

# MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

INFORME

## La Protección Social de la Población Rural

Documento elaborado por la Cepal y revisado por el equipo técnico  
de la Misión para la Transformación del Campo

Bogotá D.C., enero de 2015



La Misión para la Transformación del Campo (MTC) es una iniciativa del Gobierno Nacional y cuenta con la secretaría técnica del DNP y el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social. Tiene como objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en los próximos 20 años. La MTC se diferencia de otras iniciativas del Gobierno en tanto que contempla una visión integral y de largo plazo donde lo productivo y competitivo van de la mano del bienestar de los pobladores rurales.

El enfoque de la Misión parte del reconocimiento de que la política pública en Colombia ha mantenido un sesgo urbano que ha hecho crecer las brechas urbano-rurales dejando a los habitantes del campo rezagados en su desarrollo. Por ello, propone el cierre de esas brechas como un elemento esencial de construcción de paz. Tres ideas fuerza son para la MTC principios que deben orientar las políticas de desarrollo rural:

1. La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales. Esta visión supera una visión asistencialista al considerarlos como agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos plenos.
3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural (agropecuario y no agropecuario).

Cítese: Misión para la Transformación del Campo, (2015). *La Protección Social de la Población Rural* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.

# Contenido

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Marco conceptual y elementos de la protección social</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>¿Cómo se protege hoy a las poblaciones rurales? estado de la protección social actual en Colombia</b>	<b>8</b>
3.1	Otras formas de protección	11
<b>4.</b>	<b>¿Por qué ha fallado la protección social rural y consideraciones para su diseño?</b>	<b>14</b>
4.1	La segmentación del mercado laboral rural y desafíos para el sistema de protección social	14
4.1.1	Diagnóstico	14
4.2	Implicaciones para el sistema de protección social	17
4.3	Tendencias demográficas de la zona rural y sus implicaciones para el diseño del sistema de protección social	18
4.3.1	Diagnóstico	18
4.4	Implicaciones para el sistema de protección social	20
4.5	Tipologías de los hogares rurales y una primera aproximación de los hogares que carecen de protección	20
<b>5.</b>	<b>Hacia nuevas rutas de protección social</b>	<b>25</b>
5.1	Mercado de trabajo y diseño de un sistema de protección social integral	25
5.2	Una mejor medición del problema	25
5.2.1	Formalización	26
5.2.2	Mercado laboral con perspectiva de género	27
5.2.3	El cuidado como bien social	27
5.2.4	Instrumentos más flexibles para acceder a la seguridad social formal	28
5.2.5	Pensiones rurales	28
5.2.6	Fortalecimiento de la agricultura familiar y de actividades no agropecuarias	29
5.3	Mecanismos complementarios para la inclusión y la protección social	30
5.3.1	La priorización de beneficiarios	30
5.3.2	Ruralización de las estrategias de protección complementarias y articulación entre ellas	32
5.3.3	Mecanismos de transferencias de ingresos	32

5.3.4	Atención integral a grupos vulnerables: niños y jóvenes	33
5.3.5	Otros grupos vulnerables: minorías étnicas	33
5.3.6	Formas alternativas de provisión de servicios de protección a través de asociaciones y cooperativas	33

# La Protección Social de la Población Rural

## 1. Introducción

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

Más aún, 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 en estas zonas hoy existe un alto porcentaje de la población del campo desprovista de herramientas que permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad. También ha faltado información y análisis acerca de quiénes son los habitantes rurales, cómo están conformadas sus familias, cuáles son las actividades productivas a las que se dedican y cuál es la dinámica particular de los mercados en los que se insertan. Los actuales sistemas de identificación y plataformas para identificar las necesidades de las familias no han logrado el conocimiento de los hogares rurales con la precisión que se requiere para una adecuada articulación con los instrumentos existentes.

A pesar de los esfuerzos importantes que han hecho varias instituciones, tanto gubernamentales como de otra índole, por diseñar programas que atiendan las necesidades más apremiantes de estas poblaciones, estos esfuerzos se quedan cortos ante los enormes niveles de desprotección y en algunos casos desconocen las realidades de las familias, por lo que terminan dispersando recursos sin cerrar las brechas. Adicionalmente, se hace difícil la articulación y coordinación institucional, por lo que algunas de estas iniciativas resultan siendo esfuerzos aislados sin mayores impactos sobre la población en general. En términos institucionales, este es uno de los principales obstáculos para la provisión de la protección social rural de manera integral.

Este trabajo propone algunas rutas alternativas de protección para las poblaciones rurales. Se compone de cinco secciones, la primera, esta introducción. La segunda presenta el marco conceptual y los principales elementos de la protección social. La tercera analiza el estado de la protección social actual. En la cuarta sección se hace un

análisis de las razones por las que dicha protección ha fallado, teniendo en cuenta las fallas del mercado laboral, las tendencias demográficas y las distintas tipologías de los hogares; a partir de estas consideraciones se resaltan elementos relevantes para su rediseño. Finalmente, la última sección sugiere algunas rutas alternativas para la provisión de la protección social en las áreas rurales de Colombia con recomendaciones específicas.

## **2. Marco conceptual y elementos de la protección social**

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

El concepto de protección social es amplio y se pueden encontrar en la literatura múltiples enfoques para abordarlo: desde los que conciben la protección social con una perspectiva estrecha de aseguramiento individual hasta visiones como la de la 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 para construir verdaderos sistemas integrales debe haber una mejor identificación de los riesgos a los que se enfrentan los diferentes grupos poblacionales, 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 conocer las características de los hogares, su composición, las diversas formas familiares, la situación laboral de sus miembros, etcétera. Tal vez una de las debilidades de los actuales sistemas de protección social sea la falta de conocimiento de los hogares -las familias- y sus necesidades particulares, así como de las diferencias derivadas de las características específicas de las regiones donde habitan.

Las familias juegan un papel fundamental en el bienestar social. Ellas suplen las debilidades de los sistemas de protección social (Sunkel, 2006). Por ejemplo, frente a la falta de protección proporcionada por el Estado en las zonas rurales de Colombia, los hogares recurren a sus propias estrategias de protección ante los riesgos. En las zonas rurales, el evento que afectó más hogares (Encuesta de Calidad de Vida, 2011) fue “la pérdida de empleo del jefe del hogar”, seguido de “otra pérdida económica”. Ante

choques como estos, y ante la falta de otros instrumentos de protección social o de mercado, los hogares recurren principalmente a sus ahorros y, cuando estos se agotan o no existen, se endeudan. También recurren a reducir el gasto, en especial en alimentos y en vestuario, y/o a la inserción laboral de otros miembros del hogar que antes no trabajaban, en algunos casos esto incluye a los niños. La carga que están asumiendo las familias la deben aliviar los sistemas de protección social, los cuales se deben diseñar a partir 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, etcétera. En Colombia es necesario caracterizar los hogares rurales, la evolución de las estructuras familiares y de sus condiciones laborales. En efecto, no todas las zonas rurales de Colombia presentan los mismos problemas ni tienen las mismas necesidades; y existe una heterogeneidad amplia y relevante que obliga a que la caracterización sea más desagregada.

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

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

La Cepal 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 esta 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, p. 19). En tal sentido, es necesario pensar en un sistema integral que ligue el componente productivo con el social, permitiendo la “doble inclusión”. En países como Colombia, donde la heterogeneidad de la estructura productiva es tan alta, el mercado laboral genera desigualdades en la estructura de remuneraciones, y estas brechas refuerzan 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 y la heterogeneidad estructural impiden que el pilar contributivo sea 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 plazo. Se requieren cambios profundos en el funcionamiento del mercado laboral rural, que por lo demás es bastante heterogéneo. En las últimas décadas, la actividad agropecuaria ha comenzado a ceder espacio a otras actividades en las zonas rurales -comercio y, en menor medida, turismo-, de tal forma que los habitantes rurales han diversificado su ocupación en aras de complementar el ingreso derivado de la actividad agropecuaria, cada vez menos rentable.

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

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, de Colombia y de América Latina en general, para este tipo de poblaciones el universalismo no puede significar rutas uniformes, sino que se requiere una caracterización detallada para poder definir rutas diferenciadas en cada población. Dada la restricción en los recursos, la focalización es un medio eficaz para llegar a universalizar (Sojo, 2013). La agenda que se ha venido discutiendo para definir los objetivos de desarrollo pos-2015 de los países, contempla alcanzar progresivamente pisos de protección social. Además de la responsabilidad del sector público, se considera que el sector privado y la sociedad civil también deben jugar un papel importante en alcanzar esta meta de cobertura progresiva universal.

### **3. ¿Cómo se protege hoy a las poblaciones rurales? estado de la protección social actual en Colombia**

Con el fin de revisar el estado de la protección social rural actual, se caracterizaron los hogares de acuerdo con la protección social que reciben.<sup>1</sup> Se clasifican en hogares con protección contributiva exclusiva, no contributiva exclusiva, mixta, con pensión y sin protección alguna (véase la tabla 1).

---

<sup>1</sup> Se replicó un ejercicio realizado en un documento de la Cepal sobre pobreza rural y protección social (Rossel, 2012). El ejercicio se llevó a cabo utilizando la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2011, encuesta que se utilizó para este y los ejercicios posteriores de caracterización de los hogares rurales.



**Tabla 1. Metodología ejercicio coberturas contributivas y no contributivas<sup>2</sup>**

<b>Tipología</b>	<b>Explicación</b>	<b>Observaciones</b>
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, 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 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 casi universal.
Protección mixta	Hogares con protección contributiva y no contributiva.	Ambas definidas según las anteriores tipologías.
Pensión	Hogares donde no hay ningún tipo de protección pero algún miembro recibe una pensión.	La pensión es de tipo contributivo; no corresponde a transferencias asistenciales del Estado.
Sin protección	Hogares sin ninguna protección.	Ninguna.

Fuente: elaboración propia.

