



PANORÁMICA DEL SECTOR TRABAJO EN COLOMBIA

Flor Esther Salazar
Jorge Armando Rodríguez
Rodrigo Castillo
Santiago Castaño

Bogotá, D.C., julio 29 de 2022

Institucionalidad del empleo y la protección social en la vejez: una panorámica del Sector Trabajo en Colombia*

Entre los temas económicos que le dieron la victoria al presidente electo Gustavo Petro, sobre todo por los problemas reconocidos y las propuestas y esperanzas de solución esbozadas durante la campaña, figuran de manera prominente las políticas relativas al empleo y el desempleo, así como a la protección social frente a los riesgos de la vejez. Institucionalmente hablando, el Sector Administrativo del Trabajo, encabezado por el Ministerio del ramo, tiene asignadas importantes responsabilidades en tales campos, sin ser el único responsable ni contar siempre con las herramientas de política apropiadas para cumplirlas.

A continuación se presenta un panorama del papel del Sector del Trabajo (por brevedad) respecto a la etapa laboral y a la etapa de jubilación del ciclo de vida de las personas, de los principales problemas colectivos o sociales evidenciados en ellas (verbigracia, la desocupación y la desprotección pensional) y de los alcances y limitaciones de la institucionalidad existente para contrarrestarlos. Se delinean algunos rasgos de las políticas y reformas que se considera necesario instaurar.

1. El Sector Trabajo y el empleo

El Sector Trabajo, a través de Ministerio del ramo, tiene responsabilidades relacionadas con las “políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores [y] la movilidad laboral”[†]. En este contexto, el Ministerio está llamado y debe propugnar por la conformación, o mejoramiento, de un marco institucional favorable al desenvolvimiento de la actividad económica, tanto privada como solidaria, y a la generación del empleo de calidad (en otras palabras, trabajo decente o digno[‡]). Aunque en este caso las responsabilidades son transversales a varios sectores institucionales o ministerios, papel destacado dentro de ese marco ocupa la provisión de bienes y servicios colectivos – incluidos la infraestructura pública, la educación, la salud y un piso de protección social-, al igual que el reparto equitativo de la carga tributaria.

* Los puntos de vista expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan la posición oficial de las instituciones para las cuales trabajan.

[†] Decreto 4108 de 2011, art. 1.

[‡] *Ibidem*.

En aplicación de la Constitución y en particular como vehículo para materializar el “derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*, el Ministerio de Trabajo tiene responsabilidades en cuanto al desarrollo e implementación de la legislación de protección laboral, que incluye la legislación sobre los derechos y garantías de los(as) trabajadores(as), en aspectos tales como la contratación, el despido, las relaciones laborales, la asociación y la huelga. La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales es un escenario para promover la cooperación entre trabajadores y empleadores y para –como dice su misión– contribuir a la resolución de conflictos colectivos de trabajo. Las funciones del Sector aludido referentes a la formación para el trabajo y la llamada empleabilidad son implementadas de manera preponderante a través del SENA.

Hay que tener en cuenta que combatir el desempleo causado por el ciclo económico es una responsabilidad de la política macroeconómica, determinada principalmente por el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República. Mientras tanto, las responsabilidades del Sector Trabajo tienen que ver con la conformación y desarrollo de un marco legal y organizacional orientado a contrarrestar el desempleo de carácter estructural y, dentro de este, especialmente el desempleo atribuible a factores institucionales (cabe recordar que el desempleo estructural puede tener origen en factores asociados al cambio técnico, a la localización de la actividad económica y las estructuras de mercado, al igual que al marco institucional aludido). Así pueden interpretarse, por ejemplo, las funciones del Ministerio de Trabajo de “formular, dirigir y evaluar las políticas que fomenten la estabilidad del empleo, a la reducción de la informalidad, y a establecer fuentes de protección integral a los desempleados”†. Incluso en estos ámbitos las competencias del Sector Trabajo son compartidas, como ocurre con la legislación sobre la tributación a la nómina y los parafiscales, casos en los cuales el Ministerio Hacienda desempeña un papel de gran relevancia.

