

DESARROLLO RURAL a través del TRABAJO DECENTE

CON MIRAS A FOMENTAR EL CRECIMIENTO, EMPLEOS PRODUCTIVOS, INGRESOS, BUENAS CONDICIONES DE TRABAJO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DERECHOS, REPRESENTACIÓN, DESARROLLO SOSTENIDO, RESILIENCIA A LAS CRISIS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA



Oficina Internacional del Trabajo

Temas

Documento de orientación

Apoyo al desarrollo rural mediante los pisos de protección social

La mayoría de las personas que viven en las zonas rurales de los países en desarrollo no están amparadas por ningún tipo de protección social. Garantizar un nivel básico de seguridad de los ingresos y acceso a los servicios, especialmente a servicios de salud, no es solo una necesidad, es un derecho humano y un factor primordial para el desarrollo social y económico.



© OIT/J. Maillard

Hechos y cifras

- Alrededor del 75 por ciento de la población mundial no está cubierto por una seguridad social adecuada.¹
- Aproximadamente 1,440 millones de personas siguen viviendo con menos de USD 1.25 al día; y el 70 por ciento de las personas muy pobres vive en zonas rurales.²
- Los ingresos bajos y la pobreza a menudo llevan a la exclusión de los bienes y servicios esenciales: 925 millones de personas sufren de hambre crónica,³ 884 millones no tienen acceso al agua potable, mientras que 2.6 billones carecen de acceso a un saneamiento adecuado,⁴ y 796 millones de adultos son iletrados, la mayoría de los cuales vive en zonas rurales.⁵
- La mayoría de los trabajadores rurales está empleada en la agricultura y con frecuencia está expuesta a condiciones de trabajo peligrosas. La OIT calcula que cada año mueren cerca de 170,000 trabajadores agrícolas por la exposición a agroquímicos o mientras operan las maquinarias, y muchos más resultan heridos.⁶
- Los trabajadores rurales están expuestos de manera desproporcionada a la inseguridad de los ingresos, debido a que el empleo asalariado rural usualmente es eventual, estacional y de baja remuneración.
- Al tener pocos recursos, ingresos bajos y una alta exposición a la crisis, las poblaciones rurales son especialmente vulnerables a pasar por graves dificultades económicas. Aproximadamente 150 millones de personas experimentan desastres financieros cada año, y 100 millones se ven empujados a la pobreza porque necesitan usar y pagar los servicios de salud.⁷
- La mortalidad materna e infantil es particularmente alta en las zonas rurales. En los países de bajos ingresos, solo el 35 por ciento de todas las mujeres de las zonas rurales tiene acceso a servicios de salud profesionales, en comparación con 70 por ciento en las zonas urbanas.

Por qué es necesario actuar

- En muchos países en desarrollo, la cobertura de la protección social estatal se concentra en los sectores organizados del empleo público e industrial, dejando sin protección a la gran mayoría de las poblaciones rurales que se desenvuelven en la economía informal.
- Las poblaciones rurales:
 - ♦ Están expuestas a niveles altos de riesgo, por ejemplo peligros naturales como sequías, inundaciones o tormentas, agotamiento de los suelos, bosques y aguas, daños a las cosechas por insectos o el fuego, además de tener una mayor incidencia de enfermedades como el tétano, la tuberculosis, la malaria o la poliomielitis.
 - ♦ Suelen carecer de un acceso adecuado a la salud, agua, nutrición, saneamiento, vivienda y lugares de trabajo seguros, lo que los hace especialmente vulnerables a la enfermedad y a la inseguridad económica.
 - ♦ Están excluidos de los mecanismos de protección social, por lo que carecen de las herramientas necesarias para afrontar estos riesgos.
 - ♦ Participan en mercados de trabajo rural débiles, caracterizados por empleadores monopolísticos, oferta excesiva de mano de obra y una deficiente infraestructura de transporte y comunicaciones. Como resultado, los salarios en las zonas rurales son muy bajos y las personas se ven atrapadas en el desempleo o el subempleo y la pobreza.
- Las comunidades rurales deben afrontar una serie de retos tales como niveles inadecuados de infraestructura, representación política, servicios económicos y sociales, y bienes productivos y mercados (en especial el mercado laboral), que están estrechamente interconectados y son los principales factores determinantes de la pobreza.

