

La protección social de la población rural en Colombia

Una propuesta desde la perspectiva
de las familias y sus necesidades

Olga Lucía Acosta
María Alejandra Botiva
Juan Carlos Ramírez J.
Luis Uribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

La protección social de la población rural en Colombia

Una propuesta desde la perspectiva
de las familias y sus necesidades

Olga Lucía Acosta
María Alejandra Botiva
Juan Carlos Ramírez J.
Luis Uribe



NACIONES UNIDAS



El presente 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), con el objeto de “desarrollar lineamientos y propuestas de política pública en materia de desarrollo rural y agropecuario que propendan por el cierre de brechas sociales; la provisión de bienes públicos para el campo; el desarrollo agropecuario sostenible y competitivo; y que busquen la consolidación de una institucionalidad rural moderna y eficiente”, en el marco de la Misión para la Transformación del Campo.

El documento fue preparado por los siguientes autores: Olga Lucía Acosta, Asesora Regional de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Colombia; Juan Carlos Ramírez J., Director de la Oficina de la CEPAL en Colombia; María Alejandra Botiva y Luis Uribe, con colaboración de Renata Pardo, Johan Manuel De Aguas, María Medellín y Valeria Cadena. Se benefició también de los comentarios recibidos del Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo y, especialmente, de los aportes y sugerencias de José Antonio Ocampo, Director de la Misión, Natalie Gómez y su equipo técnico.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1684-9469

LC/L.4100/Rev.1

LC/BOG/L.34/Rev.1

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00355

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. La importancia de la demografía para el diseño de los Sistemas de Protección Social (SPS)	7
A. Tendencias demográficas de Colombia y su incidencia sobre el Sistema de Protección Social.....	7
1. Envejecimiento	8
2. Cambios en la estructura etaria, bono demográfico y sistemas de protección social.....	9
B. Rasgos específicos de la transición demográfica en la zona rural.....	9
C. Incidencia de los fenómenos demográficos en el sistema de protección social colombiano	10
II. Tipologías de los hogares rurales y mecanismos de protección	11
A. Aproximación a los hogares rurales: ¿a quién debemos proteger?	11
III. Marco conceptual y elementos de la protección social	17
IV. ¿Cómo se protege hoy a las poblaciones rurales?	19
A. Estado de la protección social actual en Colombia: coberturas contributivas y no contributivas.....	19
B. Otras formas de protección	21
1. Oferta institucional estatal	21
2. Otras estrategias de los hogares rurales	22
V. ¿Por qué ha fallado la protección social rural?	25
VI. Líneas de política para la construcción de rutas de protección para la población rural	27
A. Protección del ingreso familiar	27
1. Formalización	27
2. Instrumentos más flexibles para acceder a la seguridad social formal.....	28
3. Mercado laboral con perspectiva de género	29
4. El cuidado como bien social	30

5.	Garantía de ingreso a personas mayores	30
6.	Una mejor medición del problema.....	31
7.	Otros mecanismos de protección de los ingresos: fortalecimiento de la agricultura familiar y programas especiales de empleo.....	31
B.	Mecanismos complementarios para la inclusión y la protección social de la población rural.....	33
1.	Otros grupos vulnerables: niños y jóvenes.....	33
2.	Otros grupos vulnerables: minorías étnicas	34
3.	Acceso a salud para poblaciones rurales.....	34
C.	Clasificación de las diferentes rutas alternativas.....	34
1.	¿Prevenir, compensar o mitigar?.....	34
2.	Cuántos y cuándo: la visión estratégica y el corto plazo.....	35
Bibliografía		39
Serie Estudios y Perspectivas – Bogotá: números publicados		41
Cuadros		
Cuadro 1	Resumen metodología, resultados principales e implicaciones de política	12
Cuadro 2	Metodología ejercicio coberturas contributivas y no contributivas.....	20
Cuadro 3	Clasificación de propuestas de política de acuerdo con el momento de atención del choque	35
Cuadro 4	Población a atender en el próximo quinquenio con las rutas de política propuesta.....	36
Cuadro 5	Propuestas de política de acuerdo con el plazo para su diseño y nivel de ejecución.....	36
Gráficos		
Gráfico 1	Índice de envejecimiento por sexo	8
Gráfico 2	Composición por estructura de las familias rurales a nivel nacional y regional, 2011	14
Gráfico 3	Composición por estructura generacional de las familias rurales, nacional y regional, 2011	14
Gráfico 4	Composición por ciclo de vida de las familias rurales a nivel nacional y regional, 2011	15
Gráfico 5	Composición por ocupación de las familias rurales a nivel nacional y regional, 2011	15
Gráfico 6	Tipologías de Protección Social	20
Recuadros		
Recuadro 1	Etiopía: Productive Safety Net Programme (PSNP)	32
Recuadro 2	India: National Rural Employment Guarantee Programme.....	32

Resumen

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 desprovisto de herramientas que le permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad. Ha faltado información y análisis profundos de quienes son los habitantes rurales, acerca de la conformación de sus familias, sobre las actividades productivas a las que se dedican y la dinámica particular de los mercados en los que se insertan. Aunque existen sistemas de identificación y plataformas para aproximarse a las necesidades de las familias, estas no han logrado el conocimiento de los hogares rurales con la precisión que se requiere.

