

CONVENIO DE ASOCIACIÓN TÉCNICA 338 CEPAL-DNP

QUINTO INFORME DE PROGRESO

**LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA POBLACION RURAL EN COLOMBIA:
DIAGNÓSTICO, NECESIDADES DE AJUSTE Y LÍNEAS DE POLÍTICA**

PRESENTA:



ENTREGADO A:

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL

Versión Final

Bogotá, Diciembre 15 de 2014

Este informe corresponde al tercer avance del convenio de asociación técnica 338 celebrado entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este informe fue preparado por los siguientes autores: Juan Carlos Ramírez J., Director de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Colombia, Olga Lucía Acosta, Asesora Regional de la CEPAL, Renata Pardo, María Alejandra Botiva, Johan Manuel De Aguas y Luis Uribe. Con colaboración de María Medellín y Valeria Cadena.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

INDICE

Introducción	5
I. Marco conceptual y elementos de la protección social	7
II. ¿Cómo se protege hoy a las poblaciones rurales?.....	10
2.1 Estado de la protección social actual en Colombia	10
Coberturas contributivas y no contributivas	10
2.2 Otras formas de protección	13
III. ¿Por qué ha fallado la protección social rural?.....	20
3.1. El mercado laboral rural	21
3.1.1. Evolución del empleo rural	21
3.1.2 Características del empleo rural.....	23
3.1.3. Estimación demanda de empleo rural.....	28
3.1.4 Ingresos de los ocupados rurales	29
3.1.5 Trabajo no remunerado y de cuidado	31
3.2. Empleo y protección: el eslabón roto.....	32
IV. La importancia de la demografía para el diseño de los SPS	36
4.1. Tendencias demográficas de Colombia y su incidencia sobre el Sistema de Protección Social	36
4.1.1. Natalidad, mortalidad y expectativa de vida.....	37
4.1.2. Envejecimiento.....	40
4.1.3. Cambios en la Estructura Etaria, Bono Demográfico y sistemas de protección social... ..	42
4.2. Rasgos específicos de la transición demográfica en la zona rural	44
4.3. ¿Cómo se relacionan estos fenómenos demográficos con el Sistema de Protección Social en Colombia?.....	46
V. Tipologías de los hogares rurales y mecanismos de protección.....	49
5.1. Aproximación a los hogares rurales: ¿a quién debemos proteger?.....	49
5.1.1. Estructura familiar	50
5.1.2 Estructura generacional.....	52
5.1.3. Estructura de ciclo de vida	54
5.1.4. Estructura según orientación productiva.....	56
5.2. Cómo se protegen los hogares rurales?	57

5.2.1. Asociatividad como alternativa	58
5.2.2. Empleo Rural no Agropecuario (ERNA) como estrategia de protección	59
VI. Líneas de Política para la construcción de rutas de protección para la población rural.....	61
6.1. Protección del Ingreso familiar	61
6.1.1. Formalización	61
6.1.2. Instrumentos más flexibles para acceder a la seguridad social formal	63
6.1.3. Mercado laboral con perspectiva de género	65
6.1.4. El cuidado como bien social	65
6.1.5. Garantía de Ingreso a personas mayores.....	67
6.1.6. Una mejor medición del problema.....	68
6.1.7. Otros mecanismos de protección de los ingresos: fortalecimiento de la agricultura familiar y programas especiales de empleo	69
6.2. Mecanismos complementarios para la inclusión y la protección social de la población rural	71
6.2.1. Otros grupos vulnerables: niños y jóvenes	71
5.2.2. Otros grupos vulnerables: minorías étnicas	73
5.2.3. Acceso a salud para poblaciones rurales	73
6.3. Clasificación de las diferentes rutas alternativas.....	73
6.3.1. ¿Prevenir, compensar o mitigar?	74
6.3.2. Cuántos y cuándo: La visión estratégica y el corto plazo.....	76

Introducción

Existe consenso hoy sobre la necesidad de avanzar hacia enfoques que hagan más integrales y universales los sistemas de protección social, por su rol en la superación de condiciones tradicionales de pobreza y en la construcción de sociedades más inclusivas. Sin embargo, la extensión de estos enfoques a las áreas rurales ha sido escasa y, en algunos casos, inexistente. Principalmente porque la protección social ha estado ligada inevitablemente al mercado de trabajo y diversos estudios han señalado deficiencias en estos mercados, que han impedido que el empleo se traduzca para la mayoría de la población en un mecanismo de protección frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento.

Los instrumentos de protección social vigentes, no fueron diseñados teniendo en cuenta las particularidades de las poblaciones rurales y los riesgos a los que se enfrentan, razón por la cual hoy existe en estas zonas un alto porcentaje de la población que está desprovisto de herramientas que le permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad. Es claro que ha faltado información y análisis profundos de quienes son los habitantes rurales, cómo están conformadas sus familias, cuáles son las actividades productivas a las que se dedican y cuál es la dinámica particular de los mercados en los que se insertan. Aunque existen sistemas de identificación y plataformas para identificar las necesidades de las familias, estas no han logrado el conocimiento de los hogares rurales con la precisión que se requiere.

Si bien los niveles de desprotección en las zonas rurales son preocupantes, lo anterior no significa que no existan en la actualidad instrumentos para estas poblaciones. Varias instituciones, tanto gubernamentales como de otra índole, han hecho esfuerzos importantes por diseñar programas que atiendan las necesidades más apremiantes de estas poblaciones. Sin embargo, estos esfuerzos se quedan cortos ante los niveles de desprotección y en algunos casos desconocen las realidades de las familias, por lo que terminan dispersando recursos sin cerrar adecuadamente las brechas. Adicionalmente, se hace difícil la articulación y coordinación institucional, por lo que las iniciativas resultan siendo esfuerzos aislados sin mayores impactos sobre la población.

Los aspectos institucionales resultan de gran relevancia en este tema, por varias razones. Existen obstáculos técnicos y financieros para la construcción de un sistema integral de protección social, adecuado a las necesidades rurales. La institucionalidad rural – tanto nacional como local – es débil y desarticulada. Por otro lado, los presupuestos son rígidos y las transferencias territoriales

no se asignan eficientemente ni han logrado cerrar las brechas regionales. Este aspecto es uno de los principales obstáculos para la provisión de protección social rural de manera integral.

Este trabajo pretende sugerir algunas rutas alternativas de protección para las poblaciones rurales. Se compone de seis secciones; la primera presenta el marco conceptual y los principales elementos de la protección social. En la siguiente se analiza el estado actual de la protección social actual y en la tercera, las razones por las cuales dicha protección ha fallado; posteriormente, la cuarta sección presenta las tendencias demográficas en Colombia, en particular de la población rural, donde se destaca la importancia de considerar las dinámicas poblacionales para la construcción de sistemas de protección social. La quinta sección aporta los diferentes arreglos de las familias; las distintas etapas por las que atraviesan, y la actividad productiva que desarrollan, relevantes para diseñar políticas más adecuadas de protección. También se revisan en esta sección las principales estrategias a las que recurren los hogares rurales para protegerse. La última sección sistematiza algunas propuestas para la construcción de rutas de protección para la población rural y clasifica en tipologías básicas las políticas propuestas.

I. Marco conceptual y elementos de la protección social

Desde comienzos de la década de los noventa, la CEPAL, entre otras instituciones que trabajan en pro del desarrollo, ha venido realizando una serie de propuestas con el fin de adecuar los modelos de desarrollo al contexto de un mundo globalizado y de economías abiertas, y de promover la compatibilización del desarrollo productivo con la equidad social, explotando al máximo las sinergias positivas entre ambos. Se le ha dado especial énfasis al tema de la protección social y al funcionamiento de los mercados de trabajo, que no habían demostrado su capacidad de incluir y generar bienestar sino, por el contrario, se habían convertido en los espacios donde se reproducían más fácilmente las desigualdades (CEPAL, 2006). Este capítulo aborda algunas de estas propuestas y el camino que ha recorrido América Latina, y particularmente Colombia, hacia el objetivo de proveer protección social a toda la población, con énfasis en la población de las áreas rurales. Se identifican algunas de las principales brechas de la protección social y los vacíos en el análisis que han llevado a la desprotección de ciertos segmentos de la población.

El concepto de protección social es bastante amplio y pueden encontrarse en la literatura múltiples enfoques para abordarlo. Desde los que conciben la protección social con una perspectiva reduccionista de aseguramiento individual hasta visiones como la de CEPAL, de la protección como derecho ciudadano. Las propuestas que parten de una protección social sustentada en derechos, comparten varios elementos. Uno de los principales es el hecho de que debe haber una mejor identificación de los riesgos a los que se enfrentan los diferentes grupos poblacionales, para construir verdaderos sistemas integrales, donde las acciones se adapten a las condiciones de la población y participen todos los sectores relevantes (Cecchini y Martínez, 2011). Una mejor identificación de los riesgos requiere estudiar a profundidad las características de los hogares, su composición, las diversas formas familiares, la situación laboral de sus miembros, etc. Tal vez una de las grandes debilidades de los actuales sistemas de protección social es la falta de conocimiento de los hogares – las familias – y sus necesidades particulares, así como de las características específicas de las regiones que habitan.

Las familias juegan un papel fundamental en lo que al bienestar se refiere (Sunkel, 2006). Son ellas las que suplen las debilidades de los sistemas de protección. Esta mayor carga que están asumiendo las familias es la que deben aliviar los sistemas de protección social y es por ello que dichos sistemas deben diseñarse partiendo del análisis de las estructuras familiares y sus particularidades. Adicionalmente, las estructuras familiares en América Latina se han

transformado radicalmente en las últimas décadas. Se ha reducido su tamaño promedio, hay una mayor tendencia a la jefatura femenina y, se han diversificado las formas familiares. En el caso particular de Colombia, es necesario entrar a caracterizar los hogares rurales, tanto en lo que a evolución de las estructuras familiares se refiere como a sus condiciones laborales. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que no todas las zonas rurales de Colombia presentan los mismos problemas ni tienen las mismas necesidades y que existe una heterogeneidad amplia que obliga a que la caracterización sea más desagregada.

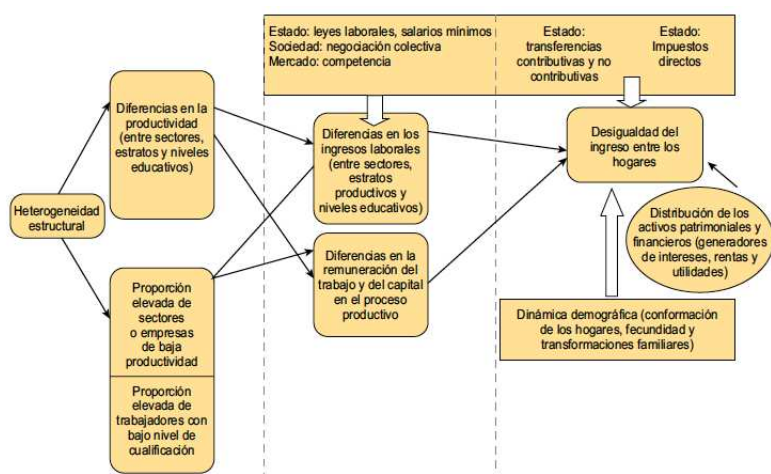
Entender y analizar la evolución de las poblaciones rurales y los principales efectos de tendencias demográficas tales como la fecundidad, la mortalidad y la migración, es lo que permite identificar las necesidades de protección de acuerdo con el ciclo de vida. Esto significa también que los sistemas deben evolucionar y adaptarse a los cambios poblacionales. Los instrumentos que se diseñen para proteger a los pobladores rurales no pueden ser estáticos, deben tener la capacidad de adecuarse a sus diversas necesidades. Otra de las debilidades de los sistemas de protección social actuales radica en su incapacidad de adaptarse, por estar ligados casi exclusivamente al mercado laboral formal. Esto excluye un enorme porcentaje de personas que requieren la protección pero que no hacen parte de este segmento del mercado laboral, por lo que es necesario caracterizar a esta población, que se ha visto excluida de los sistemas tradicionales.

Infortunadamente, los mercados laborales rurales son, en la mayoría de países de América Latina, una materia pendiente y Colombia no es la excepción. Alrededor de las dos terceras partes del empleo que se genera en el campo, es generado por la actividad agropecuaria y en pésimas condiciones en lo que se refiere específicamente a la seguridad social. El más reciente Panorama Social de América Latina, publicado por la CEPAL en 2013 hace un ejercicio sobre los determinantes de la afiliación a los sistemas de pensiones en América Latina. Sin excepción, la actividad agropecuaria muestra un efecto negativo y significativo sobre la afiliación, es decir, pertenecer al sector agropecuario hace menos probable que los trabajadores se afilien a los sistemas de pensiones.

Se afirma que la protección social es el punto de llegada de una cadena donde la estructura productiva es el punto de partida y el empleo el mecanismo que permite que ésta funcione adecuadamente. Es en el mercado laboral “hacia donde se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros en productividad, donde se estratifican empleos e ingresos y desde donde se accede, también en forma estratificada, a la protección social” (CEPAL,

2012: 19). En tal sentido, es necesario pensar en un sistema integral que ligue el componente productivo con el social, permitiendo lo que se conoce como la “doble inclusión”. En países como Colombia, donde la heterogeneidad de la estructura productiva es tan alta, el mercado laboral termina por generar desigualdades en la estructura de remuneraciones, y estas brechas adicionalmente vienen a reforzar las tendencias demográficas, la falta de capacidades, el escaso acceso a activos y la baja movilidad social, perpetuando la exclusión social que se inicia en la exclusión productiva.

Gráfico 1. Heterogeneidad estructural y desigualdad en el mercado laboral



Fuente: Infante, R. y Juan Chacaltana (2014). *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. CEPAL y OIT, Santiago de Chile.

Estas desigualdades impiden que sea el pilar contributivo la principal estrategia de acceso al sistema, sobrecargando el componente no contributivo (subsidiado) – donde los recursos son limitados – y poniendo en riesgo su viabilidad en el mediano y largo plazos. Se requiere una reingeniería del mercado laboral rural que es bastante heterogéneo. En las últimas décadas la actividad agropecuaria ha comenzado a cederle espacio a otras actividades, de tal forma que los habitantes rurales han diversificado su ocupación en aras de complementar el ingreso derivado de la actividad agropecuaria, cada vez menos rentable.

De acuerdo con Sojo (2013), se debe ir más allá de los sistemas de protección social como estructuras institucionales. Es necesario transitar hacia acuerdos de la sociedad como un todo para sentar las bases de su bienestar. Desde la perspectiva de la protección como derecho ciudadano, el objetivo fundamental es brindar “niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía”.

Adicionalmente, se señala que los sistemas de protección social deben ser universales en su cobertura, solidarios en su financiamiento e igualitarios en las garantías que establecen como derechos ciudadanos (Cecchini y Martínez, 2011).

De la misma manera, este enfoque permite superar la disyuntiva entre focalización y universalismo, identificándolos como complementarios más que como opuestos. Dadas las condiciones y la enorme heterogeneidad de las zonas rurales, no solamente de Colombia sino de América Latina en general, es claro que para este tipo de poblaciones universalismo no puede significar rutas uniformes sino que se requiere una caracterización detallada para poder focalizar cada ruta diferenciada en la población adecuada. Adicionalmente, dada la restricción en los recursos, la focalización se convierte en el medio más eficaz para llegar al fin último de universalizar (Sojo, 2013).

II. ¿Cómo se protege hoy a las poblaciones rurales?

2.1 Estado de la protección social actual en Colombia

Coberturas contributivas y no contributivas¹

Con el fin de revisar el estado de la protección social rural actual, se replicó un ejercicio realizado en un documento reciente de la CEPAL sobre pobreza rural y protección social (Rossel, 2012). El ejercicio consiste en caracterizar a los hogares de acuerdo con la protección que reciben del Estado. De esta forma se clasifican en hogares con protección contributiva exclusiva, mixta, no contributiva exclusiva, con pensión y sin protección. El ejercicio se llevó a cabo utilizando la Encuesta de Calidad de Vida 2011, encuesta que se utilizó para este y los ejercicios posteriores de caracterización de los hogares rurales.

¹ Es necesario aclarar del ejercicio: 1) el ejercicio solo refleja cobertura, no calidad ni intensidad de la misma; 2) el análisis solo permite reflejar la situación de los hogares con base en lo que mide la Encuesta de Calidad de Vida; 3) el análisis de las pensiones y jubilaciones recibe un tratamiento específico y excluyente del resto de categorías; y 4) el ejercicio excluye otras dimensiones importantes para el bienestar de los hogares tales como: vivienda, salud, acceso a otros servicios sociales, etc. Dentro de la categoría de hogares sin protección es posible encontrar hogares no pobres, que se protegen a través de otros mecanismos de mercado no contemplados en el ejercicio. Sin embargo, dados los altos niveles de pobreza observados en las áreas rurales, es claro que existe un número importante de hogares pobres que no están siendo alcanzados por los instrumentos de protección actuales.

Tabla 1. Metodología ejercicio coberturas contributivas y no contributivas

Tipología	Explicación	Observaciones
Protección contributiva	Hogares donde algún miembro cotiza al sistema de seguridad social.	Como aproximación a la seguridad social se abordó la cotización al sistema de pensiones. Sin embargo, cabe anotar que, en muy pocos casos, es posible cotizar al sistema de pensiones sin cotizar al sistema de salud.
Protección no contributiva	Hogares donde no hay protección contributiva, que reciben subsidios del Estado	Para clasificar a los hogares se tuvo en cuenta la pregunta de la ECV 2011 donde se indaga si los hogares reciben transferencias del Estado tales como: Familias en Acción, Programa Colombia Mayor y/u otros subsidios del gobierno nacional y de los gobiernos locales. Se omitió para la cobertura no contributiva la afiliación a salud del régimen subsidiado, puesto que su cobertura es alta de acuerdo con las cifras oficiales.
Protección mixta	Hogares con protección contributiva – tal y como se definió en la primera tipología – que además reciben subsidios del Estado	Para clasificar a los hogares se tuvo en cuenta la pregunta de la ECV 2011 donde se indaga si los hogares reciben transferencias del Estado tales como: Familias en Acción, Programa Colombia Mayor y/u otros subsidios del gobierno nacional y de los gobiernos locales. Se omitió para la cobertura no contributiva la afiliación a salud del régimen subsidiado, puesto que su cobertura es alta de acuerdo con las cifras oficiales.
Pensión	Hogares donde no hay ningún tipo de protección pero algún miembro recibe una pensión	La pensión que se está teniendo en cuenta en esta tipología es de tipo contributivo, por lo que no corresponde a transferencias asistenciales del Estado.
Sin protección	Hogares sin ninguna protección	Ninguna

Fuente: elaboración propia

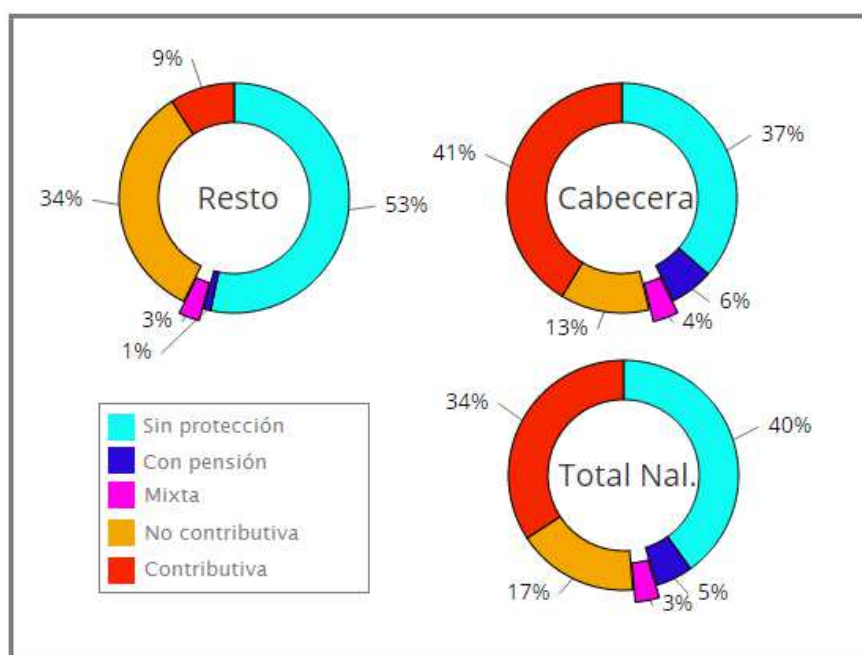
La brecha urbano-rural y la segmentación del mercado laboral rural, se reflejan de manera notable en los resultados del ejercicio. Mientras en la cabecera el 41.3% de los hogares cuenta con protección contributiva, en el resto solamente el 9% de los hogares cuenta con protección de este tipo. Ya se había mencionado anteriormente que el mercado laboral rural es heterogéneo y está altamente segmentado con una proporción importante de personas ocupadas por cuenta propia, lo que viene a reflejarse aquí. En cuanto a la protección no contributiva, un mayor porcentaje de hogares se beneficia de dichas transferencias en las zonas rurales comparado con las urbanas (33.4% vs. 12.5%). Sin embargo, aún se observa un porcentaje importante de hogares rurales – más de la mitad – que no cuentan con protección alguna². Esto significa que las transferencias directas del Estado hacia estas zonas, no habían llegado a estas zonas (Gráfico 2). La mejor

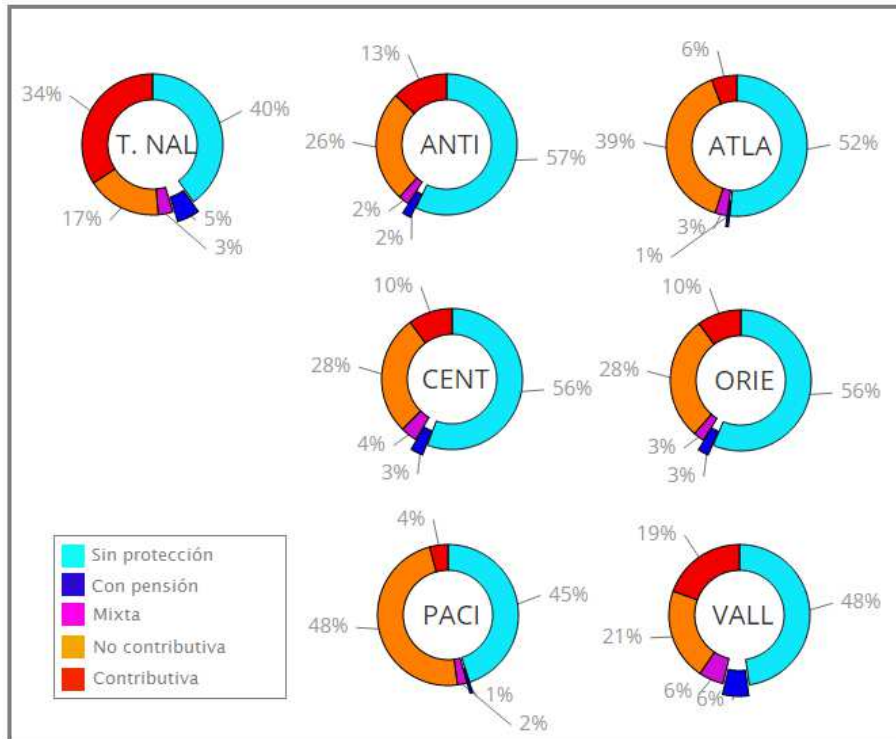
² Cabe resaltar que la protección no contributiva no incluye el régimen subsidiado en salud, puesto que la cobertura del sistema en el país supera el 90% de la población.

focalización del programa Más Familias en Acción en 2013, habría mejorado la protección no contributiva de la población rural (DPS, 2014).