Las contribuciones del piso de protección social (PPS)

- Las prestaciones en dinero o en especie de los mecanismos de PPS aumentan los ingresos de los hogares pobres, ayudándolos a satisfacer ciertas necesidades del hogar.



© OIT/A. Florente

- Las prestaciones en dinero generan el consumo local y crean efectos multiplicadores en la economía local de las zonas rurales que a menudo experimentan flujos de efectivo limitados, expandiendo así los mercados internos y promoviendo el crecimiento.
- Los programas de protección social, como por ejemplo, los esquemas de empleo garantizado, también pueden ejercer una presión a la alza sobre los salarios, dado que las personas ya no tendrían que aceptar trabajos que pagan menos que el salario mínimo.
- El aumento de la demanda de servicios en las zonas rurales podría impulsar las inversiones destinadas a mejorar la oferta de estos servicios.
- Las prestaciones de la protección social acrecientan la inversión en capital humano, especialmente en el campo de la educación y la salud, y a largo plazo mejoran la empleabilidad y productividad de las personas.

Recuadro 1

¿Qué es el piso de protección social?

- El piso de protección social (PPS) es el primer nivel de un sistema nacional de protección social integral que ayuda a hacer realidad el ejercicio de los derechos humanos para todos, garantizando que:
 - ♦ Todas las personas tengan la protección económica necesaria para acceder a un paquete básico, definido en el plano nacional, de servicios a la salud, incluidos los de salud materna.
 - ♦ Todos los niños cuenten con seguridad económica, al menos a un nivel mínimo definido en el plano nacional, mediante prestaciones para la familia y los hijos, en dinero o en especie, destinados a asegurar el acceso a los bienes y servicios esenciales.
 - ♦ Todas las personas en los grupos de edad activa que no están en capacidad de obtener ingresos suficientes gocen de la seguridad de un ingreso mínimo a través de la asistencia social, prestaciones por maternidad y por discapacidad, u otras transferencias sociales en dinero o en especie, o mediante programas de empleo público destinados a garantizar el acceso a los bienes y servicios esenciales.
 - ♦ Todas las personas de edad avanzada residentes en el país disfruten de seguridad económica, al menos a un nivel mínimo definido a escala nacional, mediante prestaciones en dinero o en especie.
- El PPS es una herramienta poderosa para luchar contra la pobreza, acelerar el avance hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), reducir las desigualdades, aumentar la cohesión social y apoyar el crecimiento económico inclusivo liberando todo el potencial económico de la población.
- El PPS dota a las personas de recursos para participar de manera significativa en el desarrollo de sus sociedades y asegura que las personas no sufran hambre ni enfermedades prevenibles, no permanezcan sin educación, no tengan que recurrir al agua insalubre ni permanecer sin hogar.

- Las transferencias en dinero o en especie a hogares sin seguridad económica pueden animar a los padres a mantener a sus hijos en la escuela y reducir el trabajo infantil.
- Un nivel mínimo de protección social da a las personas la certeza de poder cubrir sus necesidades básicas, lo cual permitiría a los pobladores de las zonas rurales abandonar estrategias de subsistencia reacias al riesgo e invertir en actividades generadoras de ingresos más rentables, como dejar de lado cultivos de bajo rendimiento y bajo riesgo y pasar a cultivos de alto rendimiento y mayor nivel de riesgo.
- Los programas de protección social pueden ayudar a los hogares pobres a construir y proteger sus activos evitando las ventas de urgencia de dichos activos en caso de crisis externas que encierren a los hogares en la pobreza.
- Las transferencias sociales de dinero también tienen el potencial de compensar los fracasos del mercado de capitales. Los hogares pobres de las zonas rurales frecuentemente enfrentan restricciones para obtener crédito. Un mejor acceso al crédito significa aumentar el espíritu emprendedor y de la inversión en microempresas y en insumos agrícolas como semillas, fertilizantes, equipos y ganado.
- Los programas de protección social bien diseñados y ejecutados pueden resultar asequibles en todo tipo de situaciones sociales, demográficas y económicas.