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 mejorar su bienestar. Adicionalmente, se hace difícil la articulación y coordinación institucional, por lo que las iniciativas se convierten en 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, pensadas desde la caracterización de las familias, sus dinámicas heterogéneas, los riesgos diversos que enfrentan y sus principales necesidades. Se compone de siete secciones de las cuales esta introducción es la primera. La segunda, presenta las principales tendencias demográficas en Colombia, en particular de la población rural, donde se destaca la importancia de considerar las dinámicas poblacionales para la construcción de mejores alternativas de protección. La siguiente sección aporta una clasificación de las diferentes estructuras familiares y de la actividad productiva principal a la que se dedican sus miembros activos. Posteriormente, en la cuarta sección se precisa el concepto de protección social y se presentan sus principales elementos, para abordar en la quinta sección una aproximación al estado actual de la protección social en Colombia y a las principales estrategias —formales o informales— a las que recurren los hogares rurales para protegerse. En seguida, se exponen las razones por las cuales los instrumentos existentes no han sido efectivos y finalmente, se ofrecen algunos elementos para la construcción de rutas de protección para la población rural, así como su clasificación en algunas tipologías básicas.

I. La importancia de la demografía para el diseño de los Sistemas de Protección Social (SPS)

La información demográfica es crucial para el diseño de los sistemas de protección social, y los cambios demográficos exigen a los sistemas de protección, capacidad para adaptarse. Esping-Andersen y Palier (2010), hacen una reflexión sobre las nuevas intervenciones que reclaman los sistemas 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); o, en palabras precisas de Esping Andersen, “crear un servicio de guarderías universal es una de las mejores medidas para fortalecer el sistema de pensiones”¹.

El análisis de la migración, las tasas de mortalidad y natalidad y la evolución del ciclo de vida de las poblaciones, los cambios en las estructuras familiares, son fundamentales para entender mejor los riesgos que enfrenta la población y adecuar los instrumentos a sus necesidades. En esta sección se presentan las tendencias demográficas más importantes que deben considerarse para más efectivos diseños de estrategias de protección social.

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

En Colombia, como en otros países latinoamericanos, se ha reducido la tasa de crecimiento demográfico, al pasar de un período de altas tasas de natalidad y mortalidad, a otro en que se reducen ambas tasas. Este proceso conocido como transición demográfica, se produce como resultado del descenso de la fecundidad por la creciente incorporación de la mujer a los mercados laborales y por los éxitos en los programas sociales que reducen la mortalidad en particular en los niños y se manifiestan en una población con mayor expectativa de vida. La ventana de oportunidades en términos demográficos, conocida también como Bono Demográfico, que ofrece la menor presión demográfica, y el mayor peso de población joven frente a la población en edades avanzadas, exige de las políticas públicas, priorizar las inversiones en niños y jóvenes

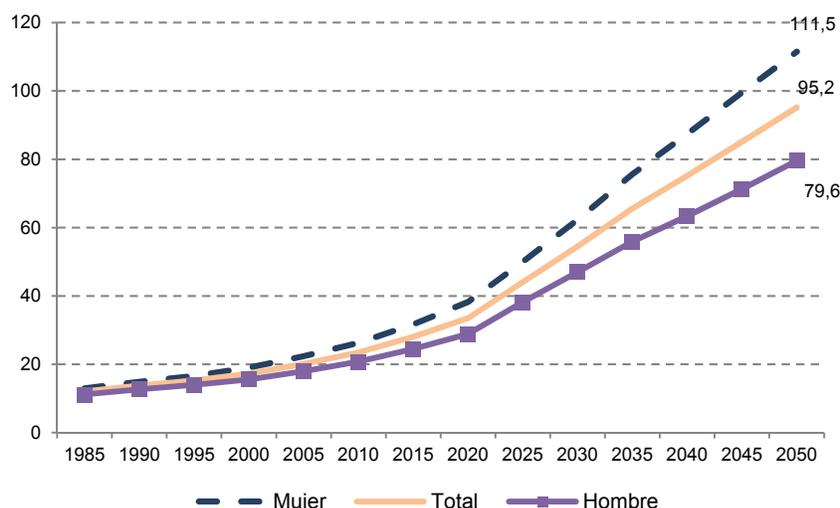
¹ Entrevista de Pere Rusignol a Gøsta Esping-Andersen, Pùblic, 22 de febrero de 2010.

para fortalecer el desarrollo amplio de sus capacidades. Este bono demográfico, es temporal y debe aprovecharse antes de que se agote y se inicie el avance progresivo del envejecimiento, con la creciente participación de los adultos mayores en la población, nuevo foco de atención y desafíos de las políticas. Por otra parte estas tendencias generales, presentan grados de dispersión según distintas regiones de Colombia debido, a procesos más lentos de disminución de la fecundidad, y la mortalidad, y a procesos de migración asociados a la creciente urbanización y también a migración forzada por fenómenos de violencia. Todo ello reclama políticas diferenciadas, como lo trató ampliamente la Misión para el Sistema de Ciudades en Colombia (DNP, 2014), y la contribución específica de CEPAL a esta misión en la esfera de políticas sociales. (Ramírez *et al.* 2015).

1. 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 2050², 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 1, 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).

Gráfico 1
Índice de envejecimiento por sexo



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

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. Como se afirmó anteriormente, este fenómeno generará altas presiones sobre el sistema de protección social.

