



INCLUSIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL SECTOR RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO (Borrador preliminar)

INTRODUCCIÓN

El sector rural cuenta con 6,2 millones de personas que trabajan (29,3% del empleo del país), de las cuales 73,3% son hombres y 36,3% son mujeres. La población en edad de trabajar en el sector rural es de 5 millones de personas (67,8% son hombres y 32,2% son mujeres). La estructura del mercado laboral colombiano en las zonas rurales está mayormente constituida por trabajadores por cuenta propia, ciertos sectores muestran una participación del autoempleo muy significativa tales como la agricultura (50,5%), el transporte (75%), el comercio (58,6%) y la manufactura (53,7%). Cabe mencionar que la elevada proporción de los trabajadores por cuenta propia no organizados, dificulta su participación en los espacios de concertación tales como los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y la Comisión Nacional y las Sub Comisiones departamentales de políticas laborales y salariales.¹

Por su parte, los trabajadores familiares sin remuneración y los jornaleros, representan más del 20% del empleo rural.² Aunque en todos los sectores se presentó un aumento en el trabajo familiar no remunerado, su crecimiento fue mayor en el sector agrícola, el cual registró además el menor incremento en los ingresos entre 2008 y 2013. En cambio, los trabajadores asalariados, únicos protegidos por la normativa laboral, representan el 22,3% del empleo rural, y el 10,6% de los vinculados a actividades agrícolas. Los asalariados ganan entre un 30% y un 50% más que los no asalariados.³

Se estima que la pobreza multidimensional en áreas rurales alcanza 45,9% contra 18,5% en el ámbito urbano, con una incidencia mucho mayor en las comunidades indígenas y afro descendientes⁴. Por otro lado, el 91% de los trabajadores y campesinos en el campo recibe ingresos por debajo del salario mínimo legal vigente. Si se desagrega por sexo, se encuentra que el promedio de los ingresos laborales de las mujeres fue 293.632 pesos en 2015 y de los hombres 502.928 pesos para el mismo año. En términos de acceso a la seguridad social, más del 90% están afiliados al régimen de salud subsidiado, mientras

¹ Información de este párrafo ha sido tomada de Fuente de Información Laboral de Colombia – FILCO actualizada a marzo de 2016. Disponible en <<http://filco.mintrabajo.gov.co/>>. Las estadísticas e indicadores de FILCO se construyen a partir de información suministrada por entidades como el DANE, registros administrativos provenientes de la Planilla Integrada de Aportes PILA, Superintendencia de Subsidio Familiar, el propio Ministerio del trabajo entre otros.

² Información tomada del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP, Colombia, 2014. Disponible en <<http://rimisp.org/oficina/colombia/>>

³ Información tomada del Departamento Administrativo Nacional del Estadísticas – DANE, 2015. Estadísticas de mercado laboral. Disponible en <<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>>; Boletín técnico disponible en <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_mar_16.pdf>.

⁴ Información de Pobreza Monetaria y Multidimensional. Departamento Administrativo Nacional del Estadísticas – DANE, 2014. Disponible en <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2013.pdf>



menos del 5% contribuyen a pensiones (83.2% de los hombres ocupados no cotizan a pensiones, similar al 86.7% de las mujeres ocupadas) y tan solo 11,7 de los ocupados rurales están afiliados al sistema general de riesgos laborales (12,5% de ocupados hombres y 9,7% de ocupadas mujeres).⁵ Por su parte, en la zona rural tan solo el 7% de los adultos mayores de 65 años reciben una pensión. El alto porcentaje de adultos mayores sin protección, se traduce, entre otras cosas, en mayores tasas de pobreza y dependencia, distorsionando el mercado laboral, lo que limita la participación de jóvenes y mujeres.⁶

Como se evidencia, son varios los retos que, en materia de política de protección social rural, surgen en la etapa de postconflicto por la que atraviesa el país: altas tasas de informalidad laboral que responden a factores de carácter histórico y estructural, la ausencia de sistemas de protección ante riesgos⁷, la alta segmentación del mercado de trabajo, la baja participación de las mujeres en el mercado laboral, la existencia de trabajo infantil, la predominancia del sector agrícola en la demanda de empleo, la baja tasa de organización de los trabajadores y del sector empresarial en el sector, la escasa presencia del Estado como prestador de servicios (educación, salud, infraestructura), entre otros.

¿QUÉ SE PUEDE HACER?

