



**Misión
de Empleo**

Misión de Empleo Colombia

SÍNTESIS EJECUTIVA

Enero 12, 2022



1. ANTECEDENTES

-
- Equipo de Trabajo: Francisco Alvarado, Andrés Álvarez, Juan Camilo Chaparro, Carolina González, Santiago Levy, Darío Maldonado, Marcela Meléndez, Marcela Pantoja, Natalia Ramírez, Marta Juanita Villaveces; Levy y Maldonado, coordinadores.

 - Documentos:
 1. Resumen ejecutivo (todo el equipo)
 2. El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia (Álvarez y Villaveces)
 3. Mercados laborales fragmentados y el sistema de protección social en Colombia (Alvarado, Meléndez y Pantoja)
 4. Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia (Ramírez)
 5. Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia (González-Velosa)
 6. Ampliando las opciones en el mercado laboral: presente y futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia (Chaparro y Maldonado)

 - Diálogos con académicos, funcionarios públicos y analistas del mercado de trabajo, bajo la coordinación del DNP y el Ministerio de Trabajo.



2. RESULTADOS PRINCIPALES



1. El mercado laboral en Colombia funciona mal. Como resultado, la mayoría de los trabajadores:

- recibe protección social deficiente, y
- tiene empleos precarios, con pocas posibilidades de mejora durante su carrera laboral.

2. La disfuncionalidad del mercado laboral genera exclusión social, castiga el crecimiento y la productividad, y genera tasas de desempleo persistentemente altas.

3. El mal funcionamiento proviene de:

- malos incentivos de la protección social asociados a la forma en que se financia, y a la calidad y reglas de acceso a sus beneficios,
- deficiencias en los mecanismos para proteger a trabajadores contra el despido,
- un salario mínimo muy alto relativo a la distribución salarial,
- un sistema de formación para el trabajo que no conecta con las demandas del sector productivo,
- debilidad en los mecanismos de fiscalización e impartición de justicia laboral.

4. Esta situación es producto de un proceso de reformas iniciado hace tres décadas, enmarcado por la Constitución de 1991, que no logró la consistencia necesaria para alcanzar los objetivos de eficiencia, universalidad y solidaridad establecidos en esa constitución.

5. Mirando al futuro, Colombia requiere:

- construir una visión objetivo que amplíe y mejore la protección social en el contexto de un mercado laboral menos segmentado y más favorable a la productividad, y
- diseñar un proceso de reformas consistente para alcanzar esa visión.

6. Lo anterior:

- no implica reformar todo al mismo tiempo, pero sí implica no diseñar ni implementar reformas aisladas, y
- requiere cambios legislativos que pueden llevarse a cabo por diversas rutas siempre y cuando se mantenga la consistencia global.



3. MARCO JURÍDICO



MARCO JURÍDICO

Tipo de trabajo	Régimen legal	Seguridad social	Estatus laboral
Dependiente y subordinado	Código Sustantivo de Trabajo	Contributivo en salud, pensiones y otros	Cumple: formal Incumple: informal
Cuenta propia, ingresos \geq 1 salario mínimo		Contributivo en salud y pensiones	Cumple: formal Incumple: informal
Cuenta propia, ingresos $<$ 1 salario mínimo		Subsidiado de salud y piso de protección social	Informal
Independiente, presta servicios a terceros	Código Civil o Código de Comercio	Igual a cuenta propia	Igual a cuenta propia
Desempleado que cumple requisitos de Ley	Ley 1636 de 2013	Mecanismo de protección al cesante	

- Trabajadores con características similares reciben trato diferenciado de la Ley según estatus laboral.
- Salario mínimo fija umbral para formalidad (dependientes y cuenta propia).
- Sistema complejo con incentivos al arbitraje o simulación entre regímenes.
- Sistema requiere altas capacidades de fiscalización.