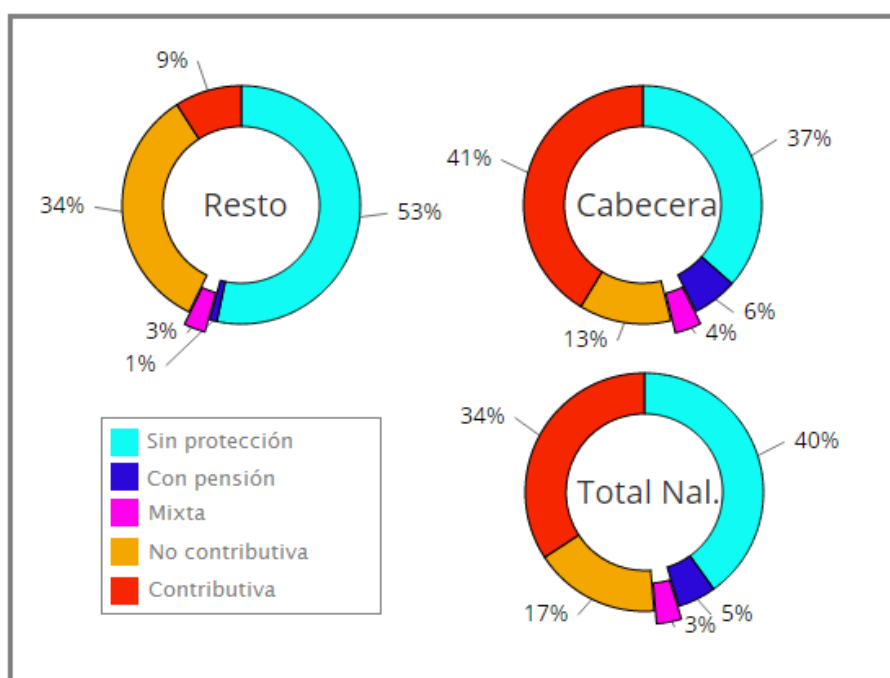
La brecha urbano-rural y la segmentación del mercado laboral rural, se reflejan de manera notable. Mientras en la cabecera el 41,3 % de los hogares cuenta con protección contributiva, en el rural-disperso solamente el 9 % de los hogares cuenta con ella. El

<sup>2</sup> Es necesario aclarar del ejercicio: 1) que 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 ECV; 3) el análisis de las pensiones y jubilaciones recibe un tratamiento específico y excluyente del resto de categorías; y 4) excluye otras dimensiones importantes para el bienestar de los hogares tales como: vivienda, salud, acceso a otros servicios sociales, etcétera. Dentro de la categoría de hogares sin protección es posible encontrar hogares no pobres, que se protegen con 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.

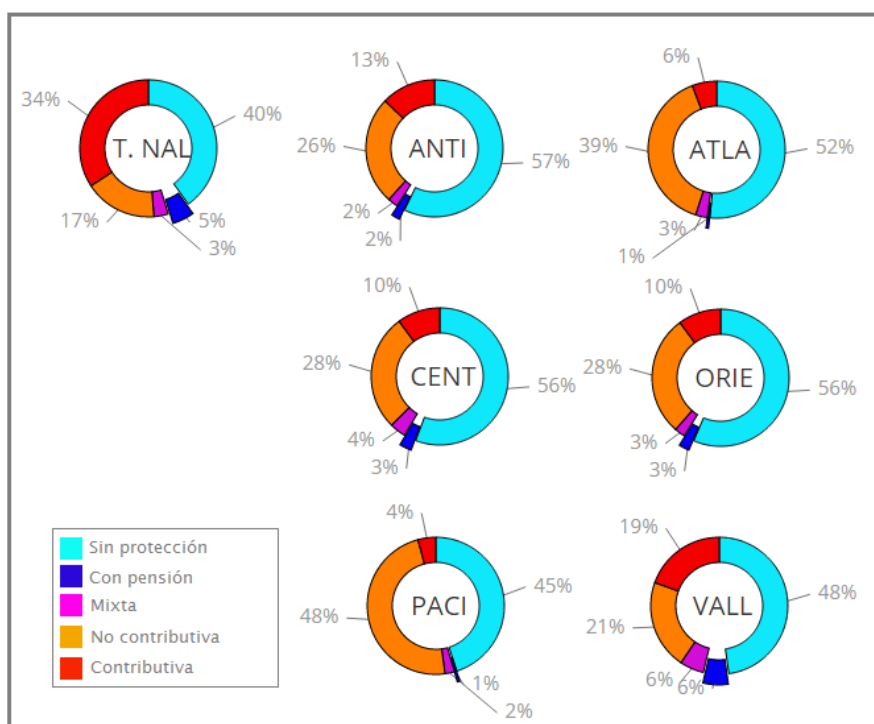
mercado laboral rural heterogéneo y altamente segmentado, con una proporción importante de personas ocupadas por cuenta propia viene a reflejarse aquí.

En la protección no contributiva, un mayor porcentaje de hogares se beneficia de dichas transferencias en las zonas rurales dispersas comparado con las urbanas -33,4% versus el 12,5 %- . Sin embargo, aún se observa un porcentaje importante de hogares rurales - más de la mitad- que no cuentan con protección alguna.<sup>3</sup> Este porcentaje es mayor en la zona rural de la región central, la oriental y Antioquia donde alcanza un 57%. Esto significa que las transferencias directas del Estado hacia estas zonas no habían llegado (véase el gráfico 1). Información reciente de registros del Departamento de Prosperidad Social (DPS), indica que una mejor focalización del “Programa Más Familias en Acción” en 2013, habría mejorado la protección no contributiva de la población rural (DPS, 2014).

**Gráfico 1. Tipologías de protección social**



<sup>3</sup> La protección no contributiva no incluye el régimen subsidiado en salud, cuya cobertura supera ya el 90 %.



Fuente: cálculos propios con base en ECV 2011, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

### 3.1 Otras formas de protección

Aparte de las formas de protección ligadas al mercado laboral formal y a las transferencias del Estado más extendidas -programa de adulto mayor y transferencias condicionadas, Familias en Acción-, analizadas con el ejercicio anterior, hay que destacar otros instrumentos transversales -planes y programas- provistos por el Estado que buscan suplir estas fallas del mercado laboral y actúan como redes mínimas de protección, con énfasis en el componente de promoción social.

Si bien todos los programas de generación de ingresos buscan la inclusión productiva de esta población y podrían considerarse como parte del sistema de protección social, el objetivo de estos programas es de otra índole y no son necesariamente redes de protección. En este sentido, se quiere resaltar tres programas en cabeza del DPS. Además de la estrategia de acompañamiento de 1.5 millones de familias para la superación de pobreza extrema-UNIDOS de la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE), entidad adscrita al DPS.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> De acuerdo con el CONPES 102 UNIDOS, antes JUNTOS es una red de protección social que busca promover la inclusión efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado asegurando la incorporación de su situación, mediante la integración de la oferta para el acceso efectivo de estas familias a la oferta social del estudio y una acompañamiento familiar y comunitario durante el proceso.

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. Sin embargo, tomando en conjunto los programas resalta el hecho que tienen coberturas muy pequeñas, y aquellos con coberturas más amplias llegan a la población con apoyos mínimos para las inmensas necesidades que se tienen en dichas zonas (USAID, 2013). En general, a pesar de los esfuerzos presupuestales y de diseño que implican estos planes y programas, resultan insuficientes en cobertura, pertinencia y sostenibilidad. En el caso de la estrategia UNIDOS, la mayor cobertura está concentrada en las zonas urbanas: el 60 % de familias acompañadas viven en cabeceras, cuando el esfuerzo, no solo de acompañamiento sino especialmente el acceso a la oferta social, debería ser prioritariamente rural.

Asimismo, estos programas sufren de un problema adicional en tanto que al buscar ser integrales pierden capacidad operativa y escala, como es el caso de Familias en su Tierra. 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, y los logros alcanzados se diluyen tiempo después de dicha intervención. En el caso de UNIDOS, a pesar de que cuenta con la cobertura más alta es necesario transitar hacia una mayor cobertura en la zona rural -propuesta en la que está actualmente trabajando la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)<sup>5</sup>- lo que requiere mayores recursos y/o el desmonte progresivo de la intervención en las grandes ciudades para liberar recursos. De la misma manera, esta estrategia de acompañamiento deberá ser reforzada con instrumentos más formales que obliguen a las entidades nacionales a atender a esta población, para que sean intervenciones integrales.

---

<sup>5</sup> Véase el documento de trabajo “Propuesta de escalamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema Red Unidos hacia la zona rural de Colombia” Dirección de Gestión de Oferta Institucional y Territorial-ANSPE, Bogotá, 2014.

**Tabla 2. Otras redes de protección social**

Programa	Fecha de inicio	Objetivo	Etapas	Beneficiarios	Inversión	Otras entidades participantes
<b>Departamento para la Prosperidad Social (DPS)</b>						
Familias en la tierra	2012	Contribuir a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación simbólica de la población víctima retornada y reubicada	Se contemplan tres fases de ejecución entre 2012 y 2016. La medida que avanza en las fases de ejecución incluye a más hogares en nuevos departamentos y municipios y otros componentes. - Fase I tiene cobertura en 5 departamentos y 54 municipios con componentes de retorno y reubicación, áreas básicas habitacionales, seguridad alimentaria, idea productiva y acciones de integración comunitaria - Fase II tiene cobertura en 9 departamentos y 41 municipios y prevé la ejecución del incentivo al retorno - Fase III está por definir	- 5.323 beneficiarios en Seguridad alimentaria  - 5.273 beneficiarios en áreas básicas habitacionales  - 8.098 beneficiarios del incentivo condicionado  - 5.264 beneficiarios de idea productiva (28.967 hogares retornados y reubicados entre 2010 y 2013)	- \$6.251 millones para Seguridad alimentaria  - \$18.639 millones para áreas básicas habitacionales  - \$6.478 millones para incentivo condicionado al retorno  - \$40.510 millones para componente de idea productiva	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas
Red de seguridad alimentaria	n.d	Se encuentra incluido en el modelo de gestión social que contribuye a la reducción de la pobreza extrema, a la prevención del desplazamiento y a la estabilización socioeconómica de familias en condición de desplazamiento	n.a	En 2013 se ejecutaron 2 proyectos de seguridad alimentaria y nutricional en 31 departamentos (250 municipios), atendiendo un total de 9.600 familias (el 30% de la población en abceceras)	\$49.177 millones	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)
IRACA	2012	Aportar al desarrollo propio de las comunidades étnicas vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural, así como en riesgo de desplazamiento, promoviendo procesos comunitarios sostenibles	n.a	Durante 2012-2013 se logró la vinculación efectiva de 0 mil hogares	n.d	n.a
<b>Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)</b>						
UNIDOS (antes de 2010 UNTOS)	2006	Acompañar a las familias más vulnerables de Colombia para que superen su situación de pobreza y exclusión, logrando acceso prioritario a los programas de inclusión social en alianza con entes territoriales, entidades del gobierno, organizaciones sociales y el sector privado.	La estrategia tiene 3 componentes: (i) Acompañamiento familiar y comunitario (ii) Gestión de la oferta y acceso preferente a los Programas Sociales del Estado y (iii) Fortalecimiento Institucional	En 2013 se acompañan 456.224 de la meta de 500.000 familias. El 60% actualmente es población en abceceras municipales	\$217.192 millones de pesos (Diciembre 2013)	En principio la ANSPE tiene acuerdos con todas las entidades del sector público para el acceso preferente de esta población a la oferta social. Este es el caso de más familias en acción con el DPS y acceso a las 100.000 viviendas gratuitas del Ministerio de Vivienda. Sin embargo no siempre se cumplen.