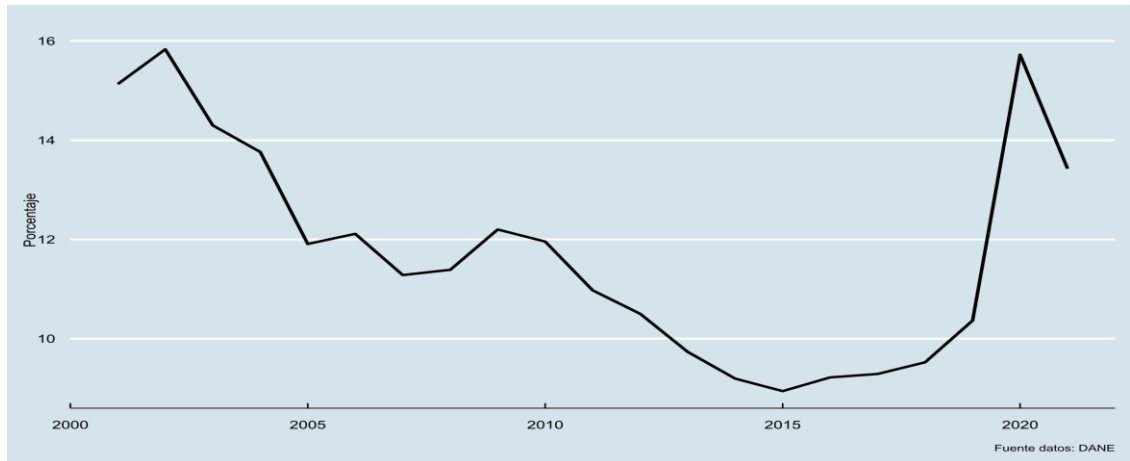
Es importante registrar, en forma sintética, la situación actual en materia de empleo. Como se puede apreciar en la Gráfica 1, en 2020 la tasa de desempleo anual alcanzó un pico cercano al 16%, explicado en gran medida por la pandemia y las medidas para enfrentarla, como es el caso de los confinamientos. Ese nivel es similar al observado a inicios del presente siglo, tras la crisis financiera originada en Asia en 1997 y el desplome de la actividad económica en Colombia en 1999. En 2021, la tasa de desempleo descendió hasta ubicarse en 13,7%. En el curso de 2022 (no se muestra en la gráfica) la tendencia al descenso ha continuado; así, en junio llegó a 11,3%, algo más de tres puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en el mismo mes de 2021. Con todo, la tasa

* Constitución Política 1991, art. 25.

† Decreto 4108 de 2011, art. 2.

de desempleo de junio de 2022 supera en casi dos puntos porcentuales la tasa registrada en junio de 2019 (9,4%), antes de la pandemia, y es casi seguro que todavía está por encima del nivel de pleno empleo, si bien es debatible cuál exactamente es este nivel.

Gráfica 1
Tasa de desempleo nacional anual: 2001-2021



Fuente: DANE

Ahora bien, la oferta de fuerza de trabajo, medida por la Tasa Global de Participación, superó ya el bajón sufrido durante la pandemia, situándose en junio de 2022 en 65,4%, nivel notoriamente más alto que el observado en el mismo mes de 2019 (63,5%). La demanda de fuerza de trabajo, medida por la Tasa de Ocupación, alcanzó el 57,7%, un nivel similar al registrado justo antes de la pandemia. Aunque la recuperación del empleo ha sido significativa, aún no ha alcanzado el nivel previo a la pandemia (22,6 millones de ocupados en junio de 2019 vs. 22 millones en el mismo mes de 2022). En esta coyuntura, los más afectados por el desempleo han sido los jóvenes, las mujeres y departamentos como Chocó, Norte de Santander y Tolima.