En el análisis por regiones, se puede observar que aunque en general los porcentajes de desprotección rondan el 50% de los hogares en todas las zonas rurales de Colombia, hay regiones como la central, la oriental y Antioquia donde los niveles de desprotección son mucho mayores. La caracterización de hogares que se hará en un capítulo posterior, permitiría también observar qué tipo de características hacen que estos hogares puedan estar más desprotegidos que otros.

Gráfico 2. Tipologías de Protección Social





Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

2.2 Otras formas de protección

Aparte de las formas de protección ligadas al mercado laboral formal y a las transferencias del Estado más extendidas (programa de adulto mayor y transferencias condicionadas – familias en acción), analizadas en el apartado anterior, vale la pena destacar también otros instrumentos (planes y programas) provistos por el Estado, que pretenden fortalecer la capacidad de generación de ingresos de dichas poblaciones. Estos programas se encuentran fundamentalmente en cabeza de dos entidades gubernamentales: el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Mientras los programas del primero tienen focalización tanto urbana como rural, los del segundo se concentran netamente en las poblaciones rurales.

Algunos de estos programas llevan varios años en funcionamiento, mientras que otros son relativamente recientes por lo que no cuentan con evaluaciones de impacto, que permitan analizar sus efectos reales sobre las poblaciones objetivo. Tomando en conjunto los programas, una de las conclusiones principales es que tienen coberturas muy pequeñas, y aquellos con coberturas más amplias llegan a la población con apoyos muy pequeños para las inmensas

necesidades que se tienen en dichas zonas (USAID, 2013). Otro resultado del análisis conjunto es que las intervenciones de estos programas en su mayoría son temporales y las asociaciones – o los hogares, cuando la intervención es individual – no logran la continuidad de los procesos iniciados con los programas, y los logros alcanzados se diluyen tiempo después de dicha intervención. En el caso de algunos programas del MADR, a los que acceden solamente asociaciones, dichas asociaciones no logran afianzarse como tal y se disuelven una vez se entrega el incentivo y comienza a ejecutarse el proyecto.

El cuadro siguiente hace un resumen de los principales programas de estas dos entidades, sus objetivos, cobertura, recursos de inversión, etc.

Tabla 2. Oferta institucional del DPS y el MADR

Programa	Fecha de inicio	Objetivo	Etapas	Beneficiarios	Inversión	Otras entidades participantes
Departamento para la Prosperidad Social (DPS)						
Familias en su tierra	2012	Contribuir a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación simbólica de la población víctima retornada o reubicada	Se contemplan tres fases de ejecución entre 2012 y 2016. A medida que avanzan las fases se incluyen más hogares (en nuevos departamentos y municipios) y otros componentes. - Fase 1 tiene cobertura en 15 departamentos y 54 municipios con componentes de retorno y reubicación, carencias básicas habitacionales, seguridad alimentaria, idea productiva y acciones de integración comunitaria - Fase 2 tiene cobertura en 9 departamentos y 41 municipios y prevé la ejecución del incentivo al retorno - Fase 3 está por definir	- 15.323 beneficiarios en seguridad alimentaria - 15.273 beneficiarios con carencias básicas habitacionales - 8.098 beneficiarios del incentivo condicionado - 15.264 beneficiarios de idea productiva (28.967 hogares retornados o reubicados entre 2010 y 2013)	- \$6.251 millones para seguridad alimentaria - \$18.639 millones para carencias básicas habitacionales - \$6.478 millones para el incentivo condicionado al retorno - \$40.510 millones para el componente de idea productiva	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Programa	Fecha de inicio	Objetivo	Etapas	Beneficiarios	Inversión	Otras entidades participantes
Red de seguridad alimentaria	n.d	Se encuentra incluido en el modelo de gestión social que contribuye a la reducción de la pobreza extrema, la prevención del desplazamiento y la estabilización socioeconómica de familias en condición de desplazamiento	n.a	En 2013 se ejecutaron 32 proyectos de seguridad alimentaria y nutricional en 31 departamentos (250 municipios), atendiendo a un total de 59.600 familias	\$49.177 millones	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)
IRACA	2012	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	n.a	Durante 2012-2013 se logró la vinculación efectiva de 10 mil hogares	n.d	n.a
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)						

Programa	Fecha de inicio	Objetivo	Etapas	Beneficiarios	Inversión	Otras entidades participantes
Alianzas productivas	2002	Busca generar 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	n.a	558 alianzas constituidas entre 2010 y 2014 beneficiando a 31.800 productores	\$124.505 millones entre 2010 y 2014	Banco Mundial
Oportunidades rurales	2002	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	n.a	1.051 proyectos financiados entre 2010 y 2014 en 26 departamentos, beneficiando a 27.842 familias	\$40.363 millones entre 2010 y 2014	FIDA
Capacidades emprendedoras	2013	Contribuir a mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo en los territorios rurales más pobres de Colombia, a través del desarrollo de organizaciones empresariales rurales de pequeños productores	n.a	La meta en cinco años es el desarrollo de 3 mil organizaciones empresariales rurales de pequeños productores que beneficiarían a 50 mil familias	\$140 mil millones aproximadamente para cinco años provenientes de crédito externo FIDA	FIDA

Programa	Fecha de inicio	Objetivo	Etapas	Beneficiarios	Inversión	Otras entidades participantes
Jóvenes rurales	2012	Estimular en la juventud rural el sentido de pertenencia por el campo e incentivar el relevo generacional tecnificado, apoyando la formación de capacidades técnicas y empresariales, en coherencia con las oportunidades de desarrollo de su entorno	Se contempla además de las becas para educación superior, fases siguientes de emprendimientos productivos, red de jóvenes rurales y alianzas con otras entidades y programas, como el programa Utopía de la Universidad de la Salle	Se han beneficiado 1.604 estudiantes desde el inicio del programa	\$39.791 millones aportados por el MADR entre 2012 y 2014. Un monto igual aportado por el ICETE. Este año se aprobó un nuevo convenio MADR-ICETEX por \$18 mil millones para ampliar número de beneficiarios	ICETEX
Mujer rural	2012	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.	n.a	Se han beneficiado más de 2.100 mujeres y la meta en 2014 es beneficiar 2.000 más	Se han apoyado proyectos productivos cuyo valor es cercano a los \$8 mil millones. En 2013 se destinaron más de \$1.300 millones para procesos de formación	

Programa	Fecha de inicio	Objetivo	Etapas	Beneficiarios	Inversión	Otras entidades participantes
VIS Rural		Mejorar las condiciones de vivienda de los habitantes rurales de escasos recursos, desplazados y grupos étnicos, mediante el otorgamiento del subsidio de vivienda de interés social rural para la construcción de vivienda nueva en sitio propio y/o el mejoramiento y saneamiento básico de la existente	n.a	Más de 96 mil familias rurales con soluciones de vivienda adjudicadas entre 2010 y 2014	\$1,1 billones entre 2010 y 2014	Banco Agrario de Colombia
Seguro Agropecuario		Es un instrumento de gestión del riesgo que protege a los agricultores por la pérdida de sus cosechas ante la aparición de eventos naturales y climáticos	n.a	El área asegurada pasó de 42.800 ha. en 2010 a 68.491 ha. en 2013	\$107 mil millones entre 2010 y 2013. \$52 mil millones asignados para el año 2014	FINAGRO

En general, como se mencionó al inicio de este apartado, a pesar de los esfuerzos presupuestales y de diseño que implican estos planes y programas, resultan insuficientes en cobertura y pertinencia. Adicionalmente, la política pública relacionada adolece de evaluación y seguimiento continuos y del acompañamiento que requieren la mayoría de las comunidades rurales pobres y vulnerables, para afianzar sus capacidades y continuar sus procesos productivos y de generación de ingresos.

Cabe resaltar que la oferta institucional del MADR en general (financiamiento, apoyos productivos, asistencia técnica, adecuación de tierras, entre otros) está dirigida a mejorar la calidad de vida de los productores agropecuarios del país, con énfasis en los más pequeños y vulnerables, por lo que cabría analizar cada uno de los programas con que cuenta la entidad y revisar cuál ha sido el impacto de cada uno de ellos sobre las condiciones de los hogares rurales dedicados a esta actividad. Dado que esto va más allá del alcance de este trabajo, si vale la pena recalcar que un sistema integral de protección social para las áreas rurales de Colombia, no puede apartarse del tema productivo.

Aquí cobra mayor importancia el tema de la doble inclusión, puesto que 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. Es por esto que, en algunos países de África y Asia con predominio de la actividad agropecuaria en zonas rurales, la política agropecuaria se ha convertido en la mejor política social. Estos países han explotado al máximo las sinergias que existen entre la agricultura y la protección social con experiencias exitosas.

III. ¿Por qué ha fallado la protección social rural?

La seguridad social tradicional asociada al empleo formal, es un mecanismo aún más limitado para brindar protección a la mayor parte de los trabajadores rurales. La segmentación entre el sector formal y el resto de trabajadores se ahonda en los mercados de trabajo rurales, por las diferencias de estructura productiva, con estacionalidades y ciclos particulares, y variadas formas de vinculación a las labores propias de estas actividades. Las categorías utilizadas para determinar la formalidad y el acceso a la seguridad social, como el salario mínimo, la magnitud de las contribuciones, el tiempo de trabajo, entre otros, se prestan mal para la clasificación y el análisis de la protección del trabajador rural.

3.1. El mercado laboral rural

El funcionamiento del mercado laboral rural se rige por características propias de los hogares y familias rurales, con grandes diferencias en las dinámicas de empleo entre hombres y mujeres, las cuales son determinantes en los niveles de desprotección. Las tendencias demográficas, los niveles de pobreza, el uso del tiempo, el trabajo doméstico y las actividades de cuidado son elementos que permiten comprender mejor las dinámicas laborales en el campo.

En el mercado laboral rural se presentan fuertes segmentaciones asociadas a condiciones desfavorables en términos de productividad, tecnología y medios de producción (Tenjo, Bernat y Uribe, 2007). La segmentación laboral rural establece grandes diferencias entre aquellos que tienen un empleo formal y los que realizan actividades productivas, pero al no estar afiliados a la seguridad social tradicional, son considerados informales. Por otra parte en las zonas rurales, se presentan diferentes condiciones de trabajo entre hombres y mujeres, invisibles cuando no se realiza la distinción por sexo. Las mujeres presentan menor tasa de participación laboral, más alto desempleo y menores ingresos; su mayor dedicación a actividades no remuneradas y de cuidado de su familia le impide una mayor participación laboral, que se traduce en una notable carencia de protección. A continuación se presentan los principales rasgos del empleo en zonas rurales.

3.1.1. Evolución del empleo rural

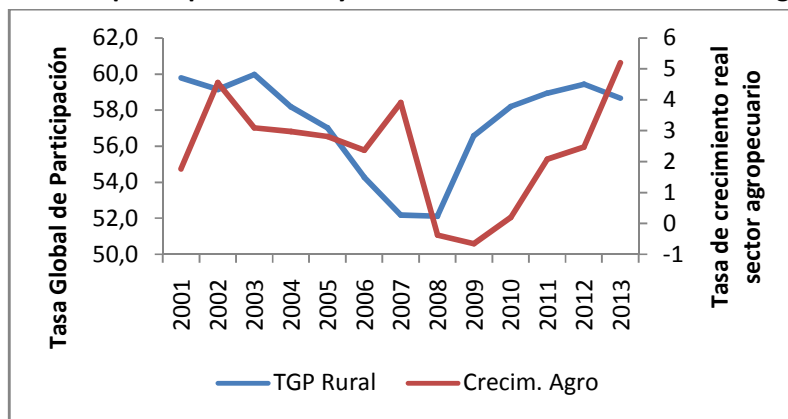
El mercado laboral rural colombiano se ha caracterizado por ser un sector con bajas tasas de desempleo, menores que las que se presentan en las ciudades. Sus ocupados se concentran en su mayoría en el sector agropecuario y su posición ocupacional tiende a incrementarse en los cuenta propia.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (GEIH), en 2013 la población económicamente activa (PEA) alcanzó los 4.8 millones de personas en las zonas rurales dispersas, los cuales representaban el 58,7% (tasa de participación) de la población en edad de trabajar. En los últimos 13 años, la participación de las personas en el mercado laboral no ha aumentado significativamente y ha presentado una alta sensibilidad frente al desempeño económico real de los sectores productivos tradicionalmente rurales, específicamente la agricultura³. Entre 2003 y 2008, la tasa de participación

³ La desaceleración del sector agropecuario afectó en gran medida la participación laboral en el campo. La crisis internacional debilitó la demanda de productos agrícolas y generó una caída de los precios de productos como el café y los frutales. Igualmente, el fenómeno del niño cuyo mayor efecto se evidenció en el 2009 tuvo fuertes efectos en las plantaciones de cultivos permanentes, sobre todo al interior del país. La poca oferta de productos y las dificultades de transporte tuvieron efectos negativos en la actividad agropecuaria.

disminuyó hasta 51.2%. A partir de 2009, se incrementó el número de personas que ingresaron al mercado laboral rural y las tasas de participación volvieron a niveles de principio de la década del 2000.

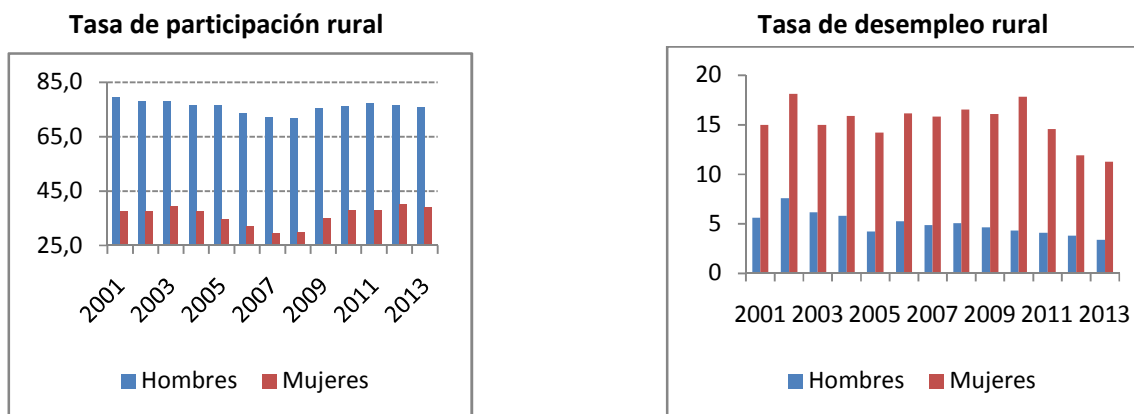
Gráfico 3. Tasa de participación rural y crecimiento económico del sector agropecuario. 2001-2013



Fuente: GEIH –DANE

Existe una gran diferencia entre la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral. Mientras los hombres presentan en promedio una tasa de participación de 76% entre 2001 y 2013, sólo 36% de las mujeres en edad de trabajar participó en el mercado laboral. Esto se debe una mayor proporción de la PEA en los hombres pero también a las dinámicas de los hogares rurales en los que las mujeres realizan en mayor medida trabajos domésticos, no remunerados y de cuidado que en su mayoría no entran en la definición tradicional de trabajo.

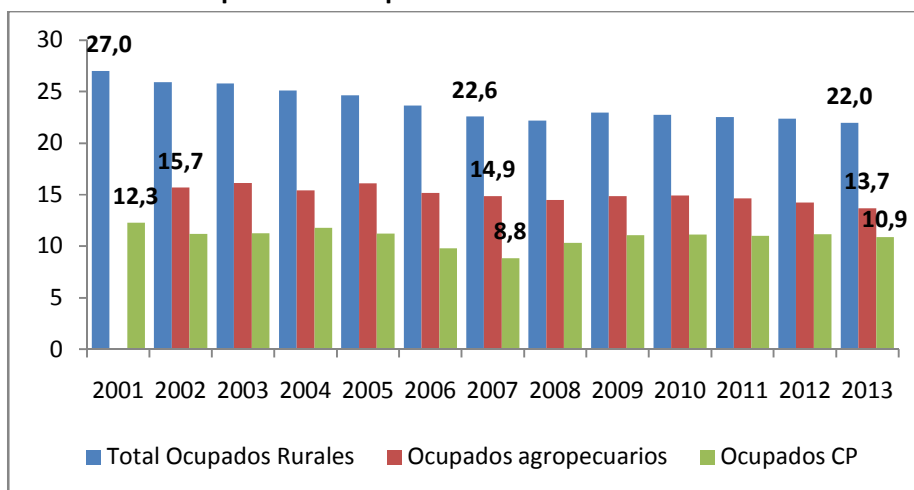
Gráfico 4. Tasa de participación y desempleo rural por sexo. 2001 - 2013



Fuente: GEIH -DANE

De los 4.8 millones de personas que se encuentran en el mercado laboral rural, 4.6 millones son ocupados, los cuales representan 22% de los ocupados totales; participación que ha venido disminuyendo a través de los años. Al igual que la tasa de participación, la tasa de ocupación en el campo disminuyó hasta el 2008 y creció progresivamente en los últimos años para ubicarse en 55.2% en 2013. En contraste, la tasa de desempleo rural presentó una leve tendencia descendente llegando a 5.9%. Existe una diferencia considerable entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres. Entre 2001 y 2013 los hombres rurales presentaron un tasas de desempleo promedio anual de 5%; mientras que las mujeres rurales presentaron tasas de desempleo de 15.3% anual. El desempleo en las mujeres también ha sido más variable con una fuerte tendencia a la baja desde el 2010

Gráfica 5. Participación de ocupados rurales en el mercado laboral nacional



Fuente: GEIH -DANE

3.1.2 Características del empleo rural

Según los datos del estudio “Empleo e ingresos en el sector rural” del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Tenjo et al. 2014), 65% de los ocupados en la zona rural⁴ son hombres. Los trabajadores rurales son en su mayoría (54.6%) personas entre los 25 y los 55 años. Sin embargo, hay una participación alta de trabajadores de 51 o más años. Así mismo, el 45% de los ocupados sólo tiene hasta educación básica primaria. Le sigue la educación secundaria con 16.3% de los ocupados; 89% no llegan a tener educación superior.

La concentración del trabajo rural en el sector agropecuario implica que los niveles de empleo en el campo dependan en gran medida del desempeño económico de esta actividad; relación que se

⁴ La definición de zona rural es diferente a la definición de zona rural dispersa en las encuestas de hogares del DANE. En el estudio se tiene en cuenta zonas rurales dispersa más municipios rurales.

evidenció anteriormente. Un poco menos de la mitad de ocupados (46%) en la zona rural realizan su actividad en el sector agropecuario. Le sigue el sector de comercio y turismo con 19% y 11.6% respectivamente. Sectores como los servicios comunales, sociales y personales y la industria presentan participaciones más bajas. Los ocupados se dirigieron más al sector agropecuario y al comercio, mientras que la participación del sector manufacturero y el de servicios disminuyó. En los últimos dos años, la participación del sector de la construcción y de actividades inmobiliarias aumentó levemente por la ejecución de planes estatales para el mejoramiento de las vías.

Destaca el cambio de la composición sectorial del trabajo al diferenciar por sexo. Mientras casi 60% de los hombres trabajan en el sector agricultura, la participación de la mujer es mayor en el sector de comercio (32.5%) y en el de servicios sociales (24.6%), También tienen una participación importante en el sector agro con 23.8% de las mujeres ocupadas.

Tabla 3. Ocupados rurales por sector económico y características (%). 2013

	Sexo			Edad				Total
	Mujer	Hombre	Total	Menores de 15	De 15 a 24	De 25 a 50	De 51 y más	
Sector industria	8.3	3.8	5.3	4.9	5.5	5.1	5.8	5.3
Sector electricidad	0.4	0.6	0.5	0.0	0.3	0.7	0.2	0.5
Sector construcción	0.2	6.1	4.1	1.5	4.6	4.5	3.0	4.1
Sector comercio	32.5	11.9	19.0	19.0	19.2	18.9	19.1	19.0
Sector transporte	2.0	6.2	4.7	2.8	6.5	5.2	2.5	4.7
Sector financiero	0.4	0.1	0.2	0.0	0.2	0.3	0.1	0.2
Sector inmobiliario	3.1	1.1	1.8	0.3	1.6	2.1	1.5	1.8
Sector admin pública	3.2	2.2	2.5	0.0	1.6	3.5	1.4	2.5
Sector servs sociales	24.6	4.8	11.6	3.4	9.0	13.7	9.9	11.6
Sector agricultura	23.8	59.1	46.9	67.8	47.8	42.2	54.6	46.9
Sector minería	1.4	4.1	3.2	0.3	3.7	3.7	1.9	3.2
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Educación

	Ninguno	Pre-escolar	Básica primaria	Básica secundaria	Media	Superior	No sabe, no informa	Total
Sector industria	6.7	0.0	4.8	6.0	6.7	3.2	9.7	5.3
Sector electricidad	0.2	0.0	0.2	0.6	0.8	1.3	0.0	0.5
Sector construcción	2.3	7.1	3.7	6.0	5.3	2.3	8.4	4.1
Sector comercio	11.0	42.1	15.3	23.9	29.2	17.4	23.2	19.0
Sector transporte	1.6	0.0	3.5	7.2	7.9	3.7	2.9	4.7
Sector financiero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.2	0.0	0.2

Sector inmobiliario	1.4	0.0	1.1	1.8	2.6	3.8	0.0	1.8
Sector admin pública	0.1	0.0	0.4	0.7	3.6	14.9	0.0	2.5
Sector servs sociales	5.6	0.0	5.1	8.8	14.9	43.1	0.0	11.6
Sector agricultura	67.6	50.8	62.5	42.0	25.5	7.0	55.8	46.9
Sector minería	3.5	0.0	3.4	2.9	3.3	2.0	0.0	3.2
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos Tenjo y Jiménez (2014) con base en la GEIH 2013

El sector agropecuario es el que mayor presencia de menores de 15 años tiene entre sus ocupados. El 98% de los ocupados no tiene educación superior y 14% no tiene educación alguna; siendo el sector con mayor número de personas sin educación. Esquemas de empleo en los que se trabaja por temporadas, alta movilidad de trabajadores y largas distancias hacia el lugar de trabajo son algunas de las características del trabajo agropecuario que hace que las relaciones laborales no se rijan por lo estipulado en la ley (i.e. informalidad). Los bajos salarios en el sector son sensibles a una mayor oferta laboral, la disminución de precios internacionales de productos agrícolas o la débil demanda externa.

Si bien el empleo en el sector agropecuario es el de mayor importancia en la zona rural, éste es más intensivo en ciertas regiones⁵ del país; sobre todo en aquellas donde la actividad está mucho más desarrollada. Según el estudio “Análisis del mercado laboral rural y sus implicaciones en la estructura de costos” del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE), entre 2002 y 2013, las regiones Central y Pacífico han mantenido participaciones de ocupados en la agricultura mayores a 60%. En la región central destaca el aumento de la participación de los ocupados en los sectores de minas y energía y la disminución en el sector manufacturero y de servicios. El Caribe es la única región que muestra una disminución del peso de la agricultura en los ocupados (casi de 10 pp), frente a un aumento en el sector manufacturero y en el sector de servicios. El caso más extremo es un fuerte aumento de la participación de la agricultura en la región Sur Oriental que pasó de 42% en 2002 a 71% en 2013.