Fuente: elaboración propia.

Por último, si bien en este trabajo no se incluyen los programas de generación de ingresos ni de otros programas del DPS, es importante resaltar que la transición y articulación entre programas es esencial teniendo en cuenta la importancia de lograr una doble inclusión, social como productiva, ligada al sistema de protección social. Cualquier esfuerzo aislado en lo social sería insuficiente sin las inversiones requeridas para el fortalecimiento productivo, de la actividad agropecuaria y de todas aquellas que se desarrollan 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.

## **4. ¿Por qué ha fallado la protección social rural y consideraciones para su diseño?**

### **4.1 La segmentación del mercado laboral rural y desafíos para el sistema de protección social**

#### **4.1.1 Diagnóstico**

La seguridad social tradicional asociada al empleo formal es un mecanismo muy limitado para brindar protección a la mayor parte de los trabajadores rurales y sus familias. La segmentación entre actividades formales 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 que determinan la formalidad y el acceso a la seguridad social, como el salario mínimo, la magnitud de las contribuciones, el tiempo de trabajo, entre otros, también se prestan mal para la clasificación y el análisis de la protección del trabajador rural.

El funcionamiento del mercado laboral rural presenta características propias de los hogares y familias rurales, con grandes diferencias en las dinámicas de empleo entre hombres y mujeres, las cuales son determinantes en los niveles de desprotección. Las tendencias demográficas, los niveles de pobreza, el uso del tiempo, el trabajo doméstico y las actividades de cuidado permiten comprender mejor las dinámicas laborales en el campo. Más aún, en el mercado laboral rural se presentan fuertes segmentaciones asociadas a condiciones desfavorables en términos de productividad, tecnología y medios de producción (Tenjo, Bernat y Uribe, 2007). La segmentación laboral rural establece grandes diferencias entre aquellos que tienen un empleo formal e informal que trabajan sin estar afiliados a la seguridad social tradicional.

A continuación se presentan tres hechos estilizados del mercado laboral en las zonas rurales que limitan el adecuado funcionamiento del sistema de protección social.

**1) Alta participación del sector agropecuario en el empleo total, alto porcentaje de ocupados cuenta propia y con bajo logro educativo**

El 65 % de los ocupados en la zona rural<sup>6</sup> son hombres.<sup>7</sup> Los trabajadores rurales son en su mayoría (54,6 %) personas entre los 25 y los 55 años. Sin embargo, hay una participación alta de trabajadores de 51 o más años. Así mismo, el 45 % de los ocupados solo tiene hasta educación básica primaria. Le sigue la educación secundaria con 16,3 % de los ocupados; el 89 % no llegan a tener educación superior.

A pesar de la tendencia a la diversificación de actividades rurales, todavía un poco menos de la mitad de ocupados (46 %) en la zona rural realizan su actividad en el sector agropecuario (Tenjo *et al.*, 2014), -en otros estudios es mayor según la definición de rural, por ejemplo para el DANE es de 56 %- . Le sigue el sector de comercio y turismo con 19 % y 11,6 %, respectivamente. Aunque hay heterogeneidades al diferenciar por sexo. Mientras casi el 60 % de los hombres trabajan en el sector agricultura, la participación de la mujer es mayor en el sector de comercio (32,5 %) y en el de servicios sociales (24,6 %).

El sector agropecuario es el que mayor presencia de menores de 15 años tiene entre sus ocupados y de menor logro educativo. El 98 % de los ocupados no tiene educación superior y el 14 % no tiene educación alguna, con lo cual se constituye como el sector con mayor número de personas sin educación. El 63 % de todos los ocupados rurales sin ningún nivel educativo trabajan en este sector. Esquemas de empleo en los que se trabaja por temporadas, alta movilidad de trabajadores y largas distancias hacia el lugar de trabajo son algunas de las características del trabajo agropecuario que hacen que las relaciones laborales no se rijan por lo estipulado en la ley –informalidad-. Los bajos salarios en el sector son sensibles a una mayor oferta laboral, la disminución de precios internacionales de productos agrícolas o la débil demanda externa.

El empleo rural también se caracteriza por ser en su mayoría cuenta propia, 53,8 % de los ocupados en la zona rural (Tenjo y Jiménez, 2014). Le siguen los empleados particulares y los trabajadores familiares sin remuneración, que representan respectivamente el 16,4 % y el 13,7 %. En términos de tipo de contrato, el 30,3 % de los ocupados son asalariados y el resto son independientes.

El 48,3 % de los de cuenta propia se concentran en el sector agropecuario y le sigue el sector de comercio con el 21,1 %. La mayor participación de los trabajadores por cuenta propia se asocia a sectores con uso intensivo de mano de obra como construcción, minería, industria y transporte. El empleo de las zonas rurales tiende a concentrarse en los ocupados por cuenta propia, los cuales representan mayor proporción que los empleados asalariados. Esta estructura en el mercado laboral rural afecta la calidad del empleo, establece niveles insuficientes de ingresos y dificulta el acceso a los servicios de protección social (Merchán, 2014).

## **2) Menores ingresos laborales de los ocupados en el sector agropecuario, los cuenta propia y mayor incidencia de la pobreza**

El ingreso laboral de los ocupados rurales se mantiene en niveles más bajos al salario mínimo y frente a los niveles de las ciudades, según Tenjo y Jiménez (2014) a partir de los datos de la GEIH. En el 2013, el ingreso promedio mensual en el campo representó

---

<sup>6</sup> En el estudio se tienen en cuenta tanto las zonas rurales dispersas como las cabeceras de los municipios rurales.

<sup>7</sup> “Empleo e ingresos en el sector rural” del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Tenjo y Jiménez, 2014).

74,7 % del salario mínimo, con un crecimiento de 6 % con respecto al 2012. El nivel de ingresos del sector agropecuario es uno de los menores en el campo; en 2013, se situó en 69,4 % del salario mínimo, superando solo al sector de comercio, restaurantes y turismo. La situación es más crítica cuando se consideran los ingresos de ciertos tipos de ocupaciones. Los trabajadores independientes reciben ingresos equivalentes a 46,8 % del salario mínimo, un nivel inferior al de los asalariados. Esto indica que aquellos trabajadores con mayores vulnerabilidades por estar desprovistos de protección social se enfrentan también a niveles de ingresos menores. Adicionalmente, los ingresos laborales de los cuenta propia son menores respecto a otras posiciones ocupacionales como jornaleros o empleados domésticos, que también presentan ingresos por debajo del salario mínimo (Merchán, 2014).

Por su parte, en un Estudio sobre educación, calificación y formalización de la mano de obra en el sector cafetero, para la Misión de Estudios del Café, Sarmiento (2013) encuentra que el ingreso laboral promedio mensual de un trabajador cafetero es el más bajo en comparación con los ingresos de otros sectores agrícolas y con el resto de la economía. En 2012 era de \$ 316.000 mil COP (56 % de un SMLV) y de \$ 336.000 si se sumaran los ingresos de la segunda actividad de los caficultores.

La incidencia de pobreza en la zona rural varía significativamente según el tipo de ocupación y el sector en el cual trabajan los ocupados. De todos los trabajadores de la zona rural, los que se dedican a actividades agropecuarias tienen una mayor incidencia de pobreza que los que lo hacen en otros sectores (37,3 vs. 25,4) (GEIH, 2013). A su vez, los ocupados por cuenta propia tienen una mayor incidencia de la pobreza que otro tipo de ocupación (43,4 % vs. 22,5 %). En este sentido, el grupo con mayor incidencia de pobreza en la zona rural son los ocupados por cuenta propia en actividades agropecuarias, donde el 48,5 % son pobres por ingresos.

### ***3) Menor participación de las mujeres en el mercado laboral, menores ingresos y mayor probabilidad de ser excluidas del sistema de protección social***

Mientras los hombres presentan en promedio una tasa de participación del 76 % entre 2001 y 2013, solo el 36 % de las mujeres en edad de trabajar participó en el mercado laboral. Esto se traduce en una proporción más amplia de la PEA en los hombres, pero también a las dinámicas de los hogares rurales en los que las mujeres realizan más trabajos domésticos, no remunerados y de cuidado, que en su mayoría no entran en la definición tradicional de trabajo. Adicionalmente, en el mismo periodo los hombres rurales presentaron tasas de desempleo promedio anual de 5 %, mientras que las mujeres rurales presentaron tasas de desempleo de 15,3 % anual (DANE, GEIH).

La menor participación laboral de las mujeres y sus menores niveles de ingresos corresponden a una situación en la que es más difícil acceder al sistema de protección social y definirse en la formalidad. Así mismo, el uso del tiempo en actividades de cuidado y el trabajo no remunerado de las mujeres rurales es mayor frente al de las mujeres urbanas y al de los hombres del campo. En 2013, el 93 % de las mujeres rurales en edad de trabajar dedicaban 8:12 horas de sus días a actividades de cuidado y no remuneradas (Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, ENUT, DANE). La mayor parte de este tiempo se destina al suministro de alimentos y al mantenimiento de vestuario y oficios de hogar. Destinar más tiempo a realizar actividades no remuneradas reduce la



disponibilidad de tiempo de las mujeres rurales para ingresar al mercado laboral y existen mayores posibilidades de ser excluidas de los sistemas de protección social a través de un empleo formal.

