

Aportes para la construcción de la protección social rural en Colombia



Memorias del
Seminario Iberoamericano
sobre Protección Social
para la Paz con Énfasis
en Población Rural

Aportes para la construcción de la protección social rural en Colombia

Edición

Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS

Lugar y fecha de impresión

Bogotá, septiembre de 2016

Derechos reservados:

La reproducción total o parcial de este documento puede realizarse previa autorización de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS

Coordinador

Dr. Juan Carlos Cortés,
Director Regional OISS

Colaboradores de edición

Germán Eduardo Riaño Merchán
Coordinador Regional OISS

Impresión y diagramación

L.ARTGRAFIC
cotizacion@artgrafic.com.co

Contenido

Presentación	6
Primera parte.	
Memorias Seminario Iberoamericano sobre Protección Social para la Paz con Énfasis en Población Rural	10
1. Presentación del Seminario y programa	11
2. Palabras de apertura del Evento. Gina Magnolia Riaño, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social	14
3. Intervenciones de los expositores internacionales	17
3.1. La protección social en América Latina y experiencias en Uruguay. Ernesto Ramón Murro Oberlin, Presidente OISS y Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay	17
3.2. Protección social para trabajadores rurales de Brasil. Carlos Eduardo Gabas, Secretario Especial de Previdencia Social de Brasil y ex Ministro de Seguridad Social	25

3.3. Experiencias de Cooperación en Iberoamérica. Mónica Colomer, Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de AECID	31
3.4. Experiencias andinas en protección social para trabajadores rurales. Sergio Velasco, Especialista de Seguridad Social Para la OIT para los países Andinos	35
3.5. Seguridad social con énfasis en población rural. Alexandra Harnisth, Directora Nacional de Afilación y Cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS	38
4. Exposiciones de las autoridades nacionales	44
4.1. Mauricio Perfetti, Director del DANE	44
4.2. Luis Eduardo Garzón. Ministro del Trabajo	48
4.3. Alejandro Gaviria. Ministro de Salud y Protección Social	53
4.4. Rafael Pardo. Ministro para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad	59
4.5. Retos de Seguridad Social para la paz en Colombia. Mauricio Olivera, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones	61

4.6. El Servicio Público de Empleo y su aporte a la formalización y protección laborales de trabajadores. Claudia Ximena Camacho, Directora de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.	67
---	----

Segunda Parte.

Aportes para la construcción de la protección social rural en Colombia	73
--	----

Ampliación progresiva de la cobertura en protección social: hacia el seguro rural universal para la paz en Colombia. Centro Regional para Colombia y el Área Andina OISS	74
--	----

Presentación

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS como organismo internacional, de carácter técnico y especializado, viene desarrollando en la región programas relacionados con la formación del talento humano dedicado a la protección social, así como al fortalecimiento de los sistemas y al desarrollo de las políticas públicas, en procura de fomentar el bienestar de las sociedades, la inclusión y la equidad.

Desde esa perspectiva, el avance en Colombia del proceso de negociación para la superación del conflicto armado y la consolidación de la paz, reviste el mayor interés tanto por los efectos benéficos que genere para el país, como por la participación que pueda tener Iberoamérica en el apoyo y seguimiento a las políticas que se adopten al respecto.

De tiempo atrás y gracias al estrecho relacionamiento de la OISS con el Gobierno de Colombia, esta Organización ha participado en las deliberaciones sobre los alcances del referido proceso, con particular enfoque hacia las políticas sociales y de seguridad social que sean del caso adoptar y actualizar, con el propósito de construir una paz estable y duradera.

Se ha tratado de fomentar el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre los países, tanto de aquellos que han vivido procesos

similares para la superación de conflictos internos, como de las naciones que tienen interesantes desarrollos en el campo de la protección social para trabajadores agropecuarios del sector rural.

En efecto, la OISS entiende que la seguridad social es la ruta expedita para la inclusión y la equidad, por cuanto desde el reconocimiento de derechos universales que permiten la cobertura frente a contingencias sociales como la enfermedad, la adultez mayor, la atención de niños, la protección a la mujer y las asignaciones familiares y por desempleo, lo mismo que la protección por riesgos del trabajo, las sociedades logran asignar bienes públicos a todos sus miembros, contribuyendo eficazmente a condiciones de mayor convivencia y armonía colectiva.

En el caso de Colombia, uno de los frentes que ha asumido el país camino a la paz, tanto por decisión del Gobierno como por el contenido de los acuerdos celebrados con el grupo FARC-EP, en particular en el documento Hacia el Desarrollo Rural Integral, es el relacionado con la ampliación progresiva de cobertura de la protección social, que alcance a los trabajadores del sector rural, frente a los cuales la informalidad laboral alcanza niveles cercanos al 90%.

Se trata de consolidar la convivencia social en un ambiente de paz gracias a la superación del conflicto armado, con un enfoque rural y territorial. Esto es, consolidar la paz mediante la inclusión del campo a los derechos y garantías que como en el caso de la protección social les han sido esquivos.

Ese compromiso del Estado demandará esfuerzos de todos los actores, con el apoyo de la comunidad internacional.

La OISS reitera su compromiso con esa finalidad prioritaria.

En desarrollo de ese propósito en el mes de febrero de 2016, la OISS organizó con el Gobierno Nacional, en especial con la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad, un encuentro iberoamericano sobre la seguridad social necesaria en el

proceso de paz, al que concurrieron autoridades y expertos de la región y nacionales.

Las deliberaciones de ese encuentro han servido para avanzar en el diseño de propuestas que permitan consolidar progresivamente un esquema de protección social para el sector rural en el país. Por ello, ahora divulgamos mediante el presente libro, algunos de los planteamientos expuestos por los invitados internacionales y las autoridades públicas colombianas.

Así mismo ha concurrido la OISS a trabajar conjuntamente con el Ministerio del Trabajo, la Organización Internacional del Trabajo OIT y sectores de la producción como la SAC, a efecto de aportar ideas para la generación de condiciones que permitan la protección en la vejez, por riesgos del trabajo y frente a servicios sociales y salud para los trabajadores agropecuarios en el campo colombiano.

En la segunda parte de este texto, se sintetizan los análisis, propuestas y recomendaciones iniciales de esta Organización sobre la protección social rural para Colombia, a la que apreciamos como un esquema de seguro rural universal y progresivo, que permitirá el desarrollo incluyente del campo y por ende, de toda la sociedad, garantizando mejor distribución de la riqueza, seguridad alimentaria, reducción sustancial de la pobreza y consolidación de las condiciones para la paz.

Se trata de aportar ideas que nutran la amplia deliberación pública sobre una materia de tanta importancia, la cual además interesa a la comunidad iberoamericana, pues el desarrollo de la institucionalidad en Colombia que asuma experiencias internacionales, servirá así mismo de referente a otros países, particularmente en lo relacionado con la promoción de la política y de los derechos humanos y sociales.

Plantea así mismo la OISS su compromiso por aportar el diseño e implementación, en el marco de la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, de un esquema inicial o básico de promoción y prevención frente a riesgos del trabajo para el sector rural en

Colombia, pues a más de reconocer alternativas de microseguros para estos trabajadores, es necesario desde ya iniciar a aplicar esquemas de seguridad y salud en el trabajo que contribuyan a la dignidad y al bienestar de quienes tanto aportan a la economía nacional desde el desempeño de actividades agropecuarias.

Ese interés de la OISS se expresará en la propuesta que la Secretaría General formulará a los órganos directivos del Organismo, a efecto de estructurar un plan específico de orden iberoamericano, por el cual participar y contribuir a los desarrollos de Colombia en su camino a la paz.

Sea este texto expresión del compromiso de la OISS con Colombia y de su plena disposición por aportar a la generación de alternativas de protección social que hagan posible el compromiso de una seguridad social para todos.

Gina Magnolia Riaño Barón
Secretaria General Organización Iberoamericana de Seguridad Social
OISS

Primera Parte

Seminario Iberoamericano
sobre Protección Social
para la Paz con Énfasis
en Población Rural

1. Presentación del Seminario

Durante el desarrollo de las negociaciones para la terminación del conflicto armado en Colombia y la búsqueda de la paz, se vincularon los esfuerzos del Gobierno Nacional, coordinados por el Ministerio para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y los de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, con el fin de identificar y analizar los retos de la formalización laboral en el campo, la protección social para la población rural, y garantizar los derechos de los trabajadores en el sector agropecuario, por lo cual, el 25 de febrero de 2016 se llevó a cabo el Seminario Iberoamericano sobre Protección Social para la Paz con Énfasis en Población Rural, el cual contó con la participación de autoridades y especialistas de países de la región.

La consolidación de la paz luego del conflicto armado, supone enormes retos en materia de desarrollo económico, promoción social e inclusión, especialmente en el ámbito de la extensión de cobertura de la protección social, con especial énfasis en las poblaciones rurales.

A continuación se encuentran plasmadas las principales ideas de los expositores internacionales y de las autoridades colombianas que participaron en este evento.

Programa

Fecha: 25 de febrero de 2016

Lugar: Auditorio Centro de Convenciones Compensar. Avenida 68 No. 49^a-47, salón S3

08:15 h Instalación

Gina Magnolia Riaño - Secretaria General Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS

8:30 h Protección Social y Cooperativas, Vivienda Rural y Colonos

Ernesto Murro - Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay
y Presidente Organización Iberoamericana de Seguridad Social

9:15 h Protección Social para trabajadores rurales en Brasil

Carlos Eduardo Gabas, Secretario Especial da Previdência Social de
Brasil, ex Ministro de Previdência Social de Brasil

10:00 h Receso

10:15 h Experiencias de cooperación en Iberoamérica

Mónica Colomer, Directora de Cooperación con América Latina y el
Caribe, AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
de España

11:00 h Panel de Ministros: Seguridad Social en el campo en Colombia

Mauricio Perfetti, Director DANE

Luis Eduardo Garzón, Ministro del Trabajo

Alejandro Gaviria, Ministro de Salud y Protección Social

Rafael Pardo, Ministro Consejero para el Postconflicto, los Derechos
Humanos y la Seguridad

Moderadora: Gina Magnolia Riaño - Secretaria General
Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS

12:30 h Almuerzo

14:00 h Panel: Experiencias Andinas en Protección Social para Trabajadores
Rurales

Alexandra Harnitsh, Directora Nacional Afiliación y Cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS

Sergio Velasco, Director de Seguridad Social OIT Países Andinos

15:00 h Panel: Retos de la protección social para la paz en Colombia

Mauricio Olivera, Presidente Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones

Álvaro Vélez, Presidente Positiva Compañía de Seguros

Claudia Ximena Camacho, Directora Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Moderador: Juan Carlos Cortés, Director Regional para Colombia y el Área andina OISS

16:30h Panel: Perspectivas de la seguridad social en Colombia en el posconflicto

Jorge Humberto Botero – Presidente FASECOLDA

Jaime Arias – Presidente ACEMI

Álvaro José Cobo – Presidente ASOCAJAS

Elisa Carolina Torrenegra, Directora Ejecutiva GESTARSALUD

Moderadora: Gina Magnolia Riaño – Secretaria General Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS

18:00h Clausura

2. Palabras de apertura del Evento

Gina Magnolia Riaño

Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Para la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS es motivo de orgullo participar en este Seminario de Protección Social para la Paz con Énfasis en el Sector Rural. Para llevar a cabo este evento, hemos suscrito un convenio con el Ministerio del Posconflicto, con el fin de acompañar la ampliación de cobertura al sector rural, en el marco del proceso que se adelanta en Colombia con miras a alcanzar el fin del conflicto y lograr finalmente esa paz que tanto anhelamos los colombianos.



Para quienes no conocen la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, es un organismo internacional de carácter técnico y especializado, que tiene como misión fundamental fomentar y promover la cobertura en seguridad social, el bienestar económico y social de los países iberoamericanos a través del intercambio de experiencias y del desarrollo de los sistemas de protección social.

Sabemos que uno de los grandes retos y desafíos de América Latina es lograr la igualdad y que uno de los vehículos más importantes para lograr esa equidad social es el desarrollo de los sistemas de seguridad y protección social.

Entendemos la protección social en un sentido amplio, que combina y asegura todos los riesgos a los que se ve enfrentado el individuo, tales como la seguridad económica en la vejez, la salud, la seguridad y salud en el trabajo, los servicios sociales complementarios, en fin, todos estos elementos que intervienen en el bienestar de las personas y las familias.

Este organismo que ya ha cumplido 62 años de existencia, lleva también unos programas de gran importancia para el bienestar social por los cuales aborda temas como las migraciones, a través del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que ya es ley en 10 países y por medio del cual se protege a los trabajadores que salieron de su nación, para que como consecuencia de la migración no vean afectados sus derechos sociales.

También impulsamos la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, dirigida a promover el bienestar de los trabajadores. Esta preocupación en torno a los riesgos laborales surge al reconocer que en América Latina ocurren alrededor de 30 millones de accidentes de trabajo y de estos, 39 mil son mortales. Este es un costo que la ciudadanía ni la sociedad pueden aceptar; por ello, la estrategia constituye una plataforma para las prioridades en materia de seguridad y salud en el trabajo, identificando los problemas y estableciendo líneas de actuación que sirvan de base para el desarrollo de políticas públicas.

Abanderamos también el programa de adultos mayores, avalado por La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos, preocupados por el fenómeno del envejecimiento de la población. Hoy, más de 810 millones de personas son adultos mayores y según proyecciones, en el 2050 esta cifra ascenderá a más de 2 mil millones; así pues, es necesario preparar los sistemas de protección social para enfrentar esta realidad y allí estamos trabajando para acompañar la formulación de políticas públicas de envejecimiento y vejez, respaldando también toda la preparación y la formación de los recursos humanos para hacer frente a esta temática.

La discapacidad también es un tópico de gran interés para la OISS; existen cerca de 91 millones de personas en Iberoamérica que sufren alguna discapacidad con graves problemas de ingreso al sistema laboral. Por esto, contamos con un programa de empleo para personas en condición de discapacidad, que incluye además ciudades y transportes accesibles tendientes a mejorar la calidad de vida y el acceso a los derechos de esta población.

La equidad de género constituye uno de los nuevos programas de la Organización, porque hemos encontrado muchas discriminaciones en el sistema de seguridad social. Las mujeres en América Latina ganan menos que los hombres, están más en

la informalidad y por el desempleo, son responsables por los cuidados de las personas mayores y de aquellos en condición de discapacidad; las lagunas de cotización a la seguridad social que se producen respecto de las mujeres por el cuidado en el hogar no están siendo cubiertas, razón por la cual, tienen menores posibilidades de ahorrar para su vejez, y por lo tanto de obtener una pensión digna. La OISS ha realizado un estudio sobre estas desigualdades, estamos analizando la situación en cada una de las legislaciones de los 22 países que forman parte de la Organización y poder así realizar recomendaciones para alcanzar la equidad de género.

Tenemos también un nuevo programa que busca fortalecer el marco regulatorio y la inspección, vigilancia y control de todos los servicios de seguridad social que son prestados por particulares, porque es legítimo que estos proporcionen servicios, siempre y cuando haya una legislación clara que garantice los derechos a la seguridad social de los ciudadanos, entendida esta como un derecho humano, económico, social y cultural.

Para garantizar la calidad en los servicios de salud en toda la región, ahora tenemos un programa que busca formar sistemas de acreditación de salud, porque todos sabemos que los costos de la no calidad son muy altos en nuestros países. Igualmente impulsamos en especial con Colombia, un programa iberoamericano de cultura y educación en seguridad social.

Nuestros países tienen muchísimos retos y desafíos y la Organización está adecuándose a ellos para afrontar los nuevos planes y programas sociales.

De manera que este seminario impulsa la cooperación con el Gobierno colombiano para ir progresivamente alcanzando la universalidad en seguridad social y un sistema de protección social para el campo, para ese sector rural que compone gran parte de la fuerza con la que cuenta este país y cuya participación para la construcción de la paz es esencial.

3. Intervenciones de los expositores internacionales

3.1. Protección social y cooperativas, vivienda rural y colonos

Ernesto Ramón Murro Oberlin

Presidente OISS y Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay



Es un gusto poder participar en este importante evento con algo sustancial para Colombia, América Latina, y para el mundo seguramente, que es ir tratando de pensar en dialogar. Se puede ayudar al proceso de paz y en definitiva al proceso de desarrollo sostenible, integrador, con justicia social, con derechos humanos, con obligaciones que creo que es el objetivo principal que hoy se está planteando Colombia.

Cuando nos llegó la invitación de parte del Ministro Rafael Pardo y de nuestra amiga, la Secretaria General de la OISS, Gina Magnolia Riaño, estuvimos conversando en nuestro país con la gente que está trabajando en esto y decidimos venir partiendo de la base de la importancia que le damos a lo que es el objeto del seminario: la protección social para la paz, el poder compartir esta experiencia de Colombia que queremos apoyar como firmes partidarios de la paz con desarrollo, por esto queríamos estar acá.

La siguiente presentación hablará sobre algunas temáticas generales: En primer lugar, de lo que pensamos que deberían ser los sistemas de protección social y recalco lo de sistemas, lo que deben ser los sistemas de relaciones laborales, el rol del Estado, el rol de la democracia, de la institucionalidad, del diálogo y la participación y posteriormente, en la segunda parte hablaré sobre algunas experiencias de nuestro país, no para venderles nada, cada país debe construirse con el diálogo y la participación de la gente y las organizaciones representativas.

En primer lugar ¿Por qué nos parece que hay que reflexionar sobre el sistema de protección social? Porque creemos que en América Latina tenemos problemas muy serios con ello y enunero algunos a continuación:

1. Tenemos muy poca gente que accede a los beneficios y prestaciones de la protección social. Por ejemplo, en América Latina solo 4 de cada 10 mayores de 65 años llegan a una pensión y en muchos casos esas pensiones son muy bajas.
2. Contamos con problemas de acceso a la salud.
3. Solo un tercio de los países de América Latina tienen acceso a un seguro de paro o seguro de desempleo cuando se quedan transitoriamente las personas sin trabajo.
4. Muy pocos países en América Latina cuentan con regímenes especiales universales en cuanto a asignaciones o prestaciones familiares, para todos los niños, o por lo menos para los menores que lo necesitan.
5. Somos el continente más desigual del mundo. Tenemos ricos muy ricos, algunos incluso están dentro de los más poderosos del mundo y una cantidad muy grande de pobreza. Y no todo es un problema de financiamiento, porque en algunos casos se utilizan recursos para otras cosas que los países desarrollados del mundo no usan, pero nosotros sí.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de un sistema de protección social? En primer lugar, los sistemas deben tender al cubrimiento de toda la población, ser universales y no solamente para aquellos que estén más cerca de la ciudad, estén más organizados o que tengan más poder de negociación o que tengan más poder adquisitivo. Debemos ver cómo esos sistemas integran a la gente además de incluirla. Nosotros creemos que la integración es un paso superior a la inclusión, solo así es posible acercarse a la igualdad.

Debemos también mirar cómo generamos mecanismos redistributivos de financiamiento. Porque nuestra América Latina tiene otro problema, no solo somos el continente más desigual, sino que además somos los que de peor manera

recolectamos los fondos para distribuir el financiamiento. Es el continente donde pagan más los que tienen menos proporcionalmente a través de los impuestos al consumo; los países más desarrollados, incluido Estados Unidos, tienen más impuestos a la renta y menos impuestos al consumo, aquí en cambio sucede al contrario. Y creo que eso de pensar los sistemas de protección social implica muchas veces redistribuciones internas, por ejemplo, nosotros tenemos una cobertura importante del sector rural, para nuestro sector rural en Uruguay por cada peso que entra a la seguridad social, salen 3, los otros dos alguien los paga, los paga el resto de la sociedad porque entendimos que hay que subsidiar al sector rural para que tenga derechos en protección social.

En este aspecto la OIT, ha promovido el piso de protección social como una base, como un primer escalón para avanzar en la protección social y creemos que en América Latina aún falta ese piso, aunque hemos sido en muchos casos creadores de instrumentos para solventarlo. Pero aún en muchos países es necesario que esa base sea relativamente decente porque no lo es cuando se dan 10 dólares por mes de pensión y esto pasa en América Latina, o no se da cuando las asignaciones familiares llegan únicamente a los trabajadores formales y no además de ellos, a otras poblaciones.

El segundo aspecto es el sistema de relaciones laborales, el cual creemos es parte del sistema de protección social y de democracia de un país. En esto también tenemos atrasos importantes en América Latina. En nuestro país, por ejemplo la negociación colectiva es obligatoria para todos los sectores de actividad, sean públicos o privados, incluyendo trabajadores domésticos, del hogar, rurales y eso para nosotros ha sido fundamental en el desarrollo del país. Los empresarios tienen garantías de cuál es la situación a la cual se enfrentan en el salario y las condiciones de trabajo de los empleados, los trabajadores, por su parte, tienen poder de negociación para pactar tanto las condiciones laborales como el salario. En el 2005 reimplantamos la negociación colectiva que fue creada en Uruguay aproximadamente en 1943 pero que durante las épocas neoliberales fue eliminada, llevamos nuevamente 11 años de negociación colectiva y el país ha continuado su proceso de desarrollo y todos los augurios que se hacían de que con la negociación colectiva el país se iba a caer a pedazos no se comprobaron.

Y esto implica por ejemplo, que hayamos declarado que las trabajadoras domésticas tienen horario de trabajo, tienen negociación colectiva, tienen sus derechos, tienen protección social, aunque aún nos falta mucho, solo hemos llegado a la mitad de ellas, lamentablemente la otra mitad está fuera del sistema pero esa es justamente nuestra preocupación. Sin embargo, haber llegado a la mitad en América Latina penosamente es un lujo.

O lo mismo que pasa con las ocho horas del trabajador rural. Esta es una ley que aprobamos hace muy poco tiempo, y cuando esta fue aprobada se dijo que el mundo rural iba a ser un caos, sin embargo no ha pasado nada de eso. Uruguay tiene un desarrollo tecnológico importantísimo en el sector rural y las ocho horas no han afectado ese desarrollo.

El tercer aspecto general es el tema del diálogo y la participación social. Somos un país democrático, acabamos de ser catalogados entre las 20 democracias plenas del mundo, lamentablemente somos el único país de América Latina que integra ese listado, nos alegra por nosotros pero queremos contribuir a que esto se expanda, pues sin democracia no puede haber desarrollo.

También hacemos parte de otro selecto grupo, el de la transparencia, aparecemos en el primer lugar de América Latina y esto es parte de una construcción histórica, no solamente de nuestro actual Gobierno, el cual orgullosamente integro, si no que heredamos todo lo bueno que se hizo históricamente. El diálogo es fundamental para cualquier cosa y especialmente para el tema que conversamos hoy, es necesario el diálogo social, político, con los sectores en conflicto, pero para eso tenemos que aprender a dialogar, tenemos que tenernos confianza, tenemos que hacer un diálogo que sea efectivo que vaya generando avances, que se nutra de organizaciones representativas, que ese diálogo se extienda a los ciudadanos, a las comunidades y que no sea solamente un diálogo de cúpulas como muchas veces sucede. Creo en el diálogo y en la participación representativa, nosotros somos firmes partidarios de la democracia representativa, pero también es de mucho valor la democracia participativa; somos firmes partidarios del parlamento con representación nacional, pero también es muy importante que las organizaciones sociales (de los trabajadores, de los empresarios, de las comunidades, de las personas en situación de discapacidad, de los pensionados, de las mujeres etc.) se organicen y tengan su lugar para participar y dialogar. En Uruguay algunos

avances importantes que se han tenido en los últimos años son producto de la participación de las organizaciones sociales y para eso también tenemos que generar conciencia y sensibilidad.

Paso ahora a la segunda parte de mi intervención. Esto que les contaba en el título de algunas experiencias buenas y malas. Creo que el SENA es una muy buena experiencia que tiene Colombia y tocaré a continuación algunos aspectos de la formación profesional o de las capacidades y competencias para el trabajo y esa experiencia que nos comentaban de su arraigo, de su historia en la sociedad incluso en las zonas de conflicto, por lo que seguramente será útil para este proceso. En eso por ejemplo nosotros tenemos que aprender de ustedes, nuestro Instituto de formación profesional es más reciente, tiene menos impacto pero estamos convencidos de que la formación profesional, la capacitación permanente en este mundo cambiante es imprescindible para el progreso. Todos los días aprendemos cosas y el mundo cambia vertiginosamente. Por lo tanto, será una función fundamental en este proceso de paz por el cual será necesario reintegrar gente, personas que probablemente nunca han estado vinculadas al Estado, ni a las instituciones, ni a los procesos generales del país y creo que en ese aspecto existen en Colombia instrumentos importantes.

Un segundo aspecto, en Uruguay tenemos el Mevir, que surgió en 1967 y es un programa del Estado para la vivienda rural y más que para la vivienda para el hábitat rural. Se financia prácticamente en un 60% con rubros presupuestales y apunta a crear hábitat, incluido vivienda, para trabajadores, asalariados y productores rurales, en particular de bajos ingresos, en el caso de Uruguay de menos de 1600 dólares mensuales y tiene la particularidad que la gente autoconstruye la vivienda o participa por medios colectivos de emprendimiento o lo que llamamos en Uruguay ayuda mutua, y paga esa vivienda en primer lugar con su propio trabajo y de otra parte la paga luego en cómodas cuotas, porque hay un subsidio del Estado; las cuotas que paga la gente son solo una quinta parte del valor de la vivienda. Una vivienda que hoy más o menos cuesta 45 mil dólares, es una vivienda digna y al mismo tiempo esa vivienda puede ser articulada con emprendimientos productivos en el mismo campo, es decir se pueden hacer agregados para que esa familia pueda también tener allí su tambo, su chacra u otras actividades. Llevamos unas 28 mil soluciones, que es una cifra interesante de personas; se vienen entregando unas mil soluciones por año, nosotros somos un

país de 3 millones 300 mil habitantes, es decir, la mitad de Bogotá y tenemos una población rural de unas 300 mil personas.

