De la norma a la implementación: apropiación y desafíos de las transformaciones normativas en las prácticas laborales y la etapa productiva del SENA

Autoras: **Daysi Yamile Suárez Cabanilla**
dyamile@sena.edu.co
Soporte etapa productiva

Paula Marcela Arias Barrera
pmarias@sena.edu.co
Facilitadora de Seguimiento Etapa Productiva

Resumen

La etapa productiva constituye un componente esencial de la Formación Profesional Integral del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en el que el aprendiz aplica, complementa y fortalece las competencias previstas en su programa de formación en entornos reales de aprendizaje. Entre 2024 y 2026, el marco jurídico relacionado con la etapa productiva, las prácticas laborales y el contrato de aprendizaje presentó modificaciones relevantes, entre ellas las introducidas por el Acuerdo 009 de 2024, la Ley 2466 de 2025 y el Decreto 223 de 2026. El estudio analiza la percepción de actores institucionales vinculados con la gestión de la etapa productiva frente al conocimiento, apropiación e implementación de estas disposiciones. Se desarrolló una investigación de enfoque cuantitativo, diseño no experimental y corte transversal, con alcance descriptivo y analítico, a partir de una base de 103 registros. Los resultados evidencian que el conocimiento normativo no se traduce automáticamente en niveles equivalentes de claridad e implementación, por lo que se plantean acciones de armonización de criterios, acompañamiento técnico y articulación con el sector productivo.

Palabras clave: etapa productiva; prácticas laborales; contrato de aprendizaje; transformaciones normativas; implementación percibida; SENA.

Abstract

The productive stage is an essential component of the Comprehensive Vocational Training offered by the National Learning Service (SENA), in which apprentices apply, complement, and strengthen the competencies outlined in their training program within real-world learning environments. Between 2024 and 2026, the legal framework related to the productive stage, work placements, and apprenticeship contracts underwent significant modifications, including those introduced by Agreement 009 of 2024, Law 2466 of 2025, and Decree 223 of 2026. This study analyzes the perceptions of institutional stakeholders involved in managing the productive stage regarding their knowledge, understanding, and implementation of these provisions. A quantitative, non-experimental, cross-sectional study with a descriptive and analytical scope was conducted using data from 103 records. The results show that regulatory knowledge does not automatically translate into equivalent levels of clarity and implementation, so actions are proposed to harmonize criteria, provide technical support and coordinate with the productive sector.

Keywords: productive training stage; work-based learning; apprenticeship contract; regulatory changes; perceived implementation; SENA.

Introducción

La etapa productiva es el componente de la Formación Profesional Integral en el que el aprendiz aplica, complementa y fortalece las competencias previstas en su programa de formación en entornos reales de aprendizaje. Su desarrollo exige la articulación entre los Centros de Formación, los aprendices y los escenarios de práctica. El Acuerdo 009 de 2024 incorporó disposiciones sobre la etapa productiva en el Reglamento del Aprendiz SENA; la Ley 2466 de 2025 modificó aspectos del régimen jurídico del contrato de aprendizaje; y el Decreto 223 de 2026 estableció disposiciones aplicables a las prácticas laborales (Congreso de Colombia, 2025; Presidencia de la República de Colombia, 2026; SENA, 2024).

La expedición de disposiciones jurídicas no garantiza, por sí sola, una aplicación uniforme. Los estudios sobre implementación han mostrado que la materialización de una política o regulación depende de la interacción entre actores, decisiones, capacidades institucionales y condiciones de ejecución (Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1980). En una entidad con presencia nacional como el SENA, estas condiciones adquieren especial relevancia por la diversidad territorial y productiva en la que se desarrolla la etapa productiva.

Es así como resulta pertinente examinar si el conocimiento de las nuevas disposiciones jurídicas se corresponde con niveles semejantes de claridad institucional y de implementación. El presente estudio analiza la percepción de los actores institucionales responsables de la gestión de la etapa productiva y busca identificar fortalezas, dificultades y oportunidades de fortalecimiento en el tránsito de la norma a su implementación.



Contexto de la problemática

Entre 2024 y 2026, el marco normativo relacionado con las prácticas laborales, el contrato de aprendizaje y la etapa productiva en el SENA experimentó transformaciones relevantes. La expedición del Acuerdo 009 de 2024, la Ley 2466 de 2025 y el Decreto 223 de 2026 incorporó nuevas disposiciones y generó la necesidad de revisar procedimientos, responsabilidades, instrumentos de gestión y criterios de actuación asociados con su implementación (Congreso de Colombia, 2025; Presidencia de la República de Colombia, 2026; SENA, 2024).

La implementación de estas disposiciones adquiere especial relevancia en el SENA por su dimensión nacional y por la diversidad de actores que intervienen en la etapa productiva, tales como Centros de Formación; coordinaciones académicas; líderes de etapa productiva y de contrato de aprendizaje, aprendices; escenarios de práctica y empresas, en contextos territoriales y productivos diversos. Por consiguiente, una regulación de alcance nacional no supone necesariamente una comprensión, apropiación y aplicación inmediata y homogénea.

La literatura sobre implementación señala que la materialización de las decisiones públicas está condicionada por factores organizacionales, capacidades institucionales, multiplicidad de actores y coordinación entre quienes intervienen en su ejecución (Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1980; Crosby, 1996; Lipsky, 1980; Ansell & Gash, 2008).

En este sentido, el problema no se limita al conocimiento formal de las disposiciones, sino que comprende su interpretación, articulación con los procedimientos institucionales y aplicación en situaciones concretas. Esto permite diferenciar entre conocer una transformación normativa, contar con claridad institucional para aplicarla y lograr su incorporación efectiva en la gestión de la etapa productiva. Esta distinción resulta relevante durante periodos de adaptación normativa y frente a la participación de escenarios de práctica, cuya interacción con la Entidad también incide en la implementación.

En el ámbito específico de la etapa productiva del SENA, esta situación planteaba la necesidad de contar con evidencia que permitiera establecer cómo los actores institucionales vinculados con su gestión percibían las transformaciones normativas introducidas entre 2024 y 2026, su nivel de conocimiento, la claridad para aplicarlas y las principales dificultades identificadas. En consecuencia, la problemática se ubica en la posible distancia entre el conocimiento de las transformaciones normativas y su apropiación e implementación efectiva, cuya caracterización puede aportar elementos para fortalecer la gestión institucional y la articulación con el sector productivo.



Justificación

La actualización normativa adquiere sentido en la medida en que sus disposiciones puedan ser comprendidas y aplicadas por quienes participan en la etapa productiva. En el SENA, ese proceso involucra a actores institucionales, aprendices y escenarios de práctica que actúan en contextos territoriales y productivos diversos. Por ello, conocer cómo se interpretan los cambios y qué dificultades se perciben en su aplicación permite comprender mejor el tránsito de la norma a la gestión cotidiana.

Esta investigación se justifica porque aporta evidencia sobre el conocimiento normativo y las percepciones de los actores vinculados con la gestión de la etapa productiva frente a los cambios introducidos entre 2024 y 2026. El análisis de la claridad institucional, la simplificación administrativa, la complejidad y la implementación percibida permite identificar necesidades de orientación y oportunidades para fortalecer el acompañamiento, armonizar criterios y mejorar la articulación con los escenarios de práctica.