## 4.2 Implicaciones para el sistema de protección social

La estructura productiva y la segmentación del mercado laboral explican en gran parte los niveles de desprotección social en el campo. La mayor parte de los ocupados rurales trabajan en actividades económicas de bajos niveles de ingresos y en posiciones ocupacionales con rentabilidades salariales que no llegan al SMLV, lo que conduce a que la mayor parte del trabajo del campo se sitúe dentro del umbral de la informalidad.

Los datos de la GEIH muestran la relación entre la segmentación del mercado laboral rural y la desprotección en seguridad social. Aun si el régimen subsidiado ha permitido ampliar la afiliación a los servicios de salud, los niveles de régimen contributivo siguen siendo muy bajos (19 % de los ocupados rurales) con respecto a los nacionales (48 % de los ocupados totales). El porcentaje de ocupados afiliados a pensiones llega solo al 10 %, frente a una afiliación de 35 % en las cabeceras. Finalmente, la afiliación a entidades de riesgos profesionales apenas llega a 9,2 % de los ocupados rurales mientras que en las cabeceras alcanza el 28 %. Los ocupados rurales que contribuyen a los sistemas de protección social prefieren más la salud que las pensiones o la cobertura frente a accidentes laborales.

Según el estudio “Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social” (Merchán, 2014), de los cuenta propia solo el 9,2 % contribuye al sistema de salud y solo el 2,1 % está afiliado a pensiones. Por posición ocupacional, casi la mitad de los empleados particulares está inscrita en el régimen contributivo y el 40 % está afiliado a un fondo de pensiones. Sucede lo mismo en el sector agrícola: solo el 13,2 % de los ocupados está en el régimen contributivo y el 7 % cotiza pensiones. Así mismo, el 94 % de los ocupados no está afiliado a riesgos profesionales. Dadas las especificidades de trabajo físico del sector agrícola, la poca cobertura frente a accidentes laborales es un factor importante de desprotección. En contraste, los sectores energético y financiero muestran altos niveles de cobertura, aunque el número de ocupados en ellos no es elevado.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que en el país se exploren alternativas para aumentar la inclusión en los sistemas de protección social y diluir el vínculo con el empleo formal, como se entiende en la zona urbana, lo que significa diseñar políticas e instrumentos diferenciales entre el campo y la ciudad para la protección social. Un caso es el “Programa de Subsidio al Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional”, el cual estableció un subsidio del 90 %, y luego el 70 % de la cotización a pensiones a empleados informales rurales; esta estrategia se puede complementar con otros subsidios de apoyo al ingreso Familias en Acción.

También es necesario avanzar en el diseño de mecanismos más flexibles para facilitar la afiliación al componente de la seguridad social contributiva para la población rural. No pareciera ser suficiente con establecer un ingreso base de cotización (IBC) variable. El componente de seguridad social debiera ampliar su cobertura más allá del segmento formal del mercado laboral rural. Si bien el régimen subsidiado ha permitido incrementar

la cobertura de las personas rurales con niveles de ingresos insuficientes, el nuevo esquema debe tener en cuenta la ausencia contractual en las relaciones laborales, la imposibilidad de acceder al mercado laboral, la alta migración entre zonas rurales y la estacionalidad, entre otros.

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

La experiencia internacional demuestra que el mercado laboral rural puede llevarse a mayores niveles de formalidad fomentando una legislación diferenciada para las actividades económicas rurales y para las posiciones ocupacionales propias del campo. Más adelante se desarrollan estas recomendaciones.

Así mismo, se destaca la necesidad de diseñar políticas de formación para los jóvenes, que tienen una alta participación en el sector agropecuario y bajo logro educativo en relación con sus congéneres urbanos. Otra línea que se requiere fortalecer, es la adaptación de la estrategia de cuidado a zonas rurales, que permitan una mejor participación de la mujer en el mercado de trabajo.

En cualquier caso, el diseño de herramientas que permita a los hogares rurales enfrentar exitosamente los riesgos requiere un conocimiento detallado de quiénes son las personas con mayores necesidades generales y específicas de protección. La heterogeneidad de los pobladores rurales exige estudiar cómo están conformados sus hogares, cómo agrupar los diferentes tipos de familias en el sistema de protección, cuáles son sus características y necesidades particulares y, en consecuencia, diseñar las rutas o programas de protección que más se adecúen a los riesgos que enfrentan.

## **4.3 Tendencias demográficas de la zona rural y sus implicaciones para el diseño del sistema de protección social**

### **4.3.1 Diagnóstico**

El proceso de transición demográfica experimentado por Colombia -envejecimiento y urbanización- ha dejado un país más urbano, aunque más rural respecto de lo que se había pensado. Según las categorías de ruralidad definidas por la Misión Rural, el 30 % de la población en Colombia vive en la zona rural, las cuales incluyen pequeñas cabeceras de municipios con alta dispersión.<sup>8</sup> 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), en tanto que a finales del siglo pasado la proporción era prácticamente del 70 % y, por tanto, casi del 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. 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

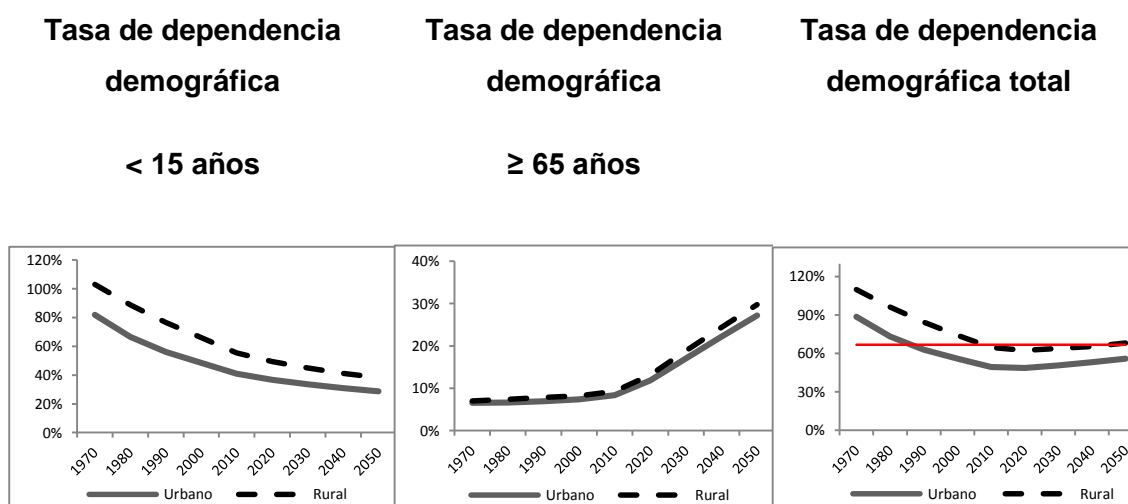
---

<sup>8</sup> Esta cifra es del 32 % de acuerdo con el *Informe de Desarrollo Humano 2011*.

hacia las zonas urbanas<sup>9</sup>, que se ha dado principalmente entre la población activa y entre las mujeres, ha modificado la estructura demográfica de la población.

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

**Gráfico 2. Tasas de dependencia demográfica en zona rural y urbana**



Fuente: Celade, División de Población de la Cepal, 2011.

Este rezago en la transición demográfica pone en desventaja a la población rural. Por un lado, las 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. Así, la dinámica demográfica de la zona rural impone retos particulares al sistema de protección social. El mayor número de dependientes por persona activa sugiere la necesidad de avanzar en soluciones de cuidado para la población

<sup>9</sup> 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.

dependiente. Diseñar esquemas novedosos de provisión de servicios, ante la gran dispersión geográfica de su población, así como esquemas alternativos de acceso a la seguridad social integral que no estén atados a la vinculación tradicional del empleo formal y que tengan en cuenta las dinámicas de producción, estacionales y poco formales, que caracterizan en la zona rural.

#### **4.4 Implicaciones para el sistema de protección social**

La transición demográfica que ha vivido Colombia deja 4 reflexiones principales en torno a su relación con la Protección Social. La primera es acerca de la protección social en zonas rurales, en tanto la transición demográfica ha estado acompañada de procesos de urbanización. Por ejemplo, si los mecanismos de protección social para la población que migra hacia las ciudades podrían atender sus necesidades particulares una vez se asienta en zona urbana y además dichos mecanismos pueden diferir de los que requiere la población que se queda en la zona rural.

La segunda es sobre el impacto directo que tienen la ganancia en expectativa de vida y el consecuente envejecimiento sobre los sistemas de pensiones. El aumento en la esperanza de vida de los adultos mayores puede conllevar a implicaciones de política en tanto que tiene implicaciones sobre la edad de retiro y sobre el tiempo que se proyecta para que las personas reciban una pensión.

La tercera se refiere a la necesidad de brindar a los jóvenes trabajos con protección social, precisamente cuando se vive un periodo de bono demográfico, teniendo en cuenta que los dividendos de este no están garantizados pues dependen de la capacidad de las economías para generar empleo productivo durante su periodo, atendiendo a la oferta laboral de una población activa en aumento y con una población adulta mayor que aspirará a permanecer más tiempo en el mercado laboral (Celade, 2011).

Por último, el contexto demográfico del país deja un mensaje clave en términos de la política de cuidado. Se prevé un crecimiento significativo en los próximos años del tamaño relativo de la población de adultos mayores y este hecho tiene implicaciones sobre la demanda de cuidado. Es necesario fortalecer la autonomía económica de la mujer. Esto implica pensar en un sistema de cuidado que permita compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado. Infortunadamente, la carga de cuidado que asumen 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 es crucial lograr un balance entre las poblaciones activa e inactiva y volver más eficiente la transmisión de recursos que se hace de una población a otra, lo cual es responsabilidad tanto del Estado como de las mismas familias.