No obstante lo anterior, no resulta imposible en Colombia poder diseñar un esquema de Protección Social para el sector rural. En efecto, trabajando de la mano con las propuestas de la Misión para la transformación del Campo, es posible avanzar en formular una estrategia orientada a la *inclusión social* de los habitantes rurales mediante el cierre de brechas sociales y la consecuente dotación de bienes de interés social (como protección social), *con un enfoque de derechos*.⁸

Resulta importante, además, tener en cuenta que el momento histórico del postconflicto por el cual atraviesa Colombia representa una excelente oportunidad para generar consensos alrededor de iniciativas de connotación social. El postconflicto aparece como el escenario adecuado para trazar cambios en materia de política pública rural con enfoque territorial, lo cual, incide directamente en el propósito de generar una política rural diferenciada y especializada que busque establecer un esquema

⁵ Información de este párrafo ha sido tomada de Fuente de Información Laboral de Colombia – FILCO actualizada a marzo de 2016. Disponible en <<http://filco.mintrabajo.gov.co/>>.

⁶ Departamento Nacional de Planeación – DNP y Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL . Misión para la Transformación del Campo: Protección Social de la población rural (2015). Disponible en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/La%20Protecci%C3%B3n%20Social%20de%20la%20Poblaci%C3%B3n%20Rural.pdf>>

⁷ En especial aquellos riesgos relacionados el trabajo rural como: exposición de los trabajadores a las condiciones climáticas, dado que la mayoría de las tareas se realizan al aire libre, carácter estacional del trabajo y la urgencia con que se deben realizar ciertas labores en determinados períodos, diversidad de tareas que debe desempeñar una misma persona, tipo de posturas de trabajo y duración de las actividades que se realizan, contacto con animales y plantas, con la consiguiente exposición de los trabajadores a mordeduras, infecciones, enfermedades parasitarias, alergias, intoxicaciones, utilización de productos químicos y biológicos, distancias considerables entre los lugares de trabajo y vivienda de los trabajadores, entre otros.

⁸ La Misión Rural propone, en un plazo de quince años, eliminar las principales brechas rural-urbanas en materia de acceso a servicios sociales de calidad. Dicho plazo (el año 2030) coincide con la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en el mes de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.



de protección para los ciudadanos colombianos que residan en el campo. Para la construcción de una respuesta institucional de esta naturaleza, se mencionan cuatro aspectos clave:

Primero. Si bien para este punto se hace evidente la ausencia de una política rural adecuada y diferenciada que implicará un esfuerzo importante de diseño en materia de mecanismos de aseguramiento y acceso real a los servicios sociales del Estado por parte de los ciudadanos del sector rural, es importante mencionar que en Colombia existen múltiples programas (como *Red Unidos -Antigua Red Juntos-*, *Régimen subsidiado y contributivo de salud*, *Colombia Mayor*, *De Cero a siempre*, *Programa de Subsidio al Aporte en Pensión -PSAP-*, *Mecanismo de Protección al Cesante*, *Más Familias en Acción*, *Programa de Alimentación Escolar -PAE-*, entre otros) que constituyen esfuerzos importantes en la promoción de la Protección Social. Un buena parte del diseño inicial estará en el trabajo de adaptación de estos programas a las necesidades rurales o en la creación de versiones de estos programas más acordes con la realidad del campo.

Segundo. El diseño, ejecución, seguimiento y monitoreo de los anteriores programas de asistencia y promoción social actuales, recaen en diversas instituciones gubernamentales (DPS, Ministerio del Trabajo, Colpensiones, Cajas de Compensación Familiar, entre otros), lo que implica que, desarrollar una política de aseguramiento para la población rural en Colombia, acarrea un trabajo de articulación institucional fundamental que busque sentar las bases de una respuesta integral en materia de seguridad y proyección social rural, que entre otras funciones, evite la duplicación de esfuerzos en materia de formulación.

Tercero, es necesario que la propuesta concebida sea presentada teniendo en cuenta lo establecido por la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) misma que aporta pautas de orientación a los Estados Miembros para el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales y la extensión de la cobertura de la seguridad social, dando prioridad al acceso de la protección social a todas las personas necesitadas. Resulta fundamental comprender que esta recomendación establece que los pisos nacionales de protección social deben contener, por lo menos las siguientes cuatro garantías:

1. Todos los residentes puedan **acceder al conjunto de servicios de atención de salud** esenciales que defina cada país;
2. Todos los **niños gocen de un nivel de seguridad de ingresos**, al menos al nivel del umbral de pobreza definido en sus países, mediante prestaciones familiares y/o por hijo a cargo destinadas a facilitar el acceso a alimentación, la educación y los cuidados;
3. Los miembros de los grupos de **población en edad de trabajar que no accedan a ingresos suficientes** en los mercados de trabajo se benefician de un mínimo de seguridad de ingresos mediante regímenes de asistencia social o de transferencias sociales o mediante regímenes de garantía del empleo, seguros de desempleo o seguros-cesantía, y;
4. Todos los **residentes de edad avanzada o con discapacidades disfruten de un nivel de seguridad de ingresos** al menos coincidente con el umbral de pobreza fijado en sus países, mediante pensiones de vejez e invalidez.