Quizás porque la responsabilidad por las políticas para enfrentar el desempleo estructural es organizacionalmente difusa, abarcando a un número amplio de entidades, el desempleo estructural se ha encarado con un enfoque fragmentario: programas numerosos y dispersos, a menudo desarticulados entre sí y, en muchos casos, de escaso tamaño frente a la dimensión del problema. Para ilustrarlo, considérese la siguiente lista de programas actualmente vigentes (administración Duque)*:

- Programa de apoyo a la generación de nuevo empleo para jóvenes
- Programa Estado Joven

* Ministerio de Trabajo (2022), Informe de empalme entre Gobiernos Nacionales Sector Trabajo, Junio.

- Programa Colombia emprende
- Programa Yo trabajo por Colombia
- Programa de ex madres comunitarias y ex madres sustitutas
- Programa Educándonos para la paz
- Programa El futuro de los jóvenes
- Programa Emprendiendo sueños
- Programa Somos rurales
- Programa Sumando paz
- Programa Saber hacer vale
- Programa Equipares rurales
- Famiempresas solidarias (UAEOS)
- Circuitos agroalimentarios (UAEOS)
- Guardabosques solidarios (UAEOS)

El otorgamiento de una gran variedad de beneficios tributarios ha solido justificarse sobre la base de sus presuntas bondades como incentivo para la generación de empleo. La cartilla “Beneficios tributarios para la generación de empleo de grupos vulnerables” del Ministerio de Trabajo, publicada en 2021, recoge alrededor de 18 de ese tipo de beneficios, entre los que se cuentan los siguientes: incentivo tributario para empresas de economía naranja (Numeral 1 del Artículo 235-2 del Estatuto Tributario), beneficio Zese (zona económica y social especial), régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC); e incentivos tributarios para la generación de empleos de jóvenes (contratación de jóvenes entre los 18 y 28 años, Ley 210 de 2019; contratación jóvenes entre los 18 y 28 años, Ley 1780 de 2016). No hay claridad sobre los efectos fiscales y menos aún respecto a los efectos sobre la generación de empleo de tales incentivos tributarios. En su informe final, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios de 2021 encuentra que en Colombia hay “un uso excesivo y sistemático” de los mecanismos en cuestión y recomienda su reducción y que aquellos que eventualmente se otorguen se sometan a evaluación de resultados, evaluación de la cual dependería su continuidad.

En materia de formación el SENA tiene –por su trayectoria, características organizacionales y presupuestales, y presencia territorial– un gran potencial para el despliegue de políticas dirigidas a ampliar y mejorar la formación para el trabajo. Cuenta con 33 regionales y 117 centros de formación en todo el territorio nacional. La llamada formación complementaria, con énfasis en cursos cortos, representa en promedio el 82% de la meta de formación de la entidad en los últimos cuatro años. La meta de formación complementaria se amplió en más de 2.500.00 cupos entre el 2020 y 2022. Por su parte,

la llamada formación titulada (p.ej., técnico, tecnólogos y operarios) representa el 18% restante de dicha meta. La deserción ha sido un problema serio en años recientes en la formación complementaria (44,3% en los últimos cuatro años). La pertinencia de los programas de formación impartidos por el SENA es dudosa, a juzgar por el indicador utilizado por la entidad para medirla, y en consecuencia debe examinarse. De 499 programas analizados en 2021, en aproximadamente 57% el indicador de pertinencia se encuentra por debajo del 50%. Los programas ofrecidos no necesariamente están orientados o corresponden a una priorización de acuerdo con los requerimientos económicos territoriales.

En el último cuatrienio, de acuerdo con informes del SENA, 444 mil estudiantes de la educación media, en 4.412 colegios articulados en todo el país, han culminado sus estudios de doble titulación. Sin embargo, es importante revisar los beneficios para estos jóvenes de esa opción en términos de tasas de colocación y calidad de la formación recibida. El Sistema de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico del SENA, conocido como SENNOVA, recibe considerables recursos presupuestales (en 2022 la asignación es del orden de \$234 mil millones), pero se tiene poca claridad respecto al tipo de investigación realizada y los resultados y aplicabilidad de la misma.