El estudio no evalúa la validez jurídica de las reformas ni mide sus efectos causales o su impacto en la totalidad de los Centros de Formación. Sus resultados describen las respuestas de las personas participantes y ofrecen elementos para orientar acciones institucionales acordes con las brechas observadas. También pueden servir como punto de partida para una fase posterior que evalúe los cambios asociados con dichas acciones mediante mediciones diseñadas para ese propósito.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la percepción sobre el conocimiento, apropiación e implementación de las transformaciones normativas introducidas entre 2024 y 2026 en materia de prácticas laborales y etapa productiva en los Centros de Formación del SENA, mediante el análisis descriptivo y exploratorio de la información suministrada por los actores institucionales vinculados con su gestión, con el fin de identificar fortalezas, brechas y oportunidades de fortalecimiento institucional.



Objetivos específicos

- Identificar el nivel de conocimiento y apropiación de las principales transformaciones normativas relacionadas con las prácticas laborales y la etapa productiva, mediante el análisis de las respuestas de los actores institucionales participantes, con el propósito de reconocer fortalezas y posibles necesidades de orientación o actualización normativa.

- Caracterizar la percepción de los participantes frente a la claridad institucional, la simplificación administrativa y la complejidad asociada con la implementación de los cambios normativos, a partir del análisis descriptivo de las respuestas obtenidas, con el fin de establecer las principales condiciones que, desde la percepción de los participantes, inciden en la aplicación de las disposiciones.

- Proponer acciones de fortalecimiento institucional, a partir de los resultados obtenidos en el análisis de las percepciones y asociaciones identificadas, con el fin de contribuir al mejoramiento de los mecanismos de orientación, acompañamiento y articulación que favorezcan una aplicación clara y coherente del marco normativo relacionado con las prácticas laborales y la etapa productiva.

Pregunta de investigación

¿De qué manera son percibidas, apropiadas e implementadas las transformaciones normativas introducidas entre 2024 y 2026 en materia de prácticas laborales y etapa productiva por los actores responsables de su gestión en los Centros de Formación del SENA, y cuáles son las principales dificultades asociadas a su aplicación?

Marco contextual y de antecedentes

Las prácticas laborales conectan los procesos formativos con entornos reales de trabajo. Para que esa experiencia conserve su propósito educativo y delimite las responsabilidades de quienes participan, el marco normativo debe precisar sus condiciones de desarrollo y diferenciarla de otras figuras. Esta distinción es especialmente pertinente en el SENA, donde la etapa productiva puede realizarse mediante diversas alternativas.

Conviene distinguir tres categorías relacionadas, pero con naturaleza y regulación propias. La etapa productiva es un componente formativo del programa del SENA; la práctica laboral es una actividad formativa que se desarrolla en un escenario de trabajo real conforme a la regulación aplicable; y el contrato de aprendizaje es una figura jurídica específica que, bajo las condiciones

establecidas por la ley, puede constituir una alternativa para desarrollar la etapa productiva. Esta distinción cobra especial importancia ante los cambios normativos recientes: la Ley 2466 de 2025 modificó la naturaleza jurídica del contrato de aprendizaje, mientras que el Decreto 223 de 2026 reglamentó aspectos de las prácticas laborales y del contrato de aprendizaje. En consecuencia, las disposiciones inciden en figuras vinculadas, pero no intercambiables (Congreso de Colombia, 2025; Presidencia de la República de Colombia, 2026; SENA, 2024).

La expedición de una norma no garantiza por sí sola su comprensión ni su aplicación homogénea. Los estudios clásicos sobre implementación de políticas públicas muestran que llevar una decisión a la práctica depende de la coordinación entre actores, de las condiciones institucionales y de los procesos que median entre la formulación y la ejecución (Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1980). Desde esta perspectiva, resulta pertinente examinar cómo los actores que gestionan, coordinan y acompañan la etapa productiva conocen e interpretan los cambios normativos, y qué condiciones perciben para aplicarlos en los Centros de Formación.



Los antecedentes recientes fuera del contexto SENA también se han ocupado de las implicaciones de la reforma laboral para el contrato de aprendizaje. Henao Arcila (2025), en la monografía La historia de los contratos de aprendizaje y la implicación de la reforma laboral, elaborada en la Universidad EAFIT, analiza la evolución jurídica de esta figura y los efectos de la Ley 2466 de 2025. El autor destaca que la reforma amplía la protección laboral de los aprendices, pero plantea retos económicos y administrativos para las empresas, en particular para las de menor tamaño. Asimismo, subraya la necesidad de diferenciar claramente el contrato de aprendizaje de otras modalidades de vinculación formativa.

Por su parte, Orozco Gómez (2026), en el trabajo académico Incidencia de la reforma laboral en la contratación de practicantes en Colombia, desarrollado en el marco de la Especialización en Derecho Laboral de la Corporación Universitaria Remington, examina los cambios introducidos por la reforma y sus posibles implicaciones para las empresas y los aprendices. La autora sostiene que el fortalecimiento de las garantías puede generar tensiones con los costos y los incentivos empresariales para vincular practicantes; por ello, plantea la necesidad de equilibrar la protección de derechos con la sostenibilidad de la participación empresarial y las oportunidades de inserción juvenil. Esta conclusión corresponde al análisis jurídico de la autora y no debe interpretarse como una medición empírica de efectos en el mercado laboral.

En conjunto, estos antecedentes permiten situar el estudio en un debate actual sobre la relación entre formación, protección laboral e implementación normativa. Sin embargo, se concentran principalmente en el análisis jurídico y en las posibles implicaciones para aprendices y empresas.

La presente investigación complementa ese abordaje al describir las respuestas de actores institucionales de los Centros de Formación del SENA frente al conocimiento, la claridad y las condiciones percibidas para implementar los cambios relacionados con las prácticas laborales y la etapa productiva. Así, el análisis se centra en la experiencia reportada por quienes participan en su gestión, sin atribuir causalidad ni extender los resultados más allá de las personas que respondieron el instrumento.

Metodología

Enfoque y diseño

La investigación siguió un enfoque cuantitativo y un diseño no experimental de corte transversal. Las variables se observaron sin manipulación y la información se recolectó en un único periodo. Su alcance fue descriptivo, pues se caracterizaron los participantes y sus respuestas sobre conocimiento normativo, claridad institucional, simplificación administrativa, complejidad e implementación de los cambios. Los resultados se interpretaron como percepciones reportadas por quienes respondieron; por el diseño utilizado, no se establecen relaciones causales (Hernández Sampieri & Mendoza Torres, 2018).



Población, convocatoria y participantes

La convocatoria se realizó mediante correo electrónico enviado el 4 de agosto de 2026 desde la cuenta institucional aetapaproductivafv@sena.edu.co, dirigido a coordinadores académicos, líderes de etapa productiva y líderes de contrato de aprendizaje de los 118 Centros de Formación del SENA. Se estableció como fecha límite para responder el 20 de agosto de 2026, correspondiente a un plazo de 16 días calendario. La participación fue voluntaria y se consolidaron 103 registros, de los cuales 102 contenían información de la Regional y Centro de Formación, con presencia en 25 regionales y 67 Centros. Así, la cobertura de respuesta fue del 56,8 % de los Centros convocados (67 de 118). Por tanto, el análisis se circunscribe a las respuestas obtenidas y no constituye una estimación estadísticamente representativa del conjunto de los Centros de Formación.