Este programa ha permitido bajar sensiblemente la pobreza en el sector rural de Uruguay, la cual en la actualidad está por el orden del 3%, mientras la pobreza en el país está en el 9%.

La otra experiencia es sobre el Instituto Nacional de Colonización, que también fue creado en 1948 y lo que nosotros estamos haciendo es potenciarlo, profundizarlo y ampliarlo a otros sectores porque inició solamente para lo que se llamaba la vivienda insalubre rural. Pero, ¿qué es? El Instituto de Colonización es también del Estado, y su función es comprar tierras, con preferencia de aquellas que se puedan entregar a colonos. Esto significa que el Estado distribuye tierras que los colonos pueden arrendar, alquilar o comprar y al mismo tiempo se le dan determinados apoyos para que pueda desarrollar su trabajo en ese territorio. Concretamente esto también se aplica para trabajadores rurales y pequeños productores rurales y lo que busca es la radicación en el medio rural y es ese conjunto de apoyos los que le permiten a esta gente trabajar en su actividad, permite la formalización ya que para acceder a estos beneficios deben estar registrados en la seguridad social, con acceso a la salud, que también es subsidiada. Por ejemplo, los productores rurales pagan solamente el 30% del costo contributivo de salud y en cambio un almacenero o un tendero de la ciudad paga el 100% del costo del sistema de salud.

Este Instituto tiene la facultad de realizar expropiaciones si considera que determinados territorios deben ser adjudicados a colonos por ley y como decíamos tiene prioridad en la compra cuando se vendan determinadas tierras.

Adicionalmente es importante mencionar un tema que se ha venido desarrollando históricamente en nuestro país y es lo que llamamos el índice Coneat, el cual tiene bastantes años de aplicación, tenemos una institución que establece cuál es el índice de productividad de cada pedazo de tierra en el país, el cual es actualizado contantemente. En Uruguay, de los 18 millones de hectáreas del país, 16 millones son cultivables, es decir, tenemos facilidades geográficas pero este índice nos permite por ejemplo que determinadas políticas públicas se apliquen según la productividad de la tierra. Por ejemplo, el aporte patronal a la seguridad social de los productores rurales es según este índice, los trabajadores

rurales aportan igual que los demás, pero los productores aportan según la productividad y el tamaño de su predio.

Un tercer aspecto a destacar, Uruguay tiene un importante desarrollo cooperativo, por ejemplo, en el sector rural el cooperativismo tiene unos 14 mil productores que administran ni más ni menos que la tercera parte del territorio, o sea, 5 millones de hectáreas. Además, estas cooperativas también están organizadas en un nucleamiento superior que se llama la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, las Cooperativas Agrarias Federadas CAF y por ejemplo estas cooperativas incluyen empresas muy importantes en el país entre otras, la principal empresa láctea y la primera empresa exportadora que es una cooperativa. Quiero decir con ello que contamos con mecanismos por los cuales se promueve el cooperativismo; contamos con una ley orgánica de cooperativismo y un instituto de cooperativismo que depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y como todas las cosas en Uruguay son multipartitas, lo integra el gobierno, los cooperativistas y los trabajadores en su dirección y dentro de eso el cooperativismo rural es muy importante y creemos que es una poderosa herramienta porque en Uruguay por ejemplo, el cooperativismo agrario tiene mucha importancia en la organización de la gente. Hemos ido aprendiendo que en la organización cooperativa, el rol del Estado, los emprendimientos interrelacionados, generan sin duda en este mundo tan tecnológicamente desarrollado oportunidades importantes.

Por último, creo que es importante específicamente en el sector rural mostrar algunos resultados de lo que nosotros llamamos la política del sistema de protección social y del sistema de relaciones laborales. Este desarrollo de la protección social combina un sistema profundamente contributivo, es el país con menos informalidad, alrededor del 20%. En los últimos 10 años incorporamos en un país de 3 millones 300, un total de 500 mil personas a la seguridad social, crecimos un 64% en afiliación y eso no ha generado los problemas que se decía se iban a generar porque a veces cuando se plantean estas cosas se preguntan y qué pasa cuando se incorpora tanta gente al sistema, qué pasa cuando se crea negociación colectiva obligatoria, qué pasa cuando se subsidia un sector. Nosotros queremos que el país se desarrolle y que crezca, nuestro PIB es uno de los más altos de América Latina, todas estas acciones, extender la protección social, que el 98%

de los mayores de 65 años en Uruguay cobran pensión y la mínima es de 270 dólares, que la cobra solamente el 20%.

Se resalta el hecho de que en el sector rural tengamos 75 mil productores o empresarios registrados y 110 mil trabajadores y sin embargo pagamos 120 mil pensiones, incluso más que los trabajadores. Somos el país, junto con Cuba, más envejecido de América Latina, ese desafío también lo tenemos. Ahora, creemos que esta es la forma de construirlo. No queremos que el país crezca sin igualdad, no queremos que el país crezca sin democracia, sin participación social. En el sector de los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos (vendedores callejeros, artesanos) hemos creado algo denominado el monotributo, por el cual se aportan aproximadamente 40 dólares a la seguridad social, pero este aporte le genera todos los derechos; cuando la persona se pensione, lo hará con 270 dólares mensuales. Y esto nos ha permitido incorporar en los últimos años a 35 mil personas que estaban por fuera del sistema.

Finalizo con que quizás algunas de estas cosas puedan servir y otras no. Somos firmes partidarios que sean los colombianos quienes construyan su proceso. Como somos partidarios de algunas ideas rectoras que tratamos de tener en la vida más allá de nuestros aciertos y errores.

3.2. Protección social para trabajadores rurales de Brasil

Carlos Eduardo Gabas

Secretario Especial de Previdencia Social de Brasil y ex Ministro de Seguridad Social

En primer lugar, quiero reforzar la idea de que en Brasil tenemos muchas experiencias positivas, pero no se trata de una receta o una regla aplicable a cualquier país o en cualquier sociedad. Nosotros comprendemos que Colombia tiene todas las condiciones de establecer una forma de protección social que sea adecuada a su población, a sus condiciones, a sus necesidades. A continuación se compartirán algunas de las experiencias que están implantadas en Brasil y contribuyeron a disminuir la desigualdad.

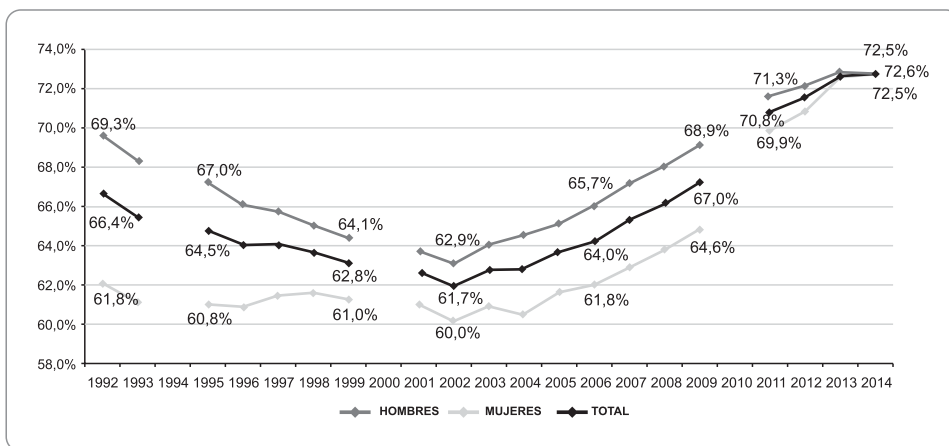


En los últimos 13 años hemos trabajado diariamente para disminuir la desigualdad. Logramos sacar de la miseria absoluta a 22 millones de personas, 40 millones de personas cambiaron de clase social, pasando a la clase media. Esto exige un esfuerzo muy grande, exige decisión política; porque lo que pasa en Brasil pasa en todo el mundo, hay un presupuesto de gobierno, este realiza la recaudación de impuestos y ese presupuesto es ejecutado por la sociedad y por muchos años en Brasil, una misma clase social dominó el país. Hace apenas 13 años que tenemos un gobierno que piensa en los pobres. El ex presidente Luiz Inácio Lula Da Silva nos ha enseñado que de nada vale administrar un país, hacerlo crecer, aumentar un PIB, crecer tecnológicamente si no se piensa en las personas, si lo que se hace no es por la población y por cambiar su calidad de vida, especialmente de aquellos más pobres, porque la desigualdad en América Latina es muy grande y allí tenemos mucho trabajo por hacer.

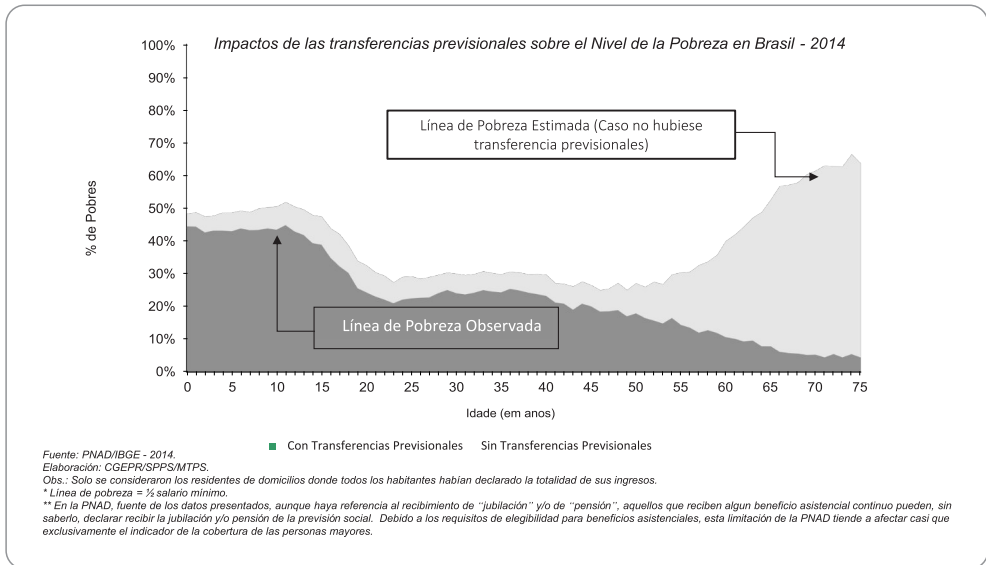
En 13 años incluimos 30 millones de personas en la protección social. Teníamos en 2002 una cifra cercana a 30 millones de personas protegidas, hoy contamos con poco más de 60 millones. Para adultos mayores, de más de 60 años 8 de cada 10 reciben pensión del INS de Brasil, de la Previsión Social de Brasil. Esto, tiene costos, consecuencias políticas porque la élite ha dicho: “Este país gasta mucho dinero en los adultos mayores, no se puede tener un presupuesto tan amplio para los pobres, el dinero debe ser canalizado para las inversiones en la producción” es decir, para ellos. Entonces, las decisiones tienen que ser con coraje y con apoyo, por esto la participación popular es muy importante.

A continuación explicaré cómo está organizada la previsión social en Brasil, especialmente para el área rural. Tenemos entonces tres pilares de seguridad social: Previsión Social, Asistencia Social y Salud, que cuentan con financiación de los trabajadores, los empleadores y de toda la sociedad a través de tributos indirectos.

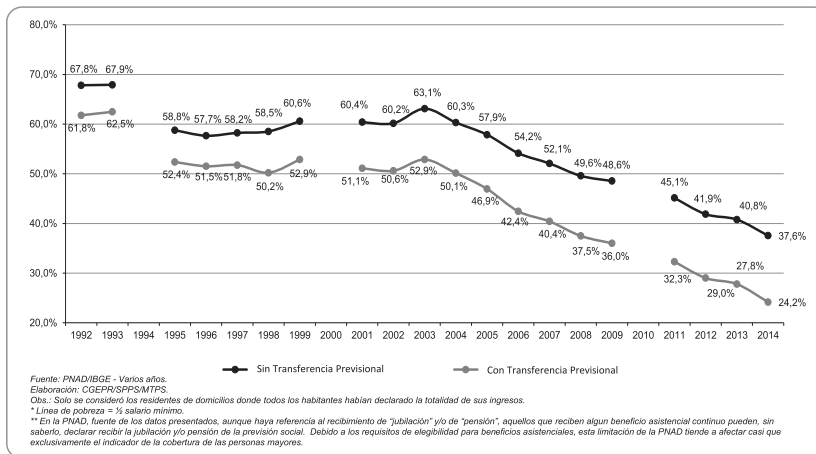
Los pilares de la protección son: el régimen general, para todos los trabajadores de la iniciativa privada; el régimen propio, de los trabajadores públicos y un régimen complementario que es optativo. Hoy en Brasil después de una reforma realizada en 2003 (Enmienda Constitucional 41) todas las personas, no importan si son servidores públicos, parlamentarios, magistrados, todos los que ingresan al servicio público tienen una pensión igual, cuyo techo es de \$5,179 reales para



Hoy en Brasil tenemos 32 millones de personas que reciben beneficios de la previsión social, solo en el campo son 9 millones 400 mil personas que reciben pensiones del INS, y más 7 millones siguen trabajando. El área oscura representa la expresión de la línea de pobreza. Si no tuviéramos previsión social, esta sería el área clara. Esta gráfica cubre desde niños hasta adultos mayores.



En el siguiente gráfico vemos el porcentaje de personas pobres con y sin transferencia de renta, solamente de previsión social porque las transferencias de la asistencia social no están computadas aquí, solo los beneficios previdenciales, los asistenciales tales como bolsa familia, beneficios de prestación continuada para adultos pobres, personas en condición de discapacidad pobres, que son cerca de 5 millones, no están incluidas en esta gráfica.



Un desafío que tenemos todos en especial en América Latina, es el relacionado con la pirámide etaria; Brasil siempre es visto como un país joven, un país que tiene una gran cantidad de trabajadores en actividad pero no estamos exentos del cambio en la demografía que nos impone un desafío muy grande, que es equilibrar el presupuesto de la previdencia social.

Previsión social en el sector rural

Tuvimos un cambio muy grande a partir de la Constitución de 1988. Desde 1963 teníamos una ayuda para los trabajadores rurales que era la mitad de un salario mínimo, sin embargo muy pocas personas tenían acceso a esta. Desde la Constitución, tuvimos una diferencia acentuada para los trabajadores rurales en relación con la edad de jubilación, la cual se redujo cinco años, tanto para hombres como para mujeres; adicionalmente, no hay necesidad de la cotización mensual, se tiene que comprobar que se trabaja la tierra, este es un beneficio para un conjunto muy grande de personas que llamamos Asegurados Especiales que son las personas de la agricultura familiar (padres, madres, hijos) que trabajan la tierra sin empleados y que sean dueños o no de un predio o parcela. Y esta política de protección de los rurales tuvo un efecto muy grande en el comportamiento de la sociedad. Conseguimos estancar el éxodo rural, las personas salían del campo y llegaban a la ciudad en condiciones generalmente precarias y con consecuencias negativas para toda la sociedad, principalmente para ellos y sus hijos.

De esta forma, llevamos energía eléctrica al campo, Brasil es un país con 8 millones 500 mil kilómetros cuadrados y no todo el territorio contaba con electricidad, especialmente aquellas zonas de difícil acceso. Además, teníamos que garantizar la permanencia de esas personas en aquellas zonas alejadas, buscando satisfacer las necesidades básicas de esta población. Por ejemplo en zonas muy secas, llevábamos agua con una cisterna, que son medios de almacenamiento, con canalización de ríos para abastecer estas regiones y fundamentalmente con la protección social de la previdencia y la producción rural.

Hoy, el 73% de lo que consumimos tiene origen en pequeñas propiedades. Los empresarios se preguntan si se continuará con esta protección rural, y si queremos fortalecer los alimentos propios, continuar teniendo alimentos de nuestro campo en la mesa, tenemos que continuar con este modelo porque no es una protección gratuita, esta tiene consecuencias positivas para la sociedad y, ¿cómo hacemos esto? Con financiación; teníamos en 2002, 2 mil millones de reales para la financiación de la producción en pequeñas propiedades, en 2015 pasamos los 40 mil millones de reales. La asistencia técnica para los productores y lo que es muy importante, medios para comercializar la producción, por ejemplo toda la merienda escolar es comprada obligatoriamente a los pequeños productores a través del Ministerio de Desarrollo Social; existe un sistema muy grande y fuerte de integración de las cooperativas de los productores rurales con el Estado brasileño, quien les compra la producción. Entonces se aplican formas de garantizar la permanencia de la población rural en el campo. Incluso tuvimos un movimiento muy fuerte de regreso de las personas que habían salido de sus propiedades porque no tenían ninguna condición digna para vivir, quienes empezaron a regresar a las áreas rurales y esto tiene un efecto social positivo muy grande.

Hoy pasamos por una discusión muy fuerte en Brasil porque por la crisis existe una corriente de pensamiento muy fuerte neoliberal, que opina que se debe parar la protección rural, se debe igualar la edad de jubilación entre hombres y mujeres; tuvimos un ascenso del ingreso de las mujeres al mercado laboral, sin embargo las mujeres siguen siendo responsables por el hogar, por los hijos, por sus padres, y esto pasa en todos los países. Claro que queremos una sociedad igual, pero aún no la tenemos y no podemos penalizar a las mujeres por haber entrado en el mercado de trabajo, pero muchos no aceptan eso, ya que lo importante es lo que pueden

producir. No piensan que las mujeres son responsables, en muchos casos, del cuidado de los niños y estos son el futuro del país, y si están bien cuidados y bien educados, en familias más estructuradas, se construyen sociedades mejores, libres de la violencia y la corrupción. Tenemos que hacer una apuesta en la familia, en los niños y en las mujeres que juegan un papel fundamental. No quiere decir que los hombres no tienen responsabilidades, pero por la cultura las mujeres llevan una responsabilidad más alta.

Dificultades en el modelo de previsión rural

La principal dificultad es identificar quién es realmente el asegurado especial:

- Derecho a los beneficios previsionales de aquellos que no están necesariamente vinculados al pago de la contribución.
- Comparecencia de los trabajadores a las agencias para que sean identificados como asegurados especiales.

Durante el 2015 este programa costó 100 mil millones de reales; la elite hace cuentas de cuánto podrían ganar con esa suma de dinero. Entonces nuestro mayor reto es combatir la defraudación, aquellos que no son asegurados especiales que intentan tener acceso a los beneficios. Si bien contamos con ayuda de las instituciones de representación de los rurales para identificar quiénes son las familias de productores rurales.

Existe así mismo una necesidad muy importante de financiamiento: Lo que se pagó para este programa fueron 102 mil millones de reales y lo recaudado fueron 7 mil 400 millones de reales. La diferencia es muy grande y muchos piensan que es el déficit de la previsión social de Brasil y nosotros en cambio decimos, es el coste para la sociedad de una importante política de protección e inclusión social que tiene un impacto positivo para toda la sociedad.

* 6.2 millones de asegurados especiales en actividad rural tenemos en Brasil.

* 9 millones de personas reciben pensiones sean jubilados o por muerte, en el sistema de previsión rural.

3.3. Experiencias de Cooperación en Iberoamérica

Dña. Mónica Colomer

Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de AECID

Quiero felicitar a Colombia y a la OISS por la iniciativa de este proyecto. Consideramos que en la coyuntura actual en la que se encuentra el país, trabajando hacia la paz, trabajando hacia un proyecto de nación que permita ofrecer oportunidades económicas y sociales a todos los colombianos, esta reflexión es crucial.



Voy a iniciar con una cita, una reflexión de Amartya Sen, filósofo, economista indio y Premio Nobel de Economía, quien vinculaba desarrollo con

oportunidades, las oportunidades de las personas de elegir la vida que quieren. Y quizás en este momento tan importante en el que se encuentra Colombia, realmente se ofrece un ejemplo paradigmático de esta concepción, en la medida en la que esperamos todos que pueda abrirse ese periodo de paz y bienestar en el cual todos los colombianos tengan la oportunidad de elegir la vida que quieren.

España Nación Americana como la definió nuestro entonces príncipe y ahora Rey de España hace unos años, quiere acompañar a Colombia en ese proceso y en ese sentido me gustaría desde la Cooperación Española se viera de qué forma podemos participar con Colombia en este proceso, y en ese sentido estructurar una intervención en tres ámbitos en lo que creemos que es posible trabajar en esta protección social rural necesaria desde el acompañamiento que podamos brindarles. Por un lado, sería todo el ámbito de la cooperación iberoamericana; en otra perspectiva, es nuestra cooperación mano a mano con Colombia y en un tercer ámbito que creemos que es importante, de transferencia, de intercambio de buenas prácticas y conocimiento.

Con respecto a la Cooperación Iberoamericana: el proceso de renovación de las Cumbres Iberoamericanas y de la cooperación Iberoamericana que arranca en la Cumbre de Cádiz, continúa en la de Panamá y se ratifica en la Cumbre de Veracruz, se presenta entonces una oportunidad extraordinaria en la próxima Cumbre Iberoamericana que va a tener lugar en Cartagena de Indias en octubre; el lema escogido por Colombia: Juventud, emprendimiento y educación no podía ser más pertinente para que las Cumbres y la Cooperación Iberoamericana hagan ese esfuerzo de llevar logros y resultados concretos a todos los ciudadanos iberoamericanos.

En ese sentido queremos felicitar a Colombia por su liderazgo en este proceso, liderazgo regional, histórico, reconocido pero que vemos como está ejerciendo como Secretaría Pro Tempore de las Cumbres Iberoamericanas y de la mano con la Secretaría General Iberoamericana estamos convencidos de que la cumbre de Cartagena de Indias será un encuentro magnífico, de nueva generación, que permita llevar a los ciudadanos iberoamericanos a esos beneficios directos de la cooperación horizontal y consensuada.

Y en este proceso de renovación se escogió como una de las áreas prioritarias la cohesión social y se están estableciendo una serie de metas para intentar realmente lograr esos resultados específicos y en ese proceso incorporamos todos los actores del ámbito iberoamericano y la OISS tiene un lugar fundamental en la medida en que trabaja apoyando políticas iberoamericanas de inclusión social. En este sentido destaco y celebro los logros que ha alcanzado ya y en los cuales está trabajando la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y que impactan positivamente en toda la comunidad.

En el ámbito de nuestro trabajo bilateral con Colombia, hemos suscrito recientemente en Madrid entre nuestros cancilleres, el programa de trabajo a 4 años, el cual continúa teniendo un enfoque fundamental en construcción de paz, como venimos trabajando en Colombia desde hace algunos años con el objetivo de acompañar a instituciones públicas colombianas y a la sociedad civil en ese proceso de la construcción de paz estable y duradera y fomentar y fortalecer el estado social y de derecho colombiano. De esta forma, nos alineamos con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Hoja de Ruta establecida para la cooperación internacional.

Los objetivos en los que vamos a incidir y en los que vamos a ir identificando intervenciones se refieren por un lado, a todo el proceso de consolidación y fortalecimiento del Estado de derecho, a la creación de oportunidades económicas y favorecer una sociedad más cohesionada y a la promoción de los derechos de la mujer que es una de las señas de identidad de la Cooperación Española en América Latina. Uno de nuestros objetivos es trabajar en el territorio de la paz porque creemos realmente en la necesidad de un desarrollo rural integral y que si la tierra está en el origen del conflicto, tiene que ser una parte fundamental de la solución.

También trabajamos desde otros instrumentos, en el ámbito multilateral apoyando a Naciones Unidas por lo que hemos sido uno de los países impulsores del Fondo de la Unión Europea que es importante destacar también que va a tener ese enfoque en desarrollo rural, a partir de esa coincidencia de diagnóstico sobre la importancia de que la paz se construya desde el territorio.

En el ámbito multilateral me gustaría destacar una intervención y nuestro programa con la OIT, que trabaja a favor de un empleo decente y productivo y que considera la mejora de la protección social como uno de los componentes fundamentales de ese trabajo decente. De esta forma, en nuestro programa incorporamos como uno de los pilares fundamentales la extensión de la protección social en la economía rural ¿Por qué? En primer lugar, porque la protección social permite la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria y favorece la inclusión de la economía rural y de las zonas rurales y, segundo, porque trabajamos a favor de la modernización y formalización de las zonas rurales donde todos sabemos que hay una alta informalidad en el empleo.

Un proyecto concreto en el que estamos trabajando aquí en Colombia es la cooperación técnica para la promoción de la protección social en la región andina, y el eje es la promoción del piso de protección social que se considera un elemento fundamental para ir cerrando las brechas. Hay seis líneas de trabajo con el objetivo de identificar recomendaciones de política pública para la extensión de la cobertura de seguridad social, tales como: el diagnóstico de servicios sociales complementarios; el establecimiento de un proyecto piloto para la formalización del empleo en Pasto; una estrategia de promoción de la cultura de seguridad social. Esquemas de seguridad social en el área rural; la sensibilización con respecto al convenio que les mencionaba antes (Convenio Iberoamericano de Seguridad

social) y todos los aspectos de formación que consideramos que son fundamentales y que se llevarán a cabo en las subcomisiones departamentales. El objetivo es fomentar esa cultura de aseguramiento en el medio rural.

