios sobre el SENA y el Centro de Atención a Santafé de Bogotá. La intención era evaluar el posicionamiento de la institución en los empresarios, para así buscar alguna correlación con su comportamiento al momento de demandar trabajadores y formación profesional.

En suma, la elaboración de indicadores y cuadros de salida para el análisis de la demanda de trabajo, y en particular de la identificación de las necesidades de formación profesional, surge de la información recolectada en la encuesta especifica a empresarios, cuyo análisis fue objeto del capitulo 4 del presente estudio.

Ahora bien, un ejemplo resumido de los resultados de la encuesta a empresarios, y de su necesidad de continuidad, es el resultado de las necesidades de formación profesional por grandes grupos de ocupación. El siguiente cuadro es un buen resumen:

Necesidades de trabajadores -grandes grupos-	%
Obreros u operarios no calificados	15,5%
Auxiliares y asistentes administrativos	8,8%
Vendedores	16,5%
Obreros u operarios calificados	30,2%
Técnicos y tecnólogos	15,5%
Profesionales	13,4%
Total	100,0%

Siete localidades de Bogotá

Fuente: Encuesta a empresarios – Estudio SENA-CASB

Como se observa, el nicho de trabajo del SENA esta claramente definido alrededor del 45% de las necesidades de trabajadores para el sector productivo, en las siete localidades de Bogotá analizadas. Las desagregaciones y cruces adicionales de información para el análisis, esta abierto a la imaginación y destreza de los operadores del Observatorio respecto a la base de datos levantada en el presente estudio.

d. Alternativa adicional para el monitoreo: las estadísticas del Sistema de Información para el Empleo del SENA

La información de los CIE del SENA se convierte en un activo valioso para la realización de monitoreo del mercado de trabajo, y en particular del monitoreo de las necesidades de formación profesional. Por ejemplo, con las estadísticas mas agregadas se pueden construir indicadores de seguimiento al mercado de trabajo como los siguientes:

- Indice de intermediación: Numero de inscritos respecto al total de desocupados Bogotá.

- Índice de desequilibrio: Numero de inscritos en el CIE -OO- y el numero de vacantes -DD-.
- Índice de efectividad: Numero de colocados respecto al numero de vacantes canalizadas a través del CIE.
- Índice de recalificación: Relación entre matriculados en capacitación e inscritos.
- Índice de orientación laboral: Numero de orientados respecto al numero de inscritos.

El análisis de la evolución de estos indicadores puede revelar elementos muy importantes para el rediseño de programas de formación profesional. Por ejemplo, con la estadística para Bogotá del periodo 1994-1998 se tienen las siguientes dinámicas:

	1994	1995	1996	1997	1998*
Índice de intermediación	0,05	0,10	0,12	0,11	0,07
Índice de desequilibrio	0,30	0,55	1,09	1,25	1,57
Índice de efectividad	0,07	0,10	0,19	0,25	0,32
Índice de recalificación	0,05	0,06	0,08	0,10	0,06
Índice de orientación laboral	0,17	0,24	0,13	0,41	0,35

* Datos para Enero-Noviembre

De la revisión superficial del cuadro se puede decir:

- Dentro de los canales formales de intermediación laboral en la ciudad, el CIE del SENA ha venido ganado presencia e importancia en el quinquenio descrito.
- Durante el periodo descrito el CIE ha pasado de tener un exceso de demanda de trabajo a un exceso de oferta, seguramente resultado de dos hechos relevantes: la propia desaceleración de la economía, y la mayor visibilidad del centro.
- Es claro que el CIE ha venido mejorando consistentemente las posibilidades de encuentro entre oferta y demanda de trabajo en Bogotá como lo demuestra la evolución del índice de efectividad.
- El CIE ha cumplido una función adicional en el mercado de trabajo bogotano, ya no precisamente de intermediación, sino como un instrumento de detección de desencuentros estructurales entre ofertas y demandas de trabajo, como lo demuestran los índices de recalificación y orientación laboral. Estos índices han crecido consistentemente, señalando con esto que el porcentaje de inscritos con necesidades de capacitación y orientación profesional y para el empleo, ha crecido.

El reto de la utilización de la estadística del CIE, es poder dar continuidad y valor agregado a la información generada, tal que el monitoreo del mercado de trabajo y de las necesidades de formación profesional se cualifique.

6.3 Requerimientos técnicos y continuidad de la propuesta

Como se ha venido planteando en el capítulo, la propuesta de monitoreo y actualización del diagnóstico de las necesidades de capacitación profesional, debe enmarcarse en un objetivo más amplio como lo es la concepción de un Observatorio del mercado de trabajo. En otras palabras, se considera que la identificación de necesidades de formación profesional y su monitoreo, solo son un importante componente de un Observatorio. En suma, el estudio plantea el desarrollo de un sistema de información básico para la conformación del Observatorio, así se trabajó tanto desde una perspectiva de caracterización de la oferta de trabajo, como desde la caracterización de la demanda y sus necesidades de formación profesional. Por lo tanto, se propone en concreto para el monitoreo y la actualización diagnóstico lo siguiente:

- i. Elaborar con una periodicidad anual una caracterización de la oferta de trabajo a partir del análisis de los indicadores y matrices propuestos en el estudio.
- ii. Hacer un seguimiento a la demanda de trabajo y en particular, a las necesidades de formación profesional de los empresarios, realizando una sub-muestra a partir de la muestra elaborada para el presente estudio. Esta sub-muestra generaría una encuesta continua con remplazamiento, es decir, permitiría monitorear la demanda de trabajo cada año, con una doble intención: i. hacer seguimiento al diagnóstico de las necesidades de formación profesional; ii. permitir la elaboración de módulos puntuales y adicionales que indaguen sobre otros factores determinantes de la demanda de trabajo en el Distrito Capital.

Por lo planteado, la propuesta de monitoreo y actualización del diagnóstico requiere unas condiciones técnicas mínimas que se podrían resumir en el siguiente punteo:

- Recurso humano con capacidad técnica estadística
- Software especializado para el procesamiento estadístico
- Hardware adecuado al volumen de información para procesamiento
- Acceso o generación de la información pertinente para el monitoreo
- Dedicación de tiempos específico de personas capacitadas en el manejo estadístico, y conceptualización del mercado de trabajo y la de la formación profesional.