4. DATOS DE EMPLEO Y EMPRESAS



- Combinado diferentes fuentes, es posible aproximar el número y tamaño de las empresas y la distribución del empleo en 2019:

Empresas por tamaño (miles)

	Informales	Formales	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	0	153	153
11+	0	72	72
Total	5,874	1,319	7,193

Empleo por tamaño de empresas

	Número (millones)	Porcentaje
1	7.1	34
2 a 3	3.7	18
4 a 5	1.4	7
6 a 50	3.1	15
51+	5.5	26
Total	20.8	100

- Destaca que:
 - ✓ 97% de las empresas tienen de 1 a 3 trabajadores y 81% son informales.
 - ✓ 52% del empleo entre auto-empleo o empresas de 1 a 3 trabajadores y 59% incluyendo hasta 5 trabajadores.

- En general, la productividad en las micro y pequeñas empresas es menor.
- Los trabajadores en empresas de hasta 5 trabajadores (59% del total, incluyendo los cuenta-propia) tienen empleos precarios, generalmente sin las protecciones de la legislación laboral, con alta rotación y pocas posibilidades de aprendizaje.
- Muchos factores están detrás de la distribución del tamaño de las empresas: la legislación fiscal, el mercado de crédito y los derechos de propiedad, entre otros. Pero la legislación laboral y de seguridad social importa.
- La posibilidad de arbitrar entre contratos laborales y mercantiles, el mal funcionamiento del Régimen Contributivo y de algunas de las disposiciones del CST, combinado con el alto salario mínimo, los regímenes subsidiados y una fiscalización imperfecta de las leyes, resulta en incentivos fuertes hacia el auto-empleo (que en la práctica es difícil separar del micro-negocio), el trabajo independiente, o en empresas con pocos trabajadores que pueden evadir/eludir las normas.
- El resultado del conjunto de instituciones y políticas consideradas es gravar a las empresas productivas y subsidiar a las improductivas.
- No hay buenos empleos en malas empresas. Finalmente, los trabajadores en Colombia son los más perjudicados por la estructura empresarial en Colombia, misma que en gran parte es producto de la legislación laboral y de protección social.



5. PRINCIPALES INSTITUCIONES Y POLÍTICAS



PENSIONES

- Colombia es el único país de AL con tres regímenes contributivos (RPM, RAIS y BEPS) y con la posibilidad de cambios entre los primeros dos durante la carrera laboral.
- Ninguno de los regímenes contributivos funciona bien. El tiempo de cotización promedio es de 46% lo que implica que un trabajador tendría que laborar 54 años para cotizar 1,300 semanas y tener pensión del RPM, o 48 años para cotizar 1,150 semanas y tener pensión del RAIS. Alrededor de 2/3 de los cotizantes no alcanzará pensión.
- El RPM es altamente regresivo y costoso al fisco. El RAIS requeriría pagar una tasa de interés de 20% anual para que los trabajadores recuperen el valor de sus ahorros (dadas las altas comisiones y que la garantía de pensión mínima es irrelevante para la mayoría).
- Para la mayoría de los trabajadores, la contribución de 16% es un impuesto que reduce los incentivos a ser formal.
- El régimen no-contributivo (Colombia Mayor) solo cubre al 40% de la población mayor de 65 años. El BEPS tiene muy pocos ahorradores a pesar de un subsidio de 20% por cada peso aportado.
- El gasto público en el BEPS es de 0.006% del PIB y en Colombia Mayor es de 0.1%. Por su parte, el gasto en los regímenes especiales y el RPM es de 4.4%, del cual 70% es captado por los dos deciles más altos de la distribución de ingreso.