⁵ Los departamentos de las regiones se establecen según los niveles de significancia de la GEIH a nivel departamental:

Región Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Magdalena, La Guajira.

Región Central: Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila, Antioquia.

Región Central Andina: Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila, Antioquia, Norte de Santander, Santander, Boyacá.

Región Pacífica: Chocó, Cauca, Nariño, Valle.

Región Sur-Oriental: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Meta, Caquetá.

Tabla 4. Porcentaje de ocupados por ramas de actividad y regiones en el resto

Año	Región	Agricultura	Minas y Canteras	Industria	Electricidad Gas y Agua	Construcción	Comercio, hoteles y restaurantes	Transporte	I. financiera	Servicios com, soc. y per.
2002	Caribe	65.32	0.12	6.49	0.04	2.33	11.02	3.04	0.59	11.06
	Central	56.77	1.22	6.41	0.34	3.48	14.59	2.93	2.15	12.1
	Central Andina	64.02	1.54	8.18	0.43	2.35	10.58	3.27	0.89	8.76
	Pacífica Sur-Oriental	63.27	4.42	5.3	0.06	2.42	11.58	1.97	0.44	10.55
	Oriental	42.67	1.13	6.1	0.26	3.26	19.64	5.83	0.98	20.13
2013	Caribe	56.13	0.84	9.54	0.19	2.44	14.93	5.86	1.13	8.95
	Central	61.68	4.33	3.95	0.25	2.55	15.41	3.34	1.72	6.78
	Central Andina	65.43	1.91	5.87	0.43	3.53	10.83	2.15	1.98	7.86
	Pacífica Sur-Oriental	65.39	3.42	5.78	0.07	2.27	11.35	2.75	1.13	7.84
	Oriental	71.14	0.22	1.78	0.34	2.59	12.21	1.68	1.87	8.17

Fuente: Cálculos del CRECE (2014) con base en la GEIH

Seguendo con los datos de Tenjo y Jiménez (2014), 53.8% de los ocupados en la zona rural trabajaban por cuenta propia. Le siguen los empleados particulares y los trabajadores familiares sin remuneración representando respectivamente 16,4% y 13.7%. En los últimos doce años, la ocupación rural se ha dirigido más hacia los oficios de cuenta propia (crecimiento de 18,5%) y empleados particulares (crecimiento de 40%). En términos de tipo de contrato, 30.3% de los ocupados son asalariados y el resto son independientes.

El 48.3% de los cuenta propia se concentran en el sector agropecuario y le sigue el sector de comercio con 21.1%. La mayor participación de los cuenta propia se asocia a sectores con uso intensivo de mano de obra como son el sector de construcción, minería, industria y transporte. El empleo de las zonas rurales tiende a concentrarse en los ocupados por cuenta propia, los cuales representan mayor proporción que los empleados asalariados. Esta estructura en el mercado laboral rural afecta la calidad del empleo, establece niveles insuficientes de ingresos y dificulta el acceso a los servicios de protección social (Merchán, 2014).

Tabla 5. Ocupados rurales por posición ocupacional, sexo y sector económico. 2013

	Total			Hombres			Mujeres		
	Cuenta propia	Particular	Otros	Cuenta propia	Particular	Otros	Cuenta propia	Particular	Otros
Sector industria	108,241	48,706	28,541	36,419	38,177	11,428	71,822	10,529	17,113
Sector electricidad	2,426	12,754	2,168	1,357	9,524	2,029	1,069	3,230	139
Sector construcción	64,152	70,166	7,591	63,159	68,555	7,591	993	1,611	0
Sector comercio	394,381	137,654	128,639	156,005	64,219	49,768	238,376	73,435	78,871
Sector transporte	125,488	30,631	8,426	110,578	25,106	4,839	14,910	5,525	3,587
Sector financiero	1,149	4,642	1,171	642	963	169	507	3,679	1,002
Sector inmobiliario	45,773	14,351	2,683	12,949	10,809	1,449	32,824	3,542	1,234
Sector admin pública	32,040	5,552	50,754	16,715	2,855	30,429	15,325	2,697	20,325
Sector servis sociales	132,491	76,481	195,004	30,627	27,928	49,543	101,864	48,553	145,461
Sector agricultura	902,456	118,075	606,590	702,484	103,624	534,622	121,387	14,451	150,553
Sector minería	56,566	50,883	2,412	43,605	47,678	1,357	12,961	3,205	1,055
Otros	252	29	0	48	29	106	204	0	0
Total	1,865,415	569,924	1,033,979	1,174,588	399,467	693,330	612,242	170,457	419,340

Fuente: Cálculos Tenjo y Jiménez (2014) con base en la GEIH 2013

La partición de los ocupados particulares entre los sectores es mucho más heterogénea que la de los cuenta propia. Su participación es mayor en el sector de agricultura y de comercio pero también se encuentran de manera importante en el sector de servicios y de construcción. Los particulares presentan mayores tasas de participación en sectores con mayor regulación laboral. Dentro del sector energético representan el 73.5% de los ocupados, en el sector energético 66.7% y en el sector de construcción 49.4%.

Los cuenta propia son en su mayoría hombres (65.7% del total de ocupados) los cuales se concentran su mayoría en la actividad agropecuaria. De otro lado, las mujeres cuenta propia se dirigen más hacia el sector del comercio (39% del total de mujeres cuenta propia). La participación de las mujeres cuenta propia es mayor a la de los hombres en los sectores de industria, minería, inmobiliario y comercio.

Los ocupados particulares se comportan como los cuenta propia ya que la mayoría de los hombres se dirigen al sector agrícola y las mujeres están más presentes en el sector de comercio y de servicios. A nivel de sector, la participación de mujeres particulares es mayor que la de hombres en sectores de alto valor agregado como el energético, el financiero y la administración pública.

3.1.3. Estimación demanda de empleo rural

Una aproximación a la demanda⁶ de empleo realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural utilizando la superficie sembrada de los diferentes productos agrícolas muestra que las dinámicas del trabajo dependen del tipo de cultivo (permanente o transitorio). En 2011, 82.3% del trabajo agrícola se concentraba en los cultivos permanentes. Este tipo de cultivos ha incrementado su absorción de empleo por encima de los cultivos transitorios. Se estima que tan sólo el café genera el 33% del empleo agrícola. Le sigue la caña de azúcar que trae el 11% del empleo y los frutales con 8%. %. Otros productos permanentes han mostrado altas tasas de crecimiento en su capacidad de generar trabajo. El número de ocupados agrícolas aumentó en estos 10 años más del 50% en las cosechas de palma africana, plátano de exportación y flores.

Tabla 6. Ocupados por producto agrícola

Productos	Ocupados			Variación (%) 02/11
	2002	2007	2011	
Total Transitorios	398,244.0	441,453.0	434,329.0	9.1
Maíz	118,667	138,838	129,151	8.8
Hortalizas	75,001	87,869	91,033	21.4
Papa	73,183	84,192	75,596	3.3
Arroz	66,148	62,632	68,824	4.0
Otros	65,244	67,921	69,726	6.9
Total Permanentes	1,673,600	1,865,085	2,014,788	20.4
Café	750,123	760,879	798,614	6.5
Caña Panela	303,605	273,962	281,350	-7.3
Frutales	118,243	150,617	192,214	62.6
Plátano	113,838	168,858	162,889	43.1
Flores	89,210	121,187	138,512	55.3
Otros	298,583	389,584	441,210	47.8
Total	2,071,844	2,306,538	2,449,117	18.2

Fuente: MADR

Los cultivos con mayor crecimiento de sus ocupados corresponden a productos con participaciones importantes en las exportaciones agrícolas del país. El café, las flores y la Palma Africana son productos que al estar mayormente regulados por su comercialización internacional pueden generar más

⁶ La aproximación de la demanda del empleo rural se estima con supuestos sobre los jornales de trabajo por hectárea para cada tipo de cultivo, sin tener en cuenta diferencias en regiones o niveles de productividad.

condiciones laborales formales (Perfetti, 2009). De otro lado, las menores tasas de crecimiento de la demanda de empleo estimada para los cultivos transitorios está asociada a segmentos de baja productividad, bajos ingresos y falta de sistemas de protección social (Leibovich, 2006).

3.1.4 Ingresos de los ocupados rurales

Según Tenjo y Jiménez (2014) a partir de los datos de la GEIH, el ingreso laboral de los ocupados rurales se mantiene en niveles más bajos al salario mínimo y frente a los niveles presentados en las ciudades. En el 2013, el ingreso promedio mensual en el campo representó 74.7% del salario mínimo con un crecimiento de 6% con respecto al 2012. El nivel de ingresos del sector agropecuario es uno de los menores en el campo. En 2013, el ingreso laboral de la actividad agropecuaria se situó en 69.4% del salario mínimo, superando sólo al sector de comercio, restaurantes y turismo. La situación es más crítica discriminando los ingresos por tipo de ocupación; los empleados independientes reciben ingresos equivalentes a 46.8% del salario mínimo, nivel menor que los ingresos de los asalariados. Aquellos con mayores vulnerabilidades a quedar desprovistos de protección social, se enfrentan a niveles de ingresos menores.

En el estudio “Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social” (Merchán, 2014), se encontró también a partir de los datos de de la GEIH que entre 2002 y 2011 los salarios de cuenta propia tuvieron una aumento real de 45%. Sin embargo, los ingresos aún se establecen en niveles muy bajos representando en 2011, 47,1% del salario mínimo. Los salarios de los cuenta propia son menores respecto a otras posiciones ocupacionales como jornaleros o empelados domésticos que también presentan ingresos por debajo del salario mínimo.

Los empleados particulares y de gobierno presentaron ingresos mayores al salario mínimo. En 2011 los ingresos de empleados particulares fueron 1.2 veces mayores que el salario mínimo y para los empleados públicos fueron 2.8 veces mayor. La mayora parte de estos empleados se encuentran trabajando en sectores diferentes al agropecuario, lo que indica que existe una mayor rentabilidad para los asalariados fuera del agro.

Según los datos de Tenjo y Jiménez (2014) y con la nueva categoría de zona rural, los niveles de ingreso por hora son mayores para los hombres, para las personas entre 25 y 50 años y para aquellos más educados. En el sector agropecuario, persisten las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres pero a una menor magnitud, ya que los niveles son muy bajos para ambos. En cuanto edad, son los mayores de 51 años los que perciben mayores ingresos.

Sin embargo, las lógicas cambian cuando se mide el ingreso familiar per cápita. Los ingresos son mayores cuando el jefe de hogar es mujer. Así mismo, los ingresos de las familias con jefe de hogar mayor a 51 años superan al resto de los hogares. Aún así, los jefe de hogar cuenta propia siguen ganando ingresos más bajo frente a otras posiciones ocupacionales.

Tabla 7. Ocupados rurales e ingresos laborales promedio mensuales (veces SMMLV)

		2013					
		Total		Tipo de ocupado			
				ASALARIADO		INDEPENDIENTE	
		Ocupados	Ingreso Laboral	Ocupados	Ingreso Laboral	Ocupados	Ingreso Laboral
Promedio	Promedio		Promedio				
CABECERAS	Total	15,826,395	1.7	8,337,771	2.1	7,488,624	1.3
	AGROPECUARIA	616,359.0	1.1	252,524.0	1.3	363,834.0	1.0
	MINERÍA	118,678.0	3.7	87,254.0	4.8	31,424.0	1.0
	MANUFACTURERA	2,172,296.0	1.7	1,320,042.0	2.0	852,254.0	1.2
	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	98,351.0	2.8	90,204.0	2.8	8,147.0	2.2
	CONSTRUCCIÓN	1,078,479.0	1.4	544,063.0	1.5	534,416.0	1.3
	COMERCIO, RTES Y HOTELES	4,780,961.0	1.3	2,006,161.0	1.4	2,774,800.0	1.1
	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	1,558,356.0	1.5	610,462.0	2.0	947,894.0	1.2
	ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	286,680.0	3.4	255,142.0	3.5	31,538.0	2.4
	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	305,678.0	2.0	253,102.0	1.8	52,576.0	2.9
	RESTO ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	1,097,351.0	2.3	472,284.0	2.8	625,067.0	1.9
	SERVICIOS	3,710,109.0	2.2	2,445,433.0	2.4	1,264,676.0	1.6
RURAL	Total	4,137,462.0	0.7	1,641,050.0	1.1	2,496,412.0	0.5
	AGROPECUARIA	2,522,796.0	0.7	957,082.0	1.0	1,565,714.0	0.5
	MINERÍA	103,311.0	1.0	42,304.0	1.7	61,006.0	0.4
	MANUFACTURERA	247,685.0	0.8	91,735.0	1.4	155,950.0	0.4
	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	10,627.0	1.3	9,355.0	1.4	1,272.0	0.7
	CONSTRUCCIÓN	137,970.0	1.0	80,161.0	1.2	57,809.0	0.7
	COMERCIO, RTES Y HOTELES	516,198.0	0.6	132,865.0	0.9	383,333.0	0.5
	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	148,888.0	0.7	33,097.0	1.2	115,791.0	0.6
	ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	2,813.0	1.6	1,887.0	1.6	927.0	1.7
	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	18,154.0	1.4	15,204.0	1.5	2,950.0	1.1

RESTO ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	50,730.0	0.8	11,409.0	1.7	39,321.0	0.5
SERVICIOS	377,873.0	1.1	265,950.0	1.3	111,923.0	0.5

Fuente: GEIH 2013 - DANE

3.1.5 Trabajo no remunerado y de cuidado

Si bien la segmentación del mercado laboral rural está asociada a un componente moderno, con una productividad del trabajo elevada, no muy representativa en términos de ocupados pero con alta tasas de formalidad, y a un componente tradicional, asociado a pequeño cultivos transitorios y algunos permanentes, donde hay escasa formalidad pero si muchos ocupados (Leibovich, 2006), existen indicios que los segmentos también se originan en función de la composición de los hogares y del sexo de los ocupados. La menor participación laboral de las mujeres y sus menores niveles de ingresos corresponden a una situación en la que es más difícil acceder al sistema de protección social y definirse dentro de la formalidad. Adicionalmente, el uso del tiempo en actividades de cuidado y el trabajo no remunerado de las mujeres rurales es mayor frente al de las mujeres urbanas y frente a los hombres del campo.

Nueva información estadística en el país permite generar aproximaciones al empleo rural desde otro tipo de enfoque. La Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE estima el tiempo que las personas utilizan para la realización de sus actividades de trabajo. Entre agosto de 2012 y julio de 2013, se encontró que las personas del campo utiliza menos tiempo en actividades de trabajo comprendidas en el Sistema de Cuentas Nacionales⁷ SCN y más tiempo en otras actividades de trabajo que no se incluyen en el SCN. Este último tipo de trabajo corresponde a actividades domésticas de servicio y cuidado no remunerados al propio hogar, a trabajo voluntario y al tiempo de desplazamiento para la realización de estas actividades. En un día promedio, una persona en la zona rural utiliza 6 horas y 49 minutos en trabajo SCN mientras que en las ciudades utilizan 9 horas. En el mismo sentido, en el campo utilizan 6 horas para trabajo no SCN, mientras que en las zonas urbanas utilizan 5 horas y media.

93% de las mujeres rurales en edad de trabajar están dedicando 8:12 horas de sus días a actividades de cuidado y no remuneradas. La mayor parte de este tiempo se destina al suministro de alimentos y al

⁷ Las actividades de trabajo comprendidas en el SCN se realizan en actividades económicas definidas según la clasificación industrial internacional uniforme (CIU) que es acogida por el DANE para el cálculo y estimación de las Cuentas Nacionales y por la cual se le asigna un valor de producción.

mantenimiento de vestuario y oficios de hogar. Otras actividades como el cuidado de niños y el apoyo a otros miembros del hogar les toman más de una hora por día.

Tabla 8. Participación poblacional (%) y tiempo de trabajo promedio (hh:mm). 2012 – 2013

	Cabecera						Rural - disperso					
	Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total	
	%	Tiempo	%	Tiempo	%	Tiempo	%	Tiempo	%	Tiempo	%	Tiempo
Actividades de trabajo SCN	53	9:27	34	8:16	43	8:58	69	8:11	38	4:00	55	6:49
Actividades de trabajo en producción de bienes y servicios	51	8:39	32	7:42	41	8:16	59	7:54	21	5:38	41	7:22
Actividades de trabajo en producción de bienes para uso final propio de los hogares	2	2:00	2	1:06	2	1:34	24	1:45	23	1:10	23	1:29
Actividades conexas	47	1:20	26	1:15	36	1:18	52	1:01	12	0:57	33	1:01
Actividades de trabajo no SCN	64	3:11	88	7:09	77	5:35	61	3:06	93	8:12	76	6:01
Suministro de alimentos	23	0:53	70	2:01	48	1:45	18	1:10	82	2:34	48	2:17
Mantenimiento de vestuario	9	0:41	37	1:14	24	1:08	8	0:48	52	1:28	29	1:22
Limpieza, mantenimiento y reparación	33	0:54	66	1:17	50	1:10	34	1:00	79	1:20	55	1:14
Compras y administración	24	0:47	30	0:48	27	0:48	16	0:59	16	1:03	16	1:01
Actividades con niños	10	1:16	15	1:25	13	1:22	12	1:08	21	1:16	16	1:13
Cuidado físico	5	0:38	22	1:15	14	1:09	4	0:38	27	1:17	15	1:11
Apoyo a miembros del hogar	5	1:02	10	1:19	7	1:14	3	1:04	8	1:10	5	1:08
Voluntariado	2	2:21	3	2:56	3	2:44	2	3:12	4	2:35	3	2:51
Actividades conexas	19	0:23	23	0:24	21	0:24	11	0:48	11	0:41	11	0:45

Fuente: ENUT -DANE

La población rural está repartiendo en mayor medida su tiempo entre trabajo en el mercado laboral formal y el trabajo en el hogar, especialmente las mujeres. Estas destinan más tiempo a realizar actividades no remuneradas, lo que reduce su disponibilidad de tiempo para ingresar al mercado laboral y existen mayores posibilidades de ser excluidas de los sistemas de protección social.

3.2. Empleo y protección: el eslabón roto

La estructura productiva y la segmentación del mercado laboral explican en gran parte los niveles de desprotección social en el campo. La mayor parte de los ocupados rurales trabajan en actividades económicas de bajos niveles de ingresos y en posiciones ocupacionales con rentabilidades salariales que

no llegan al salario mínimo legal vigente, lo que conduce a que la mayor parte del trabajo del campo se situó dentro del umbral de la informalidad.

Los datos de la GEIH muestran la relación entre la segmentación del mercado laboral rural y las desprotección en seguridad social. Aún si el régimen subsidiado ha permitido ampliar la afiliación a los servicios de salud, los niveles de régimen contributivo siguen siendo muy bajos (19% de los ocupados rurales) con respecto a los nacionales (48% de los ocupados totales). El porcentaje de ocupados afiliados a pensiones llega sólo a 10%, frente a una afiliación de 35% en las cabeceras. Finalmente, la afiliación a entidades de riesgos profesionales sólo llega a 9.2% de los ocupados rurales mientras que en las cabeceras alcanza el 28%. Los ocupados rurales que contribuyen a los sistemas de protección social prefieren más la salud que las pensiones o la cobertura frente a accidentes laborales.

Tabla 9. Ocupados rurales según afiliación a sistema de protección social por posición ocupacional y sector económico. 2011

Criterios de clasificación		A salud según régimen			A pensiones			A riesgos profesionales	
		Contributivo	Subsidiado	Ninguno	Sí	No	Ya es pensionado	Sí	No
Posición ocupacional	Total	854,728	3,104,915	544,079	471,796	4,006,185	29,305	415,766	4,083,566
	TFSR	56,126	403,651	51,415	498	509,392	1,951	227	511,614
	Obrero empleado particular	345,501	286,753	75,330	278,699	425,372	3,765	267,054	437,965
	Obrero empleado gobierno	53,823	437		49,664	3,175	1,421	43,584	10,589
	Empleado doméstico	25,474	64,229	10,665	10,281	89,521	566	7,088	93,280
	Cuenta propia	203,764	1,739,877	260,316	46,180	2,145,982	13,280	28,400	2,176,186
	Patrono o empleador	48,734	152,803	20,449	10,066	206,687	5,500	4,103	218,151
	Otros ocupados	1,045	4,175			5,220			5,220
	Jornalero	120,261	452,990	125,903	76,408	620,837	2,822	65,311	630,561
Rama de actividad	Total	854,728	3,104,915	544,079	471,796	4,006,185	29,305	415,766	4,083,566
	No específica	82		254		336			336
	Agropecuaria	386,500	2,185,973	365,964	201,646	2,722,524	16,904	174,469	2,760,874
	Minería	27,803	72,744	12,545	24,421	88,989	58	24,038	89,222
	Industria	79,782	173,630	29,296	55,928	225,216	1,637	55,124	227,567
	Electricidad, gas, agua	6,411	2,245	698	5,763	3,362	230	5,636	3,719
	Construcción	29,736	79,748	17,244	17,598	108,544	877	19,342	107,676
	Comercio, rest., hoteles	111,038	318,447	60,704	28,484	458,112	3,594	24,911	465,021
	Transporte y com.	24,150	93,218	20,721	11,671	125,336	1,083	11,241	126,849
	Estab. financieros	3,270	367		2,831	675	130	2,751	885
	Actividades inmobiliarias	7,169	2,218		5,806	3,446	134	6,078	3,221
	Resto act. Inmobiliarias	16,195	26,073	4,596	8,269	37,795	801	7,250	39,614

Servicios	162,592	15,025	32,056	10,938	231,849	3,857	84,925	258,583
-----------	---------	--------	--------	--------	---------	-------	--------	---------

Fuente: Cuadro tomado de "Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social" (Merchán, 2014) con base en la información de la GEIH

Sólo el 9.2% de los cuenta propia contribuyen al sistema de salud mientras 2.1% está afiliado a pensiones. Por el contrario, casi la mitad de los empleados particulares está inscrita en el régimen contributivo y el 40% está afiliado a un fondo de pensiones. Sucede lo mismo en el sector agrícola: sólo 13.2% de los ocupados está en el régimen contributivo y el 7% cotiza pensiones. Así mismo, 94% de los ocupados no está afiliado a riesgos profesionales. Dado las especificidades de trabajo físico del sector agrícola, la poca cobertura frente a accidentes laborales es un factor importante de desprotección. En contraste, el sector energético y financiero muestra niveles de cobertura elevados aunque el número de ocupados en ellos no es muy elevado.

Es necesario que se explore en el país alternativas para aumentar la inclusión en los sistemas de protección social. Hasta ahora sólo se ha implementado una política diferencial entre las ciudades y el campo en el sistema de protección social. El programa de Subsidio al Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional estableció un subsidio de 90% de la cotización a pensiones a empleados informales rurales. Sin embargo, en 2009 disminuyó el subsidio a 70%, nivel que comparten también los trabajadores informales de las ciudades.

