

Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social*

César Augusto Merchán Hernández**

Abstract

We study the System of Cities in Colombia from a productivity and competitiveness perspective, and analyze the main factors that affect them in order to identify strategies and policies to increase productivity. We find that the main variable that explains GDP gaps among the 13 main Colombian cities are the differences in (per hour) productivity. Also, productivity differences are positively related with density of formal activity, size of formal firms, human capital, and the presence of high productivity clusters. With these elements we discuss transversal and vertical policies that promote a higher productivity among cities.

Resumen

Este documento presenta un diagnóstico de los aspectos demográficos, del mercado laboral y socio-económicos que influyen en la afiliación a la seguridad social de la población en el área rural. Aspectos como la baja escolaridad, los bajos ingresos, los altos niveles de informalidad y pobreza y la estacionalidad de la producción agrícola no permiten aumentar el nivel de afiliación. Muestra también que a pesar de las características del sector rural, no existe un arreglo institucional especial para la afiliación a la seguridad social. Finalmente, el documento esboza la posibilidad de la universalización de la cobertura en salud y pensión de la población rural.

Keywords: Social Security System, Agricultural Labour Market, Demography, Health, Pension

Palabras clave: Sistema de seguridad social, Mercado laboral agrícola, Demografía, Salud, Pensión

Clasificación JEL: H55, H75, J43, J48

Primera versión recibida el 14 de abril de 2015; versión final aceptada el 5 de diciembre de 2015

Coyuntura Económica. Vol. XLV, No. 2, Diciembre de 2015, pp. 137-182. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Una primera versión de este artículo fue publicado en Archivos de Economía, del DNP.

** El autor agradece a Mauricio Santa María y Erika Shutz por el apoyo técnico y logístico. También agradece el apoyo de Guillermo Rivas en el procesamiento de información y de Oscar Merchán como asistente de investigación.

I. Introducción

La población rural colombiana presenta una segmentación entre aquellos que gozan de situaciones laborales formales y los que se caracterizan por condiciones menos favorables causada por la productividad, la tecnología y la forma de producción (Tenjo, Bernat y Uribe, 2007). Esta segmentación se relaciona con aspectos como la composición demográfica, el mercado laboral, el nivel educativo, la pobreza, los cuales determinan en gran medida el nivel de afiliación al sistema de seguridad social.

El presente trabajo tiene por objeto caracterizar la población rural teniendo en cuenta dichos aspectos y establecer la manera como pueden afectar el acceso a la seguridad social, especialmente de los trabajadores rurales. Otros autores (Leibovich, Nigrinis y Ramos, 2006; Tenjo *et al.* 2007; Perfetti, 2009) se han centrado en la caracterización del mercado laboral y su funcionamiento. Con base en los hallazgos de estos trabajos previos y de la literatura internacional, el presente documento explora lo relacionado con la seguridad social en el campo y pone en evidencia tanto las opciones de acceso como los determinantes de su afiliación.

El documento presenta seis secciones de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda se expone la caracterización demográfica de la población del campo y la ciudad por grupos etarios y género en la que se destacan dos hechos. El primero señala que la base de la pirámide poblacional

rural es más joven que la urbana. El segundo hecho relevante muestra que la participación de los hombres en el total de la población rural ha aumentado 3% entre 1985 y 2011. En la sección tres se abordan aspectos del mercado laboral rural por rama de actividad y posición ocupacional. Se constata que el campo sigue teniendo un menor nivel de desempleo respecto a las ciudades y que la agricultura sigue aportando la mayor dinámica y participación en el empleo rural. En la sección cuatro se describen las condiciones de pobreza, educación y seguridad social en el área rural. Aunque la pobreza y la pobreza extrema rurales han disminuido entre 2002 y 2011, siguen presentando los niveles más altos frente a las otras áreas geográficas; sin embargo, la concentración del ingreso, representada por el coeficiente de Gini, en esta zona es la más baja. Y a pesar de que la escolaridad ha aumentado, el campo sigue en desventaja con relación a las ciudades. También se observa que el ingreso real per cápita ha aumentado 4,7% entre 2010 y 2011 pero sigue siendo muy bajo. Respecto a la afiliación a la seguridad social se encuentra que en las áreas rurales hay un muy bajo nivel de afiliación a los regímenes contributivos con cierta preferencia por la salud.

Las opciones de afiliación a la seguridad social en el sector rural es el tema expuesto en la sección cinco. El sistema de seguridad social no diferencia entre campo y ciudad. Su diseño se basa en el nivel de ingreso (o capacidad de pago) y en la condición laboral de las personas, sin ofrecer alternativas adecuadas a las condiciones socio-económicas de los

habitantes rurales. En la sección seis se señalan los tres principales determinantes de la afiliación a la seguridad social. Esto son el desarrollo económico del país, que a su vez determina los ingresos de los individuos, el marco institucional, que puede individualizar el riesgo y hacer ver los aportes a seguridad social como un beneficio y no como un impuesto y, por último, los aspectos socioeconómicos de los individuos (edad, escolaridad, nivel de ingresos, etc., OMTSS 2008).

Del análisis hecho en las sesiones dos a seis, se evidencia que tanto las condiciones de los individuos como de las libres fuerzas del mercado no son suficientes para garantizar el acceso de la mayoría de la población rural al sistema. Ante este panorama, en la sección siete se esboza la posibilidad de la universalización en el área rural bajo esquemas subsidiados. Esta alternativa resulta más factible en la salud ya que un 69% de la población ya se encuentra afiliada mediante el régimen subsidiado.

