



Misión de Empleo



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



El futuro
es de todos

Mintrabajo



Resumen Conversatorios de expertos de la Misión de Empleo

Documento elaborado por el equipo técnico del DNP con base en las presentaciones y discusiones de los conversatorios

Contenido

Introducción	8
Protección Social y Empleo	11
Resumen ejecutivo	11
I. Panelistas.....	12
II. Presentaciones.....	13
i. Olga Lucía Acosta – Sistema de Protección Social en Colombia: Trayectoria del concepto, dilemas y desafíos.....	13
ii. Mauricio Olivera – Protección social y empleo.....	17
iii. Cristina Fernández – Misión de Empleo	23
III. Discusión	28
Empleo y Género	30
Resumen ejecutivo	31
I. Panelistas y comentarista	32
II. Presentaciones.....	33
i. Luis Eduardo Arango – Desempleo femenino en Colombia.....	33
ii. Ana María Tribín – La recesión femenina	37
iii. Susana Martínez Restrepo – Reactivación económica con enfoque de género en tiempos de COVID-19	41
III. Comentarios y discusión	45
i. Hernando Torres – Comentarios.....	45
ii. Discusión	47
Empleo en el Sector Rural	50
Resumen ejecutivo	50
I. Panelistas y comentarista	51
II. Presentaciones.....	52
i. Andrea Otero Cortés – El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019.....	52
ii. José Leibovich – Caracterización del mercado laboral rural en Colombia y reflexiones de política.....	56
iii. Diego Sandoval – Empleo en la minería colombiana	60
III. Comentarios y discusión	63
i. Ángela Penagos – Comentarios.....	63
ii. Discusión	65
Pensiones y Protección para la Vejez	68
Resumen ejecutivo	68
I. Panelistas y comentarista	69
II. Presentaciones.....	70
i. Martha López – Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico	70

ii. Gabriel Piraquive – Reflexiones de las propuestas de pensiones en Colombia.....	76
iii. Hernando Torres Corredor – Pensiones y protección para la vejez.....	80
III. Comentarios y discusión.....	84
i. Jorge Armando Rodríguez – Comentarios.....	84
ii. Discusión.....	86
Protección al Cesante y Seguro de Desempleo.....	89
Resumen ejecutivo.....	89
I. Panelistas y comentarista.....	90
II. Presentaciones.....	91
i. Jaime Tenjo – Seguro de desempleo para Colombia: algunas consideraciones.....	91
ii. David Robalino – Mecanismos de protección del ingreso en países de ingresos medios... ..	95
iii. Jairo Núñez – Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC).....	100
III. Comentarios y discusión.....	104
i. Darío Maldonado – Comentarios.....	104
ii. Discusión.....	106
Demanda de Trabajo.....	109
Resumen ejecutivo.....	109
I. Panelistas y comentarista.....	110
II. Presentaciones.....	111
i. Luz Adriana Flórez – Flujos del mercado laboral desagregados por tamaño de firma, edad y sector económico en Colombia vs. Los Estados Unidos.....	111
ii. Maurice Kugler – ¿Qué efectos podrían tener las políticas para promover las cadenas globales de valor y el desarrollo de la infraestructura digital en la reducción de la desigualdad y la pobreza en Colombia después de la crisis del COVID-19?.....	116
iii. Jorge Pérez – Salario mínimo y demanda de trabajo.....	120
III. Comentarios y discusión.....	124
i. Ricardo Bonilla – Comentarios.....	124
ii. Discusión.....	127
Empleo y Plataformas Digitales.....	130
Resumen ejecutivo.....	130
I. Panelistas y comentarista.....	131
II. Presentaciones.....	132
i. Cristina Fernández – Las plataformas digitales y el empleo en Colombia.....	132
ii. David Bardey – Misión de Empleo: Conversatorio sobre plataformas.....	136
III. Comentarios y discusión.....	139
i. Natalia Ramírez – Comentarios.....	139
ii. Discusión.....	142
Empleo y Jóvenes.....	145
Resumen ejecutivo.....	145

I.	Panelistas y comentarista	146
II.	Presentaciones.....	147
	i. Ana María Díaz Escobar – Brecha de habilidades de los jóvenes en el mercado laboral	147
	ii. Carlos Ospino – El contrato de aprendizaje visto desde el lado de la firma colombiana	151
	iii. Carlos Medina – Efectos de Largo Plazo del Programa “Jóvenes en Acción” “Puede la Formación para el Trabajo Insertar a los Jóvenes Pobres en la Economía Formal?”	155
III.	Comentarios y discusión	159
	i. Stefano Farné – Comentarios	159
	ii. Discusión	161
	Referencias	163

Índice de tablas

Tabla 1. Características de los agregados.....	23
Tabla 2. Comparaciones internacionales 2018.....	24
Tabla 3. Impacto del COVID-19 en la población vulnerable.....	26
Tabla 4. Resultados del “Matching” de Diferencias en Diferencias.....	27
Tabla 5. Brechas de género en salarios.....	38
Tabla 6. Brechas de género en salarios formales.....	39
Tabla 7. Distribución de los ingresos de los hogares en Colombia por fuente de ingresos.....	58
Tabla 8. Comparación de los escenarios del modelo con diferentes reformas paramétricas.....	74
Tabla 9. Resumen de la Ley 100 de 1993.....	76
Tabla 10. Tasas brutas de creación y destrucción de empleos.....	91
Tabla 11. Flujos del mercado laboral por tamaño de firma en Colombia y Estados Unidos.....	113
Tabla 12. Flujos del mercado laboral por edad de firma en Colombia y Estados Unidos.....	114
Tabla 13. Efecto de reformas para promover las CGV sobre pobreza y desigualdad.....	118
Tabla 14. Desajuste de habilidades por nivel de automatización para jóvenes y no jóvenes.....	149
Tabla 15. Tiempos del programa y datos.....	157

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa de desempleo trimestral histórica en Colombia.....	17
Gráfico 2. Productividad laboral en América Latina y el Caribe, OCDE, China, Corea y Noruega (como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea).....	19
Gráfico 3. Productividad laboral por trabajador (en dólares de 2019).....	19
Gráfico 4. Tasa de desempleo por nivel educativo (2014 y 2019).....	20
Gráfico 5. Oferta y demanda laboral por nivel educativo (2014).....	20
Gráfico 6. Financiamiento de la Formación para el Trabajo (% del PIB) y productividad por trabajador (Dólares de 2019).....	21
Gráfico 7. Ajuste de los mercados al COVID-19.....	26
Gráfico 8. Tasa de desempleo de mujeres y hombres. Ordenado de mayor a menor por desempleo femenino (Ene-2010 a Dic-2019).....	34
Gráfico 9. Proporción (%) de mano de obra ocupada en el sector rural por sexo.....	42
Gráfico 10. Tasa Global de Participación por sexo en cabeceras y CPRD (2010 – 2019).....	53
Gráfico 11. Porcentaje de ocupados que cotizan a pensiones en cabeceras y CPRD (2010 – 2019).....	54
Gráfico 12. Cambios en oferta de trabajo e ingreso laboral informal ante un cambio en el salario mínimo.....	58
Gráfico 13. Oferta laboral individual según la edad y el régimen pensional.....	73
Gráfico 14. Nivel de consumo individual según la edad y el régimen pensional.....	74
Gráfico 15. Composición de los beneficios otorgados por sistemas de seguro o ahorro para el desempleo según el tiempo de servicio del trabajador.....	96
Gráfico 16. Porcentaje de trabajadores formales en Argentina que recibieron indemnización por despido o beneficios del seguro de desempleo.....	97
Gráfico 17. Tasa y riesgo de desempleo por nivel de ingreso para trabajadores en el MPC en Colombia.....	97
Gráfico 18. Tasas de flujo de trabajo y de trabajadores en Colombia y Estados Unidos.....	112
Gráfico 19. Tasas de fluidez (churning) y desempleo en Colombia y Estados Unidos.....	112

Gráfico 20. Distribución de salarios formales e informales en 2019.....	121
Gráfico 21. Efecto del salario mínimo en los salarios reales por percentil	122
Gráfico 22. Proporción de trabajadores identificados con criterios sobre trabajadores cuenta propia	133
Gráfico 23. Número de aprendices y distribución del tamaño de empresa	152

Índice de diagramas

Diagrama 1. Sistema de Protección Social Colombiano PND 2010 – 2014.....	15
Diagrama 2. Estructura del mercado laboral antes y después del COVID-19	25
Diagrama 3. Los pilares de la seguridad económica en la vejez.....	82

Índice de ecuaciones

Ecuación 1. Modelo para estimar el efecto de la pandemia en el mercado laboral.....	38
---	----

Siglas y abreviaciones

ANM	Agencia Nacional de Minería
ARL	Aseguradora de Riesgos Laborales
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cajanal	Caja Nacional de Previsión Social
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCF	Caja de Compensación Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGV	Cadenas globales de valor
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CPRD	Centros poblados y rural disperso
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DID	Desarrollo de la infraestructura digital
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECAP	Escuelas de Capacitación
ENUT	Encuesta Nacional del Uso del Tiempo
ESCO	Clasificación europea de capacidades/competencias, cualificaciones y ocupaciones
FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
Fosfec	Fomento al Empleo y Protección al Cesante
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GPM	Garantía de Pensión Mínima
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
NAIRU	Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
p.p.	puntos porcentuales
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PMM	Pequeña y mediana minería
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTF	Productividad total de los factores
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RPM	Régimen de Prima Media

SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISE	Sistema de Información del Servicio Público de Empleo
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SPE	Servicio Público de Empleo
STEM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas
TD	Tasa de Desempleo
TGP	Tasa Global de Participación
TO	Tasa de Ocupación
TTI	Tasa de Trabajo Infantil
TTIA	Tasa de Trabajo Infantil Ampliada
UAESPE	Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo
UPM	Unidades de Producción Minera
VPN	Valor presente neto

Introducción

En Colombia se han desarrollado dos misiones de empleo que han tenido como objetivo resolver aspectos coyunturales y estructurales del mercado laboral. En 1970 se desarrolló la primera, denominada “Hacia el pleno empleo”, liderada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, en 1986, se desarrolló la misión liderada por el economista Hollis Chenery.