El último bloque que les quería comentar, corresponde a todo lo relativo a la transferencia de conocimiento, el intercambio de buenas prácticas que podemos hacer a través de mecanismos que estamos llevando a cabo con la mayoría de los países iberoamericanos, mecanismos de cooperación sur-sur y triangular y plataformas de buenas prácticas como es el programa regional que nosotros llamamos Interconecta y que se lleva a cabo en los centros de formación que tiene la Cooperación Española, centros de formación que son ya iberoamericanos dado que hemos suscrito un convenio con la Secretaría General Iberoamericana para que queden a disposición de todos los países, donde se realizan cursos de capacitación con las administraciones públicas, españolas y de los países latinoamericanos, en los que participan también organizaciones internacionales y por supuesto, los organismos iberoamericanos.

España, si bien ya no lo es tanto, tradicionalmente ha sido un país rural. En ese sentido se definió un régimen llamado Régimen Especial Agrario de la Seguridad social que era una forma de revertir la situación de precariedad de esta población que está sujeta a actividades cíclicas, a diferencias climáticas y a rentas más bajas. Lo llamamos especial porque está construido sobre el principio de solidaridad y de esta forma se nutre de las cotizaciones del régimen general de seguridad social. El objetivo es por tanto, ofrecer una protección a la población rural, similar a la del trabajador industrial o de servicios y paralelamente promocionar el trabajo en el campo, garantizando la continuidad de la vida laboral y así impulsar la formación y una especialización que evite la migración y el envejecimiento de esta población que hemos detectado en España. Este régimen especial se acompaña con un plan específico de fomento del empleo rural.

Por último, quiero reiterar la importancia de la población rural en este proceso actual que se vive en Colombia, es importante hacer de Colombia un país de oportunidades para todos. Y nosotros desde España queremos reiterar nuestro compromiso en el convencimiento de que no va a haber verdadero desarrollo si no llegamos todos juntos a la meta.

3.4. Experiencias andinas en protección social para trabajadores rurales

Sergio Velasco

Especialista de Seguridad Social OIT para los Países Andinos

Es clave extender la cobertura de la seguridad social hacia las personas que están en las áreas rurales, pues existe una gran diferencia entre la situación económica, social y política, entre las zonas rurales y las zonas urbanas: el 70 % de los pobres extremos están en áreas rurales, estas personas tienen muy poco acceso a sistemas de protección social, están apartados socialmente y tienen muy poco acceso a servicios y bienes básicos.

En muchas ocasiones, los trabajadores rurales tienen una situación laboral precaria, pues son personas que laboran para ellos mismos, con economías de subsistencia, y sumado a esto, el número de trabajadores que laboran a destajo es muy alto y eso dificulta su incorporación a la seguridad social, sus ingresos son muy bajos y para poder incorporarles necesariamente se requiere de lo que aquí se ha denominado subsidio, yo le llamaría “de la solidaridad del resto de la sociedad para poderlos proteger en forma adecuada”. Adicionalmente, estas poblaciones están sujetas a riesgos muy diferentes a los que están sujetos las personas que viven en zonas urbanas, entre ellos riesgos naturales, sequías, inundaciones agotamiento de la tierra, del agua, de los bosques y también tienen condiciones de trabajo muy precarias por los instrumentos que utilizan como, agroquímicos, fertilizante, machetes, etc. Es por ello que el nivel de accidentalidad laboral es muy alto y también se veía en su momento que esa es una de las debilidades, las aseguradoras no llegan hasta allá al menos no ahora y ya se está hablando de algún mecanismo para poderlos proteger.

Además, los trabajadores agropecuarios tienen una alta tasa de prevalencia a algunas enfermedades como tétanos, tuberculosis, malaria, poliomiélitis, estando sujetos a todas estas condiciones y rara vez tienen una adecuada protección social y acceso a servicios de salud adecuados.

Por otro lado, cabe resaltar que las personas que viven en zonas rurales se encuentran aisladas ya que los medios de comunicación no llegan siempre, las carreteras son intransitables e incluso están aislados políticamente debido a que

no han logrado tener representantes que hablen por ellos en las instancias públicas y por esta razón, pocos recursos llegan a estos territorios.

Actualmente, son pocos los países que tienen más cobertura a nivel rural que a nivel urbano, Uruguay es uno de ellos. En el tema de pensiones Suecia, Hungría, Alemania, Francia, Bolivia tienen una cobertura igual a nivel rural que a nivel urbano, pero si hablamos de salud solamente ya son menos los países. Uruguay está en primer lugar y aquí no aparece todavía con el 100%; otro de ellos es Perú con el seguro de salud agrario con el cual se dio un brinco tremendo a través de un seguro que está en una alta proporción subsidiado y ahora en Perú la cobertura es mayor en las áreas rurales que en las áreas urbanas, ya que en las áreas urbanas tienen un alcance de poco más del 60% y en las áreas rurales ya están llegando al 80%.

Respecto a los sistemas que han sido exitosos para cubrir las diferentes áreas en zonas rurales, nos podemos dar cuenta que las fórmulas que han sido aplicadas y con éxito, lo han logrado gracias a la conjunción de una serie de estrategias, por ejemplo, la combinación de esquemas contributivos con esquemas no contributivos, de políticas de empleo con políticas sociales públicas de protección. Adicionalmente, los temas de asociación que están muy estigmatizados, tanto en Perú como en Uruguay han dado muy buen resultado y esto ha permitido a los trabajadores o a los productores de las áreas rurales asociarse y comprar en mejores condiciones.

Es el enfoque que plantea la OIT, hablar de la estrategia para extender la cobertura a todos los niveles o pisos de protección social y con dicho concepto no me estoy refiriendo simplemente a los programas de asistencia social no contributivos, me estoy refiriendo a lo que plantea la Recomendación 202 de OIT que fue adoptada en el año 2012, y en la cual se recoge toda una estrategia bidimensional, que plantea crear, mantener o mejorar pisos para proteger a las poblaciones más pobres y vulnerables, pero su consolidación tiene que hacerse en el marco de una estrategia más amplia para fortalecer toda la parte contributiva, la cual debería proteger a quienes tienen capacidad contributiva y además a trabajadores autónomos que tienen una alta productividad como, por ejemplo un abogado, un programador, un economista que trabajan por cuenta propia y quienes deberían contribuir y entrar a la parte contributiva del sistema.

El piso de protección social, que es el esquema no contributivo, debería estar orientado únicamente a proteger a aquellos más pobres y vulnerables. Lo que plantea la OIT es que el piso de protección social debe estar diseñado de tal forma que ayude a que las personas aumenten su calidad de vida y que más adelante pasen al régimen contributivo. Para que esto suceda, es necesario que en esta primera parte exista, un enfoque de vida que se le proteja al niño desde que está por nacer y se le lleve de la mano y se incorpore al mercado laboral, entonces esto requiere coherencia y requiere coordinación de los diferentes instrumentos que existen en el sistema de protección social. Lo que tenemos en algunos casos son programas que funcionan en forma independiente, de tal manera que hay familias que reciben mucho mientras otras no reciben nada.

La idea de esta estrategia es avanzar gradualmente hacia la universalidad con un enfoque de derechos y por supuesto, respetando los principios que promueve la OIT, que son muchos pero en especial hoy voy a nombrar uno, que es el principio de la solidaridad. Aquí quiero hacer una reflexión: considero, que esperar que una persona que tiene un ingreso muy bajo construya su pensión basada en el ahorro es imposible ya que tiene esposa, hijos que atender. Algunas personas tienen capacidad de ahorro y otras no, esas personas deberían beneficiarse de la solidaridad, ese el punto de vista de OIT.

Para finalizar, cuando hay una cultura de seguridad social esta se reconoce en la sociedad como un valor y los ciudadanos la defienden, la cultura no es solamente saber cuáles son mis derechos y cuáles son mis deberes sino reconocerla como estrategia para llegar a la justicia social, para llegar a una redistribución de la riqueza más justa. Entonces, ese proceso de construir la cultura, no se da de la noche a la mañana, ya lleva muchos años y yo siempre pongo de ejemplo a los uruguayos a quienes desde la primaria les enseñan lo qué es la seguridad social, ellos crecen sabiendo que tienen ese derecho y crecen defendiéndola como uno crece defendiendo a los padres.

3.5. Seguridad social con énfasis en población rural. La experiencia ecuatoriana

Alexandra Harnisth

Directora Nacional de Afiliación y Cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene como principal objetivo mantener la seguridad social de las personas del régimen contributivo y está creado en forma tripartita: tiene un representante del gobierno, uno de los empleadores y otro de los trabajadores y jubilados, una dirección general y 24 directores provinciales que son quienes generan toda la presencia en el territorio ecuatoriano.

El Instituto abarca temas que son importantes y que están relacionados. Cuando vemos la base legal, que empieza con la Constitución Política, pero lógicamente como el Instituto no es parte del Ministerio de Trabajo sino que es un ente gubernamental independiente, con el que nos apoyamos sólidamente, tenemos que manejar normativa como el código del trabajo, el código integral penal, la ley orgánica del sector público, la propia ley de seguridad social y el Consejo Directivo que es nuestro órgano rector que emite normativa interna.

La Constitución y la ley de seguridad social garantizan todos los derechos del aseguramiento para la población. El sistema ecuatoriano, que es público, es un sistema netamente solidario, intergeneracional, es decir, los que aportan hoy, contribuyen para que aquellos que aportaron en su tiempo y hoy son jubilados reciban su pensión. Ecuador tiene un tema que es preciso analizar, recuerden que teníamos una moneda propia, el Sucre, por lo tanto tuvimos que afrontar pensiones en dólares, lo cual ha sido un reto y lo hemos podido hacer de la mejor manera.

Las contingencias cubiertas por el seguro general son: enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte, invalidez, discapacidad, cesantía, desempleo y paternidad, esta última es manejada por el Ministerio del Trabajo.

Los principios rectores que tanto la Constitución como la ley imponen son la inclusión, equidad social, obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad. El Instituto tiene como visión proteger a la población asegurada contra las contingencias que determina y norma la ley. Nuestra visión es ser una institución referente en Latinoamérica permanentemente dinámica, innovadora efectiva y sostenible, que asegure y entregue prestaciones de seguridad social con altos estándares de calidad y calidez bajo sus principios y valores rectores.

El aseguramiento en Ecuador tiene cuatro grandes seguros especializados que son salud, pensiones, riesgos del trabajo y seguro social campesino figura en la cual vamos a detenernos para explicar el tema rural. La cobertura del IESS que incluye a todos los afiliados tanto del seguro general, como del régimen especial del seguro campesino está en 9 millones 278 mil 899 personas de las cuales 3 millones 500 mil son nuestros afiliados cotizantes; los jefes de familia que son 486 mil, quienes cotizan un valor simbólico como una manera de que no se haga costumbre solamente el tema de los subsidios, es importante que exista una protección desde el Estado, como también que cada una de las personas aprenda a contribuir para este sistema.

El Plan del Buen Vivir marca para el país una exigencia en cuanto a metas que cumplir dentro del periodo para el cual está proyectado (el actual va hasta el 2017); en este momento se cuenta con el 47% de estos objetivos cubiertos, sin olvidar que las fuerzas armadas y la policía en Ecuador tienen sus propios institutos y que junto con el IESS conforman el Sistema de Seguridad Público.

La población afiliada vs la PEA en millones. Actualmente registra aproximadamente 7.5 millones de habitantes y 3.5 millones de afiliados cotizando que se integran al sistema de la seguridad social.

El seguro campesino nace en 1968 y comienza como una exigencia para las cajas de pensiones en cuatro provincias y con cuatro comunidades. Se sientan las bases para un periodo de crecimiento explosivo de la población derecho-habiente intensificándose desde la década de los 80 con la creación del Seguro Social Campesino, el cual tiene como misión proteger a la población del sector rural, al pescador artesanal del Ecuador en sus estados de necesidad y vulnerabilidad,

mediante la ejecución de programas de salud integral, discapacidad, vejez e invalidez y muerte de la población campesina con el fin de elevar el nivel de calidad de vida y su visión es ser líder en la protección a la población campesina y pescador artesanal del país, como un reconocido promotor del desarrollo de comunidades y del mejoramiento permanente de la calidad de vida de los afiliados.

La filosofía con la que se enmarca el Seguro Social Campesino, rompe el esquema del aseguramiento individual para entrar a un sistema en donde el aporte de un jefe de familia permite que se tenga cobertura en salud a todo miembro de la misma, no solo en relación de consanguinidad sino respecto de todo aquel que vive dentro de un hogar.

La Constitución recoge la norma que da justamente esta alternativa. El Seguro Social Campesino se financia con 2.6 dólares como aporte personal del grupo familiar, eso es lo que paga el jefe de familia para que toda su familia tenga salud, y este es un tema que está dirigido en forma exclusiva y que lo manifiesta la propia ley a la población rural, al habitante que está en el campo que no tiene un empleador, que no contrata con terceros que no sean de su comunidad y a los pescadores artesanales quienes hacen de la pesca su medio de subsistencia. Sin embargo, hemos tenido unas distorsiones lamentables frente a este aporte mensual, bastante bajo frente a los 75 dólares que es del aporte del salario básico unificado del sector general. Existen muchas organizaciones que buscan tener esta misma protección, especialmente en la parte de costos, pero este es un programa diferente, porque lo que queremos es garantizar que las personas del campo y los pescadores artesanales y sus familias se vean cubiertas con la seguridad social. Para nosotros, estos son temas importantes ya que muchos de estos oficios son generacionales, pasan de unos a otros y hacen de esto una forma de subsistencia.

Como en el Seguro General se cubren las mismas contingencias, con una diferencia, desde el 2010 el seguro social integra a la familia del asegurado en cuanto a salud; en un principio, para todos los que hacían parte del régimen contributivo del sector público, privado y voluntario, además de los cuenta propia, el instituto otorgaba exclusivamente salud al afiliado, a la mujer asegurada y a su hijo hasta el primer año de vida, luego se extendió hasta los 6 y hoy con mucha

satisfacción, se protege hasta los 18 años, independientemente de que sea un hijo de un hombre o una mujer asegurada.

El financiamiento del Seguro Social Campesino se complementa con un aporte de 0.35 de todos los afiliados al Seguro General Obligatorio, un 0.35 % de todos los empleadores, un 0.30 con ingresos fiscales del Estado: 288 mil dólares anuales que se reconocen, así como una prima de las compañías de seguro y medicina prepagada de 0.5% y el aporte diferenciado del jefe de familia que en realidad es un reto para el IESS.

El Seguro Social Campesino otorga la pensión de vejez exclusivamente al jefe de familia. Durante el 2016 la pensión está en 61,76 dólares y los requisitos para acceder a ella son: tener entre 65 y 70 años de edad con un mínimo de 10 años de aportaciones, después de esta edad y por cada año adicional existe una rebaja de un año a esos aportes hasta llegar a un mínimo de 5 años, de la siguiente manera:

EDAD	Años de aporte mínimos
65 a 70 años	10 años
71	9 años
72	8 años
73	7 años
74	6 años
75	5 años

En cuanto a salud, se otorga la atención de primer nivel en los dispensarios que están dentro de las organizaciones campesinas, estas tienen un papel fundamental dentro del aseguramiento, ya que lideran junto con la comunidad el emprender la construcción de un dispensario médico que esté integrado por un médico, un auxiliar, un odontólogo y que está dentro del campo. Ecuador también, como ustedes conocen, también tiene una situación geográfica que es diferente, varios de estos dispensarios se encuentran muy apartados, eso resulta importante que estén relacionados dentro de la Institución y ellos son quienes hacen de puente con el IESS para efectuar la recaudación de los aportes de forma voluntaria (US\$2). Vale anotar que se reconoce un auxilio de funerales que es mínimo pero se concede a cada uno de los miembros del grupo familiar, a diferencia del seguro general, el cual otorga el auxilio funeral exclusivamente al asegurado.

Dentro de la Constitución del Ecuador uno de los mandatos es que el Estado proteja el trabajo del hogar no remunerado, si bien es verdad que este es un trabajo principalmente desarrollado por mujeres, también es cierto que un grupo reducido hombres lo hacen en este momento. Se ha logrado visualizar este tema a través de un sistema que nace siendo un paquete diferenciado y se les otorgan pensiones bajo un aporte que también es mínimo y con una contribución estatal. Además, tiene un componente muy interesante que rompe con el esquema de que contribuye solo una persona, pues en el modelo de protección aplicable a esta población, contribuye el grupo familiar porque lógicamente la madre o el padre que se queda al cuidado de la casa no tiene una remuneración pero hace un trabajo que es arduo y efectivo. Esta modalidad, tiene una distribución en cuatro niveles que está sujeta al salario básico unificado, empieza con unos ingresos del 50% del salario básico unificado, en este momento un 25% como base grabada de 82,35 dólares y se les ofrece una pensión de 33,20 dólares por muerte y por incapacidad y una de 82,35 por incapacidad absoluta y según los niveles van contribuyendo de manera progresiva para este proyecto el cual fue lanzado en octubre de 2015, en este momento tenemos alrededor de 100 mil amas de casa que están ya incluidas, la meta es llegar a un millón 200 mil personas en 5 años bajo este sistema de protección.

Esto lo menciono como parte del tema rural ya que se hizo algo importante, normalmente al ser exigencia que para ser afiliado al Seguro Social Campesino como jefe y tener derecho como familia integrante a salud no se puede estar registrado dentro del sistema de Seguridad Contributiva como empleador, entonces inmediatamente queda deshabilitado y pasa a este otro sistema, pero para proteger justamente a las mujeres, en este caso ellas van a tener salud a través del Seguro Social Campesino y la posibilidad de una pensión, sin necesidad de ser jefes de familia, más un auxilio de funeral y por ende también va a proteger a sus hijos si es que ellas mueren.

Respecto a las estadísticas, los afiliados al seguro general obligatorio desde el 2006 y hasta el 2015 crecieron 2.25 veces; teníamos aproximadamente 1 millón 400 mil afiliados, ahora tenemos 3 millones 500 mil y adicionalmente, tenemos a los jefes de familia que crecieron 1.42 veces.

Para mí es apasionante hablar del trabajo del hogar que beneficia a las mujeres del campo porque miran como todavía en nuestro país el campesino no ve a la mujer liderando e inclusive se jubilan y quiere el jubilado varón seguir siendo el jefe de la familia; se trata de aspectos sociológicos que debemos ir trabajando y construyendo. Entonces, mientras que en los dependientes la mayor parte de la población es femenina, en los jefes de familia se da todo lo contrario, por eso era importante que también, las mujeres tuvieran una pensión jubilar y abrir una puerta para que el Instituto comience a establecer paquetes contributivos o semicontributivos de acuerdo a la capacidad, para que las personas puedan elegir qué es lo que requieren. En su mayor parte se trata de agricultores, el 3 % pescadores y el 89% agricultores y hay otras ocupaciones porque como la población rural está dispersa, es alejada, entonces, existen personas que se han venido vinculando como los relacionados con transporte y mecánica.

En este momento tenemos un reto muy grande que es reiniciar el registro y hacer una actualización de todas las personas que están bajo este régimen campesino, para no permitir que el empleador agrícola no cumpla con esta obligatoriedad de afiliarse a sus trabajadores desde el primer día, porque se amparan en que sus empleados están afiliados dentro del Seguro Social Campesino, pero siendo un tema contributivo, solidario debe ser provisto para las personas que en verdad lo necesitan.

Hoy en día se cuenta con 3 mil 578 organizaciones campesinas que fundamentan y lideran el tema dentro de la comunidad realizando el apoyo y la verificación sobre las condiciones de afiliación al Seguro Campesino y que la persona en realidad viva y trabaje en el campo y no contrate con terceros. Se cuenta así mismo con 659 dispensarios en todo el territorio ecuatoriano dentro de las poblaciones rurales que sirven al Seguro Social Campesino y se avanza en la interconexión para poder hacer varios temas en común.

Para Ecuador es un reto que este proyecto siga sosteniéndose, porque uno de nuestros principios rectores es que no pueden existir prestaciones si no se generan condiciones de sostenibilidad y para ello juntos como sociedad debemos rescatar la solidaridad.

4. Exposiciones de las autoridades nacionales

4.1. Resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario

Mauricio Perfetti

Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE



Colombia hace 45 años no realizaba un censo agropecuario, de ahí la importancia de las cifras que se mencionan. Como parte de la exposición y en primer lugar se darán a conocer algunas cifras básicas de contexto, las cuales servirán para entender un poco más la situación del país:

* De acuerdo a nuestros estudios, el área rural dispersa¹ de Colombia para el año 2005, contaba con cerca de 7 millones de personas; posteriormente, y según el censo agropecuario de 2014, 5.1 millones de personas habitan estas zonas, lo que indica una reducción importante de la población en las zonas rurales:

* En promedio, cada uno de los hogares rurales tiene 3.3 personas, cifra similar al total del país.

* Gran parte de la población rural se concentra en la zona Andina, lo cual está muy asociado con las dinámicas del sector, particularmente del café.

¹ Es el área que se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás

Cuando se analizan en detalle las cifras en relación con la población, existen algunos hechos significativos de lo que ha venido pasando con la población en las zonas rurales dispersas. En primer lugar, existe una reducción en la base de la pirámide, por lo que disminuyen de manera importante las personas entre los 0 y los 5 años de edad; adicionalmente, existen pérdidas de población en personas entre los 15 y 29 años, también evidenciamos un aumento en la población más adulta, es decir, aquella de más de 45 años.

Entonces, ¿cuál es el efecto de esta condición? El aumento de la población adulta y la disminución de la población más joven llevan a un incremento del índice de envejecimiento en las zonas rurales dispersas del país. Este es un primer punto fundamental relacionado con lo que ha venido aconteciendo desde el punto de vista poblacional y etario.

Cabe aclarar, que el índice de envejecimiento se define como el porcentaje que representa la población mayor de 65 años respecto a la población con menos de 15 años. Y ahí Colombia ha sufrido cambios importantes. En el año 2005, con el censo de población en las zonas rurales dispersas del país ese índice era cercano a 25, es decir, 25 personas de más de 65 años por cada 100 personas menores de 15. Hoy, esta cifra está alrededor de 50 y lo más alarmante, ocurre en los departamentos más importantes en términos de población agropecuaria, tales como: Antioquia, Cauca, Nariño, Boyacá y Cundinamarca.

A continuación analizaremos el contexto desde el ámbito de la seguridad social. En primer lugar, ¿qué nos dice el censo agropecuario sobre afiliación en las zonas rurales dispersas del país al sistema de seguridad social en salud? En el año 2005 con el censo de población, se encontró que cerca del 76 % de la población rural estaba afiliada a salud, para el año 2014 en esa misma zona rural ese porcentaje es del 96 %, indicando un claro aumento en cerca de veinte puntos porcentuales en ese lapso de 9 años. Este indicador nos muestra una clara mejoría que contribuye a la disminución de la pobreza multidimensional. El Índice de Pobreza Multidimensional en las zonas rurales era cercano al 76% y en el 2014, en parte por ese aumento tan importante en la afiliación al sistema de salud, se redujo a cerca de un 44 %. Adicionalmente, en el 2005 cerca del 77 % de estos afiliados estaban vinculados en el régimen subsidiado, mientras que en el 2014, esta cifra aumenta

al 83.9%, sin embargo también aumentó en casi 5 puntos porcentuales la afiliación al régimen contributivo en zonas rurales dispersas de país.

Por algunas dificultades en la confección del marco censal, el Censo Agropecuario no cubrió el tema pensional. Sin embargo, la Gran Encuesta Integrada de Hogares que se realiza desde hace muchos años, señala que en los centros poblados y rurales dispersos, el 12% de los ocupados cotizan a pensión, porcentaje que ha variado muchísimo en el tiempo, encontrando que la cifra más baja fue de 8.8% y la más alta de 12.5%. Cuando se descompone y analiza esta cifra por rama de la actividad económica hallamos que el 7.1% de actividades como agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura cotizan a pensión.

Estas cifras ayudan a explicar el hallazgo de una gran cobertura en el régimen de seguridad social en salud pero con baja cobertura en pensión. Varios fenómenos están asociados con esto y tienen que ver con las características del mercado laboral en zonas rurales y aquí retomamos como fuente el Censo Agropecuario:

- * En primer lugar, existen aproximadamente 4.4 millones de trabajadores permanentes que laboran en la zona rural dispersa y de estos, 2.8 millones son personas que siendo trabajadores permanentes pertenecen a los hogares, entonces esta es una primera razón que explica el porqué de este fenómeno de baja afiliación en pensiones.
- * En segundo lugar, existen formas propias de cómo se establecen las relaciones laborales en el campo, pues sigue prevaleciendo el trabajo a destajo. Hemos encontrado que en estas zonas rurales dispersas se pagan cerca de 6.5 millones de jornales; entonces, podemos encontrar una primera aproximación a estos resultados de afiliación a pensiones en la combinación entre una gran proporción de trabajadores que pertenecen a los mismos hogares, y por el otro lado a formas de trabajo a destajo, que significan un número importante de jornales.
- * Adicionalmente, cerca del 56 % de los trabajadores permanentes laboran en Unidades de Producción de menos de 5 hectáreas y lo que se encuentra, es que entre mayor sea el tamaño de la Unidad de Producción Agropecuaria obviamente mayor es el número de trabajadores, entonces esta combinación

de pocos trabajadores y muchas unidades de producción pequeñas incide en la cobertura pensional en las zonas rurales dispersas del país.