SALUD

- Colombia es el único país de AL con iguales beneficios de salud en los regímenes contributivos y subsidiados. Esto tiene claras ventajas sociales.
- Sin embargo, la combinación de iguales beneficios de salud, con los *de facto* impuestos a la formalidad derivados de las contribuciones a las pensiones y a las CCF genera desincentivos a ser formal.
- Para los trabajadores por cuenta propia con ingresos superiores a 1 salario mínimo, las cotizaciones a la salud son 12.5% de su ingreso, mas 16% para pensiones. Si es poco probable que pueda obtener una pensión, ¿para que cotizar si recibe los mismos beneficios de salud si no lo hace?
- Para un trabajador por cuenta propia con ingresos inferiores a 1 salario mínimo, el umbral de cotizaciones en ese nivel implica que sus contribuciones serían un porcentaje más alto de sus ingresos, haciendo que para ellos el costo de la formalidad sea mayor que para los que ganan más que un salario mínimo.

PARAFISCALIDAD

- Los aportes al SENA y al ICBF han disminuido y solo permanecen para trabajadores de 10 salarios mínimos o más.
- Los aportes a las Cajas de Compensación Familiar han permanecido desde 1957 en 4% del salario.
- Las cajas financian múltiples actividades con un alto valor social (p. ej. atención a la primera infancia, servicio público de empleo, vivienda).
- Sin embargo, los aportes son en parte un subsidio cruzado de los trabajadores formales al resto de la población. De hecho, la proporción que directamente los beneficia se ha reducido gradualmente (en particular, la cuota monetaria, del 55% al 30% del total de los recursos entre 1982 y 2019). Solo el 11% financia el Mecanismo de Protección al Cesante.
- En parte, estos aportes representan *de facto* un impuesto a la contratación formal, que se suma al asociado a las pensiones, y al desincentivo a la formalidad que genera el Régimen Subsidiado de Salud.

SALARIO MÍNIMO

- Se traslapan dos roles: (i) piso de ingresos de los trabajadores dependientes, (ii) umbral para las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia al Régimen Contributivo, monto mínimo de pensión, y determinante de acceso a Régimen Subsidiado.
- Piso:
 - ✓ Colombia tiene uno de los niveles más alto de AL respecto de la mediana de la distribución salarial (con independencia de su nivel respecto al costo de una canasta de consumo) . Al menos 50% de los trabajadores urbanos y más del 75% de los rurales tienen ingresos inferiores a un salario mínimo.
 - ✓ Ante ello, las empresas limitan la contratación en relaciones de dependencia, lo hacen con otra figura laboral, o eluden/violan la Ley aprovechando su tamaño pequeño. Cabe recordar que la inmensa mayoría de las empresas en Colombia son muy pequeñas y de baja productividad.
- Umbral:
 - ✓ a mayor salario mínimo, mayor el número de trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a ese umbral, y mayor informalidad legal,
 - ✓ a mayor salario mínimo, mayor el conjunto de trabajadores en el Régimen Subsidiado de Salud,
 - ✓ fijar la pensión mínima igual al salario mínimo hace necesario el BEPS y debilita los incentivos a cotizar al RPM o al RAIS.

El salario mínimo es la “puerta de entrada” a la formalidad y a una pensión del RPM o del RAIS; mientras más alto es éste, más angosta es la puerta.

PROTECCIONES ADICIONALES CUANDO LOS TRABAJADORES SE OCUPAN EN EMPRESAS

- Tres instrumentos: cesantías, restricciones al despido por causa injusta y el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC):
 - ✓ El propósito de las cesantías se ha desdibujado ya que alrededor del 66% de los recursos se usan para otros propósitos,
 - ✓ Las restricciones al despido procuran la estabilidad laboral, pero generan costos contingentes para las empresas que hacen arbitraje con otras formas de contratación. Además, el trabajador lleva el riesgo de quiebra o incumplimiento de la empresa, y
 - ✓ El MPC recibe muy pocos recursos (0.4% de la nómina versus alrededor de 3% en otros países).
- La legislación sobre causa justa no cambia desde 1965, a pesar de leyes posteriores sobre cesantías (1990) y el MPC (2013), de cambios en el entorno internacional que enfrentan las empresas colombianas, y la dinámica del cambio tecnológico.
- A pesar de la multiplicidad de instrumentos, la mayoría de los trabajadores no está protegida contra la de pérdida de empleo por ser auto-empleados, por carecer de relación de dependencia -contrato comercial o elusión-, o aún si la tiene, por no tener suficiente tiempo en la formalidad para calificar al MPC.
- Solo 11% de los que buscan empleo acuden a los servicios de colocación (Cajas, SENA y Ministerio de Trabajo).