Desde entonces, el país ha experimentado cambios sustanciales tanto en la economía en general como en el mercado laboral, se ha mejorado la disponibilidad de información y se han evidenciado numerosos ajustes institucionales y normativos. Adicionalmente, se han acentuado los retos asociados al incremento sostenido de la tasa de desempleo desde 2015, la prevalencia de tasas de informalidad y la nueva coyuntura que enfrenta el país con el COVID-19.

Bajo este contexto, en consistencia con los objetivos de la línea “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva” del Pacto por la equidad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*, en línea con los diálogos de la Conversación Nacional, bajo la directriz de la Presidencia de la República y en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Trabajo, se crea la Misión de Empleo en 2020. La Misión tiene como objetivo diseñar una oferta de estrategias e instrumentos de política, viables financiera y legalmente y orientados al mejoramiento del desempeño del mercado laboral que se implementarán en el corto, mediano y largo plazo. De manera específica, la Misión busca:

- Entender de forma integral el comportamiento de los diversos fenómenos e indicadores que tienen incidencia directa e indirecta en el mercado laboral colombiano.
- Diagnosticar y analizar de manera integral las diferentes políticas públicas (normas, programas) y la institucionalidad que han afectado el mercado laboral.
- Proponer estrategias e instrumentos de política que sean implementables.
- Diseñar mecanismos de seguimiento a las recomendaciones, estrategias e instrumentos legales y de política planteados en la Misión.

La Misión busca garantizar la calidad técnica de las recomendaciones, la imparcialidad de los expertos y actores participantes, y la participación de diferentes actores relevantes que hacen parte del mercado laboral. Bajo estos principios, los resultados de la Misión se materializan en la producción de documentos técnicos que contienen diagnósticos y recomendaciones de política pública orientadas a un mejor funcionamiento del mercado laboral.

Como parte del ejercicio participativo y técnico, la Secretaría Técnica de la Misión de Empleo¹ realizó conversatorios de expertos en los cuales se expusieron y discutieron los principales diagnósticos y recomendaciones de política sobre temáticas de mercado laboral como: protección social, género, sector rural, pensiones y protección para la vejez, protección al cesante y seguro de desempleo, demanda de trabajo, plataformas digitales y jóvenes. Cada sesión de conversatorio contó con la participación de expertos provenientes de diferentes instituciones, escuelas y enfoques quienes expusieron sus trabajos y visiones sobre la temática de su experticia. Posteriormente, en cada sesión, un experto invitado realizó

¹ En cabeza en el DNP a través de la Subdirección General Sectorial y la Dirección de Desarrollo Social, y el Ministerio de Trabajo a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones.

comentarios, preguntas y desarrolló un análisis sobre las exposiciones realizadas para dar paso a una discusión entre panelistas. Al final de cada conversatorio se abrió un espacio de preguntas y discusión con los asistentes. Los conversatorios contaron con la participación de otros expertos independientes, universidades y centros de pensamiento, sectores de gobierno, organizaciones internacionales, representantes de los empleadores, entre otros.

Esta nota de política contiene el resumen y análisis de cada conversatorio. Aquí se resaltan los principales puntos y conclusiones de cada presentación y la intervención del respectivo comentarista. Adicionalmente, se elabora una sección de discusión con los elementos analíticos más relevantes del debate del conversatorio.

A continuación, se presenta el cronograma de los conversatorios que se incluyen en el presente documento:

Fecha	Conversatorio	Panelistas y comentaristas
17/09/2020	Protección Social y Empleo	Olga Lucía Acosta Mauricio Olivera Cristina Fernández
01/10/2020	Empleo y Género	Luis Eduardo Arango Ana María Tribín Susana Martínez Restrepo Hernando Torres
15/10/2020	Empleo en el Sector Rural	Andrea Otero Cortés José Leibovich Diego Sandoval Ángela Penagos
05/11/2020	Pensiones y Protección para la Vejez	Martha López Gabriel Piraquive Hernando Torres Jorge Armando Rodríguez
19/11/2020	Protección al Cesante y Seguro de Desempleo	Jaime Tenjo David Robalino Jairo Núñez Darío Maldonado
03/12/2020	Demanda de Trabajo	Luz Adriana Florez Maurice Kugler Jorge Pérez Ricardo Bonilla
10/12/2020	Empleo y Plataformas Digitales	Cristina Fernández David Bardey Natalia Ramírez
15/12/2020	Empleo y Jóvenes	Ana María Díaz Carlos Ospino Carlos Medina Stefano Farné

Sesión | **03**

Empleo en el sector rural



**Misión
de Empleo**



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



El futuro
es de todos

Mintrabajo

Empleo en el Sector Rural

Fecha: 15/10/2020

Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Empleo en el Sector Rural tuvo como panelistas a Andrea Otero, José Leibovich y Diego Sandoval, y a Ángela Penagos como comentarista. Se contó con la asistencia de expertos en temas laborales, sectores de gobierno, empleadores e independientes. Inicialmente, los miembros de la Secretaría Técnica en cabeza del Viceministro de Empleo y Pensiones del Ministerio del Trabajo, Andrés Felipe Uribe, y el Subdirector General Sectorial del DNP, Daniel Gómez Gaviria; junto al Jefe de Misión, Darío Maldonado, dieron la bienvenida a los asistentes. Posteriormente, los panelistas presentaron diagnósticos del mercado laboral rural y formularon recomendaciones de política. Andrea Otero se centró en una caracterización del mercado laboral rural desagregada por género, posición ocupacional con énfasis en informalidad y trabajo infantil. José Leibovich presentó una caracterización incluyendo temas migratorios y de ingresos y presentó una propuesta de un salario mínimo diferencial rural. Diego Sandoval presentó un contexto del empleo en el sector minero, con un enfoque en la pequeña y mediana minería. Los comentarios de Ángela Penagos resaltaron aspectos importantes de las presentaciones, atado a los temas de productividad, flexibilización y protección laboral, diversificación de actividades en la ruralidad y trabajo infantil. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

I. Panelistas y comentarista

Andrea Otero

Economista y magíster en economía de la Universidad de los Andes con doctorado en Economía de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill. Actualmente se desempeña como investigadora junior del Centro de Estudios Económicos Regionales, sucursal Cartagena, del Banco de la República. Sus áreas de investigación son economía laboral, desarrollo económico y economía regional. Se ha desempeñado como asistente de investigación en Economía Urbana y en el departamento de planeación urbana y regional de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill.

José Leibovich

Ingeniero Mecánico de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Université De Paris 1 (Pantheon-Sorbonne). Actualmente se desempeña como consultor y director de investigaciones económicas de la Federación Nacional de Cafeteros, y como profesor en la Universidad de los Andes. Se ha desempeñado como subdirector del DNP y director de Investigaciones Económicas del Banco República. Tiene experiencia en investigación aplicada a problemas del desarrollo rural.

Diego Sandoval

Ingeniero industrial, economista y magíster en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes y candidato a MPhil en Economía de la Universidad de Oxford. Actualmente es director de proyectos de Econometría. Es uno de los fundadores de Econometría y fue su director de durante 30 años hasta 2016. Se ha desempeñado como asesor del ministro de Hacienda, secretario técnico de la Misión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera y profesor visitante en la Universidad de Oxford. Ha participado en la evaluación económica de proyectos financiados por el Sistema General de Regalías, en la formulación para la Unidad de Planeación Minero-Energética de un modelo de medición de los impactos en los escenarios de expansión minero-energéticos del país, entre otros proyectos.