Es necesario avanzar en el diseño de un mecanismo más flexible para facilitar la afiliación al componente de la seguridad social contributiva para la población rural. No pareciera ser suficiente con establecer un ingreso base de cotización (IBC) variable. El componente de seguridad social debiera ampliar su cobertura más allá del segmento formal del mercado laboral rural. Si bien el régimen subsidiado ha permitido incrementar la cobertura de las personas rurales con niveles de ingresos insuficientes, el nuevo esquema debe tener en cuenta la ausencia contractual en las relaciones laborales, la imposibilidad de acceder al mercado laboral, la alta migración entre zonas rurales, la estacionalidad, entre otros.

Un esquema diferenciado de seguridad social, quizás transitorio, en tanto se cierran brechas y se consolidan estrategias de desarrollo rural territorial, debiera estar articulado con otros mecanismos de protección del ingreso, (hoy en la forma de transferencias que podrían fortalecer mecanismos de inclusión financiera y de seguros) para lograr cubrir a grupos excluidos y no participantes del mercado laboral, especialmente para las mujeres y los adultos mayores. También es necesario que se avance en

la medición y valoración de las actividades (en términos de uso de tiempo y necesidad en el campo) y que estas se reconozcan dentro del sistema de protección social.

A corto plazo, la seguridad social debe ampliar sus coberturas llegando a los grupos de personas históricamente excluidos (especialmente ancianos rurales, que cada vez son más) y a los segmentos informales del mercado laboral rural. En el mediano plazo, el sistema de protección debe articularse a las políticas de desarrollo rural, crear círculos virtuosos y generar capacidades, de manera que la población bajo el régimen contributivo sea mayor y se asegure la sostenibilidad del sistema.

Un punto clave es estudiar qué efectos genera designar un salario mínimo único como uno de los criterios de formalidad laboral. Esto cobra sentido ya que un poco más del 70% de los ocupados rurales recibe un ingreso laboral menor al salario mínimo.

La experiencia internacional demuestra que el mercado laboral rural puede llevarse a mayores niveles de formalidad fomentando una legislación diferenciada para las actividades económicas rurales y para las posiciones ocupacionales propias del campo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), propone una variedad de convenios que afectan la legislación laboral para los trabajadores de las plantaciones, en los que se dan lineamientos para formalizar el empleo con respecto a contratos de trabajo, condiciones laborales a migrantes, nivel de salarios, vacaciones, salud ocupacional, sindicación y negociación colectiva, e inspección de trabajo.

Adicionalmente, se tiene en consideración características propias de la población rural como son la dificultad de transporte, las largas distancias al lugar del trabajo, la migración por temporadas de las familias, la dependencia del hogar al sustento del jefe de hogar y la necesidad de un ente que inspeccione las condiciones de trabajo.

La OIT ha complementando la norma en aspectos específicos del empleo rural y de la actividad agropecuaria. Convenios sobre la edad mínima de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, seguros de enfermedad, de vejez y de muerte, metodología para establecer salarios mínimos, entre otros, establecen normas claras para el trabajo en el campo. Según el reporte mundial de protección social 2014 (OIT), Colombia no ha implementado ninguno de estos convenios.

Perú, Chile, Argentina o México han desarrollado modelos normativos laborales para actividades agropecuarias, regulando el trabajo en tipos específicos de producción agrícola y por posiciones ocupacionales. La creación de Sistemas Especiales de Seguridad Social ha permitido crear marcos

normativos con criterios diferenciados para acceder a la seguridad social. Los criterios se establecen en función del tipo de cosecha, las características geográficas del territorio y los elementos sociodemográficos de los ocupados. Las principales variaciones que se realizan en estos sistemas especiales recaen en el establecimiento de salarios rurales y en la regulación de los contratos de trabajo.

Tal vez uno de los casos más importantes en políticas de diferenciación en protección social entre las ciudades y el campo es el de Costa Rica. Luego de presentar un modelo en que había salarios mínimos diferenciados para más de 520 grupos ocupacionales, el país hizo un esfuerzo por simplificar su esquema. Actualmente, el país diferencia su salario mínimo en 23 categorías según la ocupación productiva y ocupaciones genéricas. Para la primera se hace una diferenciación por actividad económica y según el grado de calificación del empleado. Para la segunda se utiliza el nivel educativo como criterio diferenciador. La fijación del salario mínimo también cambia para ciertos grupos específicos como los trabajadores domésticos o los recolectores de café (OIT, 2014).

Estas políticas de diferenciación y regulación de los contratos, deben acompañarse de una política central de vigilancia e inspección laboral. En muchos casos el desconocimiento de la ley y la falta de instituciones para reclamar en caso de abusos, generan problemas laborales que se traducen en un incumplimiento de los salarios mínimos y una desprotección social.

IV. La importancia de la demografía para el diseño de los SPS

Los estudios sobre las tendencias demográficas en el país concluyen la fase de envejecimiento en que ha entrado Colombia. Uno de los indicadores de esta fase, es el peso creciente que tiene la población mayor dentro de la estructura de población del país. En esta sección se presentan las tendencias demográficas más importantes que deben considerarse para el diseño de estrategias de protección.

4.1. Tendencias demográficas de Colombia y su incidencia sobre el Sistema de Protección Social

Una de las diferencias más notables en términos demográficos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo es el tiempo que les ha tomado a unos y otros pasar de altas a bajas tasas de natalidad y mortalidad. Este fenómeno, conocido como la transición demográfica desencadena varios efectos no sólo a nivel demográfico sino social, político y económico, que también reproducen las diferencias y amplían las brechas entre el mundo desarrollado y en vías de desarrollo.

Paralelamente al proceso de cambio en las tasas de natalidad y mortalidad –con las que se define la transición demográfica– los países viven profundos cambios en otras variables. Se afecta el tamaño de la población, la división del trabajo y los niveles de producción, se generan procesos de urbanización, de envejecimiento y ganan terreno los debates en torno a las diferencias de género y a la participación ciudadana (Dyson, 2001).

Colombia, no ajena a este fenómeno demográfico, ha experimentado recientemente con más fuerza los efectos de esta transición. Esta sección, basada en el informe sobre Sistema de Protección Social en Colombia (Cepal, 2013) sintetiza algunos indicadores que ubican al país en su contexto demográfico con relación a lo que ocurre en la región, razón por la que en su mayoría se utilizan datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) para poder establecer comparaciones. En primer lugar, se identifica el comportamiento de las tasas de natalidad, mortalidad y de la expectativa de vida desde mediados del siglo pasado, para luego destacar el proceso de envejecimiento que ha iniciado el país. Finalmente se comenta la situación de bono demográfico que viven el país y la región, y cómo se relaciona o afecta este fenómeno los sistemas de protección social.

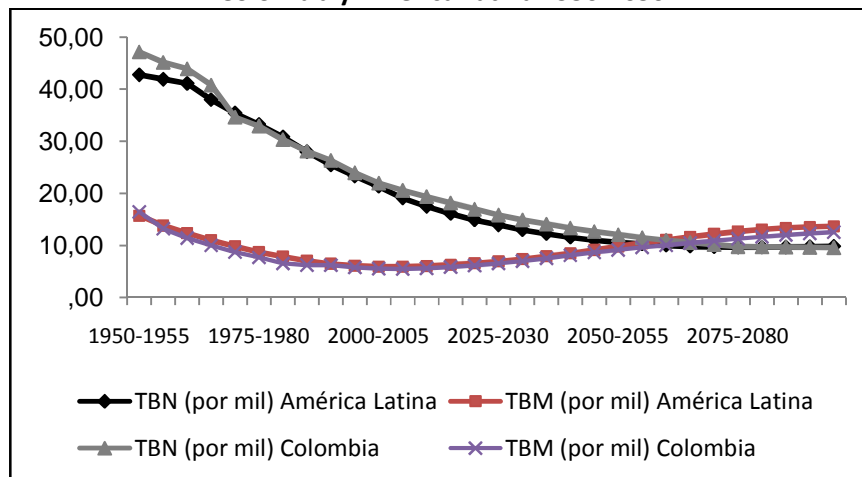
4.1.1. Natalidad, mortalidad y expectativa de vida

En 1950 el país tenía una población inferior a 12 millones de personas y para 2015 se estima que sea de 49.6 millones (CELADE, 2011), lo que indica que en poco más de medio siglo la población se ha cuadruplicado. Las proyecciones indican que algo similar no ocurrirá de nuevo. En otras cinco o seis décadas se espera que la población se multiplique tan sólo por 1.3. Actualmente, Colombia exhibe una estructura predominantemente urbana, aunque aún con un peso importante de la ruralidad (aproximadamente 25%). No obstante, según estimaciones de Pachón (2012), en 2020 el porcentaje de ruralidad bajará a 20% y en 2050 será de tan solo 14%. A todo este proceso subyace lo que ha ocurrido con las tasas de natalidad y mortalidad y con la esperanza de vida principalmente. De esta forma, se observará un proceso de urbanización que estará acompañado de un incremento sostenido en la expectativa de vida de la población, tanto para hombres como para mujeres, y un consecuente envejecimiento de la población que generará presiones cada vez más fuertes sobre el SPS.

Las tasas brutas de natalidad y mortalidad marcan el proceso de transición demográfica. Sin embargo, en esta dinámica la expectativa de vida juega un papel clave al estar afectada a su vez por el comportamiento de la mortalidad infantil.

Colombia ha vivido un proceso de transición demográfica muy similar a la región en conjunto (Gráfico 6). Desde 1950 y en cerca de seis décadas la natalidad y la mortalidad han disminuido considerablemente y las proyecciones indican que hacia mediados del siglo actual serán prácticamente iguales. Esto marca una diferencia importante con el tiempo que tardó la transición en los países avanzados, a quienes les tomó muchas más décadas y hasta siglos experimentar cambios similares. “Los países europeos, que iniciaron el proceso de transición demográfica en el siglo XVIII, necesitaron 60 años para descender su fecundidad y períodos muy largos de tiempo (más de un siglo y en algunos casos hasta 150 años) para completar el proceso” (Flórez, 2000).

Gráfico 6. Tasa bruta de natalidad (por mil) y tasa bruta de mortalidad (por mil) Colombia y América Latina 1950-2050



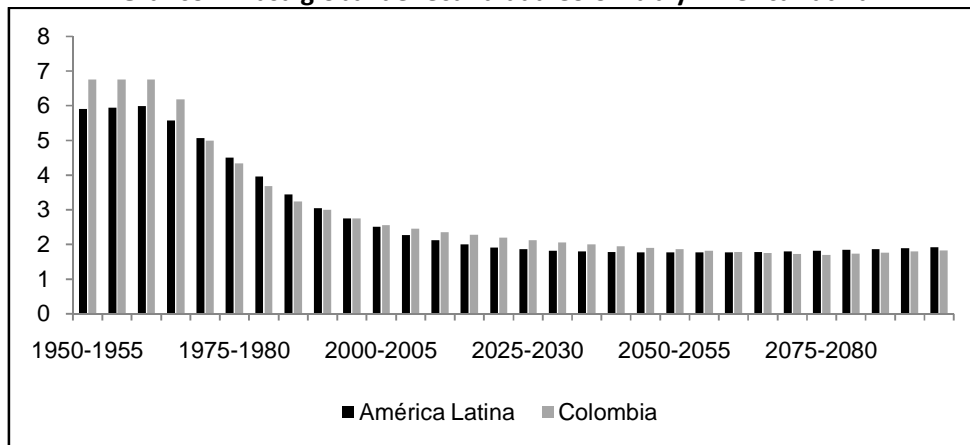
Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL, 2011.

Con un horizonte de tiempo más amplio (desde 1905) se identifican cuatro fases del proceso de transición demográfica en Colombia: (i) las primeras tres décadas del siglo XX, que se caracterizaron por altas tasas de natalidad y mortalidad (42 por mil y 23 por mil respectivamente); (ii) luego se presentó el descenso de la tasa de mortalidad a mediados de los años 30 acompañado de una alta fecundidad; (iii) en una tercera fase la fecundidad comienza a descender en los años sesenta; (iv) finalmente la fecundidad cae aún más haciendo casi completa la transición demográfica en la segunda mitad del siglo (Flórez, 2000).

Junto con la tasa bruta de natalidad, la de fecundidad (hijos promedio por mujer) ha presentado descensos importantes. Aunque en Colombia la tasa global de fecundidad ha sido sistemáticamente superior a la de América Latina, las diferencias no son significativas (Gráfico 7). En esta variable han influido los avances en cobertura educativa, el aumento de la oferta laboral femenina, los avances en

materia de salud, la urbanización, el incremento del gasto público en educación y salud, entre otros (Flórez, 2000).

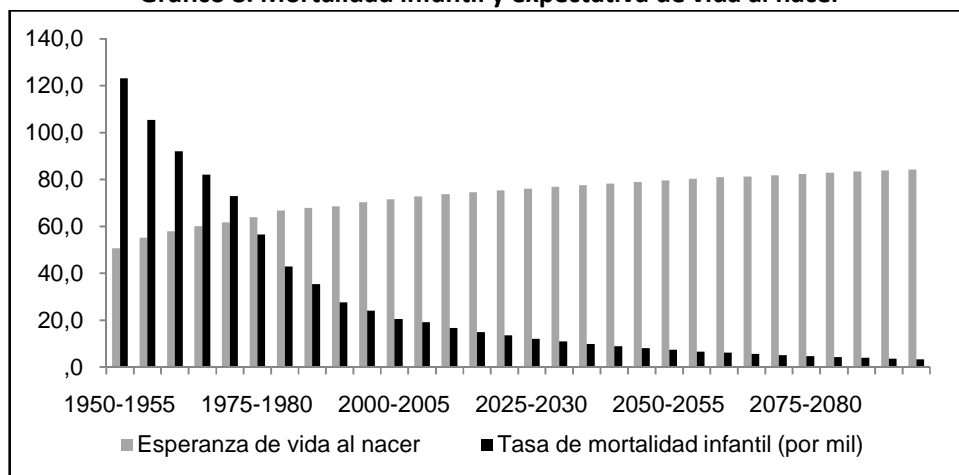
Gráfico 7. Tasa global de fecundidad Colombia y América Latina



Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL, 2011

En esta dinámica se destacan dos variables: la mortalidad infantil y la expectativa de vida. En Colombia no sólo nacen y mueren menos personas (por cada mil habitantes) que hace seis décadas, sino que en promedio viven más años. En tanto la esperanza de vida al nacer es un promedio de los años que vive una persona desde el nacimiento en adelante, la mortalidad infantil⁸ incide negativamente sobre esta expectativa. Es así como el descenso en la tasa de mortalidad infantil en Colombia ha estado acompañado de ganancias en la expectativa de vida al nacer (Gráfico 8).

Gráfico 8. Mortalidad infantil y expectativa de vida al nacer



Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL, 2011

⁸ La definición de este es “la probabilidad que tiene un recién nacido de morir antes de cumplir un año de vida” (CELADE).

Como es de esperar, una menor fecundidad ha alterado el tamaño de los hogares. “Como parte del proceso de transición demográfica y de los cambios estructurales de las últimas décadas, el tamaño de los hogares ha venido disminuyendo, independientemente del tipo de hogar y del nivel de ingreso (...). El tamaño promedio del hogar pasa de 5.3 personas en 1978 a 3.9 en 2003” (Flórez, 2004, p 5). Similarmente, se viene observando un aumento en la proporción de hogares unipersonales (8% en 1997 a 13% en 2012, según datos de la Encuesta de Calidad de Vida) y en el número de hogares monoparentales (9% a 14%, en el mismo periodo). Estos cambios, de no tenerse en cuenta, generarán cada vez más presión sobre el SPS, en particular sobre el componente de la seguridad social integral (salud y pensiones).

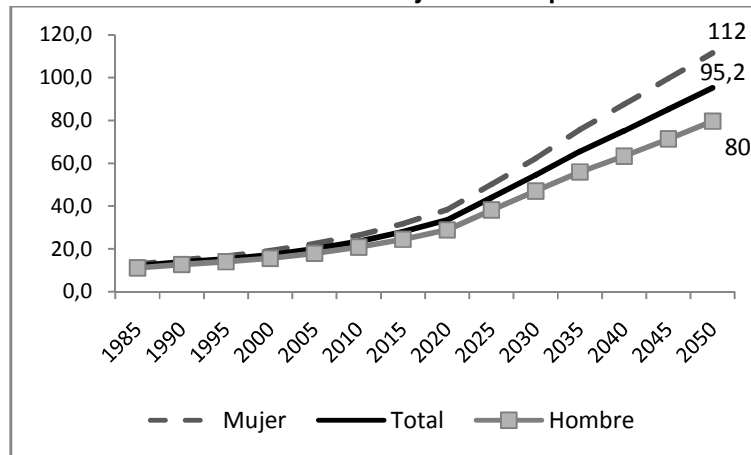
Así, la transición demográfica ha dejado en medio siglo un país con dinámicas poblacionales diferentes y ello ha generado una transformación en la composición etaria de la población un consecuente proceso de envejecimiento moderado, sobre el que profundiza la siguiente sección.

4.1.2. Envejecimiento

En los próximos 35 años, según proyecciones de Pachón (2012), se puede esperar un crecimiento aproximado de 6 años en la esperanza de vida al nacer, de 74.6 en 2013 a 80.3 en 2050⁹, y una disminución en las tasas de natalidad de 2.48 a 1.89, en el mismo periodo. Otra forma de visibilizar el proceso de envejecimiento es a través del índice de envejecimiento que calcula la relación entre la población de adultos mayores (65 años o más) y los menores de 15 años. “Este índice muestra también la capacidad de renovación de una población, ya que, cuanto más alto es su valor, más acentuado es el descenso de la capacidad de una población para renovarse” (CELADE, 2011). Como se aprecia en el Gráfico 9, se proyecta un fuerte incremento en el índice de envejecimiento que pasará de 26.1 a 95.2 entre 2013 y 2050, siendo mayor el envejecimiento de la población femenina: en 2050 habrá más adultas mayores que niñas menores de 15 años (cerca de 11 mujeres de 65 años y más edad por cada niña menor de 15 años).

⁹ La esperanza de vida, según estas proyecciones, llegará a ser de 83 años para las mujeres y de 77 para los hombres.

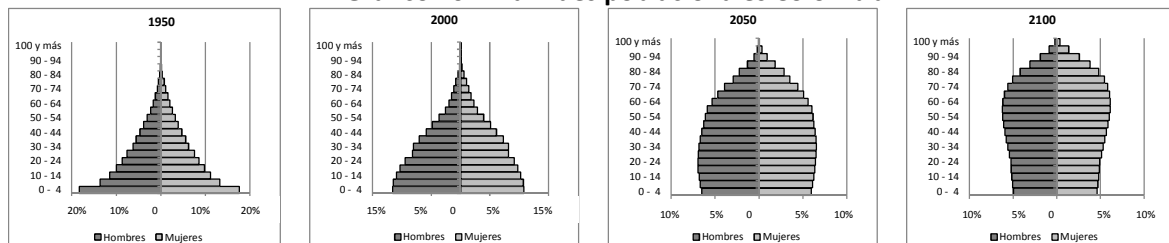
Gráfico 9. Índice de envejecimiento por sexo



Fuente: Cálculos propios con datos del DANE y proyecciones de Álvaro Pachón (2012)

Una de las principales consecuencias y efectos más visibles de la transición demográfica en el país es la transformación de su pirámide poblacional. Esto se ha generado en tanto la composición de la población por grupos de edad hoy es radicalmente distinta a lo que fue en el siglo pasado y en la medida en la que esto ha ocurrido, la base de la pirámide -que representa la población más joven- se hace cada vez más angosta mientras la cúspide -en la que está la población mayor- va ganando importancia (Gráfico 10).

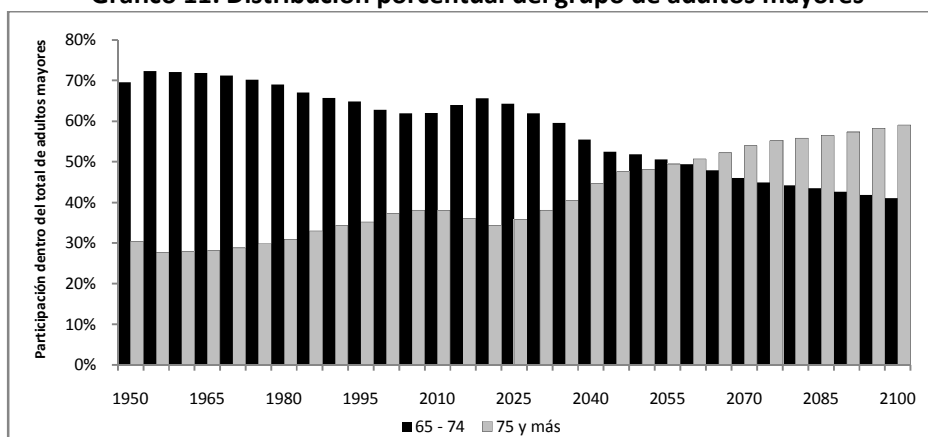
Gráfico 10. Pirámides poblacionales Colombia



Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL

El proceso de envejecimiento que tiene lugar con la transición demográfica, se refleja a su vez en el incremento en la edad mediana de los colombianos. En 1950 era de 18.7 años y comenzando este siglo era de 23.8; se estima que esta cifra alcance 29.8 en 2020 y casi los 40 años en 2055. Adicionalmente, no sólo los adultos mayores ganan peso en la población total sino que se proyecta un envejecimiento del mismo envejecimiento. Esto es, dentro del grupo de adultos mayores tienden a ser cada vez más los mayores de 75 años (Gráfico 11). En temas de protección al adulto mayor este hecho es relevante para las políticas que se ocupen de esta población.

Gráfico 11. Distribución porcentual del grupo de adultos mayores



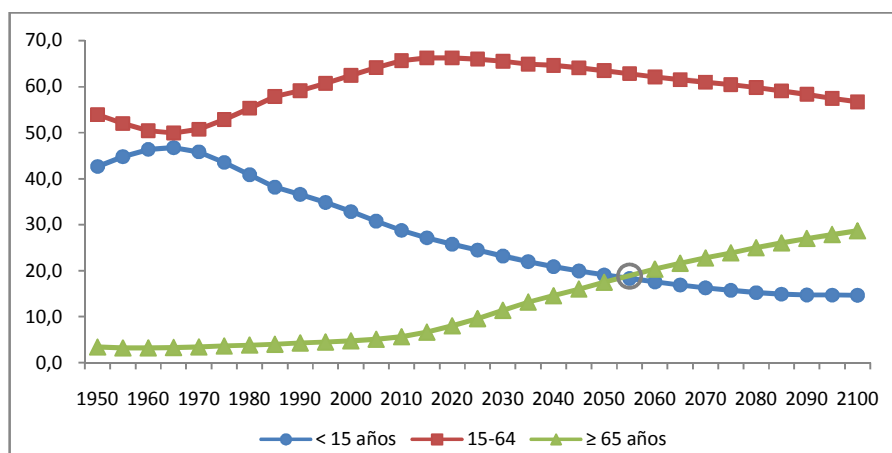
Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL

4.1.3. Cambios en la Estructura Etaria, Bono Demográfico y sistemas de protección social

Así, como resultado de la transición demográfica que viene experimentando el país, entre 1950 y 2100 se observan cambios relevantes en distintos grupos poblacionales, con fuertes implicaciones sobre la concepción y diseño de políticas de protección social. Esping-Andersen y Palier (2010), hacen una reflexión sobre las nuevas intervenciones que reclaman los SPS de protección social, ante los cambios demográficos y sociales recientes y por venir. La propuesta radica en abandonar la visión estática, que frecuentemente vicia los sistemas, y adoptar una perspectiva dinámica que piense los problemas sociales en términos de trayectoria vital (las inversiones que se hagan hoy evitarán las indemnizaciones mañana). Así mismo, los autores resaltan la importancia de guiar el sistema bajo la perspectiva de garantía de igualdad de oportunidades.