6.4 Alternativas para la continuidad de la propuesta

La presentación de la propuesta de monitoreo y actualización del diagnóstico hace evidente que se requiere un importante componente técnico y humano para su puesta en marcha. En este sentido, se considera que existen algunas alternativas viables y de inmediata concertación, tal que el ejercicio planteado en el presente estudio tenga continuidad. En resumen son dos las posibilidades:

- i. Apropiación de la idea de la conformación de un Observatorio del mercado de trabajo por parte del SENA, siguiendo de alguna manera la política pública direccionada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad

Social. En este sentido, se considera que el SENA por naturaleza tiene una gran fortaleza para el montaje de un Observatorio, ya que su papel de intermediador del mercado a través del CIE le garantiza al país y a cada una de las regiones una información con valor agregado. En otras palabras, el Observatorio se plantearía con un núcleo novedoso, desde el análisis de las estadísticas del sistema de información para el empleo, y se complementarían con las estadísticas del DANE, en particular la información de encuestas continuas de hogares, considerando para esto, la realización de convenios interadministrativos entre las dos instituciones.

- ii. Dentro de las directrices actuales del SENA una de las más importantes, es la realización de acuerdos o alianzas estratégicas con entidades o instituciones complementarias al SENA. En este sentido, se propone que el SENA realice una alianza estratégica con alguno de los Observatorios del mercado de trabajo existentes en la Capital, lo cual permitiría pasar rápidamente a la acción y la investigación de problemas como los planteados en el presente estudio.

En resumen, el sistema de monitoreo y actualización del diagnóstico de las necesidades de formación profesional, se concibe como un componente fundamental de la concepción o utilización de un Observatorio del mercado de trabajo. En este capítulo se plantearon los elementos conceptuales para la conformación del sistema, se identificaron las variables e indicadores posibles de monitoreo, y se avanzó en una propuesta de utilización de fuentes de información.

ANEXO 1 – CAPITULO 6

ENCUESTA NACIONAL Y/O CONTINUA DE HOGARES

Encuesta Nacional de hogares E.N.H.:

Objetivo Encuestas de Hogares: Proporcionar información básica acerca del tamaño y estructura de la fuerza de trabajo de la población del país. Además permite conocer algunas características sociodemográficas como parentesco, sexo, edad, estado civil, migración y educación (DANE).

Marco metodológico (ENH):

Diseño muestral: Probabilístico, estratificado, de conglomerados y polietápicas.

Universo: Población civil no institucional, residente en las siguientes 13 ciudades con sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Valle de Aburrá, Cali, Yumbo, Barranquilla, Soledad, Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Manizales, Villamaría, Pasto, Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Ibagué, Cúcuta, Villa del rosario, Los patios, El Zulia, Villavicencio, Montería, y Cartagena

Tamaño: 18.000 hogares aprox. En de las 13 ciudades y 35.000 para la cobertura nacional.

Unidad estadística: el hogar

Cobertura: Varía de acuerdo al trimestre en que se realiza

Periodicidad: Trimestral

VARIABLES: población total (PT), población en edad de trabajar (PET), población económicamente activa (PEA), los ocupados, los ocupados temporales, ocupados subempleados, ocupados informales, desocupados e inactivos.

Principales Indicadores: tasa global de participación (TGP), tasa de desempleo (TD), tasa de ocupación (TO), tasa de cesantes (TC), tasa de aspirantes (TA) y tasa de subempleo (TS),etc.

Encuesta Continua de Hogares: - principales cambios:

- Se pasó de una metodología transversal (información durante dos semanas consecutivas cada tres meses), a una que investiga los hogares en forma continua a lo largo de todo el año.
- Determinación de la PET por medio de proyecciones demográficas.
- Cambios en las preguntas del formulario.
- Redefinición de variables:
 - Ocupados: todos los que trabajan por lo menos una hora semanal, de forma remunerada o no.
 - Desempleado: persona sin empleo que busque activamente durante las últimas 4 semanas, y tener disponibilidad para trabajar inmediatamente (oculto?).
 - Periodicidad mensual para 13 ciudades (vs. 7 antes): Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Cartagena, Montería, y Villavicencio.

ANEXO DOS – CAPITULO 6

FORMULARIO DE ENCUESTA A EMPRESARIOS

ENCUESTA DE NECESIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN 7 LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL

- I. CARACTERIZACIÓN DE LA EMPRESA
- II. CARACTERIZACIÓN DEL RECURSO HUMANO DE LA EMPRESA
- III. NECESIDADES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
- IV. PERCEPCIÓN DEL SENA Y DEL CENTRO DE ATENCIÓN A SANTAFÉ DE BOGOTÁ

I. CARACTERIZACIÓN DE LA EMPRESA

1. Nombre o razón social: _____
2. NIT: _____
3. Nombre entrevistado: _____
4. Cargo _____ Propietario
5. Dirección: _____
6. Teléfono _____ e-mail _____ Web site _____
7. Ciudad o Municipio: _____
8. Actividad económica:
 - a. Agropecuaria y minería
 - b. Agroindustria (CIIU 311 – 312)
 - c. Comercio al por mayor
 - d. Comercio al por menor
 - e. Industria manufacturera
 - f. Construcción y actividades inmobiliaria
 - g. Hotelería, gastronomía y turismo
 - h. Comunicaciones, telefonía y mensajería
 - i. Transporte y almacenamiento
 - j. Servicios a las empresas (profesionales y técnicos)
 - k. Banca y servicios financieros
 - l. Servicios personales
 - m. Otro ¿Cuál? _____
9. Año de iniciación de actividades: _____

10. Numero de establecimientos:
- a. Propio(s) _____
- b. Arrendado(s) _____
- c. En local de la vivienda _____
11. Ubicación de la sede principal de la empresa (marque máximo 1 opción):
- a. Zona industrial
- b. Zona comercial
- c. Zona rural
- d. Zona residencial
12. Cuál es la naturaleza jurídica de la empresa:
- a. Persona natural
- b. Sociedad limitada
- c. Sociedad anónima
- d. Sociedad de hecho
- e. Otra ¿Cuál? _____
13. El capital de la empresa es:
- a. Nacional
- b. Extranjero
- c. Mixto
14. El valor de los activos de la empresa a 1999 está entre:
- a. Menos de 5 millones
- b. 6 y 50 millones
- c. 51 y 100 millones
- d. 101 a 500 millones
- e. 501 a 1000 millones
- f. Más de 1000 millones
- El valor promedio de sus ventas al mes está entre:
- a. Menos de 5 millones
- b. Entre 5 y 50 millones
- c. Entre 51 y 100 millones
- d. Entre 101 y 500 millones
- e. Entre 501 y 1000 millones
- f. Más de 1001 millones