Ángela Penagos

Economista de la Universidad del Valle, magíster en Economía Ambiental y Recursos Naturales de la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland. Actualmente es directora de la Iniciativa Agroalimentaria de la Universidad de los Andes. Fue directora de la Oficina de Rimisp Colombia y coordinadora del Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Cuenta con amplia experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas para el desarrollo rural y agropecuario y el manejo del medio ambiente en un contexto productivo. Se ha desempeñado como Directora de Desarrollo Rural en el DNP y estuvo a cargo de la coordinación técnica de la Misión para la Transformación del Campo.

Moderador: Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

II. Presentaciones

i. Andrea Otero Cortés – El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019

“Las zonas rurales del país necesitan un cambio en el acceso a pensiones que obedezca a la concepción del mercado laboral rural, en donde la mayoría del empleo es cuenta propia, donde las personas tienen ingresos muy bajos y (...) muy inestables.”

Este documento presenta un panorama del mercado laboral rural en Colombia en los últimos 10 años. Se encuentra que la participación laboral de las mujeres es casi la mitad de la de los hombres y la TD femenina es más del doble de la masculina, la tasa de informalidad laboral rural es significativamente más alta que la urbana y la cobertura pensional rural es precaria. También se encuentra que el trabajo infantil es todavía una práctica común, aunque ha disminuido con el tiempo.

1. Motivación

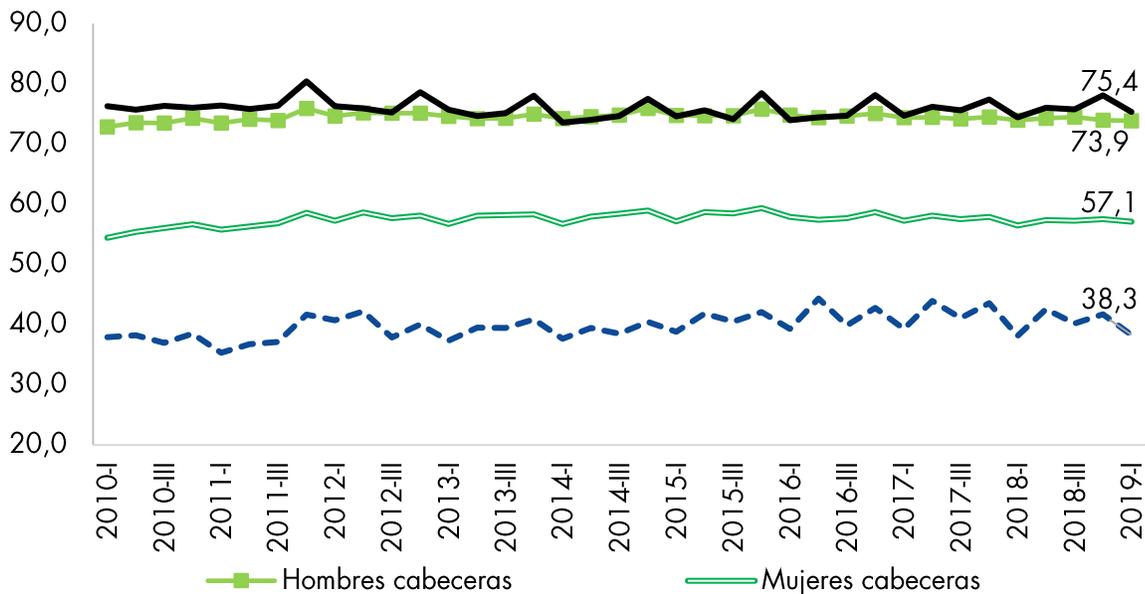
En zonas rurales colombianas (centros poblados y rural disperso, en adelante CPRD) hay 11 millones de personas, de las cuales 4.5 millones hacen parte de la fuerza laboral. Allí, la principal fuente de empleo es el sector agrícola con 59.7% del empleo rural. Aunque hay tasas de desempleo rural bajas, existe un problema de calidad del empleo señalado desde la década de 1990 (Leibovich, Nigrinis, & Ramos, 2006; Merchán, 2015; Fedesarrollo, 2017). Además, el sistema de protección social colombiano está diseñado para relaciones laborales empleado-empleador que usualmente no aplican en el campo.

2. Oferta y demanda de trabajo

La TGP en los CPRD, relacionada con personas ocupadas o en búsqueda de trabajo, no ha variado sustancialmente. En el primer trimestre de 2019 la TGP fue 58.0% y en el mismo periodo de 2010 fue 58.3%. Aunque es más baja que en cabeceras (65.1% en primer trimestre de 2019), este indicador de forma agregada no evidencia ningún fenómeno particular. El Gráfico 10 presenta la TGP desagregada por sexo y muestra que para mujeres rurales la TGP fue baja en 2019 (38.3%) en comparación con la de hombres rurales (73.9%) y con las mismas mujeres de zonas urbanas (57.1%). De forma cualitativa, no se encuentra que las mujeres en zonas rurales no estén trabajando o buscando empleo, sino que la metodología utilizada para calcular la TGP no registra lo relacionado con empleo no remunerado y economía del cuidado, un hecho transversal a la realidad de las mujeres rurales.

En los CPRD, la principal fuente de empleo es el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (59.7% de los ocupados), seguido de comercio, hoteles y restaurantes (14.3%) y servicios comunales, sociales y personales (8.4%). El sector de explotación de minas y canteras, que aporta significativamente al PIB, ocupa solo 1.9% de la población. Con respecto a la posición ocupacional, la mayoría del empleo en los CPRD trabaja por cuenta propia (53.5% de los ocupados), estas personas no tienen una relación empleado-empleador, lo cual explica parcialmente las altas tasas de informalidad. Luego se encuentran los obreros (empleados particulares) que representan 19.4% de los ocupados y los jornaleros o peones, con 12.4%. Antes de 2019, el porcentaje de empleos cuenta propia tuvo un aumento constante de pequeña magnitud, en contraposición con el empleo por jornalero o peón que disminuyó.

Gráfico 10. Tasa Global de Participación por sexo en cabeceras y CPRD (2010 – 2019)



Fuente: GEIH, DANE.

3. Desempleo y salarios

En los CPRD la TD es más baja que en las zonas urbanas (7.0% en los CPRD en primer trimestre de 2019, respecto a 13.0% en cabeceras) y también responde a los choques económicos del país. Por ejemplo, entre 2018 y 2019 se observó un aumento significativo en la TD de 5.6% en el primer trimestre de 2018 a 7.0% en el mismo periodo en 2019, posiblemente relacionado con una caída en las contrataciones en los CPRD. En esta dimensión también existen brechas de género más marcadas que en zonas urbanas, de modo que en el primer trimestre de 2019 la TD de mujeres rurales fue 12.6% y la de hombres rurales fue 4.6%, esta diferencia es más grande que entre mujeres en cabeceras (15.8%) y hombres en cabeceras (10.6%).

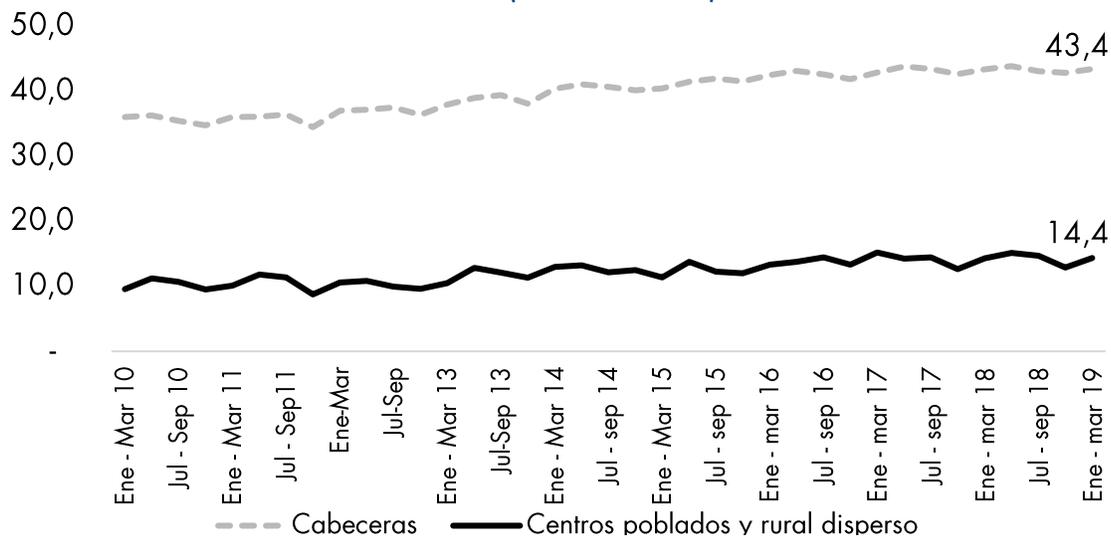
Por otro lado, los ingresos son mucho menores en los CPRD que en las zonas urbanas, además de tener asociadas grandes diferencias por posición ocupacional. Entre 2010 y 2019, los empleados públicos tuvieron el mayor promedio de ingresos (\$2'176,948 pesos), seguido de los empleados privados (\$921,833) y los jornaleros (\$704,161). Los empleados por cuenta propia tienen los ingresos más bajos (\$364,150), esta situación es importante dado que estos últimos representan el 53.5% de los ocupados. En un marco de protección social contributivo es esencial considerar la baja magnitud del ingreso en esta población.