El inicio del siglo marca dos hechos relevantes: por un lado, la participación de adultos mayores en la población total inicia su ascenso y a partir de 2010 se observa un punto de inflexión en su tendencia (Gráfico 12). Por otro lado, en ese mismo momento alcanza su máximo la participación de la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años), mientras que va perdiendo peso relativo la población de menores de 15 años.

Gráfico 12. Participación de cada grupo etario en el total poblacional



Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL

La tasa de dependencia demográfica¹⁰, es un indicador que permite ver los cambios en el peso relativo de la población dependiente (menores de 15 y adultos mayores), respecto a la población potencialmente activa, y permite determinar si un país está en periodo de bono demográfico, un momento de especial interés durante la transición demográfica. Durante este periodo, la población en edad de trabajar crece a una tasa superior a la de los niños y jóvenes en edad escolar (menores de 15 años) y a la de las personas en edad de retiro (de 65 años o más), por tanto, es “una situación favorable al desarrollo en que la carga potencial de las personas en edades activas es relativamente más baja que en períodos anteriores o futuros” (CELADE, 2011).

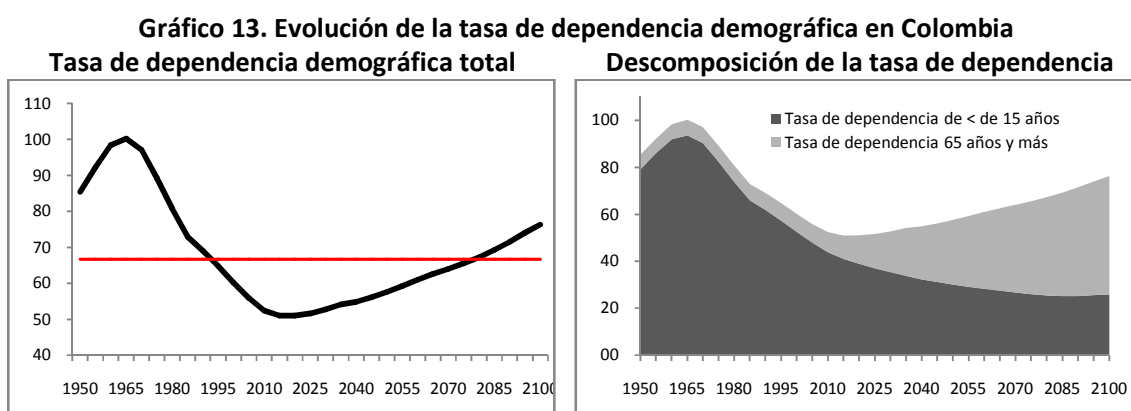
Aunque no existe una medida exacta de los límites del bono, usualmente se considera que es el periodo durante el cual la relación de dependencia se mantiene por debajo de 2 dependientes por cada tres personas en edades activas¹¹ (66,7%). Estas condiciones favorecen la actividad económica y el ahorro, en la medida en que crece más rápido la capacidad de producir que la de consumir¹². Esta situación favorable debe aprovecharse para hacer una mayor inversión en capital físico y humano, fundamentalmente entre los jóvenes, que permita afrontar las épocas en las que crece la relación de dependencia y disminuye la capacidad de inversión (Pachón, 2012).

¹⁰ La tasa de dependencia demográfica es la proporción de personas dependientes respecto a las potencialmente activas: (menores de 15 años + mayores de 64 años) / población de 15 a 64 años.

¹¹ La primera fase del bono demográfico sucede cuando la tasa de dependencia empieza a disminuir hasta alcanzar su mínimo valor. Este periodo está caracterizado por una fuerte disminución en la tasa de natalidad y consecuentemente en el número de niños menores de 15 años. En la segunda fase del bono la tasa de dependencia empieza nuevamente a subir debido al aumento proporcional de personas mayores, pero todavía se mantiene en niveles favorables (Cepal, 2009)

¹² Una menor proporción de personas requieren inversión en educación y salud.

El periodo de bono demográfico para Colombia inició a mediados de la década de los 90 y se mantendrá, según estimaciones de CELADE, hasta el año 2075, alcanzando su mínimo alrededor de 2020 (Gráfico 13). La relación de dependencia da una orientación clave para la política social: en su descenso las políticas para jóvenes se hacen prioritarias (inversión en los jóvenes y políticas que mejoren las condiciones del mercado de trabajo para garantizar su adecuada inserción en el mercado laboral), mientras que en su ascenso las destinadas a mejorar las condiciones del mercado (incrementos en productividad y flexibilización del mercado laboral, entre otros) y satisfacer las necesidades de una población más envejecida resultan más apremiantes.



Fuente: Cálculos propios con datos de CELADE, División de Población de la CEPAL

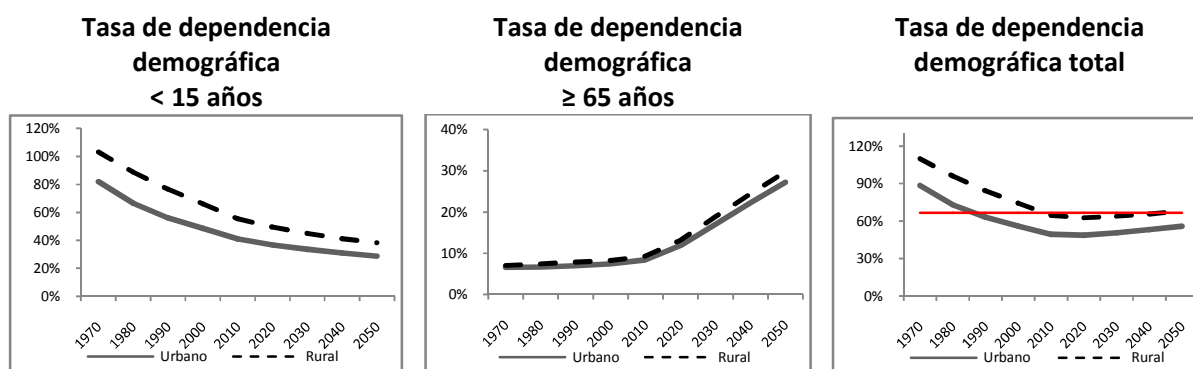
4.2. Rasgos específicos de la transición demográfica en la zona rural

El proceso de transición demográfica experimentado por Colombia ha dejado un país más urbano. Sin embargo, más rural respecto a lo que se había pensado. Según el más reciente Informe de Desarrollo Humano la población rural en Colombia es 32% y no un 25% como se había estimado. En todo caso, las proporciones de población urbana y rural prácticamente se invirtieron a lo largo del siglo pasado: en 1938 cerca del 30% de la población del país vivía en zonas urbanas (70% en áreas rurales) y a finales del siglo pasado la proporción era prácticamente 70% (y por tanto, casi 30% en zonas rurales) (Flórez, 2000). La zona rural en Colombia se encuentra en una etapa de transición demográfica rezagada. En comparación con la zona urbana y con el agregado nacional, la disminución de la tasa de fecundidad en la zona rural ha sido menos acelerada y la esperanza de vida al nacer es menor. Así mismo, el fenómeno

migratorio hacia las zonas urbanas¹³, que se ha dado principalmente entre la población activa y entre las mujeres, ha modificado la estructura demográfica de la población.

Esto ha ocasionado que en la zona rural se observen mayores tasas de dependencia demográfica, tanto de menores de 15 años como de adultos mayores, así como un alto índice de masculinidad. Como se observa en el lado izquierdo del Gráfico 14, aunque la diferencia en la tasa de dependencia de menores de 15 años entre zona urbana y rural se va reduciendo, en 2015 esta todavía será 14 puntos porcentuales superior en las áreas rurales (38% vs. 52%). La brecha en la tasa de dependencia de las personas de 65 años y más, por el contrario se irá ampliando, en otras palabras, habrá un mayor número de adultos mayores por cada persona activa en la zona rural. Con tan elevadas las tasas de dependencia demográfica, se proyecta un periodo de bono demográfico menor en la zona rural, así como un menor impacto potencial de esta ventana de oportunidad. En el lado derecho del Gráfico 14 se puede observar que la tasa de dependencia en la zona rural se mantendrá por debajo de 66,7% (línea roja: 2 dependientes por cada 3 activos) por un periodo de tiempo menor al de la zona urbana, y como mínimo alcanzará tasas de dependencia de 62,5%, mientras que en la zona urbana esta llegará a niveles de 48,3%.

Gráfico 14. Tasas de dependencia demográfica en zona rural y urbana



Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL, 2011

Este rezago en la transición demográfica pone en desventaja a la población rural. Por un lado, altas tasas de dependencia demográfica están estrechamente correlacionadas con niveles de pobreza más elevados. De otro lado, la baja proporción relativa de población potencialmente activa que aún cuenta con bajos niveles de escolaridad, contribuyen a perpetuar menores niveles de crecimiento y productividad; a lo que se suma una oferta insuficiente y desarticulada de servicios públicos y privados

¹³ El fenómeno migratorio obedece, entre otros, al desplazamiento forzado por la violencia, insuficiente oferta de servicios públicos y privados, e incapacidad de insertarse en el mercado laboral rural.

de calidad. Así, la dinámica demográfica de la zona rural impone retos particulares al SPS. El mayor número de dependientes por persona activa sugiere la necesidad de avanzar en soluciones de cuidado para la población dependiente. Diseñar esquemas novedosos de provisión de servicios, ante la gran dispersión geográfica de su población¹⁴, así como esquemas alternativos de acceso a la seguridad social integral que no estén atados a la vinculación tradicional del empleo formal y que tengan en cuenta las dinámicas de producción, estacionales y poco formales, que caracterizan en la zona rural.

4.3. ¿Cómo se relacionan estos fenómenos demográficos con el Sistema de Protección Social en Colombia?

La transición demográfica que ha vivido Colombia deja cuatro reflexiones principales en torno a su relación con la Protección Social. La primera es acerca de la protección social en zonas rurales, en tanto la transición demográfica ha estado acompañada de procesos de urbanización. La segunda es sobre el impacto directo que tiene la ganancia en expectativa de vida sobre los sistemas de pensiones. La tercera se refiere a la urgencia de brindar a los jóvenes trabajos con protección social precisamente cuando se vive un período de bono demográfico. La cuarta gira en torno a los impactos de la transición demográfica sobre la necesidad de políticas de cuidado en el marco de la protección social.

La mayor urbanización del país ha obedecido a la transferencia neta de población de las zonas rurales en donde la tasa de fecundidad es superior (Flórez, 2000). Este cambio en el grado de urbanización del país deja algunos interrogantes en materia de protección social. Por ejemplo, cabe plantearse si los mecanismos de protección social para la población que migra hacia las ciudades podría atender sus necesidades particulares una vez se asienta en zona urbana.

Además, dichos mecanismos pueden diferir de los que requiere la población que se queda en la zona rural. En este sentido se ha afirmado que se requiere romper la dependencia entre el empleo y las cosechas (Holzmann, 2005) pero particularmente la relación entre empleo y protección social. Por ejemplo, se ha discutido que entender la formalidad del empleo en zonas rurales y urbanas es distinto.

La segunda reflexión es acerca del impacto que tiene el aumento en la expectativa de vida y el consecuente envejecimiento sobre la protección social, concretamente sobre el sistema de pensiones. En materia de políticas para enfrentar el envejecimiento poblacional que se ha producido tras el aumento en la esperanza de vida -entre otros factores-, estar en una fase moderada de envejecimiento

¹⁴ Con el proceso de urbanización cada vez habrá menos población rural y esta estará más dispersa.

da tiempo de planear los ajustes en temas de protección social al adulto mayor. Por ejemplo, en pensiones, el aumento en la esperanza de vida de los adultos mayores tiene implicaciones sobre la edad de retiro y sobre el tiempo que se proyecta que las personas reciban una pensión. En este sentido, cerca de la mitad de los países de la OCDE han aumentado la edad de retiro producto del aumento en la expectativa de vida (OCDE, 2011). Además, el envejecimiento de la población tiene impactos sobre las necesidades de la población en alimentación, educación, salud y vivienda (Silva-Colmenares, 2012).

La tercera reflexión es sobre el bono demográfico que vive el país y que se estima perdure hasta más allá de mediados de este siglo. Se ha reconocido que los beneficios del bono demográfico no están garantizados a menos que se den las condiciones necesarias para su aprovechamiento. En tanto se trata de un momento demográfico de un país en el que la carga de las personas se reduce, esto conlleva beneficios teóricos importantes sobre los sistemas de pensiones, por ejemplo. No obstante “los dividendos del bono demográfico no están garantizados, pues dependen de la capacidad de las economías de la región para generar empleo productivo durante el período que dure éste, atendiendo a la oferta laboral de una población activa en aumento, así como de una población adulta mayor que aspirará a permanecer más tiempo en el mercado laboral” (CELADE, 2011).

Por último, el contexto demográfico del país deja un mensaje clave en términos de la política de cuidado. Se prevé un crecimiento significativo en los próximos años del tamaño relativo de la población de adultos mayores y este hecho tiene implicaciones sobre la demanda de cuidado. La siguiente sección profundiza al respecto. Estudios recientes de la CEPAL insisten en que otra de las inversiones que debe realizarse es la de fortalecer la autonomía económica de la mujer. Esto implica pensar en un sistema de cuidado que permita compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado. Infortunadamente, la carga de cuidado que han debido asumir las mujeres, impide que su productividad esté al mismo nivel que la de los hombres. Esto atenta contra la sustentabilidad de los sistemas de protección social, donde lo que se busca es lograr un balance adecuado entre las poblaciones activa e inactiva, y hacer más eficiente la transmisión de recursos – responsabilidad tanto del Estado como de las mismas familias – que se hace de una población a otra.

Entender y analizar la evolución de las poblaciones rurales y los principales efectos de tendencias demográficas tales como la fecundidad, la mortalidad y la migración, es lo que permite identificar las necesidades de protección de acuerdo con el ciclo de vida. Esto significa también que los sistemas de protección social deben evolucionar y adaptarse a los cambios poblacionales. Los instrumentos que se diseñen para proteger a los pobladores rurales no pueden ser estáticos, deben tener la capacidad de

adaptarse y cambiar según la necesidad. Una posible debilidad de los sistemas de protección social que existen en la actualidad radica en su incapacidad de adaptarse, por ser estáticos, y estar ligados casi exclusivamente al mercado laboral formal. Esto excluye un enorme porcentaje de personas que requieren la protección pero que no hacen parte de este segmento del mercado laboral, por lo que es necesario caracterizar a esta población, que se ha visto excluido de los sistemas tradicionales de protección.

Por otra parte, diferentes estudios y diagnósticos han dejado claro que las poblaciones rurales de los países en desarrollo, deben afrontar día a día un sinnúmero de riesgos asociados con las particularidades propias del medio en el que viven y que están ligadas a sus estructuras familiares, a su actividad económica, a las tendencias demográficas, entre otras. Tal y como lo afirma FIDA (2011) en su reporte sobre la pobreza rural, la necesidad de afrontar todos estos riesgos, limita la capacidad de estas poblaciones de aprovechar las oportunidades que brinda tanto la actividad agropecuaria como la no agropecuaria, a la luz de un nuevo contexto de globalización y apertura de nuevos mercados.

Dichas oportunidades solo pueden ser creadas si se realizan las inversiones adecuadas para desarrollar un entorno favorable en las áreas rurales para potenciar las diferentes actividades económicas. Una vez creadas estas oportunidades, la población rural solo estará en capacidad de capitalizarlas si cuenta con herramientas adecuadas para enfrentar los riesgos. Estas herramientas deben conjugarse en un sistema integral de protección social donde el Estado garantiza, promueve y potencia formas de protección a las personas y a sus familias, y también, articula los esfuerzos de las organizaciones de la comunidad y del sector privado.

De igual manera, el diseño de estas herramientas requiere un conocimiento detallado de quienes son las personas con mayores necesidades generales y específicas de protección. La heterogeneidad de los pobladores rurales exige estudiar por ejemplo cómo están conformados sus hogares, cómo agrupar los diferentes tipos de familias dentro del sistema de protección, cuáles son sus características y necesidades particulares, para de esta forma diseñar las rutas o programas de protección que más se adecúen a los riesgos que enfrentan.

Como se dijo antes, las familias juegan un papel fundamental en lo que al bienestar se refiere. Son ellas las que suplen las debilidades de los sistemas de protección. Esta mayor carga que están asumiendo las familias es la que deben aliviar los sistemas de protección social y es por ello que dichos sistemas deben diseñarse partiendo del análisis de las estructuras familiares y sus particularidades.

Adicionalmente, las estructuras familiares en América Latina se han transformado radicalmente en las últimas décadas. Se ha reducido su tamaño promedio, hay una mayor tendencia a la jefatura femenina, se han diversificado las formas familiares, etc. En el caso particular de Colombia, es necesario entrar a caracterizar los hogares rurales, tanto en lo que a evolución de las estructuras familiares se refiere como a sus condiciones laborales. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que no todas las zonas rurales de Colombia presentan los mismos problemas ni tienen las mismas necesidades y que existe una heterogeneidad amplia que obliga a que la caracterización sea más desagregada.

V. Tipologías de los hogares rurales y mecanismos de protección

Los capítulos anteriores mostraron cómo la protección social, en la forma que se ha provisto hasta el momento en las zonas rurales de Colombia, no ha tenido los resultados esperados, no ha reducido las desigualdades y tampoco ha contribuido a la reducción de la brecha urbano-rural. En este capítulo, se hace primero una aproximación a los hogares rurales y sus características, que arroje pistas sobre las necesidades más apremiantes de dichos hogares, que hasta el momento no han sido cubiertas por los instrumentos existentes. Así mismo se presentan las principales formas como los hogares rurales han enfrentado los riesgos de ingresos. Teniendo en cuenta dichas necesidades y las formas como los hogares se protegen, este capítulo también plantea posibles rutas alternativas de protección para la población rural.

Estas alternativas se enmarcan en lo que debería ser un sistema integral de protección, que contemple instrumentos que promuevan no solamente la inclusión social de dichas poblaciones, sino paralelamente su inclusión productiva. En tal sentido, el ejercicio realizado en este trabajo no solamente caracterizó a los hogares por su composición sino también por su ocupación o actividad productiva, con el fin de buscar también alternativas de generación y protección del ingreso.

5.1. Aproximación a los hogares rurales: ¿a quién debemos proteger?

El objetivo de aproximarnos a las particularidades de los hogares rurales, su composición y su actividad productiva, es identificar, al menos de manera preliminar, sus necesidades más apremiantes y los posibles vacíos del sistema de protección social actual para llegar a estos hogares con los instrumentos más adecuados para suplirlas. Ya se había afirmado en un capítulo anterior la importancia de las familias, como las principales proveedoras de protección, así como la importancia de una identificación

precisa de los riesgos a los que se enfrentan sus miembros, por lo que el ejercicio intenta llegar a esta identificación.

Con el fin de conocer algunos de los rasgos característicos de los hogares rurales colombianos, se desarrollaron cuatro tipologías diferentes de hogares¹⁵. Tres de ellas corresponden a su conformación por tipo de familia, por generación y por ciclo de vida (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014)¹⁶, y la última corresponde a la conformación de los hogares de acuerdo con las actividades que realizan sus miembros vinculados al mercado laboral (CEPAL, FAO e IICA, 2014)^{17, 18}.

5.1.1. Estructura familiar

Se identifican seis tipos de hogares: 1) Unipersonales: hogares donde solo vive una persona; 2) Nucleares completos: hogares conformados por padre y madre, con o sin hijos; 3) Nucleares incompletos: hogares monoparentales; 4) Extensos: hogares nucleares donde conviven otros familiares; 5) Compuestos: hogares nucleares o extensos donde conviven otros no familiares; 6) No familiares: categoría residual donde se clasifica el resto de hogares.

¹⁵ Se utilizan las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) de 2003 y 2011. Esta última cuenta con un módulo especial para las áreas rurales. La ECV es representativa a nivel nacional (cabecera y resto), en nueve regiones y seis departamentos:

1. Atlántica: **Guajira**, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, **Córdoba**
2. Oriental: Norte de Santander, Santander, **Boyacá**, Cundinamarca, Meta
3. Central: Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila, Caquetá
4. Pacífica: **Chocó, Cauca, Nariño**
5. Antioquia
6. Valle del Cauca
7. Orinoquía – Amazonía: Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Putumayo
8. Bogotá
9. San Andrés y Providencia

El análisis a escala regional presenta representatividad por cabecera y resto para las primeras seis regiones. A escala de departamento solo hay representatividad para el total del mismo, lo que no nos permite ver la desagregación entre zonas (cabecera y resto).

¹⁶ Las tres primeras tipologías se derivan de este estudio realizado por la CEPAL y UNICEF, que analiza la evolución de las estructuras familiares en América Latina en las últimas dos décadas

¹⁷ La última tipología es utilizada en la publicación anual producida por CEPAL, FAO e IICA sobre las perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en América Latina

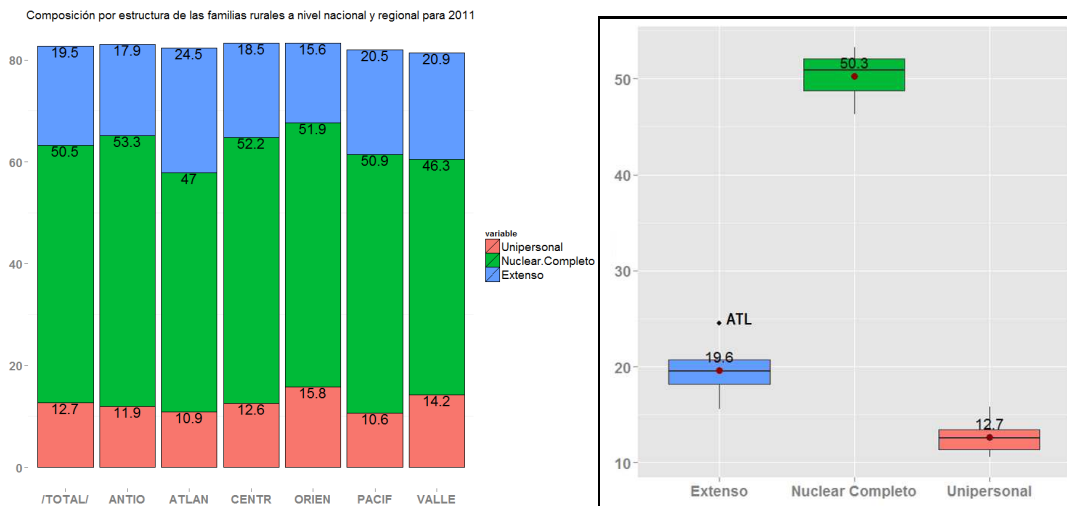
¹⁸ Otras posibles fuentes de datos podrían profundizar este ejercicio serían: la base de datos del SISBEN, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), y la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA).