² La esperanza de vida, según estas proyecciones, llegará a ser de 83 años para las mujeres y de 77 para los hombres.

2. Cambios en la estructura etaria, bono demográfico y sistemas de protección social

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. 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.

La tasa de dependencia demográfica³, 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).

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. 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.

B. 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 urbanas⁴, 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. Esto hace que se proyecte un periodo de bono demográfico menor en la zona rural, así como un menor impacto potencial de esta ventana de oportunidad.

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 de calidad.

³ 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.

⁴ 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.

C. Incidencia de los fenómenos demográficos en el sistema de protección social colombiano

Las tendencias analizadas dejan ver una serie de desafíos presentes y futuros para el sistema de protección social. En primer lugar, 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 podrían ocuparse de sus necesidades particulares, una vez se asienta en zona urbana.

Por otro lado, el fenómeno de envejecimiento exige 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 también tiene impactos sobre las necesidades de la población en alimentación, educación, salud y vivienda (Silva-Colmenares, 2012).

En cuanto a los beneficios del bono demográfico, éstos no están garantizados a menos que se den las condiciones necesarias para su aprovechamiento. En primer lugar porque es transitorio, y segundo porque se requiere realizar inversiones, por ejemplo en capital humano en los jóvenes, para obtener sus beneficios. En otras palabras, “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).

Finalmente, dado que se espera un crecimiento significativo en los próximos años del tamaño relativo de la población de adultos mayores, esto se traducirá en un aumento en la demanda de cuidado. La responsabilidad del cuidado ha sido asumida en su gran mayoría por las mujeres y esta carga ha impedido que su productividad esté al mismo nivel que la de los hombres.

II. Tipologías de los hogares rurales y mecanismos de protección

El diseño de instrumentos efectivos de política, 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.

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.

Este capítulo realiza una aproximación a los hogares rurales y sus características, que arrojen pistas sobre las necesidades más apremiantes de dichos hogares, que hasta el momento no han sido cubiertas por los instrumentos existentes.

A. 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.

Con el fin de conocer algunos de los rasgos característicos de los hogares rurales colombianos, se desarrollaron cuatro tipologías diferentes de hogares⁵. Tres de ellas corresponden a su conformación por tipo de familia, por generación y por ciclo de vida tal como lo realiza un estudio de CEPAL y UNICEF (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014), sobre la evolución de las estructuras familiares en las últimas dos décadas. La última corresponde a la conformación de los hogares de acuerdo con las actividades que realizan sus miembros vinculados al mercado laboral, utilizada en los estudios sobre perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en América latina, (CEPAL, FAO e IICA, 2014)⁶.

El siguiente cuadro presenta una breve explicación de cada una de las tipologías definidas, algunos de los resultados más relevantes y las implicaciones de política que se derivan de los principales hallazgos.

Cuadro 1
Resumen metodología, resultados principales e implicaciones de política

Tipologías	Definición	Resultados principales	Implicaciones de política
Estructura familiar	Se identifican seis tipos de hogares: 1) <i>Unipersonales</i> : hogares donde solo vive una persona; 2) <i>Nucleares completos</i> : hogares conformados por padre y madre, con o sin hijos; 3) <i>Nucleares incompletos</i> : hogares monoparentales; 4) <i>Extensos</i> : hogares nucleares donde conviven otros familiares; 5) <i>Compuestos</i> : hogares nucleares o extensos donde conviven otros no familiares; 6) <i>No familiares</i> : categoría residual donde se clasifica el resto de hogares	- Más hogares unipersonales (9,9% en 2003 a 12,8% en 2011) - Más hogares monoparentales, con predominio de jefatura femenina (crecieron menos en zonas rurales) - Hogares nucleares completos siguen siendo los más representativos - Menos hogares extensos, aunque siguen siendo representativos en algunas regiones (Atlántica por ejemplo, 19,7%)	- Mayor vulnerabilidad de hogares con jefatura femenina - Dificultades para compatibilizar el trabajo productivo con las labores del hogar - Fortalecimiento del mercado laboral rural, con enfoque de género
Estructura generacional	Se clasifican 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): 1) <i>Multigeneracionales</i> : hogares donde hay personas pertenecientes a los tres grupos de edad; 2) <i>Generacionales</i> : hogares donde todas las personas pertenecen a un solo grupo de edad: 3) <i>Sin niños</i> : hogares donde no hay personas entre 0 y 14 años; 4) <i>Sin generaciones intermedias</i> : hogares donde no hay personas entre 15 y 64 años; y 5) <i>Sin adultos mayores</i> : hogares donde no hay personas de 65 años o más	- Mayor peso relativo de los hogares sin adultos mayores y de los hogares generacionales (85% del total) - Más hogares sin mayores en zonas rurales (54% vs. 47% en zona urbana) - Aumento en la proporción de hogares sin niños, pero mucho menos en zonas rurales (22% en zona urbana vs. 5,3% en zona rural) - Aumento en la proporción de hogares generacionales en zonas rurales	- Hogares sin niños generalmente sobre representados en los quintiles bajos de ingreso y por tanto más vulnerables - Fortalecer programas de transferencias condicionadas para evitar pérdidas de capital humano - Necesidad de un sistema de cuidado integral

⁵ 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-Amazonia: 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).

⁶ 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).