Es importante tener en cuenta que este concepto prioriza una *estrategia bidimensional* para extender la cobertura efectiva de la Protección Social, misma que involucra una dimensión horizontal y otra vertical:

- La dimensión horizontal, que consiste en la rápida implementación de Pisos nacionales de Protección Social. Aquí se busca garantizar niveles mínimos de protección social que brinden seguridad económica y acceso efectivo a los servicios esenciales como salud, para todos aquellos que necesiten esta protección;
- La dimensión vertical, que busca, gradualmente, ampliar el número de ramas cubiertas de seguridad social y de calidad de los servicios y prestaciones, conforme a los niveles de cobertura y prestaciones previstas en el Convenio Núm. 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y otras normas más recientes definidas como de tercera generación. Esta dimensión involucra un componente contributivo obligatorio y uno complementario, lo que posibilita construir una estrategia nacional de extensión en el sentido vertical, preservando la sostenibilidad financiera y actuarial de los regímenes.

Si bien esta recomendación busca establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social, también promueve llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, lo cual resulta beneficioso en el contexto rural colombiano en el cual es necesario promover sistemas progresivos de aseguramiento que sobrepasen en nivel de asistencia social.

Y, **cuarto**, es clave asegurar la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el diseño de la estrategia y su puesta en marcha. Si bien se reconoce que los trabajadores del sector agrícola están poco organizados y hay una ausencia de empleo formal, no hay duda alguna de la relevancia e importancia que la extensión del piso de protección social guarda para las organizaciones de empleadores y trabajadores del país.

Es necesario asegurar una consulta efectiva y permanente en el diseño de la estrategia, así como vincular activamente a las organizaciones de empleadores y trabajadores para que, de conformidad a sus capacidades e intereses, puedan contribuir en la mejora de la cobertura y en la sostenibilidad de la misma. Asimismo, los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores son parte de la gobernanza de algunas instituciones claves, como las Cajas de Compensación Familiar, en donde su apoyo se vuelve también clave para el desarrollo de las acciones que se identifiquen.

Estrategia de actuación para el cierre de las brechas en materia de protección social en el sector rural

La estrategia de reducción de la vulnerabilidad a través de la extensión de la seguridad social y protección en el empleo se puede materializar a través de la puesta en marcha de los siguientes componentes:

Componente No. 1



Desarrollo de una estrategia de seguridad social para el trabajo en el ámbito rural (salud, pensiones y riesgos), en el marco del actual sistema de protección social integral que incorpore acciones adaptadas a la realidad rural, y la articulación de los diferentes mecanismos alternativos. Este esquema deberá aprovechar las estructuras existentes de aseguramiento complementario (Servicios Sociales Complementarios), y, a la vez, proponer Instrumentos adecuados para acceder a la seguridad social formal. Adicionalmente, y atendiendo a las cuatro garantías de la recomendación 202 de la OIT, se espera que la estrategia propuesta considere de manera especial a las poblaciones en condición de vulnerabilidad en el sector rural colombiano, en particular, los niños, los adultos mayores y poblaciones en edades activas con ingresos insuficientes (las mujeres cabezas de hogar, personas en condición de discapacidad, miembros de comunidades indígenas, entre otros).

Componente No. 2

El diseño **de instrumentos adecuados para el acceso a la seguridad social** de los trabajadores que se ajusten a las características propias de las dinámicas rurales y de los grupos que residen en el sector rural (trabajos de corta duración, actividades de cuenta propia, múltiples empleadores o trabajadores por jornal, variaciones permanentes de los ingresos, cooperativas de trabajo asociado, entre otros).

Componente No. 3

Atendiendo al enfoque transversal de género se debe **crear el sistema de cuidado rural familiar apropiado para las zonas rurales**, que permita a las mujeres la inserción en el mercado de trabajo y ofrezca oportunidades de empleo en las modalidades públicas, público-privadas, comunales o cooperativas de los servicios de cuidado correspondientes.

Componente No. 4

La **promoción de la Cultura de Seguridad Social en el sector rural con enfoque de prevención**. Desarrollo de un componente de fortalecimiento de la inspección laboral rural como mecanismo de monitoreo y seguimiento a los servicios prestados en las zonas rurales, para garantizar su acceso y calidad.

Componente No. 5

Para avanzar hacia la integralidad de programas de promoción social, una propuesta transversal es la **creación del Sistema Nacional de Información** que centralice el proceso de identificación y selección de los potenciales beneficiarios de los programas dirigidos a la población vulnerable, usando criterios poblacionales y territoriales.