II. Aspectos demográficos en el campo y la ciudad

A junio de 2012, se estima que 11,2 millones¹ de personas habitan en el área rural, representando el 24% del total de la población colombiana (Gráfico 1A). A esta estructura de la población se ha llegado como parte de un proceso paulatino de urbaniza-

ción del país en el que cada vez el sector rural pierde participación en el total nacional (Gráfico 1C). De esta manera, el crecimiento de la población total del país se debe principalmente a la contribución que hacen las áreas urbanas. (Gráfico 2B). Este proceso se debe a las ventajas ofrecidas en las ciudades por efecto, entre otros aspectos, de las economías resultantes de la aglomeración de personas, de las mayores oportunidades de servicios y de empleo y del desarrollo de actividades con mayor productividad (Lewis, 1954; Harris y Todaro, 1970).

En Colombia los desequilibrios campo/ciudad datan desde la época de la colonia. La política de ocupación de los españoles se basó en la fundación de ciudades con el único propósito de controlar el espacio periférico (Murad, 2003). El desbalance se profundizó desde mediados del Siglo XX cuando el país experimentó un proceso de transformación de su agricultura drástico, acelerado y traumático. Según Perfetti (2006), el sector rural colombiano se ha convertido en el escenario donde se han concentrado las grandes tensiones sociales. Allí existen fenómenos de violencia política, presencia de grupos armados (guerrilla, paramilitares) y es donde se encuentran los cultivos ilícitos y donde interviene el narcotráfico. Se puede esperar que mientras subsistan esos desequilibrios de oportunidades en contra del sector rural, la migración del campo a la ciudad no cesará.

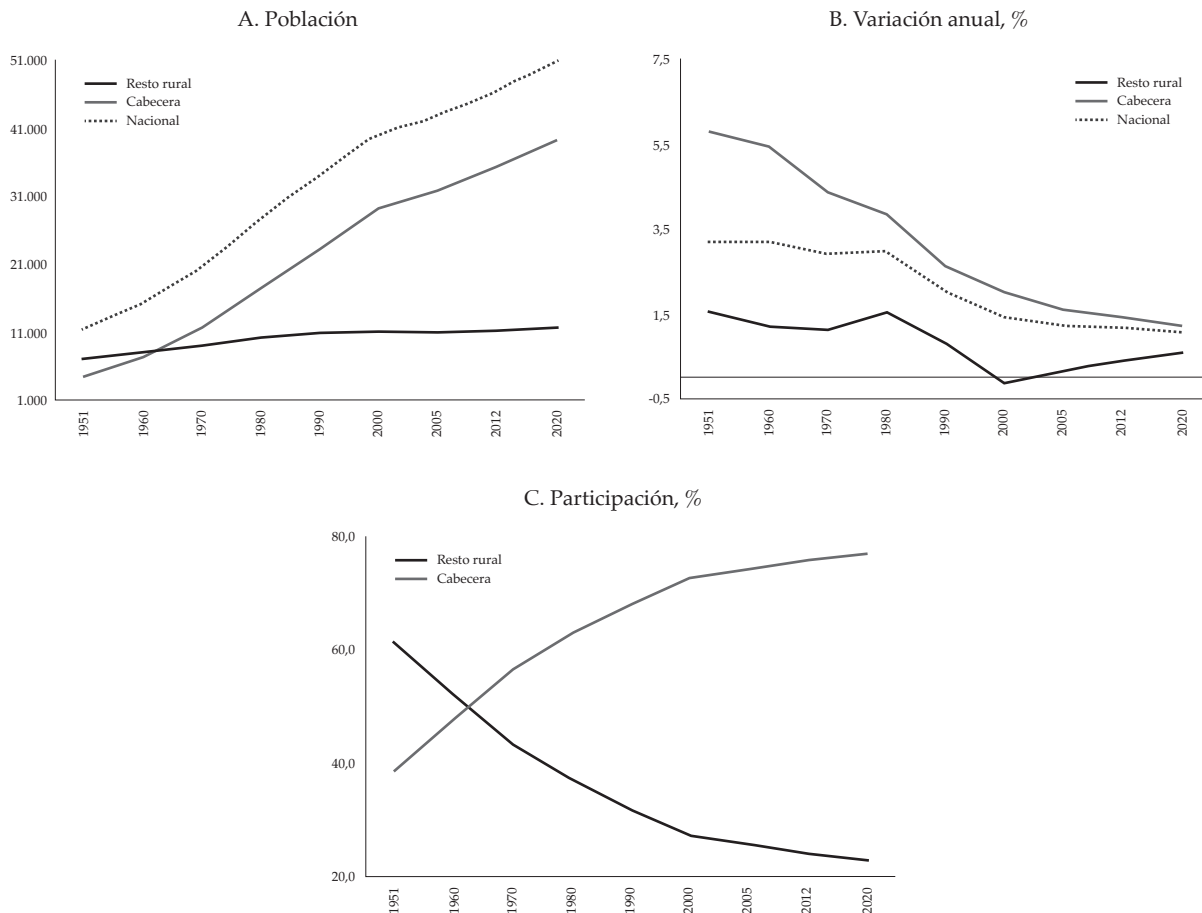
¹ Según estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DANE. Página web Archivo: "Estimaciones y proyecciones población total 1985-2020".

Dentro de este proceso migratorio importa saber quiénes están en la ciudad y quienes se quedan en el campo. Esto resulta importante para efectos de visualizar las necesidades de servicios y, de esta manera, direccionar las políticas públicas como las de acceso a la seguridad social que son de interés

en este trabajo. El Gráfico 2 presenta cómo ha sido la composición demográfica del campo y la ciudad en términos de edad y sexo entre 1985 y 2012.