II. CARACTERIZACIÓN DEL RECURSO HUMANO DE LA EMPRESA

15. El número total de empleados actualmente en la empresa es de: _____
16. ¿Cuál es máximo **su** grado de educación alcanzado?
- a. Ninguno
- b. Primaria
- c. Secundaria
- d. Técnico o Tecnológico

- e. Universitario Carrera: _____
 f. Postgrado Área: _____

17. El total de personas que trabajan actualmente en la empresa se distribuye así:
- a. Nivel estratégico (directivo): _____ %
 - b. Nivel táctico (administrativo): _____ %
 - c. Nivel operativo o ventas: _____ %
- 100%*

18. Del total de trabajadores actuales en la empresa, señale, porcentualmente, su nivel de formación:
- a. Primaria o bachillerato incompleto _____ %
 - b. Bachiller únicamente: _____ %
 - c. Formación ocupacional _____ %
 - d. Técnico o tecnológico: _____ %
 - e. Profesional: _____ %
 - f. Especializado: _____ %
 - g. Maestría o doctorado: _____ %
 - h. Ningún nivel de formación _____ %
- 100%*

19. Del total de trabajadores de la empresa, porcentualmente, que tipos de contratos tienen actualmente:
- a. Verbal: _____ %
 - b. Escrito a termino fijo: _____ %
 - c. Escrito a termino indefinido: _____ %
 - d. De obra o temporal: _____ %
 - e. Otro: ¿cuál?: _____ %
- 100%*

20. Del total de trabajadores de la empresa, porcentualmente que modalidad de pago tienen actualmente:
- a. Salario fijo (incluido el integral) _____ %
 - b. Destajo (por producción o ventas): _____ %
 - c. Fijo + comisión o bono de productividad _____ %
 - d. Fijo + especie no monetaria (becas, vivienda) _____ %
 - e. Otro Cual?: _____ %
- 100%*

21. Cual es la edad promedio de sus empleados
- a. entre 15 y 20 años
 - b. entre 21 y 30 años
 - c. entre 31 y 40 años
 - d. mas de 40 años

- 22.Cuál es el tiempo promedio de antigüedad de sus empleados en la empresa?
- a. menos de 1 año
 - b. entre 1 y 5 años
 - c. entre 5 y 10 años
 - d. mas de 10 años

23. Cual es la edad promedio ideal para enganchar nuevos empleados
- a. entre 15 y 20 años
 - b. entre 21 y 30 años
 - c. entre 31 y 40 años
 - d. mas de 41 años
24. ¿En cuales aspectos de la gestión de la mano de obra ha realizado cambios?
- a. En el reclutamiento ¿Cuál? _____
 - b. En la promoción ¿Cuál? _____
 - c. En la evaluación del desempeño ¿Cuál? _____
 - d. En la capacitación ¿Cuál? _____
 - e. En la remuneración ¿Cuál? _____
25. ¿Qué tipo de incentivos otorga para motivar la formación de sus empleados?
- a. Mayores salarios
 - b. Cambio de puesto en la empresa
 - c. Mayores niveles de autoridad
 - d. Pagos de la capacitación
 - e. Otros ¿Cuál? _____
26. ¿Cuál es el monto promedio anual de gastos en capacitación en su empresa?
- a. menos de 1 millón
 - b. entre 1 millón y 5 millones
 - c. mas de 5 millones
 - d. no se destinan recursos a capacitación
27. La selección de los empleados de la empresa se lleva acabo mediante:
- a. Proceso interno establecido:
 - b. Recomendación personal:
 - c. Firma consultora en recursos humanos:
 - d. Empresa de empleo temporal:
 - e. Centro de intermediación para el empleo
 - f. Otra: cual: _____
28. Su empresa realiza contratos de aprendizaje?
- a. Si En que áreas? _____
 - b. No
29. Usted capacita a los empleados con contratos de trabajo:
- a. Indefinido
 - b. A termino fijo
 - c. Temporal
 - d. A todos indiferente del contrato
 - e. A ninguno
30. La capacitación en su empresa es:
- a. Planificada a uno o dos años
 - b. Reactiva a problemas inmediatos o de coyuntura
 - c. Equivalente a la de su competencia
 - d. No capacita

31. Su empresa brinda a sus trabajadores:
- a. Formación profesional (conocimientos)
 - b. Capacitación en la empresa o fuera de ella (habilidades)
 - c. Entrenamiento en la empresa o fuera de ella (destrezas)
 - d. Otra ¿Cual? _____
 - e. Ninguna de las anteriores
32. Su empresa brinda formación, capacitación o entrenamiento a empleados:
- a. Antiguos o con trayectoria laboral en la empresa
 - b. Nuevos o con contratos de aprendizaje
 - c. Sin distinción de antigüedad
 - d. A ningún empleado
33. Sus empleados han recibido cursos de capacitación o actualización en el último año:
- No Si
- Razón:
- a. Falta de conocimientos sobre programas de capacitación
 - b. Falta de recursos económicos
 - c. No disponibilidad de tiempo
 - d. Mala calidad de programas ofrecidos
 - e. Otra Cual: _____
34. En qué entidad se capacitaron estos empleados?:
- a. SENA
 - b. Otra institución oficial de capacitación
 - c. Institución privada de capacitación o formación
 - Cual: _____
 - d. En la misma empresa
35. Qué tipo de capacitación recibieron los empleados recientemente capacitados:
- a. Técnica
 - b. Tecnológica
 - c. Certificado de aptitud profesional
 - d. Curso de actualización
 - e. Otro ¿Cuál? _____
36. ¿En qué área se capacitaron?
- a. producción
 - b. contabilidad y finanzas
 - c. mercadeo y comercialización
 - d. sistemas y computación
 - e. recursos y relaciones humanas
 - f. asuntos legales
 - g. Otra Cual: _____
- 37.Cuál ha sido el motivo para no haber recibido capacitación o actualización de conocimientos:
- a. Falta de conocimientos sobre programas de capacitación