4. Informalidad

Uno de los grandes avances en las zonas rurales del país es el acceso a seguridad social. El 90.1% de la población ocupada en los CPRD tiene acceso a servicios de salud bajo el régimen contributivo (20.2% de los ocupados) o subsidiado (68.9%). Sobre protección en la vejez, el Gráfico 11 muestra que el panorama es menos favorable. En el primer trimestre de 2019, únicamente el 14.4% de los ocupados en los CPRD cotizaron al sistema pensional. Aunque este porcentaje aumentó en 50% respecto al primer

trimestre de 2010 (creció 4.8 p.p.), todavía es bajo. Ante este problema, es necesario que los mecanismos de protección a la vejez que se encuentran en desarrollo obedezcan a la realidad del mercado laboral rural, donde la mayoría del empleo es cuenta propia y los ingresos son bajos. Además, estos ingresos tienen una gran variabilidad en la medida en que dependen de los tiempos y el éxito de las cosechas, entre otros factores.

Gráfico 11. Porcentaje de ocupados que cotizan a pensiones en cabeceras y CPRD (2010 – 2019)



Fuente: GEIH, DANE.

5. Trabajo infantil

Aunque el trabajo infantil ha disminuido en el tiempo y existe una legislación clara que busca regularlo, esta legislación no se ha implementado con éxito en zonas rurales. En Colombia se encuentra que, ante un *boom* de recursos naturales o productos agrícolas (por ejemplo, productos mineros o café), el efecto sustitución domina sobre el efecto ingreso. Es decir, los hogares suspenden los estudios de sus niños para que puedan trabajar, lo cual permite mejorar los ingresos del hogar. Aunque esto beneficia el ingreso en el corto plazo, conlleva a una reducción en los años de educación y un aumento en las tasas de deserción escolar. Además, este trabajo infantil no suele cumplir con las características de satisfacción, modo de remuneración y permiso de trabajo establecidas por ley.

A partir de los indicadores de Tasa de Trabajo Infantil (TTI)⁶ y Tasa de Trabajo Infantil Ampliada (TTIA)⁷, que incluye oficios del hogar, se encuentra que la TTI en los CPRD en 2018 fue 11.8%, más elevada que el 5.9% correspondiente al valor nacional. De forma similar, la TTIA fue 17.0% en los CPRD y 10.3% en todo el país. Desagregando por sexo, se encuentra que la TTI en 2018 fue 7.3% en mujeres y 15.7% en

⁶ La tasa de trabajo infantil es la relación porcentual de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan con respecto a la población total en este grupo de edad.

⁷ La tasa de trabajo infantil ampliada por oficios del hogar es la relación porcentual entre la población de 5 a 17 años que trabaja más la que no trabaja y reporta que se dedica por 15 horas o más a oficios del hogar, con respecto a la población total en este grupo de edad.

hombres, mientras que la TTIA fue 16.9% en mujeres y 17.1% en hombres. Esto reafirma la importancia de incluir el trabajo no remunerado en el análisis.

En cuanto a la asistencia escolar, en los CPRD 88.3% de la población de 5 a 17 años asistió al colegio en 2018. Aunque este porcentaje ha tenido un aumento significativo (en 2012 fue 83.4%), existe todavía una brecha importante con respecto al porcentaje en cabeceras (90.9% en 2018). El trabajo infantil explica parcialmente esta grave situación debido a que 35.1% de la población de 5 a 17 años que no asiste al colegio está trabajando (31.8% en CPRD y 38.6% en cabeceras), lo cual representa desafíos en política pública para lograr que los niños, niñas y adolescentes no dejen de asistir a la escuela para trabajar. De la población de 5 a 17 años que trabaja en los CPRD, 46.8% trabaja menos de 15 horas a la semana, 26.7% trabaja de 15 a 29 horas y 26.5% trabaja más de 30 horas. Este último porcentaje representa trabajo ilegal, pues supera el máximo permitido de 30 horas (incluso si cuenta con permiso de trabajo).

6. Conclusiones

En conclusión, la caracterización del mercado laboral rural evidencia que:

- La participación laboral femenina rural es baja comparada con la de los hombres y con la de mujeres ubicadas en cabeceras.
- Las mujeres de las zonas rurales presentan una TD más alta que la de los hombres.
- Se debe tener en cuenta el trabajo femenino no remunerado.
- La tasa de informalidad laboral rural es significativamente más alta que la urbana y la cobertura pensional rural es precaria (menor al 15% entre 2010 – 2019).
- Aunque el trabajo infantil ha disminuido en el tiempo, es todavía una práctica común. Hay una proporción significativa de niños, niñas y adolescentes que trabajan de forma ilegal y que no asisten al colegio por su trabajo.

ii. José Leibovich – Caracterización del mercado laboral rural en Colombia y reflexiones de política

“El problema no es el desempleo. Es la baja productividad del trabajo en el campo.”

En este documento se caracteriza el mercado laboral rural en Colombia en aspectos como composición de la población, escolaridad, posición ocupacional, género, informalidad y desempleo. También se analizan aspectos relacionados con la legislación laboral actual, que no contempla las relaciones contractuales informales propias del contexto rural. Finalmente, se evidencian ingresos precarios en la población rural relacionados con los grandes problemas de productividad allí presentes, lo que sugiere que el problema del sector rural no es el desempleo, sino la baja productividad del trabajo.

1. Composición de la población rural

En 2019, el 23% de la población colombiana vivía en el área rural. A mediados del siglo XX este porcentaje era mayor, alrededor de 50% - 60% de la población. Con base en esto, es importante reflexionar hasta dónde disminuirá la población rural como parte de la población total, lo cual es relevante para el desarrollo del país a corto y largo plazo. En 2019, dicha población estuvo compuesta principalmente por hombres (53%, con respecto a 47% de mujeres), contrario a lo que ocurre en zonas urbanas (48% hombres, 52% mujeres).

2. Educación

La población rural también se caracteriza por un bajo nivel educativo. En 2019 la escolaridad promedio fue de 5.3 años, comparado con 8.4 en zonas urbanas. En población mayor de 15 años, estos valores son de 6.3 años (rural) y 9.9 años (urbano). Entre 2005 y 2019 la escolaridad no ha aumentado significativamente, lo cual tiene efectos sobre la productividad y el mercado de trabajo. Por nivel educativo, en la PET rural en 2019 predominó la básica primaria con 40.9%, la superior fue 5.6% y sin educación se registró un 9.7%.

3. Participación laboral y ocupación

La participación laboral de las mujeres en 2019, medida con la TGP, fue sensiblemente inferior en la ruralidad (39.1%) con respecto a la zona urbana (56.7%), esto indica que la revolución femenina no ha llegado al campo. En cuanto a ocupación, la agricultura sigue constituyendo el principal sector generador de empleo en la ruralidad con el 58.3% de los ocupados en 2019 (2'771,607 personas). Sobre ello, se requiere un cambio de perspectiva en el mediano plazo para diversificar las actividades que emplean a la población, mediante lo relacionado con turismo ecológico, producción de artesanías y otros encadenamientos que pueden estar ligados a la producción agrícola. Lamentablemente, en esta dimensión no se han observado cambios en los últimos años.

4. Informalidad

La mayor parte de la población rural ocupada es informal. Los ocupados por cuenta propia (50%), jornaleros (23%) y trabajadores familiares sin remuneración (8%) constituyeron cerca del 80% de la población rural ocupada en 2019. Los patrones o empleadores (4%) son en su mayoría pequeños

productores, de agricultura familiar. Esta realidad refleja que la legislación laboral actual no es acorde con las relaciones contractuales existentes en el campo colombiano. Por otra parte, el porcentaje de población ocupada que cotizó a pensión fue del 14.6% en 2019, mucho menos que en áreas urbanas (37.3%). Esto evidencia que una gran parte de la población no tiene protección en la vejez. Aunque ha habido un avance con la creación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), estos no constituyen una pensión y son insuficientes.

5. Género y desempleo

Al estudiar los indicadores del mercado laboral rural por sexo, se encuentra que las mujeres participan menos en el mercado laboral. En 2019, la TO en hombres rurales fue 71.9% y en mujeres rurales fue 34.6%. Aún con una menor tasa de participación femenina, la TD de mujeres rurales es proporcionalmente elevada (11.5% con respecto a 4.1% en hombres rurales), lo que confirma una sociedad tradicional masculinizada en el campo colombiano. El desempleo por sí solo, sin embargo, es mucho menor en zonas rurales que en zonas urbanas y no constituye el problema principal del mercado laboral rural. No obstante, persiste un problema de desempleo por nivel educativo. Pese al bajo porcentaje de personas activas con educación superior, su TD es la más elevada (16.1%, seguida de 10.1% para educación media y 6.8% para básica secundaria), este es un reflejo de la falta de empresas tecnológicamente modernas que demanden trabajo calificado.