El país carece de una de una institucionalidad tendiente a mitigar los efectos del desempleo sobre los ingresos de los hogares. Por ejemplo, a diferencia de otros países, no hay un seguro de desempleo. Si bien la Ley 1636 del año 2013 creó el mecanismo de protección al cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), administrado por las cajas de compensación familiar, los beneficios solo cubren a trabajadores formales y el acceso de trabajadores independientes es muy limitado, por la imposibilidad o dificultad de cumplir con los requisitos de acceso.

Sugerencias de política

- En materia de generación de empleo, propender por un marco institucional favorable al desenvolvimiento de la actividad económica, especialmente de sectores estratégicos para la generación de empleo como el industrial y el agropecuario.
- Aunque se han ensayado poco o han tenido un alcance limitado, el Ministerio de Trabajo es competente para formular y adoptar “programas y proyectos para el trabajo”*. En ejercicio de esta y otras funciones, ese organismo puede liderar el

* Decreto 4108 de 2011, art. 2.

diseño y estructuración de programas de empleo contingente dirigidos a las entidades territoriales más afectadas por niveles de desempleo elevados, los cuales son más factibles en las circunstancias actuales que los programas de empleo garantizado, entre otras por razones fiscales y operativas. Su implementación correría a cargo de los gobiernos subnacionales respectivos con participación del sector privado.

- En el marco de la reforma tributaria es preciso evaluar el impacto fiscal de los beneficios tributarios para la generación de empleo y el desarrollo de la actividad económica y su pertinencia como política pública.
- El desempleo friccional, asociado a la rotación entre puestos de trabajo y la búsqueda de empleo, se suele encarar con programas que tratan de conectar y aparejar empleados con empleadores. En este campo, el Sector Trabajo desempeña un papel protagónico, dada su función de “Formular, dirigir, implementar y evaluar políticas para [...] facilitar su tránsito hacia nuevos empleos y ocupaciones”*. La tarea de intermediación laboral está a cargo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, tarea que conviene preservar y potenciar en el ámbito de la intervención de la política de empleo.
- En el marco de la función del Ministerio de Trabajo relativa a la elaboración de “políticas para proteger a la población desempleada” †, conviene revisar la protección al cesante con el objeto ampliar su cobertura hacia trabajadores como los de órdenes de prestación de servicios, en conexión con las políticas para la vinculación laboral.
- Es importante mejorar la legislación de protección laboral, por ejemplo en lo referente a la ratificación y reglamentación de normas internacionales sobre negociación sectorial, acoso y violencia en el trabajo, y trabajo no remunerado en actividades de cuidado. Asimismo, es importante revisar el funcionamiento actual de la política de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo y reorientarla de manera acorde.
- Ha tendido a subvalorarse el papel de la economía solidaria en la sociedad. La Constitución de 1991 estableció que, junto a la garantía de la propiedad privada, “el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” (art. 58), así como también que “fortalecerá las organizaciones solidarias y

* Decreto 4108 de 2011, art. 6.

† Ibidem.

estimulará el desarrollo empresarial” (art. 333). Consolidar una política pública al respecto, que incluya la economía popular, resulta aconsejable, no solo desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico equitativo sino también del fortalecimiento de la democracia, con el apoyo de departamentos y municipios en su implementación en los territorios. Esa política debería propender por acercarse al referente establecido por la Recomendación 204 de la OIT.