- b. Falta de recursos económicos
- c. No disponibilidad de tiempo
- d. Mala calidad de los programas ofrecidos
- e. Mala calidad de las instituciones de formación
- f. Otro ¿Cual? : _____
38. ¿Cuáles son las principales dificultades para desarrollar capacitación en la empresa
- a. Alto costo de la capacitación
- b. Falta de infraestructura para la capacitación
- c. Dificultad para identificar necesidades de capacitación
- d. Falta de instructores calificados
- e. Incompatibilidad de horarios de los cursos con la jornada de trabajo
- f. Dificultades para retener la mano de obra entrenada
- g. No la considera una prioridad de la empresa
39. Después de 1990 su empresa ha subcontratado alguno de los siguientes procesos?
- a. Servicios profesionales (contabilidad, tributaria, sistemas, finanzas, etc)
- b. Servicios complementarios a la producción o comercio (acabados, logística, inventarios, etc)
- c. Servicios de ingeniería y mantenimiento
- d. Servicios de aseo y vigilancia
- e. Servicios de agencias de empleo
- f. Servicios de alimentación para sus empleados
- g. Otros Cual? _____
40. ¿Actualmente, cuál es su principal restricción para la gestión del recurso humano en su empresa?
- a. Los costos parafiscales (ICBF, SENA, CAJA)
- b. Las formas de contratación
- c. Los costos del trabajo extra
- d. Los costos de seguridad social (Salud y Pensiones)
- e. La calidad del recurso humano (Formación y capacitación)
- f. La sindicalización
- g. Otro Cual? _____
41. ¿Cuál de las siguientes acciones aspira a realizar para el desarrollo de sus Recursos Humanos el próximo año?:
- a. Programas de desarrollo individual
- b. capacitación en habilidades técnicas en las áreas de producción o comercio
- c. Participación de los trabajadores en el proceso de decisión gerencial
- d. Delegación de responsabilidades en las áreas de producción o comercio
- e. Programas de capacitación gerencial
- f. Cambios en los sistemas de recompensas e incentivos
- g. Ninguna
- h. Otra ¿Cuál?: _____

III. NECESIDADES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

42. ¿Cuáles de los siguientes tipos de trabajadores requiere actualmente su empresa:
- a. Obreros no calificados
 - b. Obreros con formación profesional/ocupacional
 - c. Obreros técnicos
 - d. Técnicos
 - e. Auxiliares administrativos
 - f. Secretarias
 - g. Asistentes administrativos
 - h. Profesionales universitarios
 - i. Profesionales especializados
 - j. Otro Cual _____
 - j. Ninguno
43. En qué área piensa realizar actividades de capacitación en los próximos dos años:
- a. producción
 - b. contabilidad y finanzas
 - c. mercadeo y comercialización
 - a. sistemas y computación
 - b. recursos y relaciones humanas
 - c. asuntos legales
 - d. Otra Cual: _____
 - e. Ninguna
44. En qué entidad planea hacerlo:
- a. SENA
 - b. Otra institución oficial de capacitación
 - c. Institución privada de capacitación
 - Cual: _____
 - d. En la misma empresa
45. Como identifica las necesidades de formación para sus empleados
- a. Por solicitud expresa de ellos
 - b. Por requerimientos de supervisores y jefes de personal
 - c. Por las mismas características del puesto de trabajo
 - d. Por las nuevas exigencias de equipos y maquinaria
 - e. Por programas de aseguramiento de calidad
 - f. Por ofertas de capacitación de instituciones
 - g. Otra ¿Cual? _____
46. ¿Por qué realiza actividades de capacitación o actualización en su empresa?
- a. Por la existencia de bajos índices de productividad en la empresa
 - b. Por la presencia de innovaciones tecnológicas
 - c. Por las exigencias del nuevo equipo o maquinaria
 - d. Por deficiencias en la calidad de los productos
 - e. Por mejorar la gestión de los procesos
 - f. Por un alto índice de accidentes
 - g. Por rotación del personal
 - h. Por formación del personal recién ingresado
 - i. Por necesidades puntuales de la empresa
 - j. Otra ¿Cual? _____

- k. No capacito
47. Tiene su empresa problemas para acceder al personal calificado necesario para la operación de su negocio?
- a. Sí ¿Qué tipo de personal? _____
- b. No
48. Cuando usted selecciona su personal prefiere:
- a. Mujeres
- b. Hombres
- c. Indiferente al genero
- 49.Cuál es el mínimo nivel de educación que exige a sus empleados?
- a. Primaria
- b. Bachillerato
- c. Técnico o Tecnológico
- d. Profesional
- e. Especializado
50. Cómo preferiría capacitar a sus empleados?
- a. Con formatos presénciales en la empresa
- b. Con formatos presénciales en instituciones educativas
- c. Con formatos a distancia (correo, radio, televisión, Internet, otros)
- d. Mixtos: presénciales y a distancia
- e. Otros ¿Cuál? _____
- f. Ninguno
51. Dónde prefiere formar a sus empleados?
- a. En la misma empresa
- b. En la empresa y en otras instituciones educativas
- c. En institutos técnicos públicos (SENA, otros)
- d. En institutos técnicos privados
- e. En los Centros de Desarrollo Tecnológico
- f. En las Universidades
- g. Otra ¿Cual? _____
52. Cuales de los siguientes tipos de trabajadores requieren mayor capacitación?
- a. Personal operativo (de planta de producción o ventas)
- b. Personal administrativo (de oficina)
- c. Personal de dirección (jefes y gerentes)
- d. Otro ¿Cual? _____
- e. No requieren capacitación
53. Cuales son las principales necesidades de formación para el personal operativo?
- a. Operación de maquinaria y equipo
- b. Capacitación en técnicas de calidad
- c. Informatización de procesos
- d. Relaciones laborales
- e. Mantenimiento de equipos
- f. Técnicas de ventas y comercialización
- g. Liderazgo y motivación en valores