6. Ingresos precarios y migración a la ciudad

Por otro lado, en 2018 se observó una migración importante a las ciudades por motivos de búsqueda de trabajo. El 36.0% de los mayores de 18 años que migraron del área rural al área urbana lo hicieron por este motivo, según el módulo de migración de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Esto está ligado a la precariedad del mercado laboral rural. En cuanto a ingresos, en 2019 el ingreso laboral rural promedio equivalía al 75% del salario mínimo, mientras que el urbano equivalía al 148%. Además, 72.7% de los ocupados en el sector rural recibe ingresos por debajo del salario mínimo. En contraste, 43.7% de los ocupados en el sector urbano recibe ingreso por debajo del salario mínimo.

Frente a la precariedad de ingresos laborales, las transferencias institucionales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otras, son de gran importancia para mitigar pobreza. La Tabla 7 muestra que en 2018 estas transferencias constituyeron el 11.9% de los ingresos en los hogares del quintil más bajo de ingreso. Sin embargo, se debe reflexionar si es deseable una población que genera ingresos de bajo nivel y que requiere dichas transferencias o si es preferible una población capaz de generar los ingresos suficientes para no requerirlas.

7. Salario mínimo en la ruralidad

Otro tema de gran importancia que debe abordarse es la vigencia de un salario mínimo nacional en la ruralidad. Reducir el salario mínimo en zonas rurales aumentaría la demanda de empleo moderno y, a su vez, aumentaría el ingreso laboral informal, con lo que se disminuiría el empleo informal. Lo anterior debido a que el salario mínimo se constituye actualmente como una restricción para que las empresas modernas puedan demandar más mano de obra ofreciendo un contrato laboral y prestaciones sociales. En otras palabras, implementar un salario mínimo rural permitiría aumentar la demanda de trabajo moderno que recibe menor remuneración, lo que llevaría a una disminución de la oferta de trabajo

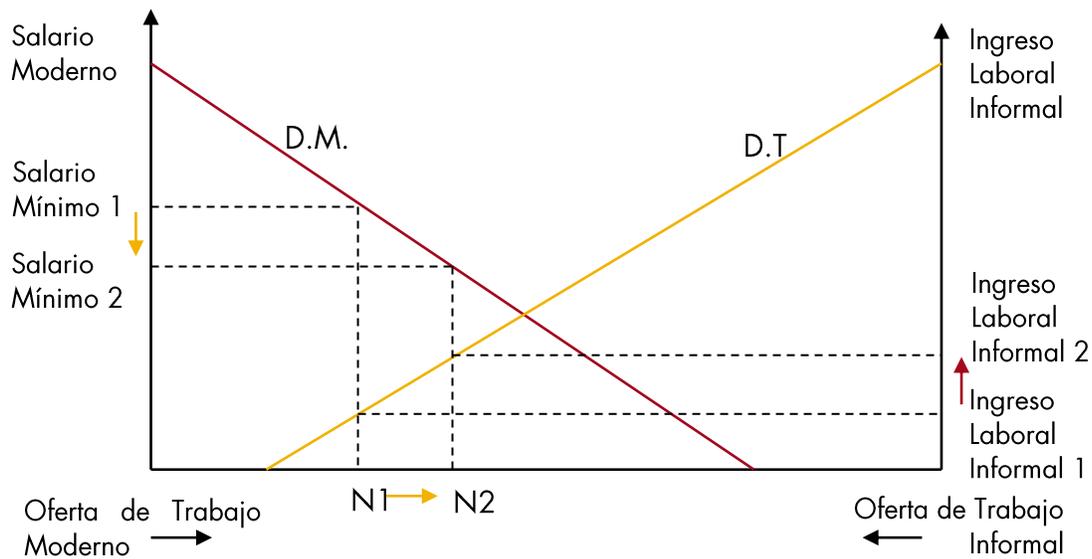
informal, como se ilustra en el Gráfico 12. En este aspecto se evidencia que la legislación laboral actual no está diseñada en consideración del contexto del sector laboral rural.

Tabla 7. Distribución de los ingresos de los hogares en Colombia por fuente de ingresos

Quintil	Ingresos por trabajo	Transferencia de otros hogares	Pensiones	Arriendos	Transferencias institucionales	Rentas de capital	Ingreso imputado por propiedad de vivienda
1	63.4	8.4	0.1	0.2	11.9	0.1	15.8
2	72.9	7.3	0.3	0.3	5.9	0.1	13.1
3	78.3	6.0	0.7	0.6	3.7	0.1	10.6
4	79.9	5.2	2.2	0.8	2.2	0.1	9.7
5	77.5	2.8	8.3	2.1	0.7	0.5	8.1

Fuente: GEIH 2018, DANE. Base de pobreza monetaria.

Gráfico 12. Cambios en oferta de trabajo e ingreso laboral informal ante un cambio en el salario mínimo



Fuente: Elaboración de Leibovich.

8. Implicaciones de política

En conclusión, el diseño de políticas para la población rural debe considerar que:

- La población rural sigue perdiendo participación con respecto a la población total. Debe pensarse si esta es una situación deseable o si deben tomarse medidas para frenar esta dinámica.

- El rezago en educación y calidad frente a las ciudades se mantiene.
- La sociedad rural sigue siendo tradicional machista y esto se refleja en el mercado laboral.
- La agricultura sigue siendo la principal actividad productiva generadora de empleo en el campo.
- La mayor parte de la población ocupada es informal (gana menos de 1 salario mínimo, no cotiza a pensión y/o no está pensionada).
- La migración del campo a la ciudad por motivos de búsqueda de trabajo es importante.
- El problema del sector rural no es el desempleo, es la baja productividad del trabajo.
- Tener un salario mínimo diferencial para el campo podría ayudar a disminuir la informalidad y la migración a las ciudades.
- La seguridad social básica (salud y pensión) debería ser financiada por el Estado, no debe estar atada a la relación laboral, que en el campo es informal y bastante precaria.
- Aumentar la productividad del campo ayudaría a bajar la dependencia de las transferencias gubernamentales.

iii. **Diego Sandoval – Empleo en la minería colombiana**

“El sector de la pequeña y mediana minería es de donde es más fácil el camino a la formalización.”

Esta presentación aborda el empleo en el sector minero en Colombia. Inicialmente, presenta un contexto general, luego describe la distribución del empleo en el sector y finaliza con las características, operación y recomendaciones de política para la pequeña y mediana minería (PMM).

1. Contexto general de la minería en Colombia

La minería en Colombia se clasifica en cuatro grandes categorías:

1. Gran minería: incluye minas de carbón, oro, cemento, entre otras, a gran escala. Las grandes cementeras o empresas como la Drummond Company se encuentran en esta categoría.
2. PMM con títulos mineros: incluye minas de materiales de construcción, carbón, oro y otros minerales y en minas de 12 a 15 trabajadores en Unidades de Producción Minera (UPM). Más adelante hay un enfoque en las condiciones laborales de este tipo de minería.
3. Pequeña minería sin títulos y minería artesanal de subsistencia: aquí se encuentran los barequeros y aquellas personas que trabajan por cuenta propia. Representa casi la mitad del total de la minería.
4. Minería ilegal: aquella realizada por mafias, paramilitares, guerrilleros, entre otros actores.

Para el 2019, el sector minero empleó a 350,000 personas que representan el 1.8% del empleo total del país, excluyendo la minería ilegal. Por su parte, el PIB minero equivale al 1.6% del PIB total, excluyendo el petróleo. Si bien el empleo y PIB no son altos, las exportaciones del sector representan el 21% del total, incluyendo carbón, níquel, oro y esmeraldas. El sector aporta el 20% del total de los recursos de regalías (2.5 billones de pesos anuales) y representa el 13% de la inversión extranjera directa total.

2. Distribución del empleo en el sector minero

En este tema no hay estadísticas claras, los datos que se presentan a continuación se basan en cálculos internos de Econometría tomados de varios estudios del sector y de sus empresas. Por un lado, la gran minería con inversión extranjera se distribuye principalmente en carbón en La Guajira y Cesar, donde representan cerca del 40% del PIB departamental y genera alrededor de 10,000 empleos formales directos y alrededor de 5,000 indirectos. La minería de níquel en Cerro Matoso, Córdoba genera alrededor de 2,000 empleos (directos y contratistas) y la de oro de la Gran Colombia Gold en Antioquia y Caldas genera 1,500 empleos. Por otro lado, la gran minería nacional se concentra en materiales de construcción y tiene sus representantes más importantes en las empresas cementeras. Por ejemplo, Argos, la más grande del país cuenta con el 50% del mercado nacional y tiene 9,000 trabajadores en actividades de la cadena minero-industrial. En total, la gran minería aporta alrededor de 40,000 empleos formales.