© OIT/M. Crozet

Opciones de políticas

Adaptación de los mecanismos de protección social existentes a la realidad

- Evaluar las localidades rurales para determinar sus necesidades particulares y hasta qué punto los regímenes existentes (por ejemplo, los regímenes universales) las satisfacen.
- Asegurar la participación de las partes interesadas locales en la determinación de sus necesidades y en la formulación de mecanismos para satisfacerlas.
- Aprender de las experiencias exitosas recientes y formular planteamientos innovadores para aplicar los regímenes de protección social universal o los regímenes dirigidos a las zonas rurales, en especial los que refieren a:
 - ♦ Información y sensibilización - Usar canales de comunicación apropiados para el contexto rural, por ejemplo, la radio, anuncios desde vehículos comunitarios, reuniones comunitarias, autoridades locales y coordinadores.
 - ♦ Registro de datos de membresía - Aprender de los programas rurales exitosos, aplicar estructuras descentralizadas de registro como funcionarios que visiten las comunidades alejadas y usen nuevas tecnologías y sistemas de gestión de la información (por ejemplo, dispositivos portátiles computarizados para realizar las encuestas de comprobación de medios o el registro de datos biométricos, etc.). El proceso exige una planificación cuidadosa y debe tener en cuenta la realidad de la vida rural para asegurar recursos adecuados y un plazo realista para su ejecución, por ejemplo tomando en consideración las épocas de cosecha, los días de mercado, las épocas de escasez, las temporadas de lluvias, etc. a fin de llegar a la mayor cantidad posible de personas.
 - ♦ Recaudación de cotizaciones de la población rural que está en condiciones de cotizar - Adaptar los requisitos de cotización a los medios de vida rurales mediante una mayor flexibilidad de las modalidades de pago; por ejemplo, ajustando la frecuencia

y el momento de las cotizaciones de acuerdo a los ciclos de ingresos de los trabajadores agrícolas. Asegurar que la carga administrativa sea mínima y que los beneficiarios puedan pagar fácilmente las cotizaciones, inclusive en las zonas alejadas.

- ♦ Sistemas de entrega de las prestaciones - Establecer un sistema de entrega eficiente y confiable para llegar a las zonas rurales, posiblemente usando canales de entrega múltiples como los bancos agrícolas, oficinas de correo, tenderos, cajeros automáticos móviles, teléfonos celulares u otros que resulten apropiados al contexto. Se debe facilitar el acceso de los beneficiarios a las prestaciones.
- Aprovechar las estructuras existentes para aplicar los mecanismos de protección social, como por ejemplo las cooperativas o las organizaciones comunitarias con una base organizada de miembros.
- Identificar y prestar atención especial a las necesidades específicas de protección de los grupos vulnerables, como las personas sin tierra, los trabajadores eventuales, las personas sometidas al trabajo forzoso o de explotación laboral, las personas que no tienen acceso a las redes informales o que se encuentran en desventaja ante las relaciones de poder, como huérfanos, migrantes, ancianos sin hijos, las mujeres, personas que viven con el VIH y el sida, o miembros de algunas castas y grupos étnicos o religiosos.

Formulación de estrategias nacionales de ampliación de la seguridad social y políticas relativas al piso de protección social que aborden las peculiaridades del contexto rural

Las estrategias nacionales deberían aspirar a alcanzar progresivamente la cobertura universal de acuerdo con las prioridades, la viabilidad administrativa y su asequibilidad nacionales. Esto requiere disposiciones específicas de los gobiernos para llegar a los trabajadores de las zonas rurales, para lo cual sería necesario:

- Identificar las regiones geográficas, localidades o aldeas donde se organizarán mecanismos locales de protección social o se mejorará la ejecución de los mecanismos existentes.

Recuadro 2

Seguridad para la población rural de edad avanzada en Cabo Verde

Cabo Verde dio inicio en 1994 a uno de los primeros programas africanos de pensión social sin aportaciones de beneficiarios, con la asistencia del programa STEP de la OIT. El programa cubría a personas mayores de 60 años con un ingreso anual por debajo del umbral nacional de la pobreza de 49,485 escudos per cápita/año (441 euros). El programa contribuyó a la exitosa reducción de la pobreza en todo el país, que pasó de 36.7 por ciento en 2001 a 26.7 por ciento en 2008. El programa, que en la actualidad otorga 5,000 escudos (50 euros) por mes, actualiza con frecuencia el monto de la pensión social para asegurar su pertinencia a la realidad económica y el desarrollo

Luísa Oliveira Marques, de 81 años, pasó su vida en la isla desértica de Santa Luzia, realizando labores domésticas, cuidando a la familia y al ganado. Nos da un testimonio sobre la forma en que la pensión social ha cambiado su vida:

"Cada mes recibo la pensión y vivo de ese dinero. No es mucho, pero mi vida ha cambiado porque ahora cuento con él para comprar lo básico. Todos los días le compro a mi vecino leche de cabra, puedo comprar alimentos, jabón... si necesito algo para mí misma no tengo que esperar la caridad de los demás. También es una preocupación menos para mi familia, si no me pueden ayudar, no se tienen que preocupar porque saben que no pasaré hambre. Cuando necesito algo, si no tengo el dinero puedo comprarlo al crédito porque sé que podré pagarlo más adelante. Está garantizado y me da tranquilidad porque puedo confiar en que lo recibiré."