- En caso el SENA, vale la pena examinar el balance de oferta de formación entre complementaria y titulada y entre tipos de formación (p.ej., técnicos, tecnólogos), teniendo en cuenta la relación entre educación y trabajo, las necesidades de desarrollo productivo de los territorios y la equidad de género, entre otras cosas. Sería importante incorporar en la oferta de formación aquella orientada a programas estratégicos, tales como los relacionados con la sostenibilidad ambiental, el desarrollo de la agroindustria y la transición energética. Asimismo, debe considerarse la expansión de la oferta de formación a territorios actualmente no cubiertos, especialmente en zonas rurales o periféricas. En materia de infraestructura, convendría revisar las inversiones del SENA teniendo en cuenta las necesidades regionales o territoriales. Convendría también revisar la política y resultados de investigación de SENNOVA.
- Habitualmente, en Colombia los objetivos de política se han fijado en términos del crecimiento económico, rara vez en términos del nivel de empleo*. Se dice que es lo mismo, pero en realidad no es igual (o al menos no siempre). Ambos son aspectos importantes del desarrollo, pero la distinción entre crecimiento y empleo adquiere aquí especial relevancia, no solo porque en el país la desocupación abunda –para no hablar de los empleos precarios– sino también porque los hacedores de política económica suelen mostrar un grado de tolerancia alto frente al fenómeno.

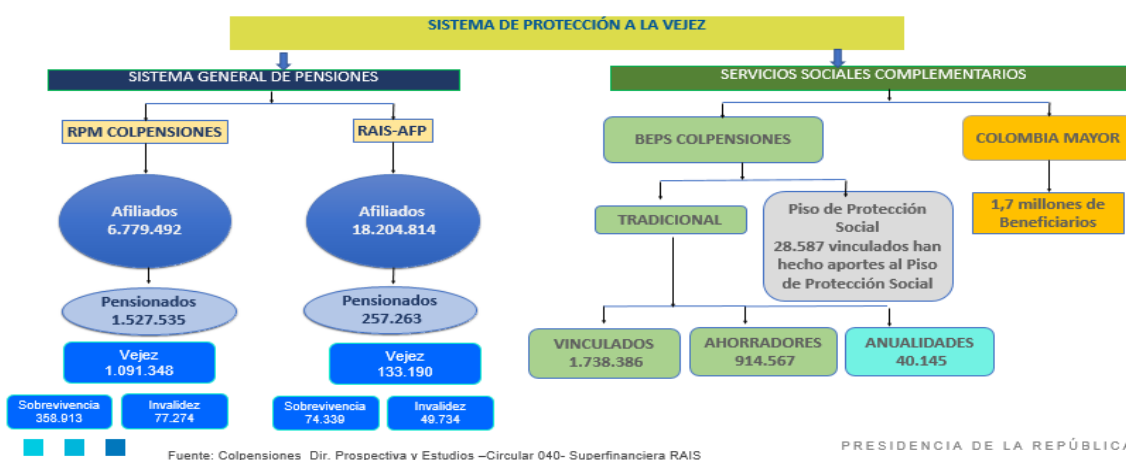
2. El Sector Trabajo y la protección social en la vejez

En lo que concierne a la etapa de la jubilación, son funciones del Ministerio del Trabajo formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de pensiones y otras prestaciones, y dirigir, orientar y coordinar el Sistema General de Pensiones y determinar las normas para su funcionamiento (Decreto 4108 de 2011).

* Véase, Rodríguez, J.A. 2018. El pleno empleo y el marco legal de la política macroeconómica. *Revista de Economía Institucional*. 20, 39 (jun. 2018), 187-209.

Frente a los riesgos asociados a la vejez, tenemos un Sistema General de Pensiones entronizado en nuestra legislación, pero sería más preciso llamarlo Sistema General de No Pensiones. De acuerdo con información del Ministerio de Trabajo*, existen alrededor de 7.411.256 de colombianos en edad de jubilación, de los cuales están cubiertos por el sistema pensional apenas 1.884.541 (25,4%). Con alrededor del 75 % de dicha población dejada a su suerte, quizás dependiendo de la caridad de familiares y amigos, tal situación es, sin aspavientos, una expresión del «salvase quien pueda», una manifestación de capitalismo salvaje y un testimonio vivo de indolencia y fracaso de las políticas públicas en al menos esta dimensión del desarrollo.