- h. Propia del sector o del proceso de producción de la empresa (especializada)
- i. Otra ¿cual? _____
- j. Ninguna
54. Cuales son las principales necesidades de formación para el personal administrativo?
- a. Sistematización de procesos
- b. Relaciones laborales
- c. Atención al cliente
- d. Manejo de bases de datos y archivo
- e. Liderazgo y motivación en valores
- f. Especializada en labores administrativas
- g. Otras ¿cual? _____
- h. Ninguna
55. Cuales son las principales necesidades de formación para el personal directivo?
- a. Dirección estratégica
- b. Aseguramiento de calidad
- c. Relaciones laborales
- d. Sistematización de procesos
- e. Técnicas de mercadeo y/o producción
- f. Gerencia de tecnología
- g. Liderazgo y motivación en valores
- h. Propia del sector o del proceso de producción de la empresa (especializada)
- i. Otras ¿cual? _____
- j. Ninguna
56. En promedio los cursos de capacitación deberían tener una duración de:
- a. Menos de 10 horas
- b. Entre 11 y 50 horas
- c. Entre 51 y 100 horas
- d. Mas de 100 horas
57. Que tipo de formación prefiere para sus empleados?
- a. Cursos cortos de actualización
- b. Cursos cortos de manejo de maquinaria o equipos
- c. Cursos medios para técnicos y tecnólogos
- d. Profesionalización de la mano de obra
- e. Especialización de la mano de obra
- f. Otro ¿Cual? _____
- g. Ninguno
58. Que tipo competencias claves requiere para sus empleados?
- a. Personas analíticas y criticas en el puesto de trabajo
- b. Personas organizadas y diligentes en un puesto de trabajo
- c. Personas cooperativas y participativas
- d. Personas polivalentes para diferentes tipos de trabajo
- e. Personas con autonomía para solucionar problemas
- f. Personas con manejo de la información y la comunicación
- g. Personas con destrezas en la medición y calculo

- h. Otro tipo de competencia ¿Cual? _____
- i. Ninguna en especial
59. Que tipo de valores y habilidades requiere de sus empleados:
- a. Responsabilidad y lealtad para con la empresa
- b. Capacidad para trabajar en grupo
- c. Disposición para aprender nuevas habilidades
- d. Iniciativa para aprender y tomar decisiones
- e. Capacidad para seguir instrucciones
- f. Leer, escribir y comprender ordenes
- g. Tener nociones de matemáticas y estadística (habilidad para calcular)
- h. Habilidad para agregar nuevas funciones a su trabajo
- i. Capacidad de interpretar diseños, mapas, organigramas, etc
- j. Otra ¿cual? _____
- k. Ninguna en particular
60. Que tipo de aprendizaje informal exige a sus empleados?
- a. Aprender en el puesto de trabajo por manuales y otras formas
- b. Ir a ferias, seminarios o congresos
- c. Leer revistas o publicaciones especializadas
- d. Ir a visitar otras empresas y/o procesos
- e. Indagar en bases de datos, Internet o bibliotecas
- f. Otras ¿Cual? _____
- g. Ninguna
61. Su empresa prefiere capacitar?
- a. Individualmente a las personas
- b. En grupos de áreas especializadas
- c. En grupos de áreas diversas
- d. Otra ¿cuál? _____
- e. Ninguna
62. De las siguientes nuevas tecnologías y su uso, en cual requieren sus empleados capacitación? :
- a. Automatización y sistematización de procesos
- b. Biotecnología aplicada
- c. Química fina
- d. Nuevos materiales
- e. Tecnologías limpias
- f. Fuentes alternativas de energía
- g. Otra ¿cual? _____
- h. Ninguna
63. Su empresa realizaría acuerdos o convenios de capacitación?
- a. Si ¿con quien? _____
- b. No
64. Usted estaría en disposición de participar en el nuevo diseño de currículums y certificación de competencias laborales?
- a. Si

- b. No
65. Que tipo de escuela prefiere para la formación de sus empleados?
- a. Escuela dual (empresa-institutos)
- b. Escuela técnica complementada con adiestramiento y contratos de aprendizaje
- c. Escuela científico-humanista complementadas con adiestramiento y contratos de aprendizaje
- d. Otra
¿cual? _____

IV. PERCEPCIÓN DEL SENA

66. Conoce usted los programas de formación ofrecidos por el SENA?
- a. Si ¿Cual? _____
- b. No
67. ¿Considera la educación impartida por el SENA pertinente para los requerimientos administrativos de su empresa? :
- a. No b. Si
- Razón:
- Los motivos por los que la formación del SENA no es pertinentes son:
- a. No tiene la línea de capacitación que su empresa requiere
- b. Capacita con equipos y tecnología obsoleta
- c. Los horarios de los cursos ofrecidos no son adecuados
- d. Mala calidad de los instructores
- e. Excesos de trámites
- f. La ubicación del Centro del SENA es muy retirada
- g. No tiene la línea de capacitación que su empresa requiere
- h. Los horarios de los cursos ofrecidos no son adecuados
- i. Otros ¿Cual? : _____
68. Tiene actualmente empleados capacitados o capacitándose en el SENA?
- a. Si En cuál Centro _____
- b. No
- 69.Cuál es la edad promedio de los empleados de su empresa que han recibido alguna clase de formación o capacitación en el SENA:
- a. Menos de 25 años
- b. Entre 25 y 35 años
- c. Entre 35 y 45 años
- d. Más de 45 años
- 70.Cuál es la antigüedad promedio de los empleados de su empresa que han recibido alguna clase de formación o capacitación en el SENA:
- a. Menos de 2 años
- b. Entre 2 y 5 años
- c. Entre 5 y 10 años
- d. Entre 10 y 15 años
- e. Más de 10 años