Por su parte, la PMM de personas con títulos mineros vigentes cuenta actualmente con cerca de 9,000 UPM y aproximadamente 160,000 trabajadores en estas explotaciones. En la minería de subsistencia y artesanal se estima que hay 150,000 personas con base en el Registro Único de Comercializadores y

están inscritas 120,000 personas como barequeros. El empleo en este tipo de minería es inestable y tiene un componente estacional. Finalmente, no se dispone de información de empleo en la minería ilegal.

Aparte de la gran minería, en la cual existe una formalidad completa en la contratación laboral, la situación de formalización laboral es precaria en el resto de los segmentos. En la PMM con títulos mineros vigentes el porcentaje de formalización se estima en 30%, es decir, cerca de 50,000 personas que están afiliadas a seguridad social. La afiliación a riesgos profesionales es alta, cercana al 50% debido a los altos riesgos que implican estas labores. En la minería de subsistencia y artesanal, la formalidad se estima en menos del 5%. La minería ilegal, por definición, es totalmente informal. En consecuencia, únicamente el 28% del empleo en minería en Colombia estaría en condiciones de formalidad laboral.

3. La pequeña y mediana minería

La PMM es la mayor generadora de empleo estable en el sector minero con 160,000 empleos. El empleo estable se refiere al empleo permanente a pesar de no ser formal. La PMM está compuesta por alrededor de 9,000 UPM soportadas en títulos mineros y se distribuyen en minas de materiales de construcción (51%), carbón (22%), oro (9%) y otros minerales (18%). En orden, la mayoría de los títulos otorgados a la PMM están en Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Antioquia y Caldas. Un aspecto de gran marginalización es que únicamente el 20% de los titulares en PMM hace uso del sistema bancario para sus operaciones y, en general, no son sujetos de crédito. El sistema bancario ha sido discriminatorio con la minería y esto impide su formalización, modernización y emprendimiento.

Con respecto al contexto de la operación, para realizar la comercialización legal se deben cumplir los requisitos exigidos por el Ministerio de Minas y Energía para el otorgamiento del título minero el cual consiste principalmente en la aprobación de un Programa de Trabajos y Obras. Adicionalmente, se debe gestionar la licencia o permiso ambiental que otorga la Corporación Autónoma Regional (CAR) en cada jurisdicción y el cual se logra formulando un Programa de Manejo Ambiental. El nivel de complejidad de este proceso es alto, existen minas que pueden tardar hasta 11 años en cumplir con los requisitos ambientales. Después de obtener estos dos requisitos, los titulares mineros están sujetos a visitas anuales de fiscalización minera y cumplimiento ambiental de las autoridades mineras como la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la respectiva CAR. Todo lo anterior genera dificultades para mantener la explotación minera con todos los requisitos legales. Como consecuencia, se crean mercados paralelos en los cuales los mineros que no cumplen los requisitos venden su producción de manera informal a quienes sí los cumplen. Sumado a esto, en muchos municipios existe una oposición a la PMM, lo cual marginaliza a los pequeños mineros.

Bajo este panorama, en mayo de 2020 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió una resolución para permitir licencias y permisos ambientales temporales a títulos mineros y así regularizar su producción y comercialización y evitar los mercados paralelos. Esta acción contribuye a la formalización de la PMM. Por otro lado, se requiere que los procesos de fiscalización minera que realiza la ANM sean un apoyo para que los mineros mejoren sus condiciones, sin centrarse únicamente en el control de posibles incumplimientos. En esto, los Puntos de Atención Regional desarrollados por la ANM deben ser el pivote regional.

Un punto más importante radica en que la formalización laboral de los trabajadores de las PMM sólo es un componente de la formalización. Adicionalmente se debe contemplar la formalización en seguridad

industrial, buenas prácticas de operación, cuidado del medio ambiente, inclusión financiera y prácticas administrativas. En esto es clave la participación en capacitación de entidades como el SENA, las universidades, las CAR, las organizaciones de cooperación internacional y el sistema financiero.

Por último, el Ministerio de Minas y Energía ejecutó un Programa de Formalización Minera entre 2013 y 2019 que cubría cinco líneas de trabajo: formalización laboral, formalización en seguridad industrial, buenas prácticas de operación, cuidado del medio ambiente, e inclusión financiera y prácticas administrativas. El programa representó un aporte importante a la integralidad de las acciones que requieren las PMM en Colombia. A pesar de que el programa concluyó, es importante continuar con este tipo de experiencias y actividades.

III. Comentarios y discusión

i. Ángela Penagos – Comentarios

En las exposiciones se presentan análisis precisos y detallados, en esa línea, estos comentarios están enfocados en determinados datos e ideas para abordar la problemática del mercado laboral rural.

1. Mercado laboral rural

El análisis de este mercado trasciende la mirada única de la TD. Una cuestión para resaltar es el concepto de ruralidad y la manera en que se entiende ese mercado laboral que cuenta con un dinamismo fuertemente relacionado con los centros urbanos y una interacción permanente entre ambos. De acuerdo con la GEIH, en las zonas rurales hay 12 millones de personas. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda indican que cerca del 53% de la población vive en ciudades de menos de 300,000 habitantes. Por lo anterior, se debe tener una mirada más amplia al observar el mercado laboral rural.

El comportamiento de este mercado laboral es diferente, esto lo enfatizan los tres expositores. Si bien la TD es menor, en la ruralidad se debe observar el comportamiento de la oferta que está atada a los ciclos productivos del sector agropecuario, el principal empleador allí. Andrea Otero muestra que las variaciones son propias de los ciclos económicos y coinciden con los períodos de siembra. Andrea y José presentan datos que indican que en este sector la mayoría de las personas están ocupadas como cuenta propia, tienen ingresos precarios y un nivel de informalidad mayor a 60%.

Adicionalmente, un aspecto relevante que no se mencionó en las exposiciones es el comportamiento de la inactividad. Las bajas tasas de desempleo en zonas rurales se deben parcialmente a las altas tasas de inactividad de la PET. Las más inactivas son mujeres y se dedican en su mayoría a los trabajos del hogar, mientras que los hombres inactivos se encuentran estudiando. En tanto las mujeres no desarrollen su capital humano, su vinculación laboral se dificulta y esto genera un círculo vicioso. La población inactiva está compuesta principalmente por mujeres jóvenes que, ligado al análisis de los que no trabajan y no estudian, propicia que existan cada vez menos oportunidades de generación de ingreso en las zonas rurales.

2. Productividad

La productividad de la agricultura depende de la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales. Desde los ochenta se habla de esta transformación estructural de las zonas rurales y la oportunidad del empleo rural o agrícola para mejorar las condiciones de vida en estas zonas. Sin embargo, es difícil que ocurra la movilidad entre sectores debido a los bajos niveles de capital humano. Las personas de menor capital humano se vinculan al sector agropecuario dado que no tienen la opción de ingresar a otros mercados.

Como menciona José, en la medida en que la productividad laboral de la agricultura no mejore, es difícil pensar en mejores ingresos. Este es un círculo vicioso en la medida en que las personas menos productivas terminan en el sector agrícola, no desarrollan su capital humano y esto a su vez impide el desarrollo de nuevas actividades en el sector rural que mejoren la productividad agrícola y el ingreso de la población.

Adicionalmente, las mujeres son las principales excluidas de estos espacios de generación de ingresos porque están igualmente excluidas de todos los espacios de formación y generación de capital humano.

3. Legislación y flexibilización

Un aspecto fundamental es la materialización de las relaciones laborales. Actualmente, la legislación laboral colombiana tiene un sesgo urbano y no tiene en cuenta el comportamiento del trabajo en las zonas rurales, su relación con los hogares y la comunidad. Esta Misión de Empleo es un espacio para abordar este tema con responsabilidad y objetividad. Es necesaria una flexibilización y un entendimiento comprensivo del tipo de relaciones laborales de la ruralidad, teniendo en cuenta que están atadas al comportamiento del sector agropecuario. Este análisis no debe circunscribirse únicamente al tipo de contratos, sino que debe tener en cuenta el esquema de protección social a desarrollar, teniendo en cuenta la importancia del cuentapropismo.

4. Trabajo infantil

Tal como menciona Andrea, en las zonas rurales los niños trabajan debido a la demanda de mano de obra porque hay un *boom* de recursos naturales o por la necesidad de ingresos en los hogares. En muchos casos, los niños trabajan en labores no remuneradas y bajo el costo de retirarse del ciclo educativo, lo cual se traduce en un ciclo de inactividad más adelante.

5. Otras actividades rurales

Es importante tener en cuenta otro tipo de actividades rurales como la minería, mencionada por Diego Sandoval. Sin duda, este es un empleo rural y genera oportunidades rurales, así la persona resida en el casco urbano. Es importante observar la escala en que se analiza este mercado debido a que existen vínculos urbano-rurales y personas que se desplazan de un lugar a otro.

