

ESQUEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EL SECTOR RURAL COLOMBIANO



No. 1

.....

*Extensión de la protección social para
trabajadores rurales, con énfasis en la
cobertura de riesgos del trabajo y
seguridad y salud en el trabajo*



Con apoyo de



Gina Magnolia Riaño Barón

Secretaria General

Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

Gustavo Riveros Aponte

Director

Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina

Jorge Bernal Conde

Director Adjunto

Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina

Conrado Adolfo Gómez Vélez

Director de Estudios

Centro de Investigación y Formación de la OISS – CIFOISS

Director del Proyecto

Eduardo Bejarano Hernández

Tolimense. Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con Maestría en Economía Política (University of Essex – Inglaterra) y Políticas Públicas y Administración – MPA (Columbia University – NY). Se ha desempeñado como asesor del Ministerio del Interior, asesor del Ministerio de Defensa Nacional, Secretario de Gobierno del Tolima, Director de Derechos Fundamentales del Ministerio del Trabajo, consultor de la OISS, la OIM, el Ministerio de Justicia de Colombia, Exclusive Analysis (UK) y Partners of the Americas. Ha sido docente e investigador de la Universidad Externado de Colombia.

Consultor 1

Enrique Borda Villegas

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia con posgrados en Derecho Laboral, Seguridad Social y Contratación Estatal; nació en Bogotá D.C.; Ha sido Viceministro de Relaciones Laborales del Ministerio del Trabajo, Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, consultor de la OIT y de la OISS; Docente Universitario y Asesor en asuntos de Derecho Laboral y Gestión Pública.

Consultor 2

Elsa Marcela Hernández Cifuentes

Bogotana, abogada de la Universidad Externado de Colombia y Socióloga de la Universidad Nacional. Se desempeñó como Directora de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, asesora y consultora de proyectos sobre el sector informal en la OIT y en la Alcaldía Mayor de Bogotá, asesora de la Personería Delegada de Derechos Humanos de la Personería de Bogotá. Ha sido colaboradora y consultora de la Agencia de Cooperación Internacional Alemana GIZ por más de 12 años.

Bogotá, noviembre 2018

ISBN Volumen: 978-958-56903-5-6

ISBN Obra Completa: 978-958-56903-4-9

© *Autores Institucionales:*

Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

**Agencia Española de Cooperación Internacional para el
Desarrollo - AECID**

Editor

Gustavo Riveros Aponte

Director de proyecto

Eduardo Bejarano Hernández

Corrección de estilo

Serifa Comunicaciones

Diagramación y diseño de portada

Laura Cortés Ardila

**Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por
cualquier medio, sin la autorización expresa del titular de
los derechos.**

Contenido

PRODUCTO 1

1. Presentación	8
2. Contexto: Protección social en América Latina	10
3. Propuestas y elementos por considerar de acuerdo con el contexto	17
4. Revisión de prácticas y experiencias en protección social del sector rural	19
4.1 Regulación del trabajo rural: Argentina y México	19
4.2 Sistemas de protección social especiales: Ecuador y Brasil	24
4.3 Conclusiones	27
5. Colombia: Hacia una propuesta de protección social para los trabajadores rurales	29
5.1 Contexto y estado de avance	29
5.2 Propuestas actuales	31
5.3 Conclusiones	34

PRODUCTO 2 Y 6

1. Contexto de la propuesta	37
2. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	43
3. El derecho irrenunciable a la seguridad social y el concepto de protección social	45
4. El Acto Legislativo 01 y el Seguro Laboral Rural (SLR)	49
5. Referente Normativo de los BEPS	51
5.1 Referentes nacionales	51
5.2 Referentes supranacionales	62
6. Los microseguros como mecanismo incluyente y de protección social	67
7. Propuesta de establecimiento, garantía de acceso, definición de amparos y beneficiarios del Seguro Laboral Rural (SLR)	71
8. Financiación del Seguro Laboral Rural (SLR)	73
9. Seguimiento a promotores locales de protección social, respecto al Seguro Laboral Rural (SLR)	74
10. Proyecto de decreto	77

PRODUCTO 1



Documento base sobre prácticas y experiencias en protección social del sector rural en iberoamérica, con énfasis en cobertura de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo

1. Presentación

El proyecto **Esquemas de Seguridad Social para el Posconflicto – OISS**, en el marco de su objetivo de presentar propuestas para la extensión de la protección social para trabajadores rurales con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales, ha considerado relevante realizar un estudio comparativo de «... prácticas y experiencias en protección social del sector rural en Iberoamérica, con énfasis en cobertura de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo».

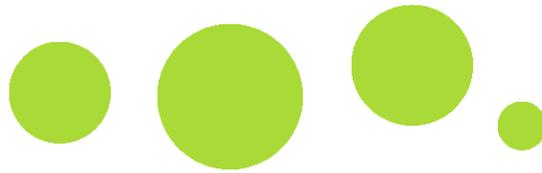
Dado este propósito, es preciso acotar el alcance de este documento frente al objetivo del proyecto. Se trata, pues, de hacer una breve descripción de experiencias internacionales que sirvan de marco de referencia para la formulación de propuestas —que son la fortaleza del proyecto— así como la discusión de estas en mesas de diálogo y eventos académicos en donde participarán los actores con injerencia e interés en el tema.

Luego de una revisión documental sobre el tema, se encontró que en los países de Iberoamérica raramente existen políticas o esquemas institucionales de protección social dirigidos a los trabajadores rurales. La regla general es que existe un único sistema de protección social que se aplica a toda la población, independientemente de si se trata de trabajadores o pobladores rurales o urbanos. Esta primera conclusión sirvió de punto de partida para la estructuración de este documento¹.

Una explicación de las causas de esta situación se ha encontrado en el análisis de la Cepal con respecto al desarrollo y al estado actual de las políticas de seguridad social en América Latina. Las explicaciones halladas aportan un muy relevante contexto a este documento y al desarrollo del componente, por lo cual se ha dedicado el primer capítulo del documento a este tema.

¹ España sigue la regla general y, por ello, aunque inicialmente se consideró que fuera uno de los países a estudiar en este documento, es un caso que no aportaría al objetivo de realizar una comparación de prácticas y experiencias.

¿Qué es la protección social?

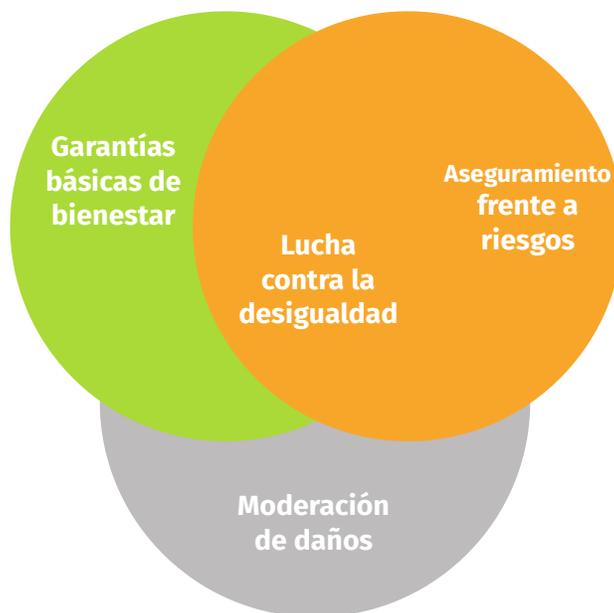


Integración de medidas y regulaciones para garantizar niveles básicos de vida

1980 1990 2000 2010 2020

Políticas neoliberales

Política estatal de protección



En el segundo capítulo se tratan cuatro experiencias que aportan al propósito de este estudio: las de Argentina, México, Ecuador y Brasil. Además, se describen sus principales elementos.

Finalmente, en el tercer capítulo se presenta la situación actual en Colombia a partir de los recientes estudios de la Misión Rural y de los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. En este capítulo también se enuncian brevemente las propuestas en curso, que serán objeto de análisis en el documento de propuestas, siguiente producto entregable de este componente del proyecto.

2. Contexto: Protección social en América Latina

El documento de la Cepal «Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización» describe el desarrollo de la protección social en América Latina. En este documento se puede observar cómo hemos pasado de una visión centrada en las políticas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990 a un Estado más activo en políticas sociales a inicios de este siglo. El texto define así el concepto de protección social: «... el contenido de este libro se centra en las dimensiones de las políticas sociales que pueden ser caracterizadas como de protección social, noción que ha surgido en años recientes como un eje en que se pretende integrar una variedad de medidas orientadas a garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas».

Luego, en el libro se describe lo que abarca el mencionado concepto:

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o ciclo de vida y modera-

² CECCHINI, Simone *et al.* «Derechos y ciclo de vida: Reordenando los instrumentos de protección social». En: *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Cepal, 2015. Pág. 27-28.

ción o reparación de daños sociales derivados de la materialización de los problemas o riesgos sociales. De acuerdo con el concepto que se emplea en este libro, por lo tanto, la protección social está dirigida a responder no solo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad y vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad³.

De manera que el concepto de protección social va más allá de lo que comprendemos como **seguridad social**, en especial en el contexto del sistema de **seguridad social integral definido** en las normas colombianas. Para el propósito de este documento, esta mirada más integral y universalista nos resulta muy útil, pues nos permite comprender que la oferta pública social para la población rural sobrepasa los límites de lo que comprendemos como seguridad social en el sistema colombiano, e incorpora los programas de otros sectores de la administración no vinculados con el sistema de seguridad social. Así mismo, las experiencias que se describirán a continuación también van más allá de lo que denominamos seguridad social en el contexto colombiano.

Este punto de partida se explica al comprender, desde una perspectiva histórica, la relación entre el modelo de desarrollo, el tipo de Estado y sus respectivas políticas sociales, como lo exponen los autores del documento al relacionar distintos años y modelos:

Tabla 1. Modelo de desarrollo con relación a las políticas sociales

MODELO DE DESARROLLO	PERIODO	TIPO DE ESTADO	POLÍTICAS SOCIALES
Liberal-exportador	Aprox. 1870-1880 a 1930	Inicios del Estado social	Sanidad y educación
Sustitución de importaciones	1930 a 1970-1980	Estado de bienestar	Ciudadanía laboral y regulada
Nuevo periodo liberal-exportador	1980-2000	Estado neoliberal	Mercado, descentralización y focalización
Nuevo modelo estatal-exportador	2000 en adelante		Prestaciones no contributivas y expansión de la cobertura y el rango de los riesgos sociales

Fuente: elaboración propia a partir del artículo «Modelos de desarrollo, matriz del estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas»⁴.

³ *Ibid.*, pág. 28.

⁴ FILGUEIRA, Fernando. «Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoameri-

De manera más detallada se caracterizan así en materia de políticas sociales de protección social los mencionados periodos:

Figura 1. Protección social, un concepto en evolución



Fuente: Cecchini, Simone, Martínez, Rodrigo. «Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe». VII Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe [en línea]. Disponible en Internet: <https://es.slideshare.net/FAONoticias/cecchini-cepal>

Para el propósito de este documento, interesa especialmente la transición entre el estado de finales del siglo XX y las transformaciones y cambios que los autores documentan que se dieron a principios del siglo XXI.

Es importante comprender, entonces, de dónde venimos: el Estado de bienestar que responde al modelo de sustitución de importaciones:

La arquitectura del bienestar de buena parte de los estados sociales europeos, y también de muchos países latinoamericanos, era reflejo de la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a sociedades industriales y urbanizadas, con sus correlatos demográficos y familiares. Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un

canas». En: *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Cepal, 2015. Pág. 49-84.

complemento y correctivo —a veces muy potente, a veces residual—, de esa estructura básica de bienestar⁵.

Estos supuestos del modelo de sustitución de importaciones no se cumplieron:

Ahora bien, América Latina nunca fue una región industrializada, con modelos familiares nucleares «tradicionales» y con mercados laborales formales, como sí lo fueron los países europeos en que se inspiraron los arquitectos de las políticas sociales latinoamericanas en el pasado. En efecto, en sus grandes centros urbanos y en la arquitectura de protección social que acompañó la vida urbana, se asumía que la región se aproximaría a dicha realidad social. No solo esto no sucedió, sino que además en gran parte de la región se iniciaron —antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica— procesos propios de la sociedad postindustrial y la segunda transición demográfica. El crecimiento de la monoparentalidad y las uniones libres, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral y el incremento de la divorcialidad son realidades innegables en la mayor parte de la región. Así mismo, la creciente precariedad del empleo, el aumento de la flexibilidad contractual, la desindustrialización y la expansión de las economías de servicios —acompañadas de una transformación tecnológica que torna obsoletos los saberes a una velocidad desconocida en la región— son también procesos que claramente se han implantado en las últimas dos décadas⁶.

Es en este contexto que llegamos a finales la década de 1970, cuando el modelo sería revaluado, modificado y reorientado. Se transforma en un modelo de desarrollo liberal (neoliberalismo):

El giro de la liberalización económica que da inicio en los años setenta en América Latina, que también se conoce como el Consenso de Washington, propone transformar el modelo de desarrollo mediante cinco cambios centrales en materia económica: i) apertura y desregulación comercial; ii) desregulación financiera; iii) desregulación del mercado laboral; iv) privatización de las empresas públicas; y v) nueva regulación macroeconómica y bases fiscales [...]. La apuesta es a dar un giro de 180 grados en el modelo económico antecedente, con un retiro marcado del Estado empresario y del Estado regulador⁷.

Y seguidamente se explican las correspondientes políticas sociales:

El contenido de tal reforma debería, a los ojos de quienes criticaban el modelo antiguo,

⁵ CECCHINI *et al.* Op. cit., pág. 37-38.

⁶ *Ibid.*, pág. 38.

⁷ *Ibid.*, pág. 67-68.

contribuir a evitar los problemas e ineficacias de las políticas sociales tradicionales de la etapa anterior. Para hacerlo, se desarrollaron ciertas características básicas de lo que debería ser el nuevo sistema de política social en los documentos de los reformadores sociales orientados al mercado: i) sistemas de aseguramiento o capitalización individual en lugar de los sistemas contributivos o de reparto y solidaridad vertical en seguridad social y salud; ii) políticas sociales focalizadas en los sectores de extrema pobreza, iii) administración y toma de decisiones descentralizadas, el lugar de los modelos centralizados de servicios sociales; iv) incorporación de proveedores privados, tanto con fines de lucro como sin fines de lucro, y generación de lógicas de cuasi mercado entre estos proveedores, y v) la transición de las políticas sociales basadas en la oferta a las políticas basadas en la demanda. Dichos cambios se producen, por otra parte, en un contexto de grandes restricciones, crisis fiscales y deuda pública, lo que implicó un primer momento de limitaciones de la inversión social⁸.

De estas políticas los autores concluyen que no se dieron los resultados esperados dada «la persistencia de altos niveles de desigualdad y pobreza entre 1980 y finales del siglo XX», y que la mejora en la situación fiscal de los estados, el regreso a regímenes democráticos, entre otros, ha tenido como consecuencia el cambio hacia un nuevo papel del Estado y de sus políticas sociales:

El modelo aperturista y liberal, y parte de sus reformas, no se suprimirían en su totalidad, pero el Estado vuelve a la escena como actor y socio necesario del desarrollo social y económico. Si bien persiste la orientación aperturista del modelo anterior, el papel del Estado empieza a redefinirse —se plantea un nuevo Estado fiscal (expansionista y redistributivo), un renovado Estado regulador y propietario (transformaciones laborales, acción desarrollista, y gobernanza y propiedad de los recursos naturales) y un nuevo Estado social⁹.

Y finalmente, describen de qué se tratan las políticas sociales de este siglo:

América Latina está realizando desde hace más de una década un sostenido esfuerzo por incrementar la cobertura de la protección social. Esto se manifiesta al menos en cinco esferas de la política social: i) jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores; ii) transferencias monetarias a familias con hijos; iii) acceso a servicios y aseguramiento de salud; iv) cambios en la oferta y rangos de edad cubiertos por educación, y v) protección al trabajador (seguro de enfermedad y seguro de desempleo,

⁸ *Ibíd.*, pág. 68.

⁹ *Ibíd.*, pág. 73.

sumado a las políticas de derechos laborales como indemnización, horas extra y licencias). En muchas de las esferas mencionadas se están redefiniendo las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, la focalización y la universalidad y el sujeto aportante y el receptor del beneficio. Por otra parte, en muchas de esas esferas también se está transformando el rango de riesgos comprendidos en la cobertura, la calidad de las prestaciones y las normas y principios que las determinan¹⁰.

Figura 2. Políticas actuales a la luz de los enfoques conceptuales

Enfoques de protección social en América Latina, alrededor de 2009		
Enfoque	Características principales	Países
1. Protección como asistencia y acceso a la promoción	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC)	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. Caribe: Jamaica y Trinidad y Tobago
2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y la garantía ciudadana	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC) Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes.	Bolivia (Estado plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá
3. Protección social como garantía ciudadana	Transferencia y prestaciones como parte de protección social no contributiva. Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva. Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay

Fuente: Cecchini, Simone, Martínez, Rodrigo. «Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe». VII Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe [en línea]. Disponible en Internet: <https://es.slideshare.net/FAONoticias/cecchini-cepal>

¹⁰ Ibid., pág. 74.



3. Propuestas y elementos por considerar de acuerdo con el contexto

Si partimos de la pregunta ¿tienen los países de Iberoamérica políticas y sistemas de protección social específicamente dirigidos a los trabajadores del sector rural?, la respuesta es no. Sin embargo, el contexto anterior nos permite comprender y dar un valor relativo a esa respuesta como se expone a continuación.

Primero, dado que venimos de un modelo de sustitución de importaciones, que asumió como principio que la población rural sería cada vez menor, la consecuencia lógica es que, desde entonces, las políticas de seguridad social estén dirigidas a trabajadores urbanos, y que contemplen relaciones formales de trabajo y estructuras familiares nucleares. Estas políticas, en consecuencia, excluyen a los trabajadores rurales.

No obstante el anterior marco general, sí existen políticas sociales de protección social que actualmente llegan o incluyen a los trabajadores rurales. Estas políticas corresponden a aquellas diseñadas durante las últimas décadas del siglo XX, bajo criterios de focalización y territorialización (descentralizadas). Aunque también es preciso resaltar que no responden específicamente a un criterio de población: trabajadores rurales. En realidad, las políticas incluyen a estos trabajadores por entrar en el rango de la población pobre o vulnerable.

De acuerdo con lo anterior, se observa que las prácticas y experiencias actuales de los estados latinoamericanos en protección social para poblaciones rurales reflejan esta heterogeneidad de políticas. También podemos ver que las propuestas frente a la pregunta sobre cómo ampliar la cobertura en seguridad social para las poblaciones rurales reflejan este tránsito hacia un nuevo modelo. Encontramos tres vertientes en estas propuestas:

- Ampliación de la protección social y el aseguramiento mediante la mejora de la calidad del mercado laboral y la formalización laboral.

- Sistemas basados en transferencias directas y subsidios focalizados.
- Políticas de universalización, de manera específica, pisos de protección social.

Las primeras dos propuestas ya fueron explicadas en el capítulo anterior; con respecto a la última propuesta se encuentra la siguiente información:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en conjunto con otros organismos de las Naciones Unidas, lidera la propuesta del « piso de protección social ». El piso de protección social incluye garantías de seguridad básica de los ingresos — mediante diferentes formas de transferencias tales como pensiones para las personas de edad o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo y prestaciones de apoyo a los ingresos para las personas desempleadas y los trabajadores pobres— y de acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda , el agua, el saneamiento y otros (OIT, 2011 y 2013).

Las propuestas vinculadas al denominado « universalismo básico » constituyen otra forma de aproximarse a la idea de protección social fundamental. En esta perspectiva, los pisos de protección deben estar basados en un conjunto de prestaciones y transferencias monetarias de carácter universal con las que se procura sostener niveles de acceso y consumo adecuados en alimentación, educación, salud y cuidados (Filgueira y otros, 2006). Para ello, dichas prestaciones deben ser otorgadas sobre **la base de principios ciudadanos y financiadas con recursos provenientes de rentas generales**, alejándose en forma explícita de principios focalizados o contributivos (Huber y Stephens, 2012)¹¹.

En este contexto se revisarán las experiencias de algunos países de Iberoamérica.

¹¹ *Ibid.*, pág. 31.

4. Revisión de prácticas y experiencias en protección social del sector rural

Teniendo en cuenta el contexto presentado en el primer numeral, el presente capítulo describe las prácticas y experiencias de cuatro países latinoamericanos: Argentina, México, Ecuador y Brasil. Aunque inicialmente se consideró presentar elementos del caso de España, al revisar el contexto se encontró que no resulta una experiencia equiparable a la colombiana, específicamente porque la formalidad del mercado laboral rural en España es la regla a partir de la cual se estructura el sistema de protección social. En Latinoamérica la informalidad en el sector rural es la excepción, y es en Colombia de alrededor del 80%, situación que hace que las prácticas y experiencias que pueden ser relevantes se encuentren en países latinoamericanos.

4.1 Regulación del trabajo rural: Argentina y México

En este apartado se exploran algunas experiencias internacionales en materia de establecimiento de un régimen laboral especial para los trabajadores agropecuarios que sustentan la propuesta.

Con el propósito de contextualizar la discusión, y sobre todo de enfatizar el hecho de que existen jurisdicciones en Latinoamérica que establecieron regulaciones laborales especiales para trabajadores rurales que reconocieron diversas modalidades de contratación en el sector rural y que designaron remuneraciones y jornadas especiales para dicho sector, a continuación transcribimos un informe comparativo de las legislaciones latinoamericanas en aspectos laborales del sector rural preparado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para la Sociedad de Agricultores de Colombia, en el año 2017, que explora cada uno de estos aspectos:

Tabla 2. Informe comparativo de legislaciones latinoamericanas

TEMA	ARGENTINA	MÉXICO
Definición de contrato de trabajo agropecuario o trabajador agropecuario	<p>Habrá contrato de trabajo agrario, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en el ámbito rural, mediante el pago de una remuneración en favor de otra y bajo su dependencia, persiguiera ésta o no fines de lucro, para la realización de tareas propias de la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, pecuaria, forestal, avícola, apícola, hortícola u otras semejantes.</p> <p>Excluye de la clasificación de trabajadores agrarios a:</p> <ul style="list-style-type: none"> •• Al personal afectado exclusiva o principalmente a actividades industriales, comerciales, turísticas, de transporte o servicios •• A los trabajadores que fueren contratados para realizar tareas ajenas a la actividad agraria; •• Al trabajador del servicio doméstico •• Al personal administrativo de los establecimientos; •• Al personal dependiente del Estado. 	<p>Trabajadores del campo son los que ejecutan las labores propias de las explotaciones agrícolas, ganaderas, acuícolas, forestales o mixtas, al servicio de un patrón.</p> <p>Los trabajadores en las explotaciones industriales forestales.</p>

TEMA	ARGENTINA	MÉXICO
<p>Modalidades contractuales más comunes para formalizar los contratos de trabajo agropecuarios</p>	<p>Trabajador temporario: Cuando la relación laboral se origine en necesidades de la explotación de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad.</p> <p>Trabajador permanente discontinuo: Cuando un trabajador temporario es contratado por un mismo empleador en más de una ocasión de manera consecutiva, para la realización de tareas de carácter cíclico o estacional.</p> <p>Trabajo por equipo o cuadrilla familiar: El empleador o su representante y sus respectivas familias podrán tomar parte en las tareas que se desarrollaren en las explotaciones e integrar total o parcialmente los equipos o cuadrillas.</p>	<p>Trabajador eventual del campo: Aquél que, sin ser permanente ni estacional, desempeña actividades ocasionales en el medio rural, que pueden ser por obra y tiempo determinado.</p> <p>Los trabajadores estacionales del campo o jornaleros: Son aquellas personas físicas que son contratadas para laborar en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas o mixtas, únicamente en determinadas épocas del año, para realizar actividades relacionadas o que van desde la preparación de la tierra, hasta la preparación de los productos para su primera enajenación, ya sea que sean producidos a cielo abierto, en invernadero o de alguna otra manera protegidos, sin que se afecte su estado natural; así como otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal, acuícola o mixta. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. El trabajador estacional o eventual del campo que labore en forma continua por un periodo mayor a veintisiete semanas para un patrón, tiene a su favor la presunción de ser trabajador permanente.</p>

TEMA	ARGENTINA	MÉXICO
<p>Normas relativas a la flexibilización de los horarios de trabajo en el campo y descanso de los trabajadores rurales</p>	<p>La jornada de trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias y de cuarenta y cuatro semanales desde el día lunes hasta el sábado a las 13 horas. La distribución de las horas de trabajo diarias y su diagramación serán facultad privativa del empleador, quien debe respetar las correspondientes pausas para la alimentación y descanso de los trabajadores, según la naturaleza de la explotación, los usos y costumbres locales; sin perjuicio de lo que pueda establecer la CNTA. La distribución semanal desigual de las horas de trabajo no podrá importar el establecimiento de una jornada ordinaria diurna superior a nueve horas.</p> <p>Jornada nocturna. Jornada mixta. La jornada ordinaria de trabajo integralmente nocturna no podrá exceder de siete horas diarias ni de cuarenta y dos horas semanales, entendiéndose por tal la que se cumple entre las 20 horas de un día y las 5 horas del día siguiente. Cuando se alternen horas diurnas con nocturnas se reducirá proporcionalmente la jornada en ocho minutos por cada hora nocturna trabajada o se pagarán los ocho minutos en exceso como tiempo extraordinario.</p> <p>Horas extraordinarias. Límite. El número máximo de horas extraordinarias queda establecido en treinta horas mensuales y doscientas horas anuales, sin necesidad de autorización administrativa previa y sin perjuicio del debido respeto de las previsiones normativas relativas a jornada, pausas y descansos.</p> <p>Prohibición de trabajar. Queda prohibida la ocupación del trabajador desde las 13 horas del día sábado hasta las 24 del día siguiente, salvo cuando necesidades objetivas imposterables de la producción o de mantenimiento lo exigieren. En tales supuestos, el trabajador gozará de un descanso compensatorio dentro de los siete días siguientes. En aquellas tareas que habitualmente deban realizarse también en días domingo por la naturaleza de la actividad o por tratarse de guardias rotativas entre el personal del establecimiento, el empleador deberá otorgar al trabajador un descanso compensatorio de un día en el curso de la semana siguiente.</p>	

TEMA	ARGENTINA	MÉXICO
<p>Remuneración y jornadas especiales de la relación laboral rural</p>	<p>Vacaciones</p> <p>El trabajador temporario deberá percibir al concluir la relación laboral, además del proporcional del sueldo anual complementario, una indemnización sustitutiva de sus vacaciones equivalente al diez por ciento (10%) del total de las remuneraciones devengadas.</p> <p>Habitación y Alimentación</p> <p>La alimentación de los trabajadores rurales deberá ser sana, suficiente, adecuada y variada, según el área geográfica y la actividad que desarrollen.</p> <p>Deber de garantizar agua potable por parte del empleador</p> <p>Obligación de proporcionar traslado por parte del empleador.</p> <p>Periodo de prueba</p> <p>No podrá ser celebrado a prueba por período alguno.</p> <p>Trabajo por equipo o cuadrilla familiar</p> <p>El empleador o su representante y sus respectivas familias podrán tomar parte en las tareas que se desarrollaren en las explotaciones e integrar total o parcialmente los equipos o cuadrillas.</p>	

4.2 Sistemas de protección social especiales: Ecuador y Brasil

Ecuador: el Seguro Social Campesino

El Seguro Social Campesino fue creado en 1968, y ha sido fortalecido y reconocido en normas posteriores, incluida la Constitución de 1998. El seguro se basa en un esquema solidario, donde quien se afilia es el jefe de familia y su núcleo familiar recibe la atención. Los aportes se realizan de manera colectiva a través de organizaciones campesinas.

La estructura de prestación de servicios es definida por el número de familias a atender en cada comunidad, y el Dispensario Comunitario es la unidad prestadora del servicio de salud. Se requiere un número mínimo de 1200 beneficiarios para establecer un dispensario¹². A 2016, el número de beneficiarios era de 1 300 000 atendidos en 659 dispensarios¹³.

Pueden afiliarse al Seguro Social Campesino¹⁴ las personas que viven en el sector rural y que se dedican al trabajo del campo (siembra y cosecha de productos agrícolas y crianza de animales); y los pescadores artesanales.

El Seguro Social Campesino protege a la población del sector rural y a la población dedicada a la pesca artesanal. El seguro también protege a las familias de los trabajadores en caso de enfermedad, maternidad, discapacidad, vejez, invalidez y muerte, a través de programas de salud integral, saneamiento ambiental y desarrollo comunitario. Así mismo, el seguro también entrega pensiones de jubilación por vejez e invalidez y auxilio de funerales.

Además, el seguro comprende servicios de promoción de salud, prevención de la enfermedad, saneamiento ambiental, desarrollo comunitario y prestaciones de salud en contingencias de enfermedad no profesional y maternidad.

12 CEDEÑO, Arcadio Vicente. Revisión bibliográfica de los 38 años del Seguro Social Campesino en el IESS [en línea]. Tomado de: <http://www.monografias.com/trabajos42/seguro-social-campesino/seguro-social-campesino2.shtml#ixzz5E7Hm7ddD>

13 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Seguro Social Campesino en el Ecuador [en línea]. Tomado de: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?jsessionid=zbPYDsPmoVZ53N3LCDZJFpr4sZGZCz1fC-ciG2yhJhGZnWFPPrhX!79209976?ressource.ressourceId=53650>

14 INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS). Seguro Social Campesino [en línea]. Tomado de: www.iesgob.ec/es/seguro-campesino.

Tabla 3. Cobertura del Seguro Social Campesino

PRESTACIÓN	COBERTURA
Jubilación por vejez	Se concede únicamente al (a la) jefe(a) de familia afiliado, que cumpla con las condiciones de edad, tiempo de aportes y resida en la comunidad. Consiste en el pago de doce mensualidades al año. El monto es igual al 75% de la base referencial del salario básico unificado.
Jubilación por invalidez	Se entrega exclusivamente al (a la) jefe(a) de familia asegurado inválido en forma total y permanente. Se considera inválido al jefe de familia asegurado, que por enfermedad, alteración física o mental, padezca de incapacidad permanente y total, para procurarse por medio de su trabajo, su subsistencia y la de su familia, y siempre que registre un aporte mínimo de sesenta imposiciones mensuales dentro de éste régimen, antes del inicio de la afección invalidante. La incapacidad es determinada por la Comisión de Valuación de Incapacidades. La pensión consiste en doce mensualidades al año, de acuerdo con la base referencial.
Salud	Tienen derecho a las prestaciones, el (la) jefe(la) asegurado o jubilado, su cónyuge o conviviente con derecho, sus hijos y familiares que vivan bajo su dependencia, acreditados al momento de la afiliación o en algún momento posterior a la misma.
Auxilio para funerales	Se concede auxilio de funerales cuando fallece cualquiera de los miembros del grupo familiar, protegidos por el Seguro Social Campesino, y este auxilio es equivalente al 25% del Salario Básico Unificado, de conformidad con el artículo 134, literal c de la Ley de Seguridad Social.

El Seguro se financia con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema de seguridad social, con la aportación de las jefas o jefes de las familias protegidas, además de asignaciones fiscales que garantizan su fortalecimiento y desarrollo.

Brasil: Previdência Rural

Las bases de la protección social del Brasil se encuentran en la Constitución de 1988. Esta reconoce la responsabilidad del Estado en la realización de los derechos sociales a la educación, salud, trabajo y seguridad social para toda la ciudadanía. La Constitución también promueve la descentralización y la participación social en la implementación de las políticas públicas y crea el sistema de seguridad social (Sistema de Seguridade Social) compuesto por políticas no contributivas (assistência social), seguros sociales contributivos (previdência) y políticas de salud (saúde).

Brasil ha impulsado dos planes intersectoriales para combatir integralmente la pobreza y el hambre: Fome Zero (2003) y Brasil Sem Miséria (2011). Fome Zero integró varias políticas sec-

toriales vinculadas con la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, agrupadas en cuatro ejes centrales: alimentación, fortalecimiento de la agricultura familiar, ingresos familiares, y responsabilidad y participación social. Brasil Sem Miséria se implementó al momento de **identificarse la persistencia de grupos de la población en la extrema pobreza y que no habían sido incorporados a la protección social.** El programa busca promover la articulación de los programas sociales en las áreas de educación, salud, asistencia social, saneamiento y electricidad, y además sumando políticas económicas y de empleo bajo tres pilares: garantía de ingreso, inclusión económica y acceso a servicios públicos.

Las transferencias monetarias no contributivas son probablemente los programas de asistencia más conocidos en Brasil. Destacan tres programas de transferencias monetarias: la pensión rural para trabajadores rurales; el Benefício de Prestação Continuada (BPC), que es una **transferencia monetaria equivalente al salario mínimo, definida como derecho constitucional para personas que viven con alguna discapacidad o adultos mayores de 65 años con pensiones insuficientes y que no cuentan con ningún otro recurso económico; y el programa de transferencias monetarias condicionadas** —Bolsa Família— para la población que vive en situación de extrema pobreza y que está sujeta a diversas contraprestaciones en el ámbito de la salud y la educación. El funcionamiento de Bolsa Família es eminentemente intersectorial, ya que depende de la coordinación de la oferta pública de salud, educación, seguridad alimentaria, trabajo, **asistencia social y servicios de desarrollo económico disponible para las familias beneficiarias.** Más recientemente, el programa Brasil Carinhoso se ha sumado a este listado. Este prevee acciones **específicas para todas las familias con menores de seis años que viven en situación de extrema pobreza,** y les garantiza acceso preferente a la red de servicios sociales, junto con la entrega de la transferencia monetaria garantizada para todas las familias que vivan en situación de pobreza extrema en el país. Junto a estos, existe una diversidad de programas implementados desde el nivel municipal y estadual¹⁵.

Previdência Rural¹⁶ —programa implementado en 1993 y ejecutado por el Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)— es una pensión no contributiva mensual enfocada en los trabajadores rurales informales de Brasil y que forma parte del Régimen General de Previsión Social (RGPS). El **programa beneficia a mujeres mayores de 55 años y a hombres mayores de 60 años que se desempeñan como trabajadores rurales informales.** Les entrega la suma de 300 dólares mensuales. **En el año 2012 benefició a 5 820 780 trabajadores(as) informales de Brasil.**

15 ROBLES, Claudia, MIROSEVIC, Vlado. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil. Santiago de Chile: Cepal; Naciones Unidas, 2103.

16 PLATAFORMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN). Previdência Rural [en línea]. Tomado de: <http://plataformacelac.org/programa/92>

También existe el Programa de Pensión No Contributiva Mensual Focalizada para los Trabajadores Rurales Informales de Brasil y que forma parte del Régimen General de Previsión Social (RGPS). La edad mínima para los hombres es de 60 años, mientras que las mujeres tienen derecho a recibir esta transferencia a los 55 años. El programa beneficia a la población rural de todo el país que forma parte del Régimen General de Previsión Social (RGPS). Entrega a los trabajadores la suma de 300 dólares mensuales.

1. Adultos mayores residentes en áreas rurales o urbanas de hasta cincuenta mil habitantes con desempeño económico en área rural o pesca artesanal.
2. Discapacitados en zonas rurales.

4.3 Conclusiones

Entre las experiencias descritas podemos sonsacar dos tendencias de política para ampliar la protección social a los trabajadores rurales: la primera, ilustrada en los casos de Argentina y México, consiste en la creación de una regulación específica del trabajo rural, que define diversos tipos de contratos y relaciones de trabajo, además de otros aspectos como jornada, descanso y remuneración. Esta genera un marco normativo que permite la formalización, a manera de espejo de las relaciones laborales para los trabajadores urbanos.

La segunda tendencia se aleja de los conceptos y reglas jurídicas propias de la regulación laboral, y promueve esquemas de acceso a la protección social estructurados en torno a criterios de población, territorialización y focalización.



5. Colombia: Hacia una propuesta de protección social para los trabajadores rurales

Este capítulo presenta el contexto y estado de avance de la protección social para trabajadores rurales en Colombia, a partir de estudios recientes sobre el tema y los compromisos acordados en relación con este tema en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

El segundo numeral describe brevemente las iniciativas en curso, que serán objeto de mayor análisis en documentos posteriores de este trabajo.

5.1 Contexto y estado de avance

Misión para la transformación del campo

En los últimos años, y en el marco de la Misión para la Transformación del Campo, se han realizado estudios y análisis sobre la situación de la protección social de los trabajadores rurales en Colombia. El tema se ha tratado desde la perspectiva más integral que comprende el concepto de protección social, promovido por la Cepal, y que fue explicado en la primera parte de este documento.

Al respecto se han revisado dos estudios: «Misión para la transformación del campo. La protección social de la población rural (Informe para la Misión para la transformación del campo)» y «La protección social de la población rural en Colombia. Una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades».

Estos estudios analizan la protección que el Estado brinda a los pobladores rurales a través de mecanismos contributivos y no contributivos, y dejan clara la dificultad de instituir esta mira-

da si se tiene en cuenta la organización institucional del Estado colombiano y la regulación de la seguridad social en el país. El sistema de seguridad social colombiano hace énfasis en los servicios de salud y pensiones, y se encuentran a cargo del sector salud y el sector trabajo. La gran mayoría de programas y políticas basados en mecanismos no contributivos como Familias en Acción, Red Unidos, entre otros, son determinados y ejecutados por otros sectores de la administración pública. Estos estudios dejan ver la dificultad a la hora de materializar un modelo de protección social en los términos que ha hecho explícitos la Cepal, y de la ampliación de la protección social por la dificultad de la articulación institucional y de políticas, debido a la fragmentación de la acción del Estado según la organización institucional ya descrita.

En Colombia, esta fragmentación tiene dos consecuencias: por un lado, que exista una cobertura casi universal en salud, una afiliación a pensiones del 20% de la población rural y de menos del 10% en riesgos laborales; y, por otro lado, que haya una oferta de programas del Estado que generan acceso a mecanismos no contributivos, cuyos impactos y cifras no resultan fácilmente medibles y que reflejan la desarticulación de estos tres componentes y la diferencia entre sus niveles de impacto y efectividad.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

En el primer punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, denominado «Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral», específicamente en el numeral 1.3, Planes nacionales para la Reforma Rural Integral, se trata el tema de la protección social rural bajo el título: 1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.

Con respecto a la Reforma Rural Integral, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto se pretende contribuir «...a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La reforma rural integral debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía»¹⁷.

El punto 1.3.3.5., Formalización laboral rural y protección social, establece que:

¹⁷ MESA DE CONVERSACIONES. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017. Pág. 7.

El Gobierno Nacional fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. A la luz de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las que Colombia es parte y con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales), el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales¹⁸.

En el numeral 1.3.3.5 se redacta el compromiso de fortalecer al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales). Además, se adquirió el compromiso de crear e implementar el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

5.2 Propuestas actuales

Proyecto de ley por medio del cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso mínimo de protección social

Según el artículo 19, el Proyecto de Ley

...tiene por objeto establecer un piso mínimo de protección social que dignifique a los habitantes del sector rural que desarrollen actividades agrícolas mediante contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios o, en general, cualquier otra forma y/o modalidad de vinculación, en favor de otros o por cuenta propia, de tal suerte que puedan acceder a beneficios mínimos en materia de protección para su vejez, salud, así como para cubrir los riesgos derivados del ejercicio de cualquier actividad agropecuaria, cuando no cumplan con las condiciones de acceso a los regímenes contributivos de la seguridad social.

18 *Ibíd.*, Pág. 31

El proyecto define los siguientes tipos de trabajadores y contratos: contrato de trabajo agropecuario, contratistas independientes agropecuarios, contratante independiente, trabajador por cuenta propia independiente agropecuario, empleador agropecuario, trabajador agropecuario dependiente y trabajador agropecuario del régimen contributivo.

Además, crea la modalidad de Jornal Diario Integral para remunerar aquellos contratos de trabajo suscritos con trabajadores agropecuarios que se podrán celebrar por un tiempo determinado, o por el tiempo que dure la realización de una obra o labor.

Como último aspecto a resaltar, el proyecto propone un esquema de piso mínimo de protección social para el habitante del sector rural y quienes desarrollen actividades agropecuarias, y se regulan las condiciones especiales bajo las cuales estas se realizan.

Proyecto de Decreto para ampliar BEPS

La Ley 100 de 1993 consagró unos «servicios sociales complementarios» a partir de los cuales se ordena la creación de un Programa de Protección social del adulto Mayor. El régimen de servicios sociales complementario tiene establecidos los siguientes programas:

1. Programa de auxilios para los ancianos indigentes o en pobreza extrema (Programa Colombia Mayor).
2. Programa de beneficios económicos periódicos – BEPS (introducidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, desarrollado por la Ley 1328 de 2009).
3. Programas de educación, salud, cultura, recreación, turismo, y preparación para la jubilación.

El Ministerio del Trabajo y Colpensiones trabajan en un proyecto normativo que permita ampliar los beneficios del programa BEPS con especial énfasis en los trabajadores rurales. El análisis de este proyecto será objeto de un documento de propuesta que hace parte de los productos de este Componente del Proyecto.



5.3 Conclusiones

Encontramos en las propuestas en curso las dos tendencias de política ya identificadas a partir de las experiencias de otros países. El proyecto de ley se dirige a generar un marco regulatorio desde el derecho laboral para el trabajo rural a definir los diversos vínculos y algunos de sus aspectos relevantes. A partir de ese desarrollo propone un esquema de protección social de carácter contributivo, denominado piso mínimo de protección social, que no corresponde al concepto desarrollado por la OIT, como se presentó en este documento.

La segunda propuesta se orienta a generar el acceso a la protección social a través de un programa que, si bien plantea un sistema de ahorro programado, se financia también a partir re-cursos fiscales, lo que lo diferencia de los mecanismos contributivos propios del sistema colombiano. Como ya se dijo, un análisis más profundo de esta propuesta se trabajará en el segundo producto de este componente del proyecto.

En todo caso, las propuestas en curso no tienen una mirada integral de protección social, se formulan desde la mirada sectorial y fragmentada de la protección social propia del modelo colombiano.

Para mejorar la comprensión de esta conclusión, es preciso señalar que la experiencia exitosa de Ecuador supera esa mirada sectorial. El Seguro Social Campesino está en cabeza del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se estructura a partir de la organización de los servicios en salud y comprende prestaciones como pensiones de invalidez y jubilación, todo ello asociado a una contribución realizada por los jefes de familia a través de organizaciones campesinas. De esta manera, este modelo logra una articulación entre servicios de salud, prestaciones sociales y las organizaciones productivas de las comunidades.

Por su parte, la Previsión Rural de Brasil se encuentra en cabeza del Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), y es clara su desvinculación de los conceptos de la regulación laboral y la formalización de las relaciones laborales, pues se otorga bajo dos condiciones: 1. adultos mayores residentes en áreas rurales o urbanas de hasta cincuenta mil habitantes con desempeño económico en área rural o pesca artesanal y 2. discapacitados zonas rurales. Es decir criterios de población y territorialización.

**PROPUESTA DE SEGURO LABORAL
RURAL MEDIANTE EL ACCESO AL
SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO
DE BENEFICIOS ECONÓMICOS
PERIÓDICOS (BEPS)**

PRODUCTO 2

Propuesta para la ampliación de la cobertura de protección social, protección de riesgos laborales y extensión de la seguridad y salud en el trabajo

PRODUCTO 6

Seguimiento a promotores regionales y locales de protección social en Colombia.

14.487.636 colombianos viven en el campo

70%

de los trabajadores rurales recibió un ingreso **menor al salario mínimo** en 2013

La **tercera parte** de la población Colombiana **vive en el campo**



Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto

Reforma Rural Integral

Transformar
el campo

Cerrar brechas entre
el campo y la ciudad

Integrar a
las regiones

Seguridad social

Fortalecer el Sistema de Protección Social Rural

1. Contexto de la propuesta

Debido a la informalidad y a la falta de protección a los trabajadores de sectores rurales —en específico por las condiciones que afrontan los trabajadores por cuenta propia—, y en general por causa de los factores objetivos de la actividad laboral en el sector rural, se hace necesario extender las coberturas de los seguros otorgados en el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Dados los altos niveles de informalidad laboral y la ineficacia de los sistemas de cobertura a la vejez y a riesgos laborales en las zonas rurales, es imperativo avanzar en la construcción de mecanismos efectivos de protección para los trabajadores informales del campo.

En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se encuentra el capítulo concerniente a los Planes Nacionales Reforma Rural Integral, que para nuestro interés se concreta en el aparte 1.3.3.5 Formalización laboral y protección social.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, al respecto de la Reforma Rural Integral, pretende contribuir «... a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía».¹

El numeral 1.3.3.5 contiene además el compromiso de fortalecer al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales). Además, se adquirió el compromiso de crear e imple-

¹ MESA DE CONVERSACIONES. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017. Pág. 7.

mentar el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

El «Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz colombiano» del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, de la Universidad de Notre Dame, da cuenta de doce disposiciones a expedir, de las cuales faltan diez por iniciar, con un avance calificado como mínimo del 17%, lo que indica que falta el 83% de la implementación, y que hay 0% disposiciones en realización intermedia o plena. El informe dice que «En cuanto al plan de formalización laboral y protección social para la población rural, es necesario validar información sobre avance en este momento».

Para proponer un panorama en torno al contexto de la situación del campo colombiano en materia de protección y seguridad social, es importante contar también con una mirada sobre la situación socioeconómica que se vive en dicho sector. En el documento titulado «Elementos y recomendaciones para una estrategia de protección social rural», la Cepal hace las siguientes consideraciones: La población rural del país continúa siendo muy significativa: casi la tercera parte de los colombianos habita en áreas rurales. En efecto, según las nuevas categorías de ruralidad definidas por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano³, las zonas rurales cuentan con 14 487 636 habitantes, cifra que representa el 30,4% del total de la población del país.

La situación socioeconómica en las áreas rurales es mucho peor que en las urbanas: estas zonas tienen el mayor porcentaje de pobreza. La incidencia de la pobreza extrema en el sector rural para el año 2013 fue más de tres veces la de las zonas urbanas (19,1% contra el 6,0%)⁴. Entre más alto es el grado de ruralidad, mayores son los niveles de pobreza y de indigencia.

En relación con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el sector rural registra carencias mayores que los habitantes de las ciudades en trece de las quince variables que lo componen⁵. Las principales brechas se encuentran en la falta de acceso a una fuente de agua mejorada, la informalidad

2 INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ. Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia [en línea]. Pág. 46. Disponible en Internet: <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf>

3 Las categorías son las siguientes:

- Ciudades y aglomeraciones: municipios con una población mayor a 100 000 habitantes
- Intermedios: entre 25 000 y 100 000 habitantes en la cabecera o que, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 50 hab./km²).
- Rural: municipios que tienen cabeceras de menos de 25 000 habitantes y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab./km² y 50 hab./km²).
- Rural disperso: municipios y áreas no municipalizadas con baja población en las cabeceras y baja densidad poblacional (menos de 10 hab./km²).

4 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2014).

5 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2014) con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2013.

laboral, el bajo logro educativo, los pisos construidos con materiales inadecuados y la inadecuada eliminación de excretas. De manera que, son los temas laborales, educativos y de habitabilidad los que requieren los mayores esfuerzos para la superación de la pobreza multidimensional.

Los ingresos para los trabajadores rurales, por otra parte, son significativamente bajos, y en la mayoría de los casos no alcanzan el salario mínimo: en el 2013, el ingreso promedio mensual en zonas rurales representó el 74,7% del salario mínimo, y más del 70% de los ocupados rurales recibió un ingreso laboral menor al salario mínimo.

La pobreza multidimensional ha disminuido más que la pobreza por ingresos en las áreas rurales. Esta última presenta una mayor incidencia que la primera en todas las categorías de ruralidad. **La mayor brecha rural-urbana es la que tiene que ver con la pobreza extrema por ingresos.** En consecuencia, es en los temas asociados con la generación de ingresos en los que se debe poner el principal énfasis en la lucha contra la pobreza rural.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de la población rural es independiente o «cuenta propia», y que en ella se concentra los mayores índices de pobreza; tanto la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015), como la Cepal (2016) han insistido en la importancia de fortalecer la agricultura familiar y la economía familiar rural (o de los «cuenta propia») en la reducción de la pobreza y en una estrategia de seguridad social para las áreas rurales.

Esta conclusión parece coincidir con lo planteado en el ámbito internacional. En efecto, diversos estudios coinciden en que el fortalecimiento de la agricultura familiar es una estrategia clave para reducir la pobreza rural. Dar a la población pobre acceso a la tierra y a otros activos productivos, como señala Lipton, contribuye de manera sustancial a disminuir la pobreza⁶. Este autor también mostró los efectos positivos que tienen la distribución de tierra a los más pobres y el acceso a otros activos en sus niveles de ingresos, en su capacidad para resistir a caídas de precios e ingresos y en el incremento de los salarios rurales y urbanos. El Banco Mundial insistió en los efectos favorables de una distribución más igualitaria de la propiedad de la tierra rural **en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la eficiente utilización de la tierra y otros recursos, y en los beneficios que en cuanto a estas problemáticas se pueden lograr a partir de adecuados programas de redistribución de la propiedad de la tierra y de dotación de otros activos a los más pobres**⁷. A una conclusión similar llegó el Fondo Internacional de Desarrollo Agrí-

6 Lipton mostró que la gran reducción en la pobreza mundial registrada entre 1950 y 2005, en que pasó de la mitad a un cuarto de la población, se debió más a las reformas agrarias que a otros fenómenos y políticas.

7 BINSWANGER et. al. (eds.) resaltan que «hay significativa y creciente evidencia empírica de que programas de redistribución de la tierra bien enfocados tienen un impacto directo y sustancial en la reducción de la pobreza» y señalan que hay creciente consenso internacional sobre estos beneficios, pero que existe una mayor discusión sobre la forma en que debe hacerse tal redistribución». Ver: BINSWANGER et. al. (eds.), 2010. Pág. 10.



cola (FIDA)⁸. Más aún, el acceso a activos productivos —en particular a la tierra— parece tener un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza rural que las transferencias monetarias, como lo demuestran los estudios pioneros de Carter^{9,10} en la materia.

Por otra parte, las formas de producción son diversas en las áreas rurales. La principal posición ocupacional es la de trabajador independiente y por cuenta propia (70%). A pesar de la creciente **diversificación de las actividades económicas rurales, la agricultura sigue siendo la principal**: genera el 47% de los empleos rurales.

Los ingresos de los agricultores familiares (o cuenta propia) son muy inestables y, generalmente, estacionales. Primero, debido a que su labor no solo es afectada por los ciclos de precios, sino también a causa de factores naturales (tiempo, ciclos de las plantas y animales, etc.). Segundo, por cuenta de que muchas actividades generan ingresos únicamente durante pocos momentos del año (por ejemplo, los cultivos transitorios) y otras tienen épocas en las que reportan mayores ingresos en comparación con otros momentos del año (muchos de los cultivos permanentes y de las actividades pecuarias tienen mayor producción en algunos meses determinados del año). Lo anterior implica que «hay años buenos y años malos», y que en cada año hay unos meses con ingresos **significativos** y otros con ingresos bajos, o incluso, en los que no se recibe ningún ingreso.

Esto también sucede con muchos de los «cuenta propia» en cuanto a actividades no agropecuarias pues algunas de estas labores dependen de la situación de las actividades agropecuarias (tenderos, transportistas, etc.) y otros se ven afectados también por el tiempo (por ejemplo, quienes dependen de la minería informal). Las estrategias contributivas o que promueven el ahorro deben tener en cuenta las mencionadas características de estacionalidad intranual e interanual de las actividades rurales de generación de ingresos.

El grupo con mayor incidencia de pobreza en la zona rural es el de los ocupados por cuenta propia en actividades agropecuarias (por ejemplo, la agricultura familiar). El 48,5% de los trabajadores dedicados a este tipo de actividades por cuenta propia son pobres por ingresos.

A medida que aumenta el grado de ruralidad, disminuye el porcentaje de la población en doble

8 «...la redistribución de la tierra es un instrumento poderoso en la lucha contra la pobreza, esencial para conseguir un progreso acelerado en las zonas rurales que tienen opciones limitadas y en las que reina una gran desigualdad. La existencia de explotaciones pequeñas y de tamaño bastante uniforme es positiva desde el punto de vista del empleo, la eficiencia y el crecimiento»
En: FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA, 2010.

9 CARTER et. al. (1996, 2009 y 2010).

10 Los trabajos mencionados resaltan la importancia de que los AF cuenten con acompañamiento adecuado para aprovechar plenamente sus recursos productivos, por lo que el diseño de buenas políticas para el desarrollo de sus capacidades y para facilitarles el acceso a conocimiento, tecnología, financiación y fusión mercados es fundamental.

inclusión¹¹ (social y productiva): el 67% de la población en ciudades y aglomeraciones se encuentra en un estado de doble inclusión frente a una proporción de menos de la mitad (32%) en lo rural disperso. Mientras que el 8% de la población en las ciudades y aglomeraciones se encuentra en un estado de doble exclusión, en lo rural disperso, el 27% de la población se halla en esa situación.

Se ha avanzado bastante más en inclusión social que en inclusión productiva. Existe un mayor acceso a servicios públicos, salud, educación y otros bienes de interés social, que a actividades económicas o productivas que brinden la posibilidad de generar ingresos suficientes y crecientes. De esta manera, las políticas dirigidas a la ruralidad han sido mucho más exitosas en lograr la cobertura de servicios sociales y de vivienda (inclusión social) que en obtener mayores oportunidades económicas para la población (inclusión productiva).

Un ejemplo de las distancias entre estos dos tipos de inclusión es el programa Familias en Acción, cuyas evaluaciones de impacto muestran que la ruta de generación de ingresos no ha tenido los resultados esperados, y no se ha logrado la articulación y coordinación de la oferta institucional, lo que hace que las personas no puedan transitar entre programas. El resultado es una inclusión productiva débil: las familias se insertan en el mercado laboral en actividades completamente informales y carentes de protección¹².

En consecuencia, es indispensable fortalecer la estrategia de inclusión productiva y desarrollar un sistema que ligue este componente con el social, de forma que se tienda a lograr la doble inclusión. En cuanto al primer aspecto, es fundamental el fortalecimiento de la agricultura familiar y la puesta en marcha de programas especiales de generación de ingresos o de empleo que propicien la inclusión productiva. Como lo señala la Cepal, «...cualquier esfuerzo aislado en el tema social, sería insuficiente sin las inversiones requeridas para el fortalecimiento productivo, no solamente de la actividad agropecuaria sino de todas aquellas que se desarrollan también en las zonas rurales»¹³.

Sin un mejoramiento en las condiciones de generación de ingresos en las áreas rurales, el pilar contributivo va a ser débil y el subsidiado sustancialmente mayor, lo que puede poner en riesgo la viabilidad financiera del sistema de protección social en el mediano y largo plazos.

11 «Se define "inclusión social" con base en un indicador multidimensional, similar al IPM oficial nacional, pero reducido a cuatro dimensiones: educación; condiciones de la niñez y juventud; salud; vivienda y servicios públicos. El hogar es pobre si tiene 33% o más de las posibles privaciones; si no lo es, se dice que está en inclusión social. Por su parte, la capacidad de generar ingresos se usa para determinar si hay inclusión productiva. De esta manera, si el ingreso per cápita del hogar está por encima de la línea de pobreza oficial, se dice que está en "inclusión productiva" [...]. Finalmente, está en "doble inclusión" si cumple los dos criterios de inclusión de manera simultánea». DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Tomo 1. 2015. Pág. 62. con base en ÁNGULO; GÓMEZ, 2014.

12 ÁNGULO; GÓMEZ, 2014.

13 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Pág. 22.

2. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con respecto a la Reforma Rural Integral, pretende «... contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La reforma rural integral debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía»¹⁴.

En el mencionado acuerdo, el Gobierno Nacional adquirió, por una parte, el compromiso claro de fortalecer al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales)¹⁵. Por otra parte, adquirió el compromiso de crear e implementar el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales busca, entre otros aspectos, revertir las condiciones que facilitaron la persistencia de la violencia en el territorio y contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, a las niñas y a los niños.

14 MESA DE CONVERSACIONES. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017. Pág. 7.

15 *Ibid.*, Pág. 31 – 33.



3. El derecho irrenunciable a la seguridad social y el concepto de protección social

El artículo 48 de la Constitución Política garantizó a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, y con este fin determinó que debe ampliarse progresivamente su cobertura.

Si bien para efectos de este documento nos ubicamos en el marco normativo de la seguridad social, la propuesta que en este documento se condensa está enfocada en el concepto de protección social que, en palabras de expertos de la Cepal, es una

...noción que ha surgido en años recientes como un eje en que se pretende integrar en un modelo contributivista el acceso a las prestaciones sociales depende de la capacidad de cotizar en un sistema de seguridad social. Quedan por lo tanto excluidos los trabajadores informales.

Estas políticas sociales se limitaban a intervenir sobre los problemas de carácter supuestamente temporal de la población que se encontraba en situación de pobreza, sin tener una mirada más amplia de los problemas estructurales del conjunto de la población. Una variedad de medidas orientadas a garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas.

En particular, la protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. En estos instrumentos normativos se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como al disfrute del mayor bienestar físico y mental y a la educación.

La protección social es también un instrumento fundamental para acelerar el progreso hacia metas de desarrollo acordadas a nivel mundial, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco de los debates mundiales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, está siendo reconocida además de manera creciente como una nueva área que se debe incluir explícitamente en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). No todas las políticas sociales están **orientadas en forma predominante a un fin de protección social**, aunque todas ellas poseen, en general, dimensiones de protección social. La protección social es parte central de la política social y esta es, a su vez, pieza esencial de los regímenes de bienestar, que consideran no solo la acción estatal sino también la operación de los mercados, las familias y las instancias comunitarias.

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales. Por lo tanto, la protección social está dirigida a responder no solo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad o vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad.

La protección social presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. En consecuencia, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —como las referentes a la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social —como la capacitación, la intermediación laboral, **la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica** para micro y pequeñas empresas.

Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos, la protección social está dirigida a asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera **garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida** considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente¹⁶.

16 CECCHINI, Simone; FILGUERA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, Cecilia. Instrumentos de Protección Social, Caminos latinoamericanos hacia la Universalización. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas, 2015. Pág. 27 y s.s

La revista de Fasecolda presenta la tesis sobre el nuevo modelo de protección para la vejez en Colombia de la siguiente manera:

La estrategia de extensión de la protección social adoptada por la Recomendación 202 de la OIT fue adoptada por Colombia, a través del esquema denominado «nuevo modelo de protección para la vejez», en el cual [...] (Describir, en general, el modelo, para que el lector pueda entender la pirámide, por ejemplo: se establece un piso básico de protección para los adultos mayores (Programa Colombia Mayor) que otorga subsidios a ancianos en extrema pobreza, el cual cuenta ya con cerca de millón y medio de beneficiados. En segundo lugar, están los BEPS.

Con este nuevo modelo se han logrado avances en la protección de los menos favorecidos, quienes tienen apoyo del Estado para suplir sus necesidades básicas, lo que contribuye a la reducción de la pobreza extrema.

1. En Colombia se han establecido tres mecanismos o instrumentos por los cuales se pretende extender la cobertura de la protección social (Recomendación 202 de OIT, Plan Nacional de Desarrollo y Acuerdo de Paz), en todos ellos se incluyen los seguros; al hacer un análisis de ellos, se puede concluir que confluyen en el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, en el que el micro seguro [sic] es herramienta fundamental de apoyo. Los BEPS incluyen un micro seguro [sic] como mecanismo que incentive a sus afiliados a ahorrar, el cual tiene las características de un micro seguro [sic] de accidentes personales (AP) y su fuente de financiación es el Fondo de Riesgos Laborales. Este micro seguro [sic] se cataloga como de accidentes personales debido a que no es posible identificar el origen de los accidentes de la población objetivo.

2. La Ley 1753 de 2015 prevé en sus artículos 79 y 98 seguros que cubran los riesgos de incapacidad y muerte para ahorradores en los BEPS y para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo, que en términos reales se trata de la misma población, por tanto, se trata del mismo micro seguro [sic] que se financia con el Fondo de Riesgos Laborales.

3. El Plan de Formalización Rural, planteado en el nuevo Acuerdo de Paz, señala que la garantía de protección social se realizará mediante un subsidio de riesgos laborales proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio

por parte del Estado, es decir, a través de BEPS que incluyen el micro seguro [sic] de accidentes personales¹⁷.

En consonancia con lo anterior, la propuesta que se formula no está enmarcada específicamente dentro de los sistemas básicos de la seguridad social (salud, pensión y riesgos laborales), sino que se integra como elemento de servicios sociales complementarios, y por dicha razón se asocia con los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), cuyas referencias normativas se presentan a continuación.

¹⁷ PONCE, Germán. Tendencias de la protección social para el sector informal. En: *Revista de Fasecolda*. Enero de 2017. Vol. 165. Págs. 16-21.

La afiliación de nuevas poblaciones es el reto más importante en materia de cobertura de la seguridad social, especialmente frente a lo pactado en el nuevo Acuerdo de Paz. La protección de la población informal requiere cubrir el ciclo vital básico de una persona en un ambiente de sostenibilidad.

4. El Acto Legislativo 01 y el Seguro Laboral Rural (SLR)

En el Acto Legislativo número 01 de 2005 se adicionó el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, que consagra la posibilidad de establecer criterios para conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Por esta razón, se considera que resulta necesario implementar un Seguro Laboral Rural de enfermedad, accidentalidad, invalidez y muerte para amparar los riesgos de la actividad laboral de los trabajadores del campo con un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Lo anterior conlleva la necesidad de garantizar el acceso al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos en zonas rurales o de difícil acceso, y como parte de los compromisos para garantizar una paz estable y duradera hay que flexibilizar los mecanismos de ingreso a este servicio social complementario.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como desarrollo del inciso sexto del párrafo único del artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y del literal d de la Ley 1562 de 2012 —en el cual se establece dentro del objeto del Fondo de Riesgos Laborales «Otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población de la que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009...»¹⁸—, debe ampliarse la cobertura de los seguros otorgados como incentivo al ahorro y fidelidad al programa, como garantía de acceso a la protección social de los trabajadores independientes del sector urbano y rural que devengan ingresos inferiores al salario mínimo mensual.

¹⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 12, literal d. En: Ley 1562 de 2012



5. Referente Normativo de los BEPS¹⁹

5.1 Referentes nacionales

El Artículo 48 de la Constitución Política es el primer referente normativo en el cual se establece la procedencia de entregar beneficios económicos a personas de escasos recursos que, por sus condiciones, no cumplan requisitos para obtener una pensión del Sistema General de Pensiones:

Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley²⁰.

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, **la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión**²¹ [negrita por fuera del original].

En la Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (derogada por la Ley 1450 de 2001) se instó al Gobierno a presentar el proyecto de ley para reglamentar los beneficios económicos periódicos y se creó a Colpensiones como entidad encargada de la Administración del Régimen de Prima Media y de los Beneficios Económicos Periódicos.

Artículo 142. El Gobierno Nacional deberá presentar a más tardar dentro de los seis me-

¹⁹ Los referentes fueron extraídos de documentos elaborados por el equipo técnico de la Dirección de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en Colpensiones.

²⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 48. En: Constitución Política de Colombia 1991, Título 2. De los derechos, las garantías y los deberes, Capítulo 2: De los derechos sociales, económicos y culturales.

²¹ Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005.

ses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el proyecto de ley que reglamente los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005. [subrayado por fuera del original]

[...]

Artículo 155. *De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.* Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 600 de 2008. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle [subrayado por fuera del original]²².

En la Ley 1328 de 2009, «Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones», se realiza el primer desarrollo legislativo de los BEPS en su Artículo 87:

ARTÍCULO 87. BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS. Las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas aquellas de las que trata el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 podrán recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, de los previstos en el Acto legislativo 01 de 2005, como parte de los servicios sociales complementarios, una vez cumplan con los siguientes requisitos:

22 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1151 de 2007.

1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del Sistema General de Pensiones.
2. Que el monto de los recursos ahorrados más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
3. Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

PARÁGRAFO. <Ver Notas del Editor> Para estimular dicho ahorro a largo plazo el Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y teniendo en cuenta las disponibilidades del mismo, podrá establecer incentivos que se hagan efectivos al finalizar el período de acumulación denominados periódicos que guardarán relación con el ahorro individual, con la fidelidad al programa y con el monto ahorrado e incentivos denominados puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los períodos respectivos [subrayado por fuera del original].

[...]

Los incentivos que se definirán mediante los instructivos de operación del Programa Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos, deben estar orientados a fomentar tanto la fidelidad como la cultura del ahorro para la vejez [subrayado por fuera del original].

[...]

También se podrá crear como parte de los incentivos la contratación de seguros que cubran los riesgos de invalidez y muerte del ahorrador, cuya prima será asumida por el Fondo de Riesgos Profesionales. El pago del siniestro se hará efectivo mediante una suma única [subrayado por fuera del original].

[...] Todo lo anterior de conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional, siguiendo las recomendaciones del Conpes Social [subrayado por fuera del original]²³.

En el Conpes Social 156 de 2012, el Consejo Nacional de Política y Social recomendó el diseño e im-

23 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 87.En: Ley 1328 de 2009.

plementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como parte de los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral. Estos beneficios se conformaron como una nueva estrategia de los programas de gasto social para aumentar la protección para la vejez. A continuación se señalan algunos de los parámetros señalados en el citado documento:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Solicitar al Gobierno Nacional la expedición de la reglamentación, el diseño e implementación de los aspectos operativos de los BEPS como parte de los programas sociales para aumentar la protección y así generar mejores condiciones de vida en la vejez.

2. Solicitar al Confis la incorporación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo —MFMP, en el Marco de Gasto de Mediano Plazo— MGMP y en el Presupuesto General de la Nación, el espacio fiscal y los recursos necesarios para financiar el esquema BEPS definido en este documento.

3. Solicitar al Ministerio del Trabajo adelantar las gestiones necesarias para permitir el uso de los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional para programas asistenciales para el adulto mayor [subrayado por fuera del original].

4. Solicitar al Ministerio de Trabajo, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento para la Prosperidad Social definir los mecanismos y criterios de priorización para la ampliación de las coberturas de los programas que hacen parte de los servicios sociales complementarios para la vejez.

[...]

7. Solicitar a Colpensiones diseñar y ejecutar una estrategia de comunicaciones de divulgación del esquema de BEPS. En el diseño de la estrategia podrán participar otras entidades del Estado vinculadas con temas de formalización y educación financiera.

8. Solicitar a la Superintendencia Financiera, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades vinculadas explorar alternativas e incentivos para reducir los costos operacionales, a través de mecanismos de recaudo de bajo valor, entre otros²⁴.

24 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; MINISTERIO DEL TRABAJO. V. Recomendaciones. En: Documento Conpes 156, Diseño e implementación de los beneficios económico periódico (BEPS). Bogotá D. C.: 2012.

En el Decreto 1833 de 2016 se compilan las normas del Sistema General de Pensiones, y en su título 13 deroga los siguientes decretos: Decreto 604 de 2013, Decreto 2087 de 2014. Se incorpora además la normatividad general de regulación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

La citada normatividad define los requisitos de ingreso y de acceso a los beneficios (incentivos periódicos y puntuales), y la destinación que se puede dar a los recursos aportados por el ciudadano o por un tercero que desee realizar contribuciones en favor de vinculados, entre otros.

Particularmente en lo que hace referencia a los incentivos puntuales, ese decreto establece las siguientes funciones a cada una de las entidades que participan en la operación del Servicio Social Complementarios de Beneficios Económicos Periódicos:

Ministerio del Trabajo

- 10 Informará para cada vigencia el monto máximo del aporte²⁵.
- 10 Junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, determinará el sistema de equivalencias aplicable al traslado de los ahorros BEPS al Sistema General de Pensiones.

²⁵ **ARTÍCULO 2.2.13.3.1. APORTE.** El aporte en el servicio social complementario de BEPS será voluntario y flexible en cuantía y periodicidad. En consecuencia, se podrá efectuar en cualquier tiempo, sin restricción en la cuantía mensual, salvo lo establecido en el presente artículo. El saldo acumulado solamente se podrá retirar al cumplirse los requisitos previstos en el artículo 2.2.13.5.1. del presente decreto.

El Ministerio del Trabajo informará para cada vigencia el monto máximo del aporte. El porcentaje de incremento anual será definido por la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos.

La existencia de un aporte mínimo mensual y la definición de su monto, si a ello hubiere lugar, será definida por la junta directiva de la administradora de BEPS.

En el evento en que, antes de finalizar el año, una persona haya alcanzado el aporte anual máximo establecido, la administradora del mecanismo BEPS verificará este hecho e informará a la persona que en ese año no puede continuar realizando aportes. De haberse realizado aportes que superen el monto máximo, estos serán contabilizados para el año calendario siguiente, sin que se pueda superar el tope fijado.

No obstante lo anterior, se deberá dar traslado de estos casos a la UGPP, para lo de su competencia. (Decreto número 604 de 2013, artículo 4o). En: MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 1833 de 2016.

Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos Periódicos

- 10 Definirá el porcentaje de incremento anual del monto máximo del aporte²⁶.
- 10 Establecerá los términos para poner a disposición de la administradora los recursos para el pago del incentivo puntual, efectuará seguimiento periódico y realizará las recomendaciones al Gobierno Nacional, con respecto a la reglamentación del programa²⁷.
- 10 Podrá determinar otra clase de incentivos puntuales o aleatorios.
- 10 Emitirá concepto sobre el régimen de administración del mecanismo.

Junta Directiva de Colpensiones

- 10 Definirá el aporte mínimo mensual y su monto²⁸, si a ello hubiere lugar.
- 10 Determinará las coberturas y valores asegurados del incentivo puntual de microseguros²⁹.

²⁶ **ARTÍCULO 2.2.13.3.1. APORTE.** En: Decreto 1833 de 2016.

²⁷ **ARTÍCULO 2.2.13.4.2. CÁLCULO DEL VALOR DEL INCENTIVO PERIÓDICO.** El valor del subsidio periódico que otorga el Estado, será igual al veinte por ciento (20%) del aporte realizado por el beneficiario del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos. Es decir, por cada cien pesos (\$100) que una persona aporte en el respectivo año, le corresponderán veinte pesos (\$20) adicionales considerados como el subsidio periódico que otorga el Estado.

PARÁGRAFO. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del mecanismo y evaluar el acceso efectivo de las personas de escasos recursos, la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos, deberá establecer los términos que rigen para poner a disposición de la administradora los recursos para el pago del incentivo.

Adicionalmente, deberá realizar un seguimiento periódico del valor del subsidio establecido en el presente artículo y de las condiciones generales del diseño del Servicio Social Complementario BEPS y realizar las recomendaciones que considere necesarias al Gobierno nacional, para efectos de expedir el respectivo reglamento.

(Decreto número 604 de 2013, artículo 70). En: MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 1833 de 2016.

²⁸ **ARTÍCULO 2.2.13.3.1. APORTE.** El aporte en el servicio social complementario de BEPS será voluntario y flexible en cuantía y periodicidad. En consecuencia, se podrá efectuar en cualquier tiempo, sin restricción en la cuantía mensual, salvo lo establecido en el presente artículo. El saldo acumulado solamente se podrá retirar al cumplirse los requisitos previstos en el artículo 2.2.13.5.1. del presente decreto.

El Ministerio del Trabajo informará para cada vigencia el monto máximo del aporte. El porcentaje de incremento anual será definido por la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos.

La existencia de un aporte mínimo mensual y la definición de su monto, si a ello hubiere lugar, será definida por la junta directiva de la administradora de BEPS.

En el evento en que, antes de finalizar el año, una persona haya alcanzado el aporte anual máximo establecido, la administradora del mecanismo BEPS verificará este hecho e informará a la persona que en ese año no puede continuar realizando aportes. De haberse realizado aportes que superen el monto máximo, estos serán contabilizados para el año calendario siguiente, sin que se pueda superar el tope fijado.

No obstante lo anterior, se deberá dar traslado de estos casos a la UGPP, para lo de su competencia.

(Decreto número 604 de 2013, artículo 40). En: MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 1833 de 2016.

²⁹ **ARTÍCULO 2.2.13.4.4. INCENTIVO PUNTUAL.** El incentivo puntual es un subsidio cuya finalidad es promover la fidelidad en el ahorro, consiste en acceder a microseguros ofertados por compañías aseguradoras legalmente constituidas, en las condiciones en que el Gobierno reglamente.

La definición de las coberturas y valores asegurados de los microseguros, deberán ser aprobados por la Junta Directiva de



- 10 Aprobará el régimen de inversiones del portafolio BEPS³⁰.

Conforme establecido en el Decreto 1833 de 2016, existen facultades específicas en cuanto a la administración del mecanismo, la definición y la regulación de algunos de los beneficios que se otorgan a los ciudadanos.

- A su vez, en la Ley 1753 de 2015, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”», se hace referencia en tres de sus artículos a los Beneficios Económicos Periódicos así:

ARTÍCULO 79. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS. Los incentivos de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 se financiarán con recursos del Presupuesto General de la Nación.

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 [sic] 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 [subrayado por fuera del original].

[...]

ARTÍCULO 98. PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES CON INGRESOS INFERIORES AL SALARIO MÍNIMO. El Gobierno Nacional diseñará un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de trabajadores independientes

Colpensiones.

La garantía de mantener el poder adquisitivo de los aportes al Servicio Social Complementario BEPS ofrecida por la administradora de dicho mecanismo con el fin de proteger los recursos de los beneficiarios, se calculará al final de la etapa de acumulación entendida esta como el tiempo que transcurre desde que la persona se vincula al mecanismo BEPS y el momento en que decide retirarse del mecanismo previo al cumplimiento de requisitos para acceder al Beneficio Económico Periódico. Los gastos de administración relativos a este Servicio Social Complementario, también se constituirán en un incentivo puntual.

La Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos podrá determinar otra clase de incentivos puntuales y/o aleatorios, en virtud del seguimiento de que trata el parágrafo del artículo 2.2.13.4.2. de este decreto.

(Decreto número 604 de 2013, artículo 90, modificado por el Decreto número 2983 de 2013, artículo 20). En: MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 1833 de 2016.

³⁰ **ARTÍCULO 2.2.13.8.4. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN.** Para garantizar la sostenibilidad del mecanismo BEPS, Colpensiones establecerá un régimen de administración del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), cuyos costos serán cubiertos por el Presupuesto General de la Nación, previo concepto de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos. Dichos costos deberán incluir los asociados a la administración de la anualidad vitalicia, en ningún caso estos costos serán asumidos por los beneficiarios del mecanismo.

(Decreto número 604 de 2013, artículo 20, modificado por el Decreto número 2983 de 2013, artículo 60). En: MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 1833 de 2016.

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. [subrayado por fuera del original].

[...]

ARTÍCULO 212. PROGRAMA SUBSIDIO APOORTE A LA PENSIÓN. Las personas que fueron beneficiarias del programa Subsidio Aporte a la Pensión podrán vincularse al servicio complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional. En todo caso será prioritario el reconocimiento de la pensión si se logra cumplir los requisitos para ello. Las madres comunitarias, sustitutas y FAMI también podrán beneficiarse de lo dispuesto en este artículo [subrayado por fuera del original].

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para el traslado entre el sistema general de pensiones y BEPS, y la forma como el Programa Subsidio Aporte a la Pensión se cerrará gradualmente, manteniendo una alternativa para quien quiera obtener pensión³¹.

- Por otra parte, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se constituyen como una alternativa de fortalecimiento de las poblaciones rurales y de los reincorporados en los siguientes términos:

1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

El objetivo central de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el presente Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio.

³¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753 de 2015.

[...]

1.3.3.5. Formalización laboral rural y protección social: el Gobierno Nacional fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. A la luz de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las que Colombia es parte y con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales), el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales.

El Plan habrá de dignificar las condiciones laborales rurales, mediante la aplicación plena, con la inspección del trabajo, de la normatividad sobre relaciones contractuales, la regulación correspondiente sobre jornada, remuneración y subordinación, considerando los desarrollos jurisprudenciales favorables a los trabajadores y trabajadoras, las normas internacionales de la OIT aplicables, sobre el trabajo en general y el trabajo rural en particular, que permitan garantizar de manera efectiva, y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, el derecho fundamental al trabajo. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

[...]

- ⑩ La garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado.

[...]

- ⑩ La extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores³².
- Por su parte el mismo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, refiriéndose a las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, establece el acceso a seguridad social para los reincorporados

32 MESA DE CONVERSACIONES. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017. Págs. 31-33.

3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses

[...]

3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible

(...)

- Seguridad social

Las sumas correspondientes a los pagos por concepto de seguridad social en salud y pensiones de acuerdo con la normatividad vigente para quienes no se encuentren vinculados a actividades remuneradas, serán garantizadas por el Gobierno Nacional, quien constituirá un encargo fiduciario para la realización de los pagos durante 24 meses. ECOMÚN, por su parte, asesorará a sus integrantes en la selección de las instituciones de seguridad social prestadoras de estos servicios. Excepcionalmente, para enfermedades graves de alto costo, y para la rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto, el Gobierno establecerá un sistema especial con la cooperación nacional e internacional, en el marco del CNR, para su atención durante 36 meses³³.

- Mediante el Decreto 899 de 2017, «Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016», en su artículo 9, se desarrolla el sistema de protección, incluyendo como alternativa para los reincorporados, la vinculación a BEPS y el traslado de los recursos para la cotización a pensiones como ahorro en BEPS:

ARTÍCULO 9. Sistema de protección. Las sumas correspondientes a los pagos al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Protección a la vejez de los beneficiarios, en los términos del artículo 2 del presente decreto, que no se encuentren vinculados a actividades generadoras de ingresos, de cualquier naturaleza, serán garantizados por el Gobierno Nacional durante un período de 24 meses.

Para el caso de la seguridad social en salud, se realizará el giro de las unidades de pago por capitación-UPC correspondientes con el fin de garantizar las afiliaciones

33 MESA DE CONVERSACIONES. 3.2.2.7 Garantías para una reincorporación económica y social sostenible. En: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017. Pág. 76

de los beneficiarios y su grupo familiar al régimen subsidiado.

En materia de Protección a la Vejez el Gobierno dispondrá la habilitación en la planilla integrada de liquidaciones de aportes, PILA o el mecanismo que se establezca para el efecto, para la cotización a pensiones en el régimen que escoja el beneficiario. No obstante banterior, de manera voluntaria cada beneficiario, puede optar por no ingresar al sistema de pensiones sino al servicio complementario de beneficios económicos periódicos, caso en el cual los mismos recursos asignados por el Gobierno para la cotización de pensiones se utilizarán para realizar los respectivos ahorros en cuentas individuales de BEPS. en los términos que establece la normatividad vigente y administrados por Colpensiones. [subrayado por fuera del original].

El Gobierno Nacional realizará los giros correspondientes a las cotizaciones en pensiones y ahorros a BEPS, directamente a Colpensiones o a la Administradora de Pensiones que corresponda y por 24 meses, sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente.

ECOMUN por su parte asesorará a sus integrantes en la selección de instituciones de seguridad social que prestan este servicio³⁴.

5.2 Referentes supranacionales

- El primer referente es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en específico en su Artículo 22:

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad³⁵.

- La declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo .Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Declaración de Filadelfia) se centra en reafirmar sus principios, al recordar que la paz permanente solo puede basarse en la justicia social y en fomentar entre todas las

³⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Artículo 9. Sistema de protección. En: Decreto 899 de 2017.

³⁵ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Artículo 22.

naciones programas que permitan, entre otros propósitos: «(f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»³⁶.

- Por su parte, la OIT, en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, llevada a cabo en Ginebra, el 10 de junio de 2008, señala que las naciones deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, de igual importancia, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente, y que pueden resumirse como sigue:

ii) adoptar y ampliar medidas de protección social —seguridad social y protección de los trabajadores— que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de:

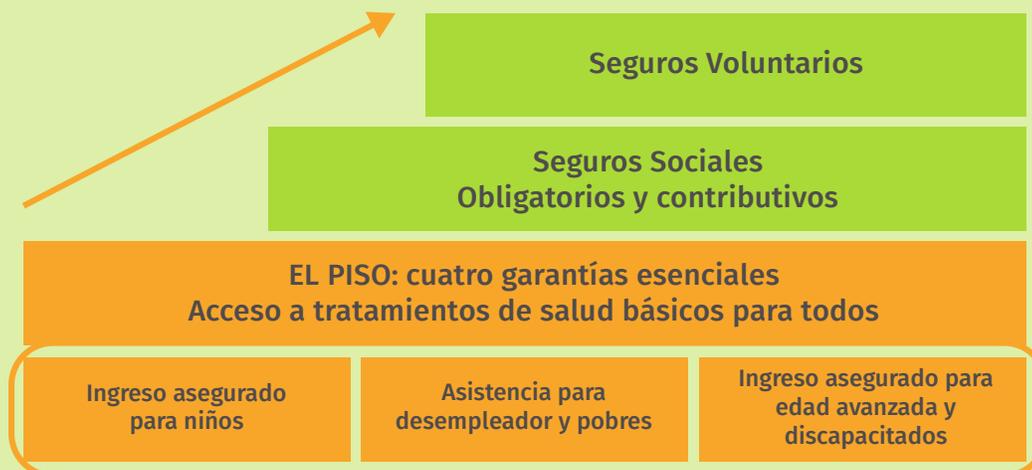
- La ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos; [negrilla y subrayado por fuera del original]³⁷.

En el mismo sentido, esa declaración establece la necesidad de contar con una estrategia bidimensional e integral, dado el uso insuficiente de otros mecanismos de seguridad social no contributivos (políticas sociales), las deficiencias en el número de contingencias cubiertas y las deficiencias en la adecuación de las prestaciones que se brindan para garantizar condiciones de vida dignas, entre otros.

³⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). III. En: Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia). Filadelfia: Organización Internacional del Trabajo, 1944.

³⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). I. Alcance y principios. En: Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2008.

Figura 1. Pisos de protección social.



De acuerdo con lo señalado por la OIT, los pisos mínimos de protección social deberían contar como mínimo con cuatro garantías:

- A) Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad.
 - B) Seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios.
 - C) Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez [negrilla por fuera del original].
 - D) Seguridad básica del ingreso para las personas de edad [negrilla por fuera del original]³⁸.
- La Recomendación 202 de 2012 de la OIT establece formalmente, en cuanto a los pisos de protección social, unos servicios mínimos que los estados deben proveer, por lo que entre sus recomendaciones se encuentran:

³⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). La dimensión horizontal: pisos de protección social nacionales. En: La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo Seguridad social para todos Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2012.

II. PISOS NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

4. Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

5. Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y; [negrilla y subrayado por fuera del original]

d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional [negrilla por fuera del original].

[...]

9.

1) Al proporcionar las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.

2) Estas prestaciones podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestacio-

nes de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie [negrilla y subrayado por fuera del original].

3) Esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

[...]

12. Los pisos de protección social nacionales **deberían financiarse con recursos nacionales**. Los Miembros cuyas **capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías** podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional **a fin de complementar sus propios esfuerzos**³⁹.

Adicionalmente tenemos que, de conformidad con el Convenio Nro. 12 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), **ratificado por Colombia el 22 de noviembre de 1931, deben extenderse las leyes y reglamentos que tengan por objeto la protección de los trabajadores agrícolas con ocasión de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o por su ejecución.**

³⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2012.

6. Los microseguros como mecanismo incluyente y de protección social⁴⁰

La definición de microseguro es la siguiente. «El microseguro es la protección de personas de bajos ingresos contra peligros específicos a cambio de pagos regulares proporcionales a la probabilidad y costo del riesgo involucrado»⁴¹.

En un estudio realizado por Remolina–Estrada y Fasecolda en Colombia, se determinó que la «... penetración del seguro en la Base de la Pirámide es de tan solo 8,4%, que hay desconocimiento sobre el seguro como mecanismo de protección, que sólo el 10% de los estratos bajos tiene conocimiento sobre el seguro exequial y el 14% sobre seguros de vida y el 58% de hogar»⁴².

En el mismo estudio se menciona que «... el 28% de la población estrato 2 y 3, considera el seguro como una necesidad inalcanzable, el 13% un lujo y el 4% como algo que no entienden, al mismo tiempo que la población pobre gasta lo mismo en seguros que en juegos de azar»⁴³.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el documento denominado *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium* [Proteger a los pobres: Un compendio sobre microseguros], señala:

En términos generales, las conclusiones revelan que los productos eficaces, desde el punto de vista del proveedor, generalmente no responden a las necesidades reales de gestión de riesgos de los hogares de ingreso bajo. Cuando los proveedores pueden vincular la cobertura del seguro con otra transacción financiera, como los ahorros o

40 Tomado de documento técnico elaborado por la Dirección de BEPS en Colpensiones, «Documento justificativo de la necesidad de establecer otras coberturas y segmentaciones para los seguros BEPS en el marco de los pisos mínimos de protección».

41 CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP).

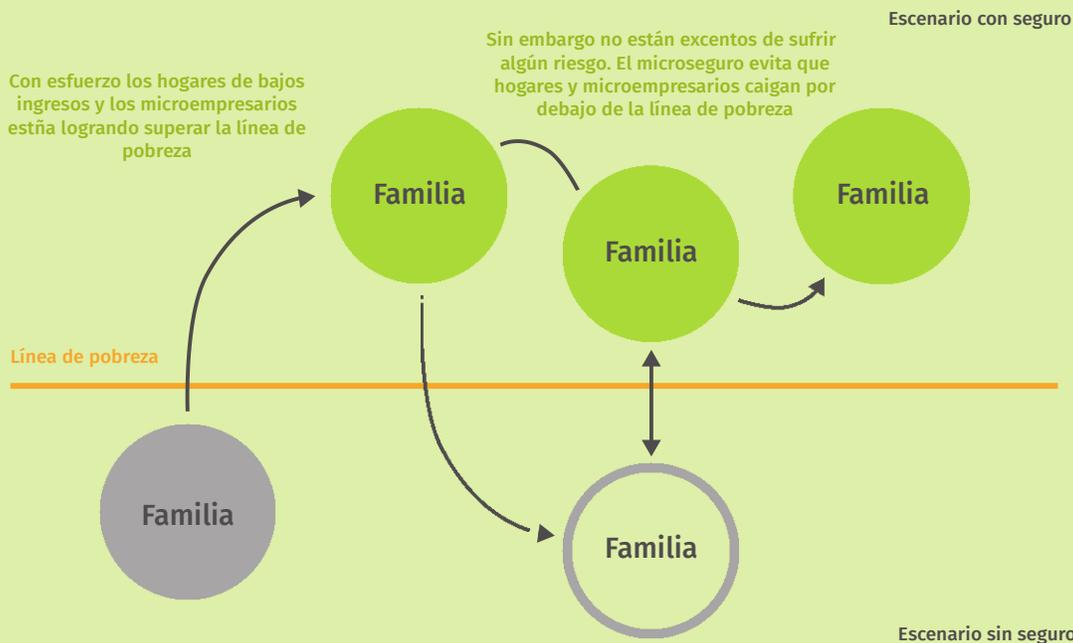
42 FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS (FASECOLDA). Microseguros [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fasecolda.com/index.php/fasecolda/microseguros/>

43 *Ibíd.*

un préstamo, es mucho más probable que los seguros ofrecidos a los pobres sean viables⁴⁴ [negrilla y subrayado por fuera del original].

Por otro lado, Fasecolda, en el documento *La promoción de los seguros: Compromiso de todos*, señala de manera gráfica la importancia de los microseguros así:

Figura 2. La importancia de los seguros⁴⁵.



A su vez, en el mismo documento, esa organización señala las características de los microseguros y responde la siguiente pregunta: ¿cómo perciben los hogares los seguros voluntarios? El U.S. Agency for International Development (USAID) y el Investment for Alternative Development (MIDAS) también muestran algunas características de los microseguros:

Características de los microseguros:

- 10 Diseño de abajo para arriba. «No son versiones económicas de los seguros tradicionales».
- 10 Negocio de escala.
- 10 Claridad de la póliza (sin muchas cláusulas, breve, sin letra menuda, lenguaje apropiado).

44 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Protegiendo a los pobres. Un compendio sobre microseguros. España: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fundación Munich Re, Plaza y Valdés Editores, 2015.

45 FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS (FASECOLDA). Importancia de los microseguros. En: *La promoción de los seguros: compromiso de todos* [en línea], mayo de 2018 [revisado 15 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: http://www.fasecolda.com/files/8113/8427/5277/la_promocin_de_los_seguros_compromiso_de_todos_new.pdf

- ¹⁰ Pocas exclusiones.
- ¹⁰ Coberturas pequeñas ajustadas a las necesidades de la población objetivo.
- ¹⁰ Pago periódico de montos pequeños, preferiblemente atado a otra transacción.
- ¹⁰ Usar canales alternativos que garanticen el fácil acceso, la venta masiva, la agilidad en la suscripción (venta inmediata) y el recaudo⁴⁶.

En cuanto a la pregunta, *¿cómo perciben los hogares los seguros voluntarios?*, esa institución encontró que:

- ¹⁰ Predomina la percepción de que el seguro es una necesidad básica fundamental.
- ¹⁰ No obstante, los hogares de bajos ingresos los ven como un lujo o como algo necesario pero no alcanzable.
- ¹⁰ El ingreso es una barrera que enfrentan los pobres⁴⁷.

Los seguros BEPS constituyen un mecanismo de una gran relevancia dado que cumplen con la función de brindar protección de riesgos a bajo costo a personas de escasos recursos con el cumplimiento de requisitos de ahorro anual.

No obstante, la cobertura de estos seguros está limitada a riesgos por fallecimiento e invalidez, o por incapacidad, conforme el análisis de la normatividad previamente señalada.

Para el año 2015, 2016 y 2017, la cobertura otorgada a los ahorradores que cumplieron su meta de ahorro en el año 2015 comprendió:

- ¹⁰ Amparo básico por fallecimiento (cualquier causa).
- ¹⁰ Auxilio exequial.
- ¹⁰ Amparo por desmembración.
- ¹⁰ Amparo por enfermedades graves.

Las variaciones se encontraron en los rangos o montos asegurados, los cuales se incrementaban según el nivel de ahorro.

No obstante lo anterior, la población que puede vincularse a BEPS es toda aquella que devenga

⁴⁶ U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID); INVESTMENT FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (MIDAS);

⁴⁷ *Ibíd.*



ingresos inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, es decir, aquella población que se encuentra en el régimen subsidiado o como beneficiaria de un cotizante principal del régimen contributivo. En esa medida, la mayor parte de esa población se encuentra en la informalidad laboral, ya sea en zonas urbanas o rurales, sin acceso a un esquema de riesgos laborales o seguros que garantice que en caso de periodo de incapacidad, su mínimo vital se vea parcialmente garantizado, siempre que cumpla los requisitos previamente definidos para acceder a estos incentivos.

7. Propuesta de establecimiento, garantía de acceso, definición de amparos y beneficiarios del Seguro Laboral Rural (SLR)

Las propuestas de regulación del Seguro Laboral Rural (SLR) incluyen claves de su creación o de su establecimiento para amparar a los trabajadores del campo que tienen un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente y se encuentran por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales. En estos casos, el establecimiento de SLR tiene en cuenta una cobertura de riesgos de enfermedad, accidentalidad, invalidez y muerte del trabajador. En concreto, se propone que son beneficiarios del SLR los trabajadores rurales con un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente, que se encuentran por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales y que han realizado ahorros en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

En desarrollo de los eventos de socialización y de las mesas técnicas con el Ministerio del Trabajo, Colpensiones, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y Fasecolda se han presentado iniciativas para extender a otros sectores de trabajadores informales el SLR.

Se propone garantizar el acceso al SLR mediante la **afiliación ágil y flexible** al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, que ayudará a incentivar el ahorro y la **fidelidad al programa**, como garantía de acceso a la **protección social**. Además, el acceso al SLR permitiría el amparo de riesgos de enfermedad, accidentalidad, invalidez y muerte derivados de la actividad laboral de los trabajadores rurales que se mencionan arriba.

Adicionalmente, en la Ley 1328 de 2009 se establece en su artículo 87 el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como un Servicio Social Complementario de los **incluidos** en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993 y se señalan los requisitos para acceder a BEPS, así como la posibilidad de establecer incentivos periódicos puntuales y/o aleatorios. También, como se explica en el artículo 87, de la misma ley, se expidió el Decreto 604 de 2013, «Por el cual se **re-glamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)**», norma que fue derogada por el Título 13 del Decreto 1833 de 2016, «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

Por otra parte, en el artículo 98 de la Ley 1753 de 2015, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”», se **definió la necesidad de diseñar un esquema financiero y un esquema operativo para el acceso a protección social de los trabajadores independientes** con ingresos inferiores al salario mínimo. Por tanto, se propone en el proyecto de **Decreto que, con el fin de garantizar el acceso al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos** en zonas rurales o de difícil acceso, y como parte de los compromisos **para garantizar una paz estable y duradera**, se proceda a **flexibilizar los mecanismos de ingreso** a este servicio social complementario.

Con dicho marco normativo se propone entonces extender las coberturas de los seguros otorgados en el programa BEPS en dicho sector y establecer que, para tener derecho a los **beneficios del Seguro Laboral Rural (SLR)**, se requiere que **los trabajadores estén afiliados y hayan realizado ahorros** en este mecanismo. Se propone en consecuencia la **modificación del Título 13** de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016 y se indica que, para obtener el incentivo del que trata el inciso primero del artículo 2.2.13.4.4 del mismo decreto, se hace necesario que durante el año calendario anterior se hayan realizado por lo menos doce (12) aportes a BEPS o pagos equivalentes al valor total de los aportes correspondientes a seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes.

Adicionalmente, se aclara en el proyecto que, en todo caso, no se podrán otorgar seguros sobre aportes que se registren en la cuenta individual provenientes del otorgamiento de otros incentivos o de otros subsidios entregados en el mismo programa, y que, para incentivar la vincula-

ción y ahorro de los habitantes de zonas rurales, se otorgará el seguro BEPS vigente al momento de la vinculación sin exigir el cumplimiento de los requisitos de ahorro, hasta la finalización de la vigencia durante la cual se vinculó, precisando que a los habitantes que se vinculen al programa durante los tres últimos meses de la vigencia anual se les otorgará el seguro con coberturas mínimas para la siguiente vigencia anual.

Por otra parte, se precisa que, vencido el periodo de cobertura del seguro asociado con la vinculación, los habitantes de las zonas rurales deberán cumplir con los requisitos de aportes para acceder al seguro en cada nueva vigencia. Además, para identificar a los vinculados beneficiarios del seguro que habiten en sector rural, la administradora del programa verificará el área en la base de datos Sisbén en la que se encuentra clasificado el vinculado.

8. Financiación del Seguro Laboral Rural (SLR)

En la propuesta queda establecido que la financiación se hará con recursos del Fondo de Riesgos Laborales y que se identificará la necesidad, en el futuro, de incrementar los recursos de dicho fondo hasta el 3% del total de la cotización del Sistema de Riesgos Laborales, porcentaje que se alcanzará en un escenario de gradualidad y teniendo en cuenta la forma en la que se comporte la cobertura del Seguro Laboral Rural (SLR), lo cual será determinado por el Gobierno Nacional.

Para efectos de la mencionada financiación, se prevé la posibilidad de aportes voluntarios de departamentos, distritos y municipios mediante convenios con el Ministerio de Trabajo. Estos aportes estarían destinados a la financiación del seguro en sus respectivos territorios. Así mismo, se prevé el uso de recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las metas y dinámicas de las coberturas efectivas que se requerirían. Adicionalmente, la financiación podría venir en parte de dineros o cotizaciones de personas, empresas o entidades que aportan al Sistema General de Riesgos Laborales sin afiliación y los dineros sin identificar.

Las proyecciones financieras del SLR con los recursos del Fondo se han efectuado por cuenta de la dirección de Riesgos laborales del Ministerio del trabajo y el equipo técnico de Fasecolda, en presentaciones que dichas entidades tienen a disposición para su consulta.

9. Seguimiento a promotores locales de protección social, respecto al Seguro Laboral Rural (SLR)

En el Proyecto Esquemas de Seguridad Social para el Posconflicto–OISS, específicamente en el Componente nro.1, «Extensión de la protección social para trabajadores rurales, con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales», se plantea la producción de un documento técnico que proponga una estrategia de seguimiento a promotores regionales y locales de protección social en Colombia, formulando un modelo de gestión para que la Secretaría Técnica pueda operar a manera de observatorio para el seguimiento a promotores regionales y locales, con el objetivo de determinar un universo de actores y formular un modelo de gestión planteado desde la Secretaría Técnica.

Para dicho efecto, es importante resaltar que los criterios de territorialización y focalización del proyecto piloto serán establecidos a partir de las reuniones de trabajo con la Alta Consejería para el Posconflicto, y teniendo como criterio de diseño del proyecto piloto que los tres componentes del proyecto puedan ser operados de manera coherente e integral.

La Dirección de Riesgos Laborales recoge reportes de Colpensiones y de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo sobre el avance del Seguro Laboral Rural (SLR) y los pone a disposición del CNRL y de la Alta Consejería para el Posconflicto, para su evaluación y seguimiento. En la puesta a disposición de estos reportes se entiende que en el piloto se verifica la eficacia

del mecanismo de seguimiento propuesto en el Decreto.