Un primer aspecto a destacar es que las áreas rurales son más jóvenes que las zonas urbanas; las

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA POR ZONA DE RESIDENCIA
(1951-2020)

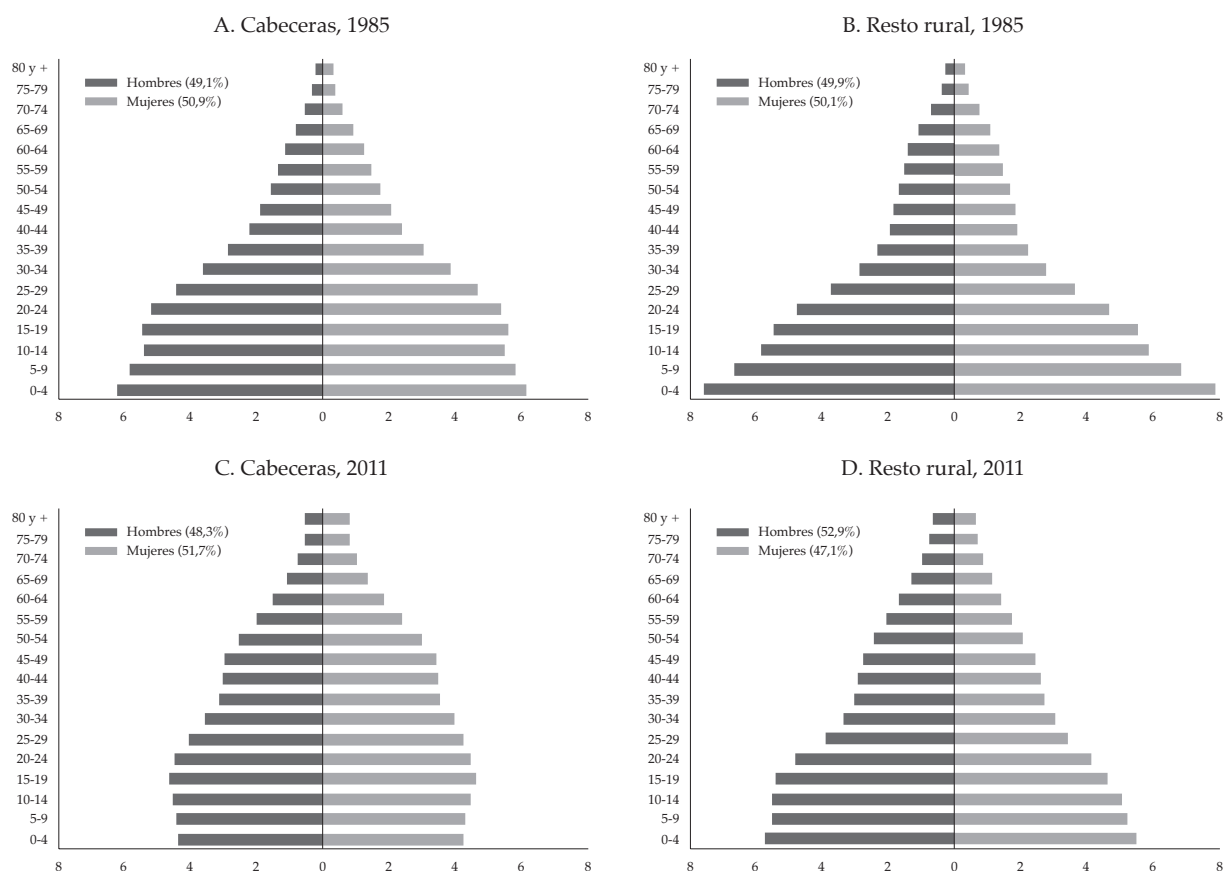


Fuente: DANE (estimaciones y proyecciones de población) y DNP (series históricas).

bases de las pirámides del área rural tanto en 1985 como en 2011 son más amplias que las correspondientes en zonas urbanas. Al menos dos razones podrían explicar este hecho. Primero, la tasa de

natalidad en el campo es más alta (20 por mil) que en las ciudades (17 por mil) lo que ha hecho que el tamaño de las familias rurales sea más grande² ocupando los niños una alta participación. Segun-

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA POR EDAD Y SEXO POR ZONA DE RESIDENCIA (1985 y 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE.

² Según la Encuesta de Calidad de vida de 2011 el promedio de personas por hogar en el área rural es de 3,8 frente a 3,5 registrado en las cabeceras.

do, las precarias condiciones de servicios en el campo y el menor nivel de educación, que inciden en el estado de salud, al igual que la presencia del conflicto armado y la violencia pueden dar como resultado una baja esperanza de vida en el campo.

Sin embargo, es notorio que el proceso de envejecimiento de la población también afecta al sector rural. Todos los grupos etarios por encima de los 30 años ganaron participación entre 1985 y 2011; situación muy similar a lo ocurrido en las cabeceras municipales.

Otro aspecto a destacar es el aumento de tres puntos en la participación de la población masculina en el sector rural. En 2011, los hombres representan el 52,9% con un total de 5,9 millones de personas, aumentando su participación y sobrepasando la de las mujeres. Al parecer las oportunidades laborales en el campo favorecen más a los hombres que a las mujeres (ver siguiente capítulo) debido a que las actividades son predominantemente agropecuarias en las cuales existe un sesgo a preferir el trabajo masculino por los requerimientos de esfuerzo físico. Esta situación incentiva la migración mayoritariamente femenina del campo a la ciudad como también lo prescriben las teorías del desarrollo.

III. Caracterización del mercado laboral

La distribución del empleo entre campo y ciudad es similar a la de la población total. A junio de 2012, había 4.6 millones de ocupados en el campo, repre-

sentando el 23% del total del país en donde había 20,7 millones de personas empleadas (Cuadro 1 y Gráfico 3). En general se observa que en los últimos 10 años el incremento del empleo nacional (4,9 millones de personas entre 2002 y 2012) se ha dado principalmente por la generación de empleo en las cabeceras (4,4 millones) mientras que el sector rural sólo ha contribuido con unos 565.000 empleos.

Esta situación ha llevado a que el campo haya perdido participación en el empleo en los últimos 10 años a pesar de que hubo un incremento de 14% en ese periodo con variaciones promedio de 1,4% anual. Este dinamismo no fue mayor debido a la pérdida de unos 252.000 empleos entre 2002 y 2007 por efecto principalmente de la disminución del empleo en los sectores de comercio y de servicios, los cuales representan alrededor del 20% del total del empleo rural (Cuadro 2). Por su parte, entre 2007 y 2012 se presentó una situación muy favorable con la creación de 819.000 empleos a pesar de la crisis económica de 2009.

Los sectores agropecuario e industria registraron el mejor desempeño en la creación de plazas de trabajo en el campo entre 2002 y 2012. En el agro el empleo creció 10% (unos 269.000 empleos) y en la industria 102% (189.000 empleos); esta última aumentó su participación del 5 al 8%. Se observa así una recomposición del empleo rural en favor de la manufactura y en contra de servicios y comercio, mientras que la agricultura sostiene la mayor participación (61%) como ha sido tradicional.

Con respecto a la posición ocupacional, el Cuadro 3 permite apreciar que la mayor parte de los ocupados del campo son cuenta propia (51%) y que dicha participación aumentó 12 puntos porcentuales entre 2007 y 2012 (unos 885.000 empleos). El segundo mayor grupo es el de empleados particulares (17%) el cual perdió participación entre 2007 y 2012; una situación similar experimentan los jornaleros o peones quienes representan el tercer mayor grupo.

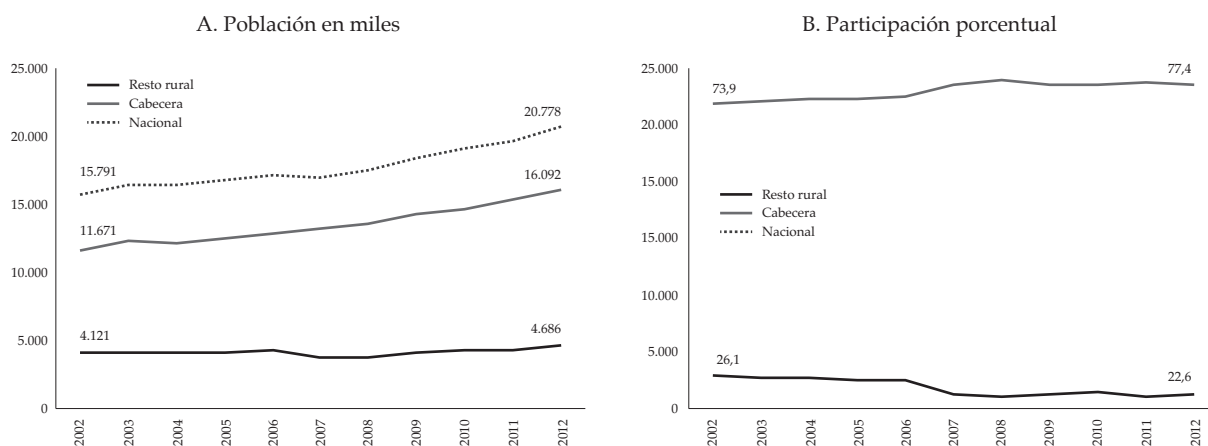
Lo anterior indica que, después de la crisis de 2009, el empleo rural creció muy favorablemente (4% anual) pero basado en los cuenta propia en detrimento del empleo asalariado. Igualmente, el subempleo objetivo se incrementó después de ese año (Cuadro 1), en especial el de insuficiencia por ingresos que pasó de 5,6% en 2007 a 8,2% en 2012. Esta situación puede estar haciendo más difícil el acceso a la seguridad social en los regímenes

Cuadro 1
POBLACIONES (EN MILES) E INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
RESTO RURAL, CABECERAS Y NACIONAL (Trimestre abril-junio 2002, 2007 y 2012)

Concepto	Resto rural			Cabeceras			Nacional		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012	2002	2007	2012
Ocupados	4.121	3.869	4.686	11.671	13.155	16.092	15.791	17.024	20.778
Subempleados subjetivos	1.780	1.591	1.659	4.756	5.138	6.050	6.536	6.729	7.709
Suempleados objetivos	470	292	487	1.945	1.492	2.442	2.415	1.784	2.929
Desempleados	466	324	321	2.454	1.822	2.125	2.920	2.147	2.446
Inactivos	3.239	3.847	3.316	8.249	9.952	9.176	11.488	13.799	12.492
Tasa global de participación	58,6	52,2	60,2	63,1	60,1	66,5	62,0	58,1	65,0
Tasa de ocupación	52,7	48,1	56,3	52,2	52,8	58,7	52,3	51,6	58,2
Tasa de desempleo	10,2	7,7	6,4	17,4	12,2	11,7	15,6	11,2	10,5
Tasa subempleo subjetivo	38,8	38,0	33,1	33,7	34,3	33,2	34,9	35,1	33,2
Tasa subempleo objetivo	10,3	7,0	9,7	13,8	10,0	13,4	12,9	9,3	12,6
Variación, % (poblaciones)									
Concepto	07/02	12/07	12/02	07/02	12/07	12/02	07/02	12/07	12/02
Ocupados	-6	21	14	13	22	38	8	22	32
Subempleados subjetivos	-11	4	-7	8	18	27	3	15	18
Suempleados objetivos	-38	66	3	-23	64	26	-26	64	21
Desempleados	-30	-1	-31	-26	17	-13	-26	14	-16
Inactivos	19	-14	2	21	-8	11	20	-9	9

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE y Gran Encuesta Integrada de Hogares, (GEIH).

Gráfico 3
EMPLEO POR ZONA DE RESIDENCIA
(2002-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

Cuadro 2
OCUPADOS (EN MILES) POR RAMA DE ACTIVIDAD
RESTO RURAL, CABECERAS Y NACIONAL (Trimestre abril-junio 2002, 2007 y 2012)

Concepto	Resto rural			Cabeceras			Nacional		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012	2002	2007	2012
Agricultura, ganadería	2.612	2.648	2.879	681	618	636	3.291	3.265	3.515
Minas, canteras	47	62	121	65	78	158	113	140	279
Industria	186	213	376	1.850	2.059	2.362	2.036	2.273	2.738
Electricidad, agua	16	10	10	64	60	88	80	70	97
Construcción	108	87	122	651	789	1.099	758	876	1.221
Comercio, hoteles	534	363	579	3.516	3.851	5.001	4.051	4.215	5.579
Transporte	95	117	145	908	1.252	1.539	1.004	1.370	1.684
Intermediación financiera	6	6	7	181	228	243	187	234	249
Actividades inmobiliarias	27	29	76	658	922	1.268	685	951	1.343
Servicios comunales	484	332	371	3.088	3.293	3.963	3.572	3.625	4.064
Total	4.115	3.867	4.686	11.662	13.150	16.357	15.777	17.019	20.769

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

Cuadro 3
OCUPADOS (EN MILES) POR POSICIÓN OCUPACIONAL
RESTO RURAL, CABECERAS Y NACIONAL (Trimestre abril-junio 2002, 2007 y 2012)

Concepto	Resto rural			Cabeceras			Nacional		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012	2002	2007	2012
Empleado particular	597	847	796	4.619	5.759	6.480	5.217	6.606	7.276
Empleado gobierno	81	70	45	871	914	825	951	984	871
Empleado doméstico	182	71	110	646	539	652	827	610	763
Cuenta propia	1.937	1.493	2.377	4.391	4.755	6.574	6.328	6.248	8.952
Patrón	175	191	220	651	568	781	826	759	1.001
TFRSR*	492	280	491	437	359	552	930	639	1.043
TFRSR* en otras empresas	0	20	44	0	49	69	0	69	113
Jornalero o peón	652	889	597	0	192	137	562	1.081	734
Otro	5	7	5	56	20	20	61	27	25
Total	4.121	3.868	4.685	11.671	13.155	16.090	15.792	17.023	20.778

* Trabajador familiar sin remuneración.

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

contributivos dado que las personas cuenta propia y aquellas con bajo nivel de ingreso tienen menor probabilidad de afiliarse a ellos.

Por otra parte, la mayor creación de empleo en el sector rural ha logrado disminuir significativamente el nivel de desempleo. Este pasó de niveles del 10% entre 2002 y 2004 al 6.4% en 2012 (Cuadro 1 y Gráfico 4). Además es destacable la disminución de 31% del número de desocupados en todo el periodo, muy superior a la registrada para el sector urbano.

La disminución del desempleo rural se dio en un contexto de crecimiento de la participación laboral que pasó de 58.6 a 60.2%, indicando una

fuerte creación de empleo como se constata con la tasa de ocupación la cual creció alrededor de cuatro puntos porcentuales.

En comparación con el sector urbano, el desempleo en el campo siempre ha sido menor; rara vez ha superado el 10% mientras que el de las ciudades no ha estado por debajo de ese nivel. Sin embargo, las áreas urbanas registraron un mejor desempeño en los principales indicadores laborales; la tasa de ocupación aumentó casi siete puntos porcentuales y el desempleo disminuyó en casi seis puntos.

Lo anterior puede indicar una ampliación en la brecha de oportunidades a favor de las ciudades.

Mientras que en 2002 las tasas de ocupación eran similares en las dos zonas (alrededor de 52%), en 2012 las ciudades ofrecen más probabilidad de conseguir empleo; su tasa de ocupación se elevó a 58,7% mientras que la del sector rural sólo llegó al 56%. Por otra parte, la brecha en el desempleo pasó de 7,2 puntos en 2002 a 5,3 puntos en 2012, indicando que la probabilidad de estar desempleado está convergiendo en las dos zonas, disminuyendo la ventaja comparativa que tenía el campo en este aspecto.

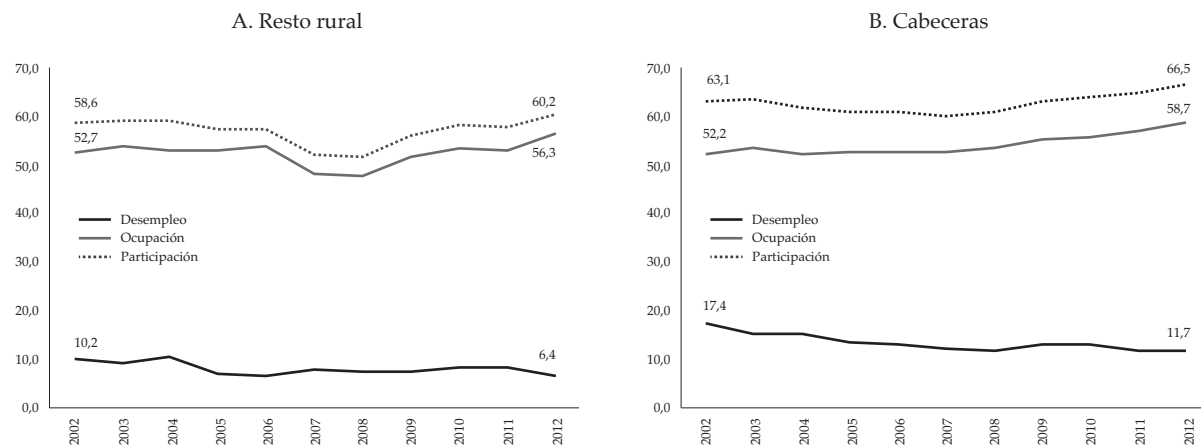
A. Aproximación al empleo agrícola

Ante la importancia del sector agropecuario en el empleo rural, a continuación se hace una descripción más detallada. Este análisis se circunscribe al sector agrícola dado que no existen fuentes de

información para el empleo de las actividades pecuarias. Los datos provienen de las estimaciones hechas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural utilizando el área sembrada por cada uno de los cultivos que se clasifican en transitorios y permanentes (Cuadro 4). Dicha clasificación resulta relevante en la estabilidad del empleo y en la fidelidad a los regímenes contributivos de seguridad social. Se esperaría una mayor volatilidad del empleo en los cultivos transitorios. Sin embargo, los cultivos permanentes también pueden presentar volatilidad en el empleo marcada por las diferentes etapas en el ciclo de producción.

En términos generales, el empleo agrícola presenta un comportamiento estable y tendiente al alza durante el período 2002-2011, donde se destaca

Gráfico 4
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN, DE OCUPACIÓN Y DE DESEMPLEO
RESTO RURAL Y CABECERAS (Trimestre abril-junio 2002-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

Cuadro 4
EMPLEO AGRÍCOLA POR TIPOS DE CULTIVO
(Transitorios y permanentes) 2002, 2007 y 2011

Productos	Ocupados			Variación porcentual			Participación, %		
	2002	2007	2011	2002	2007	2011	2002	2007	2011
Total transitorios	398.244	441.453	434.329	11	-2	9	19	19	18
Ajonjolí	1.092	806	759	-26	-6	-30	0,3	0,2	0,2
Algodón	18.924	19.152	24.167	1	26	28	5	4	6
Arroz	66.148	62.632	68.824	-5	10	4	17	14	16
Cebada	670	461	902	-31	95	35	0,2	0,1	0,2
Frijol	24.014	29.067	26.739	21	-8	11	6	7	6
Hortalizas	75.001	87.869	91.033	17	4	21	19	20	21
Maíz	118.667	138.838	129.151	17	-7	9	30	31	30
Maní	486	818	1.111	68	36	128	0,1	0,2	0,3
Papa	73.183	84.192	75.596	15	-10	3	18	19	17
Sorgo	5.221	2.402	2.015	-54	-16	-61	1	1	0
Soya	6.382	4.892	7.342	-23	50	15	2	1	2
Tabaco rubio	6.553	8.801	5.812	34	-34	-11	2	2	1
Trigo	1.902	1.522	879	-20	-42	-54	0,5	0,3	0,2
Total permanentes	1.673.600	1.865.085	2.014.788	11	8	20	81	81	82
Arracacha	5.387	4.821	4.422	-11	-8	18	0,3	0,3	0,2
Banano exportación	35.182	36.419	39.402	4	8	12	2	2	2
Cacao	46.806	59.966	73.046	28	22	56	3	3	4
Café	750.123	760.879	798.614	1	5	6	45	41	40
Caña de azúcar	28.017	32.119	36.634	15	14	31	2	2	2
Caña de miel	6.462	8.460	7.040	31	-17	9	0,4	0,5	0,3
Caña panela	303.605	273.962	281.350	-10	3	-7	18	14	14
Cocotero	7.162	9.514	10.609	33	12	48	0,4	0,5	0,5
Fique	10.399	14.862	14.350	43	-3	38	0,6	0,8	0,7
Flores	89.210	121.187	138.512	36	14	55	5	6	7
Frutales	118.243	150.617	192.214	27	28	63	7	8	10
Ñame	16.694	18.016	22.699	8	26	36	1	1	1
Plama africana	30.429	54.140	70.232	78	30	131	2	3	3
Plátano	113.838	168.858	162.889	48	-4	43	7	9	8
Plátano exportación	8.677	11.187	14.964	29	34	72	0,5	0,6	0,7
Tabaco negro (consumo interno)	3.565	4.173	3.809	19	-9	7	0,2	0,2	0,2
Tabaco negro (exportación)	4.515	2.324	2.570	-49	11	-43	0,3	0,1	0,1
Yuca tradicional	86.603	110.126	112.734	27	2	30	5	6	6
Yuca industrial	7.312	18.430	18.703	152	1	156	0,4	1,0	0,9
Caucho	1.373	5.027	9.996	266	99	628	0,1	0,3	0,5
Total	2.071.844	2.306.538	2.449.117	10	6	15	1	1	1

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

una gran participación de los cultivos permanentes. Cultivos tradicionales como el café, la caña, las frutas, las flores, el maíz y el plátano mantienen una alta participación durante todo el período. El empleo en el cultivo del café, el cual mantiene la mayor parte del empleo agrícola, (40%, con 798.614 personas en 2011), tuvo un crecimiento leve (6% en todo el período) provocado en gran medida por el comportamiento del mercado mundial (Perfetti, 2009). La caña panela aunque mantuvo su lugar de importancia, presenta una caída en su participación de 18% en 2002 a 14 % en 2011, registrando 281.350 ocupados en dicho año. Por su parte, los frutales presentan la tercera mayor participación del empleo dentro de este grupo de cultivos con el 7% en 2002 y el 10% en 2011.

El empleo en el cultivo de maíz tuvo un crecimiento entre 2002 y 2007 del 17% pero registró una caída del 7% para 2011. Por su parte, el empleo en el cultivo de plátano presentó un crecimiento de 30% entre 2002 y 2011 con un total de 162.889 empleos que representan el 8% del empleo en los cultivos permanentes y el 7% del total agrícola.

También se hace relevante reseñar aquellos cultivos, de los cuales la mayoría son transitorios, que durante los últimos años han presentado una caída significativa en el número de empleos. Se observa que el sorgo pasó de generar 5.221 empleos en 2002 a 2.402 en 2007 con una caída del 54%, y terminó por ocupar en 2011 a 2.015 personas. De igual forma, el cultivo de trigo ocupó 1.902 perso-

nas en 2002 y 879 en 2011 con una caída del 54% en ese período. Una situación similar se observa en el comportamiento del número de empleos de los cultivos de ajonjolí y arracacha con una caída en el mismo período del 30% y 18% respectivamente en el número de empleos.

Por otro lado, los cultivos que presentan un mayor crecimiento en el número de empleos de forma sostenida a lo largo del período son el Caucho con 1.373, 5.027 y 9.996 en 2002, 2007 y 2011 respectivamente; la Palma Africana que en 2002 tenía 30.429 empleos y 70.232 en 2011; la Yuca Industrial que aumentó en más del doble su número de empleos con 7.312 en 2002 y 18.703 en 2011; los frutales que en 2002 tenía 118.243 empleos pasó a tener 192.214 en 2011; y por último, el cultivo de este grupo es el de las Flores que aumentó en un 55% su número de empleos al pasar de 89.210 en 2002 a 138.512 en 2011.

En resumen, el empleo en los cultivos permanentes presenta una mayor dinámica no sólo por su participación que en promedio es el 80%, sino también por su crecimiento. En los cultivos con mayor dinámica se encuentra que varios de ellos son exportables como el Café, la Caña, las Flores y la Palma Africana, los cuales pueden generar condiciones laborales formales (Perfetti, 2009). Por el contrario, el empleo en los cultivos transitorios, enmarcado en gran parte por un segmento tradicional caracterizado por baja productividad, bajos ingresos y carencia de seguridad social

(Leivovich, *et al.* 2006), presenta las variaciones negativas más altas e irregulares. Por otro lado, varios de los cultivos con menor participación en el empleo son los que presentan mayores tasas de crecimiento, ejemplo de ello son el caucho, yuca industrial, maní y palma africana.

IV. Pobreza, nivel de ingreso, educación y seguridad social en el sector rural

El análisis de pobreza y desigualdad se hace con base en la nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria en Colombia, elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre enero de 2009 y agosto de 2011. Con la nueva metodología, la medición de la línea de pobreza para el país es más precisa y mejora notablemente la medición de la pobreza rural.

Según Mesep (2012), la medición de la pobreza mejora debido a tres aspectos:

Primero, para la construcción de la línea de pobreza se utiliza una base estadística más reciente de los hábitos de consumo de los colombianos: la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), 2006-2007 (la anterior metodología utilizó la ENIG 1994-1995). Segundo, incorpora adelantos metodológicos recientes y ampliamente aceptados por expertos internacionales. Tercero, utiliza una medición más precisa del agregado de ingreso, omitiendo el

Ajuste a Cuentas Nacionales que introduce sesgos no controlados en la distribución de los ingresos y la composición de la pobreza (p. 9).

Para el sector rural hubo un aspecto positivo adicional. La medición de la línea de pobreza, con respecto a los gastos y hábitos de consumo, se realizó con base en la misma fuente de información utilizada para la medición de la pobreza urbana: la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2006-2007. Con "esta innovación se garantiza una mejor comparabilidad de los datos urbanos y rurales, y una mayor robustez a la hora de estimar la incidencia de la pobreza rural" (Mesep, 2012, 31). Cabe recordar que la anterior medición de la línea de pobreza rural tenía el limitante de que la información usada para su diseño (primer seguimiento del programa Familias en Acción, 2003) sólo representaba un subconjunto de la población rural (los más pobres, que por su condición eran los beneficiarios del programa).

Dadas estas nuevas mejoras metodológicas, se calcularon las líneas de pobreza tanto para el sector rural como para las cabeceras. Según el Cuadro 5, para el 2011, una persona del sector rural se consideraba pobre si su ingreso mensual era inferior a \$128.593. Y se consideraba en extrema pobreza o en estado de indigencia si su ingreso no superaba los \$74.855 al mes. Bajo estos criterios para medir la calidad de vida se calcularon la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema al igual que el nivel de concentración del ingreso.

Cuadro 5
VALORES DE LAS LÍNEAS DE POBREZA E INDIGENCIA POR ZONAS GEOGRÁFICAS 2002-2011
(Pesos corrientes)

Zona/año	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Línea de pobreza								
Resto rural	79.688	85.696	90.729	95.966	115.703	120.790	123.502	128.593
Cabecera	134.731	144.748	153.295	161.840	193.701	202.199	207.005	215.216
Nacional	120.457	129.616	137.449	145.331	174.745	182.591	187.063	194.696
Línea de indigencia								
Resto rural	44.009	47.458	50,055	53.285	69.134	71.263	71.392	74.855
Cabecera	53.890	57.977	61.257	65.154	83.747	86.748	87.401	91.650
Nacional	51.327	55.281	58.420	62.179	80.195	83.018	83.578	87.672

Fuente: Dane y Mesep (2012).

En general, se observa que entre 2002 y 2011, hubo más aspectos positivos que negativos en el sector resto rural, Gráfico 5. En primer lugar, tanto la pobreza como la pobreza extrema disminuyeron significativamente. La primera decreció en 16 puntos porcentuales al pasar de 62% a 46% (5,15 millones de personas) y la segunda en 11 puntos al pasar de 33 a 22% (2,46 millones de personas).