Otro tema que es fundamental tratar, corresponde a un dato que no encontramos en el Censo, sino que es obtenido de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. En la zona rural total cerca del 51% de los trabajadores son cuenta propia y esa es una connotación muy particular desde el ámbito de lo que esto implica y significa en términos de afiliación a seguridad social.

Por último, me referiré a dos temas contextuales en relación con esta temática pero que no pueden dejarse a un lado. Primero, se trata de la baja disponibilidad de los servicios para las madres en el campo, de tal forma que los niños puedan tener alternativas de permanecer en sitios de atención especializada mientras las mujeres hacen parte de procesos formales de trabajo ya que cerca del 73 % de niñas y niños menores de 5 años permanecen con sus padres en el campo.

Por otro lado, y es algo que considero también muy importante y que no se puede perder de vista, es que existen algunas zonas rurales dispersas donde el analfabetismo sigue siendo alto a pesar de que ha existido una reducción importante, disminuyó un poco más de 6 puntos porcentuales entre el 2005 y el 2014, en total en las zonas rurales dispersas del país esta cifra es cercana a 12.6%, pero hay algunas zonas donde esta tasa está por encima de 20%.

Como conclusión:

- * Existe una reducción de la población en las zonas rurales dispersas.
- * Se presenta un envejecimiento rápido y una reducción de población más joven, lo que significa un aumento muy fuerte en los índices de envejecimiento.
- * Tenemos una alta afiliación al sistema de seguridad social en salud, existe un cambio sustancial al pasar de cerca del 76% al 96 % entre el 2005 y el 2014, sin embargo, hay una baja afiliación a pensión la cual está altamente asociada a las características particulares de los mercados laborales en las zonas rurales del país.

4.2. Seguridad social en el campo en Colombia

Luis Eduardo Garzón
Ministro del Trabajo

Además del Censo Nacional Agropecuario, existen algunos análisis sobre el campo que han sido muy importantes como la Misión Rural, un tema que lo hemos venido trabajando en función de qué hacer con esos diagnósticos, censos y qué podemos producir en esta etapa. Pero también evidenciamos que se ven como negativos algunos hechos que se presentaron en los últimos años y que son claves para que la discusión sobre el campo pase a ser un elemento fundamental como referente de la paz, y la base para el desarrollo del país, ya que si no tenemos un campo productivo, competitivo, con reconocimiento de derechos en el campo, evidentemente estamos hablando de un país inviable.

Los paros se han visto con una alta estigmatización, sin embargo, considero que lograron visibilizar algunos actores sociales que dijeron en su momento “Aquí estamos”, “Existimos”, y “Queremos que nos den la importancia que requerimos”. Al mismo tiempo tenemos la negociación en La Habana, los ciudadanos preguntan ¿Para qué sirve la negociación de la paz? ¿Es un proceso que va dirigido a reintegrar y desmovilizar a las FARC? Mi respuesta es no. Este es un proceso que evidentemente nos sirve a los colombianos por lo que va a significar, a partir del acuerdo se logrará que el campo no sea estigmatizado, desplazado, marginado si no que por el contrario el campo sea sujeto de derecho. De lo contrario, ni el mundo sindical, ni la izquierda, ni los sectores institucionales le habrían dado la importancia que hoy tiene.

Por esta razón, lo primero que debemos analizar es ¿Para qué sirve la negociación de la paz? El tema de La Habana sirve no solamente para dejar de invertir y gastar en la guerra sino también para invertir en la paz. Yo le pongo todo mi optimismo a La Habana, sin embargo, es importante tener una agenda para el sector rural con o sin acuerdo, basados en un posconflicto que existe y respecto del olvido permanente sobre lo rural; uno se sorprende cuando las cátedras de derecho agrario desaparecieron desde 1982, esto para nombrar uno de los tantos ejemplos.

Actualmente, estamos haciendo una recomposición institucional del Ministerio de Agricultura porque está creado para la agroindustria, no para la diversidad que genera el campo. Estamos en un momento clave y la oportunidad es hoy, es 2016 y todas las opciones están dadas para este momento histórico del país. De esta forma, nosotros hemos acogido los puntos de La Habana, pero también analizamos todos los diagnósticos para ir perfilando dónde centramos nuestra discusión y en qué lugares lo hacemos.

El primer elemento que debemos tener en cuenta es el tema de la formalización, es decir, cuando se tiene una informalidad del 64% en Colombia y las 13 áreas metropolitanas registran una informalidad del 49%, esta no corresponde a una cifra buena ya que estamos hablando que solo un 35% de las personas accederá a una pensión, y cabe anotar, que en los últimos años hemos subido 5 puntos porcentuales en los indicadores de formalización, es decir, de cada tres empleos que se han creado en estos 5 años, dos se han formalizado.

El censo del DANE nos habla de un 83.5% en materia de informalidad en el campo, algunas personas hablan hasta del 88 y por lo tanto, si impactamos en el campo, evidentemente tenemos que ver cómo podemos producir resultados concretos en materia de informalidad. No es posible crear una expectativa de que va a existir un régimen pensional, una seguridad social estable, que el retroceso histórico de muchos años en Colombia en el campo lo vamos a resolver de una día para otro, sin embargo estamos haciendo esfuerzos.

En esta etapa hemos promovido un programa, junto a Colpensiones, el cual creo que hoy en el mundo está siendo observado, en medio de este panorama de informalidad, como un avance muy importante; se trata del programa Beneficios Económicos Periódicos BEPS, que consiste básicamente en que la gente ahorra cuando puede, cuando tiene y el Estado le hace un reconocimiento y un estímulo a su ahorro del 20%. Es cierto, no es la pensión tradicional, histórica, sin embargo aquí vamos a tener una herramienta clave para avanzar.

Nosotros nos comprometimos a tener durante el segundo semestre del año 2015, 190 mil personas afiliadas a BEPS, en ese momento logramos beneficiar a 193 mil personas, hoy llegamos a 225 mil. Este es un mecanismo a través del cual estamos diciendo ¿Cómo logramos validarlo? ¿Cómo lo estimulamos?, ¿Cómo hacemos lo

posible para que la gente trabaje la política de ahorro, su cobertura en seguridad social y tenga certezas y se relacione con los temas de seguridad social? Ese es un tema que hemos priorizado y que presenta dos discusiones clave:

* Para estimular la política de ahorro que en los BEPS todavía es muy cuestionable, es necesario refocalizarlo a nivel cuatro del SISBEN, no solamente 1,2 y 3 eso nos ayudaría quizás a incorporar muchas más personas. Estamos alcanzando una población objetiva de 17 millones de colombianos, pero con referencia a un nivel 4 puede llegar a 20 millones de colombianos. Pero en el campo considero que en el marco del posconflicto es necesario asumir una recalificación del SISBEN 3, porque es un tema de difícil evaluación, incluso en las ciudades, y en el campo cualquier persona sería apta para ser SISBEN 3. Por esto, considero que es muy importante la recalificación para el acceso a BEPS, observando un comportamiento diferente entre lo urbano y lo rural.

Como primera propuesta recogemos lo dicho anteriormente, preocupándonos hasta qué punto los comportamientos de recalificación nivel 3, nos arrojarán personas que no entran a los BEPS, pero que adicionalmente, se quedan por fuera del SISBEN. Esa discusión es supremamente pertinente para una coyuntura como esta.

* Un segundo elemento que estamos trabajando es con las Cajas de Compensación Familiar, con las cuales el equipo del Ministerio ha construido una propuesta para el tema de empleabilidad, la cual está incluida en la ley que se encuentra en el Congreso y que ha tenido aprobación por unanimidad para estimular el primer empleo, esa ley incluye al FOSFEC, donde vamos a reorientar parcialmente el fondo de solidaridad al cesante y hemos hecho un acuerdo sobre 250 mil millones de pesos.

Esto va a permitir que las Cajas y el Ministerio del Trabajo, generemos una línea de acción sobre 5 puntos, incluyendo temas como asociatividad, crédito, empleabilidad, empleo temporal donde se planean invertir 200 mil millones en empleabilidad y 50 mil millones de pesos que estarían dirigidos a emprendimiento y sobre esto es necesaria una discusión seria, el emprendimiento no pueden ser solo historias de vida, también es importante

evidenciar cuántos empleos se generan por cada inversión. Para lograr esto, estamos en diálogos con el Fondo Emprender del SENA que va a invertir una suma de 25 mil millones de pesos y 25 mil millones que serían invertidos por el FOSFEC. Este es un elemento acompañado de otro punto clave: la formación. Y es que el SENA para nosotros se ha convertido en un referente en torno a la pertinencia formativa laboral. En el Servicio Nacional de Aprendizaje orientamos la inversión en formación para lo que necesitamos, es decir, en el caso de confecciones, la economía del país crece un 3% pero en lo que se refiere a confecciones y textiles creció un 18%, entonces allí es importante enfocarse.

Eso mismo está pasando en el campo, debido a que allí debemos saber exactamente qué es lo que se necesita; un ejemplo es la aprobación de la ley Zidres y a través de la misma discutir cómo será la empleabilidad ya que el campo está muy mirado desde la agroindustria. La Misión Rural mostraba que una gran parte del sector rural es silvestre, donde se trabaja por días, existen jornales y su posibilidad de cotizar es sumamente complicada.

Para finalizar, si algo nos preocupa es la dispersión de asociatividad y de organizaciones sociales en el campo, ya que la histórica sociedad civil del campo está muy enfocada a los sectores tradicionales como Fedegan, SAC, Federación Nacional de Cafeteros, pero la dinámica del campo necesita una sacudida enorme para integrar otros actores sociales.

Por otra parte, es importante traer al debate el tema de los cultivos ilícitos, qué harán las personas que los atienden, cómo se incluyen y qué actores de la sociedad se involucran en la discusión. Porque estas personas dejarán de sembrar cultivos ilícitos a través de algo a cambio.

En este escenario de posconflicto es ideal tener unos referentes de asociatividad ya que son un espejo roto absolutamente disperso y creo que está diseminando muchas ofertas y propuestas; estamos haciendo un estudio en el Ministerio del Trabajo para cuantificar cuáles fueron los efectos del pacto agrario y qué construyó como sociedad civil y como inversión.

Para nosotros esto es una oportunidad, estamos mirando desde la asociatividad, empleabilidad, formación y seguridad social y estamos entrando esas reflexiones para ejecutar acciones.

4.3. Convergencias sociales y cierre de brechas entre lo urbano y lo rural en el sistema de Salud

Alejandro Gaviria
Ministro de Salud y Protección Social

En primera instancia, hablaré sobre la seguridad social y esas brechas urbano – rurales que existen; segundo, haré una reflexión sobre el tema de paz y la salud rural, y por último hablaré de dos retos: un reto de cobertura y otro más de acceso, calidad y oportunidad en la salud del campo.

Ya se van a cumplir 25 años de la Constitución Política del año 1991, la cual fue una respuesta democrática en todo nuestro país a una amenaza terrorista. Colombia decidió de manera valiente hace 25 años responder con más democracia a una amenaza que estaba poniendo en juego la sostenibilidad y la misma viabilidad del Estado. Todos somos hijos de alguna manera de la Constitución Política de 1991.

De esa Constitución nace la Ley 100 de 1993, la cual fue muy polémica, pero hoy en día considero que recoge ese espíritu de equidad. Ya han pasado 23 años y yo creo que es hora de los balances, y para esto presentaré una paradoja. De la Ley 100 nace nuestro sistema pensional y nuestro sistema de salud, consolidado como un sistema general de seguridad social para pensiones y para la salud, pero por razones que no obedecieron a un diseño deliberado inicial sino por circunstancias distintas, porque estos sistemas también se van construyendo sobre la marcha porque hay contingencias de diversas naturalezas, planteo que el punto de llegada que se observa hoy es distinto al inicialmente previsto.

En salud y pensiones la convergencia se ha dado a pesar de que el mismo origen legal y el mismo espíritu constitucional que inspiró los dos sistemas es diferente en cuanto a las coberturas; en salud podemos decir hoy en día que tenemos cobertura casi universal, en pensiones todavía no; adicionalmente, como acuerdo o contrato social hay también una diferencia por lo menos en teoría, en la práctica podría no ser tanto así.

De esta forma, en salud se podría describir, repito en teoría, que lo que hace el sistema es tratar de darle el mismo paquete de beneficios a todo el mundo;

mientras que en pensiones, tenemos un sistema distinto donde no le damos lo mismo a todo el mundo y donde tenemos inequidades que nos han venido arrastrando desde hace mucho tiempo y donde uno podría decir que lo que hace el sistema de pensiones es reconocerle mucho a unos pocos privilegiados. Entonces esa fotografía que tenemos nosotros de salud y pensiones es distinta y yo creo que es un llamado de atención para todos de cómo el mismo origen constitucional y legal una misma ley crea dos sistemas que con el paso del tiempo van desplazándose hacia lugares distintos.

La diferencia grande está en el régimen subsidiado y en lo que quieren hacer los BEPS, estoy convencido que la forma de restaurar la equidad perdida en el sistema pensional es con los BEPS, lo que hizo el sistema de salud con el régimen subsidiado; hoy, este régimen cubre la mitad de la población aproximadamente, y tiene ese paquete de beneficios que es el mismo del régimen contributivo con otros retos que se desglosarán más adelante, pero que tienen que ver con la calidad, el acceso y la oportunidad. Pero en teoría, tenemos en salud lo mismo para todos, en cambio, pensiones mucho para muy pocos... la misma Constitución, la misma ley, 22 años más adelante, trayectorias muy diferentes. Por muchas razones, en parte porque aquí hay una economía política endemoniada en un lado y en el otro.

El sistema de salud en el área urbana y rural

Respecto al tema urbano-rural en los temas de afiliación, acceso y resultados en salud, el DANE presentó los resultados del Censo Agropecuario Rural que de alguna manera señalan los avances en términos de cobertura y de aseguramiento en salud, y que reitera los resultados de los otros instrumentos de medición social, que nos dan a conocer la trayectoria longitudinal de los dos sectores. Por ejemplo si miramos los años 2002 - 2003 en las áreas urbanas teníamos una cobertura de aseguramiento en salud cercana al 68%, en salud apenas llegaba al 50%, hoy en día las coberturas en salud, áreas urbanas y rurales son casi las mismas 96% a 98%, esto quiere decir que no solamente hemos tenido ese movimiento a la cobertura universal, sino que en términos únicamente de afiliación hemos tenido convergencia social.

Se han cerrado las brechas entre los sectores urbano y rural en términos de afiliados de manera sustancial y muy rápida, y además, como la cobertura en salud

rural depende más del régimen subsidiado que del contributivo y los planes de beneficios fueron igualados, también se han disminuido las diferencias en esa otra dimensión más extensiva que intensiva, y ese es un resultado importante de la sociedad colombiana, y no solo del Estado, en la última década.

En términos de acceso, alguien podría decir que la historia es completamente diferente, pero yo creo que no es así. Si se miran algunos indicadores todavía no ajustados por calidad, por ejemplo el acceso a partos institucionales, hoy en día encontramos un 99% en áreas urbanas y 94% en zonas rurales; acceso a consultas preventivas: en el año 2003, el 50% de los habitantes de las ciudades decían que accedían al menos una vez a una consulta preventiva, esa cifra para áreas rurales era de 35%, sin embargo, entre 2013 y 2014, que son los últimos datos comparables, las cifras reportadas son: 60% sector urbano, 50% sector rural, de nuevo se ha pasado de 35 a 50 en el campo y de 50 a 60 en las ciudades. Esto es convergencia social como consecuencia del aumento en la afiliación y va en contravía de quienes dicen que es solamente cobertura de papel o vacía, porque la afiliación sí trae consigo una clave para el acceso.

En términos de resultados en salud también hay datos que muestran que esta mayor afiliación ha generado la convergencia en resultados de salud. Por ejemplo, la mortalidad infantil: hace un poco más de una década en las zonas urbanas, el indicador era de 25 niños muertos por cada 1000 nacidos vivos, en las zonas rurales era cercano a 40; hoy en día, en las zonas urbanas está por debajo de 10, pero en las zonas rurales encontramos la cifra de 13 en promedio en el país.

Sin embargo, todavía nos quedan grandes desafíos. Por ejemplo:

* Las zonas rurales deben esperar 15 o 20 días más que las zonas urbanas para una cita con especialista.

* Las coberturas y la percepción de calidad en salud: en el año 2003, según la Encuesta de Calidad de Vida, respecto de muestras representativas para áreas urbanas y rurales, el 20% en la ciudad y el 20% en el sector rural decía que los servicios eran menos que buenos. Estos porcentajes han disminuido sin embargo, todavía el porcentaje que dice que los sectores son menos que buenos en el campo es mayor que aquellos que dicen lo mismo en la ciudad,

entonces en términos de calidad percibida y en términos de oportunidad todavía estamos mal en el campo con relación a la ciudad.

Me estoy refiriendo a brechas, por lo que podríamos hacer el examen de los promedios nacionales y poner el dedo en la llaga y señalar mal, donde tenemos problemas por muchas razones. Pero recuerden que el 50% de los psiquiatras viven en Bogotá en un país que quiere enfrentar el posconflicto, el 60% de los urólogos viven en Bogotá, el país tiene 134 reumatólogos y el 70 % vive en las 3 o 4 principales ciudades del país. Esas son realidades de la oferta que en cualquier sistema, con cualquier organización de los servicios nos van a generar problemas y por lo tanto van a hacer que la brecha de esta inercia que queremos cerrar entre campo y ciudad sean grandes. No es que quiera negar los problemas pero también creo que en los juicios sociales uno tiene que ser capaz de mostrar los logros. Como decía un escritor es necesario “tener un buen cuidado del pasado y del futuro en cada momento del presente”, no es negando los logros sociales como vamos a construir un mejor futuro, es reconociéndolos y viendo donde están los vacíos.

Me refiero al tema de paz y salud rural, y a los retos que tenemos en ese sentido. Los economistas tienen un bonito discurso sobre la paz con datos y estudios de comparación entre países, de esta forma han hecho un estimativo de cuánto más podría crecer la economía colombiana como consecuencia de un acuerdo y nos dan algunas cifras, aunque yo soy escéptico con algunas de ellas. Todos conocemos estos estudios, eso es lo que uno podría llamar la conexión, crecimiento, macroeconomía y paz y pienso que hay otra visión más importante, tiene otro ámbito más microeconómico y es que de alguna manera el conflicto perjudicó de manera notable la eficacia del Estado en muchas regiones de nuestro país y será la paz la que nos va a permitir entrar en un círculo virtuoso. Esa eficacia del Estado crecerá en estas regiones y al crecer, al hacer presencia efectiva, al llegar allí la mano izquierda del Estado, porque solo hemos tenido la mano derecha, se afianzará la paz.

Ese es el círculo virtuoso, el poder llegar con el Estado, no es principalmente la historia macroeconómica sino la historia que yo creo tenemos que construir con la salud rural y ahí es donde está la clave, que el Estado pueda llegar donde no estuvo, llegar al Carmen de Bolívar y su pequeña ruralidad, al tercer municipio más grande de Colombia, San Onofre, Sucre, donde no existe la salud rural y así,

podríamos seguir con una lista grande de regiones, de ciudades, de veredas olvidadas donde es válida la crítica que se nos hace muchas veces, que los carné solo están en el papel, pero la falta de presencia del Estado hace que no se materialice la paz. Es la eficacia del Estado lo que estamos persiguiendo con la paz, ya que creemos que esta puede afianzar tales procesos.

Tenemos dos grandes retos, el primero es la inclusión, porque a pesar de hablar de cobertura universal, existe población por fuera de Sisben 3, tanto en áreas urbanas como en rurales, se refiere especialmente a la población que está en la frontera dentro de lo que no es subsidiado y todavía no es contributivo; en ese punto queda una tarea grande la cual considero es de doble vía, porque aquí como diría un estadístico, tenemos error tipo uno y error tipo dos, es decir tenemos gente que está en el subsidiado cuando no debería estarlo y tenemos gente que está por fuera cuando debería estarlo, porque a pesar de la mejoría sistemática de los indicadores sociales de la pobreza estructural y de la pobreza por ingresos, el porcentaje de la población del régimen subsidiado no ha disminuido como debió haber disminuido dada esa mejoría. Por esto es importante tener en cuenta el principio de solidaridad según el cual aquellos que puedan contribuir lo hagan, de esta forma el sistema será sostenible.

El reto más grande de la salud rural no es un reto de afiliación, no es un reto de atraer gente; como bien lo confirmó el DANE con los datos del Censo Agropecuario y como lo confirmé con la Encuesta de Calidad de Vida, la afiliación ha crecido, en el peor de los casos podríamos hablar de un 93% en áreas rurales y en otros conteos casi 95. El reto, es un reto de organización de los servicios, por el cual se puedan mejorar estos problemas de calidad y oportunidad y para esto, tenemos que ir pensando de un modo diferente.

En el año 1995, vino un investigador que nos dejó un diagnóstico del sistema de salud como estaba concebido en teoría inicialmente, se trataba de William Shaw, de la Universidad de Harvard, quien dijo que el modelo de salud diseñado en Colombia era bueno, pero que sin embargo funcionaba mucho mejor en las ciudades que en el campo y sobre todo en la zona rural dispersa ya que no era muy clara la forma en la que podría operar. Este investigador, se preguntaba el sentido de la competencia entre aseguradores en una zona rural dispersa. Entonces tenemos que reorganizar nuestro sistema de salud para llevarlo de una mejor

manera a esas zonas rurales, por eso es que el Ministerio de Salud, tal vez un poco tarde, ha planteado el modelo integral de atención en salud que trata de partir desde la oferta hacia la demanda.

Y es en este ejercicio, en el que ha estado concentrado el Ministerio de Salud durante los dos últimos años y medio y que quiere ofrecerle al país como una contribución a la paz. Queremos hacer realidad esta idea que ha propuesto la Organización Mundial de la Salud de convertir a la salud en un puente para la paz sin retórica y sin grandilocuencia ¡Eso es lo que queremos!

4.4. Rafael Pardo Rueda

Ministro Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad

En los acuerdos de La Habana hay un tema muy específico sobre aumentar gradualmente la protección social en el campo, basado en citas de la OIT, a partir de esa firma el Ministro de Trabajo Luis Eduardo Garzón, lideró con otros ministros y otras entidades públicas un acuerdo para trabajo decente en el campo con ese organismo. Esto sería un marco general para poder avanzar, un segundo aspecto en el cual el Ministerio del Trabajo y el Gobierno Nacional han venido trabajando es en la ampliación del sistema de riesgos laborales a trabajadores que no perciben el salario mínimo y en el Plan Nacional de Desarrollo quedó una disposición que permite al Gobierno hacer una modificación para esta población.

Adicionalmente, coincido con Luis Eduardo Garzón, es importante que los BEPS tengan un mayor alcance pasando a SISBEN 3 y dándole esa posibilidad a una población mucho más grande de la que ahora cubre, este sería el mecanismo de cobertura que se traduce en protección a la vejez. Es importante tener en cuenta que en Colombia solo se puede llamar pensión a aquello que se determina como atribución monetaria no inferior a un salario mínimo por disposición legal y constitucional, por lo tanto no puede existir una pensión inferior al salario mínimo legal vigente, esto ha hecho que se presente una exclusión, sin que exista un sistema de pensión no contributivo que hay en otros países, recurriéndose al esquema de beneficios económicos periódicos, que más que un sistema pensiones constituye un sistema de protección a la vejez.

El punto que es importante analizar es cómo se puede estimular el ahorro en los BEPS, porque en lo referente a la afiliación se van cumpliendo las metas y van bastante bien. Sin embargo, el ahorro para la vejez siempre es un problema pues todo el mundo ve que esta tarda, el estímulo del ahorro debe ser a partir de la estructuración de un beneficio inmediato para el trabajador lo cual creo se debe dar a través del sistema de riesgos laborales.

En el campo es dramática la falta de cobertura, el café lleva 100 años siendo la columna vertebral de la economía nacional, hay 550 mil productores de café y no tienen seguridad social ¿Por qué? porque son productores independientes, no son

trabajadores dependientes y por lo tanto no tienen una relación laboral, no tienen como estar en un sistema de protección.

Los beneficios económicos periódicos con la reforma que plantea el Ministro del Trabajo, Luis Eduardo Garzón, pueden tener una gran cobertura, yo hago una propuesta complementaria que hemos venido trabajando: ¿De dónde pagar mejores prestaciones en riesgos laborales es decir entre mejores prestaciones en caso de accidente, en caso de invalidez? Me parece que hay un mecanismo financiero que existe, y que le propongo al Ministerio del Trabajo que lo examine y son los fondos parafiscales que tienen los distintos gremios en el país creados por ley, que representan una proporción del precio de venta del producto y que va a fortalecer en muchos casos la investigación en el gremio, es decir en palma, en café o en caña etc. La propuesta es que un porcentaje de esos fondos parafiscales vaya a pagar lo que es un mejor seguro de invalidez, de enfermedad, de accidentes o de muerte de los trabajadores, es decir un seguro de riesgos laborales que sea realmente atractivo con la condición de ahorro para el sistema de protección a la vejez, mediante los BEPS.