Gráfica 2



Como se muestra en la Gráfica 2, en el régimen de prima media, Colpensiones cobija a 1.527.535 pensionados, y, en el régimen de ahorro individual, los Fondos privados a 257.263. Fuera del sistema general, en los regímenes especiales y exceptuados está cubiertas 819.723 personas: Magisterio (221.238); sector defensa y Policía (91.642 pensionados y 204.020 sueldos de retiro) y FOPEP (302.823).

A través de mecanismos subsidiarios, de carácter asistencial, se otorgan algunas ayudas. Así, 1.698.168 personas reciben apoyos del programa Colombia Mayor, que otorga 80.000 mil pesos mensuales por beneficiario; por su parte, el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) cuenta con 947.567 ahorradores y 40.145 beneficiarios con anualidad.

El panorama de las generaciones venideras no es el mejor, como quiera que el régimen contributivo tiene 25 millones de afiliados de los cuales sólo cotizan el 38%, indicando que con la fidelidad de aportes actual del 50% sólo lograrán pensionarse cerca

* Ministerio de Trabajo (Junio de 2022) Informe de empalme entre Gobiernos Nacionales Sector Trabajo.

del 12% de los asegurados. Es preocupante que el 56,6% de la población ocupada no cotiza y, por tanto, tendrá una baja probabilidad de pensionarse en el régimen contributivo.

En materia de protección social en pensiones durante el gobierno saliente se promovió un así llamado Piso de Protección Social, establecido en el artículo 193 del plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y puesto en marcha a partir del 1 de febrero de 2021, en cumplimiento al Decreto 1174 de 2020. Este es un mecanismo de carácter contributivo orientado a las personas con ingresos inferiores a un salario mínimo excluidas del Sistema General de Pensiones por no alcanzar el umbral requerido de remuneraciones. Al piso de protección social se encuentran vinculadas 28.587 personas, con un recaudo de \$4.054 millones, esto es, \$141.831 por vinculado. Por disposición legal, los beneficios prometidos a las personas cobijadas por dicho piso de protección se determinan bajo el programa BEPS, el cual otorga un subsidio del 20% sobre el valor ahorrado. Dado que el objeto de las contribuciones ahorradas, junto con el subsidio, es adquirir una anualidad vitalicia, la relativamente baja capacidad de pago y de ahorro de las personas cubiertas por el piso de protección se traduce, con alta probabilidad, en beneficios concomitantemente bajos, incluso por debajo de la línea de pobreza*.

El Fondo de Solidaridad Pensional se subdivide en la cuenta de solidaridad, que subsidia el aporte a pensión, y la subcuenta de subsistencia, que subsidia parte de los beneficios del programa Colombia Mayor. En 2022 el presupuesto del Fondo es de \$1,37 billones, de los cuales \$191.666 millones se destinan al subsidio de aporte a pensión con 145.000 beneficiarios. Entre el 20 y 25% de los beneficiarios logran pensionarse a través del programa. La introducción del piso de protección al parecer desestimuló la afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional: de 200.000 afiliados en 2018 se pasó a 145.000 en 2022.

Puede afirmarse que en la actualidad no existe en Colombia un verdadero piso de protección social. Lo que hoy pasa por ese nombre tiene baja cobertura, tiende a la fragmentación y opera bajo un enfoque asistencial más avaro que frugal.

* Dos pronunciamientos de la Corte Constitucional tratan del Piso de Protección Social (PPS). La sentencia C-276 de 2021 declaró inconstitucional el PPS, con efectos diferidos hasta junio de 2023 para amparar a quienes ya habían sido afiliados; esto quiere decir que el PPS solo surtirá efectos hasta junio 2023 para las 7518 personas que habían sido afiliadas cuando salió la sentencia. La sentencia C-277 de 2022 estudió de fondo la figura considerándola conveniente y progresiva y recomendando darle viabilidad mediante ley.