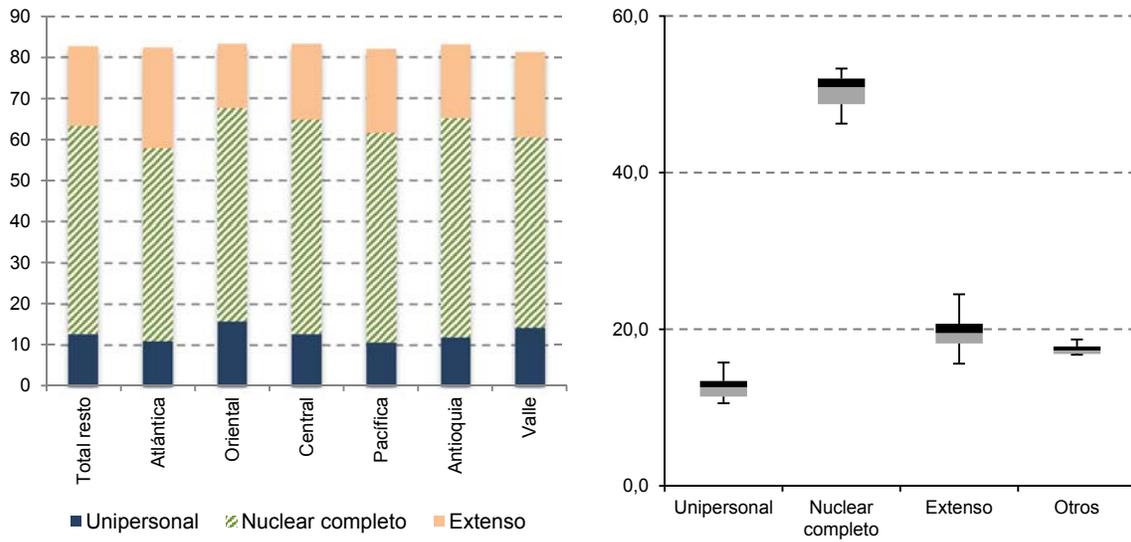
Cuadro 1 (conclusión)

Tipologías	Definición	Resultados principales	Implicaciones de política
Estructura ciclo de vida	Se clasifican los hogares de acuerdo con la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran: 1) <i>parejas jóvenes sin hijos</i> (la mujer tiene hasta 40 años); 2) <i>parejas mayores sin hijos</i> (la mujer tiene más de 40 años); 3) <i>etapa inicial</i> , hogares con niños menores de 6 años; 4) <i>etapa de expansión</i> , hogares donde el niño mayor tiene entre 6 y 12 años; 5) <i>etapa de consolidación</i> , hogares con niños entre 13 y 18 años y eventualmente niños mayores o menores; y 6) <i>etapa de salida</i> , hogares con hijos mayores de 19 años	- Mayor importancia de hogares en etapa de consolidación y salida (54% del total en áreas rurales) - Aumento generalizado de parejas mayores sin hijos - Aumento en algunas regiones de la proporción de hogares en etapa de consolidación	- Probabilidad de que los jóvenes estén postergando su emancipación por dificultades para insertarse en el mercado laboral - Necesidad de mayores esfuerzos en esquemas diferenciados de educación rural y capacitación para el trabajo
Estructura 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) Inactivos	- El 48% de los hogares se dedican a actividades de agricultura familiar - Se observa en los hogares rurales un grado importante de diversificación de actividades fuera de la agricultura - Los asalariados en zonas rurales apenas alcanzan el 18% de la población ocupada (vs. un 47% en la zona urbana) - En las zonas rurales de la región Atlántica, Antioquia y Valle los cuenta propia no agrícolas superan el promedio nacional rural	- Importancia de los hogares diversificados, que recurren a otras actividades para complementar ingresos - Bajos porcentajes de asalariados y altísimos de cuenta propia, altos niveles de informalidad - Agricultura familiar continúa respondiendo por el sustento de un porcentaje importante de hogares rurales

Fuente: Elaboración propia.