FISCALIZACIÓN Y ACCESO A JUSTICIA LABORAL

- Los datos disponibles limitan el alcance del análisis y se considera que existe un sub-registro de los conflictos por:
 - ✓ altos costos, desconocimiento, temor a consecuencias e incertidumbre para trabajadores sobre todo en empresas pequeñas,
 - ✓ insuficiente capacidad de inspección por parte del Ministerio de Trabajo (déficit de 55% en el número de inspectores respecto al estándar de la OIT).
- Las principales razones para la conflictividad laboral son:
 - ✓ pago de prestaciones sociales e indemnizaciones,
 - ✓ reconocimiento de la relación laboral (contrato realidad),
 - ✓ despido o terminación de contratos (causa justa)
- Entrevistas con jueces, abogados litigantes y consultorios jurídicos señalan que para trabajadores en empresas de menos de 10 personas (la mayoría), es muy difícil acceder a la justicia laboral, en parte por insuficiente capacidad resolutive de los juzgados. El cociente de jueces por habitante es 83% inferior a la media de la OCDE.
- Se carece de datos para valorar el cumplimiento de sentencias y determinar en qué medida los trabajadores cobran las indemnizaciones a las que tienen derecho en los juicios laborales.
- La débil fiscalización induce el incumplimiento por parte de las empresas, particularmente las pequeñas, que son donde se ocupan la mayoría de los trabajadores.

ADQUISICIÓN DE HABILIDADES EN EL TRABAJO Y CAPACITACIÓN LABORAL

- Colombia asigna más recursos públicos a la formación para el trabajo que casi todos los países de AL: al menos 0.32% del PIB.
- Desafortunadamente, los resultados en términos de empleabilidad no son buenos. El 59% de los egresados obtienen retornos negativos (el salario devengado no compensa los costos en que incurren las personas para obtener un título) y sólo el 35% tiene una ocupación relacionada con la temática del curso.
- Hay tres causas para esto:
 - ✓ Problemas de calidad: el sistema no se evalúa en función de los resultados de aprendizaje o empleabilidad .
 - ✓ Problemas de pertinencia: no hay un sistema que capture las necesidades del sector productivo para diseñar los contenidos formativos
 - ✓ Problemas de transparencia: las certificaciones que obtienen los egresados no dan señales claras al mercado sobre sus competencias.
- La gobernanza del sistema es compleja. Hay traslape de funciones entre los ministerios de educación, trabajo y el SENA. Además, hay conflictos en las funciones que tiene el SENA.

PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

- Las mujeres en Colombia tienen más años de escolaridad que los hombres, pero solo el 53% participa en el mercado laboral en comparación con el 74% de los hombres. Además, su tasa de desempleo supera el 13%, versus 8% para los hombres.
- Muchos factores están detrás de estos resultados:
 - ✓ definiciones culturales de roles de género en las labores domésticas y de cuidado,
 - ✓ disposiciones de la regulación laboral (p. ej., hasta hace poco tiempo, solo las mujeres tenían derecho a una licencia de maternidad, implícitamente asignando a ellas las tareas de los primeros cuidados),
 - ✓ la escasez de servicios de cuidado discrimina contra las mujeres, pues son ellas quienes asumen los costos de estar fuera del mercado laboral.
- La interacción entre prácticas en el mercado laboral y normas culturales se refleja en diferencias en salarios entre hombres y mujeres con iguales años de escolaridad.
- La situación actual no solo es injusta; también es ineficiente: el país no solo subutiliza el potencial de la mitad de su población en edad de trabajar, sino que lo hace con la mitad que tiene más años de escolaridad.



6. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA



PROCESO INTENSO DE REFORMAS, 1991 - 2019

	Leyes y actos legislativos	Decretos	Sentencias Corte Constitucional	TOTAL
Salud y riesgos laborales	15	7	1	23
Remuneración y salario mínimo	6	1	1	8
Regulación de despido y protección al cesante	8	3	2	13
Pensiones y protección a la vejez	11	5	0	16
Parafiscalidad	7	2	3	12
Bienestar del trabajador	8	0	0	8
Capacitación del empleo	8	4	1	13
TOTAL	63	22	8	93

En promedio, 3.2 cambios al año, o uno cada 4 meses.

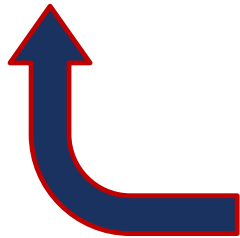
CONCEPTUALIZACIÓN *EX-POST* DEL PROCESO DE REFORMAS

Diseño: marco jurídico y políticas

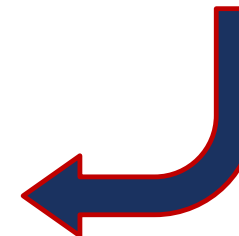
- Pensiones
- Salario mínimo
- Estabilidad en el empleo y protección al cesante
- Salud
- Bienestar del trabajador
- Instituciones de fiscalización e impartición de justicia laboral
- Instituciones para la intermediación laboral
- Instituciones de formación de recursos humanos para el trabajo

Conducta de empresas y trabajadores

- Tamaño de empresa y tipo de contrato (con relación de dependencia, comercial, sin contrato)
- Evasión/elusión de las normas
- Composición formal-informal y por tamaño de empresas del empleo
- Nivel de auto-empleo y desempleo
- Acceso a protección social y justicia laboral
- Adquisición de habilidades
- Productividad laboral



Reformas al marco jurídico y políticas
(93 actos jurídicos sustantivos después de la Constitución de 1991)



RESULTADOS DEL PROCESO DE REFORMAS (1/2)

1. Alto desempleo y alta informalidad: En 2019, 10% de la PEA estaba desempleada. De los ocupados, 62% eran informales, 51% ganó menos de 1 salario mínimo y los formales se concentraron en los deciles de ingresos altos.
2. Alto cuenta-propismo y alta proporción de trabajadores en empresas pequeñas: En 2019, 34% de los trabajadores lo hacía por cuenta propia, 25% en micro-negocios de hasta 5 personas y sólo 26% en empresas de 50 o más.
3. Baja permanencia en la formalidad: Entre 2009 y 2020, las estancias en la formalidad fueron de menos del 50% del tiempo posible a partir de la primera entrada a la formalidad, pero fueron mayores para trabajadores de más altos ingresos.
4. Alta rotación en el empleo: 42% de los trabajadores asalariados y 30% de los cuenta-propia tiene menos de un año de antigüedad en su trabajo (versus 32% y 19% para el promedio de AL, respectivamente).
5. Baja productividad: Entre 1990 y 2019, la productividad laboral aumento menos de 1% al año. En 2019, era inferior a la de Argentina, Chile, México y la República Dominicana.

RESULTADOS DEL PROCESO DE REFORMAS (2/2)

6. Segmentación derivada del diseño de la seguridad social: Dos regímenes paralelos de seguridad social, uno “contributivo” para los “formales” y otro “no-contributivo” para los “informales”.
7. Cobertura errática contra riesgos: La alta informalidad implica dejar en desamparo a muchos trabajadores contra riesgos de invalidez, accidentes, muerte o rompimiento de la relación entre empresa y trabajador.
8. Inflexibilidades derivadas de las reglas de los regímenes contributivos y de protección contra el despido: Sistema contributivo que solo permite la entrada cuando el trabajador tiene una remuneración superior al salario mínimo con reglas de protección contra el despido que no protegen bien a los trabajadores pero que afectan negativamente a las empresas.
9. Debilidad de las instituciones de protección laboral: La inspección y vigilancia de las normas es débil mientras que el acceso a la justicia laboral es lejano para la mayoría de los trabajadores.
10. Las inversiones en formación de recursos humanos tienen dificultades en traducirse en mayor productividad laboral: Problemas de pertinencia y calidad en la formación para el trabajo.