En términos de protección social, esta clasificación es útil para conocer cómo están conformadas las familias y cuáles son sus necesidades actuales en términos de los miembros que las componen.

Más hogares unipersonales y nucleares incompletos

De acuerdo con la tendencia de América Latina, en los últimos años ha habido una diversificación de las estructuras familiares. Esto se refleja, por ejemplo, en el caso de los hogares en el aumento generalizado de los hogares unipersonales que pasaron de representar el 9.9% de los hogares colombianos en 2003, a representar el 12.5% en 2011 (Gráfico 15). Los hogares nucleares completos siguen siendo los más representativos, tanto en las áreas rurales como en las urbanas, aunque en estas últimas y en el total nacional, presentaron una pequeña caída en el período estudiado. En cuanto a los hogares mono-parentales (nucleares incompletos), cabe destacar su aumento generalizado, aunque menor en las zonas rurales (9.2% a 9.6% en zonas rurales vs. 13.4% a 14.3% en zonas urbanas).

Gráfico 15. Composición por estructura de las familias rurales a nivel nacional y regional. 2011



Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

Es necesario tener en cuenta que en este tipo de hogares mono-parentales, predomina la jefatura femenina y esta característica puede hacerlos más vulnerables que otro tipo de hogares. Fundamentalmente porque existe una responsabilidad para la mujer de conciliar las responsabilidades propias del hogar – que incluyen la mayoría de veces el asegurar el cuidado de los miembros dependientes del hogar – con la necesidad de generar ingresos. Esta conciliación se dificulta, especialmente en algunas regiones del país, donde ser mujer jefe de hogar no se traduce en

empoderamiento y ganancia de autonomía económica y social, sino en mayor vulnerabilidad, dados sus bajos niveles de capital social y los mayores obstáculos que enfrentan para generar ingresos sostenibles (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014).

Finalmente cabe destacar que, a pesar de su caída, los hogares extensos siguen representando una porción importante de los hogares en Colombia (cerca del 20%). De acuerdo con Ullmann *et. al.* (2014), Colombia atraviesa por la etapa plena de su transición demográfica – que implica un descenso de las tasas de fecundidad, una estabilización de las tasas de mortalidad y bajas tasas de crecimiento de la población – donde una de las características es la mayor importancia relativa de este tipo de hogares. En dichos hogares es relativamente más sencillo amortiguar los choques económicos porque hay una mayor diversificación de las fuentes de ingreso y se facilita la distribución de la carga de cuidado de miembros dependientes.

Al interior de las zonas rurales de las diferentes regiones colombianas, también se presenta un aumento generalizado de la proporción de hogares unipersonales. En todas las regiones sin excepción aumenta la proporción de hogares nucleares completos, mientras que la tendencia en cuanto a los incompletos difiere por región. Los hogares extensos perdieron participación en todas las regiones aunque siguen representando en promedio cerca del 20% del total de hogares rurales en cada región, con excepción de la Atlántica donde el porcentaje es bastante más alto.

Estudios recientes de la CEPAL muestran que los hogares nucleares completos e incompletos son los más vulnerables a caer en pobreza por ingresos, seguidos por los hogares extensos. El primer foco de atención debe dirigirse a las zonas rurales de Colombia, donde no se reduce la proporción de hogares nucleares y las tres tipologías responden por el 80% del total de los hogares.

5.1.2 Estructura generacional

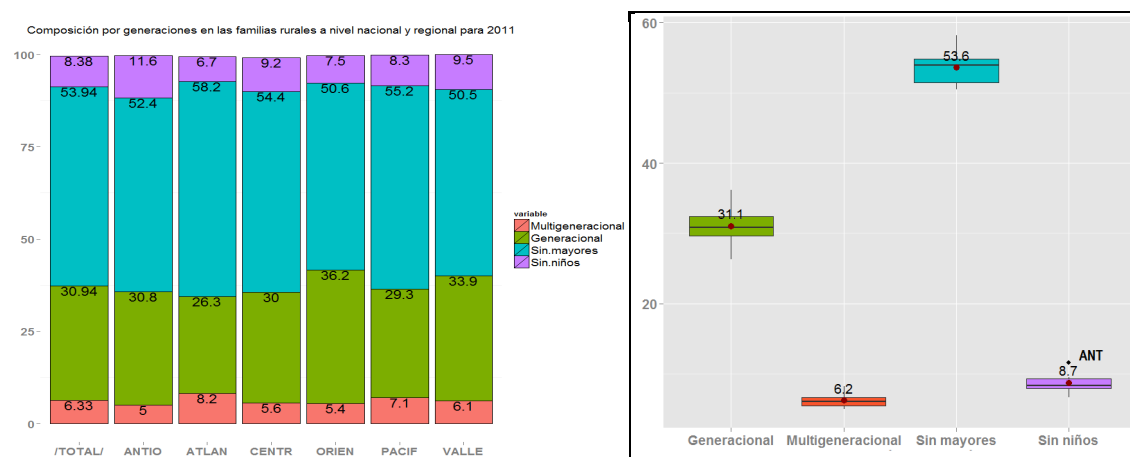
Esta categorización analiza la dependencia económica, mediante la clasificación de los hogares de acuerdo con las edades de sus miembros en tres grupos de edad (0 a 14 años, 15 a 64 años, y 65 años y más) en las siguientes categorías: 1) Multigeneracionales: hogares donde hay personas pertenecientes a los tres grupos de edad; 2) Generacionales: hogares donde todas las personas pertenecen a un solo grupo de edad; 3) Sin niños hogares donde no hay personas entre 0 y 14 años; 4) Sin generaciones intermedias: hogares donde no hay personas entre 15 y 64 años; y 5) Sin adultos mayores: hogares donde no hay personas de 65 años o más.

Para los fines de protección social, en zonas rurales se revelan las mayores necesidades por cuidado, tanto de niños como de adultos mayores, o la mayor participación de hogares con miembros en edad activa, señal clara de que se debe aprovechar el bono demográfico vigente.

Más hogares sin mayores en las zonas rurales

Las cifras muestran el mayor peso relativo de los hogares sin adultos mayores, seguido por los hogares generacionales. En el período de estudio, se observa una caída de la porción de los primeros y un aumento de los segundos. Los hogares multi-generacionales y sin generaciones intermedias también presentaron caídas, mientras que los hogares sin niños aumentaron. Es de resaltar que el aumento en la proporción de hogares sin niños es mucho menor en las zonas rurales que en las urbanas.

Gráfico 16. Composición por estructura generacional de las familias rurales, nacional y regional. 2011



Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

Esta característica de las zonas rurales de tener una menor proporción de hogares sin niños tiene implicaciones importantes para la política social. Generalmente, los hogares con niños están sobre representados en los quintiles bajos de la distribución, es decir, nacen más niños de padres con bajos niveles educativos y una inserción laboral precaria (Ullmann *et. al.*, 2014). Aquí cobran especial importancia dos líneas de política: los programas de transferencias condicionadas que eviten las pérdidas de capital humano en hogares vulnerables, y programas orientados a compatibilizar el trabajo

remunerado con las responsabilidades familiares. En este punto adquiere especial relevancia el contar con un sistema de provisión de cuidados infantiles.

En el análisis de las zonas rurales por regiones, se destaca el aumento generalizado de la proporción de hogares generacionales y la caída en los hogares multi-generacionales y sin adultos mayores. Los hogares sin niños aumentan en todas las regiones con excepción de la Oriental y la Pacífica. El aumento podría deberse a las tendencias de reducción de la fecundidad y al envejecimiento poblacional. Los hogares sin generaciones intermedias caen en todas las regiones con excepción de la Central y Antioquia.

A pesar de no representar grandes porcentajes de los hogares rurales y de haber disminuido en promedio en el período analizado, es necesario dirigir la atención hacia los hogares multi-generacionales y sin generaciones intermedias, puesto que en este tipo de hogares se concentran los instrumentos no contributivos de la política social.

5.1.3. Estructura de ciclo de vida

Esta clasificación, es útil para identificar necesidades especiales de las familias, relacionadas con los menores dependientes. Se clasifican los hogares de acuerdo con la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran: 1) parejas jóvenes sin hijos (la mujer tiene hasta 40 años); 2) parejas mayores sin hijos (la mujer tiene más de 40 años); 3) etapa inicial, hogares con niños menores de 6 años; 4) etapa de expansión, hogares donde el niño mayor tiene entre 6 y 12 años; 5) etapa de consolidación, hogares con niños entre 13 y 18 años y eventualmente niños mayores o menores; y 6) etapa de salida, hogares con hijos mayores de 19 años.

Esta clasificación sugiere énfasis diferentes en materia de políticas de educación, capacitación, nutrición, salud, seguridad alimentaria, etc.

Más hogares sin hijos y en etapa de salida

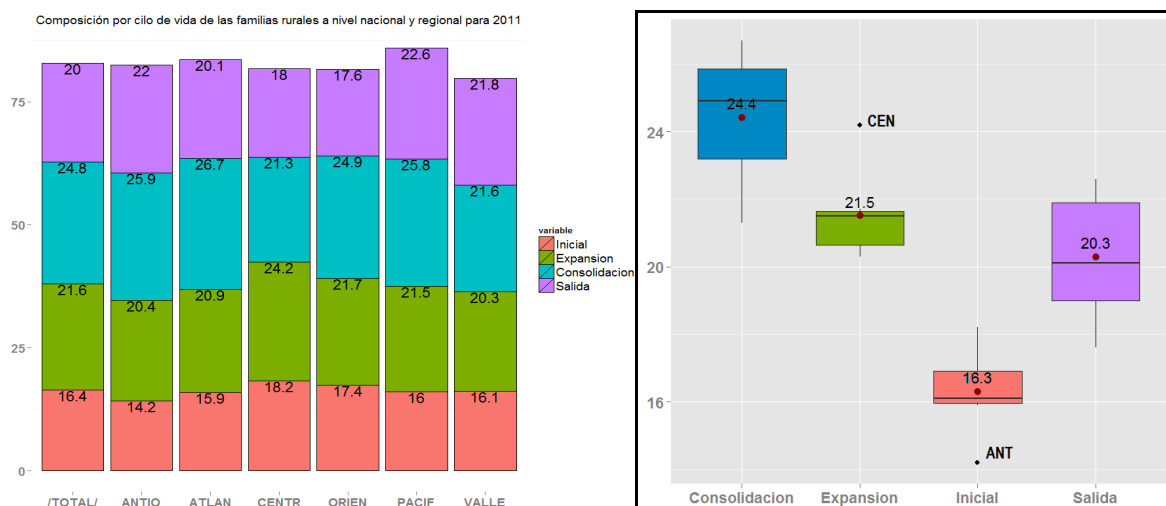
Los datos muestran una mayor importancia relativa de los hogares en etapa de consolidación y salida, seguidos por aquellos en etapa de expansión. En el período de análisis, se observa una caída de los hogares en etapas inicial y de expansión, producto posiblemente de la caída en la tasa de fecundidad, y un aumento de hogares en etapa de salida. Este aumento puede explicarse por varias razones. Una de ellas es que los jóvenes están postergando su emancipación, probablemente porque encuentran una gran dificultad para insertarse en el mercado laboral y lograr autonomía económica. La tendencia de los

hogares en etapa de consolidación es menos clara, se mantiene estable en el total nacional y aumenta muy poco en las zonas rurales. Cabe resaltar el aumento generalizado de las parejas mayores sin hijos, como consecuencia del aumento en la esperanza de vida y el envejecimiento de la población.

En términos de vulnerabilidad, los análisis indican que los hogares en etapa inicial y de expansión son los que enfrentan el mayor riesgo de caer en pobreza, seguidos por los que están en etapa de consolidación. En los dos primeros, principalmente porque estos hogares no han logrado acumular suficientes activos y tienen un mayor número de dependientes jóvenes. Ante este panorama de vulnerabilidad, se hace necesario diversificar la oferta de programas de educación técnica media y secundaria, de salud sexual y reproductiva, de recreación y deportes.

En las zonas rurales por regiones, se destacan principalmente los aumentos en la proporción de hogares en la etapa de salida (región central, pacífica, Antioquia y Valle) y de parejas sin hijos, especialmente aquellas donde la mujer tiene más de 40 años, en todas las regiones (Gráfico 17). En el período de análisis, solamente tres regiones (Atlántica, Oriental y Antioquia) registraron aumentos en la proporción de hogares en consolidación, por lo que habría que volcar esfuerzos especiales a atender a estas poblaciones con oferta de programas especiales para jóvenes. Los hogares en etapa inicial y de expansión caen generalizadamente en todas las regiones, por lo que habría menos hogares con altos niveles de vulnerabilidad.

Gráfico 17. Composición por ciclo de vida de las familiar rurales a nivel nacional y regional. 2011



Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

5.1.4. Estructura según orientación productiva

Se clasifican los hogares de acuerdo con la condición de ocupación de sus miembros. Interesa fundamentalmente analizar en qué rama de actividad se desempeñan (agricultura, no agricultura, ambas) y qué tipo de trabajo realizan. Los hogares se han clasificado como: 1) Asalariados agrícolas; 2) Asalariados diversificados; 3) Asalariados no agrícolas; 4) Agrícola familiar; 5) Agrícola familiar diversificado; 6) Cuenta propia no agrícola; 7) Otros hogares; y 8) Inactivos¹⁹.

Esta tipología es útil primero para analizar si las familias rurales, como la literatura lo afirma, han tenido que recurrir a otras actividades fuera de la agricultura para complementar sus ingresos y en qué proporción lo han hecho. Es fundamental analizar este tipo de información con el fin de diseñar alternativas rentables, diferentes de la agricultura, para las familias rurales.

La mitad de los hogares rurales son agrícola familiares, algunos con algún grado de diversificación en cuanto a su actividad productiva

Resalta la importancia de los hogares agrícola familiares y de los agrícola familiares diversificados, que representan casi la mitad de los hogares rurales del país (Gráfico 18). Estos últimos tienen una implicación importante y es que los miembros de la familia, diferentes del jefe, han optado por dedicarse a actividades fuera de la agricultura. Esto se puede dar por dos motivos: por elección propia o por obligación. Esta última opción se origina por las bajas rentabilidades de la actividad agrícola y los escasos ingresos que se obtienen de la misma. En las zonas rurales Atlántica y Pacífica los hogares agrícolas diversificados tienen una participación importante.

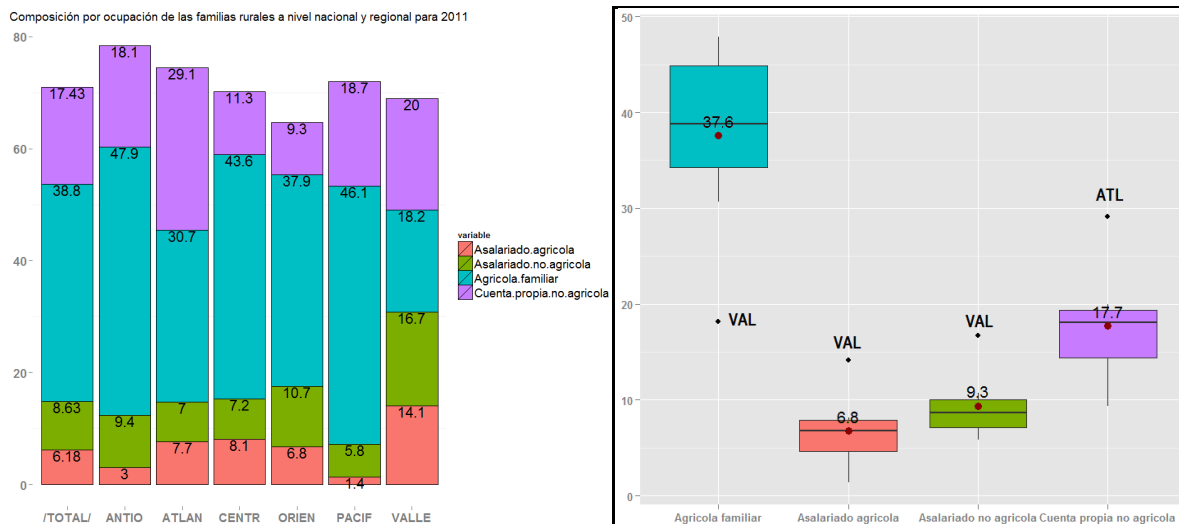
Se destacan los bajos porcentajes de asalariados agrícolas en las zonas rurales, con excepción del Valle del Cauca, donde la actividad azucarera explica buena parte de este fenómeno. Estos bajos porcentajes de asalariados dejan ver el alto grado de informalidad que existe en el campo, entendida esta informalidad como la falta de seguridad social y protección al empleo.

Se deben destacar también los porcentajes importantes de hogares en estas zonas que también trabajan por cuenta propia pero fuera de la actividad agrícola, principalmente en la región Atlántica y en el Valle.

¹⁹ La clasificación resulta de la combinación entre la ocupación del jefe del hogar y la ocupación de los demás miembros ocupados del hogar y la actividad económica en la cual se desempeñan. El concepto "agrícola familiar" hace referencia a los cuenta propia del sector agropecuario, de acuerdo con la encuesta utilizada. El término diversificado hace referencia a que en el hogar los miembros ocupados se dedican a diversas actividades económicas (no solamente a la agropecuaria) y/o tienen diferentes categorías ocupacionales.

Es importante resaltar que, a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de países de América Latina, donde se ha reducido la importancia relativa de la agricultura familiar y ha aumentado el porcentaje de asalariados en el sector no agropecuario, en Colombia la agricultura familiar continúa respondiendo por el sustento de un buen porcentaje de los hogares rurales (CEPAL, 2014).

Gráfico 18. Composición por ocupación de las familias rurales a nivel nacional y regional. 2011



Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

5.2. Cómo se protegen los hogares rurales?

Ante la falta de protección proporcionada por el Estado en las zonas rurales de Colombia, los hogares han tenido que recurrir a sus propias estrategias de protección ante los riesgos. En las zonas rurales, en el 2011, el evento que más hogares afectó²⁰ fue la pérdida de empleo del jefe del hogar, seguido de la opción que contempla otra pérdida económica. Otros eventos que reportaron los hogares, asociados con la falta de ingresos fueron el atraso en los pagos de los impuestos o los servicios públicos en el hogar. En estos casos los hogares recurren principalmente a sus ahorros y cuando estos se agotan o no existen, se endeudan. También recurren a la reducción del gasto principalmente en alimentos y en vestuario. Otra alternativa a la que recurren los hogares rurales ante un choque económico es la inserción laboral de otros miembros del hogar, que antes no trabajaban.

²⁰ La Encuesta de Calidad de Vida indaga en los hogares por una serie de eventos o choques que pudieron haber sufrido en los doce meses anteriores a la misma y por el tipo de medidas que tomaron los hogares en caso de haber tenido que enfrentar dichos choques.

5.2.1. Asociatividad como alternativa

Las formas asociativas de las comunidades rurales constituyen un posible canal de implementación de políticas de protección. Diferentes autores han estudiado las ventajas y también las desventajas (Tabla 10) de partir de la estructura de las asociaciones campesinas para mejorar los diseños de los sistemas de protección para la población rural. Opare (2007) destaca que, dado que sus miembros pertenecen a la comunidad, pueden hacer uso de sus redes sociales para fomentar la participación. Además, conocen las necesidades que enfrenta la comunidad y pueden asumir el rol de voceros de la misma.

En una línea similar, Datta (2005) resalta que las asociaciones le dan a la población vulnerable la posibilidad de hablar sobre sus derechos y resolver conflictos. Su estudio, centrado en los proyectos de Concern en la provincia rural de Jafflong (Bangladesh), concluyó que el impulso de formas asociativas empoderó a las mujeres en una población musulmana fundamentalista. Sin embargo este autor también encontró falencias, asociadas a la dependencia que generan las comunidades

Tabla 10. Ventajas y desventajas de las formas asociativas para implementar programas sociales

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none">➤ Los miembros pertenecen a la comunidad. Pueden usar la red social para asegurar el conocimiento de programas y fomentar la participación.➤ Conocen las necesidades de la comunidad.➤ Abren un espacio de discusión sobre sus derechos y para resolver conflictos.➤ Han tenido buenos resultados en implementación especialmente en marcos institucionales frágiles.	<ul style="list-style-type: none">➤ Es difícil garantizar su sostenibilidad en términos financieros y de liderazgo.➤ La creación de las asociaciones no garantiza el empoderamiento de la comunidad. En muchos casos, las asociaciones pueden generar dependencia de ONG o agencias gubernamentales.➤ Los miembros de la asociación no tienen mecanismos para asegurar la transparencia de sus líderes.➤ Su éxito es altamente dependiente del nivel de confianza entre los miembros.

Fuente: elaboración propia

En Colombia no hay un seguimiento sistemático a las formas de organización social y comunitaria que surgen en el ámbito rural. La información disponible suele referirse a las asociaciones más formales, como juntas de acción comunal, sindicatos o cooperativas, y deja de lado organizaciones religiosas, asociaciones de víctimas y otros grupos conformados en torno al contexto de la vereda, la escuela, la cuenca, entre otros.

La Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA),²¹ sondeó la participación de los hogares en asociaciones civiles “que proveen algún tipo de bien público para el servicio del grupo o de la sociedad en general” (Cárdenas & Sarmiento, 2014). Las organizaciones con mayor participación en el ámbito rural fueron: las Juntas de Acción Comunal (17.19% del total de la muestra), las iglesias (3.75%) y las organizaciones educativas (2.65%) (Cárdenas, 2011). El 56% de los líderes comunitarios rurales expresaron que los miembros de la comunidad “se ayudan mucho”, frente al 34% de los líderes comunitarios urbanos (Cárdenas & Cadena, 2011).

De 2010 a 2013, la membresía en organizaciones sociales en la muestra de áreas rurales de la ELCA, se incrementó de 16.3% a 27.7%. Las organizaciones en las que más participan los hogares rurales son las, juntas de acción comunal, seguidas por las religiosas, las educativas y las comunitarias, y son más activos que los hogares de la zona urbana. Sin embargo, los autores encuentran una alta volatilidad en los hogares que participan (Cárdenas & Sarmiento, 2014).

Además de la asociatividad, la ELCA indaga por la prosocialidad, definida como los esfuerzos por contribuir con trabajo a su comunidad, la cual es altamente heterogénea entre regiones. La proporción de hogares que reportaron dedicar tiempo a estas actividades es aún bajo, aunque se triplicó en la región atlántica media y se duplicó en la región centro oriente entre 2010 y 2013, incremento que se atribuye a programas como Familias en Acción que promueven la conformación de grupos comunitarios (Cárdenas & Sarmiento, 2014).

5.2.2. Empleo Rural no Agropecuario (ERNA) como estrategia de protección

Una de las tendencias a tener en cuenta hoy en los mercados de trabajo rurales de América Latina – identificada por los llamados “nuevos ruralistas” – es la diversificación de actividades. Los pobres rurales, que antes dependían exclusivamente de la producción agrícola para su sustento, han tenido que mirar fuera de su actividad tradicional para mejorar sus condiciones de vida o, al menos, sobrevivir. De acuerdo con Ellis (2000), los hogares rurales han buscado nuevas estrategias de supervivencia ante los nuevos retos de la globalización, en la medida que las actividades agrícolas no son suficientes para hacerlos menos vulnerables a los fenómenos internos y externos. Hoy las personas recurren a una innumerable lista de actividades y fuentes de ingresos, no siempre formales o bien remunerados.