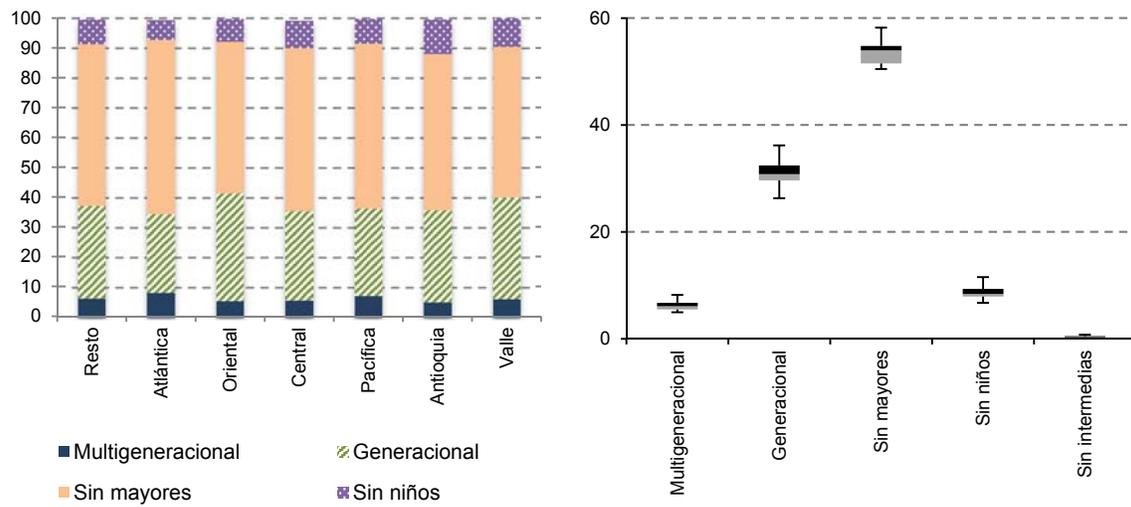
Los gráficos a continuación ofrecen pistas sobre las diferencias entre regiones del país, de acuerdo con las tipologías de hogares definidas en el cuadro 1. El gráfico 2, muestra que el tipo de hogar característico en todas las regiones es el hogar nuclear completo, pues alrededor del 50% de los hogares corresponden a esta estructura familiar. Sin embargo, los hogares unipersonales que son en las zonas rurales en promedio el 12%, en la región oriental representan cerca del 16% y los hogares extensos cerca del 25% en la región atlántica, cuando el promedio en las zonas rurales es 19%. El gráfico 3 sugiere que los hogares sin mayores (de 65 o más) es el tipo de hogar con mayor representación en las distintas regiones rurales del país. Estas familias sin mayores van desde 50,6% en la región oriental hasta el 58,2% en la región atlántica. Se destaca también que la región rural de Antioquia las familias sin niños representan el 11,6% de las familias, cuando el promedio en las zonas rurales de esta tipología es de 8,4%. El gráfico 4 los hogares en etapa de expansión, consolidación y de salida representan proporciones alrededor del 20% en las diferentes regiones, aunque la proporción de los hogares en etapa de consolidación tiene la más amplia variación de su peso, entre las distintas regiones. El gráfico 5, enseña las más amplias diferenciaciones de los hogares según la condición de ocupación de sus integrantes en las diferentes zonas rurales del país. El hogar de tipo agrícola familiar representa el 47,9% del total de hogares en la zona rural de Antioquia y apenas alcanza al 30,7% de los hogares en la zona rural de la región Atlántica. En contraste, también con una amplia variación el hogar con sus integrantes clasificados como cuenta propia no agrícola representan el 29,1% en la zona rural de la región Atlántica, pero solo el 9,3% de los hogares de la zona rural de la región oriental.

Gráfico 2
Composición por estructura de las familias rurales a nivel nacional y regional, 2011



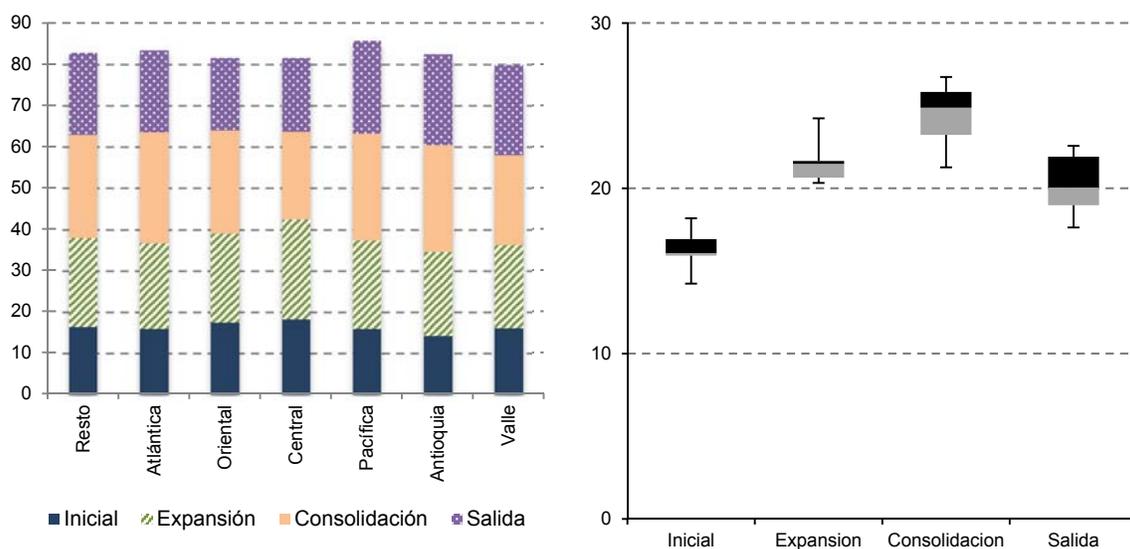
Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

Gráfico 3
Composición por estructura generacional de las familias rurales, nacional y regional, 2011