¿POR QUÉ?

- Fuerte desempate entre el marco jurídico y la realidad del mercado laboral en Colombia, en particular, la distribución por tamaño de las empresas y su productividad.
- “Proceso” de reformas que en gran medida ha procedido de forma aislada, sin reconocer plenamente las inter-relaciones entre los diferentes componentes.
- “Proceso” de reformas que también en gran medida ha ignorado que las empresas y los trabajadores responden a los incentivos derivados de la legislación laboral y de protección social (así como a otras políticas públicas).



7. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS



- Colombia se destaca de otros países de AL por:
 - ✓ uno de los salarios mínimos más altos en relación a la mediana de la distribución salarial,
 - ✓ co-existencia de un régimen pensionario de reparto y de contribución definida,
 - ✓ el uso de impuestos a la nómina para financiar necesidades sociales valiosas pero ajenas a la relación entre la empresa y el trabajador,
 - ✓ la igualdad de beneficios de los regímenes contributivos y subsidiados de salud, y
 - ✓ alto gasto en formación para el trabajo con resultados pobres.

- Algunos de estos elementos están presentes en otros países, pero en ninguno todos al mismo tiempo. Lo anterior hace que la problemática de Colombia sea particularmente compleja.

- Ante esa complejidad, es prácticamente imposible pensar en una sola reforma que la resuelva. Debe pensarse en un proceso de reformas, cuya velocidad y secuencia depende de consensos políticos, consideraciones fiscales y otros factores.

- Una lección del proceso de reformas vivido por Colombia en las últimas tres décadas es evitar reformas aisladas que no consideren su interacción con el resto de las políticas que inciden directamente sobre el mercado laboral.



¡No debe cambiarse ninguna pieza del reloj sin considerar como esa pieza embona con las demás!

- Por ello, el punto de partida para mejorar el *status quo* debe ser la elaboración de una visión integral de las principales políticas, que logre compatibilizar dos objetivos complementarios (no sustitutos ni independientes):
 - ✓ extender y mejorar la protección social para los trabajadores, y
 - ✓ crear mejores condiciones para que las empresas generen empleos más productivos y mejor remunerados.
- La fecha es arbitraria, pero la pregunta es de gran relevancia: en el 2030, ¿a dónde se quiere llegar?

SEIS LINEAMIENTOS GENERALES

1. Identificar los elementos de protección social que se desean, separando aquellos que son intrínsecos a la relación trabajador-empresa de aquellos que no lo son.

Todas las personas	Todos los trabajadores	Trabajadores en empresas
<ul style="list-style-type: none">• Servicios de salud• Pensión ciudadana (no contributiva)• Otros (educación infantil temprana, vivienda, etc.)	<ul style="list-style-type: none">• Pensión contributiva complementaria• Seguro de invalidez y vida	<ul style="list-style-type: none">• Seguro de desempleo• Seguro de accidentes de trabajo• Compensaciones por despido

2. Concomitantemente, determinar la fuente de financiamiento.

Todas las personas	Todos los trabajadores	Trabajadores en empresas
Recursos de la tributación general	Aportaciones individuales proporcionales a sus ingresos (con posibles subsidios a los de bajos ingresos)	Contribuciones o pagos por las empresas proporcionales a la nómina.