Instrumento

La información se recolectó mediante el cuestionario **Percepción de los impactos normativos en la implementación de las prácticas laborales**, aplicado en Microsoft Forms. Respecto al tipo de respuesta, diez preguntas sustantivas presentaron opciones cerradas de selección única, incluidas categorías de conocimiento, claridad, complejidad, implementación y frecuencia. La pregunta sobre la principal dificultad ofreció opciones cerradas y permitió registrar una respuesta en texto libre. Por tanto, no se incluyó una pregunta sustantiva exclusivamente abierta; las respuestas abiertas corresponden a textos ingresados para complementar o sustituir las opciones disponibles.

Se calcularon frecuencias y porcentajes para cada opción. Los porcentajes se expresaron sobre los 103 registros y las preguntas sin diligenciar se identificaron por separado; por tanto, el número de respuestas disponibles varía entre ítems. Las respuestas de texto libre se conservaron diferenciadas de las opciones cerradas. El análisis se organizó según las dimensiones del estudio y se interpretó de forma descriptiva, sin atribuir causalidad ni generalizar los resultados más allá de las personas participantes (Hernández Sampieri & Mendoza Torres, 2018).

Procesamiento y análisis de la información

Una vez finalizada la recolección, la base de datos fue revisada, depurada y codificada para verificar la consistencia de los registros y la disponibilidad de información. El análisis se realizó sobre **103 respuestas válidas**, mediante estadística descriptiva, utilizando frecuencias absolutas y porcentajes. Para las preguntas de verificación de conocimiento normativo se identificaron las respuestas correctas y se construyeron indicadores derivados para caracterizar los resultados obtenidos.

De manera complementaria, se realizaron análisis exploratorios de asociación entre variables seleccionadas de acuerdo con los objetivos del estudio. Para variables ordinales se empleó el **coeficiente de correlación de Spearman** y, para variables categóricas, pruebas de asociación acordes con la estructura de los datos, incluyendo, cuando fue pertinente, el **V de Cramér**. Estos procedimientos son apropiados para explorar relaciones entre variables ordinales y categóricas (Field, 2018).

Para comparar las respuestas ordinales sobre complejidad y simplificación administrativa entre los grupos de rol institucional y entre Regionales, se aplicó la prueba de Kruskal—Wallis y se estimaron los valores p mediante 100.000 permutaciones, conservando el tamaño de cada grupo y corrigiendo el estadístico por empates. Se analizaron los casos completos: 99 respuestas para las comparaciones por rol y 102 para las comparaciones por Regional. Se ajustaron los valores p de los cuatro contrastes mediante el procedimiento de Holm y se adoptó un nivel de significancia de 0,05. No se realizaron comparaciones posteriores entre pares de grupos; por tanto, los resultados significativos se interpretan como diferencias globales. Debido a los tamaños reducidos de varias Regionales, los resultados territoriales se consideran exploratorios.

Se adoptó un nivel de significancia de **$\alpha = 0,05$**. La interpretación de los resultados consideró conjuntamente la significancia estadística, la dirección y magnitud de las asociaciones y las características de los participantes. Dado el carácter **transversal, no experimental y de participación voluntaria** del estudio, las asociaciones identificadas se interpretaron como relaciones estadísticas y no como evidencia de causalidad (Hernández Sampieri & Mendoza Torres, 2018).

Criterios de interpretación

La interpretación de los resultados se organizó en tres dimensiones: **conocimiento normativo; claridad institucional, simplificación administrativa y complejidad de implementación; e implementación percibida** en los escenarios de práctica y en las empresas vinculadas a la etapa productiva.

Esta diferenciación permitió no equiparar el conocimiento de las disposiciones con su apropiación o implementación efectiva y facilitó el análisis de las asociaciones entre las dimensiones estudiadas. Los resultados relacionados con las empresas se interpretaron como percepciones de los actores institucionales participantes, y no como mediciones directas al sector productivo. Por tanto, no se generalizan estos resultados a la totalidad de las empresas vinculadas con el SENA.

Consideraciones éticas y tratamiento de la información

La participación fue voluntaria y la información se procesó y presentó de forma agregada, preservando la confidencialidad de los participantes. Los datos de identificación disponibles fueron utilizados únicamente para la revisión y depuración de la base y no se emplearon para presentar resultados individualizados.

El análisis se limitó a la información necesaria para responder a los objetivos del estudio, bajo criterios de **finalidad, confidencialidad y circulación restringida.**



Resultados

El análisis permitió caracterizar las principales variables relacionadas con el **conocimiento, la apropiación y la implementación** de las transformaciones normativas objeto de estudio. La base consolidada contiene **103 registros**, aunque el número de respuestas válidas varió según cada variable, por lo que los porcentajes se calcularon con base en las respuestas disponibles para cada ítem.

En términos generales, se observaron **niveles elevados de conocimiento de los contenidos normativos evaluados**, mientras que las percepciones sobre claridad institucional, simplificación administrativa, complejidad e implementación presentaron mayor diversidad.

Caracterización de los participantes

En relación con la distribución territorial, el 99,0 % de los registros contiene información para esta variable, con representación de 25 regionales y 67 combinaciones de Regional/Centro de Formación. Las mayores participaciones se concentraron en Distrito Capital 13,7 %, Antioquia, Risaralda y Valle 10,8 % cada una, seguidas de Santander y Quindío (6,9 % cada una), Caldas 5,9 % y Tolima 4,9 %.

En cuanto al rol institucional, el 50,5 % de los participantes correspondió a líderes de etapa productiva, el 24,3 % a líderes de contrato de aprendizaje y el 21,4 % a coordinadores académicos. El 3,9 % restante no registró respuesta sobre su rol. En conjunto, los líderes de etapa productiva y de contrato de aprendizaje representaron el 74,8 % del total de registros, lo que evidencia una mayor

participación de actores directamente vinculados con la gestión de estas alternativas.

La participación territorial y funcional permitió recoger perspectivas de distintos contextos institucionales; no obstante, por su carácter voluntario y su distribución desigual, los resultados corresponden a la muestra participante y no constituyen estimaciones probabilísticas de la totalidad de los Centros de Formación.