²¹ Esta Encuesta que incluye 4800 hogares rurales con representatividad para cuatro áreas geográficas; zona atlántica media, cundiboyanense, Eje Cafetero y zona centro oriental, ha encuestado en dos oportunidades, en 2010 y en 2013.

Esto puede tener diferentes implicaciones para las políticas de reducción de la pobreza en el sentido en que las personas podrían hacer esto por elección propia o – como en la mayoría de los casos – por obligación como respuesta al entorno cambiante de las áreas rurales de los países en desarrollo. Para la mayor parte de los habitantes rurales, el último caso parece ser el común.

Uno de los primeros autores que intentó abordar la importancia del empleo rural no agropecuario (ERNA) fue Emilio Klein. En su primer trabajo, realizado para 18 países de América Latina, Klein encontró que en 12 de los 18 países, la tasa de crecimiento del ERNA era mayor que la del empleo total. En algunos países, esta tasa era incluso mayor que la de empleo urbano (Schejtman, 1999). El mismo Klein en un estudio reciente (Klein, 2010) afirmó que en la primera década del siglo, el ingreso generado en este tipo de actividades había alcanzado el 70% del ingreso total (siendo este porcentaje 40% a finales del siglo pasado), resaltando la importancia del ERNA para los hogares rurales de la región.

Por otra parte, de acuerdo con Deininger y Olinto (2004), es notable la importancia de las actividades no agrícolas como fuente de ingreso para los hogares rurales. Esto significaría que se deben crear las condiciones para un mayor desarrollo de dichas actividades y que el gobierno nacional debe hacer inversiones importantes para maximizar los beneficios de un mayor crecimiento de éste sector. Esto no significa que no se debe dar importancia a las actividades agrícolas. Por un lado se debe trabajar en aumentar la productividad y rentabilidad de estas actividades, mientras se fortalecen también las alternativas de empleo para este tipo de poblaciones.

El diseño de política debe tener en cuenta dos factores fundamentales. El primero, la heterogeneidad regional. No todas las regiones son aptas para llevar a cabo esta diversificación productiva, por lo que habría que profundizar en el análisis regional e identificar el potencial productivo de cada una de ellas para invertir los recursos de manera más eficiente. Este análisis pasa también por caracterizar las poblaciones de las regiones, sus capacidades y su cultura, lo que lleva al segundo factor. Es necesario saber si se requieren políticas complementarias especiales en ciertas poblaciones para aprovechar las oportunidades que se brindan fuera de la actividad agropecuaria (Dirven, 2004).

VI. Líneas de Política para la construcción de rutas de protección para la población rural

Esta sección reúne diferentes estrategias que favorecen la construcción de diferentes rutas de protección que atienden las características demográficas, las brechas observadas en algunas regiones, los diferentes tipos de hogares rurales o de grupos poblacionales. Estas políticas se agrupan en primer lugar en aquellas dirigidas a proteger el ingreso familiar, principal objetivo de la protección; seguidas por los mecanismos complementarios para la inclusión y la protección social. Finalmente se sugieren algunos criterios para la clasificación de estas políticas según su carácter más coyuntural o estructural, o bien su propósito más preventivo, de mitigación o de compensación, y también se presentan las proyecciones de la población rural objetivo en los próximos 10 años.

6.1. Protección del Ingreso familiar

El diagnóstico sobre el estado de la protección social actual en Colombia arrojó cifras preocupantes. En promedio el 53% de los hogares rurales no cuentan con ningún instrumento de protección social y otro 33% depende exclusivamente de la protección no contributiva (subsídios) para su subsistencia. Los hogares que cuentan con protección contributiva en las zonas rurales, derivada del mercado laboral formal, son escasos, por lo que fortalecer el pilar contributivo del sistema, es el primer paso para comenzar a cerrar brechas.

6.1.1. Formalización

El mercado laboral ha sido el lugar donde se han reproducido las desigualdades y estratificado la protección social. En tal sentido, es el primer nicho de trabajo en la construcción de un sistema integral. Primero porque, como se afirmó anteriormente, la protección será insuficiente si no se logra inclusión productiva simultáneamente con la social. Segundo porque, dadas las restricciones presupuestales, es deseable lograr un equilibrio entre protección contributiva y no contributiva, que haga el sistema sostenible en el tiempo y para fortalecer el pilar contributivo, es necesario conocer a profundidad el mercado laboral rural y corregir sus fallas. Tercero, porque a pesar de la existencia de programas de generación de ingresos, este componente del sistema es aún muy débil y los esfuerzos que se han hecho no son suficientes para cubrir la población rural. Las siguientes son algunas propuestas, relacionadas con temas del mercado laboral y la generación de ingresos y, más aún, con la protección de dichos ingresos.

La estructura productiva y la segmentación del mercado laboral explican en gran parte los niveles de desprotección social en el campo. La mayor parte de los ocupados rurales trabajan en actividades económicas de bajos niveles de ingresos y en posiciones ocupacionales con remuneraciones que no llegan al salario mínimo legal vigente. Estos criterios de formalidad hacen que la mayor parte del trabajo del campo se sitúe dentro del umbral de la informalidad. Vale la pena desarrollar nuevas categorías de los mercados de trabajo rurales, diferentes al urbano y precisar el concepto de formalidad para estas áreas.

Un punto clave son los efectos que genera establecer un salario mínimo único y nacional como uno de los criterios de formalidad laboral. Esto cobra sentido ya que un poco más del 70% de los ocupados rurales recibe un ingreso laboral menor al salario mínimo. El ingreso de un ocupado rural representa en promedio el 75% de un salario mínimo, y este porcentaje es menor entre los que se dedican a la actividad agropecuaria (69%). La situación del grupo de trabajadores cuenta propia es aún más crítica, pues su ingreso no alcanza al 50% del salario mínimo.

La experiencia internacional demuestra que el mercado laboral rural puede llevarse a mayores niveles de formalidad fomentando una legislación diferenciada para las actividades económicas rurales y para las posiciones ocupacionales propias del campo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), propone una variedad de convenios que afectan la legislación laboral para los trabajadores de las plantaciones, con lineamientos para formalizar el empleo con respecto a contratos de trabajo, condiciones laborales a migrantes, nivel de salarios, vacaciones, salud ocupacional, sindicalización y negociación colectiva, e inspección de trabajo.

La dificultad de transporte, las largas distancias al lugar del trabajo, la migración por temporadas de las familias, la estacionalidad, sugieren la necesidad de una legislación diferenciada o bien de flexibilizar la existente para adaptarla a las necesidades de los trabajadores rurales. La OIT ha complementado la norma para el trabajo en el campo, en aspectos específicos del empleo rural y de la actividad agropecuaria. Convenios sobre la edad mínima de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, seguros de enfermedad, de vejez y de muerte, metodología para establecer salarios mínimos. Colombia no ha implementado ninguno de estos convenios. (OIT, Reporte Mundial de Protección Social 2014)

Perú, Chile, Argentina o México han desarrollado modelos normativos laborales para actividades agropecuarias, regulando el trabajo en tipos específicos de producción agrícola y por posiciones ocupacionales. Los Sistemas Especiales de Seguridad Social crean marcos normativos con criterios diferenciados para acceder a la seguridad social, que se establecen en función del tipo de cosecha, las características geográficas del territorio y los elementos socio-demográficos de los ocupados. Las principales variaciones en estos sistemas especiales recaen en el establecimiento de salarios rurales y en la regulación de los contratos de trabajo.

Otro caso destacado en políticas de diferenciación en protección social entre las ciudades y el campo es el de Costa Rica. Luego de presentar un modelo en que había salarios mínimos diferenciados para más de 520 grupos ocupacionales, se simplifica el esquema. Actualmente, se diferencia el salario mínimo en 23 categorías, según la ocupación productiva y ocupaciones genéricas. Para la primera se hace una diferenciación por actividad económica y según el grado de calificación del empleado. Para la segunda se utiliza el nivel educativo como criterio diferenciador. La fijación del salario mínimo también cambia para ciertos grupos específicos como los trabajadores domésticos o los recolectores de café.

Estas políticas de diferenciación y regulación de los contratos, deben acompañarse de una política central de vigilancia e inspección laboral. En muchos casos el desconocimiento de la ley y la falta de instituciones para reclamar en caso de abusos, generan problemas laborales que se traducen en un incumplimiento de los salarios mínimos y una desprotección social.

6.1.2. Instrumentos más flexibles para acceder a la seguridad social formal

En las zonas rurales solamente el 11% de la población en edad de cotizar, lo hace al sistema de pensiones (Encuesta Longitudinal de Protección Social, ELPS, DANE 2012). Adicionalmente, entre las personas que están cotizando o han cotizado alguna vez al sistema y que están más cerca de pensionarse, se observan densidades de cotización muy bajas, lo que implica que los niveles de las pensiones tendrán que ser complementados con recursos del presupuesto nacional (Flórez, 2014).

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) fueron creados por el Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentados por la Ley 1328 de 2009, con el objetivo de contribuir a complementar el ahorro individual de aquellas personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener una pensión, ya sea porque su ingreso está por debajo del salario mínimo o porque no completaron los requisitos de cotizaciones requeridas. Este es un instrumento relativamente reciente, por lo que no se conoce aún su

impacto, pero se vislumbra como una herramienta útil para los trabajadores del sector rural, donde las cotizaciones no son permanentes y los salarios no alcanzan el mínimo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el instrumento contribuye a mejorar los ingresos durante la vejez pero no garantiza una pensión igual o superior al salario mínimo, como las normas jurisprudenciales la han definido. En otros países se han logrado mayores coberturas de protección en la vejez, con prestaciones inferiores al salario mínimo.

El Ministerio de Trabajo ha hecho un esfuerzo en los últimos años por aumentar la cobertura del sistema y por diseñar instrumentos para flexibilizar las condiciones de cotización; pero aún hay mucho camino por recorrer. Es necesario lograr una mejor medición del empleo rural y de sus dinámicas particulares, para diseñar rutas alternativas de acceso a la seguridad social formal. Habría que materializar las propuestas del Ministerio de Trabajo en el diseño de un sistema de incentivos a la cotización por días (o semanas,) para permitir a trabajadores temporales o estacionales acceder a la seguridad social tradicional.

En el tema de riesgos laborales solamente el 22% de los ocupados rurales está cubierto por este tipo de riesgos (Fasecolda, 2014). En el caso de la agricultura, este estudio reporta un porcentaje de afiliación que no ha variado mucho en los últimos cinco años y que fluctúa alrededor del 5%. Esta baja cobertura revela la alta informalidad y la escasa penetración del seguro de riesgos laborales en las áreas rurales del país

Una alternativa para lograr una mayor cobertura de los ocupados rurales en riesgos laborales, es subsidiar parcialmente la cotización. Para esta ruta de subsidio (parcial o total) de la cotización se requiere información precisa y detallada sobre los trabajadores rurales y el tipo de labor que realizan. En la actualidad no existe un instrumento que permita hacer esta identificación. La Ley 1429 de 2010, (Ley de formalización y generación de empleo), estableció en su Artículo 61 la creación del registro rural, que pretendía contar con un control sobre las personas y empresas que tuvieran relación con el sector agropecuario y agroindustrial. Lamentablemente, no se ha reglamentado este artículo, por lo que la recomendación aquí se orienta a analizar la viabilidad de llevar a cabo dicho registro, y elegir las instituciones idóneas para realizarlo.

6.1.3. Mercado laboral con perspectiva de género

Otro elemento destacado es la situación particular de ciertos grupos poblacionales vulnerables, particularmente las mujeres, en relación con su participación en el mercado laboral. Las mujeres rurales pasan invierten más tiempo realizando labores no remuneradas y de cuidado, lo que se traduce en una más baja participación laboral. Sus tasas de desempleo son más elevadas, se ocupan en condiciones laborales más precarias y llevan además la mayor parte de la carga de las responsabilidades no remuneradas del hogar (PNUD, 2011).

La caracterización de los hogares rurales dejó ver un crecimiento de los hogares nucleares incompletos (monoparentales), donde el mayor porcentaje son de jefatura femenina, y porcentajes aún importantes en estas áreas de hogares con niños. Esto implica que las mujeres deben compatibilizar el trabajo productivo con el reproductivo y las demás labores del hogar, lo que no resulta fácil.

La recomendación más importante apunta a la institucionalización del cuidado. Es necesario fortalecer la autonomía económica de la mujer y esto implica pensar en un sistema de cuidado que permita compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado (Calderón, 2013). Infortunadamente, la carga de cuidado que han debido asumir las mujeres, impide que su productividad esté al mismo nivel que la de los hombres. Esto atenta contra la sustentabilidad de los sistemas de protección social, donde se busca lograr un balance adecuado entre las poblaciones activa e inactiva, y hacer más eficiente la transferencia de recursos que se hace de una población a otra – responsabilidad tanto de las mismas familias, como del Estado-. –.

Esta política de cuidado debe ir acompañada de otras que cierren otras brechas como las del mercado laboral. La política de cuidado tendría el impacto esperado si las mujeres pueden insertarse adecuadamente en los mercados laborales.

6.1.4. El cuidado como bien social

Con el proceso de transición demográfica, integrar las políticas que favorezcan a los adultos mayores se hace cada vez más urgente. La población de adultos mayores no sólo gana peso relativo sino que sus tasas de crecimiento son más altas que las de otros grupos de edad.

Las políticas de cuidado son importantes, en primer lugar, porque a ellas subyace un tema de derechos; los derechos al cuidado. Segundo, porque se espera que el Estado fije normas para que el trabajo no remunerado no recaiga particularmente sobre “el tiempo gratuito de las mujeres”. Tercero, porque se debe reconocer el tema de desigualdad de género que se superpone al de la economía del cuidado (Observatorio de igualdad de género, CEPAL, 2013). La responsabilidad del cuidado de estas personas recae generalmente sobre la familia y concretamente sobre la mujer, siendo un tema relevante de discusión y de política económica y social²². A esto se suma la tendencia de menor tamaño de los hogares, que implica una disminución en los ‘cuidadores potenciales’ a largo plazo (sus propios hijos, nietos, etc.). Según datos de CELADE, entre 1950 y 2010 la relación de apoyo potencial en Colombia cayó de 10 a 7 trabajadores potenciales por cada persona de la tercera edad. A mediados del presente siglo se estima que la relación pase a 2.5 y llegue a 1.5 a final del siglo.

En relación con lo anterior, una política de cuidado es apremiante para mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral, quienes ante la necesidad de poder compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales, usualmente encuentran trabajos informales, que si bien ofrecen mayor flexibilidad son, en general, mal remunerados. Esta situación se traslada al sistema de pensiones: por un lado, las mujeres no gozan de trabajo continuo y estable a lo largo de su vida y por otro lado, reciben en promedio menor remuneración que los hombres. Esto, sumado a que las mujeres tienen una expectativa de vida mayor a la de los hombres, hace que las mujeres no logren formar una pensión o cuando alcancen los requisitos para obtener una pensión, esta sea inferior a las de un hombre.

Las posibilidades de conformar un pilar de cuidado, como otro de los componentes del sistema de protección social, dependen de poder integrar las instituciones y las iniciativas existentes, con las estrategias de protección propias de las familias y de las comunidades. Una vez lograda esta integración, y con el conocimiento de las necesidades particulares de los hogares rurales, se podrán adaptar las diferentes iniciativas a dichas necesidades, teniendo en cuenta igualmente las diferencias regionales.

Los diferentes ejercicios realizados para diagnosticar el estado de la protección social y para caracterizar mejor los hogares rurales, dejaron ver que prevalece el desafío de diseñar programas y políticas de protección social adaptados a las necesidades de los hogares rurales. Sin dejar de lado el fin último de

²² En Colombia las mujeres dedican 1.6 veces más que los hombres al cuidado de adultos mayores.

universalizar la protección, las enormes heterogeneidades, tanto regionales como al interior de las mismas familias, plantean la posibilidad de brindar hasta donde sea posible paquetes de servicios diferenciados que permitan identificar la ruta de movilidad de cada tipo de hogar.

Modelo Universal Caregiver: En particular, el modelo del universal caregiver conceptualizado por Nancy Fraser (1997), se basa en los mejores elementos de dos modelos diferentes: el Universal Breadwinner y el Caregiver Parity. La idea básicamente es que se deben compatibilizar mejor las responsabilidades del hogar – asignadas tradicionalmente a las mujeres – con el trabajo productivo – asignado tradicionalmente a los hombres – repartiendo de una manera más equitativa las cargas. Este modelo es más popular en Europa (Kingfisher, 2002).

Una vez implementado el modelo del Universal Caregiver, el trabajo estaría diseñado tomando en cuenta las horas de cuidado y las actividades domésticas. Por ejemplo, ellos tendrían una semana más corta que los empleados de tiempo completo y tendrían el beneficio de disfrutar de los servicios de cuidado proporcionados por el gobierno o el empleador. Similarmente, existirá el trabajo informal de cuidado sustentado públicamente e integrado con el trabajo remunerado en un sistema social de seguro (Kingsfisher, 2002). De esta manera se disminuye la diferencia entre el cuidado (caregiver) y el trabajo asalariado (breadwinner) y se vuelve más atractiva y menos estresante la combinación de trabajo remunerado y no remunerado. Lo fundamental es que tanto hombres como mujeres estén protegidos y se reduzca la vulnerabilidad al interior de las familias.

6.1.5. Garantía de Ingreso a personas mayores

Los altos niveles de desprotección que registran los habitantes rurales, particularmente los adultos mayores, se derivan igualmente de la segmentación y las fallas propias de los mercados laborales rurales y de un sistema pensional no adaptado a las particularidades de los trabajadores rurales. Dadas las tendencias demográficas actuales, el problema puede agravarse en el mediano plazo si no se toman medidas inmediatamente.

La preocupación mayor es que, más allá de los nuevos instrumentos o recomendaciones que puedan sugerirse, existe un porcentaje importante de población mayor desprotegida que, por su edad, no alcanzará a beneficiarse de los nuevos esquemas ni a ahorrar a través de ellos. Por ello, como primera medida, se debe buscar una solución inmediata para esta población. En 2012, menos de la cuarta parte

de la población de 65 años o más en el país estaba pensionada, y este porcentaje baja a menos del 7% en las áreas rurales (Flórez, C., 2014).

Es necesario abordar la baja cobertura en pensiones en la población mayor de 65 años. Para esta población en otros países se ha recurrido a instrumentos no contributivos, subsidiados en su totalidad por el Estado, como en Brasil. En Colombia se ha hecho un avance con el programa “Colombia Mayor”, del Ministerio de Trabajo, que protege a las personas de la tercera edad desamparadas, brindando un subsidio bimestral para financiar sus necesidades básicas de alimento. Habría que entrar a analizar si la cobertura del programa es insuficiente dada la población rural necesitada y si el monto del subsidio es reducido. En la actualidad el programa cuenta con 1.258.000 beneficiarios en todo el territorio nacional y el Gobierno Nacional espera lograr la cobertura universal en un plazo de cinco años. Los beneficiarios reciben aproximadamente el 10% de un salario mínimo cada mes.

6.1.6. Una mejor medición del problema

El mercado rural es heterogéneo, con multiplicidad de actividades y diferentes tipos de trabajadores. Al interior de la actividad agropecuaria solamente, las ocupaciones son muy diversas y se requiere definir el tipo de trabajo y la protección que se logra en cada ocupación. Una de las barreras para entender mejor esta heterogeneidad es la debilidad de la información. Las encuestas disponibles no tienen la capacidad de recoger las particularidades de los trabajadores rurales, su estacionalidad y temporalidad, y la multiplicidad de actividades en la que ocupan su tiempo. Adicionalmente, el ingreso rural se mide de la misma manera que el ingreso de las zonas urbanas²³.

Se sugiere que las entidades responsables de la medición, realicen trabajos exploratorios para lograr en el corto plazo una mejor medición y tanto del ingreso como del empleo rurales. El Censo Agropecuario que se está llevando a cabo en la actualidad contempla dentro del formulario algunas preguntas relacionadas con el mercado laboral rural. Después de estos primeros resultados del Censo, debería contemplarse la posibilidad de encuestas laborales inter censales que hagan un seguimiento periódico y mucho más detallado a la evolución del empleo rural.

²³ Varios países de la región han avanzado hacia tener una medición más precisa del ingreso rural, que refleje mejor la situación real de los habitantes rurales.

6.1.7. Otros mecanismos de protección de los ingresos: fortalecimiento de la agricultura familiar y programas especiales de empleo

El fortalecimiento de la agricultura familiar, el diseño de programas especiales de empleo o de generación de ingresos en las zonas rurales, y la promoción de los seguros constituyen líneas de acción orientadas a proteger los ingresos rurales.

La situación de ocupación de los hogares rurales deja ver aún porcentajes importantes de hogares, en todas las regiones del país, que se dedican exclusivamente a la agricultura familiar. A diferencia de una tendencia reciente generalizada en América Latina, de reducción de los hogares dedicados a la agricultura familiar y un aumento de asalariados rurales en actividades distintas a la agropecuaria, en Colombia ha aumentado el porcentaje de hogares que se dedican exclusivamente a la agricultura familiar (CEPAL, 2014).

Esta tendencia arroja la primera pista para la política pública, y es el énfasis que debe hacerse en el fortalecimiento y el impulso a la agricultura familiar. Esto puede hacerse mediante programas integrales que conjuguen el fortalecimiento de las diferentes capacidades (productivas, sociales, humanas), dentro del núcleo familiar involucrado en la actividad productiva. Para el diseño de este tipo de programas, cobra importancia el conocimiento detallado de los hogares y su composición. De esta manera se identifican las principales necesidades de los hogares, no solo en el ámbito productivo, y se pueden atender con una oferta más acorde a su realidad. El fortalecimiento de la agricultura familiar es una potencial herramienta para la generación de empleo e ingresos, y también se traduce en un buen instrumento de protección social en el campo colombiano.

Por otra parte, existe una importancia no despreciable de los hogares que combinan la actividad agropecuaria familiar con otras actividades. Esta es otra pista para la política pública. En los últimos años, la difícil situación del sector agropecuario ha obligado a las familias a recurrir a otro tipo de actividades para diversificar y aumentar sus ingresos. El llamado es a fortalecer el empleo rural no agropecuario (ERNA), dado que no todos los hogares derivan sus ingresos exclusivamente de la agricultura, y que no toda la agricultura familiar puede ser rentable ni sostenible.

Los programas de empleo garantizado (esquemas similares a los de empleo de emergencia), como el que existe en India, han probado tener buenos resultados para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales (ver Recuadros 1 y 2).

Recuadro 1. Etiopía: Productive Safety Net Programme (PSNP)

De acuerdo con Devereux *et. al.* (2008, p.5), en el caso particular de África, “hasta donde concierne a los Africanos rurales, se puede afirmar que la política agrícola se ha convertido en la política social”. La mayoría de instrumentos que antes habían sido considerados de política agrícola, son en la actualidad parte de la agenda de protección social.

El programa ha alcanzado alrededor de ocho millones de personas y tiene tres objetivos: suavizar el consumo de alimentos, proteger los activos de los hogares y construir activos comunitarios. Esto se logra a través de transferencias sociales y de un esquema de empleo de emergencia (public works). Las evaluaciones de impacto del programa han mostrado impactos positivos significativos en todos los componentes. La agricultura y el desarrollo rural se han visto afectados en forma directa, a través del componente de empleo de emergencia, y en forma indirecta, a través de inversiones productivas que las personas han hecho con las transferencias sociales. Estos cambios positivos han sido reforzados por intervenciones complementarias en el área de agricultura y desarrollo rural.