#### **4.5 Tipologías de los hogares rurales y una primera aproximación de los hogares que carecen de protección**

El objetivo de aproximarse a las particularidades de los hogares rurales, su composición y su actividad productiva es identificar, de manera preliminar, sus necesidades más apremiantes y los posibles vacíos del sistema de protección social actual, para llegar a

estos hogares con instrumentos más adecuados para suplirlas. Ya se ha resaltado la importancia de las familias, como las principales proveedoras de protección, así como la importancia de una identificación precisa de los riesgos a los que se enfrentan sus miembros. Este ejercicio intenta llegar a esta identificación.

Con el fin de conocer algunos de los rasgos característicos de los hogares rurales colombianos se presentan 4 tipologías diferentes de hogares. Tres de ellas corresponden a su conformación: por tipo de familia, por generación y por ciclo de vida, y la última corresponde a la conformación de los hogares de acuerdo con las actividades que realizan sus miembros vinculados al mercado laboral (ocupados).<sup>10</sup>

### **1) Más hogares unipersonales y nucleares incompletos (monoparentales) donde predomina jefatura femenina**

Siguiendo la tendencia de América Latina, en los últimos años en Colombia ha habido una diversificación de las estructuras familiares.<sup>11</sup> Los hogares nucleares completos siguen siendo los más representativos, tanto en las áreas rurales como en las urbanas, aunque en estas últimas y en el total nacional presentaron una pequeña caída. Sin embargo, hay un aumento de los hogares unipersonales, pasaron de representar el 9,9 % de los hogares colombianos en 2003 a constituir el 12,5 % en 2011. Al mismo tiempo, ha habido un aumento de los hogares monoparentales (nucleares incompletos), aunque menor en las zonas rurales (9,2 % a 9,6 % en zonas rurales vs. 13,4 % a 14,3 % en zonas urbanas). La jefatura femenina predomina en este tipo de hogares monoparentales, lo que puede hacerlos más vulnerables que otro tipo de hogares teniendo en cuenta el desafío de conciliar las responsabilidades propias del hogar, que incluyen la mayoría de veces asegurar el cuidado de los miembros dependientes del hogar, con la necesidad de generar ingresos.

Con relación a esta estructura, los hogares nucleares completos e incompletos son los más vulnerables a caer en pobreza por ingresos, seguidos de los hogares extensos, como lo corroboran estudios recientes de la Cepal. El primer foco de atención debe dirigirse a las zonas rurales de Colombia, donde no se reduce la proporción de hogares nucleares y las tres tipologías responden por el 80 % del total de los hogares.

### **2) Más hogares sin personas mayores en las zonas rurales y mayor proporción de hogares con niños**

En la clasificación por generación, se destaca el mayor peso relativo de los hogares sin adultos mayores<sup>12</sup>, seguido por los hogares generacionales. Se observa una caída de la porción de los primeros y un aumento de los segundos.

---

<sup>10</sup> Las tres primeras tipologías se derivan de un estudio realizado por la Cepal y Unicef que analiza la evolución de las estructuras familiares en América Latina en las dos décadas previas (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014). La última es utilizada en la publicación anual de Cepal, FAO e IICA sobre las perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en América Latina (Cepal, FAO e IICA, 2014).

<sup>11</sup> Se identifican 6 tipos de hogares: 1) unipersonales: hogares donde solo vive una persona; 2i) nucleares completos: hogares conformados por padre y madre, con o sin hijos; 3) nucleares incompletos: hogares monoparentales; 4) extensos: hogares nucleares donde conviven otros familiares; 5) compuestos: hogares nucleares o extensos donde conviven otros no familiares; y, 6) no familiares: categoría residual donde se clasifica el resto de hogares.

<sup>12</sup> Los hogares se clasificaron de acuerdo con las edades de sus miembros en 3 grupos de edad (0 a 14 años; 15 a 64 años; y, 65 años y más): 1) Multigeneracionales: hogares donde hay personas de los tres grupos de edad. 2) Generacionales: hogares donde todas las personas pertenecen a un solo grupo de edad. 3) Sin niños: hogares donde

La característica de las zonas rurales, de tener una menor proporción de hogares sin niños, tiene implicaciones importantes para la política social. Generalmente, los hogares con niños están sobrerrepresentados en los quintiles bajos de la distribución, es decir, nacen más niños de padres con bajos niveles educativos e inserción laboral precaria (Ullmann et. al., 2014). Aquí cobran especial importancia dos líneas de política: los programas de transferencias condicionadas que eviten las pérdidas de capital humano en hogares vulnerables, y programas orientados a compatibilizar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares. En este punto adquiere especial relevancia contar con un sistema de provisión de cuidados infantiles, adaptados a zonas rurales.

### **3) Más hogares en etapa de salida**

En relación con los ciclos de vida, existe una mayor importancia relativa de los hogares en etapa de consolidación -hijos entre 13 y 18 años- y salida -hijos con 19 años o más, seguidos por aquellos en etapa de expansión -hijos de 6 a 12 años-.<sup>13</sup> Se observa una caída de los hogares en las etapas “inicial” -hijos de menos de 6 años- y de expansión, producto de la caída en la tasa de fecundidad y, por el contrario, un aumento de hogares en etapa de salida. Este último aumento puede explicarse también porque los jóvenes están postergando su emancipación, probablemente porque encuentran una gran dificultad para insertarse en el mercado laboral y lograr autonomía económica. Este fue precisamente uno de los hallazgos de la evaluación cualitativa a través de 24 grupos focales en 6 regiones del país para complementar la evaluación del Sisbén III (Econometría, 2014). Las familias identificaron que uno de sus principales problemas es la carencia total de apoyo cuando sus hijos jóvenes aún dependientes no cuentan con opciones de continuar su ciclo de formación y tampoco oportunidades de trabajo.

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

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

### **4) La mitad de los hogares rurales son agrícola familiares, algunos con diversificación de su actividad productiva**

En términos de actividades productivas, sobresale la importancia de los hogares agrícola-familiares y de los agrícola-familiares-diversificados, que representan casi la

---

no hay personas entre 0 y 14 años. 4) Sin generaciones intermedias: hogares donde no hay personas entre 15 y 64 años. Y, 5) Sin adultos mayores: hogares donde no hay personas de 65 años o más.

<sup>13</sup> Se clasifican los hogares de acuerdo con la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran: 1) parejas jóvenes sin hijos: la mujer tiene hasta 40 años; 2) parejas mayores sin hijos: la mujer tiene más de 40 años; 3) etapa inicial: hogares con niños menores de 6 años; 4) etapa de expansión: hogares donde el niño mayor tiene entre 6 y 12 años; 5) etapa de consolidación: hogares con niños entre 13 y 18 años y eventualmente niños mayores o menores; y, 6) etapa de salida, hogares con hijos de 19 años y más.

mitad de los hogares rurales del país. Estos últimos tienen una implicación importante: los miembros de la familia diferentes del jefe han optado por dedicarse a actividades fuera de la agricultura. Esto se puede dar por dos motivos: por elección propia o por obligación, como consecuencia de las bajas rentabilidades y los bajos ingresos de la actividad agrícola. Igualmente relevantes son los bajos porcentajes de asalariados agrícolas en las zonas rurales, que dejan ver el alto grado de informalidad que existe en el campo -y especialmente en el sector agropecuario-, entendida como la falta de seguridad social y protección al empleo.

Estas distintas características familiares de ciclo de vida y estructura productiva que se recogen en la tabla 3 tienen implicaciones que es necesario considerar en los diseños de las políticas orientadas a construir un sistema articulado de protección social, que responda a las necesidades de las familias que habitan en zonas rurales.

**Tabla 3 Tipologías de hogares rurales y apuestas de política**

Tipologías	Resultados principales	Implicaciones de política
Estructura familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Más hogares unipersonales.</li> <li>- Más hogares monoparentales, con predominio de jefatura femenina.</li> <li>- Hogares nucleares completos siguen siendo los más representativos.</li> <li>- Menos hogares extensos, aunque siguen siendo representativos en algunas regiones (Atlántica por ejemplo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor vulnerabilidad de hogares con jefatura femenina.</li> <li>- Dificultades para compatibilizar el trabajo productivo con las labores del hogar.</li> <li>- Fortalecimiento del mercado laboral rural, con enfoque de género.</li> </ul>
Estructura generacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor peso relativo de los hogares sin adultos mayores y de los hogares generacionales.</li> <li>- Más hogares sin personas mayores en zonas rurales.</li> <li>- Aumento en la proporción de hogares sin niños, pero mucho menos en zonas rurales.</li> <li>- Aumento en la proporción de hogares generacionales en zonas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares sin niños generalmente sobrerrepresentados en los quintiles bajos de ingreso y por tanto más vulnerables.</li> <li>- Fortalecer programas de transferencias condicionadas para evitar pérdidas de capital humano.</li> <li>- Necesidad de un sistema de cuidado integral.</li> </ul>
Estructura del ciclo de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor importancia de hogares en etapa de consolidación y salida.</li> <li>- Aumento generalizado de parejas mayores sin hijos.</li> <li>- Aumento en algunas regiones de la proporción de hogares en etapa de consolidación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Probabilidad de que los jóvenes estén postergando su emancipación por dificultades para insertarse en el mercado laboral.</li> <li>- Necesidad de mayores esfuerzos en esquemas diferenciados de educación rural y capacitación para el trabajo.</li> </ul>
Estructura productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mitad de los hogares rurales se dedican exclusivamente a la agricultura familiar.</li> <li>- Se observa en los hogares rurales un grado importante de diversificación de actividades fuera de la agricultura.</li> <li>- Bajos porcentajes de asalariados agrícolas en zonas rurales.</li> <li>- Importancia en algunas regiones de los trabajadores por cuenta propia no agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia de los hogares diversificados, que recurren a otras actividades para complementar ingresos.</li> <li>- Bajos porcentajes de asalariados y altísimos de cuenta propia, altos niveles de informalidad.</li> <li>- La agricultura familiar continúa respondiendo por el sustento de un porcentaje importante de hogares rurales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.