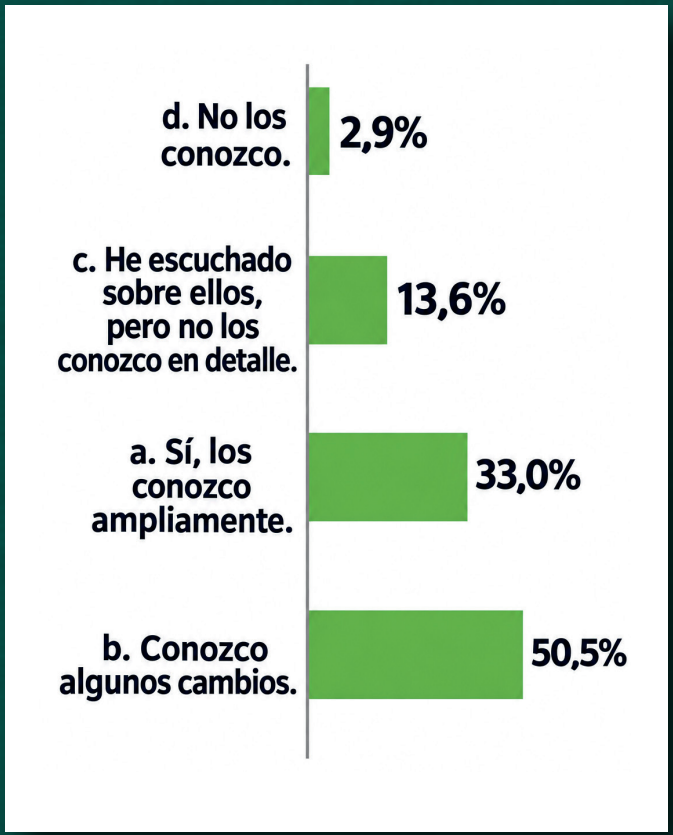
A partir de esta caracterización, y con el propósito de comprender cómo los Centros de Formación han conocido, apropiado e implementado las transformaciones normativas en materia de prácticas laborales y etapa productiva vigentes entre 2024 y 2026, a continuación, se presentan los **resultados más relevantes de la investigación exploratoria**, organizados en función de las principales dimensiones analizadas.



• Conocimiento y apropiación normativa

Este apartado presenta los resultados sobre el conocimiento declarado por las personas participantes y su reconocimiento de algunos cambios normativos específicos. A continuación, se exponen las respuestas en porcentajes y se analizan las tendencias observadas, considerando las diferencias entre familiaridad general con la normativa y conocimiento de sus disposiciones concretas.

Figura 1
Conocimiento y apropiación de los cambios normativos.



Fuente: Elaboración propia

Los resultados de la figura 1 muestran una apropiación normativa declarada amplia, aunque desigual. De 103 participantes, el 33,0 % señalaron conocer ampliamente los cambios y un 50,5 % conocer algunos; en conjunto, el 83,5 % reportaron algún grado de conocimiento. Sin embargo, el 13,6 % manifestaron haber escuchado de los cambios sin conocerlos en detalle y el 2,9 % indicaron no conocerlos. La autopercepción favorable, por tanto, coexiste con un grupo que puede requerir actualización y orientación más focalizadas.

Las preguntas de verificación complementan los resultados sobre el conocimiento normativo declarado. El 98,1 % de los participantes respondió correctamente la pregunta relacionada con el cambio introducido por la Ley 2466 de 2025, mientras que el 88,3 % acertó en la pregunta sobre el Decreto 223 de 2026 y el concepto de escenario de práctica. Esta diferencia de 9,8 puntos porcentuales evidencia un menor nivel de reconocimiento en el segundo caso. En conjunto, los resultados permiten distinguir entre el conocimiento general declarado por los participantes y la comprensión de disposiciones normativas específicas. No obstante, las respuestas al instrumento no constituyen, por sí solas, evidencia de la aplicación efectiva de la normativa en la práctica institucional.

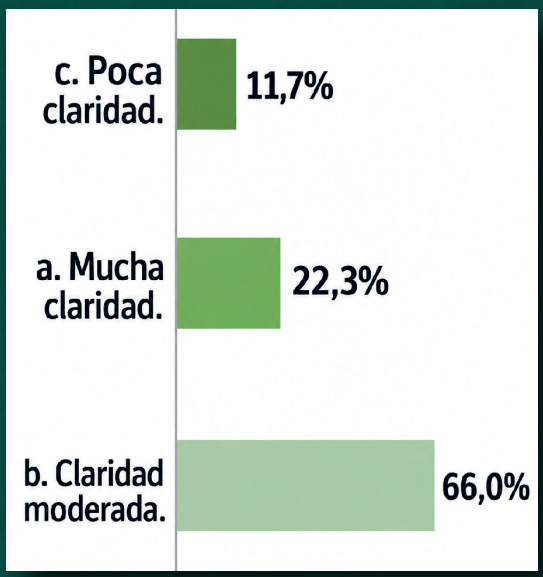
La lectura es consistente con los enfoques de implementación que advierten que la formulación y divulgación de una disposición no garantizan automáticamente su incorporación uniforme en la práctica institucional (Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1980). Para este estudio, la información sugiere la conveniencia de reforzar la comprensión aplicada de los cambios, especialmente mediante ejemplos y criterios comunes para orientar situaciones recurrentes.



• Percepción de los cambios normativos

En este apartado se presentan las percepciones de las personas participantes sobre la claridad institucional, la simplificación de los trámites y la complejidad asociada con la implementación de los cambios normativos. Los resultados se exponen en porcentajes y se analizan para identificar las tendencias predominantes y los aspectos que podrían requerir mayor orientación o acompañamiento.

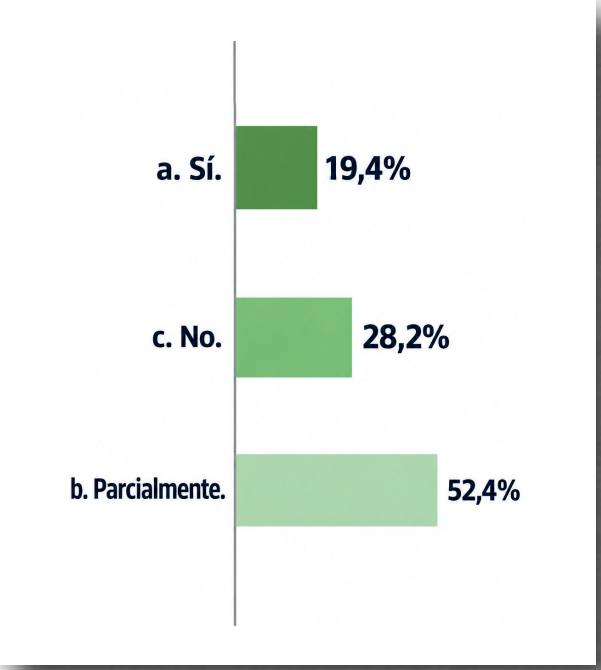
Figura 2
Claridad del Centro de Formación



Fuente : Elaboración propia

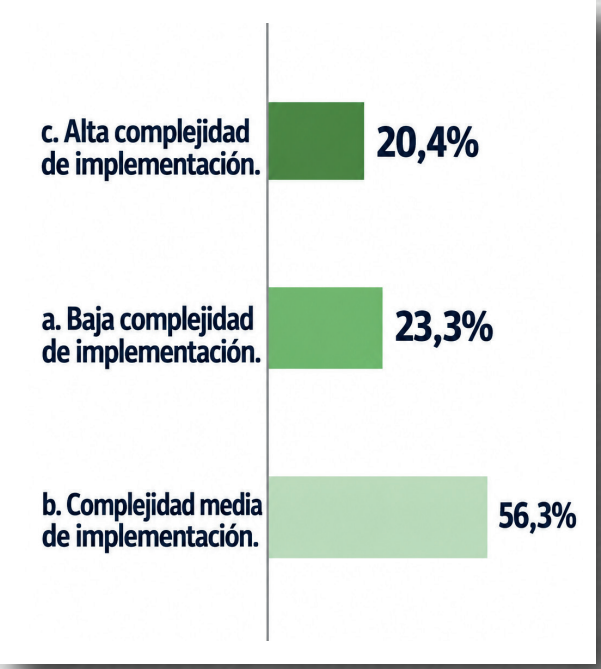
Respecto a la claridad de los cambios normativos en materia laboral en el Centro de Formación, el 66,0 % de los participantes la calificó como moderada, el 22,3 % manifestó percibir mucha claridad y el 11,7 % señaló poca claridad. Estos resultados muestran que, aunque existe una percepción favorable en parte de los participantes, predomina un nivel intermedio de claridad institucional, lo que evidencia oportunidades para fortalecer la orientación y la comprensión de las nuevas disposiciones normativas (Figura 2).