Componente 6

De acuerdo a los procesos de concertación entre diversas carteras y estamentos sociales que es necesario llevar a cabo para el diseño, formulación y puesta en marcha del esquema de protección social rural en Colombia, resulta fundamental crear un **componente de dialogo multisectorial con miras a validar la viabilidad de una propuesta conjunta**, los componentes de la misma, los mecanismos de financiación, entre otros.

Se avanzará en la formulación de una hoja de ruta para la implementación de la propuesta de esquema de protección social para el sector rural. Esta propuesta debe incorporar seis ejes que deberán ser



desarrollados estrechamente con el Ministerio del Trabajo y en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores:

1. Diseño de una política pública integral que defina un esquema de Protección Social para el sector Rural.
2. Tipo de modificaciones normativas o institucionales, ya sea mediante la creación o modificación de leyes y reglamentación necesarias para la ejecución.
3. Formulación de ajuste de cada uno de los programas priorizados a ser parte del esquema de aseguramiento.
4. Articulación institucional a nivel del gobierno nacional, e incluso, local, y diseño de mecanismos de concertación técnica.
5. Puntos clave frente a la financiación. Si bien la principal barrera es el costo o contribución, cualquier propuesta en referencia al sistema de protección social requiere tener en cuenta la financiación de los servicios a prestar. En este sentido, es necesario evaluar en qué medida dichas propuestas cuentan con la financiación que las vuelva viables.
6. Integración del esquema de protección social con programas de generación de ingresos en el sector rural, ya desarrollados o en proceso de construcción (empleos inmediatos (*cash for work*), fortalecimiento de la asociatividad, promoción del emprendimiento rural, entre otros).

PRÓXIMOS PASOS

A continuación, se propone una hoja ruta de inicio que tendrá por objetivo abrir las discusiones y procesos de concertación con los demás actores vinculados al diseño, planeación y ejecución de la seguridad social en el sector rural.

1. Reunión interna con las dependencias del Ministerio del Trabajo (ambos viceministerios) que pueden estar vinculadas al proceso de diseño de política pública integral que defina un esquema de Protección Social Rural (e.g. Dirección de Empleo -Subdirección de Formalización Laboral, Subsidio Familiar, entre otros-, Dirección de Pensiones, Dirección de Riesgos Laborales, entre otros).
 - Exposición de los avances en materia de Protección Social desde el Ministerio del Trabajo y las capacidades actuales de sus dependencias.
 - Retos en materia de aseguramiento de acuerdo a los diagnósticos ya realizados por la Misión Rural.
2. Desarrollo de un proceso de consultas con organizaciones de empleadores y trabajadores, para obtener insumos en el diseño de una estrategia de ampliación de cobertura de la protección rural en el campo colombiano, con énfasis en las condiciones de la mujer rural. Teniendo en cuenta que el esquema a diseñar, se espera, sea aplicado a la población del sector rural, es fundamental la inclusión de un enfoque territorial en el proceso de consulta. Para lo anterior, resulta adecuado trabajar de la mano con las Comisiones Departamentales de Políticas Laborales y Salariales,



sobre todo de aquellas regiones con alta participación de trabajadores rurales. Su composición tripartita y sus conocimientos regionales y locales permitirán, además, la retroalimentación de cada una de las propuestas.

3. Mapeo de programas que desarrollen garantías de la Protección Social (incluido el cuidado) vigentes en Colombia y que pueden llegar al sector rural (o que ya lo hacen) y que resulten más pertinentes para hacer parte del esquema de aseguramiento.
 - Se debe además identificar aquellas necesidades no atendidas por ningún programa del gobierno lo que representará oportunidades de formulación y diseño.
 - Este mapeo deberá incluir la dimensión geográfica y poblacional de los programas.
4. Convocatoria de una Mesa de Trabajo Interministerial que involucre a carteras como Ministerio de Salud, Colpensiones, Consorcio Colombia Mayor, entre otros.
 - Evaluar la posibilidad de construir de manera articulada entre las insituciones convocadas un esquema diferenciado y especializado para el sector rural. El Ministerio del Trabajo coordinará el trabajo interinstitucional aportando desde la experticia técnica de cada una de sus dependencias, lo cual será facilitado por las reuniones internas ya celebradas de acuerdo al componente 1 de esta sección.
 - Evaluar los alcances de las modificaciones, diseño y propuestas que se deban llevar a cabo para poner en marcha dicho esquema.
5. En consulta con expertos en materia de Seguridad Social y gracias a los aportes de cada una de las carteras encargadas de la gestión y garantía de la Protección Social en Colombia, se dará inicio al diseño de primer borrador de Esquema de Protección para el campo.