Sugerencias de política

- Teniendo en cuenta los problemas y debilidades del Sistema General de Pensiones, conviene avanzar en su reforma mediante la elaboración y presentación de un proyecto de Ley que, como uno de sus componentes, establezca un piso de protección en la vejez a la vez adecuado y sostenible, de carácter no contributivo y/o semicontributivo, que cubra a la población excluida o que no logra su derecho a pensión. Los beneficios sociales de lo que puede denominarse ingreso básico en la vejez han sido reconocidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, que lo incorpora en su propuesta de sistema de pilares como pilar cero no contributivo a cargo del Estado, o la OIT, que lo enmarca dentro del mencionado piso de protección social. Su objeto principal sería la reducción de la pobreza en los adultos mayores. Esta opción podría ser viable si se calibra el valor del ingreso básico, se incorpora dentro de un sistema de pensiones bien integrado y se exploran y conjugan, al menos inicialmente, varias fuentes de financiación, incluidos los impuestos generales.
- La competencia imperante entre el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual ha afectado negativamente el funcionamiento del sistema pensional. En la reforma que se adelante convendría eliminar tal competencia y buscar generar complementariedad entre los dos regímenes.
- Los cambios al sistema pensional deberían apuntar en la dirección de ampliar cobertura, reducir inequidad y generar protección en la vejez, en un marco de sostenibilidad. El esquema de pilares debe ponderarse en cuanto a las prestaciones otorgadas y, en general, en cuanto a sus parámetros. Los cálculos y detalles técnicos para su estructuración corresponden a la etapa de elaboración del proyecto de Ley.
- Quizás tan importante como el funcionamiento mismo del sistema de pensiones son la generación de más y mejores empleos, el aumento de la productividad y las políticas para promoverlas o auspiciarlas, en especial políticas de desarrollo productivo soportadas en ciencia, tecnología e innovación. Allí reside en últimas la garantía de la sostenibilidad de las reformas que se introducirían.

3. Estructura organizacional y presupuesto del Sector Trabajo

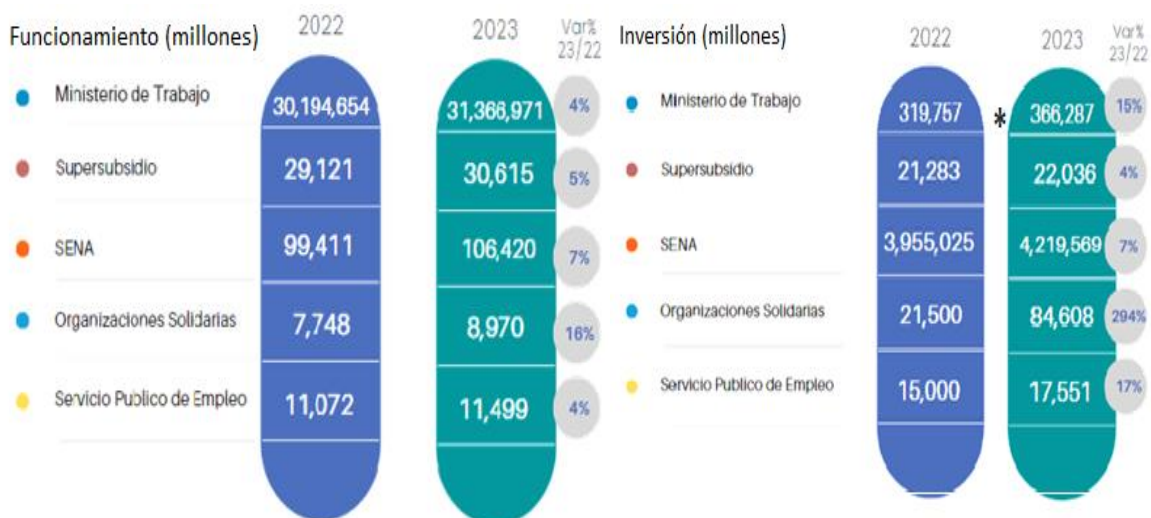
El Sector Administrativo del Trabajo está integrado por el Ministerio del Trabajo, las entidades adscritas, a saber: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Superintendencia del Subsidio Familiar, al igual que por la entidad vinculada Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

El presupuesto del Ministerio de Trabajo en 2022 es de \$30,57 billones, equivalente a 8,7% del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, el 95% del presupuesto está constituido por transferencias para el pago de pensiones, a través de Colpensiones (58% de esas transferencias) y el Fopep (37%). A inversión se destina el 1,05% del presupuesto y a proyectos relacionados con víctimas del conflicto (emprendimiento y formación) el 0,14%. El 3% se destina a estrategias de fomento al empleo.