Se trata de abrir una discusión con los gremios; el Ministerio de Agricultura la ha abierto respecto del Fondo Nacional del Ganado, pero todos los productos agropecuarios tienen un fondo parafiscal que se nutre del precio y que maneja el gremio, eso fortalece a la investigación y fortalece a los gremios también, pero me parece que debe fortalecer de igual manera al trabajador y uno de los mecanismos es que haya un buen sistema de riesgos laborales atado al ahorro en protección a la vejez.

4.5. Retos de Seguridad Social para la paz en Colombia

Mauricio Olivera

Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones

La principal idea de esta exposición es tal vez analizar cómo el mercado urbano, pero especialmente el sector rural nos llevan a pensar en diferentes modalidades de protección social. Actualmente, existe la Misión Rural, la cual tiene unos estudios disponibles en la página web del Departamento Nacional de Planeación con una estrategia completa donde lo más importante es la inclusión social y productiva.

En temas como la seguridad social, la inclusión social solo puede ir de la mano de la inclusión productiva, es decir, en el desarrollo del campo que es un tema que se ha discutido mucho, pero que tiene que continuarse discutiendo y hacia allá se está moviendo la política agrícola. En esta intervención, me voy a centrar especialmente en la inclusión social sin dejar a un lado la inclusión productiva.

La estrategia de la misión para la transformación del campo debe ser además, competitiva, ambientalmente sostenible, con un ordenamiento y un desarrollo territorial, buscando diferenciar territorios y con un arreglo institucional integral y multisectorial, este último es muy importante porque se refiere a la participación de la sociedad civil organizada y del sector privado empresarial dentro de la cadena de producción.

Ahora bien, ¿cuál es la realidad del sector rural? A nivel de inclusión social las mayores carencias se dan en materia educativa, acceso a agua y saneamiento y alta informalidad, si bien existen cabeceras municipales a nivel urbano que cuentan con una informalidad del 30% a nivel rural esta cifra puede ser de un 80 o 90%, esto indica que es una población sin acceso especialmente al sistema general de pensiones porque en términos del régimen subsidiado de salud la cobertura ya está por encima del 90%.

¿Qué dice entonces la Misión Rural? Dice que los trabajadores rurales carecen también de los mecanismos de protección social que favorecen a sus congéneres urbanos. Los avances en los componentes universales (seguridad social, acceso a

activos y manejo de riesgos) son todavía muy precarios debido al vínculo de la protección social en Colombia con el empleo formal y si bien, ya se han desarrollado instrumentos de ahorro flexible y voluntario para los pequeños trabajadores independientes y un subsidio al adulto mayor (programa Colombia Mayor), tanto su cobertura como su monto son insuficientes.

Situación del mercado laboral colombiano

En Colombia hay alrededor de 21 millones de trabajadores, de los cuales 7 millones cotizan a pensión y 14 millones no lo hacen, siendo este un reto social, un reto del Estado. Ahora, de los 21 millones de trabajadores 9.6 devengan menos de un Salario Mínimo Legal Vigente, recuerden ustedes que en Colombia la pensión no puede ser menor a un salario mínimo y por eso las cotizaciones tienen que estar acorde este, como se evidencia, casi la mitad de los ocupados ganan por debajo del salario mínimo; otro punto muy importante, 9 millones de trabajadores son cuenta propia, una cifra muy alta y yo creo que esto es una realidad mundial. Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo dio a conocer un estudio de mercado laboral donde revela que UBER, la empresa más grande de taxis del mundo, no tiene ningún empleado. Es decir, cada vez vamos a ser más independientes, las relaciones laborales son cada vez menos frecuentes, y creo que esto es tendencia mundial, esto hace necesario pensar de otra manera el mercado laboral y nosotros lo vemos todos los días, salimos de nuestra casa, obviamente podemos ser consultores, entonces somos independientes y ganamos bien, pero en la esquina hay un vendedor ambulante, llegamos al aeropuerto y está un lustra botas o un lotero, eso en el sector urbano. Si pasamos al sector rural, el 54% son cuenta propia, es decir son trabajadores independientes, solo el 16.4% son empleados asalariados y también encontramos los trabajadores familiares sin remuneración que ascienden al 14%.

Por su parte, el ingreso promedio para las personas por cuenta propia (casi el 57% de la población rural) es del 47% del salario mínimo y el total de la zona alcanza el 74% o 75%, es decir, en promedio en el sector rural los ingresos no alcanzan a ser suficientes para llegar al salario mínimo. Adicionalmente, los hogares con protección contributiva, haciendo una comparación entre cabecera y el sector urbano-sector rural, el 41.3 % se encuentra en el sistema contributivo de pensiones, en el campo es el 9% es decir, el 91 % de la población rural está por fuera

del sistema, con unos ingresos por debajo del salario mínimo legal vigente y con una gran proporción de la población que son cuenta propia.

Espero que esto nos haga pensar en un sistema pensional diferente para el campo. Si estructuramos un sistema donde es necesario cotizar mes a mes sobre el salario mínimo hasta completar mil 300 semanas no lo vamos a lograr, es necesario pensar en alternativas para el campo.

La CEPAL resalta que los Beneficios Económicos Periódicos BEPS pueden ser una solución para la informalidad en pensiones que existe en el sector rural. Estos son un mecanismo que permite ahorrar de manera individual, independiente, autónoma y voluntaria, con el fin de asegurar una protección para la vejez de la población de escasos recursos. En la mayoría de países del mundo existe la figura media pensión, en Colombia sin embargo, la pensión no puede ser inferior a un salario mínimo, que es un objetivo de un Estado que garantiza, pero que dada la realidad del campo y la realidad del mercado laboral deja a muchas personas por fuera. Este, es un modelo de protección a la vejez con unos aportes del programa y unos subsidios que da el Estado para llegar a la vejez con un ingreso digno.

Las siguientes son algunas de las características del programa:

1. Flexibilidad: en el café existen dos cosechas al año, por lo tanto no hay un ingreso estable mes a mes para poder cotizar. Los Beneficios Periódicos son entonces flexibles en dos cuestiones, en el monto y en la periodicidad. El mensaje es ahorre lo que pueda cuando pueda, si este mes tiene 20 mil pesos puede ahorrarlos, si el otro mes no tiene nada, no se ahorra nada, esta es una de las características más importantes frente a la volatilidad del mercado laboral rural y por supuesto, también aplica para el urbano.

2. Otorga incentivos:

- El primero de ellos, es el incentivo del ahorro que es un 20% sobre lo ahorrado. Es decir, que por cada \$100 que una persona haya aportado, le corresponderán \$20 adicionales, considerados como subsidio periódico.

- El segundo es un microseguro que asegura 10 veces lo ahorrado el año

anterior, es decir, si ahorré 200 mil pesos este año el Estado me paga un seguro que me asegura por 2 millones de pesos.

3. La administración del programa está a cargo del Estado y no tienen ningún costo, cada peso ahorrado por el ciudadano, es del ciudadano

4. Los ingresos se invierten y tienen rentabilidad, la rentabilidad mínima es mantener el poder adquisitivo, está garantizada por el Estado pero siempre se va a estar buscando una rentabilidad real.

5. El requisito de entrada a este programa es tener SISBEN 1, 2 y 3 y ser mayor de 18 años, de ahí en adelante si la persona es formal puede cotizar en el sistema pensional, si es informal puede ahorrar en BEPS, si el trabajador regresa a la informalidad, al final de su vida laboral se suma todo lo que cotizó, más lo que ahorró en BEPS. De ahí se calcula si alcanza a llegar a una pensión o si llega a un Beneficio Económico Periódico que puede ser inferior a una pensión pero que esperamos sea una figura similar a la de media pensión, no como el programa Colombia Mayor que dan entre 45 y 75 mil pesos.

6. El programa Colombia Mayor está creado para las personas SISBEN 1 y 2, y por su parte, BEPS está dirigido a las personas SISBEN 1, 2 y 3 los dos programas son complementarios. Por otro lado, da la posibilidad de tener más para todas las personas SISBEN 1 y 2 y libera cupos a los municipios, ya que hoy la demanda es mayor que la cobertura del programa Colombia Mayor, pero cuando una persona ingresa a BEPS, se libera un cupo de Colombia Mayor y en este logra el monto máximo. El objetivo de esto es que se adquiriera un ingreso lo suficientemente digno para la vejez.

7. Otro punto importante del programa es que tenemos muchas personas que en este momento ya están cercanas a la edad de pensión y que hicieron algún esfuerzo, sin embargo no es suficiente para alcanzar una pensión, anteriormente se devolvía el dinero ahorrado, que es la figura de devolución de saldo del régimen de prima media de los fondos privados, Colpensiones por su parte, entrega la indemnización sustitutiva y lo que se evidenciaba es que esta se convertía en plata de bolsillo, es decir, la persona vivía 20 años pero en 3 se gastaba los recursos; ahora pueden pasar esa indemnización si son

SISBEN 1, 2 y 3 a BEPS, por lo tanto se les da el 20 % adicional como un subsidio del Estado y se les entrega como un seguro hasta el final de su vida.

Respecto a las estadísticas de nuestra población objetiva en SISBEN 1, 2 y 3 en el país existen 16.9 millones de personas de las cuales 2.9 millones están en el campo, tres millones de personas son hoy en día objeto del programa y el 2.5 millones de estas personas son SISBEN 1, por lo tanto pueden tener acceso al programa Colombia Mayor y al Programa BEPS con un esfuerzo del ahorro y con los subsidios del gobierno.

El programa BEPS fue lanzado por el presidente Juan Manuel Santos el 13 de Julio de 2015 y la meta del Plan de Desarrollo fue trazada en 1 millón 230 mil personas, para lo que quedaba de 2015, se trazó una meta de 190 mil personas, la cual fue superada y en este momento contamos con 223 mil 647 personas vinculadas, de las cuales 27 mil (12%) son rurales. Sin embargo, el reto más grande no es vincular personas, el reto más grande es el ahorro. De las 223 mil personas vinculadas a nivel nacional, 47 mil ya están ahorrando, en la zona rural se tiene que de los 27 mil vinculados, 5 mil 785 son ahorradores, es decir, en el campo hay un esfuerzo mayor si lo vemos en porcentajes.

¿Cuánto están ahorrando en promedio las personas? El valor ahorrado promedio es de 100 mil pesos al año, todavía es bajo y es necesario promover este hábito de ahorro.

Los ahorros por género se realizan de la siguiente manera: de las 47 mil personas que están ahorrando en la zona urbana el 70% son mujeres mientras que las mujeres que ahorran en el campo son el 58%. BEPS es un programa voluntario y el reto no es solo vincular sino también ahorrar. Gran parte del tema frente a la divulgación de este programa es de ingresos, los suficientes para poder ahorrar.

Como se mencionó anteriormente, la inclusión social no puede ir separada de la inclusión productiva, por esto si no se genera un campo productivo el programa no va a funcionar, de ahí que la estrategia productiva en el campo es una de las más importantes al tiempo que generamos hábitos de ahorro, pero ¿qué estamos haciendo? Primero lo divulgamos muy bien, lo explicamos muy bien a toda la población, tratando de llegar a los 16.9 millones de personas SISBEN 1, 2 y 3 no solo

con comunicación sino también con aliados, entre ellos están Nesspreso (Nestlé) quienes aportaron para 1400 cafeteros vinculados al programa, 407 mil pesos por persona como una cuota inicial del programa que se invierten; otro de los aliados es Fedecafé y las Cooperativas de Caficultores con un apoyo económico para sus asociados.

Por otro lado, estamos diseñando BEPS rural como línea de atención especial. Estas alianzas pueden darse con gobernaciones y alcaldías quienes pueden incluir el programa en sus planes de desarrollo, pero también con el sector privado, existe un gran nicho que es necesario explorar: la responsabilidad social empresarial.

Es necesario seguir explorando, seguir avanzando. Por ejemplo, se da un microseguro, el cual podría servir para riesgos laborales, adicionalmente reitero la importancia de fortalecer temas de educación financiera, cambio de hábitos y no solo en el campo, también en la ciudad; buscar patrocinios a través de la responsabilidad social empresarial y apoyos en cooperación internacional con la AID donde posiblemente hay recursos, con el PNUD para trabajar en los 18 proyectos que ya tiene para la paz; trabajando con alcaldías y gobernaciones, entidades nacionales; asociaciones y federaciones; agremiaciones con ingresos parafiscales; organizaciones sin ánimo de lucro y fundaciones.

Uno de los objetivos, como ustedes lo vieron como aporte para la paz es la inclusión social atada a la inclusión productiva y este es uno de los programas que consideramos nosotros puede ser efectivo. En poco tiempo de funcionamiento ya tenemos vinculados, existen personas que están ahorrando y al cual el gobierno le está apostando como uno de los programas para la paz.

4.6. El servicio Público de Empleo y su aporte a la formalización y protección laborales de trabajadores

Claudia Ximena Camacho

Directora de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo



Sin empleos y sin mecanismos efectivos de generación de ingresos es muy difícil lograr una protección social efectiva en la población colombiana, más aún en lo rural, entonces yo les quiero contar cuál es la propuesta del Servicio Público de Empleo y cómo puede ser un canal que ayude a la formalización y a la protección social de los trabajadores.

Yo quiero iniciar con esta reflexión “Se afirma que la protección social es el punto de llegada de una cadena donde la estructura productiva es el punto de llegada y el empleo el mecanismo que permite que esta funcione adecuadamente”² sin empleo, sin estructura productiva sólida en el campo y en las ciudades va a ser muy difícil que tengamos una población con seguridad social.

Quiero rescatar algunos datos vinculándolos a la apuesta de política de empleo en lo rural en el país. Se evidencia una baja participación y altas tasas de desempleo en las mujeres, lo que hace necesario abordar los temas rurales buscando políticas diferenciales por sector y por género. Encontramos que mientras en la zona rural un 75% de las mujeres tienen participación laboral, esa cifra en el campo es solo del 40%. De igual forma, las mujeres tienen un mayor desempleo que los hombres en el campo, donde encontramos que es superior en un 11% y el siguiente es un dato muy importante y significativo ya que en la zona rural cerca del 44% de las mujeres entre los 18 y 28 años no estudian, ni trabajan, es decir tenemos una necesidad de dar prioridad a la inclusión social y productiva de las mujeres en el campo y sobre todo a las mujeres jóvenes.

² Tomado de: Misión para la Transformación del Campo. DNP.

En lo rural el sector que más genera empleo es el agropecuario con un 52%, sin embargo existen otros sectores activos como el comercio y los servicios sociales y es dentro de estos últimos donde las mujeres tienen una alta participación. Entonces, fijarnos en el campo y generar políticas rurales requiere de instrumentos diferenciales, enfocados no solamente en lo agropecuario sino también en otros sectores.

Adicionalmente, es importante atender la segmentación, la Misión Rural nos dice que todas estas brechas que se dan tanto en lo rural como en lo urbano nacen en la segmentación del mercado de trabajo; empleo formal con afiliaciones a seguridad social y el empleo informal que tiene una alta proporción del empleo en el sector rural.

Por otra parte, quiero dar a conocer algunos datos del porqué se agudiza la segmentación en el mercado de trabajo en el sector rural:

- Diferencia en las estructuras productivas entre los grandes, medianos y pequeños productores donde se ven contrastes entre la protección y la seguridad social.
- Estacionalidades y ciclos permanentes. No todos los trabajos en el campo son iguales, tenemos unos cultivos permanentes, otros transitorios, y otros estacionales.
- Variadas formas de vinculación laboral.

Como conclusión, para diseñar los instrumentos de política debemos tener en cuenta la heterogeneidad que existe en lo rural y a su vez diferenciando las áreas rurales y las áreas rurales dispersas. Seguramente la política social en el país y todos estos instrumentos de protección social han llegado a las cabeceras y a los municipios que quedan más cerca de las ciudades pero en las áreas rurales dispersas esta problemática se acentúa con trabajadores aún más desprotegidos y en condiciones laborales precarias.

El SPE es uno de los componentes del mecanismo de protección al cesante en este país, está compuesto por una red de prestadores que en el territorio suministran servicios de gestión y colocación de empleo, ayudan a los buscadores de empleo a conseguir un trabajo y a los empresarios a conseguir el personal que necesitan. Eso suena muy bonito y un trabajo muy fácil, pero resulta que en esa unión de

oferta y demanda encontramos muchas brechas y atender aquellas que tienen los trabajadores para acceder a los puestos de trabajo es la principal misión en las agencias de empleo, no es solamente la intermediación laboral pura sino también ayudar a que los trabajadores mejoren ese perfil de empleabilidad.

¿Qué hemos hecho desde el SPE? El Servicio es muy importante porque se puede convertir en un canal muy eficiente y eficaz para que trabajadores y empresarios puedan acceder a estos mecanismos. Es la puerta de entrada para todos los desempleados, aquellos que están buscando un cambio de trabajo, los trabajadores informales y para muchos empresarios del país que están buscando empleados.

El SPE tiene una característica particular dentro del mecanismo de protección al cesante y es que desliga la atención y el servicio del trabajo formal; la seguridad social está atada principalmente al trabajo formal, la seguridad social y como ya lo, está atada principalmente al trabajo formal, desde el Servicio Público de Empleo no solo se atienden a los trabajadores formales sino también a los trabajadores informales, mujeres, hombres y en general a toda la población que esté buscando cambiar o mejorar su situación laboral y esta es una característica que nos puede permitir acercarnos a la formalización de esos trabajadores que hoy no están en la seguridad social en el país.

Actualmente, tenemos 350 centros de empleo que son principalmente urbanos. Los mercados laborales se encuentran en las principales ciudades y este se desarrolla a partir de la dinámica de esos mercados. Hemos avanzado en integrar algunos instrumentos de seguridad social en nuestros centros de empleo, seguramente se tienen algunas deficiencias para ser ese canal que ayude también a vincular la protección social al sector empleo. Los centros de empleo nacieron, hace aproximadamente dos años, somos un instrumento de política muy nuevo en este país.

Hemos trabajado con la OISS en una capacitación para todos los funcionarios de los centros de empleo, manejando temáticas como transferencia de metodologías para que ellos conozcan cuáles son los derechos de los trabajadores y los diversos instrumentos de protección social que existen en el país y que en el momento de hacer la gestión empresarial puedan poner a disposición de empresarios y trabajadores todos estos mecanismos.

Adicional a esto, hemos implementado una serie de programas que consideramos pueden ser novedosos a la hora de generar una estrategia de trabajo en el posconflicto rural y es un programa de empleo temporal en el marco del Pacto Agrario, el cual vinculó temporalmente a 7 mil 500 trabajadores de 161 municipios en el país por cerca de 5 meses, tenemos unas muy buenas experiencias de este programa, pero también ha evidenciado retos y apuestas que debemos de incorporar a este tipo de instrumentos para que se conviertan en una alternativa de generación de ingresos y empleo en el campo.

El Servicio cuenta con rutas de atención diferenciales para las víctimas del conflicto armado en cerca de 28 centros de empleo en el país y también hemos incorporado más de 100 centros de empleo en el país, rutas de atención diferencial para la población con discapacidad, muchas de las agencias de país ya recibieron esta transferencia en metodología e iniciamos con la construcción de cuatro centros de empleo para la atención de esta población; con la OISS tenemos el reto de continuar con esta política de integración de nuevos mecanismos para la atención de esta población en los centros, porque es importante acabar con los mitos sobre la vinculación laboral de estas poblaciones. La seguridad social para la población con discapacidad, cobra especial relevancia porque muchos empresarios tienen ciertas restricciones a la hora de contratar población en condición de discapacidad ya que desconocen las normas, es muy importante desde el servicio de empleo poder aportar para su contratación y vinculación laboral formal.

Nuestros desafíos son muchos, marcados indudablemente por ser un servicio nuevo en el país, pero adicionalmente este proceso de paz nos impone nuevos retos, nos invita a generar nuevos instrumentos. Existen unos retos enmarcados en unas condiciones generales, sin las cuales tal vez, no podremos hacer nuestra tarea de manera exitosa en los centros de empleo, por esta razón debemos fortalecer la estructura productiva y aquí hemos llamado la atención sobre diferentes alternativas que debemos implementar en el campo, formas asociativas que son absolutamente necesarias como una estrategia de posconflicto, atención a pequeños y medianos productores y provisión de bienes y servicios públicos básicos. Sin estas dos condiciones no habrá sostenibilidad ni inclusión productiva y por supuesto, no podrá haber inclusión social.

La política pública es otro de los retos que atienden a la heterogeneidad y particularidades de las zonas rurales. Creemos que no hay una receta única para intervenir en el campo, cómo llegamos a esas zonas dispersas, con qué tipo de programas y cómo generamos políticas e instrumentos de empleo que atiendan a los diferentes sectores y actividades que se dan en el campo. Algunos sectores son más extensos y serán más fáciles de organizar (café, palma, plátano), pero qué hacemos con los pequeños productores, con los trabajadores independientes, seguramente los instrumentos tendrán que ser otros; qué hacemos con las mujeres que trabajan en el hogar con la economía del cuidado; existen también otras actividades no agrícolas que se deben vincular en nuestras apuestas tales como la minería, el petróleo, el comercio y los servicios sociales.

Otra condición general es la importancia de priorizar la mano de obra en las grandes inversiones que se desarrollarán, esta es una gran apuesta para movilizar el trabajo formal y es que si muchos trabajadores del campo son informales, es necesario buscar nuevas alternativas de vinculación y generación de empleo en los diferentes territorios del país.

Existe una gran apuesta que se va a dar desde el sector trabajo y las agencias de empleo serán un canal para ponerla en marcha, se trata de la propuesta que tienen las Cajas de Compensación Familiar para hacer una inversión en lo rural, en diferentes líneas que van a fortalecer principalmente la productividad en el campo y van a facilitar la inclusión productiva de los trabajadores, tales como: emprendimiento, el cual consideramos debe ser principalmente asociativo; programas de empleo temporal; capacitación y formación para el trabajo, una variable necesaria en el mercado laboral; compras de insumos y asociatividad.

Desde el SPE específicamente las apuestas son muy ambiciosas, buscamos aumentar nuestra cobertura y llegar a lo rural pero eso no lo podemos realizar con las mismas oficinas y con los mismos servicios que hoy tenemos en las principales ciudades, debemos llegar con otro tipo de estrategias que ya comenzamos a probar de la mano con nuestras agencias de empleo, estrategias móviles, itinerantes que puedan llegar a la ruralidad y prestar servicios tal vez no como en la ciudad, pero debemos determinar qué mecanismos podemos utilizar.

Además, buscamos seguir dotando a los centros de empleo con instrumentos para poder vincular el trabajo que se realiza con la protección social, por ejemplo con los BEPS, creo que la alianza entre el SPE y Colpensiones es clave en términos de cómo en todos nuestros centros de empleo del país se conviertan en una ventana y enseñar este programa que muchos trabajadores del país no conocen. Otro mecanismo es la cotización por semanas que sabemos es para esos trabajadores que cambian permanentemente de trabajo y esto, en el sector rural va a ser muy importante; otro de nuestros instrumentos será el empleo rural temporal que en otros países ha sido muy importante para generar empleo en estas zonas pero queremos hacer también una apuesta y unos ajustes a este programa, no se trata de tener unos trabajadores con ingresos y protegidos por un periodo de tiempo se trata de darle sostenibilidad, cómo podemos hacer este proceso sostenible, ya de la mano de diferentes actores.

Con el Ministerio del Posconflicto estamos hablando de la estructuración de un nuevo programa de empleo rural temporal, donde las organizaciones rurales, organizaciones de la seguridad civil sean quienes presenten los proyectos y hacerlos partícipes de este proceso y así mismo, comenzar a vincularlos como proveedores de trabajadores, materiales e insumos en el desarrollo de obras y en la generación de empleo.

Esas son las apuestas del servicio Público de Empleo, este es un espacio que nos sirve para abrir canales y para saber de qué manera nuestros centros de empleo incorporan todos estos instrumentos, aquí hay muchas agencias de Cajas de Compensación que sé que están dispuestas y son las más interesadas en poder brindar un portafolio de servicios mucho más amplio a buscadores de empleo y a trabajadores.

Segunda Parte

Propuesta de la Organización
Iberoamericana de
Seguridad Social

15. Ampliación progresiva de la cobertura en protección social: hacia el seguro rural universal para la paz en Colombia³

Este documento recoge las reflexiones y conclusiones del trabajo realizado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, con la coordinación de la Dirección del Centro Regional para Colombia y el Área Andina, a partir de reuniones técnicas, revisiones documentales y los planteamientos expuestos en diversos escenarios, con el propósito de sistematizar las ideas y los aportes que se colocan a disposición para la deliberación pública e institucional, en torno al alcance que deba tener la ampliación de la cobertura de la protección social en Colombia, especialmente frente al compromiso por el trabajo decente en el campo, la formalización del trabajador agropecuario y la consolidación de la estrategia de ampliación progresiva de protección social para trabajadores rurales.

I. Consideraciones generales y antecedentes

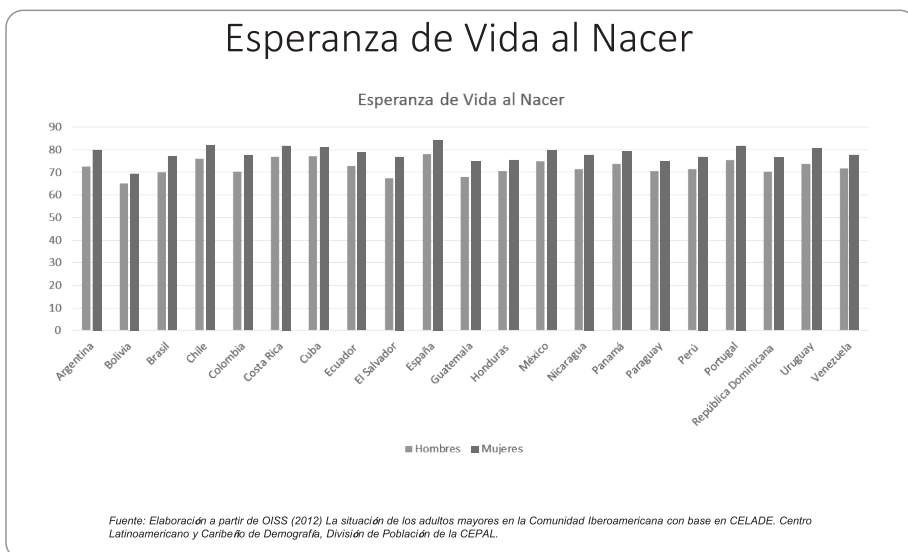
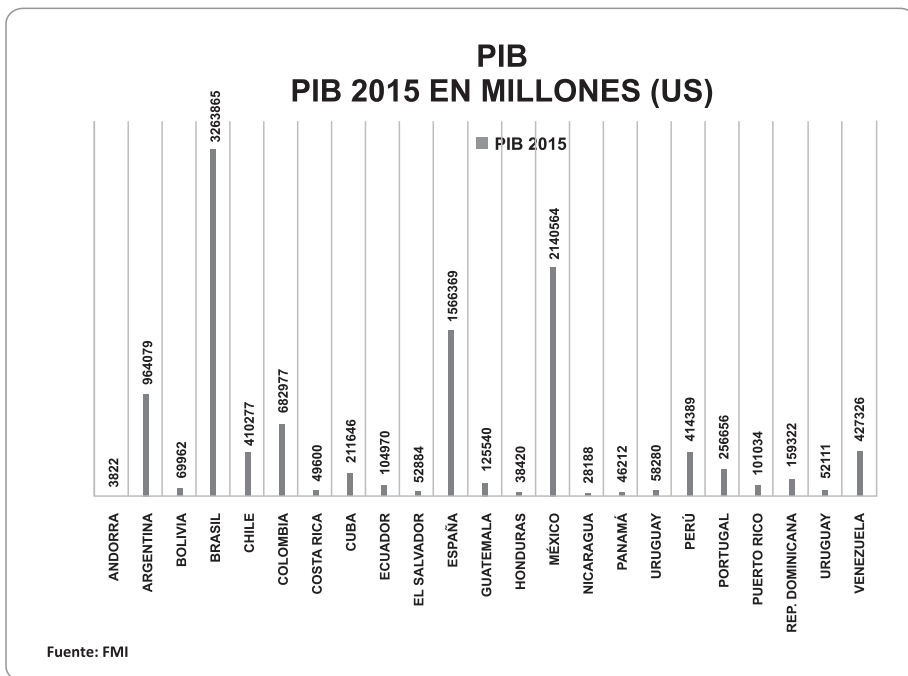
Uno de los mayores retos de la política social y de desarrollo económico en el país es la extensión sostenible de la cobertura de la protección social.

Ella redundará en bienestar individual y social, pero así mismo generará mejores condiciones de productividad y competitividad para la economía, lo mismo que mayor redistribución de la riqueza, inclusión y por ende, equidad. La seguridad social es la mejor ruta hacia la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad.

Su vocación universalista, su enfoque prestacional desde los derechos y su ámbito protector material a lo largo del ciclo de vida, constituyen elementos únicos para lograr esos objetivos del desarrollo sostenible.

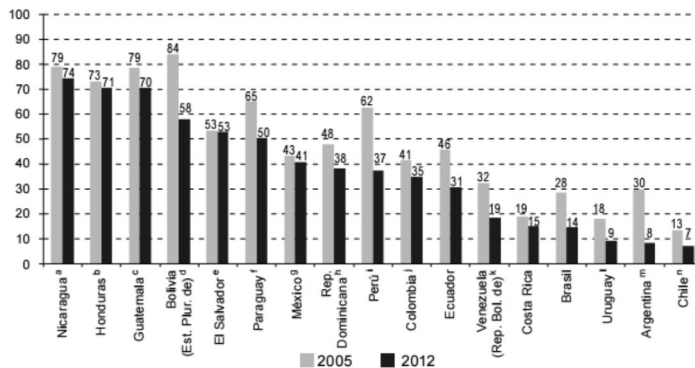
Si bien se reportan signos alentadores en América relacionados con reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad, aún persisten signos contrarios en materia de altas tasas de informalidad y brechas muy inquietantes de inequidad con el sector rural y el trabajo agropecuario, especialmente en lo que se refiere a discriminaciones de género.

³ Por: Juan Carlos Cortés González, Director Regional OISS



POBREZA

América Latina (17 países): incidencia de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012
(En porcentajes de población)

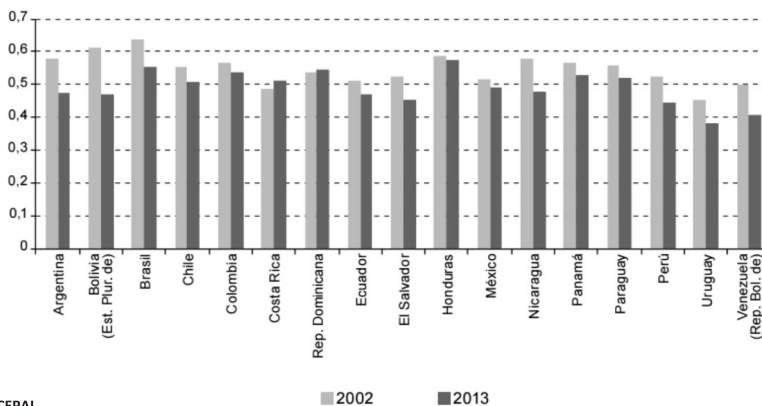


Fuente: CEPAL

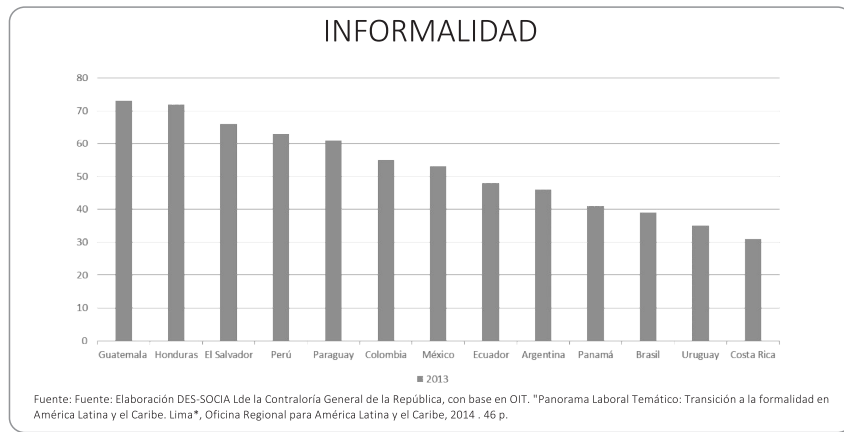
DESIGUALDAD

América Latina (17 países): desigualdad del ingreso, 2002 y 2013
(En porcentajes)

A. Índice de Gini



Fuente: CEPAL



Ello explica fenómenos como el desplazamiento de poblaciones rurales hacia las ciudades y el envejecimiento demográfico más pronunciado en el campo.

Por tales razones los Estados sociales de derecho, tienen el mandato de propender por la ampliación de las coberturas de la seguridad social. La OIT ha impulsado para este propósito, la incorporación de pisos de protección en la institucionalidad de la seguridad social en los Estados. Discusiones conceptuales podrán desplegarse en este campo, desde impulsar su desarrollo como esquema de transición hacia las coberturas plenas de quienes están excluidos del sistema, hasta criticar su incorporación por los riesgos de promover un demérito de la protección que pudiera incidir desfavorablemente en la trampa de la informalidad laboral.

La historia del aseguramiento social contra riesgos o contingencias de impacto familiar y colectivo ha pasado por diversos momentos.

Desde su noción moderna inicial, preocupada por la cobertura a los trabajadores dependientes, para trasladar los riesgos a esquemas de seguro social, conforme los derroteros trazados en Alemania para la década de los ochenta en el siglo XIX, hasta la extensión propugnada por la reforma inglesa de los 50 del siglo XX, con el modelo de seguridad social, que concibe dicho aseguramiento como mecanismo para combatir la pobreza, entre otros males de la humanidad y que propugnó por la cobertura a los ciudadanos y ya no solo a los trabajadores.

Se abren entonces camino los esquemas de seguridad social contributiva (para quienes tienen capacidad de aporte) y no contributiva (para quienes no pueden hacerlo y cuyas coberturas se brindan a partir de esfuerzos fiscales).

Nótese que tanto el origen del modelo alemán como del inglés en materia de aseguramiento social, se dieron en momentos de crisis y convulsiones sociales y políticas. La revolución comunista amenazaba Alemania cuando se estructuró el seguro social allí, en tanto las bombas nazis caían en Londres mientras en 1942, Beveridge redactaba su informe sobre política social.

La seguridad social ha servido y servirá como camino esencial a la paz, pues superados los conflictos, las sociedades requieren alternativas de protección e inclusión, sin las cuales reconstituir las naciones y superar las heridas de la guerra, se hace más difícil.

En 1952 la OIT expide el Convenio 102 de Normas Mínimas, mediante el cual exhorta a los Estados a constituir regímenes básicos de protección en los campos de salud, pensiones, riesgos del trabajo, asignaciones familiares, desempleo y servicios sociales.

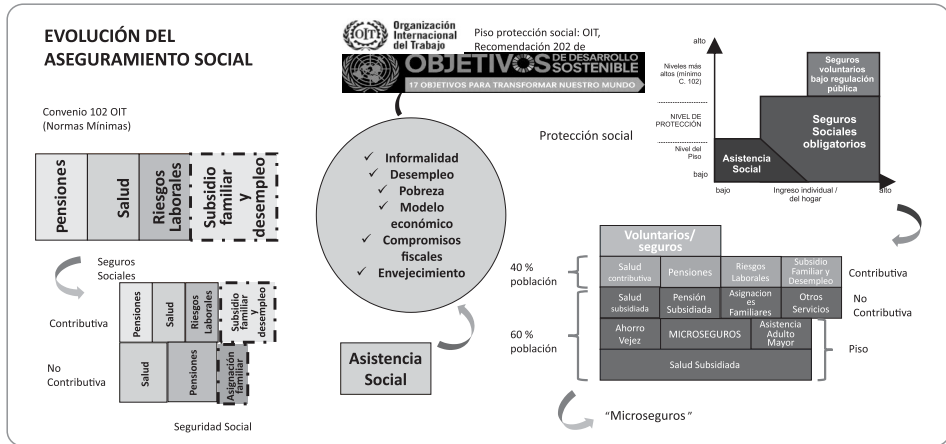
Para finales del siglo XX, realidades económicas, sociales y políticas, en las que se agudiza la pobreza y el desempleo, particularmente los países en América responden con programas amplios de subsidios condicionados y esquemas de promoción y asistencia social como Bolsa Familia, Familias en Acción, Oportunidades, programas de empleo para jefes de hogar, entre otros.

La asistencia social gana amplio terreno, mismo que pudo perder la institucionalidad de la seguridad social.

Ante las cifras de informalidad laboral, la OIT emite la Recomendación 202 de 2012 por la cual se adopta la estrategia de piso de protección para que en los sistemas nacionales de seguridad social se implementen plataformas de cubrimiento prestacional básica que permita ingresos y servicios para asegurar la dignidad, en circunstancias de enfermedad, pérdida de ingresos por desempleo o incapacidad, atención de menores y protección a adultos mayores sin pensión.

Se aprecia pues la evolución institucional de la seguridad social y sus alcances en la actualidad, desde la perspectiva de propender por extender la seguridad y la protección social para todos, como derecho humano, pilar básico del Estado Social de Derecho.

En la siguiente gráfica se dibuja el esquema evolutivo del aseguramiento social:



La institucionalidad del sistema de seguridad social en Colombia y la identificación en él de los componentes de dicho esquema de protección básica, pueden ilustrarse con la siguiente gráfica:



II. Justificación

La ampliación de cobertura en protección social encuentra asidero en los principios y normas de la Constitución Política, así como en la vasta jurisprudencia constitucional respecto del derecho humano a la seguridad social.

La promoción del trabajo digno y decente se constituye además en el telón de fondo de las acciones orientadas a promover mayor inclusión de poblaciones en los esquemas de protección⁴, particularmente en el ámbito rural.

De manera específica, encontramos los siguientes soportes institucionales para promover dicha extensión de cobertura:

- Protección social para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo

El artículo 98 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dispone que: “El Gobierno nacional diseñará un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente al Sistema General de Seguridad Social Integral. En materia de salud, el trabajador podrá afiliarse o permanecer en el régimen subsidiado, siempre y cuando cumpla las condiciones para pertenecer a este. Si desea acceder a prestaciones económicas del régimen contributivo, podrá cotizar de acuerdo con su capacidad de pago, caso en el cual se le reconocerán dichas prestaciones en proporción a su aporte. Para la protección a la vejez, accederá a los beneficios económicos periódicos y para riesgos de incapacidad y muerte a un esquema de microseguros, velando en todos los casos por el equilibrio financiero del sistema”.

- Protección laboral para mujeres rurales trabajadoras⁵

4 Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “ARTÍCULO 74. POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE. El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo”.

5 Se entiende por mujer rural en los términos de la Ley 731 de 2002, toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada.

El artículo 14 de la Ley 731 de 2002 ordena: “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creará mecanismos de afiliación destinados a las mujeres rurales que carezcan de vínculos laborales, para que puedan tener como trabajadoras independientes la correspondiente cobertura del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

- Ampliación progresiva de la cobertura para trabajadores agropecuarios

El apartado 3.3.5. del documento Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, adoptado en el marco de los acuerdos celebrados por el Gobierno Nacional y las FARC para terminar el conflicto armado en Colombia, plantea que la formalización laboral en el campo y la protección social para los trabajadores del sector, dentro de los planes nacionales para la reforma rural integral, constituyen aspectos esenciales para la agenda de trabajo en el posconflicto y en la consolidación de la paz.

Por ello se establece la adopción de un plan progresivo que cobije a los trabajadores del campo en los siguientes términos:

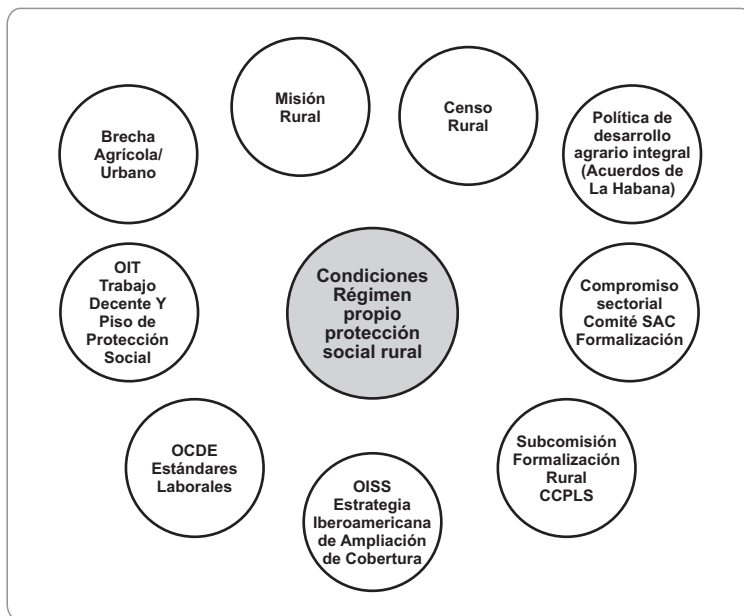
"... A la luz de las normas de la OIT de las que Colombia es parte y con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores del campo, y su protección social (protección a la vejez y riesgos laborales), el Gobierno Nacional creará e implementará el plan progresivo de protección social de garantía de derechos de los trabajadores rurales".

Teniendo en cuenta las fases previstas para el desarrollo de las políticas asociadas al posconflicto, se habrá de lograr el diseño, implementación y seguimiento del plan progresivo para el acceso a los derechos de la protección social de los trabajadores del campo, mediante una estrategia integrada e interinstitucional, que permita medición permanente y acciones de mejora y ajuste, conforme los desarrollos sociales y económicos ocurran.

Deben considerarse así mismo, factores recientes que a la par con las negociaciones para la superación del conflicto armado, contribuyen al mayor conocimiento de la realidad del campo colombiano, así como a una especial

sensibilidad sobre la necesidad de cerrar progresiva y eficazmente la brecha que ha imperado entre institucionalidad y derechos en la ciudad, respecto al sector rural.

Entre estos podemos identificar los siguientes:



III. Objetivo

Se busca establecer en el sector rural una plataforma para los trabajadores agropecuarios que les provea ingresos y servicios (seguro rural universal) para afrontar contingencias relacionadas con la enfermedad, la vejez, los riesgos del trabajo y el desarrollo familiar, para dignificar su labor y contribuir al desarrollo productivo e incluyente en el campo, mediante un esquema de protección social progresivo y escalonado que permita posteriormente, la cobertura de los riesgos sociales y que facilite en el posconflicto, la incorporación universal a la seguridad social para consolidar la paz.

IV. Propósito: saldar la deuda de la seguridad social con el campo

Cerca de cinco (5) millones de trabajadores laboran en el campo a través de diversas modalidades, sin contar con seguridad social en el ámbito de la protección laboral (pensiones, riesgos laborales, subsidio familiar, beneficios por desempleo, ni servicio de empleo).

Cerca del 90% de los trabajadores rurales carecen de seguridad social contributiva, por lo cual el vacío de protección para la adultez mayor o la cobertura por accidentes o enfermedades relacionados con el trabajo es inmenso y representa una deuda social de grandes proporciones, a la vez que una contingencia de alto impacto para la sustentabilidad del desarrollo futuro del país. Los avances en afiliación al sistema de salud son considerables y han determinado una reducción de la pobreza multidimensional en el sector, pero no pueden ser considerados suficientes frente a la desprotección por otras contingencias, de cara al trabajo decente agropecuario.

Conforme el Censo Nacional Agropecuario 2014, el 95,8% de los productores residentes en el área rural dispersa censada se encontraban afiliados al sistema de seguridad social en salud. El 94,3% de los productores residentes en el área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos se encontraban afiliados al sistema de seguridad social en salud.

Se aprecia además que esa afiliación corresponde en un 15,4% al régimen contributivo de salud, mientras que asciende al 83,9% en el subsidiado⁶ y a un 0,7% a regímenes especiales.

Los productores residentes en el área rural dispersa censada de Vaupés y Guainía tenían la mayor proporción de afiliación al sistema de seguridad social en salud.

Por su parte, los productores residentes en el área rural dispersa censada de los departamentos de La Guajira y Atlántico tenían la menor proporción de afiliación al sistema de seguridad social en salud.

⁶ Guainía, Vaupés y Nariño son los departamentos con mayor porcentaje de afiliados al régimen subsidiado.

Como se expresa en el Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo:

“Aún muchos asalariados del campo carecen de los mecanismos de protección social que favorecen a sus congéneres urbanos. Este hecho y, aún más, el predominio de prácticas informales de trabajo, implica que algunos mecanismos de protección social (el sistema pensional) casi no existen en las zonas rurales y otros tienen un desarrollo precario (acceso a los servicios de las Cajas de Compensación) o están caracterizados por serios problemas de calidad (educación y salud). Aunque su contribución al ingreso de los habitantes rurales es todavía pequeña, algo se ha logrado compensar con los nuevos beneficios del sistema de promoción social, en especial con los subsidios condicionados, gracias a la política de ampliar la cobertura y montos en zonas rurales que empezó a ejecutarse en 2012. Sin embargo, los avances en los componentes universales (seguridad social integral, acceso a activos y manejo de riesgos por ejemplo) son todavía muy precarios debido al vínculo de la protección social en Colombia con el empleo formal”.

La siguiente gráfica con actualizaciones de datos del DANE, muestra la composición del mercado laboral en Colombia, con la participación rural y en él, de aquellos trabajadores con ingresos inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual.⁷

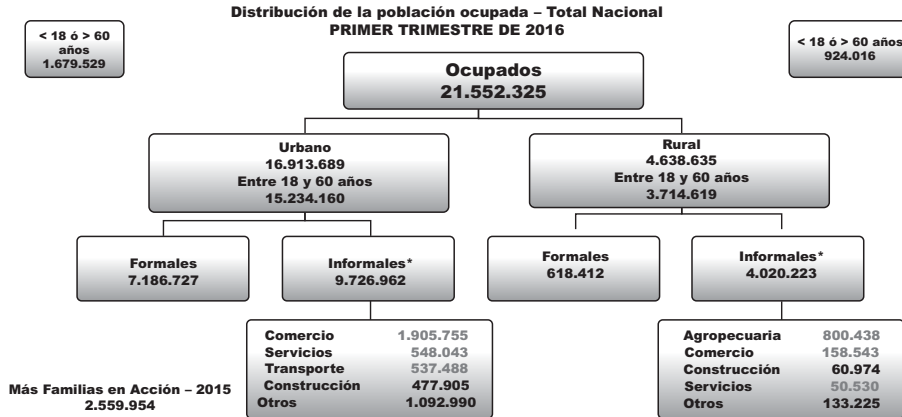
⁷ No se olvide que en el país no se cuenta con un régimen diferencial de salario mínimo para el campo, por lo cual en este se aplica el monto vigente para la generalidad de las zonas urbanas.

Mercado Laboral en Colombia (2016)

Consolidación de la Política de Formalización Laboral

Meta

- Formalización laboral : Reducción de la tasa de informalidad laboral → 60,4% a 50%



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE - GEIH y MinTrabajo - FILCO.

Nota: se aproxima la cantidad de ocupados por rama, teniendo en cuenta la distribución ocurrida en 2013 para los informales con al menos 1 salario mínimo

Precisiones terminológicas

El concepto de ruralidad es amplio y se refiere en los análisis muestrales y conceptuales, a sectores y actividades realizadas no en las ciudades ni en las cabeceras, sino en zonas diferentes y dispersas. Se asocia más genéricamente a la noción de campo, por oposición a lo urbano.

Por su parte las actividades que se desarrollen en esa ruralidad, pueden ser de diversa índole, también en lo que se refiere a las de orden productivo, lo mismo que se traslapan los conceptos cuando se revisa que en el espacio de las ciudades, se despliegan actividades rurales, como las agrícolas o las agroindustriales en espacios ubicados geográficamente dentro de urbes.

No todos los desempeños productivos rurales son agropecuarios, pues pueden corresponder a actividades laborales diferentes, en el campo de los servicios, la

dotación institucional, la industria, resaltándose por ejemplo en el caso del país el crecimiento de la economía del turismo en zonas rurales que antes se dedicaban a la agricultura.

Por ello, todo análisis en materia de protección social para trabajadores ubicados en la ruralidad tendrá que considerar estas diferencias, entendiéndose de base que el enfoque primordial, mas no único de la política pública se dirige hacia trabajadores agropecuarios en el ámbito rural, asentados en el campo o en cabeceras (por cifras del DANE se concluye que apenas cerca de 800.000 residen en sitios rurales, mientras el resto se ubica en las cabeceras), bajo la presunción general que frente a trabajadores rurales que despliegan otras actividades económicas como el comercio, aplicarán las reglas e instituciones generales, debiendo profundizarse en estos caso las acciones de inspección, vigilancia y control para la cabal aplicación de las normas laborales y de seguridad social, lo mismo que abrirse opciones establecidas para trabajadores urbanos, especialmente en el caso de las actividades agroindustriales (como por ejemplo las relacionadas con la afiliación de trabajadores por días, o los esquemas generales para protección social de trabajadores independientes).

De otro lado, no se olvide que prevalecen en el campo diversas relaciones de trabajo agropecuario, la mayoría de las cuales corresponden a esquemas independientes y autogestionados, sin vínculo laboral contractual.

En efecto, es de resaltar la participación de trabajadores familiares (incluidos los menores de edad), de personas que laboran en forma independiente,⁸ de trabajadores estacionarios o por temporadas, así como alta presencia de grupos de trabajadores migrantes que se desplazan por diversas zonas del país, teniendo en cuenta la época de siembras y cosechas. También existen trabajadores con contrato de trabajo, y organizaciones agroindustriales con esquemas equivalentes a los empresariales urbanos. Se trata pues de un abanico de relaciones y formas de trabajo, respecto de las cuales no ha habido una respuesta específica desde la institucionalidad del régimen laboral y de la seguridad social.

⁸ De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario del DANE, existen 2,7 millones de productores en Colombia, de los cuales, 725 mil son residentes en el área rural dispersa censada. A su vez, de este total, 527 mil son jefes de hogar, principalmente hombres.

Además se dan expresiones propias al interior de las comunidades indígenas, en las que se presentan formas colectivas de trabajo, con participación de todos los miembros de las familias, incluidos menores.