6. Cierre y recomendaciones

Es importante revisar la flexibilidad y la manera de lograr relaciones laborales más justas y acordes al tipo de actividad económica de la ruralidad. Al respecto hay propuestas pertinentes como un contrato jornal integral que incluya los temas legales atados a los ciclos productivos. En otros países, las cooperativas y asociaciones han sido un mecanismo de protección y de generación de ahorros de largo plazo para las personas cuenta propia.

Por otro lado, es necesario prestar atención al reconocimiento del trabajo no remunerado, sobre todo de las mujeres. Una recomendación es que los programas de protección del ingreso tengan cobertura rural, prioricen mujeres y tengan una perspectiva del hogar y la comunidad, no sólo individual.

Finalmente, es importante lo planteado por José sobre la necesidad de diversificar las actividades rurales, lo cual genera dinamismo y favorece la agricultura, así como el rol que juegan las ciudades pequeñas y medianas en esta diversificación. La agricultura no puede emplear una mayor cantidad de personas que la actual, por ello es necesario diversificar las fuentes de empleo en las zonas rurales y considerar la posibilidad de las interdependencias urbano-rural como una posibilidad de dinamismo del mercado laboral rural.

ii. **Discusión**

Los diagnósticos del mercado laboral rural tienen marcadas diferencias con el urbano en aspectos demográficos, de protección social y legislación laboral, productividad y actividades económicas, entre otros. Estas diferencias revelan un panorama con retos en materia de inactividad, informalidad, salarios, pensiones y diversificación productiva.

La PET tiene un comportamiento particular en las zonas rurales. En general, la participación laboral es menor que las ciudades y la de mujeres rurales (38.3% en 2019) sigue siendo menor en comparación con la de hombres rurales (73.9%) y mujeres en zonas urbanas (57.1%). En consecuencia, la mayor inactividad se concentra en mujeres quienes, en su mayoría, se dedican a los trabajos del hogar, mientras que los hombres inactivos estudian, esto perpetúa el bajo ingreso femenino al mercado laboral.

Por su parte, la TD rural es menor que en ciudades, pero revela mayores brechas de género: para mujeres en zonas rurales fue 12.6% en el primer trimestre de 2019 y para hombres rurales fue 4.6%. Por otra parte, el empleo se continúa concentrando en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (59.7% de los ocupados), seguido por el comercio, hoteles y restaurantes (14.3%) y servicios comunales, sociales y personales (8.4%). No obstante, apenas el 14.4% de los ocupados en el primer trimestre de 2019 en las zonas rurales cotizaron al sistema pensional, esto es considerablemente inferior en comparación con las zonas urbanas (37.3%) y revela un panorama mayor de informalidad y falta de protección para la vejez.

En cuanto a ingresos, en 2019 el ingreso laboral rural promedio equivalía al 75% del salario mínimo, mientras que el urbano equivalía al 148%. Por su parte, la escolaridad promedio en 2019 de las zonas rurales fue de 5.3 años, comparado con 8.4 en zonas urbanas, lo cual refleja la baja productividad laboral del campo. Según Leibovich, la baja productividad constituye un mayor problema que la TD.

De este panorama se identifican dos líneas principales de acción. En primer lugar, existe una problemática relacionada con la legislación laboral y los mecanismos de protección social. Actualmente, la legislación laboral tiene un sesgo predominantemente urbano que no reconoce los ciclos productivos y las relaciones laborales del campo. Lo anterior impide que mejore la formalización en el campo y la cobertura pensional. Para esto es necesario trabajar en la flexibilización de la legislación y la creación de normas que reconozcan el trabajo jornalero y de cuenta propia, y un enfoque más amplio de familia y comunidad en materia de protección social. En particular, se resalta la propuesta de un contrato de jornal integral que incluya los temas legales atados a los ciclos productivos del campo.

Por su parte, el problema pensional supera los asuntos de legislación y formalización. La baja productividad e ingresos rurales impiden que la población cotice lo suficiente para obtener una pensión al final de su vida productiva. Al respecto, los panelistas coinciden en que los BEPS no son suficientes y proponen una pensión mínima garantizada para la población rural. Algunas ideas incluyen una pensión subsidiada por las pensiones altas, una reglamentación al piso mínimo de protección social y una definición del mínimo vital rural.

En segundo lugar, los panelistas coinciden en señalar que la baja productividad agrícola y de ingresos es uno de los mayores problemas en la ruralidad. Por un lado, es importante mejorar los niveles de escolaridad de la población rural y, en particular, de mujeres, cuya inactividad se caracteriza

principalmente por la mayor dedicación a tareas domésticas. Por otra parte, la baja productividad agrícola responde a la baja diversificación de actividades económicas en el campo. Además de mejorar el capital humano, Leibovich menciona la posibilidad de considerar la implementación de un salario mínimo rural, el cual podría aumentar la demanda de trabajo moderno que recibe menor remuneración y conducir a una disminución de la oferta de trabajo informal y una diversificación de la economía rural.

Por su parte, Diego Sandoval menciona la importancia de trabajar en la formalización minera y aspectos como la formalización laboral y en seguridad industrial, prácticas de operación, cuidado del medio ambiente, inclusión financiera y prácticas administrativas. Angela Penagos resalta la ausencia de una política de emprendimiento rural que se desmarque de las actividades agrícolas y reconozca las realidades rurales. Adicionalmente, se plantea la discusión de la destinación del gasto público al aumento de la provisión de bienes públicos, principalmente vías terciarias o placa huellas, en contraposición al gasto en transferencias monetarias como Familias en Acción. Al respecto, José Leibovich menciona que la reflexión debe girar en torno a definir si es deseable una población que genera bajos ingresos y recibe transferencias o una población que genera ingresos suficientes. Otras propuestas orientadas a la productividad y diversificación incluyen mejorar la conectividad e infraestructura digital del campo y la bancarización.

Cerca de 11 millones de colombianos viven en zonas rurales y enfrentan retos en aspectos fundamentales como los relacionados con la legislación laboral, los esquemas de protección social, la productividad laboral y los ciclos productivos agrícolas, entre otros. Ahora, el reciente incremento de la pobreza rural en el 2019 y el choque en demanda causado por la crisis sanitaria resaltan lo imperativo de diseñar mecanismos específicos para el campo. Al respecto, Angela Penagos señala que esta Misión de Empleo es un espacio para abordar este tema con responsabilidad y objetividad.

Referencias

- Acosta, O., & Ramírez, J. (2004). *Las redes de protección social: modelo incompleto*. CEPAL.
- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M., & Villa, J. M. (Junio de 2017). *Medición del Costo del Trabajo Asalariado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Mercados Laborales.
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027*.
- Arango, L. E., & Flórez, L. A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía*(1023).
- Arango, L. E., & Ríos, A. M. (2016). Duración del desempleo en Colombia: género, intensidad de búsqueda y anuncios de vacantes. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Arango, L. E., Flórez, L. A., & Guerrero, L. D. (2020). Minimum wage effects on informality across. *Borradores de economía, Banco de la República*.
- Arango, L. E., García, A., & Posada, C. (2013). Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010). En L. E. Arango, & F. Hamann, *El mercado de trabajo en Colombia : hechos, tendencias e instituciones*.
- Ariza, J., & Cedano, P. (2017). Empleo y formalización laboral juvenil en Colombia: Una evaluación de la Ley del Primer Empleo. *Revista de Economía Laboral*, 40-59.
- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., & Meghir, C. (Julio de 2015). Long Term Impacts of Vouchers for Vocational Training: Experimental Evidence for Colombia. NBER Working Paper No. 21390.
- Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220.
- Azuara, O., González, S., & Keller, L. (2019). ¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina? Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*. Washington, D.C: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Barrero, J. M., Bloom, N., & Davis, S. J. (Mayo de 2020). COVID-19 Is Also a Reallocation Shock. (27137). NBER Working Paper Series.
- Beaudry, P., Green, D., & Sand, B. (2018). In search of labor demand. *American Economic Review*, 108(9).