## 5. Hacia nuevas rutas de protección social

Las secciones anteriores mostraron que la protección social, en la forma que se ha provisto hasta el momento en las zonas rurales de Colombia, no ha tenido los resultados esperados: no ha reducido las desigualdades, tampoco ha contribuido a la reducción de la brecha urbano-rural y presenta grandes vacíos, ya que excluye a varios grupos poblacionales.<sup>14</sup>

A continuación se presentan alternativas que enmarcan lo que debería ser un sistema integral de protección, que contemple instrumentos para la inclusión social de dichas poblaciones y, simultáneamente, su inclusión productiva teniendo en cuenta el objetivo de doble inclusión. Por ende, su éxito dependerá de la conjunción de las políticas en generación de ingresos e inclusión productiva, sobre todo de los pequeños productores agropecuarios.

### 5.1 Mercado de trabajo y diseño de un sistema de protección social integral

Como se vio en este documento, el mercado laboral ha sido donde se han reproducido las desigualdades y se ha estratificado la protección social. En tal sentido, es el primer nicho de trabajo en la construcción de un sistema integral de protección con una mejoría en las condiciones del mercado de trabajo. Esto es cierto, en primer lugar, porque la protección no es sostenible si no se logra la inclusión productiva simultáneamente con la social. Segundo, porque dadas las restricciones presupuestales es deseable lograr un equilibrio entre protección contributiva y no contributiva, que haga el sistema sostenible en el tiempo, y para fortalecer el pilar contributivo es necesario corregir las fallas del mercado laboral rural. Tercero, porque a pesar de la existencia de programas de generación de ingresos este componente del sistema es aún muy débil y los esfuerzos que se han hecho no son suficientes para la inmensa población que se debe cubrir.

### 5.2 Una mejor medición del problema

El mercado de trabajo rural es heterogéneo, con multiplicidad de actividades y diferentes tipos de trabajadores. Si miramos solo la actividad agropecuaria, las ocupaciones son muy diversas y se requiere diferenciar el tipo de trabajo y la protección que se logra en cada ocupación. La primera barrera importante 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 urbanas. Algunos autores han argumentado sobre la posibilidad de que el ingreso rural esté subestimado porque las encuestas del DANE no captan adecuadamente el ingreso agropecuario de los productores familiares (Forero y Espeleta, 2007). Así mismo, se ha señalado que encuestas recientes como la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) aplican el mismo cuestionario en

---

<sup>14</sup> El anexo 1 contiene las proyecciones de población rural para el quinquenio 2015-2020 y las rutas generales de política para cada grupo poblacional, lo que permite aproximar la población potencial rural beneficiaria de las políticas sugeridas.

zonas urbanas y rurales, lo que no permite examinar las particularidades de la protección en zonas rurales, (Flórez, 2014).

La primera recomendación está dirigida a que el DANE, el DNP y las entidades relacionadas inicien trabajos exploratorios para lograr una mejor medición del ingreso como del empleo rural. El Censo Agropecuario que se está llevando a cabo en la actualidad contempla un módulo de empleo rural, cuyos resultados reflejarán realidades del mercado laboral rural, particularmente el agropecuario. Después de estos primeros resultados del Censo Agropecuario debería contemplarse la posibilidad de encuestas laborales intercensales que hagan seguimiento anual a la evolución del empleo rural.

### **5.2.1 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 mínimo legal vigente. En ambos casos, tampoco tienen acceso a los mecanismos de protección social de los trabajadores urbanos. En este contexto, vale la pena desarrollar nuevas categorías de los mercados de trabajos rurales, diferentes al urbano, y la definición de formalidad rural.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha propuesto 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. Estos convenios tienen en consideración las características propias de la población rural como la dificultad de transporte, las largas distancias al lugar del trabajo, la migración por temporadas de las familias, la dependencia del hogar al sustento del jefe de hogar y la necesidad de un ente que inspeccione las condiciones de trabajo. La OIT ha formulado la norma para el trabajo en el campo en aspectos específicos del empleo rural y de la actividad agropecuaria. Convenios sobre la edad mínima para el trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, seguros de enfermedad, de vejez y de muerte, y metodologías para establecer salarios mínimos. Colombia no ha implementado ninguno de estos convenios (OIT, *Reporte mundial de protección social 2014*). Deben ser, por lo tanto, adoptados por el país.

Países como 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, en función del tipo de cosecha, establecen las características geográficas del territorio y los elementos sociodemográficos 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.

Un caso importante en políticas de diferenciación en protección social entre las ciudades y el campo es el de Costa Rica. El esquema se simplificó luego de presentar un modelo en que había salarios mínimos diferenciados para más de 520 grupos ocupacionales.

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 deberán 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.

### **5.2.2 Mercado laboral con perspectiva de género**

Las mujeres rurales se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad: primero, por ser mujeres; y, segundo, por vivir en el campo (PNUD, 2011). Deben compatibilizar el trabajo productivo con el reproductivo y las demás labores del hogar, lo cual no siempre resulta fácil y disminuye sus posibilidades de encontrar un empleo formal. Los problemas asociados a la precaria inserción laboral de las mujeres se trasladan, además, al sistema de pensiones, ya que a lo largo de su vida no gozan de trabajo continuo y estable, sumado a que reciben en promedio menor remuneración que los hombres. Cabe señalar que las mujeres tienen una expectativa de vida mayor, lo que hace que las mujeres obtengan pensiones inferiores a las de los hombres.

La recomendación más importante apunta a la institucionalización del cuidado -tema que se aborda más adelante- y a la implementación de políticas activas para el mercado laboral de la mujer rural con oportunidades de empleo remunerado en actividades de cuidado. Esta política de cuidado debe ir acompañada de otras políticas que cierren otras brechas, entre ellas las de género. La política de cuidado tendría el impacto esperado si las mujeres pueden insertarse mejor en los mercados laborales.

### **5.2.3 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 solo 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 el derecho social al cuidado; en segundo lugar, porque se espera que el Estado fije normas para que el cuidado no recaiga particularmente sobre el trabajo no remunerado de las mujeres. Por ese motivo, la desigualdad de género se superpone al de la economía del cuidado (Observatorio de igualdad de género, Cepal, 2013).<sup>15</sup> A esto se suma la transformación en el tamaño de los hogares, que implica una disminución en los “cuidadores potenciales” a largo plazo: hijos, nietos, etcétera. 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

---

<sup>15</sup> En Colombia, las mujeres dedican 1,6 veces más tiempo que los hombres al cuidado de adultos mayores.

pase a 2,5 y llegue a 1,5 a final del siglo, según proyecciones del Centro Latinoamericano de Desarrollo Empresarial (Celade).

Conformar un pilar de cuidado, como uno de los componentes del sistema de protección social, implicará los desafíos de integrar los conocimientos e instituciones existentes, e incluso vincular estrategias de protección de las familias y de las comunidades, con los servicios de cuidado de las instituciones del estado y de adaptarlos a las condiciones de las zonas rurales.

#### **5.2.4 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 está haciendo al sistema de pensiones (Encuesta Longitudinal de Protección Social realizada por el DANE en 2012). Adicionalmente, entre las personas que están cotizando o han cotizado alguna vez al sistema y que están más cerca de la edad de jubilación, 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 alcanzarían a obtener una pensión, ya sea porque su ingreso está por debajo del salario mínimo o porque no completan 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 ni los salarios alcanzan el mínimo. Sin embargo, el instrumento contribuye a mejorar los ingresos durante la vejez cuando no se cuenta con una pensión.

El Ministerio de Trabajo ha hecho un esfuerzo en los últimos años por aumentar la cobertura del sistema y por diseñar instrumentos para flexibilizar las condiciones de cotización; pero aún hay mucho camino por recorrer. Contar con una mejor medición del empleo rural y de sus dinámicas particulares es fundamental para diseñar rutas alternativas de acceso a la seguridad social formal. Habrá que empezar por materializar las propuestas del Ministerio de Trabajo en: la cotización por días o semanas, para permitir a trabajadores temporales o estacionales acceder a la seguridad social tradicional.

En riesgos laborales, solamente el 22 % de los ocupados rurales está cubierto por este tipo de riesgos (ELPS, DANE). Teniendo en cuenta los altos niveles de riesgo que implican algunas de las actividades que se realizan en las zonas rurales, como en la agricultura y la minería, se puede implementar un régimen subsidiado de riesgos laborales atado o no al sistema de salud, pero que asegure un mínimo de protección para este tipo de trabajadores.

#### **5.2.5 Pensiones rurales**

Una de las preocupaciones más grandes que se derivan de este documento es que existe un porcentaje importante de población mayor desprotegida que, por su edad, no

alcanzará a conectarse con los nuevos esquemas ni a ahorrar a través de ellos. En 2012, menos de la cuarta parte de la población de 65 años o más estaba pensionada en Colombia, y este porcentaje baja a menos del 7 % en las áreas rurales (Flórez, 2014). Dadas las tendencias demográficas actuales, el problema puede agravarse en el mediano plazo.

Para esta población, en otros países se ha recurrido a instrumentos no contributivos subsidiados en su totalidad por el Estado, como en Brasil, en donde la iniciativa Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (Funrural) ha tenido un impacto significativo en las comunidades rurales más pobres y vulnerables mediante el incremento en el acceso a los servicios sociales y otros efectos indirectos sobre generaciones más jóvenes. Más aún, el programa también ha promovido inversiones productivas en actividades rurales y microempresas (Lloyd-Sherlock y Barrientos, 2009). 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 y mejorar su calidad de vida. La cobertura es insuficiente y el monto del subsidio es reducido. El programa cuenta en la actualidad con 1.258.000 beneficiarios. El Gobierno nacional espera lograr la cobertura universal en un plazo de 5 años. Los beneficiarios reciben cada 2 meses el equivalente a la quinta parte de un salario mínimo, es decir, un promedio de \$ 120.000. Oliviera y Zuluaga (2014) muestran que implementar una pensión subsidiada bien focalizada tendría efectos positivos en la reducción de pobreza y desigualdad, sobre todo en la zona rural, y no tendría incentivos perversos en la baja cobertura; su costo sería equivalente al 2,6 % de los ingresos tributarios del país.

Con el propósito de consolidar estrategias de protección social más integradas, convendría una mejor articulación de este programa asistencial para los adultos mayores con los otros programas orientados a la familia, tal como se sugiere más adelante.

### **5.2.6 Fortalecimiento de la agricultura familiar y de actividades no agropecuarias**

La doble inclusión pasa obviamente por el diseño de una política activa de generación de ingresos a través de la agricultura familiar y de la diversificación de los ingresos de la población rural. Ambas políticas deberán contener, además, mecanismos de inclusión financiera y aseguramiento contra riesgos de la actividad productiva, en particular los de origen climático, fitosanitario y de precios. Estos temas se analizan en otros documentos de la Misión.

Cabe agregar en este punto que varios países han recurrido a los programas de empleo público como parte de sus sistemas de protección social, ya sea a través de esquemas de emergencia -temporales para enfrentar choques- o de esquemas de empleo garantizado -trabajo como derecho-. De acuerdo con la 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. Para el caso colombiano, el programa debería cumplir tanto una función de protección social como 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). Esto último dado el estado de la infraestructura necesaria para impulsar el desarrollo rural en Colombia. Aquí será necesario evaluar los resultados del programa de empleo temporal rural que creó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en el marco del Pacto Agrario.

### 5.3 Mecanismos complementarios para la inclusión y la protección social

En adición a las recomendaciones planteadas frente al sistema de protección social, se hace esencial que el sistema de protección social esté alineado con todos los instrumentos y mecanismos de inclusión y promoción social, como son las estrategias de superación de pobreza integrales. En este sentido, hay 3 recomendaciones claves para su mejor funcionamiento y articulación de intervenciones integrales, y 2 recomendaciones complementarias frente a la inclusión de unos grupos vulnerables.

#### 5.3.1 La priorización de beneficiarios

La focalización, entendida como instrumento para la universalización (Ocampo, 2008), implica de igual forma un proceso de selección y priorización que permita suplir las fallas del sistema de protección llegando a los más desprotegidos. Entendida así, la focalización responde a la necesidad de asegurar el acceso de los grupos más vulnerables a la protección social de alcance obligatorio y universal, como educación, salud y nutrición.

El desarrollo rural integral con enfoque territorial significa, a su vez, reconocer en forma simultánea la interacción de personas y comunidades en un territorio.<sup>16</sup> Por ello, la selección de las acciones, inversiones y metas deben contemplar tanto personas como comunidades y territorios. Ello significa avanzar en una *focalización cruzada*. En este sentido, el desarrollo de los programas requiere de procesos de selección para las acciones, tanto en el tiempo como por la atención diferenciada, y tanto para hogares más pobres y vulnerables como para los territorios que más lo requieren. Esto significa combinaciones de elementos de selección, por territorios, por condiciones de los hogares, por objetivos sectoriales. La focalización territorial debe reforzar el propósito de una atención integral.

Una propuesta en este sentido, es el liderazgo del DPS en el diseño de la focalización de los diversos programas dirigidos a la población pobre y vulnerable. Esto permitirá economías de escala en la articulación de intervenciones que permita atender simultáneamente a esta población logrando sinergias deseables y evitando también esfuerzos duplicados.<sup>17</sup> Acá se hace necesario separar el rol del DNP en el diseño del instrumento de focalización –Sisbén- y la recolección de la información correspondiente,

---

<sup>16</sup> El territorio comprende delimitaciones geográficas, políticas y poblacionales que pueden ser diferenciados por las políticas y sus alcances. Mientras el territorio para programas de acueducto está centrado en cuencas, para salud y educación, puede diferenciarse en función de cercanías a centros de referencia.

<sup>17</sup> El éxito del programa de las 100.000 viviendas gratis, en el cual el DPS tuvo a cargo la focalización en convenio con el Ministerio de Vivienda, es un buen punto de partida. Nuevas iniciativas como la de vivienda rural de MADR y becas de educación para población pobre del MEN deberían lograr sinergias similares utilizando la experiencia del DPS como ente para la focalización.

y de la entidad articuladora de focalización de todos los programas dirigidos específicamente a la población pobre y vulnerable -marco de acción del DPS-, utilizando la información del Sisbén como base. La veracidad de la información dependerá de la credibilidad del instrumento, pero el uso de este en la articulación de programas sociales dirigidos a la misma población deberá estar a cargo de la entidad encargada de la inclusión de esta población: el DPS.

Para ello, es necesario constituir un centro de decisión e información que permita seleccionar, seguir, integrar y evaluar el conjunto de servicios y transferencias -condicionadas o no- dirigidas a las personas, familias y comunidades. Para este propósito se debe crear la capacidad de una única plataforma de focalización territorial y poblacional, que parta de los principales instrumentos y registros actuales: Sisbén<sup>18</sup>, calidad de vida; ficha Unidos, pobreza extrema; Pila, seguridad social; Registraduría, identidad; estratificación, servicios públicos; y los registros sectoriales de los programas y servicios de educación, salud, Familias en Acción, ICBF, víctimas y otros.<sup>19</sup> Un sistema integrado de registros también debe permitir procesos de análisis y verificaciones.

Los resultados de evaluaciones cualitativas recientes sobre el índice Sisbén como instrumento de focalización resaltan la necesidad de recobrar la función de clasificación socioeconómica de las familias, para garantizar intervenciones mejor articuladas (Econometría, 2014). El nuevo diseño debería reconocer el esfuerzo de las familias y evitar penalizar los progresos en ingresos más estables, o logros de mejores condiciones de habitabilidad, o en la adquisición de bienes. Así mismo, se recomiendan criterios más claros de entrada y de salida de los programas, como el diseño de paquetes que agrupen diferentes beneficios conformados en función de las diferentes etapas del ciclo familiar.

Este sistema nacional de información que centraliza lo correspondiente a los programas sociales y sus beneficiarios, permitía articular la oferta, unificar esfuerzos, llegar de manera más integrada a las familias, identificar las mejores combinaciones, hacer seguimiento, y definir y anticipar trayectorias y transiciones entre programas. El sistema debe estar enfocado en la selección de personas, familias y territorios. También se contaría con las capacidades para identificar acciones y territorios, acordando las prioridades de diferentes programas -aceleraciones, déficits- y sus interrelaciones. Este sistema debe permitir analizar, planificar y verificar las distintas condiciones, tipologías y gradualidades, e integrar -al menos de manera virtual- el conjunto de bienes públicos sociales -y productivos-, buscando mayor eficacia en los esfuerzos públicos. Además, es posible lograr algunos ahorros institucionales cuando se eliminan dobles esfuerzos -de oferta y demanda-. También, permitiría integrar los objetivos sociales con inclusión productiva y generación de ingresos.

En forma adicional, este sistema debe adoptar iniciativas importantes para la gestión del conocimiento -evaluaciones, investigación-. Uno de los mayores activos y parte de la capacidad pública es el desarrollo de la gestión de la información, para propósitos de

---

<sup>18</sup> El actual Sistema de Identificación de Beneficiarios Sociales, Sisbén, liderado por el DNP-DDS, deberá responder a estos nuevos desafíos del sistema de protección social en su diseño y operación.

<sup>19</sup> Es indudable que una de las inversiones públicas más importantes y urgentes es la realización de un censo de población, necesario como fundamento esencial de la planeación de programas sociales y la asignación de recursos públicos.



gestión y para desarrollar capacidades estratégicas y de conocimiento. La gestión de la información y el conocimiento también favorece la coordinación institucional.

Como ya se mencionó, se recomienda que esta plataforma de información y selección esté a cargo del DPS, la entidad más idónea en la actualidad para desarrollar este propósito. El proceso de selección, incluyente y universal en el tiempo, también tiene que ver con secuencias deseables, posibles y necesarias, y expresa una serie de prioridades, unas técnicas e institucionales y otras sociales. Para ello, las políticas deben considerar las acciones y los logros en el corto y el mediano plazo.

### **5.3.2 Ruralización de las estrategias de protección complementarias y articulación entre ellas**

Como se mencionó, es necesaria una apuesta por la ruralización y diferenciación de los programas de promoción social, siguiendo el caso exitoso de la nueva focalización y los impactos del “Programa Más Familias en Acción” (DPS, 2014). En especial, la estrategia de superación de pobreza y los programas de seguridad alimentaria deberán concentrar coberturas en la zona rural con énfasis en las zonas más dispersas, lo que eleva los costos de atención.

La propuesta de incrementar la cobertura de la zona rural de UNIDOS (ANSPE, 2014) mientras se desmonta progresivamente en las ciudades es importante, y se adapta a las necesidades de la población además de la articulación para que la expansión esté acompañada de programas de seguridad alimentaria.

También se deben reconocer los positivos y necesarios encadenamientos y las sinergias entre temas para hacer más integral y sostenible el desarrollo. Por ejemplo, son bien conocidas las relaciones entre acceso a agua potable y a saneamiento con las condiciones de salud; entre los beneficios de mediano plazo de la educación, y los ingresos de los hogares y la salud; y entre los programas de cuidado social y la autonomía de las mujeres. Esta formulación plantea retos a la mejor secuencia de los programas públicos y la transición entre programa que implique un sistema adecuado de referenciación y monitoreo.

### **5.3.3 Mecanismos de transferencias de ingresos**

Un esquema diferenciado de protección social quizás transitorio, en tanto se cierran brechas y se consolidan estrategias de desarrollo rural territorial e inclusión productiva, debiera estar articulado con mecanismos de protección del ingreso para grupos excluidos y no participantes del mercado laboral, especialmente de las mujeres y los adultos mayores. Podrían articularse también otros programas de generación de ingresos y educación, como Jóvenes en Acción. Para todo ello es esencial revisar hogares excluidos: si bien Más Familias en Acción cubre todos los hogares con niños en edad escolar, y Jóvenes en Acción cubre los jóvenes en educación media y profesional, faltan mecanismos que complementen el ingreso de los ocupados rurales y hogares sin hijos, así como de solo adultos mayores. Las pensiones rurales, los trabajos remunerados por servicios de cuidado de la mujer rural y el pago por servicios de cuidado son soluciones posibles para incluir esta población, conformando canastas de servicios y pasando además por una focalización adecuada que permita sinergias en



programas complementarios pero evitando esfuerzos duplicados, de ahí la importancia de un buen sistema integrado de focalización.