Por su parte, la inequidad de género se expresa mayormente en el campo, de manera especial frente al ámbito laboral y de la seguridad social: “Si la situación de la población rural es precaria, en el caso de las mujeres del campo, aunque ha mejorado en las últimas décadas, continúa siendo peor que la de los hombres rurales y las mujeres urbanas. Más aún, su esfuerzo por lograr mayor educación que los hombres no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo remunerado y, por el contrario, tienen una carga excesiva de actividades de cuidado sin remuneración ni reconocimiento, incluso mayor que las mujeres urbanas. En síntesis, las mujeres rurales sufren doble discriminación: por ser mujeres y por ser rurales. Esta discriminación de género es, sin duda, una de las causas de sus altos niveles de migración a las ciudades”⁹

La visión de largo plazo que formule políticas de Estado y promueva un desarrollo integral y sustentable para el campo, exige entre otros objetivos prioritarios “el cierre del déficit y las brechas sociales, y la dotación consecuente de los bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento), con un enfoque de derechos”¹⁰, frente a lo cual la ampliación progresiva de la cobertura en protección social es esencial.

Por ello, teniendo en cuenta la institucionalidad construida recientemente en Colombia, así como los acuerdos para el fin de conflicto y la necesidad de estructurar una sólida plataforma social que apalanque los desarrollos del país en tiempos de paz, con vocación por el fortalecimiento del campo, es imprescindible avanzar en el diseño y puesta en ejecución de un esquema integral de protección para los trabajadores del sector rural, diferenciando por los menos tres tipos de **poblaciones** a ser cubiertas.

De una parte, i) aquella integrada a la formalidad, con contrato de trabajo y acceso a la seguridad social contributiva o que debe integrarse a ella; en segundo término, ii) la población trabajadora independiente e informal, que ha estado por fuera de la

⁹ Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 11.

¹⁰ Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 20.

seguridad social generadora de actividad agropecuaria, y finalmente, iii) los grupos poblacionales con especial protección constitucional o directamente vinculados al conflicto armado, bien como víctimas o como pertenecientes a grupos insurgentes.

Así como “el Estado debe garantizar la seguridad física y la seguridad jurídica de todos, reparar a aquellos que se vieron afectados por el conflicto y apoyar preferencialmente a los pequeños y la población más vulnerable”, es preciso en el ámbito de la provisión de bienes públicos para el campo, reconocer el papel que dentro de estos juega la seguridad social en beneficio de los diferentes actores rurales.¹¹

V. Criterios rectores

A nuestro juicio, los **criterios** que deben prevalecer en el diseño e implementación del plan progresivo de protección social para trabajadores agropecuarios del sector rural son los siguientes:

- Consolidación de una estrategia de protección con vocación universal¹², que asegure el acceso a servicios esenciales y básicos que permitan mejorar la productividad del campo y generar condiciones de bienestar y desarrollo humano.
- Aplicación de esquemas contributivos, de ahorro y aportaciones solidarias, sin que se estructure el esquema de protección en subsidios públicos; lo anterior sin perjuicio del apalancamiento estatal que se requiera.¹³
- Diseño y aplicación de mecanismos que desincentiven la informalidad y promuevan la migración de plataformas de aseguramiento básicas a los

11 Ver Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 3.

12 La idea de soportar los desarrollos para el campo mediante programas universales que combinen criterios de focalización por territorios por ejemplo, pero que tengan vocación general, resulta de necesaria adopción. Tal como se señala en el Marco Conceptual de la Misión Rural “la forma de combinar la universalidad de las políticas con criterios de focalización debe ser también objeto de discusión. Una alternativa es diseñar programas con criterios de focalización por territorios pero con criterios universales (todos los residentes en ciertas zonas consideradas como objetivo de la política). En todo caso, es necesario diferenciar los componentes de protección social universales (como educación, salud y eventualmente pensiones) de los programas de promoción social focalizados. Estos últimos deben ser visualizados siempre como instrumentos complementarios de una política social que debe ser esencialmente universal”.

13 Ello en armonía con la orientación conceptual de la Misión para la Transformación del Campo para la cual es preciso “superar, por lo tanto, la tendencia a superar las dificultades del campo a través de subsidios temporales o asistenciales que no corrigen los problemas estructurales que enfrenta el campo y, por ende, no tienen efectos de larga duración”.

regímenes contributivos, con plena protección en seguridad social, en la medida en que se mejoren las condiciones de productividad sectoriales.

- Portabilidad de derechos y beneficios entre instancias de protección, con tendencia a favorecer el acceso a regímenes contributivos y de pleno aseguramiento.
- Presencia fortalecida de la institucionalidad de la seguridad social en las regiones del país, también en zonas dispersas, mediante el diseño de nuevos esquemas de trabajo y relacionamiento (gestores locales, uso de tecnologías, esquemas móviles, redes intersectoriales, entre otras opciones).
- Reconocimiento de las diferencias regionales y territoriales, sin perjuicio de la orientación nacional de la política pública.
- Promoción de esquemas de colaboración público privada y de apalancamiento entre instituciones públicas y privadas, que procuren eficiencia y servicio de calidad, adaptados a las necesidades territoriales.¹⁴
- Participación comunitaria en las diversas etapas del proceso de consolidación de la seguridad social en el sector rural.

Se recoge la recomendación formulada por la Misión para la Transformación del Campo en cuanto a la estrategia de derechos sociales para el campo, conforme la cual “debe estar orientada a mejorar la nutrición y seguridad alimentaria; la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud; el acceso a vivienda, agua y saneamiento; la mayor cobertura de los mecanismos de protección social (especialmente pensiones); y la plena aplicación de las normas laborales al campo (atendiendo, sin embargo, a las características particulares de un mercado laboral

14 Por ejemplo el Censo Nacional Agropecuario 2014 reveló que sin alcantarillado y bajo logro educativo son las privaciones que presentaron los mayores porcentajes de los hogares en el área rural dispersa censada con 94,0% y 82,2% respectivamente. Las menores privaciones se presentaron en los indicadores de Barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia y material inadecuado de paredes exteriores con 4,8% cada una, y sin afiliación a salud con 9,8%. El 72,6% de la población menor de 5 años permanecía con sus padres en la casa, el 17,1% asistía a hogar comunitario, guardería, jardín o centro de desarrollo infantil, el 5,6% permanecía con sus padres en el trabajo o al cuidado de otra persona y el 1,0% permanecía en casa solo. El 3,7% manifestaron que permanecían en otra condición o con personas diferentes a los enunciados. En materia de asistencia escolar, a nivel nacional el 79,7% de la población entre 5 y 16 años asistía a la educación formal en la zona rural dispersa de acuerdo al CNA 2014, esto es 7,0 puntos porcentuales más con respecto al Censo 2005 donde la asistencia era 72,7%. Los mayores condicionantes de la pobreza de los hogares residentes en el área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos, se reflejaron en los indicadores de alcantarillado y bajo logro educativo. Los menores se encontraron en atención integral a la primera infancia y afiliación a salud.

que es esencialmente estacional y requiere en algunos casos labores que se deben realizar todos los días del año. Las dimensiones de género en todos estos campos deben ser objeto de atención especial, incluyendo las modalidades de economía del cuidado apropiadas para las zonas rurales. Estas políticas deben ser diseñadas con un principio de universalidad y adaptarse a las necesidades específicas de las minorías étnicas (indígenas, afrodescendientes y raizales), al grado de ruralidad y a las nuevas realidades demográficas del campo (envejecimiento de la población, éxodo de las personas en edades más productivas dejando sus hijos al cuidado de los abuelos)” (subrayado fuera del texto).¹⁵

VI. Estrategias y programas generales propuestos

Dentro de las **estrategias** por considerar para la ampliación progresiva de la seguridad social en el sector rural, se señalan las siguientes:

- a. Promoción de la cobertura de seguridad social para población formal rural**
- Plan de institucionalización de la seguridad social y la protección laboral en áreas rurales y zonas remotas, a través de esquemas de servicio y atención presenciales, virtuales, mixtos y diferenciales. Se trata de garantizar el acceso a los servicios de las administradoras de pensiones, las entidades promotoras de salud, las administradoras de riesgos laborales, las cajas de compensación familiar y el servicio público de empleo en el campo, mediante un programa que se adopte por cada uno de los sectores, con vocación territorial y de manejo diferencial, a partir de las necesidades y condiciones de las áreas y poblaciones cubiertas.

Entre los programas por ejecutar en este frente se podrían tener los siguientes:

- Red Nacional para la Formalización Laboral Rural¹⁶, con participación del servicio público de empleo, las administradoras de la seguridad

¹⁵ Marco Conceptual para la Transformación del Campo, página 22.

¹⁶ Con base en lo dispuesto por el Decreto 567 de 2014 y con los desarrollos institucionales y normativos que se requieran, en aspectos como divulgación y capacitación en temas de seguridad social, cultura en ese campo, servicio de orientación a los aportantes y cotizantes para el pago de cotizaciones, intermediación laboral, entre otros.

social, los operadores de información y organizaciones sociales diversas, bajo la rectoría y coordinación del Ministerio del Trabajo.

- Desarrollo del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo para el campo, a cargo de los empleadores y responsables de los riesgos del trabajo, de los trabajadores, de las administradoras de riesgos laborales ARL y bajo la rectoría del Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Fondo de Riesgos Laborales.
- Programa de inspección y vigilancia para el aseguramiento de los trabajadores rurales que laboren en actividades de alto riesgo¹⁷, implementado por el Ministerio del Trabajo.
- Programa Servicio de Empleo para el Campo, que implica la estructuración de una plataforma de operación, con protocolos de atención y servicios especializados conforme las condiciones del mercado laboral rural, de la cual se benefician trabajadores formales e informales en busca de oportunidades laborales y de emprendimiento. Estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, con el acompañamiento de las entidades y organizaciones que conforman la red del empleo en el país, especialmente de las cajas de compensación familiar.
- En el ámbito de la cualificación de competencias de los trabajadores agropecuarios, se habrán de fortalecer los programas a cargo del SENA, pero así mismo desarrollar la institucionalidad de las unidades vocacionales de aprendizaje UVAES, creadas por la Ley 1636 de 2013, y que permiten a los empleadores, asociaciones, agremiaciones o gremios de la producción asumir la formación de los trabajadores en sus puestos de labor, lo que resulta de alto efecto y oportunidad en lo que se refiere al trabajo rural, también para trabajadores informales que se vinculen a la estrategia de protección social.

¹⁷ A partir de lo dispuesto por el numeral 5, literal a) del artículo 13 del Decreto Ley 1295 de 1994, en la forma en que fue modificado por el artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, en lo que respecta a la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes que laboren en actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo, teniendo en cuenta que el pago del aporte al sistema riesgos laborales estará a cargo del contratante de la labor o dueño de unidad productiva agropecuaria UPA.

- Programa Confianza en el Campo: ahorro y crédito para trabajadores rurales. Se pondría en funcionamiento una plataforma de ahorro y crédito a través de instituciones del sector financiero y de las cajas de compensación familiar, contando con el apalancamiento de instituciones de segundo piso y líneas especiales de apoyo definidas por el Gobierno Nacional, con Bancoldex y otras entidades. Se facilitaría y promovería la constitución de secciones especializadas de ahorro y crédito por parte de las cajas de compensación familiar y/o asociaciones de estas¹⁸, para efectos de fortalecer el crédito como servicio social en el ámbito de la protección social y beneficiar a trabajadores rurales y unidades productivas agropecuarias.

- Implementación del modelo de atención en salud a que se refiere la Ley Estatutaria, con vocación diferencial respecto del manejo en zonas rurales, dispersas y pocas pobladas¹⁹, bajo la orientación de la política social en salud y sus diferentes componentes. Se atenderían especialmente los requerimientos en materia de atención primaria en salud y estrategias interinstitucionales para el control de los determinantes sociales de la salud en zonas y poblaciones rurales, todo ello con base en los desarrollos y estrategias que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir del desarrollo de la política pública en salud que viene ejecutando. La adopción de normas y protocolos en el campo de la telesalud y la teleasistencia se aprecia oportuna.

- Aplicación y promoción de esquemas que coadyuven a la formalización laboral. Entre ellos, el régimen de contratación y vinculación a seguridad social por días (Decreto 2616 de 2013), lo mismo que los demás que con ese mismo propósito puedan implementarse y que resultarían aplicables tanto a poblaciones urbanas, como a trabajadores del sector rural. Se requiere para ello combinar el uso del mecanismo de pago de cotizaciones proporcional por semanas a la seguridad social, con la permanencia de la persona bajo el aseguramiento del régimen subsidiado de salud.

18 Al efecto se pondrán en operación las instituciones contempladas en la Ley 920 de 2004 y se expedirán instrucciones a las cajas de compensación familiar en cuanto al fortalecimiento de las líneas de crédito internas, frente a la constitución del Programa Confianza en el Campo.

19 A efecto de desarrollar lo establecido por el artículo 30 de la Ley 1438 de 2011 en cuanto a que "el Gobierno Nacional definirá los territorios de población dispersa y los mecanismos que permitan mejorar el acceso a los servicios de salud de dichas comunidades y fortalecerá el aseguramiento".

A efectos de contribuir a la formalización de los trabajadores rurales, se desarrollaría el régimen para trabajadores temporales o jornaleros, contemplado en el inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1438 de 2011²⁰, por el cual, quien no devengue el salario mínimo pueda seguir afiliado a través del régimen subsidiado, incorporándose a los beneficios del régimen de cotización por días / semanas establecido por el Decreto 2616 de 2013. Ello en armonía con la política y normatividad en materia de movilidad entre regímenes²¹.

- Desarrollo del Programa Nacional Diálogo por el Trabajo Decente en el Campo, bajo la rectoría del Ministerio del Trabajo y cuyos objetivos se concretarían en fomentar la cultura del respeto y la promoción de los derechos laborales y de seguridad social para los trabajadores rurales, así como el desarrollo incluyente de las unidades productivas agropecuarias y la promoción del encuentro entre organizaciones sociales del sector rural que aporten al desarrollo del plan progresivo de protección social. Con este frente de trabajo se daría desarrollo a lo establecido por el artículo 75 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018²².

b. Cubrimiento progresivo en protección social para trabajadores independientes e informales en el sector rural

- Aseguramiento universal del régimen subsidiado de salud para trabajadores independientes e informales del sector rural. En continuidad de la política estatal sobre universalización del aseguramiento en salud, se dará prioridad a la protección de trabajadores rurales y, en especial, a trabajadoras de ese sector. En la actualidad y por superar el 95% de la población con aseguramiento en salud, prácticamente el país ya cuenta con un régimen de acceso universal al sistema, según la perspectiva técnica.

20 "Cuando un trabajador temporal o jornalero, cuya asignación mensual no alcance a un salario mínimo legal mensual vigente, no desee ser desvinculado del régimen subsidiado en razón de su relación laboral, el patrono deberá aportar al régimen subsidiado el equivalente al valor que en proporción al pago que por el trabajador debería aportar al régimen contributivo. En este caso no se tendrá derecho a prestaciones económicas".

21 Decreto 2353 de 2015.

22 "ARTÍCULO 75. FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA CONCERTACIÓN. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo impulsará programas con enfoque territorial que fortalezcan el Diálogo Social y la concertación laboral, la prevalencia de los derechos fundamentales del trabajo y la sostenibilidad de las empresas".

El desarrollo transversal de este componente (incluida la cobertura contributiva) exige el diseño e implementación de un plan especial de fortalecimiento del sector salud rural que implique cuando menos:

- Inversión en infraestructura de salud para el sector rural.
 - Desarrollo de programas bajo el esquema de alianzas público / privadas para el campo.
 - Asociatividad y colaboración de instituciones del sector salud con el campo, bajo esquemas que apalanquen el servicio a partir de la experiencia de operadores en zonas urbanas.
 - Promoción y calificación de formas comunitarias y de comunidades étnicas para la prestación de servicios de salud.
 - Promoción de servicios especializados en salud, entre ellos, telesalud y teleasistencia, transporte para la salud, unidades móviles de servicio y relacionadas, que consulten las condiciones del sector rural²³.
 - Promoción de redes integradas de salud con vocación rural.
 - Diseño e implementación de un componente especializado del plan de salud pública y de intervención en los determinantes sociales de mayor impacto para el sector rural.
- Universalización de la cobertura del Programa Colombia Mayor para adultos mayores en condiciones de pobreza en el campo²⁴. En este frente y teniendo en cuenta el enfoque de derechos por promover, se considera que la administración de los subsidios debe mantenerse en el sector de la

23 Ver experiencia del Seguro Social Rural que se proyectó implementar por el Instituto de los Seguros Sociales ISS.

24 El envejecimiento de la población en el sector rural es uno de los fenómenos por considerar. En efecto, conforme el Censo Nacional Agropecuario 2014, por cada 100 personas menores de 15 años hay cerca de 61 personas mayores de 60 años en el área censada y sin tener en cuenta territorios de grupos étnicos. En el territorio de grupos étnicos, por cada 100 menores de 15 años hay cerca de 25 personas mayores de 60 años. No obstante también se reveló que la mayor proporción de los residentes en el área rural dispersa censada sin territorios de grupos étnicos se encontró en las edades de 5 a 19 años, mientras que la menor proporción se encontró en edades de 70 años y más. La Misión Rural al efecto señaló: "Avanzar hacia la universalidad de las pensiones en zona rural, con un componente altamente subsidiado para los adultos mayores sin capacidad de pago y que nunca han cotizado, es necesario para garantizar una protección en la vejez. Esto representa un reto dado el envejecimiento de la población, la baja cobertura en pensiones y la presión que implica sobre la sostenibilidad financiera".

seguridad social y la protección laboral, y no desplazarse hacia el sector de promoción social como lo propusiera la Misión para la Transformación del Campo, articulando sí acciones de uno y otro orden, con prelación hacia la protección social por la vía del seguro, frente al mero reconocimiento de subsidios.

La asignación de recursos de presupuesto general de la Nación, que procede legalmente para el apalancamiento de aquellos destinados al Programa por parte del fondo de solidaridad pensional, habrá de destinarse primeramente al reconocimiento de prestaciones para mujeres adultas mayores del sector rural, manteniendo los criterios de priorización vigentes (enfaticando en la implementación de políticas por la equidad de género).

- Diseño e implementación de un esquema de protección universal para trabajadores agropecuarios del sector rural (artículo 95, Ley 1753 de 2015), con aplicación de los siguientes componentes y programas:
 - Ahorro para la vejez, a través del Programa BEPS rural, a cargo de COLPENSIONES.
 - Programa de Microseguros para el Campo, que inicialmente cubrirá los riesgos por muerte e incapacidad, a cargo de POSITIVA, financiados con recursos del fondo de riesgos laborales²⁵.
 - Programa de Servicios Sociales para los Trabajadores Rurales, que comprendería coberturas en materia de subsidio familiar temporal y de servicios de empleo y emprendimiento, ofrecidas por las cajas de compensación familiar, bajo un esquema complementario y diferencial²⁶. Como adelante se expondrá este componente podría fortalecerse a través del reconocimiento de cuota monetaria de

25 Desarrollo de lo establecido por el inciso 2, artículo 79, de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo: "La prima de seguros que cubran los riesgos de la incapacidad y muerte del ahorrador vinculado a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) serán financiados con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. El Consejo Nacional de Riesgos Laborales destinará anualmente las partidas para para el efecto. La Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos deberá definir el monto mínimo del Beneficio Económico Periódico teniendo en cuenta los gastos de administración".

26 Este comprenderá progresivamente servicios que se requieran para el desarrollo humano y social en el sector rural, en temas como nutrición (artículo 24, Decreto 784 de 1989), seguridad y salud en el trabajo (Decreto 614 de 1984 y normas de la Ley 1562 de 2012), recreación, deporte, crédito social y aseguramiento complementario al de los microseguros de muerte e incapacidad, que pueda ofrecerse con el apoyo del sector asegurador.

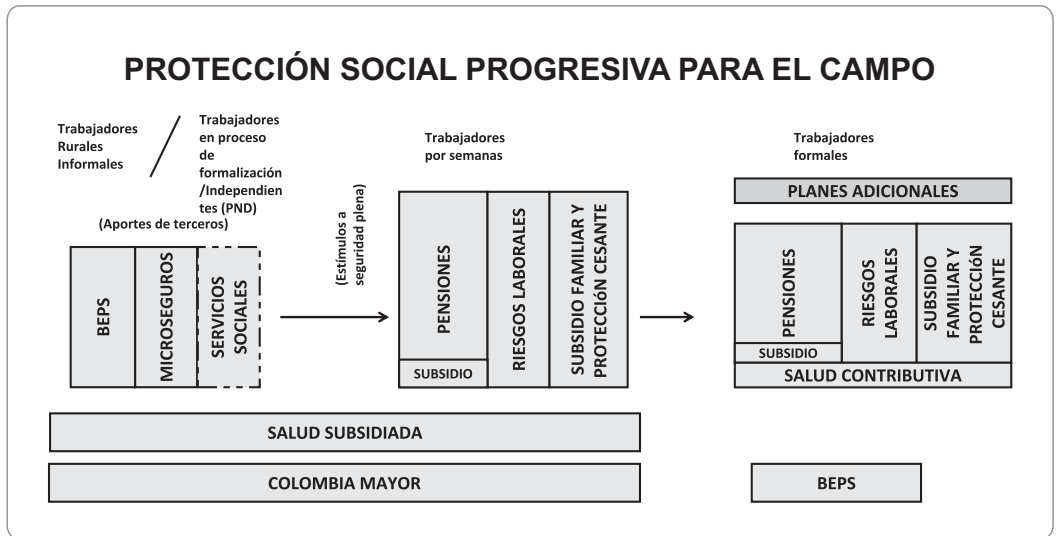
subsidio por hijos a cargo, asumiendo el sistema de compensación familiar, la administración del componente correspondiente dentro del Programa Familias en Acción.

- Programa Confianza en el Campo: ahorro y crédito para trabajadores rurales, por medio del cual las instituciones financieras y las cajas de compensación familiar y sus secciones especializadas de ahorro y crédito, extenderían sus servicios de crédito a población informal que se encuentre ahorrando en BEPS. Para ello las instituciones celebrarán convenios con COLPENSIONES y se revisará el marco normativo de tal forma que se estimule la interacción entre el ahorro para la vejez con estímulos referidos al reconocimiento de tasas diferenciales, el acceso a seguros y a líneas de crédito con vocación agropecuaria, entre otros. Lo anterior además, por cuanto el ahorro en BEPs puede servir para apalancar créditos que se otorguen a los ahorradores, en esquemas de créditos de menor cuantía, pero alto impacto en la gestión cotidiana y en la productividad de las unidades agropecuarias (por ejemplo dando prioridad a créditos para la compra de semillas, insumos o elementos para la producción agropecuaria).
- Campaña permanente para la prevención de los riesgos laborales en el campo (Campo Trabaja Seguro), a cargo de las administradoras de riesgos laborales ARL, con base en lo dispuesto por el parágrafo del artículo 10 de la Ley 1562 de 2012²⁷ y con el acompañamiento y participación del Fondo de Riesgos Laborales con base en la función a su cargo, relacionada con “ejecutar programas masivos de prevención en el ámbito ciudadano y escolar para promover condiciones saludables y cultura de prevención, conforme los lineamientos de la Ley 1502 de 2011”²⁸.
- Programa Servicio de Empleo para el Campo, operado por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, al cual tendrían acceso también trabajadores informales y buscadores de oportunidades de empleo y emprendimiento en el sector rural.

²⁷ Dentro de las campañas susceptibles de reproducción en medios físicos o electrónicos y actividades generales de promoción y prevención de riesgos laborales que realizan periódicamente las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales se involucrarán a trabajadores del sector informal de la economía, bajo la vigilancia y control del Ministerio de Trabajo.

²⁸ Literal a) del artículo 22 de la Ley 776 de 2002, modificado por el artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.

En la siguiente gráfica se ilustra la base conceptual de cobertura de la protección social rural, teniendo en cuenta los esquemas de aseguramiento contributivo o el diseñado para trabajadores por días (que por supuesto, tienen aplicación para trabajadores en el sector rural si ocurren las circunstancias que se requieren para ello).



Los trabajadores agropecuarios, independientes e informales del sector rural cuyos ingresos sean inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente se integrarán a la protección social mediante el acceso al Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, a través del ahorro flexible para la vejez y contando con la posibilidad que el mismo sea complementado con recursos de diversas fuentes, entre ellas, aportes al ahorro que realicen los dueños de unidades productivas agropecuarias, los gremios de la producción, las empresas comercializadoras, las empresas transformadoras, otras organizaciones sociales, mediante convenios que se celebren con COLPENSIONES.

Así mismo, estarán cubiertos contra los riesgos de incapacidad y muerte, por medio de pólizas de microseguros que emita POSITIVA - y las administradoras de riesgos laborales y aseguradoras, caso que sean habilitadas para el efecto, conforme lo acordado con COLPENSIONES. Así mismo se facilitará el reconocimiento de coberturas adicionales en el campo de los seguros, en caso de contarse con fuentes adicionales de recursos, tales como las señaladas en el párrafo anterior, que puedan beneficiar a estas poblaciones con amparos sobre bienes de producción o enseres, o en relación con seguros de cosecha u otros que atienden necesidades prioritarias de los trabajadores rurales.