Fuente: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2325>



Recuadro 3

Ampliación del seguro de salud a la economía informal

La OIT apoyó al gobierno de Ghana en el diseño y ejecución de un plan nacional de seguro de salud (NHIS). El plan, iniciado en 2004, marcó un hito en la ampliación de la protección social de la salud en el país. Gran parte de la población, incluidas las personas que viven en las zonas rurales y los trabajadores del sector informal de la economía, está protegida por el seguro social de salud. Se calcula que hasta el 2010, el 30 por ciento de los participantes del plan, que representa cerca de 3.2 millones de personas, son trabajadores de la economía informal. Como resultado del aumento de la cobertura, también ha aumentado la utilización de los servicios de salud. En comparación con el promedio de 0.5 consultas por persona, por año, los asegurados acceden a los servicios de salud un promedio de dos veces al año.

Fuente: <http://www.nhis.gov.gh/>

- Poner énfasis en capitalizar el conocimiento y los recursos de las municipalidades y las autoridades locales mediante, por ejemplo, el aumento de la cooperación, la participación y/o la descentralización de las estructuras de ejecución.
- Proporcionar y desarrollar sistemas informáticos adecuados para garantizar la eficiencia de las estructuras administrativas con respecto a la gestión financiera y general y el flujo de información entre el centro y la periferia del organismo de seguridad social.
- Asegurar la ejecución adecuada de los mecanismos de protección social adoptando un enfoque integral a fin de proveer prestaciones que correspondan a las múltiples necesidades de protección de la población rural.
- Integrar los planes de protección social y las intervenciones en las zonas rurales con otras políticas o programas sociales y económicos que lleguen a las zonas rurales, por ejemplo, las políticas nacionales de empleo.
- Formular políticas que faciliten la transición de la economía informal a la formal en la medida que sea posible.
- Fortalecer, tanto por el lado de la demanda como de la oferta, las intervenciones destinadas a impulsar los servicios sociales en las zonas rurales, mejorando la infraestructura y la mano de obra rural para el suministro de servicios y, donde estos ya existan, fortaleciendo su demanda mediante transferencias condicionales de dinero.
- Reforzar las capacidades nacionales para que la administración y la aplicación de la seguridad social llegue a las zonas rurales, mediante la formación profesional de todos los niveles del personal, entre ellos:
 - ♦ Directores financieros y actuarios, para la realización de evaluaciones periódicas
 - ♦ Personal administrativo para el registro de datos de los miembros de la comunidad, tareas administrativas y entrega de las prestaciones, entre otras labores

DESARROLLO RURAL a través del TRABAJO DECENTE

CON MIRAS A FOMENTAR EL CRECIMIENTO, EMPLEOS PRODUCTIVOS, INGRESOS, BUENAS CONDICIONES DE TRABAJO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DERECHOS, REPRESENTACIÓN, DESARROLLO SOSTENIDO, RESILIENCIA A LAS CRISIS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

- ♦ Trabajadores sociales para las actividades de contacto, información y sensibilización
- ♦ Funcionarios responsables de la gestión, seguimiento y evaluación de casos, para vigilar el avance, medir el impacto y tomar medidas correctivas de ser necesario