#### **5.3.4 Atención integral a 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. Se esbozaron dos líneas de política: complementar y reforzar las transferencias condicionadas para evitar pérdidas de capital humano y sistemas integrales de cuidado que, simultáneamente, contribuyen a cerrar varias brechas de protección -este último punto se discutió en el apartado de protección del ingreso-.

Se tiene bastante información sobre los impactos positivos de los programas de transferencias monetarias condicionadas como Familias en Acción en relación con la nutrición de los niños, la asistencia escolar y avances notables en términos de inclusión social de la población más pobre. El Gobierno nacional ha hecho un esfuerzo por ampliar la cobertura del programa, convirtiéndolo en ley en el 2013, y por tener mayor presencia del mismo en las zonas rurales con montos diferenciales (DPS, 2014). Sin embargo, quedan interrogantes por resolver y sinergias por explotar, especialmente en torno a la inclusión productiva de las familias, donde habrá que trabajar con programas a gran escala y alto impacto, eliminando los esfuerzos aislados que hasta ahora caracterizan a los programas de generación de ingresos.

Por otra parte, 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 particulares. Así mismo, se requiere una institucionalidad efectiva y comprometida, y con una instancia de articulación que permita que se vinculen instituciones tanto gubernamentales como de otro tipo, como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sena y otras entidades del sector privado, con el fin de diseñar la política pública conjunta. Estos temas se abordarán en otros documentos de la Misión.

#### **5.3.5 Otros grupos vulnerables: minorías étnicas**

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

#### **5.3.6 Formas alternativas de provisión de servicios de protección a través de asociaciones y cooperativas**

Por último, las formas asociativas de las comunidades rurales constituyen un posible canal de implementación de políticas de protección, y podrá promoverse para temas de acceso a salud o aseguramiento. La Encuesta Longitudinal Colombiana de la

Universidad de los Andes (ELCA)<sup>20</sup> pregunta por la participación de los hogares en asociaciones civiles “que proveen algún tipo de bien público para el servicio del grupo o de la sociedad en general” (Cárdenas y Sarmiento, 2014). Según la primera ola, el 26,2 % de la población rural encuestada pertenecía a una organización social, frente al 14,3 % en la población urbana. Las organizaciones con mayor participación en el ámbito rural fueron: las Juntas de Acción Comunal (17,2%); las iglesias (3,8%); y las organizaciones educativas (2,7%) (Cárdenas, 2011). El 56 % de los líderes comunitarios rurales expresaron que los miembros de la comunidad “se ayudan mucho”, frente al 34 % de los líderes comunitarios urbanos (Cárdenas y Cadena, 2011). Entre la primera y la segunda ola se encontró que en algunas zonas del país hubo un aumento de la participación, pero este fenómeno se asocia a la mayor cobertura de programas como Familias en Acción que requieren la conformación de grupos de la comunidad.

Plantear un modelo de protección social partiendo de la estructura de las asociaciones campesinas presenta una serie de ventajas. Para el caso de las organizaciones locales, Opare (2007) destaca que dado que sus miembros pertenecen a la comunidad pueden hacer uso de sus redes sociales para fomentar la participación. Además, conocen las necesidades que enfrenta la comunidad y pueden asumir el rol de voceros de la misma. Esto abre un espacio para que agentes estratégicos, como el gobierno o el sector privado, generen un proceso de decisión incluyente e informado.

---

<sup>20</sup> La primera ola se realizó en el año 2010. La segunda fue en el 2013.

# Referencias

- Angulo, R. y Gómez, N. (2014). *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia*. Antigua, Guatemala: Cepal.
- ANSPE (Agencia Nacional de Superación de Pobreza extrema). (2014). Propuesta de escalamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema Red Unidos hacia la zona rural de Colombia. Bogotá D. C.: Dirección de Gestión de Oferta Institucional y Territorial, ANSPE.
- Banco Mundial (2008). Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo. Washington: Banco Mundial.
- Cárdenas, J. C. (2011). Pobreza en capital social, reto para nuevos mandatarios. *Portafolio*.
- Cárdenas, J. C., y Cadena, X. (2011). *Capital social, mecanismos comunitarios y desarrollo en América Latina*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2011/09/21/capital-social-mecanismos-comunitarios-y-desarrollo-en-america-latina/>
- Cárdenas, J. C., y Sarmiento, P. (2014). Participar y ayudar en Colombia: organizaciones sociales y prosocialidad a través de la ELCA. Bogotá D. C.: Universidad de los Andes.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal y GIZ.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) e IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). (2014). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: Cepal, FAO e IICA.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2013). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Crece (Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales). (2007). *Pobreza rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales*. Bogotá D. C.: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Crece (Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales). (2014). Análisis del mercado laboral rural y sus implicaciones en la estructura de costos. Bogotá D. C.: Crece.
- Csillag, C. (2001). Sao Paulo's controversial public-private partnership ends. *The Lancet*.
- Datta, D. (2005). Sustainability of community-based organizations of the rural poor: Learning from Concern's rural development projects, Bangladesh. *Community Development Journal*, 47-62.

- DPS (Departamento de la Prosperidad Social). (agosto, 2014). *Boletín técnico 4*.
- 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: FAO.
- Devereux, S. (2002). Social protection for the poor: lessons from recent international experience. *IDS Working Paper 142*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Deininger, K. y Olinto, P. (2004). Empleo rural no agrícola y diversificación del ingreso en Colombia. En *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, RIMISP, BID y FAO.
- Dorward, A.; Sabates-Wheeler, R.; Macauslan, I.; Penrose-Buckley, C.; Kydd, J. y Chirwa, E. (2006). Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Strategic Policy and Research Issues. UK: Future Agricultures, documento de trabajo.
- Econometría (diciembre, 2014). Presentación de los resultados de la evaluación cualitativa a través de 24 grupos focales en seis regiones del país para complementar la evaluación del índice Sisbén III, involucrando la opinión de las personas incluidas en la base nacional. Informe final. Bogotá D. C.: Econometría.
- Ellis, F. y Biggs, S. (diciembre, 2001). Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19 (4), pp. 437-448.
- Farrington, J.; Holmes, R. y Slater, R. (2007). Social Protection and Growth: The Case of Agriculture. *IDS Bulletin*, 38(3), pp. 95-100.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). (2011). *Reporte sobre pobreza rural, 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*. Roma: FIDA.
- Flórez, C. (2014). *Caracterización de algunos componentes del sistema de protección social según la Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012*. Informe de avance. Bogotá: DNP.
- Forero, J. y Espeleta, S. (2007). *Las Brechas entre el campo y la ciudad 1993-2003 en Colombia y propuestas para reducirlas*. Santiago de Chile: Cepal.
- OIT (2014). *World Social Protection Report 2014-2015. Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra: ILO.
- Infante, R. y Chacaltana, J. (2014). *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. Santiago de Chile: Cepal y OIT.
- 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.
- Leibovich, J.; Nigrinis, M. y Ramos, R. (2006). *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. Borradores de Economía*. Bogotá D. C: Banco de la República de Colombia.
- Lloyd-Sherlock, P. y Barrientos, A. (2009). *Brazil's rural pension system: its development and impacts. Lessons for China'*. New Dynamics of Ageing (NDA) Programme.

- López, R. y Valdés, A. (2000). Determinants of Rural Poverty in Colombia. En López, R. y Valdés, A. (eds.), *Rural Poverty in Latin America*, pp. 204-226. Londres: MacMillan.
- Martínez, C. (2013). Descenso de la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia, 1990-2010.
- Merchán, C. (2014). *Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social*. Archivos de Economía, documento 410. Bogotá D. C.: DNP.
- Molyneux, C.; Hutchison, B.; Chuma, J. y Gilson, L. (2007). The role of community-based organizations in household ability to pay for healthcare in Kilifi District, Kenya. *Health Policy and Planning*, 381-392.
- Norton, A.; Conway, T. y Foster, M. (2001). *Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development*. ODI Working Papers 143. Londres: Overseas Development Institute.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad*, 215.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2014). *Incumplimiento con el salario mínimo en América latina, el peso de los factores económicos e institucionales*. Ginebra: OIT.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2014). *Reporte Mundial de Protección Social. Construyendo recuperación económica, desarrollo inclusivo y justicia social*. Ginebra: OIT.
- Oliviera, J. y Zuluaga, B. (2014). The ex-ante effects of noncontributory pensions in Colombia and Peru. *Journal of International Development*.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (2012). Costa Rica: Health Profile. Recuperado de <http://www.who.int/gho/countries/cri.pdf>
- Opare, S. (2007). Strengthening community-based organizations for the challenges of rural development. *Community Development Journal*, 251-264.
- Perfetti, J. (2009). Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia. Santiago de Chile: Rimsip, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2011). *Mujeres rurales. Gestoras de esperanza. Cuaderno del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá D. C.: PNUD Colombia.
- Ricca, J.; Kureshy, N.; LeBan, K.; Prosnitz, D. y Ryan, L. (2014). Community-based intervention packages facilitated by NGOs demonstrate plausible evidence for child mortality impact. *Health Policy and Planning*, 204-2016.
- Rossel, C. (2012). *Protección social y pobreza rural en América Latina. Informe de consultoría*, FAO. Santiago de Chile: FAO.
- Sarmiento, A. (2013). *Educación, calificación y formalización de la mano de obra en el sector cafetero, estudio realizado para la Misión del Café*. Bogotá D. C.: inédito.

Sojo, A. (2013). *Hitos discursivos sobre protección social en América Latina y mapeo de la cobertura de los sistemas de salud y pensiones: una sinopsis*. Santiago de Chile: Cepal.

Schejtman, A. (1999). Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural. *Revista de la Cepal*, 67, 15-32.

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

Tenjo, J. (2001). *Pobreza y mercados laborales*. Santiago de Chile: Rimsip (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).

Tenjo, J.; Benrat, L. y Uribe, A. (2007). *Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Bogotá D. C.: DNP.

Tenjo, J. y Jiménez, M. (2014). *Empleo e ingresos en el sector rural*. Santiago de Chile: Rimsip.

Ullmann, H.; Maldonado, C. y Rico, N. (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. Santiago de Chile: Cepal y UNICEF.

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

# Anexo 1

## Grupos poblacionales 2015-2020

Población	Edad	Proyecciones rural dispersa (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.