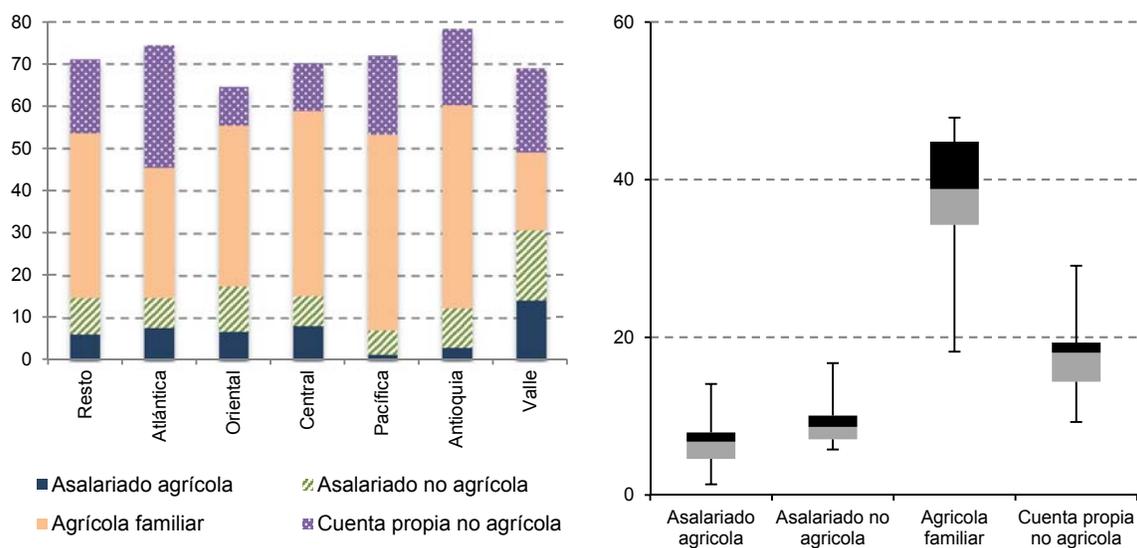
Fuente: Cálculos propios con base en ECV 2011, DANE.

Gráfico 4
Composición por ciclo de vida de las familias rurales a nivel nacional y regional, 2011



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

Gráfico 5
Composición por ocupación de las familias rurales a nivel nacional y regional, 2011



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

Este ejercicio constituye una primera aproximación a las características de las familias rurales y a su evolución en los últimos años. Lo ideal sería profundizar en ejercicios de este tipo que permitan identificar mejor los riesgos asociados a los diferentes tipos de familias y grupos poblacionales y las heterogeneidades regionales.

Más allá de las implicaciones de política identificadas anteriormente, el ejercicio arroja una recomendación relacionada con la necesidad de dinamizar los instrumentos de protección y adaptarlos a las situaciones cambiantes de la población. Un sistema estático, que no evoluciona con las tendencias demográficas y con las mismas familias, es incapaz de proteger adecuadamente.

Otra ruta a tener en cuenta está atada a la heterogeneidad regional. Es claro de las tipologías que cada región del país tienen sus particularidades, sus riesgos específicos y necesidades que afrontar. Un sistema que no tome en cuenta la diversidad regional, no podrá atender efectivamente a las poblaciones más necesitadas.

Esta sección y la inmediatamente anterior mostraron las dinámicas poblacionales que pueden observarse en la actualidad entre los pobladores rurales. La próxima sección muestra cuál es el marco analítico y los elementos fundamentales de la protección social utilizados para construir sistemas más eficientes y adecuados al medio rural. Posteriormente, las dos siguientes secciones analizan el estado de la protección en las zonas rurales de Colombia y las posibles causas por las que el sistema actual no ha sido lo suficientemente efectivo para proteger a los diferentes grupos poblacionales.

III. Marco conceptual y elementos de la protección social

El concepto de protección social es bastante amplio y pueden encontrarse en la literatura múltiples enfoques para abordarlo. Desde los que conciben la protección 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. De acuerdo CEPAL (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 (CEPAL, 2013). Finalmente, es necesario transitar hacia sistemas de protección más flexible, no atada exclusivamente al componente formal del mercado laboral, más aún en países como Colombia que registran altas tasas de informalidad en las áreas rurales. Los instrumentos de protección deben adecuarse a las estructuras productivas y formas particulares de trabajo que existen en las áreas rurales.

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

A. Estado de la protección social actual en Colombia⁷: coberturas contributivas y no contributivas

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.

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 alguna⁸. Esto significa que las transferencias directas del Estado hacia estas zonas, no habían llegado (véase el gráfico 2). La mejor focalización del programa Más Familias en Acción en 2013, habría mejorado la protección no contributiva de la población rural (DPS, 2014).

⁷ 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.

⁸ 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 96% de la población.

Cuadro 2
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.

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 factores hacen que estos hogares puedan estar más desprotegidos que otros.