Figura 3
Simplificación de trámites



Fuente : Elaboración propia

Figura 4
Complejidad de implementación



Fuente : Elaboración propia

En relación con los trámites para iniciar la etapa productiva, el 52,4 % de los participantes percibe una simplificación parcial, el 19,4 % considera que sí se han simplificado y el 28,2 % señala que no se han simplificado. A su vez, el 56,3 % califica la implementación como de complejidad media, el 20,4 % como de alta complejidad y el 23,3 % como de baja complejidad. En conjunto, estos resultados no permiten afirmar que la simplificación haya sido generalizada, dado que predomina una valoración parcial y el 28,2 % no percibe simplificación. Asimismo, la coexistencia de una percepción predominantemente media de complejidad y de un 20,4 % que la califica como alta justifica examinar los aspectos en los que surgen dudas operativas y diferencias de interpretación.

En los 99 registros con información de rol, no se detectaron diferencias estadísticamente significativas en la distribución de las respuestas sobre complejidad entre líderes de Etapa Productiva, líderes de contrato de aprendizaje y coordinadores académicos (Kruskal—Wallis con permutación: $H(2) = 3{,}12$; $p = 0{,}210$; p ajustada por Holm = 0,557). En cambio, sí se encontraron diferencias globales en la percepción de simplificación administrativa ($H(2) = 9{,}07$; $p = 0{,}010$; p ajustada por Holm = 0,038). Descriptivamente, la respuesta "no" fue más frecuente entre coordinadores académicos 45,5 % que entre líderes de contrato de aprendizaje 12,0 %; la respuesta "sí" fue más frecuente entre estos últimos (32,0 % frente a 4,5 %). Como no se realizaron comparaciones por pares, estos resultados no permiten establecer qué grupos específicos difieren entre sí.

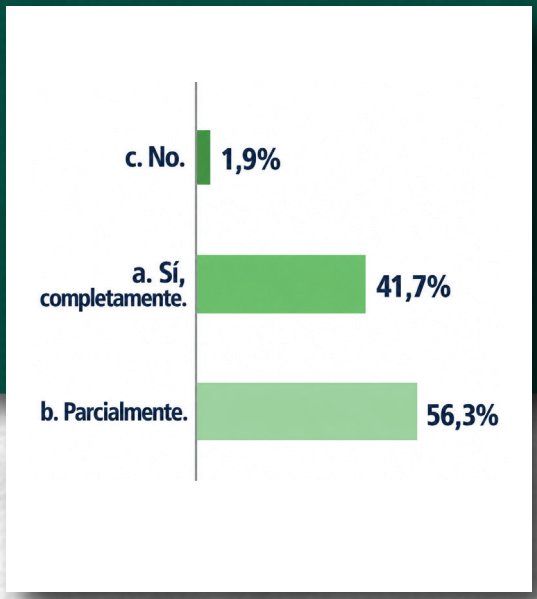
En el análisis territorial, con 102 respuestas distribuidas en 25 Regionales, no se detectaron diferencias globales en complejidad ($H(24) = 28{,}88$; $p = 0{,}186$; p ajustada por Holm = 0,557) ni en simplificación administrativa ($H(24) = 20{,}37$; $p = 0{,}741$; p ajustada por Holm = 0,741).

La participación por Regional fue desigual: los grupos tuvieron entre 1 y 14 respuestas, y 30 registros correspondieron a Regionales con menos de cinco respuestas. Además, 71 de las 75 frecuencias esperadas de cada tabla de respuesta por Regional fueron inferiores a cinco. Por estas razones, los resultados territoriales son exploratorios y no permiten concluir que las percepciones sean homogéneas entre Regionales.

•Implementación de la etapa productiva en los escenarios de práctica y empresas

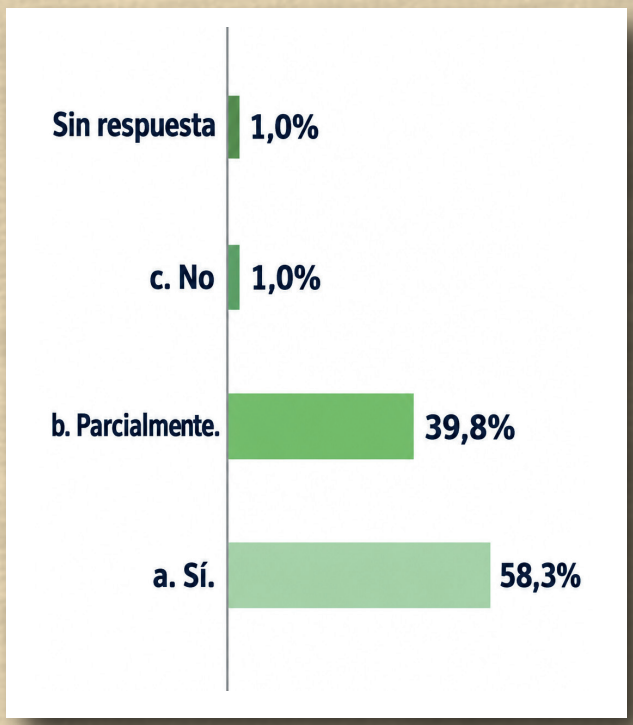
Este apartado presenta la percepción de las personas participantes sobre la implementación de los cambios normativos en los escenarios de práctica y en las empresas vinculadas a la etapa productiva. También se describen las dificultades que, según sus respuestas, han manifestado las empresas. Los resultados se presentan en porcentajes y permiten reconocer tendencias que pueden orientar acciones de acompañamiento y articulación.