3. Separar el papel del salario mínimo como piso y umbral

- Como piso:
 - ✓ reconocer las especificidades del trabajo rural y la variabilidad en el tiempo de las jornadas
 - ✓ contemplar salarios diferenciados para los jóvenes
- Como umbral:
 - ✓ desvincular pensiones del salario mínimo (indexar al IPC)
 - ✓ usar pensión no contributiva como garantía de pensión mínima
 - ✓ desvincular las aportaciones de los trabajadores para las pensiones de retiro y seguros de invalidez y muerte.

4. Renovar los instrumentos de protección al cesante

- seguro de desempleo ampliado, que además de proveer ingresos monetarios al trabajador durante el desempleo, lo proteja contra los riesgos de invalidez y muerte, y lo ayude a continuar su ahorro para el retiro
- uso más eficaz de las cesantías
- fijar una compensación automática de uno o dos meses de sueldo por despido aun cuando exista causa justa; sin modificar las compensaciones existentes por causa injusta.
- revisión de los criterios de causa justa de despido en caso de cambio tecnológico y shocks de demanda.




5. Renovar y fortalecer las instituciones de fiscalización e impartición de justicia laboral adecuándolas al entorno que se derivaría al adoptar los primeros cuatro lineamientos

- Menores contribuciones a la nómina con mayor valor para el trabajador reducen incentivos a evadir
- Vincular fiscalización de la obligación de ahorrar para el retiro con el cumplimiento del impuesto sobre la renta
- Reducir la litigiosidad de las relaciones entre empresas y trabajadores por “contrato realidad” y causa “justa”
- Mayores recursos públicos.

6. Reorganizar las instituciones de capacitación y formación de recursos humanos para asegurar una fuerza de trabajo más atractiva para el sector productivo

- Establecer mediciones sobre las necesidades de recursos humanos del sector productivo basadas en vacantes y otros indicadores del sector.
- Llevar todos los sistemas de seguimiento de las necesidades de recursos humanos y de medición de la calidad de la oferta de formación para el trabajo al Ministerio de Trabajo.
- Organizar el sistema con una jerarquía y regulación comunes con énfasis en la transparencia, la calidad y la pertinencia de la oferta
- Oferentes de formación como el SENA deben ocuparse solamente de la oferta de estos programas y no tener rol como reguladores.

- 
- Estos lineamientos son muy generales, y se pueden traducir en diferentes:
 - ✓ políticas específicas en materia de pensiones, salud, cesantías, protección contra el desempleo, etcétera,
 - ✓ valores numéricos para las distintas aportaciones o pagos,
 - ✓ rutas para implementarlos y, en todo caso, con la gradualidad requerida, siempre y cuando se mantenga la coherencia global.
 - Esas políticas tendrán, como todas, sus disyuntivas entre generosidad de la cobertura, costo fiscal y otras dimensiones, y es muy importante debatirlas ampliamente ya que afectan aspectos centrales del tejido social.
 - Pero dada la experiencia de los últimos 30 años, resulta de gran importancia tener primero unos lineamientos generales que ordenen esos debates y, mirando hacia adelante, permitan reformas que den mejores resultados para Colombia que los observados hasta la fecha.

- Las reformas que resulten de esos debates pueden ser implementadas a diversos ritmos y con diversas estrategias legislativas.
- Todo esto depende de consideraciones macroeconómicas y del esfuerzo fiscal posible en función del grado de solidaridad social deseado.
- Con independencia del ritmo de implementación, debe quedar claro que los problemas del mercado laboral en Colombia son muy profundos, que acciones aisladas no los resolverán y que pueden correr el riesgo de agravarlos, sobre todo si no están enmarcadas dentro de una visión global.
- La visión global se puede alcanzar en pocos o muchos años. Lo importante es avanzar siempre en la dirección correcta, para que poco a poco la protección social sea mas amplia, eficaz y redistributiva; y, al mismo tiempo, para facilitar que las empresas creen empleos más productivos y el país crezca más rápidamente.
- El mercado laboral es una de las instituciones sociales y económicas más importante de Colombia. Debe contribuir a una prosperidad compartida; no obstaculizarla como hoy en día.



Muchas gracias.