71. El salario que ganan los empleados egresados del SENA es de:
- a. Menos de 1 salario mínimo
 - b. Entre 1 y 2 salario mínimos
 - c. Entre 2 y 3 salarios mínimos
 - d. Entre 3 y 4 salarios mínimos
 - e. Más de 4 salarios mínimos
72. El salario que ganan los empleados que han recibido capacitación o formación ocupacional, técnica y/o tecnológica en instituciones diferentes al SENA es de:
- a. Menos de 1 salario mínimo
 - b. Entre 1 y 2 salario mínimos
 - c. Entre 2 y 3 salarios mínimos
 - d. Entre 3 y 4 salarios mínimos
 - e. Más de 4 salarios mínimos
73. Conoce el *Centro de Atención a Santafé de Bogotá* del SENA?
- a. Si Cuál sede? _____
 - b. No
74. ¿Ha empleado egresados del Centro de Atención a Santafé de Bogotá?
- a. Si
 - b. No
- En qué área ocupacional:
- a. Ajustador de Motores
 - b. Auxiliar en Comercio Exterior
 - c. Auxiliar de Contabilidad
 - d. Cosmetología Capilar
 - e. Cosmetología Facial
 - f. Digitador Recepcionista
 - g. Electricista Instalador
 - h. Estética Facial
 - i. Modistería
 - j. Panadero Auxiliar
 - k. Pastelero Auxiliar
 - l. Secretaría General
75. Conoce los *Centros de Intermediación para el Empleo* del SENA?
- a. Si Cual sede? _____
 - b. No

ANEXO TRES – CAPITULO 6

MUESTRA DE EMPRESAS EN SIETE LOCALIDADES DE BOGOTA D.C.

En el diseño de muestra se establecieron los siguientes criterios:

UNIVERSO: Las empresas ubicadas en las siete localidades de interés registradas en el registro mercantil para el año de 1999.

METODOLOGÍA: Existen consideraciones de diferentes aspectos como:

- Los objetivos propios del estudio
- Los estimadores a obtener como resultado de las investigaciones
- La representatividad de la muestra en el estudio
- El tiempo y los recursos disponibles.

ESTRATIFICACIÓN: La estratificación es la técnica que clasifica a los elementos a investigarse en el universo, en diferentes grupos llamados estratos, que sean homogéneos internamente y heterogéneos entre sí, utilizando información de alguna (s) variable (s) correlacionadas directa o indirectamente con las características de las Unidades Informantes - UI- objetos del estudio. Las principales razones para la aplicación de la estratificación fueron las siguientes:

- Seguridad y confianza de que no se seleccione una muestra mala de las muchas posibles.
- Ganancias en la precisión de los estimadores de las características del universo o población. Es decir reducción de las varianzas.
- Facilidad en el reparto del tamaño de la muestra entre los diferentes “Dominios de Estudio” (estratos)
- La necesidad de producir las estimaciones a nivel estrato.

En el presente diseño se tuvo en cuenta la actividad económica a la que pertenece el establecimiento y el valor de los activos declarados (tamaño de la empresa). Es importante resaltar que la varianza de estos activos es exageradamente alta y la estratificación permitió una regulación de dicha varianza.

Los estratos establecidos son:

- Actividades del sector primario (agricultura, pesca y explotación de minas).
- Actividades del sector secundario (industria manufacturera y construcción)
- Actividades del sector terciario (resto de actividades).

Cada una de estas actividades se desagregó según el nivel de activos, en microempresas, pequeñas y medianas empresas y grandes empresas. Se consideró un grupo de grandes empresas (83), como inclusión forzosa por su nivel de activos.

MARCO DE MUESTREO

Para efectos del diseño de muestra y aplicación de la encuesta es necesario tener un marco de muestreo el cual consta una lista de cada una de las unidades poblacionales. En este caso se partió de la información de cámara y comercio de Bogotá actualizada a diciembre de 1999. Esta información fue necesario georeferenciarla con el propósito de ubicar las empresas dentro de cada una de las localidades de interés. Una vez georeferenciada la información, se hizo un análisis, para evaluar el grado de especialización de las localidades. Esto permitió llegar a la desagregación de actividades adoptada.

DISEÑO DE LA MUESTRA

El diseño de muestreo adoptado fue “Muestreo Probabilístico Estratificado”. Muestreo Probabilístico, porque cada elemento de la población tiene una probabilidad conocida y no nula de ser seleccionado. Estratificado, porque la población se dividió en varias subpoblaciones llamadas estratos.

SELECCIÓN DE EMPRESAS

Se seleccionaron las empresas en cada estrato con probabilidad proporcional al tamaño de su población. Por problemas del marco de muestreo (falta de respuesta de algunas empresas) fue necesario seleccionar dos grupos adicionales (sobremuestras) debido a que no fue posible cumplir con las metas del muestreo.

REPRESENTATIVIDAD

La muestra es representativa por cada uno de los estratos y para el total de las siete localidades.

TAMAÑO DE MUESTRA

Para determinar el tamaño de la muestra, se hizo un estudio de la variabilidad entre los elementos y el grado de precisión de las principales características en estudio. Encontrando que entre los diferentes grados de precisión y niveles de confianza estudiados, una precisión del 10% y un nivel de confianza del 95%, estimaba un tamaño final de muestra adecuado.

Adicionalmente, a la precisión y confianza se le añadió otro componente que es muy importante y determinante del tamaño de muestra y es el referente a los costos. Encontrando que un tamaño de muestra de 295 empresas, cumplía con los requisitos establecidos por la investigación.

PROCESO DE ESTIMACIÓN

No es el objetivo de este numeral, al igual que de los anteriores, el presentar un desarrollo teórico de los procesos de estimación existentes, sino únicamente puntualizar algunos aspectos claves que deben tenerse en cuenta.

COMPONENTES DEL FACTOR DE EXPANSIÓN

- a) Factor básico de expansión (f). Es el recíproco de la probabilidad final de selección de cada empresa estudiada. Aplicado a los datos muestrales, da a cada elemento de la muestra el peso o representación que le corresponde en el universo investigado. En consecuencia, mediante su aplicación, se estiman numéricamente, en forma aproximada, las características de dicho universo.
- b) Ajuste de cobertura por no-respuesta (R_{hj}) Es importante, cuando las tasas de no-respuesta varían en los subgrupos de la población de diferentes características. En este caso, la no-corrección, daría lugar a estimaciones sesgadas para el conjunto de la población estudiada. El ajuste habitual es asignar a las empresas no encuestadas, el promedio de las características de los encuestados en la misma área. Esto se logra, corrigiendo el factor básico de expansión por un nuevo factor resultante de la razón entre número de empresas seleccionadas en un área y el número de empresas encuestadas en la misma área.
- c) El factor final de restitución (F_{hj}). Es el producto de los anteriores y se aplica a cada empresa del área investigada.

$$F_{hj} = f * R_{hj}$$

La estimación total para una característica X de la población, está dada por:

$$X' = \sum_{h=1}^n \sum_{j=1}^{n_h} X_{hj} * F_{hj}$$

$$F_{hj} = f * R_{hj}$$

donde:

$h = 1, 2, \dots, n$: estratos seleccionados.