Figura 5
Implementación en escenarios de práctica



Fuente : Elaboración propia

Figura 6
Aplicación por las empresas



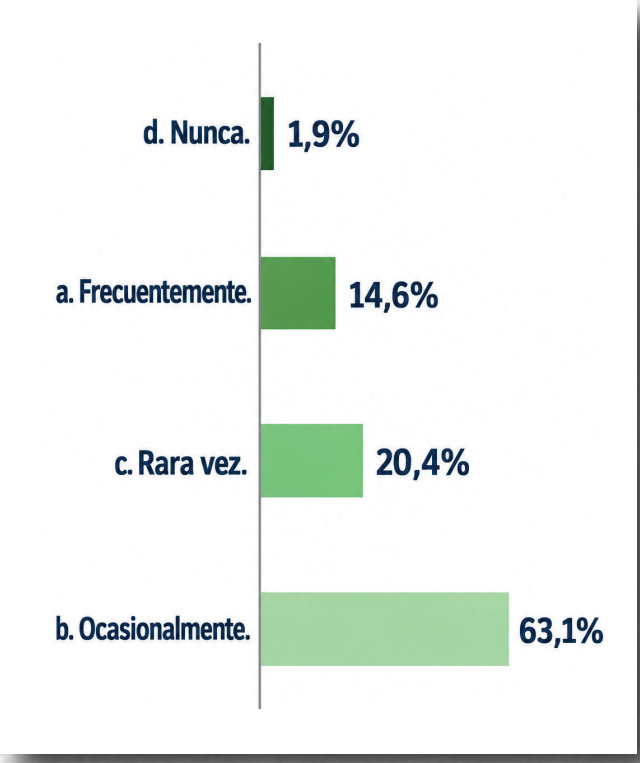
Fuente : Elaboración propia

Respecto de la implementación de los cambios normativos en los escenarios de práctica, el 41,7 % de los participantes reportó una implementación completa, el 56,3 % señaló que esta ha sido parcial y el 1,9 % indicó que no se han implementado. En cuanto a su aplicación por parte de las empresas donde los aprendices desarrollan la etapa productiva, el 58,3 % consideró que los cambios se han aplicado, el 39,8 % manifestó que la aplicación ha sido parcial y el 1,0 % indicó que no se han aplicado; adicionalmente, el 1,0 % no respondió esta pregunta. En los escenarios de práctica predomina la percepción de implementación parcial, mientras que en las empresas prevalece la aplicación afirmativa. No obstante, en ambos contextos persiste una proporción importante de respuestas que señala una implementación parcial, lo que evidencia oportunidades para fortalecer la orientación y la articulación con los actores involucrados.

Estos resultados describen la percepción de los funcionarios que respondieron, no una verificación directa en cada escenario o empresa. Por ello, el dato debe interpretarse como señal para fortalecer la articulación y el acompañamiento, y no como certificación del nivel de cumplimiento de terceros. La implementación involucra actores con funciones y capacidades distintas; el papel de quienes traducen la orientación institucional a situaciones concretas hace pertinente considerar la experiencia de los equipos de los Centros (Lipsky, 1980). La encuesta no prueba una relación causal entre la implementación interna del Centro y la aplicación empresarial.

En cuanto a las dificultades manifestadas por las empresas, el 63,1 % de los participantes indicó que ocurren ocasionalmente, el 20,4 % rara vez, el 14,6 % frecuentemente y el 1,9 % nunca. La respuesta predominante fue "ocasionalmente"; no obstante, al considerar conjuntamente las categorías "frecuentemente" y "ocasionalmente", el 77,7 % reportó la presencia de dificultades con algún grado de recurrencia. Este resultado evidencia la importancia de fortalecer el acompañamiento para identificar la naturaleza de las consultas y diferenciar aquellas que requieren orientación normativa, coordinación institucional o remisión a la instancia competente.

Figura 7
Dificultades manifestadas por las empresas



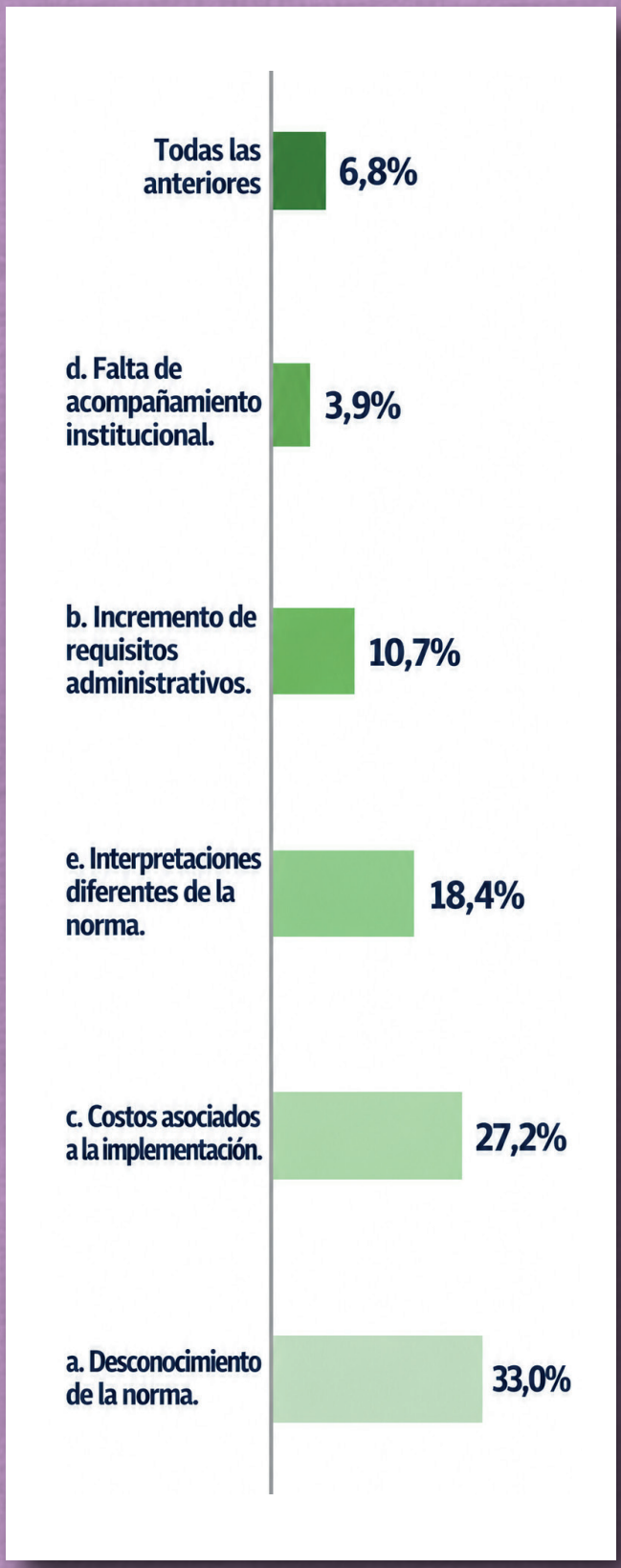
Fuente : Elaboración propia

• Dificultades de implementación y comentarios abiertos

En este apartado se presentan las principales dificultades que las personas participantes identifican en la implementación de la normatividad, junto con los comentarios ingresados en texto libre. Los resultados se expresan en porcentajes y permiten reconocer los temas que podrían requerir mayor orientación o análisis posterior.



Figura 8
Dificultad principal para la implementación de la norma



Fuente : Elaboración propia

Al seleccionar la principal dificultad para la implementación, el 33,0 % señaló el desconocimiento de la norma; el 27,2 %, los costos asociados a la implementación; el 18,4 %, las interpretaciones diferentes de la norma; el 10,7 %, el incremento de requisitos administrativos; y el 3,9 %, la falta de acompañamiento institucional. El 6,8 % restante correspondió a respuestas de texto libre relacionadas con la disponibilidad de campos de práctica, la distinción entre vínculo laboral y contrato de aprendizaje, la contratación de menores de edad, el inicio de nuevos grupos y respuestas equivalentes a "Todas las anteriores". Estas respuestas se conservaron como texto libre y no fueron adicionadas a las categorías cerradas.

La combinación de desconocimiento e interpretaciones diferentes (53 respuestas, 51,5 % del total) destaca un ámbito de acción relacionado con la socialización aplicada y la armonización de criterios. Los costos y los requisitos administrativos aparecen también como asuntos relevantes, pero la encuesta no precisa su composición ni permite atribuirlos a un trámite o disposición particular. Las respuestas abiertas aportan temas que conviene revisar en futuras consultas, sin que su frecuencia permita tratarlos como tendencias generalizables.



Resultados frente a los objetivos específicos

Objetivo específico 1: conocimiento y apropiación normativa

El objetivo se responde identificando un nivel de conocimiento declarado mayoritariamente favorable: 83,5 % reporta conocer ampliamente o conocer algunos cambios. Las preguntas de verificación registran porcentajes altos en la opción indicada como correcta 98,1 % para la Ley 2466, 88,3 % para el Decreto 223 y 98,1 % para el concepto de escenario de práctica, con una diferencia visible en la pregunta sobre el Decreto. Al mismo tiempo, 16,5 % manifiesta conocimiento superficial o nulo. El resultado es, por tanto, de apropiación extendida pero desigual, que requiere actualización focalizada y verificación de comprensión aplicada. No se concluye que el conocimiento declarado equivalga a apropiación integral ni a cumplimiento normativo.

Objetivo específico 2: claridad, simplificación y complejidad

La claridad institucional se concentró en el nivel moderado 66,0 %; la simplificación administrativa se percibió principalmente como parcial 52,4 %, y el 28,2 % indicó que no se habían simplificado los trámites. La complejidad fue calificada sobre todo como media 56,3 %, seguida de alta 20,4 %. En el análisis por rol, se detectaron diferencias globales en la distribución de las respuestas sobre simplificación, pero no en las respuestas sobre complejidad.

El análisis exploratorio no detectó diferencias globales entre Regionales en estas dos dimensiones. Sin embargo, el tamaño reducido de varios grupos territoriales limita la interpretación de este último resultado. En conjunto, los datos respaldan revisar las orientaciones y los procedimientos institucionales, pero no permiten identificar por sí solos qué regla o trámite explica las percepciones reportadas.



Objetivo específico 3: acciones de fortalecimiento institucional

Los resultados permiten identificar oportunidades de fortalecimiento que trascienden la divulgación de las transformaciones normativas. Si bien el 87,1 % de quienes respondieron las tres preguntas técnicas identificó correctamente los contenidos normativos evaluados, solo el 22,3 % manifestó mucha claridad institucional y el 41,7 % consideró completa la implementación en los escenarios de práctica. Asimismo, el 80,6 % de los participantes percibió que la simplificación administrativa fue parcial o inexistente y el 76,7 % calificó la complejidad de implementación como media o alta. En relación con el sector productivo, el 77,7 % señaló que las

empresas presentan dificultades de manera frecuente u ocasional, mientras que el 58,3 % consideró que estas han logrado aplicar los cambios normativos. En conjunto, estos resultados sustentan la necesidad de fortalecer la armonización de criterios, el acompañamiento técnico, la generación de herramientas para la aplicación práctica de las disposiciones y la articulación con los escenarios de práctica y el sector productivo. Estas propuestas se plantean como oportunidades de fortalecimiento institucional y no como relaciones causales derivadas del estudio.



Análisis transversal sobre implementación y articulación

La percepción de implementación parcial predomina en los escenarios de práctica 56,3 % y alcanza 39,8 % en las empresas; 58,3 % de las respuestas válidas sobre empresas señalan que sí han aplicado los cambios. Las dificultades empresariales se reportan con mayor frecuencia como ocasionales 63,1 %. Estos datos permiten concluir que la aplicación es percibida como avance en curso, con variaciones entre escenarios y actores. Responden al propósito general de identificar fortalezas, brechas y oportunidades de mejora, y señalan la necesidad de reforzar articulación, orientación y seguimiento sin atribuir a los Centros o a las empresas un nivel de cumplimiento que no fue verificado documentalmente.

A manera de discusión se puede inferir que los resultados evidencian que la apropiación e implementación de las transformaciones normativas relacionadas con las prácticas laborales y la etapa productiva no pueden explicarse únicamente a partir del conocimiento de las disposiciones aplicables. Aunque el 87,1 % de los participantes que respondió la totalidad de las preguntas técnicas identificó correctamente los tres contenidos normativos evaluados, solo el 22,3 % consideró que existe mucha claridad institucional frente a los cambios y el 41,7 % señaló que estos han sido implementados completamente en los escenarios de práctica. Esta diferencia constituye uno de los principales resultados del estudio, en la medida en que permite distinguir entre el conocimiento de determinados contenidos normativos y las condiciones institucionales necesarias para traducirlos en prácticas de implementación.

Esta lectura resulta consistente con la distinción planteada en el marco conceptual entre conocimiento, apropiación e implementación. Desde los estudios de implementación, la expedición de una disposición no supone automáticamente su incorporación efectiva a la actuación de los destinatarios. Pressman y Wildavsky (1973) mostraron que entre la formulación de una decisión y su ejecución intervienen múltiples actores, decisiones y condiciones organizacionales,

mientras que Sabatier y Mazmanian (1980) señalaron la relevancia de factores relacionados con la claridad de los objetivos y la capacidad institucional para llevarlos a la práctica. En el contexto analizado, los elevados niveles de respuesta correcta frente a los contenidos normativos coexistieron con percepciones menos favorables sobre claridad e implementación, lo que refuerza la pertinencia de analizar estas dimensiones de manera diferenciada.

Conclusiones

La investigación permitió analizar la manera en que los actores institucionales participantes perciben el conocimiento, la apropiación y la implementación de las transformaciones normativas introducidas entre 2024 y 2026 en materia de prácticas laborales y etapa productiva. Los resultados evidencian un escenario favorable respecto del conocimiento de los contenidos normativos evaluados, pero muestran, al mismo tiempo, que su incorporación efectiva a la gestión institucional comprende dimensiones adicionales relacionadas con la claridad, la complejidad, la simplificación administrativa y las condiciones de implementación.

La encuesta muestra un conocimiento declarado mayoritariamente favorable, aunque no uniforme: el 83,5 % indicó que conoce ampliamente o conoce algunos cambios normativos. En las preguntas de verificación, la opción considerada correcta fue seleccionada por el 98,1 % en el caso de la Ley 2466 de 2025, el 88,3 % para el Decreto 223 de 2026 y el 98,1 % en la pregunta sobre el concepto de escenario de práctica. El menor resultado en la pregunta sobre el Decreto señala un tema prioritario para reforzar la orientación normativa aplicada. Estas respuestas no permiten equiparar conocimiento declarado con apropiación integral o cumplimiento.

La claridad institucional fue calificada principalmente como moderada 66,0 %, mientras que la simplificación administrativa se percibió sobre todo como parcial 52,4 %. Además, 56,3 % consideró que la implementación presenta complejidad media y 20,4 %, alta. En conjunto, estos resultados muestran que la adaptación operativa continúa siendo un desafío para parte de las personas consultadas.