En cuanto a entidades adscritas y vinculadas, el SENA en 2022 tiene un presupuesto \$4,05 billones; para el año 2023 la entidad solicitó un presupuesto de \$4,32 billones. A la Superintendencia de Subsidio Familiar en 2022 se le apropiaron \$50,4 mil millones; a esta entidad le corresponde un porcentaje no superior al 1% sobre el total de los aportes parafiscales de subsidio familiar. La apropiación presupuestal para la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) en 2022 asciende a \$7,8 mil millones y para la Unidad de Servicio Público de Empleo a \$26,1 mil millones.

Respecto al anteproyecto de presupuesto 2023 del Ministerio de Trabajo* se estima en \$31,37 billones para funcionamiento y en \$366.287 millones para las necesidades de inversión (véase Gráfico 3).

* Ministerio de Trabajo (Junio de 2022) Informe de empalme entre Gobiernos Nacionales Sector Trabajo.



Fuente: Ministerio de trabajo

La administración de Colpensiones está en cabeza de una presidencia, seis vicepresidencias y cuatro oficinas de alto nivel. Esta entidad tiene a su cargo 2.200 empleados. Sólo tres (3) funcionarios son de libre nombramiento y remoción: el presidente, el o la jefe de la oficina de control interno y el director o directora de cartera. El resto de los empleados son trabajadores oficiales, entre quienes se cuentan altos directivos (vicepresidentes, gerentes y directores).

Un punto a resaltar de la estructura de Colpensiones es el rol que tiene el programa de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este programa tiene una vicepresidencia y dos gerencias. Puede decirse que hay un sobredimensionamiento administrativo en este programa, con mayor razón considerando su alcance asistencial (entrega anualidades que en la mayoría de casos están por debajo de la línea de pobreza) y su baja cobertura.

El máximo órgano rector de Colpensiones es la Junta Directiva, conformada por 5 miembros, los cuales son representantes de la Presidencia de la República (3), el Ministerio del Trabajo (1) y el Ministerio de Hacienda (1).

Por su parte, el SENA está compuesto por 14 dependencias, de las cuales 4 son misionales (formación profesional, empleo y trabajo, sistema nacional de formación para el trabajo, promoción y relaciones corporativas) y 8 de tipo administrativo, con dos coordinaciones (Regionales y Distrito Capital y Formación profesional integral). Cuenta con 160 empleos de libre nombramiento, 9.065 de carrera administrativa, 680 trabajadores oficiales y 800 empleos de planta temporal (de acuerdo con el Decreto 1800 de 2019, actualmente en trámite para ser integrados a la planta base). La entidad tiene una cobertura territorial que abarca la mayoría de los municipios y distritos del país.

En el consejo Directivo Nacional del Sena participan: Ministro(a) del Trabajo, Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo, Ministro(a) de Educación Nacional, Presidente(a) de la ANDI, Presidente(a) Nacional de FENALCO (E), Presidente(a) de la SAC, Presidente(a) de ACOPI, Presidente(a) de la CUT, Presidente(a) de CGT, Presidente(a) de la ANUC, Director(a) de Colciencias, Presidente(a) de Confecoop.

Por las características antes descritas y por la misma composición del Consejo Directivo, el SENA puede ser la institución a partir de la cual se articulen esfuerzos y recursos en lo relacionado con las funciones del Sector Trabajo y el desarrollo productivo y las prioridades sectoriales y estratégicas en el marco del programa de gobierno para el cuatrienio 2022-2026.