- Bernal, R. (2008). The Informal Labor Market in Colombia: identification and characterization. *Revista Desarrollo y Sociedad*(63), 145-208.
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., & Pinzón, Á. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. Inter-American Development Bank.
- Burgess, S., Lane, J., & Stevens, D. (2000). Job flows, worker flows and churning. *Journal of Labor Economics*, 9(3), 211–224. doi:<https://doi.org/10.1023/A:1017982719207>
- Bussolo, M., Kugler, M., & Medvedev, D. (2011). Labor Market Policies and the Informal Sector in Colombia. World Bank & DNP, Mimeo.
- Caicedo, S., Espinosa, M., & Seibold, A. (2020). Unwilling to Train? Firm Responses to the Colombian Apprenticeship Regulation. *CRC TR 224 Discussion Paper Series*, University of Bonn and University of Mannheim, Germany.
- Campaña, J. C., Giménez-Nadal, J. I., & Molina, J. A. (2020). Self-employed and Employed Mothers in Latin American Families: Are There Differences in Paid Work, Unpaid Work, and Child Care? *Journal of Family and Economic Issues*, 41(1), 52-69.
- Card, D., & Krueger, A. B. (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, 772-793.
- Cardona, L., & Morales, L. (2016). Efectos laborales de los servicios de cuidado infantil: evidencia del programa Buen Comienzo. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., & Zipperer, B. (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs. *The Quarterly Journal of Economics*, 1405-1454.
- Clemens, J., & Wither, M. (2019). The minimum wage and the Great Recession: Evidence of effects on the employment and income trajectories of low-skilled workers. *Journal of Public Economics*, 170, 53-67.
- Comisión de Gasto. (2018). *Informe final de la Comisión de Gasto e Inversión Pública*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo. Obtenido de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- Davis, S. J., & Haltiwanger, J. (2014). Labor market fluidity and economic performance. *National Bureau of Economic Research*. doi:<https://doi.org/10.3386/w20479>
- Del Bono, A. (2019). Trabajadores de Plataformas Digitales: condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina. *Cuestiones de Sociología*.
- Delgado, L. (2020). Breve evidencia teórica y empírica sobre regulaciones al Mercado Laboral. Obtenido de <https://ladelgadop.blogspot.com/2020/06/breve-evidencia-teorica-y-empirica.html>

- Departamento Nacional de Planeación. (1 de Julio de 2004). Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia. *Documento CONPES Social 81*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (3 de Julio de 2014). Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. *Documento CONPES Social 173*. DNP.
- Development, N. C. (28 de diciembre de 2020). *Work Context: Degree of Automation*. Obtenido de O*NET OnLine: <https://www.onetonline.org/find/descriptor/result/4.C.3.b.2>
- Díaz, A. M. (2016). Acceso a fuentes de empleo de las mujeres en Bogotá. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Duque, J. C., García, G. A., Herrera, P., & López, E. (2016). Heterogeneidad regional en las diferencias por género de las tasas de desempleo. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2004). The effects of structural reforms on productivity and profitability enhancing reallocation: evidence from Colombia. *Journal of Development Economics*, vol. 75, issue 2, 333-371.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2010). Factor adjustments after deregulation: panel evidence from Colombian plants. *The Review of Economics and Statistics*, 378-391.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2013). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*, 135-158.
- Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Fazio, M. V., Fernández-Coto, R., & Ripani, L. (2016). *Aprendices para el siglo XXI: ¿un modelo para América Latina y el Caribe?*. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales.
- Fedesarrollo. (2017). Informe Mensual de Mercado Laboral.
- Fernández, C., & Benavides, J. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, 0(Fall 2017), 125-155.
- Fernández, C., Villar, L., & Gómez, N. (Junio-Diciembre de 2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLVII(1 y 2), 137-167.
- Flórez, L. A., Morales, L. F., Medina, D., & Lobo, J. (2020). Labor flows across firm size, age, and economic sector in Colombia vs. the United States. *Journal of Small Business Economics*. doi:<https://doi.org/10.1007/s11187-020-00362-8>

- García-Rojas, K., Herréra-Idárraga, P., Morales, L. F., Ramírez-Bustamante, N., & Tribín-Uribe, A. M. (2020). (She)cession: The Colombian female staircase fall. Banco de la República.
- International Development Association. (2019). *Special Theme: Jobs and Economic Transformation*. International Development Association - Banco Mundial.
- Kugler, A., & Kugler, M. (2009). Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia. *Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press*, vol. 57(2), 335-358.
- Kugler, A., Kugler, M., & Herrera-Prada, L. O. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, vol. 0(Fall 2017), pages 3-40.
- Kugler, M. (2006). Spillovers from foreign direct investment: Within or between industries? *Journal of Development Economics*, vol. 80, issue 2, 444-477.
- Kugler, M., & Verhoogen, E. (2009). Plants and Imported Inputs: New Facts and an Interpretation. *American Economic Review*, 99 (2): 501-07.
- Kugler, M., & Verhoogen, E. (2011). Prices, Plant Size, and Product Quality. *The Review of Economic Studies*, 307–339. doi:<https://doi.org/10.1093/restud/rdr021>
- Kugler, M., Del Carpio, X., Cuesta, J., Hernández, G., & Piraquive, G. (2020). What Effects Could Global Value Chain and Digital Infrastructure Development Policies Have on Poverty and Inequality in Colombia after the COVID-19 Crisis? *Investigación en curso*.
- Leibovich, J., Nigrinis, M., & Ramos, M. (2006). Caracterización del mercado laboral rural. *Borradores de economía*, No. 408.
- López, H., & Lasso, F. (2016). Diferencias por sexo en los flujos de trabajadores entre estados laborales y el futuro laboral de las mujeres colombianas. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Lora, E. (2015). *The worrisome deficit of technicians and technologists in Colombia*. <http://projects.iq.harvard.edu/colombia/news/deficit-technicians-and-technologists-colombia>: Colombia Atlas of Economic Complexity, Harvard University.
- Lotti, G., Messina, J., & Nunziata, L. (24 de Agosto de 2016). Minimum Wages and Informal Employment in Developing Countries. Obtenido de http://jobsanddevelopmentconference.org/wp-content/uploads/2016/10/LOTTI_Minimum-Wages-and-Informal-Employment-in-Developing-Countries.pdf
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E., & Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo: ¿cómo es trabajar para una app en Argentina?* Buenos Aires: CIPPEC-BID - OIT.
- Madgavkar, A., White, O., Krishnan, M., Mahajan, D., & Azcue, X. (15 de Julio de 2020). COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects. *McKinsey Global Institute*. Obtenido de

<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects>

- Martínez-Restrepo, S., Tafur Marin, L., Osio, J. G., & Cortés, P. (15 de Septiembre de 2020). Violencias basadas en género en tiempos de COVID-19. *Género y COVID-19, Brief 5*. CoreWoman. Obtenido de <https://blogcorewomanorg.files.wordpress.com/2020/09/brief-5.pdf>
- Martínez-Restrepo, S., Useche, P., Ramírez, J., Cortés, P., & Castillo, A. (28 de Julio de 2020). El impacto de la COVID-19 en la economía de las mujeres rurales. *Género y COVID-19, Brief 4*. CoreWoman. Obtenido de <https://blogcorewomanorg.files.wordpress.com/2020/07/impactodelacovidenaeconomiarural-2.pdf>
- Merchán, C. (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Coyuntura Económica*, 137-182.
- Morales, L., & Medina, D. (2019). Fluidez del mercado laboral y resultados en materia de empleo en Colombia: evidencia derivada de datos enlazados de empleadores y empleados. *Revista CEPAL*, 127.
- OCDE et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- Osorio-Copete, L. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis. *Ensayos sobre política económica*, 126-145.
- Ospino, C. (2016). The effects of apprenticeship contracts on labor demand: Theory and empirical applications for Colombia. *PhD Dissertation. Universidad de Los Andes*.
- Ospino, C. (2018). The Effects of Being Subject to the Colombian Apprenticeship Contract on Manufacturing Firm Performance. *CEDLAS, Working Papers 0230*.
- Parra, J., Arias, F., Bejarano, J., López, M., Ospina, J. J., Romero, J., & Sarmiento, E. (Septiembre de 2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*(96).
- Pérez, J., & Suher, M. (2020). *The Efficacy of Hiring Credits in Distressed Areas*. Documento de Investigación 2020-05, Banco de México.
- Puche, K., & Villa-Orozco, V. (2018). *Evolución de las clases sociales en Colombia*. Fundesarrollo.
- Ramírez, J., Martínez-Restrepo, S., & Cortés, P. (1 de Junio de 2020). La economía del cuidado y el rol tradicional de las mujeres. *Género y COVID-19, Brief 3*. CoreWoman. Obtenido de https://blogcorewomanorg.files.wordpress.com/2020/06/brief_el_rol_del_cuidado.pdf
- Ribero, R., & Sánchez, F. (Noviembre de 2004). Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia. (44). Documento CEDE.

- Rosenblat, A. (2019). *Uberland: How Algorithms Are Rewriting the Rules of Work*. University of California Press.
- Sánchez, F., Duque, V., & Ruiz, M. (2009). Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007. Documentos CEDE 2009-11.
- Tenjo, J., Álvarez, O., & Jiménez, M. C. (2016). Diferencias en las tasas de desempleo por género. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Ter Wengel, J., Ferreira, G., Restrepo, S., & Suárez, L. (2009). Trayectorias empresariales: destrucción creativa, economías de escala, exportaciones y empleo. *Revista de la información básica*, Vol. 3, No. 2.
- The Conference Board. (2020). *The Conference Board Total Economy (base de datos)*. Obtenido de www.conference-board.org/data/economydatabase/ (consultado por OCDE et al. (2019) el 23 de enero de 2019).
- World Economic Forum. (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf