

La formalización rural y protección social como estrategia en el posconflicto

Diana Paola Salcedo Novoa

- El sistema de protección social en Colombia es un conjunto de planes, programas y proyectos desarticulados y excesivamente focalizados que no contribuyen efectivamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- Por su parte, el sistema de seguridad social es un sistema excluyente, diseñado principalmente para trabajadores asalariados cuyos ingresos son superiores al salario mínimo legal mensual vigente.
- Es por esto que el acuerdo de paz suscrito entre el gobierno nacional y la Farc-EP, en lo concerniente a la reforma rural integral, punto 1.3.3.5 “Formalización laboral rural y protección social”, plantea la necesidad de implementar un plan progresivo de protección social, que tenga en cuenta las realidades propias de las zonas rurales y, además, atienda las necesidades específicas de los trabajadores.
- En esta perspectiva, este artículo presenta propuestas para la reglamentación de ese punto 1.3.3.5, con énfasis en las reformas que necesita el sistema de protección y seguridad social para contribuir efectivamente al desarrollo de las zonas rurales, en especial aquellas que han sido más afectadas por el conflicto.
- En el texto también se hace alusión al problema de acceso a los servicios de salud en las zonas rurales y lo que plantea el acuerdo con respecto a este derecho.
- Por último, se presentan propuestas para avanzar en la formalización laboral rural y la generación de trabajos decentes.



Contenido

Introducción	3
Elementos conceptuales.....	3
El acceso al sistema de seguridad social en el campo	6
La protección social: una oportunidad para el campo	9
Primera garantía. Atención en salud esencial	12
Segunda garantía. Seguridad en el ingreso para niños y niñas	13
Tercera garantía. Seguridad en el ingreso para personas en edad activa.....	14
Cuarta garantía. Seguridad en el ingreso para adultos mayores	18
Formalización laboral rural: hacia la inclusión productiva del campo colombiano	19
Conclusiones.....	23
Referencias	24



Introducción

El 24 de noviembre de 2016 el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) suscribieron el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que puso fin a más de cinco décadas de guerra librada entre el estado colombiano y este grupo insurgente. Tras más de cuatro años de negociación, acordaron una serie de puntos sobre dejación de armas, participación política, erradicación de cultivos ilícitos, justicia transicional y, además, una reforma rural integral, que busca la inclusión política, económica y social la población que habita en el campo colombiano.

El reto principal que enfrenta el Acuerdo lo constituye la implementación de lo acordado en La Habana y la garantía efectiva a la población rural en cuanto a la infraestructura social, la participación en la elaboración de planes territoriales, el fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones campesinas, la formalización rural y la protección social, entre otros asuntos.

Es importante resaltar que el acuerdo sobre reforma rural integral, además de abordar aspectos relacionados con la dotación del campo de infraestructura social, la conformación de un fondo de tierras, los planes de asistencia técnica para los campesinos, entre otros, también contiene un aparte denominado “Formalización laboral rural y seguridad social”. Este punto es especialmente importante para los trabajadores rurales así como para los adultos mayores desprotegidos y las mujeres trabajadoras que en la actualidad no cuentan con un esquema de protección durante el embarazo, el parto, la lactancia y otras situaciones que pueden limitar su posibilidad de generación de ingresos.

En esa línea, este artículo propone estrategias para la implantación de ese punto, con énfasis en la necesidad de que los habitantes del campo accedan a la oferta social del estado, avancen hacia niveles de protección social mayores y puedan participar del

sistema contributivo de seguridad social mediante la formalización laboral y la generación de ingresos sin perder su identidad y vocación campesina.

En la primera parte se analizan los elementos conceptuales que sustentan el modelo de protección en Colombia, además de la normativa existente que lo regula.

En el segundo apartado se presenta un breve diagnóstico de las condiciones de los habitantes de las zonas rurales, ahondando en el acceso al sistema de seguridad social y la oferta estatal para la inclusión social y productiva.

A continuación se elabora una propuesta de un modelo integral de protección social basado en un piso de protección social con énfasis en el sector rural.

Por último se proponen una serie de estrategias para la formalización rural.

Elementos conceptuales

El sistema de seguridad social en Colombia está definido por la ley 100 de 1993 como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que buscan proteger a las personas ante las contingencias que menoscaban su salud y su capacidad económica. Tiene por objeto “garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten” (República de Colombia, 1993). Uno de los principios rectores es la universalidad, que se define como la garantía de la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, durante todas las etapas de su vida.

El sistema de seguridad social está conformado por tres subsistemas: el sistema general de pensiones, el sistema general de seguridad social en salud y los servicios sociales complementarios. En general, el de pensiones está diseñado para los trabajadores que



durante su vida laboral estén en la capacidad de ahorrar para su vejez.

Por su parte, el de seguridad social en salud se compone de dos regímenes: el contributivo y el subsidiado, y a este último pueden en teoría pertenecer todas las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, accediendo a los mismos derechos de quienes contribuyen, en virtud del principio de igualdad y solidaridad.

Por último, los servicios complementarios hacen alusión a los ancianos en condición de indigentes, personas en condición de discapacidad que no dependan de nadie y a quienes el estado deberá pagarles unos auxilios de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

En esta perspectiva, quedan por fuera de la atención durante todo el ciclo de vida que enuncia el principio de solidaridad de la ley 100: 1) los niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema; 2) las personas en edad activa sin capacidad de generar ingresos suficientes para su subsistencia; y 3) los adultos mayores que aun sin estar en condición de indigentes les son vulnerados sus derechos por carecer de herramientas para asegurar su autonomía económica. Los anteriores grupos poblacionales solo pueden beneficiarse del sistema de seguridad social en el componente de régimen subsidiado de salud.

De esto se puede concluir, primero, que la ley 100 tiene vacíos sustanciales por ser una norma diseñada básicamente para trabajadores que, además, están empleados en el sector formal de la economía, ya sea en calidad de dependientes o independientes con ingresos suficientes. Lo que permite enfatizar en que el sistema de seguridad social está ligado principalmente a la capacidad de generar ingresos y contribuir al sistema y deja por fuera los grupos poblacionales mencionados.

Segundo, que en Colombia se requiere de un sistema de protección social integral, que es un concep-

to más amplio que el de la seguridad social, ya que tiene como objetivo proteger ante eventos adversos durante todo el ciclo de vida a todas las personas independientemente de su nivel de ingresos. Además, de considerarse como un derecho irrenunciable que se basa en los principios de la universalidad y la solidaridad.

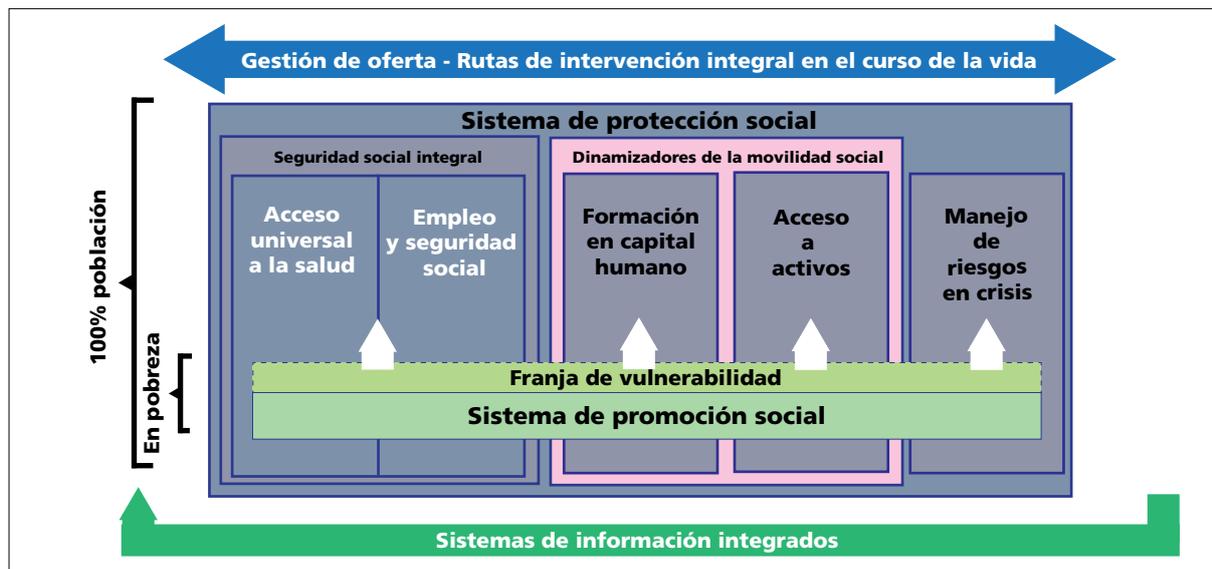
El derecho a la protección social no se trata en las normas colombianas de manera explícita y clara, como lo demuestra el artículo 48 de la Constitución política, que define la seguridad social como: "(...) un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad" (República de Colombia, 1991, artículo 48). O el artículo 49, en el cual solo se hace referencia a que la atención en salud y el saneamiento básico son obligación de estado.

El Plan nacional de desarrollo 2014-2018 del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), sí hace una alusión específica al sistema de protección social en Colombia y señala que es un sistema integral que busca la erradicación de la pobreza, fomentar la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Este sistema está integrado por cuatro componentes (gráfico 1): 1) el sistema de promoción social; 2) la seguridad social integral que se divide en dos: el acceso universal a salud y el empleo y la seguridad social; 3) un tercer componente dinamizador de la movilidad social definido como formación al capital humano y acceso a activos; y 4) el manejo de riesgos en crisis (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 211).

En el documento "Bases del Plan nacional de desarrollo" presentado para este periodo presidencial se entiende que el sistema de promoción social "constituye la atención integral prioritaria para promover el desarrollo de las personas en situación de pobreza extrema, y contribuye a la construcción de las capacidades más básicas para mitigar, prevenir y recuperar los riesgos de la población más vulnerable" (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 212).



Gráfico 1. Sistema de protección social en Colombia



Fuente: Plan nacional de desarrollo.

Con este sistema se busca atender a una población específica para que avance en la superación de la pobreza. No obstante, sus componentes no están claramente definidos en el texto ni se especifican en él las estrategias de articulación de actores y los responsables de la promoción social en Colombia.

Por su parte, la seguridad social integral se define en dos vías: la primera, el acceso a la atención en salud, y el empleo y la seguridad social. En este ítem ya se puede observar una clara diferencia entre las acciones dirigidas hacia la protección de las personas más vulnerables y el deseo de que avancen hacia el sistema de seguridad social, que como se mencionó está ligado al concepto de trabajador en capacidad de generar ingresos y procurarse niveles de protección más altos, como la pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia, el mantenimiento de sus ingresos ante eventos como la maternidad, la paternidad o la incapacidad, entre otros.

El componente Dinamizadores de la movilidad social, cuyos subcomponentes son Formación de capital humano y Acceso a activos, se relaciona con la educación orientada a que las personas se apropien de su propio desarrollo y busca promover la obtención de recursos físicos, de manera autónoma y sos-

tenible, como herramienta fundamental para mejorar las condiciones de vida.

Finalmente, el Manejo de riesgos en crisis pretende brindar un apoyo oportuno frente a eventos que afecten las condiciones de vida de las personas (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 213).

De lo expuesto se pueden sacar las siguientes conclusiones. La ley 100 de 1993 no es un sistema de protección social integral para todas las personas durante el ciclo de vida, sino que se refiere al sistema de seguridad social y a la protección de los contribuyentes ante eventos adversos. Salvo en el caso del régimen subsidiado de salud y los servicios sociales complementarios para población adulta mayor indigente, el sistema de seguridad social en Colombia es un sistema diseñado para trabajadores.

La normativa nacional no se refiere a un sistema integral de protección social que incluya a toda la población, por tanto, es necesario avanzar en una normativa que promueva y articule esfuerzos para la inclusión social y productiva de los habitantes del territorio nacional. Y aun cuando el Plan nacional de desarrollo contemple la figura de sistema de protección social, esto no constituye una norma perma-



nente, siendo más una iniciativa del gobierno de turno. De igual manera, no avanza en el diseño de una estrategia integral de protección social que incluya responsables, mecanismos de articulación e indicadores de seguimiento y monitoreo del avance de la población en la superación de la pobreza.

A continuación se describe el acceso real de los habitantes del campo al sistema de seguridad social.

El acceso al sistema de seguridad social en el campo

Los mayores grados de pobreza en el país son rurales, una situación que permanece en la sombra mientras los esfuerzos se han concentrado en las zonas urbanas, donde se facilita la medición de impactos de los planes, programas y proyectos para la inclusión social y productiva. En Colombia, de acuerdo con la Misión de transformación rural, el 30,4% de la población habita en la zona rural y rural dispersa. Cabe mencionar que de cada 100 personas que viven en el campo 39 son pobres, cantidad mucho mayor que en las zonas urbanas, donde 25 de cada 100 colombianos están en la misma situación. En cuanto al porcentaje de personas en la pobreza extrema o indigencia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) señala que 18,1% del total de la población rural padece de pobreza extrema, frente a 5,1% en las zonas urbanas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2016).

Con respecto a la pobreza multidimensional, que muestra indicadores de calidad de vida que no integra la medición de pobreza monetaria, en los centros poblados y el rural disperso 40 de cada 100 personas padecen de pobreza multidimensional (40%), mientras esta misma variable es de 21,9% para el total nacional y de 15,4% para las cabeceras municipales (Dane, 2015). Estos porcentajes muestran que la pobreza en Colombia tiene rostro de campesino, quienes tienen alguna o varias de sus necesidades primordiales insatisfechas. Los indicadores muestran que los habitantes de las zonas rurales sufren

de privación de fuentes de agua mejoradas, rezago escolar, analfabetismo, bajo logro educativo, trabajo informal, viviendas inadecuadas, entre otros (Dane, 2015).

En los hogares de las zonas rurales buena parte de sus habitantes no están en edad de trabajar y dependen enteramente de los trabajadores rurales. De acuerdo con el Censo nacional agropecuario, el porcentaje de hogares con personas menores de 15 años es de 50,8%, y el porcentaje de hogares con adultos mayores es de 39,8% (Censo nacional agropecuario, 2014: 31). Así, es evidente un cambio en la estructura poblacional de los hogares rurales, pues la mayor parte de la población censada en el área rural dispersa está entre los 0 y los 19 años, a la vez que ha aumentado, en contraste con el censo de 2005, la población que supera los 55 años de edad. Esta población requiere un énfasis diferenciado, al no poder participar formalmente del mercado laboral, y tiene necesidades específicas en concordancia con la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra.

Con respecto a la población que participa del mercado laboral, la información disponible que se presenta para centros poblados y rural disperso para el año 2016 indica que de cada 100 personas en edad de trabajar, 59 lo están haciendo. No obstante, 28 sienten que están en empleos en los que no trabajan el número de horas suficientes o no emplean sus competencias o no reciben una remuneración adecuada de acuerdo con la labor que realizan.

Del total de estas personas que se encuentran ocupadas, 53% son trabajadores por cuenta propia, 19% están en la categoría de obreros o empleados particulares, 12% son trabajadores familiares sin remuneración en empresas de otros hogares, y 8% se desempeñan como trabajadores familiares sin remuneración en sus propios hogares (Dane, 2016). A pesar de la creciente diversificación de las actividades económicas rurales, la agricultura sigue generando el 60% de los empleos rurales, seguido de 14% que se ubica en la rama de comercio, hoteles y restaurantes (Dane, 2016).



Como se puede observar a partir de los datos estadísticos, un alto número de personas ocupadas de las zonas rurales son cuenta propistas, por lo que su acceso al sistema de seguridad social es limitado. El Ministerio de Salud y Protección Social da cuenta que en las zonas rurales el 92,2% de los afiliados pertenecía al régimen subsidiado de salud, y solo 7,8% al contributivo. En contraste con las zonas urbanas, donde 59,4% son cotizantes y el porcentaje restante pertenece al régimen subsidiado. La tabla 1 muestra el número de afiliados por zona: sector rural y urbano.

En cuanto a la población que participa del régimen de pensiones, de cada cien personas ocupadas en las zonas rurales solo trece cotizan o han cotizado alguna vez a alguno de los dos regímenes de pensiones, el de prima media con prestación definida o el régimen de ahorro individual (gráfico 2).

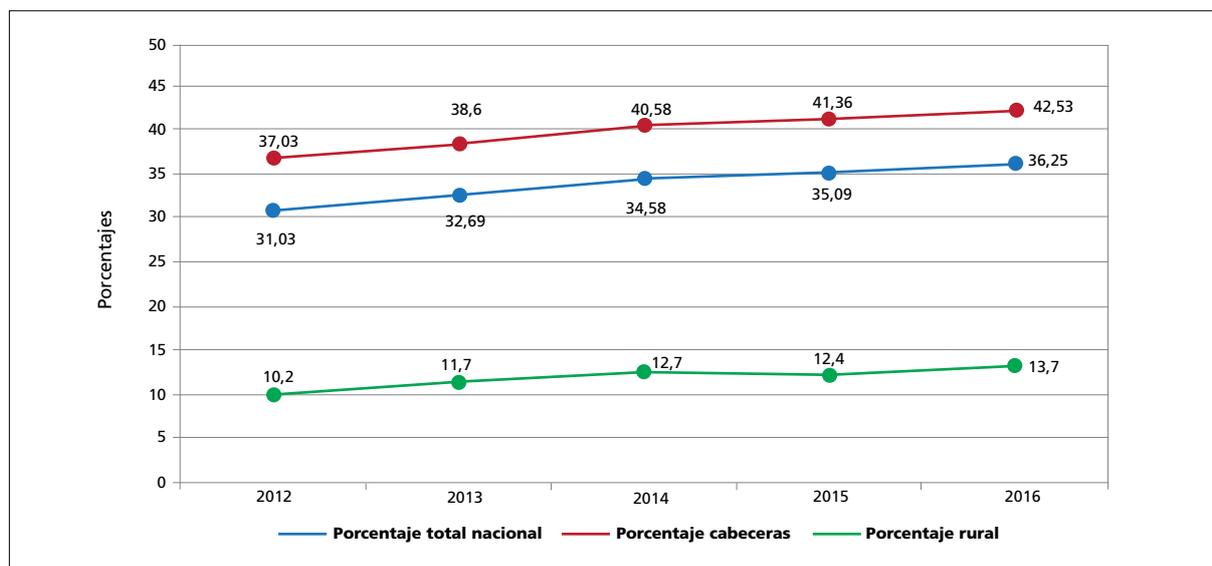
En conclusión, los esfuerzos por brindar protección a los habitantes de las zonas rurales no solo deben estar dirigidos a aumentar el porcentaje de cotizantes al sistema de seguridad social, ya que esta población requiere medidas de protección social adicionales

Tabla 1. Afiliados en zonas urbanas y rurales por regímenes a octubre de 2016

Concepto	Total afiliados
Total afiliados sector rural	8'119.289
Afiliados r. contributivo	636.060
Afiliados r. subsidiado	7'483.229
Total afiliados sector urbano	36'273.707
Afiliados régimen contributivo	21'540.683
Afiliados régimen subsidiado	14'733.024

Fuente: Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones. Octubre de 2016.

Gráfico 2. Porcentaje de personas afiliadas a pensiones con respecto al total de la población ocupada, 2012-2016



Fuente: elaboración propia usando las bases de datos de informalidad Dane.



que le permitan superar sus condiciones de pobreza monetaria y privación de las necesidades básicas (índice de pobreza multidimensional). Por tanto, el solo garantizar acceso al sistema de seguridad social es insuficiente, si se tienen en cuenta la composición de los hogares, el poco acceso a trabajo decente y otros indicadores mencionados.

En este sentido, la Misión de transformación rural hizo un análisis de las medidas de protección social que hasta hoy han sido adoptadas para beneficiar a

la población rural, entendidas como un conjunto de planes, programas y proyectos que buscan brindar algún tipo de protección y no están ligadas directamente al sistema de seguridad social. La tabla 2 muestra las que más se destacan.

Como se ve en el mapeo realizado por la Misión, la mayoría de los programas están dirigidos a la generación de ingresos por parte de la población en edad activa y al fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones campesinas para la producción y

Tabla 2. Mapeo de programas de inclusión social y productiva en las zonas rurales

Programa	Objetivo	Beneficiarios
Familias en su tierra	Contribuir a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación simbólica de la población víctima retornada o reubicada.	29.000 beneficiarios entre 2010 y 2013.
Red de seguridad alimentaria	Busca contribuir a partir de un modelo de gestión social a la reducción de la pobreza extrema, la prevención del desplazamiento y la estabilización socioeconómica de familias en condición de desplazamiento.	Se ejecutaron 32 proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, cubriendo a 52.900 familias.
Iraca	Su objetivo es aportar al desarrollo propio de las comunidades étnicas vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural, así como en riesgo de desplazamiento, promoviendo procesos comunitarios sostenibles.	Vinculación de 10.000 hogares entre 2012-2013.
Alianzas productivas	Está diseñado para incentivar la generación de ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres de manera económica y ambientalmente sostenible a través del establecimiento de alianzas productivas entre grupos organizados de pequeños productores y comercializadores o transformadores de sus productos.	558 alianzas constituidas entre 2010 y 2014, que beneficiaron a 31.800 productores.
Oportunidades rurales	Incrementar las posibilidades de acceso de los pobres rurales y sus microempresas a recursos financieros, servicios técnicos, conocimientos e información para el desarrollo de sus iniciativas y su participación en la construcción de políticas públicas.	1.051 proyectos financiados entre 2010 y 2014, que beneficiaron a 27.842 familias.
Mujeres rurales	Generar capacidades personales y empresariales en las mujeres rurales, promoviendo el trabajo colectivo y el liderazgo, con un enfoque de derechos, y promover la inclusión del enfoque de género en la política pública del sector agropecuario con el fin de reducir la inequidad y reconocer el papel de la mujer rural como gestora de desarrollo y paz.	2.100 mujeres.

Fuente: Misión para la transformación de campo, 2015.



comercialización de productos agropecuarios. Cabe anotar que estos programas no están reglamentados por medio de una ley y, por tanto, su permanencia en el tiempo no está garantizada. Asimismo, su cobertura es mínima con respecto a la población total de trabajadores rurales.

Por su parte, a los niños y adolescentes que habitan en las zonas rurales se les beneficia mediante el programa de transferencias monetarias condicionadas de Familias en Acción. Mientras que a los adultos mayores los cobijan las transferencias otorgadas por el consorcio Colombia Mayor.

El programa Familias en Acción consiste en una transferencia monetaria condicionada otorgada a familias con niños, niñas y adolescentes a cargo, y su objetivo es contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria. Las condiciones para pertenecer al programa son la asistencia de los niños al menos al 80% de las clases y a los controles de crecimiento y desarrollo. No obstante, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) afirma que más de la mitad de las familias beneficiarias son de las zonas rurales, lo cual no va en concordancia con los indicadores de pobreza multidimensional, que evidencian el aumento del analfabetismo y la persistencia del rezago escolar en la población rural.

Por su parte, el programa Colombia mayor consiste en un subsidio mensual, dirigido a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad que no cuentan con ingresos suficientes para subsistir¹. Los beneficiarios del programa son aquellas personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisben, que tienen 54 años de edad en el caso de las mujeres y 59 en el de los hombres y que hayan vivido durante los últimos diez años en el país. Actualmente, Colombia Mayor entrega subsidios a cerca de 1'500.000 adultos ma-

yores, incluyendo en este cálculo los 21.500 cupos adicionales destinados prioritariamente a zonas rurales afectadas por el conflicto armado. Sin embargo, el monto del programa entregado a los adultos mayores no es ni cercano a la línea de pobreza extrema y no se complementa en el caso de las zonas rurales con acciones directas para asegurarle a esta población su acceso a la alimentación, hospedaje y actividades de uso del tiempo libre.

En este sentido, es correcto afirmar que son insuficientes los planes, programas y proyectos dirigidos especialmente a la población en edad de trabajar que vienen implementándose en las zonas rural y rural dispersa, y cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza. Estos programas están complementados con acciones para los niños, niñas y adultos mayores, que no reconocen las particularidades del territorio, las necesidades de la población ni las barreras geográficas que dificultan a las familias el acceso a la oferta estatal.

Adicionalmente, son un conjunto de programas desarticulados a cargo de instituciones diversas como el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, entre otros, que no brindan una oferta unificada e integral de protección social, además de carecer de unidad de acción y visión de largo plazo. Esto último porque salvo el programa Familias en Acción, todos los demás dependen del gobierno de turno y de la asignación presupuestal que le otorgue la entidad encargada, en función de sus objetivos de corto plazo.

La protección social: una oportunidad para el campo

Como se mencionó en la introducción, en el Acuerdo de paz se hace mención explícita a la formalización rural, la protección y la seguridad social. Así, el punto 1.3.3.5 sobre Reforma rural integral, reza que:

¹ El monto mensual del subsidio varía entre \$40.000 y \$75.000, dependiendo del municipio de residencia de los beneficiarios del programa, y se entrega bimestralmente.



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 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 (República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2016: 31).

En esta perspectiva, el Acuerdo dispone que existan un conjunto de criterios mínimos que debe contener el Plan progresivo de protección social, y que están conformes al principio de brindar protección social a todos los habitantes de las zonas rural y rural dispersa, durante todo el ciclo de vida, criterios que se resumen en el gráfico 3.

Asimismo, en el punto 1.3.2.1. Salud, se establece la obligatoriedad de diseñar e implementar un plan de salud rural, acorde a los siguientes criterios:

- ♦ La construcción y el mejoramiento de la infraestructura sobre la base de un diagnóstico amplio

y participativo que permita atender al mayor número de usuarios en cada región, la dotación de equipos, incluyendo la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la atención (por ejemplo, telemedicina), y la disponibilidad y permanencia de personal calificado.

- ♦ La adopción de un enfoque diferencial y de género, que tenga en cuenta los requerimientos en salud para las mujeres de acuerdo a su ciclo vital, incluyendo medidas en materia de salud sexual y reproductiva, atención psicosocial y medidas especiales para mujeres gestantes, niños y niñas, en la prevención, promoción y atención en salud.
- ♦ La creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, con énfasis en la prevención, que permita brindar atención en los hogares o en los lugares de trabajo.
- ♦ Un sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad y oportunidad de la atención.

Es preciso entonces anotar que el acuerdo de paz abre la posibilidad de diseñar un esquema de protección social integral para las zonas rurales, como una de las estrategias a implementar en el marco del posconflicto, con la claridad de que un sistema integral

Gráfico 3. Criterios de plan progresivo de protección social en función del ciclo de vida





de protección social contiene más elementos de los contenidos en el Acuerdo, pero en perfecta armonía con los objetivos del mismo.

En esta perspectiva, la primera estrategia propuesta para materializar el plan progresivo de protección social es *el diseño de un piso de protección social (PPS) con énfasis en la zona rural*, en concordancia con los apartes mencionados, y la recomendación 202 de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que lo definen como: “(...) un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (Organización Internacional del Trabajo, 2012), y comprenden al menos las siguientes garantías:

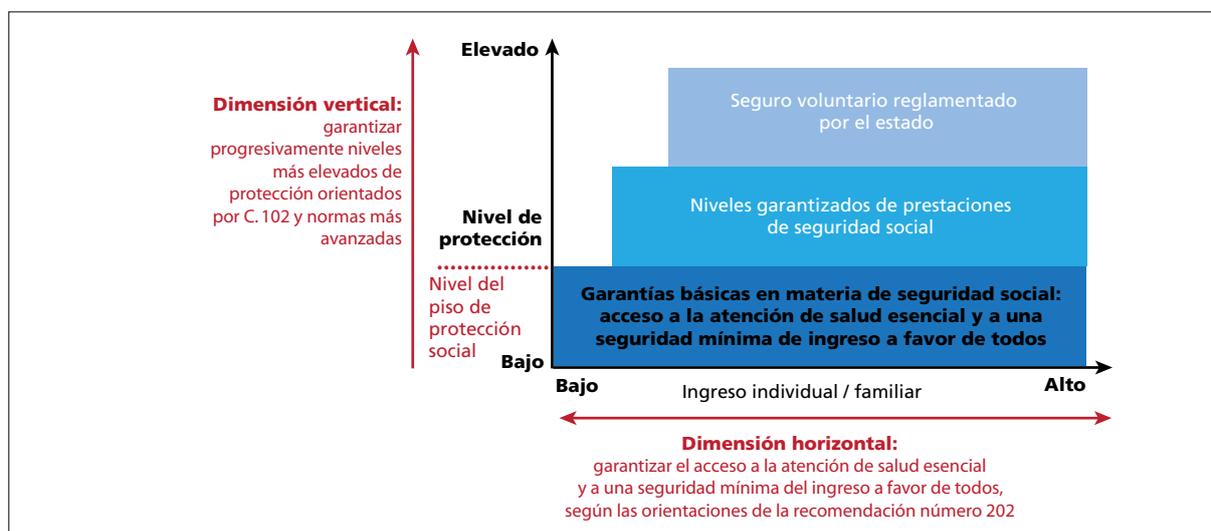
1. Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido nacionalmente, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
2. Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cuales-

quiera otros bienes y servicios necesarios.

3. 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.
4. Seguridad básica del ingreso para los adultos mayores, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Conviene mencionar que el piso de protección social estaría dirigido a la población más vulnerable, y precisa de un conjunto de acciones complementarias para la formalización laboral y el acceso a trabajos decentes, asuntos que se tratarán en el siguiente apartado. En este sentido, el piso de protección social para Colombia constituirá una oferta integrada de planes, programas y proyectos que buscan ayudar a las personas en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema a avanzar hacia niveles mayores de protección social y a superar sus necesidades más inmediatas. Gráficamente, el piso de protección social se podría ilustrar a partir de la estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social de la OIT (gráfico 4).

Gráfico 4. Estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social



Fuente: Schwarzer et al., 2014: 24.



En esta estrategia existe una dimensión vertical, que son niveles más altos de protección a medida que aumenta el ingreso familiar e individual. Y una dimensión horizontal, que busca garantizar el acceso a la atención de salud esencial y a una seguridad en el ingreso para todos. En este gráfico, a medida que aumentan los ingresos, aumenta el acceso a niveles mayores de protección, garantizando unos mínimos niveles de protección a todas las personas.

En consecuencia, el primer nivel en la escalera correspondería al piso de protección social y las garantías básicas para todas las personas independientemente de su nivel de ingresos, quienes en la medida en que accedan a trabajos decentes y mejoren sus ingresos escalarían junto a sus familias a niveles mayores de protección, o lo que en el gráfico se denomina como “niveles garantizados de prestaciones de seguridad social”, que equivaldría al sistema colombiano de seguridad social, en sus tres componentes (salud contributiva, pensiones, riesgos profesionales, etcétera). Y si sus ingresos son más altos podrían acceder a “seguros voluntarios reglamentados por el estado”, que en el país corresponde a pólizas de salud, medicina prepagada o planes complementarios, sistema de ahorro voluntario en pensiones, por mencionar algunas.

El piso de protección social no pretende ser un sustituto del sistema de seguridad social, pero sí garantizar el derecho humano a un mínimo vital, sin que esto desestime la participación de las personas en edad activa en el mercado laboral. El piso de protección social actúa como un trampolín en tiempos de crisis, ya que está pensado desde la universalidad y en perspectiva de derecho, para atender las contingencias que el sistema contributivo no puede cubrir. Un ejemplo de ello son las catástrofes naturales, en las cuales es muy probable que las personas no estén en capacidad de generar ingresos por un tiempo, y cuando el sistema de pensiones y el sistema de riesgos profesionales están imposibilitados para actuar. Pero el piso de protección social sí puede garantizar el acceso a salud a todas las personas afectadas, ofrecer a los menores y adultos mayores un esque-

ma de cuidados y a los adultos en edad activa una garantía de ingresos temporal mientras se supera la crisis.

En esta perspectiva, es importante decir que en Colombia existe un número considerable de planes, programas y proyectos que pueden eventualmente configurar el piso de protección social. Sin embargo, requieren de una revisión exhaustiva, ya que no responden a las realidades sociales, culturales, políticas y geográficas de las zonas rurales. *Se trata entonces de idear un sistema de protección social con énfasis en las zonas rurales, partiendo de un piso de protección social para avanzar luego hacia niveles más elevados de protección, como lo es el sistema de seguridad social.* A continuación se proponen algunas estrategias para el diseño del piso de protección social en Colombia.

Primera garantía. Atención en salud esencial

En lo que respecta a la primera garantía del piso de protección social, brindar atención en salud a todas las personas independientemente de su capacidad de cotizar, en la actualidad el 98% de la población colombiana está inscrita en el régimen de salud. No obstante, el principal problema en las zonas rurales es el acceso efectivo a los servicios de salud. Por tanto, se propone un esquema de salud rural con énfasis en la atención primaria, que cuente con personal capacitado además de infraestructura suficientemente dotada en todos los niveles. Un esquema propuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social para ello es el Modelo integral de atención en salud (Mias), del cual se exponen algunas características.

La primera de ellas es un esquema escalonado de prestación de los servicios de salud, mediante el cual se fortalezca la atención en los primeros niveles por medio de líderes, una cadena de agentes comunitarios, puestos y centros de salud. Los servicios de salud con énfasis en la atención primaria significan el fortalecimiento de las actividades de promoción y



prevención, y así también, la atención temprana de enfermedades, con el objeto de evitar complicaciones en la salud de los pacientes que luego impliquen intervenciones de mayor nivel de complejidad.

La definición de la ubicación de estos centros de atención, incluyendo los hospitales, debe atender a criterios geográficos y de perfiles epidemiológicos de la población, más que a una distribución administrativa del país. Lo anterior teniendo en cuenta que los riesgos asociados a enfermedades pueden depender más que del departamento o municipio donde reside el paciente, de las actividades económicas que se desempeñen, los contextos ambientales, las costumbres y tradiciones, etcétera.

En el gráfico 5 se muestra el esquema del Mias propuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social, para facilitar el acceso a los servicios de salud a los habitantes de las zonas en cuestión.

Segundo, a pesar de que la prestación de los servicios de salud en Colombia está básicamente a cargo de prestadores privados, y que el Ministerio de Salud y Protección Social propone que el modelo rural esté administrado por un único prestador, escogido entre las entidades prestadoras de salud existentes, es más factible que el modelo de salud rural sea de carácter

público. Debería ser administrado directamente por el Ministerio de Salud, operado con personal vinculado directamente y dotación suficiente, que además permita los traslados de las personas que lo requieran a hospitales de más alto nivel. De igual forma, puede contemplarse la posibilidad de fortalecer los hospitales universitarios y su presencia en las regiones más apartadas del territorio nacional.

El tercer aspecto es que el modelo de atención rural contemple un modelo de gestión en salud que se anticipe a la ocurrencia de los eventos. Esto significa identificar las principales enfermedades que hay o podría haber en la población y desarrollar acciones de prevención y promoción para prevenirlas. Un modelo de este tipo, como sea que se denomine, estaría obligado a contemplar un enfoque diferencial de género y generacional, además del respeto por la multiculturalidad y la diversidad, tal como lo expone el Acuerdo de paz.

Segunda garantía. Seguridad en el ingreso para niños y niñas

Con respecto a la segunda garantía, de seguridad básica en el ingreso para niños y niñas, en Colombia existen dos programas con alcance en todo el

Gráfico 5. Esquema de Mias propuesto por el Ministerio de Salud



Fuente: Ministerio de Salud.



territorio nacional: Familias en Acción, descrito en párrafos anteriores, y la estrategia para la atención a la primera infancia, de Cero a Siempre, cuyo objetivo es brindar protección a los niños y niñas entre 0 y 6 años, desde su nacimiento hasta su entrada a las instituciones educativas. Por tanto, la Ruta integral de atención (RIA) contempla el cuidado de la madre gestante, el acompañamiento durante el parto, el cuidado de la madre y el recién nacido y la vinculación de los niños a los centros de desarrollo infantil, donde le son proporcionados servicios educativos y de alimentación.

Las propuestas para optimizar el funcionamiento de estos programas en la zona rural se describen en la tabla 3.

Tercera garantía. Seguridad en el ingreso para personas en edad activa

En cuanto a esta tercera garantía, brindar un nivel de ingresos a las personas en edad activa que no cuenten con los recursos suficientes para subsistir, sin que esto actúe en detrimento de su inserción laboral, es necesario hacer algunas claridades:

- ♦ La 100 de 1993 estructuró un esquema de seguridad social basado en las características de

los trabajadores formales. Además, privatizó la prestación de los servicios de salud y el esquema de pensiones, debilitando progresivamente el régimen público de prima media con prestación definida.

- ♦ En Colombia, las personas que son trabajadores independientes o por cuenta propia que quieren acceder al sistema contributivo deben pagar al menos US\$76 mensuales, que corresponde al aporte al sistema de salud y al sistema de pensiones.
- ♦ El aporte a salud no puede ser proporcional al nivel de ingresos, para el caso de los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo legal mensual vigente, y aunque a estas personas se les garantiza la salud en el régimen subsidiado, no acceden a las prestaciones económicas del régimen contributivo, como la licencia de paternidad, maternidad o incapacidades.
- ♦ Una persona no puede hacer contribuciones solo al régimen de pensiones, debe hacerlo también al de salud.
- ♦ Si quiere acceder a beneficios complementarios otorgados por las cajas de compensación familiar, como el turismo, la recreación, el subsidio de vivienda, entre otros, debe haber cotizado al sistema de salud y pensiones, y aportar 0,6% de un

Tabla 3. Propuestas a los programas para la atención de niños y niñas

Programa	Propuestas
De Cero a Siempre	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Construcción de centros de desarrollo infantil adecuados para la atención de niños y niñas entre 0 y 6 años en las zonas rurales. ♦ Diseño de contenidos educativos y pedagógicos, de acuerdo a los contextos sociales y culturales de las zonas rurales, y con especial énfasis en el cuidado del medio ambiente y la preservación de la identidad campesina.
Familias en Acción	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Establecer un plazo máximo de permanencia en el programa. ♦ Construir una escala de incentivos, que sea proporcionalmente mayor para las familias que vayan cumpliendo objetivos de cuidado de niños y niñas, y ejercicio de la paternidad y maternidad responsable, asistencia a campañas de promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva, y otro conjunto de indicadores de goce efectivo de derechos. ♦ Los padres y madres de los niños y niñas beneficiarios deberán contribuir a la comunidad por medio de trabajo social y comunitario. ♦ Los padres y madres de los niños y niñas beneficiarios deben demostrar que se encuentran buscando empleo o capacitándose o participando de alguna asociación o cooperativa de productores.

Fuente: elaboración propia.



salario mínimo legal mensual vigente a las cajas de compensación familiar².

- ♦ Los recursos de las cajas de compensación familiar tienen una destinación específica, es decir deben ser reinvertidos donde fueron recaudados, lo cual no coincide con el mapa de la pobreza en Colombia.
- ♦ Si la persona quiere asegurarse como independiente a riesgos laborales, debe identificar previamente el nivel de riesgo al que está expuesto según su actividad económica, lo que en el caso de los trabajadores rurales es difícil de identificar plenamente, por cuanto se emplean en diversas ramas de la economía, dependiendo de la época y la disponibilidad de empleo de la zona.
- ♦ El aporte al sistema de seguridad social, salud, pensiones, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar, se hace mensualmente, y el no pago de los aportes da lugar a la privación de los beneficios.

Teniendo en cuenta lo expuesto es posible afirmar, primero, que los trabajadores rurales tienen meses de mayores y menores ingresos, dependiendo de la época de cosechas, el empleo en obras de infraestructura o la participación en otro tipo de labores estacionarias. Pretender que coticen mensualmente, atendiendo a las condiciones geográficas que además dificultan su movilidad, es poco consecuente con la realidad de las zonas rurales.

Segundo, la poca flexibilidad del sistema de seguridad social pone al campesino en una condición de todo o nada, al no brindarle facilidades para cotizar por debajo de un mínimo cuando no cuenta con recursos suficientes o de cotizar a ciertos componentes

2 Las cajas de compensación familiar son entidades que se encargan de brindar al trabajador una serie de servicios sociales para ellos y sus familias. Entre estos servicios están recreación y deporte, la cuota monetaria (auxilio directo por hijos a cargo), seguro de desempleo, entre otros. Y brindan a la población no afiliada algunos beneficios como la atención en salud y la administración de fondos como Foníñez, dirigido a la atención en algunos aspectos de niñas y niños.

del sistema de acuerdo con sus necesidades y capacidades.

Tercero, el sistema de riesgos laborales está pensado para los trabajadores que se encuentran en el mercado laboral formal y no es el más adecuado para asegurar a la población rural. Asimismo, es básicamente administrado por empresas privadas, salvo Positiva, que es la única aseguradora de riesgos laborales de carácter público. Si se le exige al sector que asegure a la población sin calcular adecuadamente el riesgo, esta se concentraría en Positiva, poniendo en peligro su sostenibilidad y competitividad.

Por último, las cajas de compensación familiar aun cuando son excelentes administradoras de recursos, no tienen en la actualidad la infraestructura adecuada para atender a la población rural, ya que el mayor número de afiliados son trabajadores dependientes, con ingresos superiores a un salario mínimo legal mensual vigente, concentrados en las zonas urbanas.

En este sentido, un sistema para la garantía de ingresos suficientes para los trabajadores rurales requiere un esfuerzo mayor por parte de todas las entidades que harían parte del piso de protección social.

Algunas de las propuestas en esta materia son:

- ♦ Que los trabajadores dependientes o independientes con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente puedan permanecer en el régimen subsidiado de salud y cotizar de acuerdo con su capacidad de pago para acceder a prestaciones económicas del régimen contributivo como el pago de incapacidades, la pensión de invalidez y la licencia de maternidad y paternidad, que le serían reconocidas en proporción a su aporte.
- ♦ Que en el marco del piso de protección social para la población colombiana rural se cree la figura de afiliado rural como aquel que devenga menos de un salario mínimo legal mensual vigente y reside en la zona rural. Este aportaría a las cajas de compensación familiar el 0,6% sobre la



base del salario mínimo legal mensual vigente, y tendría derecho a todos los servicios de las cajas de compensación familiar salvo la cuota monetaria³ (Propuesta hecha por el Ministerio del Trabajo).

- ♦ Para que las personas puedan acceder a esta figura debe haber al menos una condición: o cotizan al menos por un número determinado de semanas al año al sistema de pensiones; o cotizan al menos por un número de semanas al año al sistema de salud para acceder también a las prestaciones económicas del régimen contributivo en proporción a su ingreso.
- ♦ Es necesario fomentar la solidaridad entre regiones. Por tanto, a las cajas de compensación familiar se les podría permitir destinar recursos de una región donde el nivel de recaudo es alto a una con bajos niveles de recaudo y población en condición de pobreza y vulnerabilidad. También se podría evaluar la posibilidad de hacer traslados de recursos de cajas con superávit a cajas más pequeñas con déficit o dificultades para atender a la población de menores ingresos.
- ♦ No se puede pretender que las cajas de compensación familiar ofrezcan a las zonas rurales todos los servicios de los que disponen en la actualidad para las zonas urbanas, pero sí es posible diseñar un portafolio específico para los trabajadores rurales con sus familias, que se enfoque en las principales necesidades de este segmento de la población: adecuación de vivienda y construcción en sitio propio, atención primaria en salud, promoción y prevención, y seguridad alimentaria.
- ♦ Las aseguradoras podrían diseñar un producto específico al que pueda acceder la población campesina, como los microseguros o seguros inclusivos, que brindan protección básica al trabajador en caso de accidente, invalidez o muerte. Este nuevo tipo de producto puede ser subsidia-

do parcialmente por el estado, en contraprestación por cotizar al menos por un número por determinar de semanas al año al sistema de pensiones y, o, al de salud.

En este sentido, además, se propone que para facilitar el acceso al sistema de pensiones de los trabajadores rurales se cree, siguiendo el ejemplo de Brasil, un sistema de pensiones rurales, aun cuando esto implique la modificación total o parcial de la ley 100 de 1993.

Este modelo debe tener en cuenta al menos los siguientes criterios:

- ♦ Se propenderá a la creación, el fortalecimiento y la formalización de las asociaciones y organizaciones de campesinos, que serán el vínculo principal entre el campesino y el sistema de seguridad social.
- ♦ Que los trabajadores rurales pudieran pagar de manera flexible, aportando en los meses o momentos que más le convenga a cada núcleo familiar de acuerdo con los periodos en que reciben sus ingresos, dependiendo de la estacionalidad de las cosechas y la variación de otros ingresos provenientes de fuentes diferentes a las actividades agropecuarias.
- ♦ Los vínculos de los trabajadores rurales con la ciudad, los costos y las ganancias derivadas de sus actividades económicas.
- ♦ La posibilidad de que terceros aporten a la pensión de los trabajadores rurales, como hijos y familiares.
- ♦ Debe contemplar un aporte al sistema pensional de parte del comprador, sobre la producción comercializada por el campesino.
- ♦ Comprobación del tiempo dedicado por los campesinos, con énfasis en las mujeres rurales, a las labores realizadas en el marco del cuidado y la agricultura familiar. Esto implica el reconocimiento por parte del estado de las labores que las personas desarrollan en sus hogares y su comunidad.

3 Es un valor pagado a cada trabajador que aporte a las cajas de compensación familiar por cada persona que tenga a cargo: hijos e hijas. El valor de esta cuota es de \$29.600.



- ♦ El aporte al sistema de pensiones no deberá significarles el aporte completo a salud y la pérdida de los beneficios del régimen subsidiado en salud.
- ♦ El afiliado rural debe figurar en el sistema de seguridad social como un “afiliado especial”, que no perderá sus beneficios aun cuando acceda a contratos de corta duración por actividades temporales con terceros.
- ♦ Se fortalezca el régimen de prima media con prestación definida, basado en el principio de solidaridad.

Se proponen además las siguientes medidas en materia de pensiones, y con el fin de promover el ascenso en la escalera de la protección social:

- ♦ Subsidiar un número de semanas de cotización por parte del estado, en reconocimiento a la labor realizada por el trabajador rural en las actividades de agricultura familiar, cuidados a terceros y trabajo en su comunidad.
- ♦ Garantizar que por la participación de los habitantes de las zonas rurales en las actividades comunitarias y la construcción de obras de infraestructura social, les sean reconocidas unas semanas de cotización al sistema de pensiones.
- ♦ Establecer un sistema de pensión anticipada que le permita al trabajador rural pensionarse a las

ochocientas o mil semanas, y que este siga cotizando al sistema hasta devolver el número de semanas que le fueron reconocidas anticipadamente.

- ♦ Diseñar un esquema de bonos pensionales por maternidad, mediante los cuales a las mujeres se les otorgue un bono por un número de semanas determinadas, para facilitar su acceso al sistema pensional. Este bono les sería pagado al momento de cumplir el número de semanas para la pensión anticipada o las mil trescientas semanas que exige el régimen de prima media.
- ♦ Otorgar bonos pensionales a los hijos e hijas de campesinos que regresen al campo después de cursar sus estudios técnicos y tecnológicos en labores relacionadas con las actividades agropecuarias. Estos bonos serían pagaderos en contraprestación a la asistencia técnica que brinden en sus comunidades o comunidades vecinas o en el marco de su trabajo remunerado en labores del campo.

Podrían presentarse entonces las siguientes combinaciones de inclusión de las personas en edad activa, sin la posibilidad de generar ingresos suficientes, en el marco de la garantía tres del piso de protección social (tabla 4).

Tabla 4. Posibles combinaciones para el acceso al sistema de protección social de personas en edad activa

Combinaciones posibles	Sistema de pensiones	Sistema de salud	Cajas de compensación familiar	Riesgos laborales
Afiliación mixta	Cotiza al sistema de pensiones por un número por determinar de semanas al año.	Permanece en el régimen subsidiado.	0,6% de un salario mínimo legal mensual vigente.	Accede a un seguro inclusivo o microseguro, con la condición de cotizar al sistema de pensiones al menos un número por determinar de semanas al año.
Afiliación mixta	Cotiza al sistema de pensiones por un número por determinar de semanas al año.	Cotiza al régimen de salud para recibir prestaciones económicas proporcional a su ingreso sin llegar a un salario mínimo legal mensual vigente.	0,6% de un salario mínimo legal mensual vigente o no cotiza a caja de compensación familiar.	Accede a un seguro inclusivo o microseguro, con la condición de cotizar al sistema de pensiones al menos un número por determinar de semanas al año.
Afiliación mixta	No cotiza al sistema de pensiones.	Cotiza al régimen de salud para recibir prestaciones económicas proporcional a su ingreso sin llegar a un salario mínimo legal mensual vigente.	0,6% de un salario mínimo legal mensual vigente o no cotiza a caja de compensación familiar.	No accede a los beneficios de un seguro inclusivo.

Fuente: elaboración propia.



Cuarta garantía. Seguridad en el ingreso para adultos mayores

En relación con la cuarta garantía, y como se mencionó en el apartado anterior, existe el programa de transferencias monetarias directas Colombia Mayor, que además, reemplazó a los programas que se describen en la tabla 5.

Como se puede observar, el programa de alimentación al adulto mayor fue reemplazado por los subsidios económicos directos, lo que contribuyó a la desaparición de los centros días, centros noche y albergues para adultos mayores. Esto en teoría permitió aumentar el número de beneficiarios, que pasó de 400.000 a 1'500.000 personas. No obstante, el valor del subsidio no tiene un efecto real sobre la calidad de vida de los beneficiarios.

Tabla 5. Planes, programas y proyectos que reemplazó total o parcialmente el programa Colombia mayor

Programa	Objetivos	Modalidades	Metas
Programa nacional de alimentación del adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta"	El objetivo del programa era contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a adultos mayores en condiciones de desplazamiento o clasificados en los niveles 1 o 2 del Sisben.	Modalidad de ración preparada. Entrega de un almuerzo caliente servido localmente, durante 250 días hábiles al año, cuyo aporte nutricional básico debe ser equivalente al 30 % de las necesidades diarias de calorías y nutrientes establecidas para este grupo etario en las "Recomendaciones diarias de calorías y nutrientes para la población colombiana" (ICBF, 1988), que equivale al 100% del aporte nutricional de un almuerzo. Enfocada para los adultos mayores ubicados en zona urbana o zona rural dispersa, adicionalmente se entrega 1 kg de bienestarina mensualmente.	<ul style="list-style-type: none"> Cubrir 400.008 adultos mayores con complementación alimentaria.
		Modalidad de ración para preparar. Entrega mensual de productos no perecederos cuyo aporte nutricional básico será equivalente al 50% de las necesidades diarias de calorías y nutrientes establecidas para este grupo etario; adicionalmente se entrega 1 kg de bienestarina mensualmente. Esta modalidad está dirigida a adultos mayores ubicados en zona rural dispersa o en zonas rurales concentradas donde no haya infraestructura para la preparación del almuerzo caliente.	<ul style="list-style-type: none"> Conformar al menos una veeduría ciudadana en el 70% (764 veedurías) de los municipios donde funciona el Programa. Registrar ante Personería, Cámara de Comercio o Alcaldía, al menos, el 30% de las veedurías municipales. Entregar 400.008 kilos de bienestarina por mes, de acuerdo con los cronogramas de distribución aprobados por el ICBF. Cubrir el 50% de los participantes atendidos en la modalidad de ración preparada que no presenten condición de discapacidad y el 100% de los puntos de atención con las actividades complementarias.
Programa nacional de protección social al adulto mayor	El Programa de protección social al adulto mayor es una iniciativa de asistencia social que consiste en un subsidio económico que es entregado en efectivo y en servicios sociales complementarios, en la modalidad directa, y en servicios sociales básicos y efectivos, en la modalidad indirecta.	Un subsidio económico directo*, en efectivo y servicios sociales complementarios, al beneficiario que no reside en Centros de Bienestar del Adulto Mayor. Un subsidio económico indirecto, en servicios sociales básicos y efectivo, para los beneficiarios que residen en Centros de Bienestar del Adulto Mayor.	<ul style="list-style-type: none"> Este programa está dirigido principalmente al adulto mayor en situación vulnerable o de pobreza, se entregaron los subsidios monetarios y de alimentación en aproximadamente treinta y dos departamentos.

* El valor del subsidio surge de la estimación de la línea de indigencia en 2003, equivalente a \$106.000, de los cuales se entrega una parte que puede oscilar entre \$35.000 y \$75.000 en efectivo o en servicios sociales básicos, y otra parte equivalente a \$31.000 en efectivo o en servicios sociales complementarios.



A lo anterior se le suma que:

- ♦ Un subsidio bimestral de \$80.000 a \$150.000 pesos entregado de forma directa implica que adultos mayores que viven en zonas remotas de la geografía nacional deban ir a las cabeceras municipales a retirar el dinero de las instituciones bancarias que hacen la intermediación entre el usuario y el estado.
- ♦ Se cuenta con que los adultos mayores retiren el dinero directamente, obviando sus condiciones físicas y mentales, y que muchos de ellos sufran de algún tipo de discapacidad.
- ♦ El monto entregado no es suficiente para garantizar el acceso a alimentos adecuados, uso del tiempo libre y albergue en condiciones dignas y decentes. Aun cuando llevan un poco de dinero a sus hogares, esto no garantiza que sea reinvertido en suplir sus necesidades.

Por tanto, se propone la creación de un programa de atención al adulto mayor mixto, establecido como ley de la república para garantizar así su continuidad en el tiempo, y que cumpla con los siguientes criterios:

- ♦ Tenga vocación de universalidad y atienda a toda la población adulta mayor en condición de pobreza y de vulnerabilidad.
- ♦ Puede establecerse un plan progresivo de ampliación hasta llegar en un plazo prudente a cubrir al 100% de los beneficiarios potenciales.
- ♦ Se establezca un sistema permanente de monitoreo, seguimiento y evaluación que permita verificar el cumplimiento de metas y el impacto del programa.
- ♦ Cuente con fuentes de financiación claramente definidas y con presupuesto suficiente.
- ♦ La transferencia monetaria directa brindada a los adultos no puede ser inferior a la línea de pobreza.

- ♦ Se fortalezcan y creen nuevos centros de atención directa al adulto mayor, en capacidad de brindar las condiciones para un envejecimiento digno.
- ♦ Prevalzcan los centros de atención directa a la transferencia monetaria directa.

Con este conjunto de recomendaciones finaliza este apartado referido a la protección social y a las estrategias para garantizar el acceso de todas las personas a unas garantías mínimas que les permitan subsistir. A continuación se hará referencia a algunas medidas para la promoción del trabajo digno y decente en las zonas rurales.

Formalización laboral rural: hacia la inclusión productiva del campo colombiano

Implementar el punto de formalización rural del Acuerdo de paz implica pensar en dos asuntos claves: primero, la formalización rural no debe significar que todos los campesinos deban convertirse en trabajadores asalariados y adecuarse con ello al esquema propuesto por la ley 100. Esto implica que las propuestas que se hagan en esta materia reconozcan y profundicen en las realidades propias de las zonas rurales y el significado y valor que el trabajo tiene para quienes laboran en el campo.

Un ejemplo de ello es que mucho del trabajo campesino se basa en la solidaridad y reciprocidad entre los miembros de la comunidad. Así, cuando algún miembro de la comunidad tiene dificultades para mantener sus cosechas o realizar algún tipo de trabajo y está enfermo o ha sufrido de alguna calamidad, son sus vecinos quienes le ayudan a llevar a cabo las actividades de siembra de semillas, mantenimiento de cultivos, cuidado de animales, por mencionar algunas. Esta labor representa trabajo, y el pago que perciben es la solidaridad cuando quien brinda ayuda se encuentre en la misma situación, y a veces productos de autoconsumo para su familia.



En esta perspectiva, en algunos casos el pago de los jornales se hace en especie, ya que quien contrata no tiene la capacidad suficiente para pagar en efectivo o no ha cosechado aún. Suele presentarse que el pago solo se hace una vez recolectada y vendida la cosecha, por tanto, estas relaciones no se deberían regular de acuerdo con un modelo de contrato laboral, con las exigencias hechas al empleador por el Código sustantivo del trabajo.

Incluso, la construcción de obras de infraestructura social también es llevada a cabo por la comunidad, que recibe de terceros los materiales e insumos necesarios para construir por sí misma las escuelas comunitarias, los acueductos veredales, las vías terciarias, los sistemas de riesgo y drenaje, entre otras. Todo esto a cambio de mejorar la calidad de vida de sí mismos, sus familias y su comunidad. Estas actividades comunitarias también constituyen trabajo, que aun cuando no es remunerado adecuadamente sí dignifica la vida de los trabajadores y trabajadoras rurales.

En este sentido, en apartados anteriores se propuso diseñar un esquema de pensiones rurales que permita reconocerle al campesino el trabajo que realiza por su comunidad y en su propio hogar. Esto significa a su vez que es necesario pensar en un régimen laboral diferente para los trabajadores del campo, para quienes la ley 100 de 1993, el Código sustantivo del trabajo o el Código civil no tienen los alcances ni la reglamentación adecuada a sus contextos y necesidades.

El segundo asunto que debe pensarse para la implementación del punto de formalización laboral, es la revisión las normas sobre reforma agraria existentes en Colombia, en las que hay disposiciones en materia crediticia, de asistencia rural integral e incluso de generación de empleo y formalización, que no se cumplen ni tienen cobertura ni recursos suficientes, más allá de que no exista una norma en un país sobrerreglado, que pretenda formalizar las actividades de los trabajadores rurales. Así, en la política agropecuaria 2010-2014 se dispone que para la generación de empleo e ingresos se implementen los siguientes

programas, algunos de ellos mencionados en apartados anteriores (tabla 6).

En este sentido, este documento no buscará profundizar en las diferentes políticas y propuestas contempladas tanto en las normas colombianas como en el Acuerdo de paz, en los puntos sobre tierra, educación, infraestructura social y demás acciones necesarias para la inclusión social del campo, sino en unas acciones muy específicas que pueden aportar al desarrollo del punto sobre formalización rural.

Primero, uno de los problemas identificados por la Misión de transformación del campo como limitación a la producción campesina y a la generación de economías de escala es el acceso a la tecnología, “entendido en el sentido amplio de acceso a la ciencia, tecnología e información, por medio de la innovación, la mecanización, el uso de semilla certificada, el tipo y la cantidad adecuada de fertilizantes y agroinsumos, e infraestructura” (Misión de transformación del campo: 23). Se espera también que si se logran economías de escala, aumente la productividad del campo y, consecuentemente, los ingresos de los campesinos derivados de actividades agropecuarias.

Las estimaciones hechas también señalan que hay mayor acceso a la tecnología cuando hay un gremio dispuesto que la desarrolla o la facilita y transfiere a los productores (Misión de transformación del campo: 23). No obstante, y sin perjuicio de los gremios, lo que se busca principalmente es apoyar a los pequeños productores, por tanto, se propone fortalecer las asociaciones, cooperativas y, en general, las organizaciones campesinas para que estas puedan dialogar con los gremios, y más allá, con los sindicatos agrarios, que pueden incluir dentro de sus reivindicaciones aspectos relacionados con la transferencia de tecnología a los pequeños productores y la compra de sus cosechas a precios adecuados.

Los sindicatos agrarios deberán para ello introducir en sus estatutos nuevas figuras de afiliación colectiva y puntos específicos en sus pliegos de peticiones y



Tabla 6. Planes, programas y proyectos contenidos en la política agropecuaria para la formalización laboral y la generación de empleo

Nombre del programa	Objetivos	Líneas de trabajo
Programa de desarrollo rural con equidad (DRE)	Apoyar a los pequeños y medianos productores para lograr la competitividad de sus actividades agropecuarias, contribuir a reducir las desigualdades en el campo y fortalecer la seguridad alimentaria nacional.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Línea especial de crédito*. ◆ Línea de capitalización individual**. ◆ Incentivo a la asistencia técnica agropecuaria***. ◆ Apoyo a proyectos de riego y drenaje****. ◆ Microcrédito rural*****.
Plan Siembra	Estrategia para la construcción colectiva de alternativas de desarrollo humano y rural.	Se facilita el acceso a la tierra, la promoción o el fortalecimiento de esquemas asociativos, el acceso a crédito, el acceso a mercados y negocios inclusivos y el acceso a vivienda rural.
Programa Mujer rural	Busca apoyar iniciativas de mujeres rurales, fortaleciendo redes asociativas.	
Jóvenes rurales	Aumentar la capacitación técnica, tecnológica y superior en ciencias agropecuarias, mediante la financiación de los costos de matrículas a estudiantes rurales en situación de vulnerabilidad del Sisben 1 y 2.	
Oportunidades rurales	Financia proyectos empresariales presentados por organizaciones legales de pequeños productores rurales, jóvenes, mujeres, indígenas y afrocolombianos, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben.	Otorga créditos, además de promover la capacitación de los participantes del proyecto y sus familias en educación financiera.
Proyecto Alianzas productivas	Promueve la conformación de alianzas de desarrollo empresarial entre el sector privado comercializador y las comunidades rurales pobres, buscando la competitividad de proyectos en donde todos aportan, todos arriesgan y todos ganan.	Cofinancia la preinversión de proyectos de alianzas seleccionados mediante convocatorias públicas y otorga un incentivo modular para cofinanciar la fase de inversión.

- * Crédito que se otorga con un subsidio a las tasas de interés dependiendo del tipo de productor: pequeño campesino, mediano y mediano grande.
- ** Abono al saldo del capital del crédito contraído por el productor para la ejecución de nuevos proyectos de inversión, orientados a mejorar la infraestructura de producción y de comercialización agropecuaria y pesquera.
- *** Incentivo otorgado por el estado para cofinanciar el valor del servicio de asistencia técnica agropecuaria de los pequeños y medianos productores individuales. Dicha cofinanciación es entre 20% y hasta 60%, y el valor restante debe ser con recursos propios de las entidades territoriales o de los productores.
- **** Dinero destinado a financiar obras civiles de riego y drenaje.
- ***** Para financiar las necesidades de capital de trabajo e inversión de los microempresarios rurales de bajos recursos. Puede ser solicitado a instituciones especializadas en microcrédito como asociaciones, fundaciones, cooperativas y corporaciones que tengan convenio con Finagro.

Fuente: Política agropecuaria 2010-2014.

convenciones colectivas, que trasciendan los imaginarios tradicionales del sindicalismo que se reinvierte en sus mismos afiliados, para que prevalezca el principio de solidaridad, y así, se puedan fortalecer tanto las formas de organización campesina como el movimiento sindical en su conjunto. De igual manera, estos pueden promover negociaciones colectivas o acuerdos marco sectoriales en los que se establezcan condiciones laborales generales para trabajadores

rurales por sector o actividad agropecuaria, que aun sin estar sindicalizados gocen de una normativa laboral acorde a sus realidades.

Segundo, uno de los problemas fundamentales de los pequeños productores, aun organizados en alguna figura asociativa, es la ausencia de un modelo de negocios inclusivo, que implica el desarrollo de una estrategia empresarial que profundice mediante



alianzas productivas la relación entre el productor y el comercializador. Esto significa que no basta con fortalecer las asociaciones y brindar la asistencia técnica y tecnología para aumentar la productividad de los cultivos y procesos agropecuarios en general, sino que es necesario también establecer acuerdos con empresas o gremios que compren los productos del campo.

Estos acuerdos ya existen en Colombia y se aplican en el programa Alianzas productivas a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y algunos ejemplos de empresas que los suscriben son las tabacaleras y la Nacional de Chocolates. Sin embargo, se sugiere que no solo se acuerden las condiciones de compra de los productos, sino también los aportes que los compradores harán al sistema de seguridad social por el bien agropecuario comercializado. Esto se vería reforzado por los acuerdos marco sectoriales, que favorecerían a todos los productores y regularían las condiciones laborales de quienes participan en los acuerdos.

Las empresas o gremios que los suscriban pueden brindar asistencia técnica y tecnología a los pequeños productores, lo que en algunos casos vienen haciendo, además del compromiso de comprar las cosechas. En el marco de estos acuerdos, y con el fin de facilitar el acceso de los campesinos a los insumos, las mismas empresas podrían adelantar parte del pago de las cosechas para que estos puedan hacer las compras sin necesidad de recurrir al endeudamiento. Y en esta perspectiva, para asegurar a las empresas y a los mismos productores ante eventos catastróficos, se puede recurrir a la figura de seguro campesino, un producto financiero que asegura el valor de las cosechas y que puede ser subsidiado en parte por el estado o por las empresas.

Por último, no solo las empresas transformadoras de productos agropecuarios podrían participar de estos esquemas, sino también las grandes superficies o almacenes de cadena, que en la actualidad abusan en muchos casos de sus proveedores, a quienes les reciben los productos en consignación y como condición

para el pago les imponen la venta de los mismos. En el peor de los casos, a los productores solo se les paga lo que se venda, y esto también ocurre por la poca capacidad de negociación de las asociaciones campesinas. En este punto también pueden contribuir las organizaciones sindicales por medio de las negociaciones colectivas con grupos empresariales, así como una normativa laboral que favorezca a estos productores.

Tercero, el problema de la asistencia técnica no se reduce a garantizar que los pequeños productores accedan a ella, sino también que esta se brinde constante y permanentemente. Si bien esto se dificulta en las áreas rurales dispersas por los grandes costos que implica que los técnicos, tecnólogos y profesionales universitarios estén durante todo el tiempo que los requieran, se propone diseñar un programa de transferencia de capacidades a agentes locales que se especialicen en la asistencia técnica en los primeros grados en las zonas rurales dispersas, sin que esto vaya en detrimento del empleo de los profesionales agropecuarios.

Estos agentes comunitarios pueden certificar luego sus competencias, y deben ser contratados por el estado por medio de contratos laborales directos y acceso al sistema de seguridad social, sin que esto les signifique la pérdida de algunos de los beneficios sociales. Además, deben estar georreferenciados en el territorio nacional, de modo que la asistencia técnica funcione como un modelo de salud por niveles. Así, los agentes pueden brindar la atención en los niveles básicos, mientras los profesionales atienden los procesos agropecuarios más especializados. Esto implica que cuenten además con la dotación necesaria para brindar esta atención y sean monitoreados tanto por el estado como por la comunidad.

De igual manera, y como una estrategia para promover la vocación agropecuaria entre los estudiantes de las universidades públicas y privadas, se propone estructurar un sistema de pasantías en el campo que al igual que otros programas universitarios brinde incentivos monetarios y laborales a quienes quieran



hacer sus prácticas en las zonas rurales. El incentivo puede estructurarse de manera proporcional, así, sería mayor para quienes decidan ir a las zonas más apartadas.

En resumen, se proponen tres acciones para avanzar en la formalización rural: el acceso a la tecnología por medio del fortalecimiento de las organizaciones campesinas y la intervención de los sindicatos agrarios en la transferencia de tecnología a los pequeños productores; el impulso de los programas de alianzas productivas y negocios inclusivos; y, por último, la transferencia de capacidades a agentes comunitarios para la asistencia técnica de primer nivel.

Conclusiones

De lo expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- ♦ El acceso al sistema de seguridad social y la oferta estatal de planes, programas y proyectos de inclusión social para los habitantes de la zona rural y rural dispersa son escasos debido en gran parte al diseño mismo de estos sistemas y políticas que no atienden a las realidades del sector rural.
- ♦ No basta con promover el acceso de los trabajadores rurales al sistema de seguridad social, ya que los habitantes del campo están expuestos en mayor medida a la pobreza monetaria y multidimensional, que no se resuelve con el sistema integral de seguridad social reglamentado por la ley 100 de 1993.
- ♦ Se debe estructurar un sistema de protección social integral, un concepto mayor aún que el de la seguridad social, pues contiene un conjunto de políticas por niveles dirigidas a toda la población en su conjunto.
- ♦ Se recomienda diseñar e implementar un piso de protección social con especial énfasis en las zonas rurales, que garantice a todos los ciudadanos durante todo el ciclo de vida el acceso a unas garantías mínimas para que puedan superar sus condiciones de pobreza y pobreza extrema y vincularse, en el caso de la población en edad activa, al mercado laboral.
- ♦ Un piso de protección social debe contener medidas dirigidas a la población en edad activa que no genera los recursos suficientes para subsistir ni tiene la capacidad para acceder al sistema de seguridad social de la ley 100 de 1993. Por tanto, no basta adecuar esa ley a la realidad campesina: se necesitan reformas estructurales como un sistema de pensiones rurales, con estrategias diferenciadas para brindar protección a los trabajadores rurales.
- ♦ La formalización laboral va ligada a aspectos sociales, culturales, económicos y políticos, que impiden proponer que la única vía sea que el campesino se convierta en un trabajador asalariado. Por ello, la mayor apuesta es el fortalecimiento de las formas organizativas de los productores agropecuarios.
- ♦ Para la formalización rural se propone fortalecer las alianzas productivas, así como intervenir las organizaciones sindicales rurales para crear unas normas laborales que respondan a la realidad de los trabajadores rurales.
- ♦ Por último, se recomienda un plan de transferencia de capacidades a agentes comunitarios, para asegurar la atención en primer nivel en las zonas rurales dispersas.



Referencias

- Censo Nacional Agropecuario. 2014. Resultados del Censo Nacional Agropecuario.
- , 2014. Estadísticas por tema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Cartilla de política agropecuaria 2010-2014. Segunda edición. 2010. <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/cartilla-de-politica-agropecuaria-2010-2014.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional De Estadística (Dane). 2016. Bases de datos. Anexos.
- , 2016. "Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015". *Boletín Técnico*. 2 de marzo de 2016. Dane. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. 2016. "Guía operativa para liquidación de incentivos programa Más Familias en Acción". <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/G-GI-10%20Gu%C3%ADa%20operativa%20liquidaci%C3%B3n%20de%20incentivos.pdf>
- , 2016. "Guía operativa focalización poblacional y cobertura territorial Más Familias en Acción". <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/G-GI-5%20Gu%C3%ADa%20operativa%20focalizaci%C3%B3n.pdf>
- , 2016. "Guía operativa bienestar comunitario programa Familias en Acción". <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/G-GI-14%20Gu%C3%ADa%20operativa%20bienestar%20comunitario.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. 2014. "Bases del Plan nacional de desarrollo 2014- 2018". <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. 2015. "Modelo integral de atención en salud". <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PSA/anexo-4-documento-mias.pdf>
- Misión para la transformación del campo. 2014. "La protección social de la población rural en Colombia: diagnóstico, necesidades de ajuste y líneas de política". Disponible en: file:///C:/Users/DIANA/Dropbox/OIT/Sector%20Rural/MISI%C3%93N%20PARA%20LA%20TRANSFORMACI%C3%93N%20DEL%20CAMPO%20LA%20PROTECCI%C3%93N%20SOCIAL%20DE%20LA%20POBLACI%C3%93N%20RURAL%20EN%20COLOMBIA_%20DIAGN%C3%93STICO,%20NECESIDADES%20DE.html
- , 2015. "Diagnóstico". https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/Diagnostico_Inclusion%20Productiva.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. 2012. "Recomendación sobre los pisos de protección social". Ginebra.
- República de Colombia. 1993. Ley 100 de 1993. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>
- , 1991. Constitución política de Colombia.
- República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP). 2016. Acuerdo de paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Schwarzer, H., P. Casali y F. Bertranou. 2014. "El papel de los PPP en América Latina y el Caribe". Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT. Lima.



Acerca de la autora

Diana Paola Salcedo Novoa. Economista y candidata a magíster en políticas públicas. Investigadora y asesora sindical.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, febrero de 2018

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.