La implementación se percibió principalmente como parcial en los escenarios de práctica 56,3 %. Respecto de las empresas, 58,3 % señaló que sí han aplicado los cambios y 39,8 % que lo han hecho parcialmente. Estos resultados destacan la importancia de fortalecer la coordinación y el acompañamiento; corresponden a las percepciones de los actores institucionales encuestados y no a una verificación directa del cumplimiento de escenarios o empresas.

El desconocimiento de la norma fue la dificultad más seleccionada 33,0 %, seguida por los costos asociados a la implementación 27,2 % y las interpretaciones diferentes de la norma 18,4 %. Las respuestas abiertas mencionaron, además, asuntos puntuales relacionados con campos de práctica, modalidades de vinculación, contratación de menores de edad y el inicio de etapa productiva de nuevos grupos. Estos temas pueden orientar acciones de acompañamiento y consultas posteriores.

En cuanto al rol institucional, la mayor participación correspondió a los líderes de etapa productiva 50,5 %, seguidos de los líderes de contrato de aprendizaje 24,3 % y los coordinadores académicos 21,4 %.

El 3,9 % de los registros no contenía información sobre esta variable. En conjunto, los líderes de etapa productiva y de contrato de aprendizaje representaron el 74,8 % del total de registros, lo que muestra una mayor participación de actores vinculados directamente con la gestión de estas alternativas formativas. No obstante, estos resultados describen la composición de las personas participantes y no permiten establecer la representatividad de los distintos roles en el conjunto de los Centros de Formación del SENA.

El análisis encontró diferencias globales según rol institucional en la percepción de simplificación administrativa, mientras que no detectó diferencias por rol en la percepción de complejidad. Tampoco se detectaron diferencias globales entre Regionales en estas dos dimensiones. Este último resultado debe interpretarse con cautela, debido a la participación territorial desigual y al reducido número de respuestas en varias Regionales; por ello, no demuestra que las percepciones sean homogéneas. Los contrastes describen las respuestas de la muestra voluntaria y no permiten generalizar sus resultados a la totalidad de los Centros de Formación del SENA.



Recomendaciones

Los resultados de esta investigación identifican oportunidades de mejora en la orientación y el acompañamiento relacionados con los cambios normativos sobre prácticas laborales y etapa productiva. A partir de estas brechas, se proponen acciones que el Equipo de Seguimiento a la Etapa Productiva puede impulsar desde sus funciones de orientación, articulación y seguimiento. Su propósito es contribuir a una mayor claridad y utilidad de la orientación institucional, en coordinación con las instancias competentes y respetando sus atribuciones.

• Ciclo de orientación normativa con casos prácticos

Fortalecer las charlas nacionales y los espacios de consulta que ya desarrolla el Equipo, incorporando módulos breves sobre los cambios con menor nivel relativo de respuesta correcta, en particular, el Decreto 223 de 2026 y situaciones que generaron respuestas abiertas, como la distinción entre contrato de aprendizaje y contrato de vínculo formativo-pasantías. Cada espacio podría incluir un caso, una explicación de la regla aplicable, las responsabilidades de cada actor y un momento para preguntas. Complementar la convocatoria por correo con divulgación coordinada con los Centros y materiales reutilizables (presentación breve, preguntas frecuentes y grabación). La participación y satisfacción ya monitoreadas por el Equipo pueden complementarse con una comprobación corta de comprensión antes y después de cada ciclo.

• Repositorio operativo de criterios y respuestas frecuentes

Consolidar, junto con las dependencias competentes, un repositorio sencillo y versionado de orientaciones, preguntas frecuentes y rutas de remisión para los asuntos recurrentes de etapa productiva. El contenido debe diferenciar las alternativas y el alcance de actuación del SENA; aclarar responsabilidades del Centro, aprendiz y escenario de práctica; y remitir a las fuentes normativas y procedimentales vigentes. Las respuestas a consultas y las alertas atendidas por el Equipo pueden alimentar el repositorio, con validación técnica previa y trazabilidad de actualizaciones. Se recomienda priorizar los temas señalados en la encuesta: conocimiento e interpretación normativa, requisitos administrativos y costos. Asimismo, se sugiere evitar la creación de nuevos formatos cuando sea posible aprovechar los instrumentos existentes.



• Escucha y acompañamiento territorial con seguimiento de mejoras

Establecer espacios periódicos de escucha con representantes de los roles que respondieron el formulario y con Centros de distintas Regionales para identificar ejemplos concretos detrás de la claridad moderada, la simplificación y la implementación parcial. El Equipo puede organizar encuentros breves o clínicas de casos, registrar las dudas recurrentes y canalizar los asuntos que excedan su competencia a las instancias responsables. Una matriz de seguimiento liviana, integrada a los mecanismos existentes, permitiría documentar tema, orientación brindada, responsable de respuesta y estado de cierre, sin duplicar registros. Posteriormente, una consulta breve a los participantes permitiría valorar si la orientación recibida fue clara y útil; esto mediría cambios en percepción y experiencia, sin atribuir causalidad si no se diseña una evaluación específica.

Como fase complementaria, se recomienda desarrollar una segunda etapa de la investigación que permita medir el impacto de las acciones de orientación, acompañamiento y articulación impulsadas por el Equipo de Seguimiento a la Etapa Productiva. Para ello, convendría aplicar una nueva medición con preguntas comparables a las de este estudio, a fin de identificar cambios en el conocimiento normativo, la claridad percibida y la implementación reportada. También se sugiere verificar la configuración del formulario y conservar preguntas que permitan analizar las alternativas de etapa productiva, diferenciando las respuestas cerradas, el texto libre y los campos sin diligenciar.

Referencias

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543—571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Congreso de Colombia. (2025). Ley 2466 de 2025, por medio de la cual se modifican parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia y se modifican otras disposiciones. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260676

Crosby, B. L. (1996). Policy implementation: The organizational challenge. World Development, 24(9), 1403—1415. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00050-2

Field, A. (2018). Discovering statistics using IBM SPSS statistics (5th ed.). SAGE Publications.

Henao Arcila, N. (2025). La historia de los contratos de aprendizaje y la implicación de la reforma laboral [Monografía, Escuela de Derecho, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional Universidad EAFIT. https://hdl.handle.net/10784/36900

Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw-Hill Education.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Orozco Gómez, K. (2026). Incidencia de la reforma laboral en la contratación de practicantes en Colombia [Trabajo de grado de especialización, Corporación Universitaria Remington]. Repositorio Institucional Corporación Universitaria Remington. https://repositorio.uniremington.edu.co/handle/123456789/10017

Presidencia de la República de Colombia. (2026). Decreto 223 de 2026, por el cual se subroga el Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, y se reglamentan las prácticas laborales y el contrato de aprendizaje. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=272856

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. University of California Press.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. Policy Studies Journal, 8(4), 538—560. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2024). Acuerdo 009 de 2024, por medio del cual se adopta el Reglamento del Aprendiz SENA y se derogan los Acuerdos 007 de 2012, 02 de 2014, 06 de 2023 y 02 de 2024. https://normograma.sena.edu.co/compilacion/docs/acuerdo_sena_0009_2024.htm