Para comenzar, es preciso fijar el alcance de esta propuesta al marco del proyecto OISS, pues este está dirigido a las condiciones del posconflicto y a la ampliación de mecanismos de protección social para la población rural. En ese entendido, el contenido de esta propuesta se ha establecido así:

Alcance:

- No de toda la protección social ⇒ solo del seguro rural laboral
- Promotores del seguro laboral rural ⇒ Colpensiones - Gerencia BEPS, Ministerio de Trabajo – Dirección de Riesgos.

En este marco de actividad, el seguimiento consistirá en la revisión de cumplimiento de indicadores para proponer ajustes y mejoramiento del Seguro Laboral Rural. El proyecto piloto propuso como indicadores:

Tabla 1. Indicadores del proyecto piloto.

Componente	Actividad	Actores Involucrados	INDICADOR
Extensión de la protección social para trabajadores rurales, con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales	Informar sobre los beneficios y operación del Seguro Rural Laboral	MinTrabajo, Dirección de Riesgos Laborales y Colpensiones–Gerencia BEPS	Eventos de divulgación
	Promover la afiliación a BEPS de los trabajadores rurales.	MinTrabajo, Dirección de Riesgos Laborales y Colpensiones–Gerencia BEPS	Trabajadores rurales vinculados a BEPS
	Verificar la eficacia del aseguramiento	Secretaría Técnica, Colpensiones	Personas beneficiadas por el seguro rural
	Adecuar el Seguro Laboral Rural a la especificidad de los trabajadores rurales	MinTrabajo, Dirección de Riesgos Laborales y Colpensiones–Gerencia BEPS	Diseño específico de coberturas y amparos para trabajadores rurales

El seguimiento se realiza a partir de un modelo de gestión desde la Gerencia de BEPS de Colpensiones, que genera reportes sobre la afiliación y operación del Seguro. Estos reportes son enviados a la Dirección de Riesgos del Ministerio del Trabajo para que sean analizados y se presenten las respectivas propuestas de ajuste.



8,4% Penetración de los seguros en la base de la pirámide social

10% Conocimiento sobre el seguro exequial en estratos bajos

14% Conocimiento sobre el seguro de vida en estratos bajos

Esta propuesta de seguimiento se incorpora a los siguientes productos del proyecto:

- En el proyecto piloto, como una de las tareas de la Secretaría Técnica.
- En el proyecto de decreto, como mecanismo que permita la permanente evaluación y mejoramiento de la operación del seguro.

10. Proyecto de decreto

MINISTERIO DEL TRABAJO

DECRETO NÚMERO

DE 2018

()

Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 13 del Decreto 1833 de 2016, se establece el Seguro Laboral Rural mediante el acceso al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs); y se modifica la Parte 2 del Libro 2 del Título 13 del Decreto 1833 de 2016 y se desarrolla el literal d del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

CONSIDERANDO

Que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, respecto de la Reforma Rural Integral, pretende contribuir «...a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía».

Que de conformidad con el numeral 1.3.3.5. del mismo Acuerdo, en lo referente a la formalización laboral rural y protección social, se definió la creación e implementación de un Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, en el cual se debe incluir: «La garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado».

Que el Gobierno Nacional, en el numeral 1.3.3.5 del mencionado Acuerdo, adquirió el compromiso de fortalecer al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales).

Que, en el mismo sentido, adquirió el compromiso de crear e implementar el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

Que la creación e implementación del Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales busca, entre otros aspectos, revertir las condiciones que facilitaron la persistencia de la violencia en el territorio y contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, violencia que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños.

Que el artículo 48 de la Constitución Política garantizó a todos los habitantes el **derecho irrenunciable a la Seguridad Social** y con este fin determinó que debe ampliarse progresivamente su cobertura.

Que es necesario implementar un Seguro Laboral Rural de enfermedad, accidentalidad, invalidez y muerte para amparar los riesgos de la actividad laboral de los trabajadores del campo con un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Que el Acto Legislativo número 01 de 2005 adicionó el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, consagrando la posibilidad de establecer criterios para conceder **beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente** a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

Que la Ley 1328 de 2009 establece en su artículo 87 el mecanismo de los **Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)** como un Servicio Social Complementario de los incluidos en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993, y señala los requisitos para acceder a BEPS, así como la posibilidad de establecer incentivos periódicos puntuales y/o aleatorios.

Que como desarrollo del artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 se expidió el Decreto 604 de 2013 por el cual se reglamentó el acceso y operación del Servicio Social Complementario de **Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)**, norma que fue derogada por el Título 13 del Decreto 1833 de 2016 por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

Que el artículo 98 de la Ley 1753 de 2015, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”», **definió la necesidad de diseñar un esquema financiero y operativo para el acceso a la protección social de los trabajadores independientes** con ingresos inferiores al salario mínimo.

Que con el fin de **garantizar el acceso al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)** en zonas rurales o de difícil acceso, y como parte de los **compromisos para garantizar una paz estable y duradera**, se hace necesario **flexibilizar** los mecanismos de ingreso a este servicio social complementario.

Que como desarrollo del Inciso sexto del Parágrafo único del artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, y del, artículo 12, literal d de la Ley 1562 de 2012 —en el cual se establece dentro del objeto del Fondo de Riesgos Laborales «Otorgar un incentivo económico a

la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población de la que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009...»— se hace necesario ampliar la cobertura de los seguros otorgados como incentivo al ahorro y a la fidelidad al programa, como garantía de acceso a la protección social de los trabajadores independientes del sector urbano y rural que devengan ingresos inferiores al salario mínimo mensual.

Que debido a la informalidad y falta de protección que se presenta en los sectores rurales por las condiciones que afrontan los trabajadores por cuenta propia y en general los factores objetivos de la actividad laboral en el sector rural, se hace necesario extender las coberturas de los seguros otorgados en el programa BEPS en dicho sector.

Que de conformidad con el Convenio Nro. 12 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia el 22 de noviembre de 1931, deben extenderse las leyes y reglamentos que tengan por objeto la protección de los trabajadores agrícolas con ocasión de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o por la ejecución del mismo.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Adición de un capítulo al Decreto 1833 de 2016 por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones. Adiciónese un capítulo al Título 13 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1833 de 2016, «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones», con el siguiente texto.

CAPÍTULO 14

SEGURO LABORAL RURAL

Artículo 2.2.13.14.1. Objeto. El presente capítulo tiene por objeto establecer el Seguro Laboral Rural atado al ahorro en BEPS para amparar a los trabajadores del campo que tienen un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente y se encuentran por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 2.2.13.14.2. Seguro Laboral Rural. El Seguro Laboral Rural amparará los mismos riesgos definidos para el microseguro BEPS que trata el artículo 2.2.13.4.4, pero que podrá tener diferentes coberturas, para los trabajadores rurales que perciben un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente, se encuentran por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales, han realizado ahorros en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y que con ocasión de la ocurrencia de alguno de los eventos amparados, se ven impedidos para desarrollar su actividad laboral y percibir ingresos.

Artículo 2.2.13.14.3. Requisito para otorgar el seguro laboral rural. La población de zonas rurales vinculada al programa accederá a la cobertura del seguro laboral rural realizando diez (10) aportes o pagos equivalentes al valor total de los aportes correspondientes a cinco (5) salarios mínimos diarios legales vigentes en el Servicio Social Complementario BEPS.

Parágrafo 1º. Para efectos de incentivar la vinculación y el ahorro de los habitantes de zonas rurales, se otorgará el microseguro laboral rural vigente al momento de la vinculación con las coberturas mínimas sin exigir el cumplimiento de los requisitos de ahorro, hasta la finalización de la vigencia durante la cual se vinculó. A los habitantes que se vinculen al programa durante los tres últimos meses de la vigencia anual les será otorgado el seguro con coberturas mínimas para la siguiente vigencia, salvo que el ahorro efectuado les permita acceder a una mayor cobertura.

Vencido el periodo de cobertura del seguro asociado con la vinculación, los habitantes de zonas rurales deberán cumplir los requisitos de aportes para acceder al seguro en cada nueva vigencia.

Parágrafo 2º. Para el año 2018, y por el periodo de implementación y estabilización del microseguro laboral rural, la administradora contratará las coberturas mínimas de muerte, amparo exequial, desmembración, enfermedades graves y hospitalización para el Microseguro BEPS.

Amparo	Cobertura
Muerte	20 veces el monto ahorrado
Desmembración y enfermedades graves	15 veces el monto ahorrado
Exequial	2,5 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV)
Hospitalización (a partir del sexto día)	15 Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes (SMDMLV)

Artículo 2.2.13.14.4. Beneficiarios del seguro. Son beneficiarios del Seguro Laboral Rural los trabajadores rurales que tienen un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente, que no se encuentran afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales y han realizado ahorros en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), conforme lo señalado en el artículo 2.2.13.4.5.

ARTÍCULO SEGUNDO. ACCESO ESPECIAL AL SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS) A LA POBLACIÓN DEL SECTOR RURAL: Modifíquese el artículo 2.2.13.2.1. del Decreto 1833 de 2016 a efectos de flexibilizar el acceso al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos en sectores rurales y ampliar el acceso y cobertura a los Incentivos Puntuales de Seguros para personas vinculadas al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como desarrollo del literal d del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012. El artículo 2.2.13.2.1 del Decreto 1833 de 2016 quedará así:

Artículo 2.2.13.2.1. Requisitos de ingreso. Los requisitos para el ingreso al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) son:

1. Ser ciudadano colombiano.
2. Percibir ingresos inferiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente

PARÁGRAFO 1. Al solicitar el ingreso, las personas que se vinculen de manera presencial tendrán que presentar obligatoriamente la cédula de ciudadanía o deberán identificarse mediante los mecanismos electrónicos dispuestos ante la administradora del mecanismo o el tercero que esta contrate. En ambos casos, Colpensiones deberá determinar la información mínima requerida que debe ser reportada por los aspirantes y el medio empleado para suministrarla, y en un plazo que no exceda los diez (10)

días hábiles deberá informar al interesado si fue aceptada o rechazada su solicitud de ingreso.

PARÁGRAFO 2. De manera directa y a través de convenios interadministrativos con entidades del orden nacional, departamental y municipal, o mediante la contratación de terceros, Colpensiones podrá adelantar la vinculación a este servicio social complementario de manera no presencial, adoptando las estrategias de Gobierno Digital y las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones que garanticen la validación de identidad del solicitante y faciliten el acceso al programa en zonas remotas, garantizando en todo caso el equilibrio financiero para la operación del mecanismo.

PARÁGRAFO 3. Una vez la administradora del mecanismo acepte la solicitud de ingreso al servicio social complementario BEPS, esta le suministrará a las personas la información de manera expresa y detallada acerca de todas las condiciones, reglas, beneficios, monto de incentivos y riesgos que voluntariamente se asumen al ingresar a dicho mecanismo.

PARÁGRAFO 4. Para acreditar el ingreso que trata el numeral 2° de este artículo, la administradora verificará la afiliación al régimen subsidiado de salud o su condición de beneficiarios del régimen contributivo de salud conforme lo señalado en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012. No obstante, los aspirantes podrán presentar el certificado de afiliación al régimen subsidiado de salud o de su condición de beneficiarios del régimen contributivo de salud en caso de presentarse inconsistencia en la información que impida la vinculación. Adicionalmente, y con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a los habitantes del sector rural, la administradora podrá identificar los ciudadanos que se encuentren en la Zona Rural de SISBEN o en el Área 3–(Rural disperso) SISBEN.

ARTÍCULO TERCERO. Modifíquese el artículo 2.2.13.4.4. del Decreto 1833 de 2016.

Artículo 2.2.13.4.4. Incentivo puntual. El incentivo puntual corresponde a un subsidio mediante el cual se promueve la fidelidad en el ahorro y que consiste en acceder a un seguro de acuerdo con las coberturas que se determinen, a través del cual se brinda protección económica a quienes por circunstancias específicas se vean impedidos para generar ingresos. Estos seguros serán ofertados por compañías aseguradoras legalmente constituidas, en las condiciones en que el Gobierno Nacional reglamente.

La Junta Directiva de Colpensiones, previo aval técnico y financiero de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, aprobará las coberturas que amparen riesgos por muerte, incapacidad, enfermedades graves, desmembración, hospitalización u otros, e igualmente podrá implementar una estrategia de atención y cobertura segmentada para población rural.

La garantía de mantener el poder adquisitivo de los aportes al Servicio Social Complementario BEPS ofrecida por la administradora de dicho mecanismo, con el fin de proteger los recursos de los beneficiarios se calculará al final de la etapa de acumulación entendida esta como el tiempo que transcurre desde que la persona se vincula al mecanismo BEPS y el momento en que decide retirarse del mecanismo previo al cumplimiento de requisitos para acceder al Beneficio Económico Periódico. Los gastos de administración relativos a este Servicio Social Complementario, también se constituirán en un incentivo puntual.

La Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos podrá determinar otra clase de incentivos puntuales y/o aleatorios, en virtud del seguimiento que trata el párrafo del artículo 2.2.13.4.2. de este Decreto.

ARTÍCULO QUINTO. Modificación del artículo 2.2.13.4.5 de Decreto 1833 de 2016: Modifíquese el artículo 2.2.13.4.5 del Decreto 1833 de 2016, el cual quedará así:

«ARTÍCULO 2.2.13.4.5. REQUISITOS PARA OTORGAR EL INCENTIVO PUNTUAL Para obtener el incentivo periódico de seguros que trata el inciso primero del artículo 2.2.13.4.4. del presente decreto, es necesario que durante el año calendario anterior se hayan realizado por lo menos doce (12) aportes o pagos equivalentes al valor total de los aportes correspondientes a seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. SEGUIMIENTO: La Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo debe recoger y organizar reportes que producirá la administradora del Seguro Laboral Rural y las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo sobre el avance en cobertura del mencionado seguro, los cuales serán presentados al Consejo Nacional de Riesgos Laborales y a la Alta Consejería para el Posconflicto para su evaluación y seguimiento.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO. El presente decreto rige a partir de su promulgación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D. C. a los

MINISTRA DEL TRABAJO