Recuadro 2. India: National Rural Employment Guarantee Programme

La evidencia muestra que el programa ha sido capaz de reducir algunas vulnerabilidades y transferir recursos a los hogares más pobres. Sin embargo, esto solo se alcanza si la institucionalidad, tanto a nivel central como local, se fortalece y se logra el compromiso de las comunidades. La participación de las organizaciones de la sociedad civil y las iniciativas para que los trabajadores se asocien es fundamental para la efectiva participación en el programa. Es necesario fortalecer la infraestructura complementaria requerida para el funcionamiento del programa, como el acceso a servicios financieros, por ejemplo. Otro aspecto a tener en cuenta es el tipo y la calidad del trabajo que se genera y su contribución al desarrollo rural (Kabeer, N. y Cook, S., 2010).

Varios países han recurrido a los programas públicos de empleo como parte de sus sistemas de protección social, ya sea a través de esquemas temporales para enfrentar choques o esquemas de trabajo e ingreso garantizado. Para el caso colombiano, el programa debería cumplir una función de protección social y una función de promoción de la inversión rural. En la primera se hace énfasis en la seguridad del ingreso y las transferencias se realizan en efectivo o en especie, mientras que en la segunda el énfasis es en la calidad de la infraestructura construida y los servicios provistos (OIT, 2014). Los países deben tener claridad sobre las brechas que quieren reducir con este tipo de programas y

hacer un ejercicio de priorización, puesto que apostarle a varios objetivos puede ir en detrimento de los resultados del mismo.

Otro tipo de seguros podrían fortalecerse como mecanismo de protección de los ingresos rurales en vista del uso reducido de este instrumento para enfrentar los riesgos. Los altos costos de las primas de algunos seguros y las bajas rentabilidades de las actividades que realizan las personas en el campo, impiden que las poblaciones puedan acceder a este tipo de instrumentos de protección²⁴.

6.2. Mecanismos complementarios para la inclusión y la protección social de la población rural

6.2.1. Otros grupos vulnerables: niños y jóvenes

La caracterización de los hogares rurales arroja pistas sobre los niños y los jóvenes. Sobre los niños, en particular sobre la presencia de más hogares con niños en las zonas rurales y su mayor vulnerabilidad. La tipología de ciclo de vida deja entrever la mayor importancia de los denominados hogares en etapa de salida, es decir, hogares donde los hijos tienen más de 19 años, posiblemente asociada con una emancipación tardía de los jóvenes, probablemente resultado de las dificultades que encuentran en su inserción en el mercado laboral, para lograr autonomía económica.

En relación con los niños, los análisis en la región muestran que están sobre representados en los quintiles más bajos de ingreso y que de entrada los hogares donde hay niños son más vulnerables. Se esbozaron dos líneas de política: transferencias condicionadas para evitar pérdidas de capital humano y sistemas integrales de cuidado que, simultáneamente, contribuyen a cerrar varias brechas de protección, punto que se trató en el apartado de protección del ingreso.

²⁴ Es el caso del seguro agropecuario, que protege a los productores ante la pérdida de sus cosechas por eventos naturales de origen climático. Ante los altos costos de las primas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelanta una iniciativa para subsidiar un porcentaje importante de las mismas (60%), pero su cobertura sigue siendo demasiado baja. Se ha sugerido avanzar en dos frentes: aumentar el porcentaje del subsidio de forma que la cofinanciación por parte de los productores sea menor y, por tanto, más razonable para sus niveles de ingreso, y buscar alianzas con los gremios de la producción para que contribuyan con la cofinanciación de las primas. Con respecto a este último punto, hay experiencias exitosas en algunos subsectores, como el tabaco en Santander, el gremio (Protabaco) aportó un 20% del costo de la prima, al subsidio del gobierno (60%) y los productores contribuyeron solamente con el 20%.

Sobre las pérdidas de capital humano y los programas de transferencias condicionadas, el gobierno nacional ha hecho un esfuerzo por ampliar la cobertura del programa Familias en Acción en los últimos años, y por tener mayor presencia del mismo en las zonas rurales. Las evaluaciones de impacto del programa muestran impactos positivos en relación con nutrición de los niños y la asistencia escolar, y avances notables de inclusión social de la población más pobre. Sin embargo, quedan varios interrogantes. Los resultados no son concluyentes en cuanto a la inclusión productiva de las familias. Lamentablemente 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 donde las familias se insertan en el mercado laboral en actividades completamente informales y carentes de protección (Angulo y Gómez, 2014). En este sentido, se debe trabajar en el fortalecimiento de la ruta de generación de ingresos y el fortalecimiento de los mercados laborales rurales.

Otro interrogante es que, más allá del aumento de la matrícula o de la asistencia escolar, las zonas rurales de Colombia requieren modelos educativos especialmente adaptados a sus realidades y necesidades particulares²⁵. Para esto habría que disponer de caracterizaciones detalladas de las apuestas productivas colombianas, e identificar el énfasis que debería darse en cada una de las regiones del país.

También es necesario contar con una institucionalidad efectiva y comprometida, y con una instancia de articulación que permita que se vinculen instituciones tanto gubernamentales como como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el SENA como de otro tipo, (del sector privado). Es necesario, por ejemplo, revisar la experiencia de los “colegios agropecuarios” y analizar si su impacto ha sido el esperado.

Esto no significa que se deban encasillar los niños y jóvenes rurales en una actividad productiva específica, ni que deba obligárseles a seguir un camino que no desean seguir. La finalidad de estas instituciones especializadas, es crear un sentido de pertenencia por su lugar de origen (o de residencia) y

²⁵ Precisamente, uno de los puntos de la agenda de negociación de la Habana, se refiere a la educación rural. Allí se hace énfasis en la necesidad de un plan de educación rural, específicamente diseñada para estas zonas, que tenga cuenta sus características particulares y sobre todo la apuesta productiva regional, para brindar una educación que potencie las capacidades de los niños y jóvenes para aportar al desarrollo social y económico de su región en el futuro.

de trabajo en pro del desarrollo regional. Sin embargo, los niños y jóvenes deberían tener también la posibilidad de escoger entre una serie de opciones productivas para hacer sus énfasis desde la escuela. Esta es una manera de promover el relevo generacional que tanto necesita el campo colombiano.

5.2.2. Otros grupos vulnerables: minorías étnicas

Así como se caracterizaron aquí los hogares rurales, es necesario hacer caracterizaciones de las familias pertenecientes a las minorías étnicas, con el fin de identificar sus necesidades particulares. Habrá instrumentos del sistema que se adapten fácilmente a sus condiciones y puedan extenderse rápidamente a estas poblaciones. Otros, requerirán de diseños particulares y análisis más profundos de sus condiciones especiales. De nuevo lo fundamental es el conocimiento detallado que se logre de estas poblaciones y la identificación precisa de los riesgos a los que deben enfrentarse.

5.2.3. Acceso a salud para poblaciones rurales

El sistema de salud tiene casi cobertura universal en afiliación. La mayor parte de la población rural está afiliada al régimen subsidiado, financiado con recursos de la nación. Sin embargo, la preocupación en este tema es con referencia al acceso efectivo de las poblaciones rurales a los servicios. Los obstáculos en cuanto al acceso se dan principalmente porque son poblaciones dispersas y alejadas de los centros de salud, por lo que el acceso requiere de recursos adicionales, con los que muchas veces no cuentan.

Se requieren entonces formas alternativas de provisión de los servicios de salud en estas áreas específicas. El gobierno nacional, puso en funcionamiento un programa piloto – coordinado del Ministerio de Salud y Protección Social – en Guainía, con el fin de mejorar el acceso de la población a los servicios de salud a través de herramientas alternativas como la telesalud y un énfasis especial en salud preventiva. La recomendación en este es evaluar los resultados de piloto y replicarlo en zonas similares.

6.3. Clasificación de las diferentes rutas alternativas

Una vez revisadas las diferentes rutas – nuevas o mejoradas – de política, es necesario comenzar a clasificar y tipificar dichas rutas, con el objetivo de ponerlas en marcha. A la hora de pensar en el diseño y ejecución de cada una de estas políticas surgen varias preguntas. Por ejemplo, es necesario saber en qué momento del choque, cada una de las políticas está atendiendo a las personas, si su objetivo es

prevenir, mitigar o compensar alguna pérdida. De la misma forma, se requiere conocer el tipo de focalización que requieren estas nuevas rutas o si, por el contrario, son universales. En cuanto a la heterogeneidad regional, que también fue observada en el diagnóstico inicial y en los diferentes ejercicios de caracterización realizados, se debe aclarar si las políticas se diseñan y ejecutan a nivel central o, si por el contrario, su diseño requiere una regionalización. Otro factor a tener en cuenta está relacionado con la forma de financiación de las políticas. En particular, interesa si son de tipo asistencial o contributivo, puesto que se debe asegurar la sostenibilidad del sistema.

Todas estas y otras son las preguntas que surgen ante las diferentes propuestas de política. En este apartado se tratará de clasificar las propuestas de política de acuerdo con algunos de los criterios mencionados en el párrafo anterior.

6.3.1. ¿Prevenir, compensar o mitigar?

Esta tipificación se deriva del enfoque de riesgos abordado ampliamente a finales de la década de los 90s por el Banco Mundial. De acuerdo con esta perspectiva, las estrategias o instrumentos para enfrentar los riesgos pueden actuar antes o después de la ocurrencia de un evento. Si actúan antes, se orientan a prevenir o mitigar sus efectos y si lo hacen después, están destinadas a remediar sus consecuencias y compensar por las pérdidas ocasionadas (Acosta y Ramírez, 2004).

Una vez caracterizados los hogares rurales y conociendo de fondo sus necesidades, es necesario saber qué opciones tienen las familias para prevenir los efectos negativos de choques futuros, cuáles alternativas están disponibles para mitigar los efectos ya observados de un choque sufrido y, finalmente, que les ofrece el Estado para compensar las pérdidas ocasionadas por el evento. La tabla siguiente clasifica las diferentes propuestas de política esbozadas en el apartado anterior, de acuerdo con su carácter de preventivas, para mitigar o compensatorias.

Tabla 11. Clasificación de propuestas de política de acuerdo con la el momento de atención del choque

Alternativas de política	Protección del ingreso familiar	Otras políticas
Prevenir	Formalización del empleo rural	Transferencias condicionadas (evitar pérdidas de capital humano)
	Mercado laboral con perspectiva de género	Modelos educativos adaptados al medio rural
	Sistema integral de cuidado	Programas especiales de educación y capacitación para jóvenes rurales
	Aseguramiento	
	Flexibilización de instrumentos para acceder a la seguridad social	
	Mejor medición del empleo y el ingreso rurales	
Mitigar	Inversión en actividades fuera de la agricultura	Programas especialmente adaptados a las condiciones de las minorías étnicas
	Fortalecimiento de la agricultura familiar	Modelos de atención en salud adaptados al medio rural
Compensar	Programas especiales de empleo de emergencia	Transferencias condicionadas
	Pensiones rurales	

Es claro que la mejor opción es invertir en aquellas políticas orientadas a prevenir efectos de choques futuros y darle a las familias rurales todas las herramientas para fortalecer sus capacidades y acumular los activos necesarios para enfrentar los diferentes riesgos. Sin embargo, dadas las condiciones actuales de protección en las áreas rurales y las enormes deudas que tiene el sistema con estas poblaciones, seguramente será también alta la inversión que deba hacerse en las políticas de mitigación y compensación.

Con referencia a estas últimas, en el caso particular de las pensiones, el diagnóstico dejó claro que el porcentaje de personas pensionadas es bajísimo en zonas rurales y, peor aún, que la densidad de cotización de las personas en edad de trabajar es igualmente bajo, por lo que se espera un número importante de población en los próximos años a la que se debe atender de manera asistencial para proteger su vejez. En materia de transferencias condicionadas, este trabajo consideró que el programa

Familias en Acción tiene un doble propósito, el de prevenir pérdidas futuras de capital humano, pero también el de compensar a aquellas familias más vulnerables que cayeron en pobreza extrema por no contar con las herramientas suficientes para enfrentar los riesgos.

6.3.2. Cuántos y cuándo: La visión estratégica y el corto plazo

Así como se requiere conocer en qué momento debe actuar cada una de las propuestas de política acá expuestas, es necesario identificar también en qué plazo se pueden materializar algunos resultados y la magnitud de la población que debe atenderse con cada una. El cuadro 12 presenta las proyecciones de población del DANE por grupo de edad para el 2015 y el 2020, información que permite aproximar la población potencial beneficiaria de las políticas sugeridas y el cuadro 13 clasifica entre aquellas que podrían tener un horizonte inmediato o de corto plazo o son de carácter más estructural y si la competencia de su diseño y ejecución es más del gobierno nacional o de los gobiernos locales y se trata de una responsabilidad conjunta.

Tabla 12. Población a atender en el próximo quinquenio con las rutas de política propuesta

Población	Edad	Proyecciones rural disperso (resto)		Proyecciones nacional		Políticas
		2015	2020	2015	2020	
Primera infancia	0 a 4	1,248,832	1,243,217	4,321,637	4,373,565	- Sistema integral de cuidado - Familias en Acción
Infancia y adolescencia	5 a 14	2,309,623	2,257,676	8,541,386	8,554,413	- Modelos especiales de educación rural - Familias en Acción
Jóvenes pre mercado laboral	15 a 19	1,092,236	1,040,736	4,345,112	4,254,234	- Modelos especiales de educación rural
Jóvenes mercado laboral	20 a 29	1,905,567	1,943,656	8,250,230	8,491,598	- Capacitación y acceso a educación superior - Perspectiva de género
Adultos edad productiva	30 a 59	3,588,618	3,821,531	17,408,189	18,797,159	- Formalización - Esquemas flexibles de acceso a la SS - Aseguramiento
Adultos mayores	60 y más	1,211,594	1,363,786	5,336,851	6,440,778	- Pensiones rurales - Sistema integral de cuidado

Tabla 13. Propuestas de política de acuerdo con el plazo para su diseño y nivel de ejecución

Plazo	Propuesta de política	Estado actual	Nivel de ejecución
Corto	Mejor medición del empleo y el ingreso rurales	Si bien el DANE es consciente de esta necesidad, no se han iniciado los trabajos para ponerlo en marcha	Nacional
	Mercado laboral con perspectiva de género	Se requiere iniciar discusiones para introducir nuevos elementos en la legislación laboral	Nacional
	Aseguramiento	Si bien los instrumentos existen, no hay los incentivos necesarios ni la cultura arraigada con relación al aseguramiento	Nacional
	Flexibilización de instrumentos para acceder a la seguridad social	Ya hay instrumentos en marcha como los BEPS y se trabaja en el diseño de otros como las cotizaciones por semanas	Nacional
	Programas especiales de empleo	Ya hay experiencia en Colombia de programas de empleo de emergencia. Existe la necesidad de explorar la experiencia internacional en cuanto a empleo garantizado	Nacional y local
	Pensiones rurales	Hay una buena base con el programa Colombia Mayor, sin embargo se requiere revisar ampliación de cobertura y monto del subsidio	Nacional
	Transferencias condicionadas	Revisión y ampliación a zonas rurales de Familias en Acción	Nacional
Mediano y largo	Sistema integral de cuidado	Hay una institucionalidad con trayectoria en el tema (ICBF) y estrategias relacionadas. Sin embargo, esto es solo el comienzo de un verdadero sistema integral	Nacional y local
	Inversión en actividades fuera de la agricultura	Es necesario identificar apuestas productivas regionales y priorizar necesidades e intervenciones en los diferentes sectores	Local
	Fortalecimiento de la agricultura familiar	Si bien es prioridad del MADR y del gobierno nacional, no hay institucionalidad especializada ni un programa específico de largo plazo en marcha	Nacional y local
	Modelos de atención en salud adaptados al medio rural	Ya hay un piloto en marcha en Guainía. De los resultados de dicho programa dependerán las decisiones a futuro sobre el tema	Local
	Modelos educativos adaptados al medio rural	En educación rural, si bien se han hecho esfuerzos, falta mucho camino por recorrer, principalmente en lo que a articulación institucional	Local

Plazo	Propuesta de política	Estado actual	Nivel de ejecución
		y definición de competencias se refiere	
	Programas especiales de educación y capacitación para jóvenes rurales	El SENA y el MADR cuentan con programas de educación y capacitación especialmente diseñados para jóvenes. Sin embargo, se requiere revisar sus objetivos a la luz de las necesidades de los jóvenes y analizar sus resultados	Local
	Programas especialmente adaptados a las condiciones de las minorías étnicas	El tema de minorías es complejo y requiere ante todo una caracterización de los diferentes grupos y sus necesidades. Habrá instrumentos fácilmente adaptables a sus condiciones y otros que requieran un rediseño especial	Local

Bibliografía

- Acosta, O. L. y J. C. Ramírez (2004). Las redes de protección social: modelo incompleto. Serie Financiamiento del Desarrollo # 141, CEPAL, Santiago de Chile.
- Angulo R. y N. Gómez (2014). Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia. Estudio elaborado para la CEPAL.
- Banco Mundial (2008). Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo. Washington.
- Calderón, C. (2013) Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cárdenas, J. C. (2011). Pobreza en capital social, reto para nuevos mandatarios. Portafolio.
- Cárdenas, J. C., & Cadena, X. (2011). Capital social, mecanismos comunitarios y desarrollo en América Latina. Retrieved julio 18, 2014, from Foco Económico: <http://focoeconomico.org/2011/09/21/capital-social-mecanismos-comunitarios-y-desarrollo-en-america-latina/>
- Cárdenas, J. C., & Sarmiento, P. (2014). Participar y ayudar en Colombia: organizaciones sociales y prosocialidad a través de la ELCA. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011). Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL y GIZ, Santiago de Chile.
- CEPAL, FAO e IICA (2014). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014. CEPAL, FAO e IICA, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013). Panorama Social de América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.
- CRECE (2007). Pobreza Rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- CRECE (2014) Análisis del mercado laboral rural y sus implicaciones en la estructura de costos.
- Csillag, C. (2001). Sao Paulo's controversial public-private partnership ends. *The Lancet*.
- Datta, D. (2005). Sustainability of community-based organizations of the rural poor: Learning from Concern's rural development projects, Bangladesh. *Community Development Journal* , 47-62.
- Departamento de la Prosperidad Social, DPS (2014) Boletín técnico No. 4, Agosto
- Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Guenther, B., Dorward, A., Poulton, C., y Al-Hassan, R. (2008). Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development. A paper commissioned by Food and Agriculture Organization (FAO), Roma.
- Devereux, S. (2002). Social protection for the poor: lessons from recent international experience. IDS Working Paper 142. Institute of Development Studies, Brighton.
- Deininger, K. y P. Olinto (2004). Empleo rural no agrícola y diversificación del ingreso en Colombia. En "Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina". CEPAL, RIMISP, BID y FAO. Santiago de Chile.

- Dorward, A. y otros (2006). Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Strategic Policy and Research Issues. Future Agricultures, discussion paper.
- Ellis, F. y S. Biggs (2001) 'Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s', Development Policy Review, 19 (4), December, pp. 437-448.
- Farrington, J., Holmes, R. y Slater, R. (2007). Social Protection and Growth: The Case of Agriculture. IDS Bulletin, 38(3), 95-100, Institute of Development Studies, Brighton.
- Fasecolda (2014). Análisis del mercado laboral en Colombia: una nueva cara de la formalidad. Fasecolda, Bogotá.
- FIDA (2011). Reporte sobre Pobreza Rural 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma.
- Flórez, C. (2014). Caracterización de algunos componentes del sistema de protección social según la Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012. Informe de avance. DNP, Bogotá.
- ILO (2014). World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice. Geneve.
- Infante, R. y Juan Chacaltana (2014). Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú. CEPAL y OIT, Santiago de Chile.
- Kabeer, N. y Cook, S. (2010). Introduction: Overcoming Barriers to the Extension of Social Protection. Lessons from the Asia Region' IDS Bulletin, 41(4), 1-11, Institute of Development Studies, Brighton.
- Kingfisher, C. (2002). *Western welfare in decline*. Philadelphia: PENN/ University of Pennsylvania Press.
- Leibovich, J, Nigrinis, M. y Ramos, R. (2006) Caracterización del Mercado laboral rural en Colombia. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia.
- Lloyd-Sherlock, P. y Barrientos, A. (2009). Brazil's rural pension system: its development and impacts. Lessons for China'. New Dynamics of Ageing (NDA) Programme.
- Lopez, R. y Valdes, A. (2000). Determinants of Rural Poverty in Colombia, en Lopez, R. y Valdes, A. (ed.), Rural Poverty in Latin America, chapter 10, pp. 204-226. Londres: MacMillan.
- Martínez, C. (2013). Descenso de la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia, 1990-2010.
- Merchán, C. (2014). Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Archivos de Economía, documento 410. Departamento Nacional de Planeación.
- Molyneux, C., Hutchison, B., Chuma, J., & Gilson, L. (2007). The role of community-based organizations in household ability to pay for healthcare in Kilifi District, Kenya. Health Policy and Planning, 381-392.
- Norton, A., Conway, T., y Foster, M. (2001) Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development ODI Working Papers 143, Overseas Development Institute, Londres.

OIT (2014) Incumplimiento con el salario mínimo en América latina, el peso de los factores económicos e institucionales.

OIT (2014) Reporte Mundial de Protección Social. Construyendo recuperación económica, desarrollo inclusivo y justicia social.

OMS. (2012). Costa Rica: Health Profile. Retrieved julio 11, 2014, from World Health Organization: <http://www.who.int/gho/countries/cri.pdf>

Opare, S. (2007). Strengthening community-based organizations for the challenges of rural development. *Community Development Journal*, 251-264.

Perfetti, J. (2009) Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia. *Rimsip – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*, 43. Chile.

PNUD Colombia (2011). Mujeres rurales. Gestoras de esperanza. Cuaderno del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá.

Ricca, J., Kureshy, N., LeBan, K., Prosnitz, D., & Ryan, L. (2014). Community-based intervention packages facilitated by NGOs demonstrate plausible evidence for child mortality impact. *Health Policy and Planning*, 204-2016.

Rossel, C. (2012) Protección social y pobreza rural en América Latina. Informe de consultoría, FAO. Santiago de Chile.

Schejtman, A. (1999) 'Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural'. *Revista de la CEPAL* No. 67, pp. 15-32, Santiago de Chile.

Sunkel, G. (2006). El papel de la familia en la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales* 120. CEPAL, Santiago de Chile.

Tenjo (2001). Pobreza y Mercados Laborales. RIMISP.

Tenjo, J, Benrat, L y Uribe, A. (2007) Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Departamento Nacional de Planeación.

Tenjo, J y Jiménez, M. (2014) Empleo e ingresos en el sector rural. *Rimsip – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. Chile

Ullmann, H, C. Maldonado y N. Rico (2014). La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990 – 2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado. *Serie Políticas Sociales* 193. CEPAL y UNICEF, Santiago de Chile.

Van Pletzen, E., Zulliger, R., Moshabela, M., & Schneider, H. (2013). The size, characteristics and partnership networks of the health-related non-profit sector in three regions of South Africa: Implications of changing primary health care policy for community-based care. *Health Policy and Planning*.