El papel de la OIT

- La protección social es uno de los elementos básicos del trabajo de la OIT y uno de los cuatro pilares de su Programa de Trabajo Decente.
- Desde 2009, la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) lideran la Iniciativa del Piso de Protección Social adoptada por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas.
- En la actualidad, la OIT presta asistencia a más de 31 países para fortalecer sus sistemas de protección social, con especial énfasis en el financiamiento de la protección social, que suele ser un reto clave.
- La OIT:
 - ♦ Apoya a los países en el diseño y aplicación de estrategias bidimensionales de seguridad social nacional:
 - La dimensión horizontal, que comprende la ampliación de un paquete básico de garantías que vele por la seguridad de los ingresos a lo largo del ciclo de vida, además de proporcionar protección de salud para todos, prestando atención especial a las poblaciones vulnerables como la población rural, los migrantes, las personas con VIH y sida, los discapacitados, las mujeres y los jóvenes.
 - La dimensión vertical, que abarca la oferta de un nivel mayor de seguridad de los ingresos y acceso a la atención médica, al menos en consonancia con las disposiciones del Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
 - ♦ Apoya a los países en el diseño y mejora del buen gobierno, de la gestión, de sistemas eficaces de entrega y sistemas de seguimiento de los planes de seguridad social que amplían su cobertura a las zonas rurales.
 - ♦ Promueve, a nivel nacional e internacional, el diálogo social y el papel de los interlocutores sociales (gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores) en el diseño, administración y ejecución de un sistema de seguridad social sostenible e integral para todos.



© OIT/M. Crozet

- ♦ Fortalece las capacidades de los interlocutores sociales y las partes interesadas nacionales para una mejor comprensión de la protección social y de las normas actualizadas de la OIT relativas a seguridad social, en particular, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), a fin de impulsar su ratificación y aplicación.
- ♦ Cuenta con un considerable número de herramientas y guías pertinentes a la protección social en las zonas rurales, como las relativas a la estimación de costos, el análisis de las necesidades de protección social, el análisis del impacto y las pertinentes al intercambio de conocimientos.
- ♦ Facilita el intercambio de experiencias relativas a la extensión de la seguridad social, especialmente proporcionando datos y estadísticas pertinentes, a través de la base de datos de consulta sobre seguridad social, la plataforma para el intercambio de conocimientos relativos a la extensión mundial de la seguridad social (GESS) (www.socialsecurityextension.org) y la promoción del diálogo Sur-Sur.

¹ OIT: *World social security report 2010/11: Covering people in times of crisis* (Ginebra 2010)

² FIDA: *Informe sobre la pobreza rural 2011 - Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*, (Roma: 2010) <http://www.ifad.org/rpr2011/s/index.htm>

³ FAO: *Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta. Los objetivos de la comunidad internacional en la reducción del hambre son difíciles de alcanzar* (Roma: 2010) <http://www.fao.org/docrep/012/al390s/al390s00.pdf>

⁴ OMS/UNICEF: Programa conjunto de monitoreo del abastecimiento de agua y del saneamiento (PCM) www.wssinfo.org/data-estimates/introduction

⁵ Instituto de Estadística de la UNESCO www.uis.unesco.org/ev_en.php?ID=6401_201&ID2=DO_TOPIC;

⁶ OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza, Informe IV*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión (Ginebra: 2008).

⁷ Xu K., Evans D.B., Carrin, G., Aguilar-Rivera, A.M.: *Designing health financing systems to reduce catastrophic health expenditure. Technical brief for policy-makers*, Number 2/2005. WHO/EIP/HSF/PB/05.02. (Ginebra, OMS: 2005)

Enlaces

- OIT: Departamento de Seguridad Social: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/>
- Extensión mundial de la seguridad social (GESS), una plataforma interactiva para el intercambio de conocimientos sobre protección social: www.socialsecurityextension.org

Herramientas

- ♦ OIT: *Extending Social Security to All - A Guide through Challenges and Options* (Ginebra: 2010) <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=16152>
- ♦ OIT: *Iniciativa del piso de protección social. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas* (Ginebra: 2009) <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=17072>
- ♦ OIT: *Social Budgeting. Quantitative Methods in Social Protection Series* (Ginebra: 2000) - A practical guide on how to establish a rational tool for information about social protection expenditure and revenue <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=8022>

Otros materiales

- ♦ OIT: *Social Security Inquiry* – base de datos estadísticos sobre la seguridad social en todo el mundo, incluidos los gastos e ingresos de los sistemas de protección social, además de datos sobre las personas protegidas, los receptores de las prestaciones sociales y los montos de las prestaciones. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=en
- ♦ OIT: *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, Informe VI*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión (Ginebra: 2011), disponible en: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=22400>
- ♦ OIT: *World Social Security Report 2012/13 with a focus on Social Protection in Rural Areas*, particularly women (en prensa).

Contacto

secsoc@ilo.org

Autores: Departamento de Seguridad Social de la OIT