$j = 1, 2, \dots, n_h$: empresas seleccionadas para la muestra en el estrato h.

n_h = Número total de empresas en la muestra del estrato h.

F_{hj} = Factor de restitución de la empresa j en el estrato h.

X_{hj} = Estadística X para la empresa j del estrato h

$$X_h = \sum_{j=1}^{T_{hj}} X_{hj}$$

X_{hj} = estadística X para la empresa j del estrato h.

$k = 1, 2, \dots, T_{hj}$: empresas con entrevista completa en el estrato h.

T_{hj} = Total de empresas con entrevista completa en el estrato h.

f = Peso básico.

R_{hj} = Factor de ajuste de cobertura por no-respuesta del estrato h.

El anterior procedimiento restituye la información de la muestra al marco de donde provino.

ERRORES DE MUESTREO

Para los errores de muestreo se deben utilizar las siguientes fórmulas:

En el caso de promedios:

$$V(y) = \frac{\sum w_h^2 (1-f_h) s_h^2}{nh}$$

El error estandar para proporciones se puede expresar como:

$$V(p_y) = \frac{\sum w_h^2 (1-f_h) p_h (1 - p_h)}{nh - 1}$$

donde:

$$p_w0 = \sum w_h p_h$$

ESTADISTICAS POBLACIONES Y DISEÑO DE MUESTRA

En las tablas adjuntas se presenta un desglose de las estadísticas poblaciones y el diseño de muestra final.

OPERATIVO DE RECOLECCION DE INFORMACION

ETAPA DE RECOLECCIÓN

Dentro del proceso de la investigación, esta etapa es fundamental, ya que en ella se obtiene la información básica necesaria, sobre la cual se fundamentan los diferentes análisis propuestos y las conclusiones propias del estudio. En tal sentido, a continuación se presentan los diferentes aspectos que comprende el desarrollo del operativo de campo, diseñado para el levantamiento y recopilación de la información requerida.

MARCO DE REFERENCIA

El operativo de campo tiene como marco de referencia, en primera instancia, una lista de 295 empresas seleccionadas en siete localidades del Distrito Capital

En el siguiente cuadro, se presenta el número de empresas en la población y el número de empresas seleccionadas por localidad.

Estratos	Tamaños de muestra	Tamaños de población
1 MICROEMPRESAS ACTIVIDADES A,B y C	5	37
2 MICROEMPRESAS ACTIVIDADES D Y F	52	1621
3 MICROEMPRESAS EN OTRAS ACTIVIDADES	80	8332
4 MEDIANAS Y GRANDES ACTIVIDADES A,B y C	10	372
5 MEDIANAS Y GRANDES ACTIVIDADES D y F	40	1413
6 MEDIANAS Y GRANDES EN OTRAS ACTIVIDADES	25	3656
7 EMPRESAS CON ACTIVOS >20.000 MILLONES	83	83
TOTAL	295	15514

El número de empresas a investigar, se distribuye proporcionalmente por localidad.

PLANEACIÓN OPERATIVO DE CAMPO

La planeación de los diferentes aspectos operativos que conlleva el proyecto, se hizo a partir de los tamaños de muestra requeridos a nivel de cada una de las localidades. A continuación las actividades realizadas:

- Inventario de empresas por localidad, especificando el número de encuestas por área y demás información a levantar.
- Determinación del perfil y el número de personas a vincular al proyecto de acuerdo al esquema organizativo. Igualmente, su forma de contratación, tiempo de vinculación, forma de pago y responsabilidades de acuerdo a las funciones específicas a desarrollar.
- Definición de las cuotas diarias de trabajo a realizar, las rutas a cubrir y el total días de trabajo, incluido el desplazamiento.

- Presupuestación de las diferentes actividades a desarrollar, por localidad considerando sueldos y salarios, honorarios, viáticos, pasajes y transportes, entre otros aspectos.
- Definición del plan de capacitación y la metodología, de acuerdo con los diferentes temas a tratar y los niveles de capacitación, enmarcados dentro del plan general de actividades.
- Calculo de la lista de materiales, papelería y útiles de escritorio a utilizar y su distribución por regionales de acuerdo al trabajo a desarrollar, incluido las oficinas y equipos.
- Definición de los mecanismos y diseño de los formatos de control de materiales, remisión de los mismos, avances en dinero y pago de gastos en terreno.
- Establecimiento de los flujos de información. Las diferentes etapas que comprende el proceso: Recolección, crítica, codificación, digitación y depuración de archivos, por localidad, se abocaron en forma simultánea, en la medida que avanzaba la recolección.

INFORMACIÓN A RECOLECTAR

Considerando los objetivos del estudio, el contenido y diseño de los formularios a emplear en la recopilación de la información, fueron definidos de común acuerdo por las partes. A partir de la definición de los formatos se llevó a cabo la elaboración de los manuales con los conceptos, normas y procedimientos a considerar en la obtención y manejo de la información solicitada en los formularios.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

Para el levantamiento de la información requerida, se conformaron equipos de trabajo que permitieran el manejo eficiente y el control permanente del trabajo de campo, según lo presupuestado. De otro lado, a nivel de cada grupo se conformó transitoriamente un equipo de trabajo, conformado por el coordinador de grupo, con el apoyo de los revisores, los supervisores y el grupo de encuestadores, cada uno de ellos con funciones específicas dentro del proyecto, así:

COORDINADOR DE GRUPO

Responsable de la operatividad del proyecto en su grupo. Dentro de sus funciones le correspondía planificar, coordinar y supervisar las diferentes actividades, igualmente, armonizar los esfuerzos individuales de los funcionarios para cumplir con los objetivos propuestos, abocando en forma simultánea las diferentes etapas del proceso: Recolección, crítica, supervisión y captura en medio magnético de la información.

REVISOR

Coordinaba los encuestadores, básicamente asignaba las empresas a investigar, hacía la recepción y control del material recolectado y analizaba el 100% de la información consignada en los formularios.

SUPERVISOR

Controlaba la calidad de los datos, cotejando en terreno la información de una muestra de formularios diligenciados. Además ayudaba a resolver las dudas o aclaraciones sobre los datos consignados por el encuestador en los formularios.