El acceso a los servicios administrados por las cajas de compensación familiar se daría fundamentalmente a través de las siguientes vías:

- i) Aplicación de recursos de saldos del FOSFEC para estimular en la fase de respuesta rápida (ERR), mediante inversión en zonas rurales y de posconflicto que defina el Gobierno Nacional, el desarrollo económico y social a través de programas en los frentes de promoción de empleo y emprendimiento, ejecución de obras en los territorios, generación de ingresos para los beneficiarios, impulso y financiamiento de las actividades agropecuarias, promoción de la asociatividad y desarrollo de proyectos productivos, entre otros, conforme lo previsto por el parágrafo 2, artículo 9 de la Ley 1780 de 2016.
 - ii) En el marco del mecanismo de protección al cesante la aplicación de recursos del FOSFEC para buscadores de empleo del sector rural, que permitan la afiliación temporal de aquellos al sistema de subsidio familiar, conforme la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
 - iii) El desarrollo conforme lo establezca la reglamentación del artículo 9 de la Ley 1780 de 2016, de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial agropecuario, con énfasis en trabajadoras rurales y en las zonas de posconflicto.
- Acceso a la seguridad social por medio de asociaciones, cooperativas o agremiaciones, de carácter colectivo y sectorial conforme las actividades

productivas, que permita tanto el disfrute de las prestaciones de protección básica, como la progresiva transición hacia un esquema de aseguramiento contributivo²⁹. Dichos colectivos respecto de los trabajadores independientes, actuarían para efectos de la seguridad social como empleadores y apalancarían el pago de las correspondientes cotizaciones, además mediante la utilización de figuras de i) responsabilidad social corporativa, ii) la asignación voluntaria de recursos y iii) la inversión para proyectos de aseguramiento en calidad de los productos y comercio justo (teniendo en cuenta las obligaciones de empresas comercializadoras que deben acreditar el origen y las condiciones justas para la producción de bienes y servicios, conforme mandatos o acuerdos comerciales internacionales)³⁰.

Para los efectos de participación de colectivos del sector agropecuario (asociaciones, cooperativas, organizaciones de productores) se podría estructurar el **Programa Seguridad Social Campo Solidario**, para promover la afiliación de colectivos rurales en dos (2) modalidades:

- Ahorro en el Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, régimen contributivo de salud y afiliación al sistema de riesgos laborales³¹, con opción de afiliación voluntaria a cajas de compensación familiar.
- Afiliación al sistema general de pensiones, régimen contributivo de salud, sistema de riesgos laborales y, opcional, a cajas de compensación familiar.

29 El parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012 permite que conforme la reglamentación del Gobierno Nacional, la afiliación voluntaria al sistema de riesgos laborales se haga por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de la Salud y Protección Social. En esta categoría caben por ejemplo los gremios o asociaciones de producción, o podrían incluirse entes colectivos de productores independientes del sector rural.

30 En este frente de la asociatividad productiva aún es preciso trabajar muy intensamente, pues datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 dan muestra de una alta composición individualizada de la gestión y el trabajo en el campo. En efecto, casi la totalidad de los productores residentes en el área rural dispersa censada fueron personas naturales, y el 65,3% se concentró en productores con unidades productivas agropecuarias UPA de menos de 5 hectáreas. Es mayor el nivel de asociatividad frente a áreas con poblaciones étnicas; en efecto, el 33,4% de los productores residentes en territorios de grupos étnicos pertenecía en 2013 a algún tipo de asociación; entre estos, el 21,4% estaba asociado a organizaciones comunitarias. Y en el 16,0% de las Unidades de Producción Agropecuaria en territorio de grupos étnicos se hizo trabajo colectivo para las actividades productivas. Estas prácticas incluyen mingas, mamuncia, convite, yanama, mano voltiada, get together, entre otras.

31 Con base en las previsiones del artículo 95 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y de conformidad con lo dispuesto por el literal b) del artículo 13 del Decreto Ley 1295 de 1994, en la forma en que fue modificado por el artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, a cuyo tenor: "Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población".

Es recomendable en todo caso se adopte la reglamentación que permita la realización de aportes al sistema de seguridad social y parafiscales, en forma anticipada o estacional, teniendo en cuenta los períodos de cosecha o producción conforme las dinámicas del sector rural³².

El Programa podría convocar a las entidades y organizaciones encargadas de la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras a las que alude la Ley 101 de 1993, a efecto de celebrar convenios y promover el uso voluntario, proporcionado y razonable de los recursos originados en aquellas, para la financiación de las coberturas en protección y seguridad social en beneficio de los trabajadores del sector rural³³.

Se estima necesario establecer mecanismos periódicos de evaluación sobre los efectos del Programa, así como de validación sobre las condiciones de los individuos y los colectivos beneficiarios del mismo, en especial para considerar las condiciones de productividad de los sectores y el nivel de ingresos de los participantes, a efectos de promover el tránsito hacia la seguridad social contributiva.

- Enfoque de género en la aplicación de las estrategias para el cubrimiento progresivo en seguridad social para trabajadoras agropecuarias independientes e informales en el sector rural³⁴. Ello implica que los programas que se adopten, orienten sus prioridades hacia la universalización inicial de las coberturas para la protección de las mujeres trabajadores del campo (bien por el Programa Colombia Mayor, en las líneas de la protección social básica y universal, así como en los esquemas de acceso gremial y sectorial)³⁵.

32 Lo anterior para desarrollar el parágrafo 4 del artículo 7, de la Ley 1562 de 2012, que dispone: "Los Ministerios del Trabajo y Salud reglamentarán la posibilidad de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y demás parafiscales de alguno o algunos sectores de manera anticipada".

33 En particular, conforme el uso previsto por el numeral 6, artículo 31, Ley 101 de 1993, que se refiere a programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo, respecto de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo (artículo 29 ib).

34 Téngase en cuenta que el artículo 14 de la Ley 731 de 2002 autoriza al Gobierno Nacional para adoptar mecanismos de afiliación al sistema de riesgos laborales, para trabajadoras independientes del sector rural.

Del total de la población residente en el área rural dispersa censada en el 3er CNA, el 51,7% eran hombres y el 48,3% mujeres.

35 De acuerdo con las características sociodemográficas manejadas por el Censo Nacional Agropecuario 2014, de los productores en cuanto al sexo, de un total de 725 mil productores residentes en área rural dispersa, el 63,6% son hombres, mientras que el 36,4% son mujeres. Cerca de la cuarta parte del total de los productores residentes del área rural dispersa censada que son jefes de hogar corresponde a mujeres. De otro lado, cerca de la tercera parte de los productores residentes, jefes de hogar mujeres, en el área rural dispersa censada se encontraron en los departamentos de Cauca, Nariño y La Guajira. Cerca de una tercera parte de las personas jefes de hogar que se auto-reconocieron como indígenas, negro afrodescendientes o palenqueros y raizales eran mujeres.

En general, el desarrollo de las diferentes estrategias y programas del plan progresivo de protección social rural deberá tener el sello de Trabajadora Rural Segura.

c. Protección social para grupos poblacionales con especial protección³⁶

- Víctimas de la violencia, a través de i) rutas especiales de atención, ii) el reconocimiento de tiempos de cotización previsional financiados con recursos destinados para la atención de víctimas de la violencia que apalancarían la historia laboral de los afectados (al estilo de la financiación por medio de cálculos actuariales sobre tiempos dejados de cotizar), durante los tiempos en que el conflicto armado les impidió laboral, iii) la instauración de un esquema especializado dentro del mecanismo de protección al cesante y el servicio público de empleo, bajo la rectoría de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y con apoyo en la operación de las cajas de compensación familiar.
- Personas en condición de discapacidad por razón del conflicto armado, quienes podrían ser cubiertas mediante una plataforma público / privada del servicio público de empleo, con alcance nacional y operatividad regional, apalancada por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y por las cajas de compensación familiar del país, a través de la cual lograr su reconversión laboral y el acercamiento con la demanda de empleo, lo mismo que un esquema de acompañamiento a empleadores que requieran esa mano de obra.
- Seguridad social para reinsertados y desmovilizados de los grupos guerrilleros, para quienes conforme su proceso de inserción a la vida productiva nacional se integrarán a la seguridad social en forma progresiva, iniciando con coberturas básicas de protección universal hasta alcanzar niveles de protección contributiva plena. La provisión de estas prestaciones se apalancaría en recursos de subsidio a la cotización y no a las prestaciones e implicaría un esquema paulatino de incorporación

³⁶ Para tener en cuenta conforme a las cifras del Censo Nacional Agropecuario 2014, del total de territorios de grupos étnicos censados (39,9 millones de hectáreas), el 84,2% correspondía a territorios de pueblos indígenas, el 15,7% a comunidades negras y el 0,01% eran territorio ancestral raizal. El 99,0% de las unidades de producción en el área rural dispersa censada en territorio de grupos étnicos se declararon como agropecuarias, y ocupan el 99,8% del total del área rural dispersa censada en esos territorios.

y acceso a los beneficios. Se habría de establecer un esquema especial y diferenciado de protección al cesante, con duración razonablemente mayor en cobertura y alcances a los de la población en general, con vocación temporal.

En el mismo sentido convendría evaluar alternativas para que mediante la aplicación de fondos internacionales, se apalancen coberturas previsionales para reinsertados, teniendo el cuidado de no estructurar regímenes especiales proscritos constitucionalmente, pero sí de evaluar opciones que permitan bajo la institucionalidad general, operar esquemas de actualización actuarial en circunstancias claramente establecidas y en todo caso, manteniendo criterios de comparabilidad y equidad respecto a la población víctima del conflicto armado.

VII. Alternativas de financiación

Para **financiar** el cubrimiento progresivo en protección social se aplicarían recursos relacionados con: i) aportes de los beneficiarios, ii) recursos fiscales del Presupuesto General de la Nación, iii) destinación parcial y temporal de contribuciones parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar, iv) aportes de los dueños de las unidades productivas agropecuarias, v) recursos de los fondos de solidaridad pensional, del FOSYGA y del fondo de riesgos laborales, vi) recursos de cooperación internacional, vii) aportes y donaciones del sector privado, viii) recursos de empresas comercializadoras de productos agropecuarios, ix) aportes originados en remesas del exterior, y x) de asociaciones gremiales y comunitarias.

En todo caso es imprescindible considerar que el establecimiento del esquema de protección social (seguro social rural universal) no demandará recursos distintos a los que ya están previstos por la Hacienda Pública, teniendo en cuenta por ejemplo que desde el Plan Nacional de Desarrollo se proyectó contar con cerca de 1.3 millones de trabajadores vinculados al programa de beneficios económicos periódicos; de la misma manera, se cuenta ya con las definiciones económicas en lo que respecta a la utilización de recursos del Fondo de Riesgos Laborales para el apalancamiento de los microseguros, con que se complementará la protección a la vejez por medio de los BEPs.

La financiación del esquema de protección se basa en esfuerzo privado que se traslada a administración pública y apalancamiento con recursos presupuestales para el reconocimiento de beneficios de salida (subsidio sobre sumas ahorradas). En efecto, será responsabilidad de los trabajadores informales, como de las unidades productivas agropecuarias o de las asociaciones y gremios de la producción, así como de empresas relacionadas, aportar los recursos que permitan el acceso al esquema de ahorro y microseguros, lo mismo que la prestación de servicios sociales a cargo de las cajas de compensación familiar.

Estas últimas destinarán algunas partidas ya arbitradas por ley, en lo que se refiere a las prestaciones del mecanismo de protección al cesante, así como percibirán aportes voluntarios en la proporción que se defina i) por norma, o ii) por condiciones de mercado, para el acceso a servicios sociales de los trabajadores rurales que se vinculen al esquema de protección.

En el caso de hacerse posible la administración de cuota monetaria de subsidio familiar por hijo bajo el Programa Familias en Acción, los recursos que administrarían las cajas de compensación familiar estarían ya presupuestados con base en las proyecciones del sector de promoción social.

En conclusión, si bien existen impactos de orden fiscal, estos estarían ya previstos - a lo menos para el presente plan nacional de desarrollo, basándose la estructuración del esquema de protección en aportes del sector privado.

VIII. Propuesta integrada de seguro rural universal: para la protección social de los trabajadores agropecuarios del sector rural

Como conclusión de lo expuesto anteriormente, se aprecia recomendable articular y presentar a la sociedad un programa integrado y con identidad propia y ambiciosa, que busque la universalización progresiva de la protección social para los trabajadores agropecuarios del sector rural.

Esto es, no desarrollar el cubrimiento a través de iniciativas aisladas o dispersas, como tampoco mediante programas particulares o de promoción social, sino mediante un concepto integral desde la protección social, bajo los criterios

rectores de derecho humano, solidaridad, progresividad, universalidad y no regresividad.

Por ello se sugiere hacer referencia en conjunto a un programa de protección social denominado seguro rural universal y progresivo, bajo la rectoría del Gobierno Nacional y la ejecución de actores públicos y privados.

Los trabajadores agropecuarios del sector rural se vincularían al programa a través de organizaciones, asociaciones, cooperativas o gremios de la producción o de productores; también podrían quedar enrolados a partir de las bases de datos actualmente existentes en el Programa Familias en Acción.

Ese enrolamiento requeriría de un esquema de asistencia y orientación, lo mismo que de una plataforma nacional que posibilite el reporte de novedades y pagos a distancia y con facilidades conforme las condiciones de la población por cubrir.

Para tal propósito podría ser conveniente recurrir a la experiencia de los operadores de información, a cuyo cargo está la gestión de la planilla integrada de autoliquidación de aportes a la seguridad social PILA, sumada a la plataforma de los operadores de recaudo de bajo valor, con lo cual permitir que los trabajadores rurales realicen sus transacciones de ahorro desde cabeceras municipales, veredas y sitios remotos, accediendo a tecnologías mediante puntos de atención dispersos y asentados en la cotidianidad, como tiendas y zonas de dotación común. Deberá asegurarse un modelo de operación de bajo costo, amplio acceso y fácil uso.

Las prestaciones del seguro rural universal (esquema de protección dentro del sistema de seguridad social en Colombia para el campo) permitirían al trabajador rural acceder a:

- Servicios asistenciales plenos dentro del régimen subsidiado de salud.
- Ahorro flexible para la vejez BEP (cuyo monto serviría además de garantía para crédito social)
- Microseguros de muerte e incapacidad (pudiendo pensarse en otros

complementarios, así como en el esquema de estímulo al ahorro mediante premios, rifas o sorteos especializados)

- Servicios sociales desde el sistema de compensación familiar. Frente a estos, resulta recomendable establecer prioridades de la política pública a efecto que las cajas de compensación familiar concentren sus esfuerzos en la prestación de algunos de ellos, reduciendo la lista de beneficios que se perciben en el sector contributivo y formal, para efectos de focalización y facilidades en el logro de mayor impacto.
- Apréciase además necesario instrumentar un esquema básico de seguridad y salud en el trabajo, que promueva comportamientos adecuados de promoción y prevención en la salud laboral, articulados con los esquemas de la estrategia de atención primaria en salud y de manejo de los determinantes sociales de esta.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS ofrece su experiencia como impulsora de la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, a efecto de diseñar, implementar y hacer seguimiento, a la plataforma básica de servicios de seguridad y salud en el trabajo para la población rural, de tal manera que se apalanque la cobertura de los microseguros y de la promoción y la prevención en salud, para asegurar condiciones básicas en el desempeño laboral de los trabajadores agropecuarios.

Las fuentes de financiación del seguro rural universal y progresivo podrían referirse en las siguientes principales categorías:

a. Esfuerzo privado

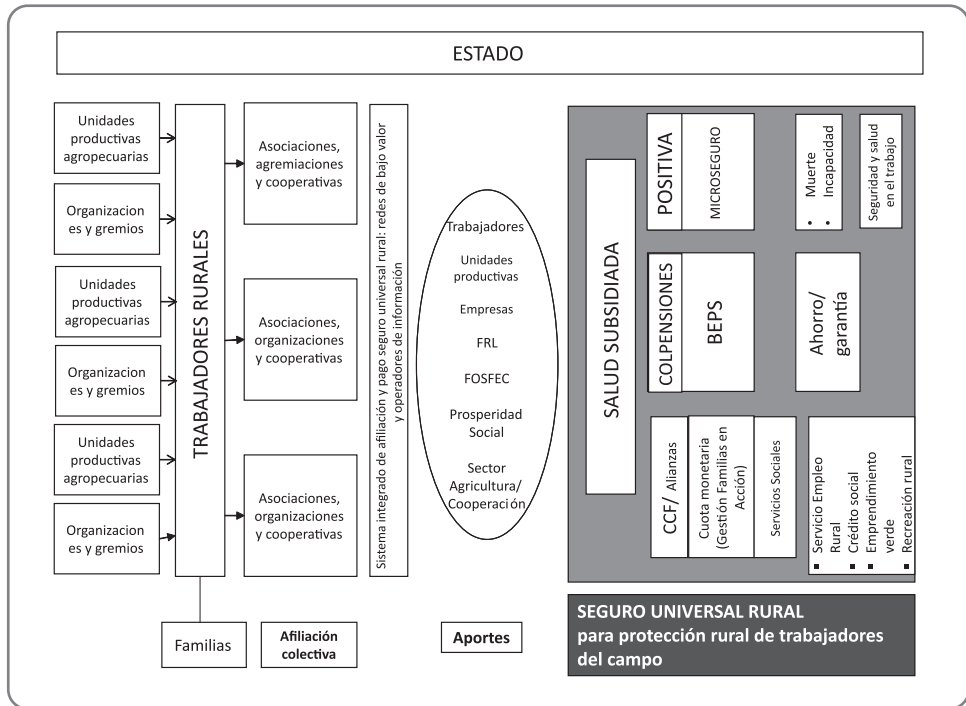
- Ahorro de los trabajadores y familias
- Aportes voluntarios de los dueños/administradores de unidades productivas agropecuarias

- Aportes voluntarios de asociaciones, cooperativas, agremiaciones y gremios de la producción agropecuaria
- Aportes de empresas comercializadoras y relacionadas con la producción agropecuaria

b. Esfuerzo público

- Recursos del fondo solidario de fomento al empleo y protección al cesante FOSFEC
- Recursos del fondo de riesgos laborales del Ministerio del Trabajo
- Recursos del fondo de solidaridad pensional, subcuenta de subsistencia
- Recursos del sector del trabajo, sistema de protección a la vejez
- Recursos del sector de prosperidad social
- Recursos del sistema de salud
- Recursos del sector agropecuario
- Recursos del sector de protección a víctimas del conflicto armado
- Recursos de cooperación internacional y de proyectos para el posconflicto

En la siguiente gráfica se ilustra el alcance de los principales componentes orgánicos y prestacionales del seguro rural universal para la protección social de los trabajadores agropecuarios del sector rural:

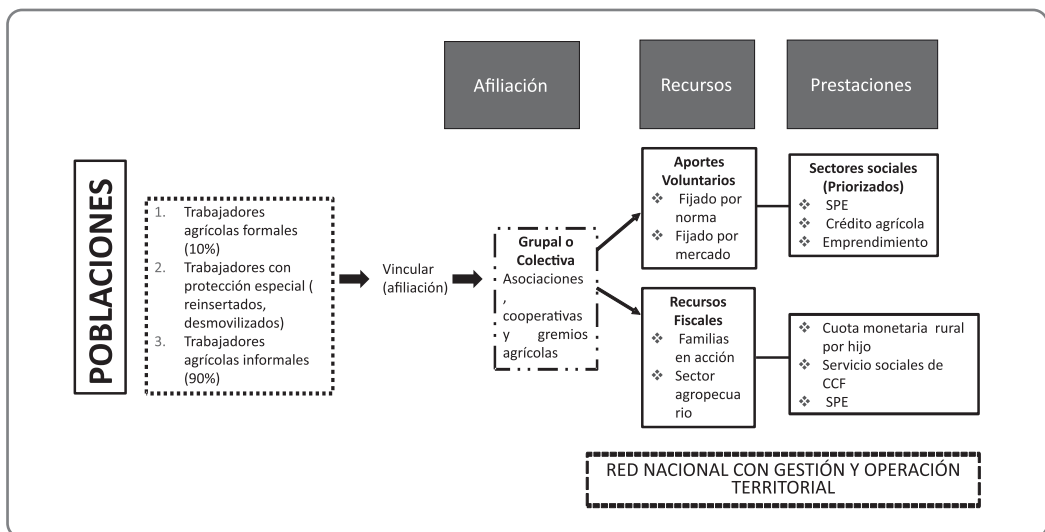


Frente al sistema de compensación familiar, conclúyase que podría apalancarse el seguro rural universal en dos tipos de coberturas prestacionales de aquel.

De un lado, el reconocimiento de cuota monetaria por hijo de los trabajadores rurales, si se asume la administración parcial del Programa Familias en Acción frente a aquellos. Supondría además un avance de protección, en la medida en que al pago de suma monetaria se le adicionaría el reconocimiento de los servicios sociales que correspondan, a lo menos en los frentes de las prestaciones del mecanismo de protección al cesante y el servicio público de empleo, el crédito social, la capacitación, el emprendimiento y la recreación.

Si dicho esquema de cuota monetaria de subsidio familiar no se consolidara inicialmente, se habrían de proveer prestaciones de servicios sociales como los descritos anteriormente.

En el siguiente cuadro se muestran las opciones referidas para la atención de prestaciones por parte del sistema de subsidio y compensación familiar para el sector rural.



IX. Institucionalidad

Es recomendable plantear ajustes y fortalecer la **institucionalidad** y la gobernanza requerida para el diseño, seguimiento y control de los esquemas de protección social para trabajadores agropecuarios del sector rural.

En ese sentido, la institucionalidad requerida para la protección social de los trabajadores del sector rural podría comprender, adicionalmente a las estructuras y entidades ya constituidas:

- Desde el sector público

Conformación de un consejo de protección social para los trabajadores rurales, integrado por los Ministerios del Trabajo, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, por el Departamento Nacional de Planeación y por la Consejería Presidencial para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos.

Se establecerían las adecuaciones administrativas que se requieran para el fortalecimiento institucional y la puesta en funcionamiento de áreas especializadas para el sector rural en COLPENSIONES, POSITIVA, la NUEVA EPS, el SENA, el administrador del Programa Colombia Mayor y la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.

En las entidades territoriales se integrarán ad hoc consejos de seguimiento a la protección social para los trabajadores rurales, que seguirían las orientaciones de la instancia de coordinación nacional.

Podría evaluarse la implementación de una institucionalidad especializada de seguro para la protección social de los trabajadores rurales (consúltase el caso de Ecuador y el antecedente propio en el ISS para finales del siglo pasado, relacionado con la propuesta de implementar un seguro social campesino).

- Desde el sector de la seguridad social

Se promovería la conformación de alianzas o consorcios o esquemas colaborativos para la atención de zonas y poblaciones del sector rural, entre entidades de cada sistema de la seguridad social (ejemplo EPS e IPS), así como también se podrían buscar sinergias entre entidades de diferentes sistemas (ejemplo, administradoras de riesgos laborales en conjunción con cajas de compensación familiar).

Sería deseable la administración regional de prestaciones a través de organizaciones, asociaciones o uniones que se establezcan con ese propósito, por ejemplo para la atención en salud de zonas dispersas, que

aprovechen la experiencia integrada de diferentes actores de la seguridad social.

En el ámbito del subsidio familiar y de los servicios sociales, se promovería un esquema de operación territorial, apalancado en una estructura administrativa y de orientación nacional, a través de figuras como la alianza o el consorcio de todas las cajas de compensación familiar, que a partir de su gestión departamental, permitieran frente a los nuevos requerimientos para la paz: i) la prestación de servicios sociales, prestaciones de protección al cesante y subsidio familiar para poblaciones informales de un lado (cajas de compensación familiar como operadoras de la protección social para trabajadores del sector rural), y de otro, ii) el acompañamiento al Gobierno Nacional y a los territoriales en la ejecución de programas sociales que se contraten o presten conjuntamente con aquellas (cajas de compensación familiar como gestores de política social por convenio o contratación pública).

Se trata de promover el establecimiento de una plataforma idónea para la prestación especializada de subsidio familiar, servicios sociales y servicio de empleo para trabajadores del campo en el país (que podría denominarse como Programa Consorcio Caja Verde, que agrupara con iguales derechos y obligaciones a todas las cajas de compensación familiar del país) y de una herramienta de apoyo a la gestión de los programas del posconflicto (Programa Cajas por la Paz), aplicando en lo general, la metodología de CAVIS UT ya existente en el país para la operación concertada de la estrategia de reconocimiento de subsidios familiares de vivienda para población informal.

Entre los roles de esa institucionalidad estarían los siguientes: i) prestar el subsidio familiar y los servicios sociales para trabajadores informales del sector rural, ii) operar la red especializada de servicio público de empleo para el campo, iii) orientar esfuerzos a la aplicación por las cajas de compensación familiar de la cuota diferencial de subsidio familiar para trabajadores rurales, iv) diseñar e implementar un esquema de servicios para trabajadores rurales, que puedan ejecutar las CCF en particular, según se vayan afiliando nuevas poblaciones del campo, v) contratar con

el Estado la operación de algunos proyectos nacionales, en las que sirva la experiencia del sistema de compensación familiar, vi) promover la cultura de la paz en el ambiente de las empresas del país y en el campo, vii) fomentar la divulgación informada del proceso, de los acuerdos y de la política de paz y posconflicto (boletines, redes sociales, comunicados, medios escritos), viii) incluir en los servicios sociales para trabajadores proyectos y actividades relacionadas con la paz (cursos de formación, visitas, actividades de bienestar), ix) canalizar recursos de cooperación internacional.

- Desde los organismos internacionales

El diseño, ejecución y seguimiento de las estrategias y programas en cuanto al plan progresivo de protección social para trabajadores rurales estaría acompañado por los organismos internacionales cooperantes del Gobierno Nacional, en particular de la Organización Internacional del Trabajo OIT, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS.