Gráfico 6
Tipologías de Protección Social

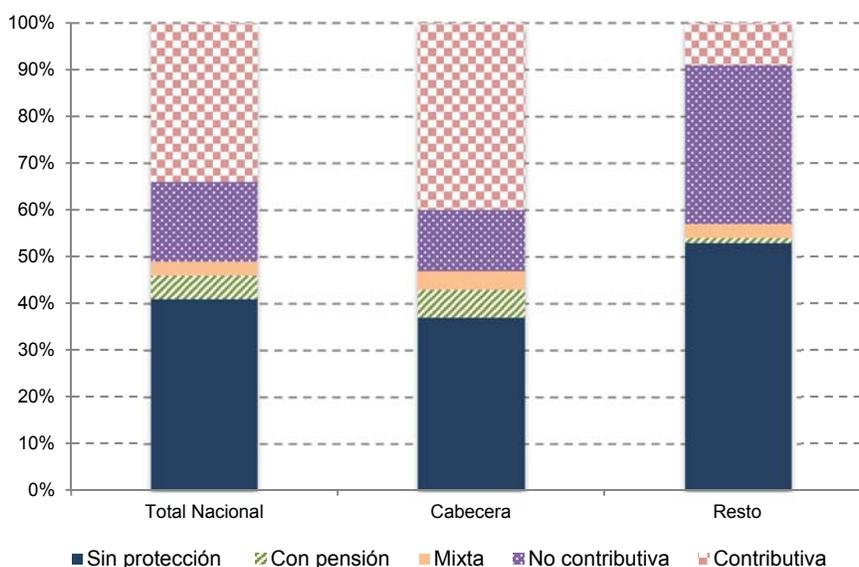
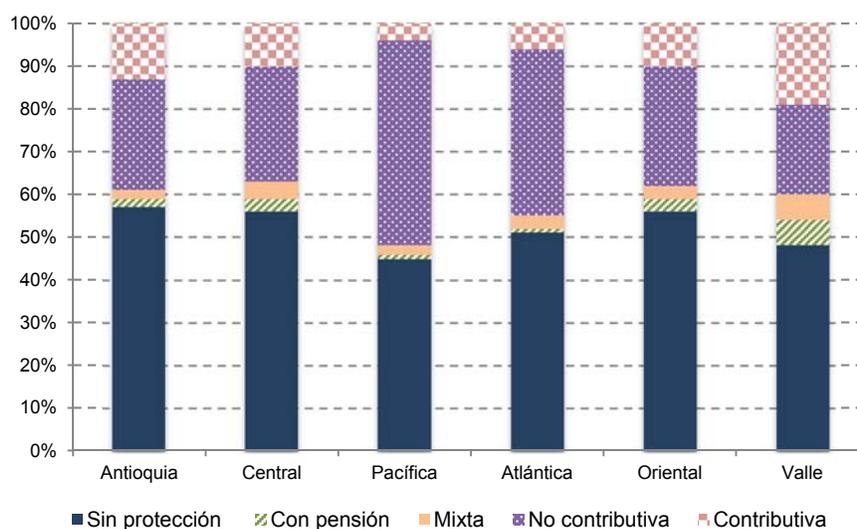


Gráfico 6 (conclusión)



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

B. Otras formas de protección

1. Oferta institucional estatal

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, no logran afianzarse como tal y se disuelven una vez se entrega el incentivo y comienza a ejecutarse el proyecto.

En general, 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.

2. Otras estrategias de 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 afectó⁹ 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.

En este punto cobra importancia el empleo rural no agropecuario (ERNA). 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.

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 deba 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 otras 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).

Otra de las alternativas a la que recurren las personas son las formas asociativas que constituyen un posible canal de implementación de políticas de protección. Diferentes autores han estudiado las ventajas y también las desventajas 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

⁹ 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.

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

En Colombia no se hace 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. Tampoco se tiene claridad sobre el impacto real de estas organizaciones sobre los niveles de protección, sin embargo, en varios países la experiencia con estas formas asociativas ha sido positiva y efectiva en las áreas rurales para proveer mayores niveles de protección.

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

La seguridad social tradicional asociada al empleo formal, es un mecanismo aún muy 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.

Ligar la protección al segmento formal, excluye un enorme porcentaje de personas. 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. En el Panorama Social de América Latina de 2013 se presenta 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, pág. 210).

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.

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.

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.

A. 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.

1. Formalización

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 mínimo¹⁰.

La experiencia internacional sugiere 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.

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

¹⁰ Estudios realizados con otros criterios de ruralidad, para la Misión de Transformación del Campo (Tenjo et al. 2015) encuentran que los ingresos rurales continúan siendo inferiores a los del sector urbano, pero en promedio son superiores al salario mínimo legal y al nivel de la línea de pobreza. Por esta razón, se trabaja con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el estudio de alternativas para mejorar el conocimiento de los mercados de trabajo rurales y lograr una medición más precisa del ingreso de sus pobladores.

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 y más específicamente Colpensiones, han 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.

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.

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 social¹¹. 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 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.

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).

¹¹ En Colombia las mujeres dedican 1,6 veces más que los hombres al cuidado de adultos mayores.

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 2014 el programa contaba 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. 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 urbanas¹².

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.

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.

¹² 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.

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 (véanse los 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.

Fuente: Elaboración propia a partir de Devereux *et. al.* (2008).

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).

Fuente: Elaboración propia a partir de 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 protección¹³.

¹³ 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 (Protatabaco) aportó un 20% del costo de la prima, al subsidio del gobierno (60%) y los productores contribuyeron solamente con el 20%.

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

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.

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 particulares¹⁴. 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 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.

¹⁴ 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.

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.

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 del piloto y replicarlo en zonas similares.

C. 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.

1. ¿Prevenir, compensar o mitigar?

Esta tipificación se deriva del enfoque de riesgos abordado ampliamente a finales de la década de los noventa 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. El siguiente cuadro clasifica las diferentes propuestas de política esbozadas en el apartado anterior, de acuerdo con su carácter de preventivas, para mitigar o compensatorias.