ENCUESTADOR

Responsable de recopilar en cada grupo la información requerida, de acuerdo a los conceptos, normas y procedimientos establecidos, como medida para garantizar de su parte el contenido y calidad de la misma.

CAPACITACIÓN Y SELECCIÓN DEL PERSONAL DE CAMPO

Con base en Manual de recolección y la cartilla de Control de Calidad, el curso de capacitación se dictó en forma teórico práctica, con ejercicios y evaluaciones, a través de las cuales se seleccionó al personal a vincular al proyecto. La capacitación del personal de campo duró dos días tiempo completo.

MÉTODO DE RECOLECCIÓN

La información requerida se obtuvo mediante entrevista directa, en la respectiva fuente, a través de un informante calificado.

PERIODO DE RECOLECCIÓN

La recolección de la información, se llevó a cabo en dos etapas. La información recopilada en la primera etapa comprende el periodo antes de fin de año 2000. La segunda etapa tubo por objeto recolectar al información faltante durante el primer semestre del año 2001.

CONTROL DE CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Como parte del proceso de recolección se realizó el control de calidad de los datos, con miras a verificar y garantizar el contenido y calidad de la información recopilada y procesada, a través de la supervisión, la revisión y el análisis de consistencia.

SUPERVISIÓN.

Básicamente con el objeto de cotejar en terreno la información consignada en una muestra de formularios diligenciados, aleatoriamente seleccionados y verificar los casos en que el encuestador no obtuvo la información o no realizó las encuestas.

REVISIÓN

Comprendió el análisis de la información consignada en el 100% de los formularios y el control de los materiales entregados.

ANÁLISIS DE CONSISTENCIA

De la información digitada y almacenada en el medio magnético para verificar la consistencia de los datos procesados con base en la aplicación de filtros y de algoritmos programados.

BIBLIOGRAFIA

1. Cámara de Comercio de Bogotá (1998). La Bogotá que todos soñamos. CCB-CAF, Bogotá.
2. Colciencias (1997). Articulación y fortalecimiento de los sistemas regionales de innovación en Colombia, Junio 18, mimeo.
3. DNP (1997). Adecuación del SENA para la competitividad, Documento CONPES 2945, Bogotá, Agosto 27.
4. DNP (1997a). Panorama de la innovación tecnológica en Colombia. Bogotá, mimeo.
5. ENLACE-SENA(2000). Edición especial sobre la formación profesional como elemento central de un política social. No. 60, junio.
6. Gómez, VM (2000). Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia. Alfaomega-ASCUN-Universidad Nacional, Bogotá.
7. Krugman P (1986). Strategic Trade Policy and the New International Economics, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
8. López, H (1995). “Educación, formación para el trabajo y empleo”, en Memorias Foro Nacional sobre Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo, Bogotá, Junio 15 y 16.
9. Lucas RE (1988). On the mechanics of economic development. En Journal of Monetary Economics, Vol 22 No.1.
10. Malaver y Perdomo (1998). Vamos a pensar para Bogotá –La ciencia y la Tecnología en el Distrito Capital -. Visuales DAR, Bogotá.
11. Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1996). Al filo de la oportunidad. Tercer Mundo Editores-Colciencias, Bogotá.
12. Mockus, A (1990). “Fundamentos teóricos para una reforma de la Universidad”, en Revista Educación y cultura No 21, Bogotá.
13. Mullin Consulting (1996). Desarrollo tecnológico y servicios de extensión y difusión en Colombia, Informe presentado al DNP, Bogotá, mimeo.
14. Perdomo et al (2001). Procesos de innovación y practicas empresariales. Informe de investigación, mimeo, Bogotá.

15. Perdomo, J (1995). “La medición de la productividad industrial en Colombia”, en Debates Sindicales No. 10, Fescol, Bogotá.
16. Perdomo, J (2001). La selección de sectores estratégicos para Bogotá, Bogotá.
17. Pérez, C (1992). “Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo”, en Trimestre Económico No. 233, México.
18. Presidencia de la Republica y Mincomex (2001). IV encuentro para la productividad y la competitividad. Memorias, Pereira.
19. Romer P (1990). Endogenous technological change. En Journal of Political Economy, Vol 98, No 5.
20. Secretaria de Gobierno (1999). Plan institucional de capacitación y diagnóstico de necesidades de capacitación. Mimeo, Bogotá.
21. SENA-Dirección General (1999). Sistema Nacional de Formación para el Trabajo: Modelo Colombiano. Mimeo, Bogotá.
22. SENA-Dirección General (2000). Elementos para formular un Plan Nacional de Formación Profesional. Mimeo, Bogotá.
23. Urrea et al (2000). Innovación y cultura de las organizaciones en tres regiones de Colombia. Colciencias y Corporación Calidad, Bogotá
24. Villate A (1999). Oferta exportable de Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá, mimeo.
25. Zerda, A (1992). Apertura, nuevas tecnologías y empleo. FESCOL-U.N., Bogotá.
26. Zerda, A (1992a). Funcionamiento del mercado de trabajo industrial. Análisis de una encuesta a establecimientos. Ministerio del trabajo - OIT, Bogotá.



El **CID** es la Unidad Académico Administrativa de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, sede Bogotá.

La función principal del **CID** es realizar actividades de investigación y extensión (asesorías, consultorías, educación continuada, etc.) siguiendo las pautas del Acuerdo 004 de 2001 expedido por el Consejo Superior Universitario.

Visión Consolidar su liderazgo a escala regional y nacional y lograr su posicionamiento en la investigación, asesoría y consultoría de los grandes problemas económicos, sociales, ambientales, financieros y de gestión de las organizaciones públicas y privadas, mediante la formulación de lineamientos generales de política, y el diseño y formulación de programas y proyectos.

Misión El CID tiene como misión analizar, producir y socializar conocimientos de las ciencias sociales, económicas y empresariales, que respondan a los retos de la sociedad colombiana, así como a sus problemas regionales, nacionales e internacionales.

Grupos de investigación

- Grupo de economía internacional, GREI
- Grupo de política pública y calidad de vida
- Grupo de seguridad social
- Observatorio de Coyuntura Socioeconómica
- Observatorio de Energía