Cuadro 3
Clasificación de propuestas de política de acuerdo con 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	
Mitigar	Mejor medición del empleo y el ingreso rurales	
	Inversión en actividades fuera de la agricultura	Programas especialmente adaptados a las condiciones de las minorías étnicas
Compensar	Fortalecimiento de la agricultura familiar	Modelos de atención en salud adaptados al medio rural
	Programas especiales de empleo de emergencia	Transferencias condicionadas
	Pensiones rurales	

Fuente: Elaboración propia.

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.

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 4 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 5 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.

Cuadro 4
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

Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones de población DANE, Censo 2005.

Cuadro 5
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

Cuadro 5 (conclusión)

Plazo	Propuesta de política	Estado actual	Nivel de ejecución
Mediano y largo	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 y definición de competencias se refiere	Local
	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

Fuente: Elaboración propia.

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.
- Calderón, C. (2013), Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas. CEPAL, Santiago de Chile.
- 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.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2011), Envejecimiento poblacional. Observatorio Demográfico N° 12, revisión 2011. CEPAL, 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.
- _____ (2012), Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Documento Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile.
- 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 Nacional de Planeación, DNP, (2014), Conpes 3819. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades de Colombia. CONPES. DNP, Bogotá.
- Departamento de la Prosperidad Social, DPS (2014), Boletín técnico N° 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.
- 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.
- Dirven, M. (2004), El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 83, Santiago de Chile.
- Esping-Andersen, G. y B. Palier (2010), Los tres grandes retos del estado de bienestar. *Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales* N° 2, págs. 149-151. Barcelona.
- Fasecolda (2014), Análisis del mercado laboral en Colombia: una nueva cara de la formalidad. Fasecolda, Bogotá.
- 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.
- _____ (2000), Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la República, Bogotá.

- 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.
- 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.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2011), Pensionable age and life expectancy, 1950-2050, in *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. OECD Publishing.
- OIT (2014), Incumplimiento con el salario mínimo en América latina, el peso de los factores económicos e institucionales.
- _____ (2014), Reporte Mundial de Protección Social. Construyendo recuperación económica, desarrollo inclusivo y justicia social.
- 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.
- Pachón, A. (2012), Proyecciones de población a nivel departamental y municipal agregadas por área, urbano y rural, por sexo y grupos de edad, para el período 2010-2050 incluyendo la totalidad del país. Documento elaborado para la Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- PNUD Colombia (2011), *Mujeres rurales. Gestoras de esperanza*. Cuaderno del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá.
- Ramírez, J.C., O.L. Acosta, R. Pardo (2015), Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales. (LC/L.3980, LC/BOG/L.31), marzo.
- Rossel, C. (2012), *Protección social y pobreza rural en América Latina*. Informe de consultoría, FAO. Santiago de Chile.
- Silva Colmenares, J. (2012), “La revolución demográfica contemporánea” en Boletín N° 39 Observatorio sobre Desarrollo Humano, Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Enero-marzo, Bogotá
- 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.
- USAID (2013), Política de generación de ingresos, zona rural. Informe N° 1 – Diagnóstico. Informe preparado por el Programa de Políticas Públicas de USAID, Bogotá.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios y Perspectivas – Bogotá****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

32. La protección social de la población rural en Colombia. Una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades. Olga Lucía Acosta, María Alejandra Botiva, Juan Carlos Ramírez J. y Luis Uribe (LC/L.4100/Rev.1, LC/BOG/L.34/Rev.1), abril de 2016.
31. Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas. Juan Carlos Ramírez J., Renata Pardo, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe (LC/L.4062/Rev.1, LC/BOG/L.33/Rev.1), agosto de 2015.
30. Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales (LC/L.3980, LC/BOG/L.31), marzo de 2015.
29. Visiones regionales en la Amazonia colombiana: una aproximación participativa. Laura González, Juan Carlos Ramírez y Angélica Chavarría (LC/L.3963, LC/BOG/L.30, febrero de 2015).
28. Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos, Olga Lucía Acosta, Nohora Forero Ramírez y Renata Pardo Pinzón (LC/L.3960, LC/BOG/L.32, febrero de 2015).
27. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012-2013. Juan Carlos Ramírez J., Rafael Isidro Parra-Peña S., Laura González A. y Andrés Corredor F. (LC/L.3803, LC/BOG/L.27), abril de 2014.
26. Variaciones en torno al Escalafón de Competitividad Departamental en Colombia. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña S. (LC/L.3621, LC/BOG/L.26), 2013.
25. Visión Agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: Preparación, Negociación, Implementación y Aprovechamiento. Andrés Espinosa Fenwarth y Laura Pasculli Henao (LC/L.3606-P, LC/BOG/L.25), 2013.
24. Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. Andrés Espinosa Fenwarth (LC/L.3609, LC/BOG/L.24), 2013.
23. Metrópolis de Colombia. Aglomeraciones y desarrollo. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3610, LC/BOG/L.23), 2013.
22. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia. María del Rosario Guerra de la Espriella, Juan Daniel Oviedo Arango (L1341/09) (LC/L.3321, LC/BOG/L.22), 2011.
21. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3311-P, LC/BOG/L.21), N° de venta: S.11.II.G.29 (US\$10.00), 2010.
20. Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos, Alberto Maldonado Copello (LC/L.3217-P, LC/BOG/L.20), N° de venta: S.09.II.G.37 (US\$10.00), 2010.
19. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006, Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3010, LC/BOG/L.19), N° de venta: S.09.II.G.17 (US\$10.00), 2009.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org