Pese a esas disminuciones, el sector rural continúa presentando los más altos niveles de pobreza y de pobreza extrema con respecto a las demás áreas geográficas. En cuanto a la pobreza, los niveles del sector rural son similares a los del grupo "otras cabeceras" en el cual se incluyen las áreas

urbanas diferentes a las 24 principales ciudades del país³. Sin embargo, existe una brecha muy amplia (25 puntos porcentuales) con respecto a las trece principales áreas metropolitanas del país, las cuales exhiben los menores niveles de pobreza. Además, esta brecha no ha cedido en los últimos 10 años.

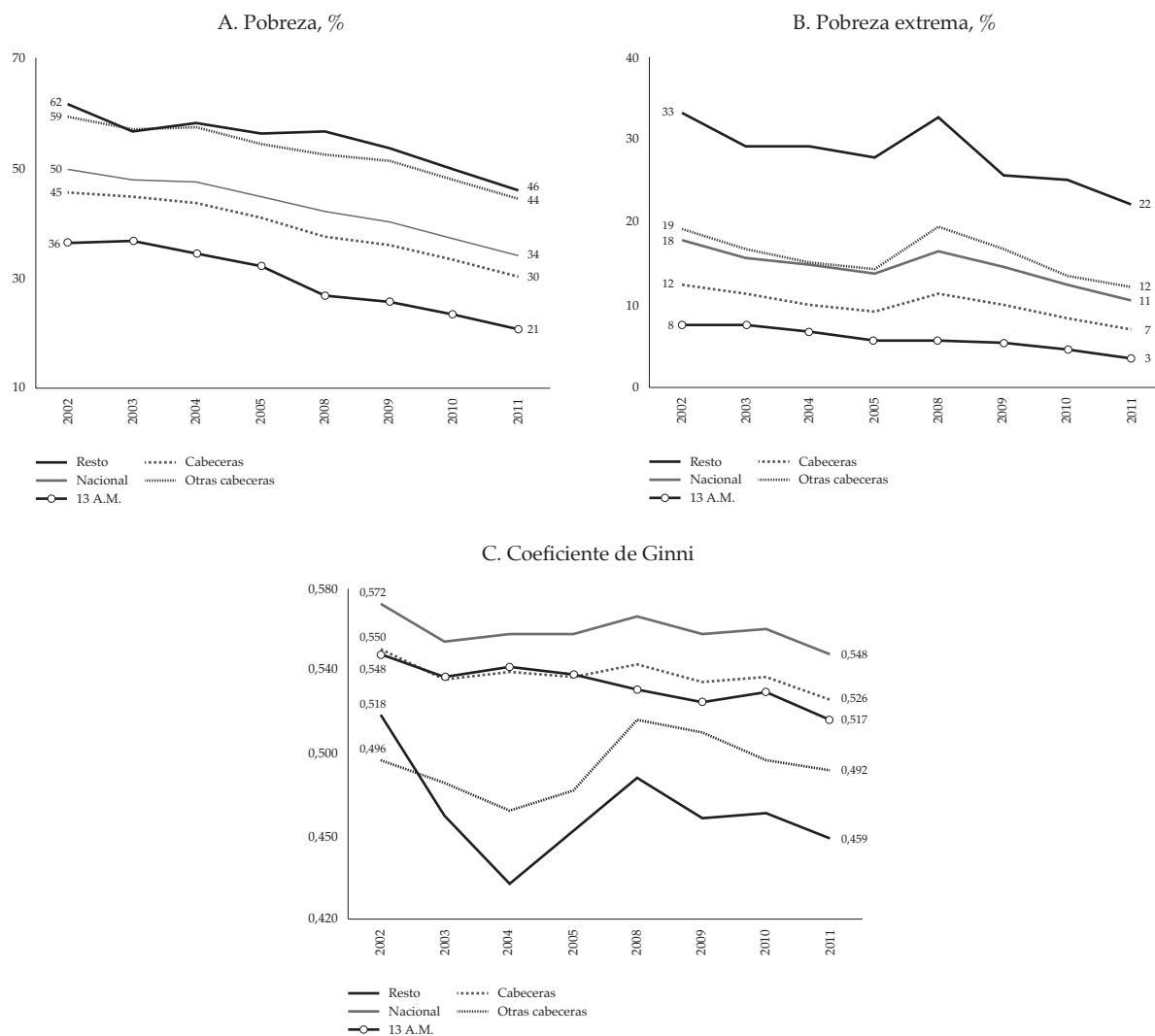
En cuanto a la pobreza extrema, el nivel registrado en el sector rural es muy alto con respecto a todas las demás zonas del país. Inclusive, está muy por encima del nivel de las otras cabeceras. Lo anterior indica un fuerte rezago de las zonas rurales en dicho indicador. Sin embargo, la brecha frente a las otras zonas ha disminuido, lo cual se constituye en un factor positivo. Por ejemplo, frente

³ El Anexo 1 presenta cuáles son las zonas específicas que se incluyen en cada uno de los dominios presentados en el Gráfico 5.

a las 13 principales áreas metropolitanas la brecha disminuyó en once puntos porcentuales al pasar de 33 puntos en 2002 a 22 puntos en 2011.

Por otra parte, las zonas rurales registran los menores niveles de concentración del ingreso, medidos por el coeficiente de Gini (0,459 en 2011).

Gráfico 5
POBREZA, POBREZA EXTREMA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR ZONAS GEOGRÁFICAS (2002-2011)



Fuente: Dane y Mesep (2012).

Además, este indicador ha disminuido en unas seis centésimas en los últimos 10 años, mientras que en las otras zonas las disminuciones a lo sumo han sido de tres centésimas. De esta manera, se encuentra que el campo colombiano ha estado ganando en términos de igualdad del ingreso.

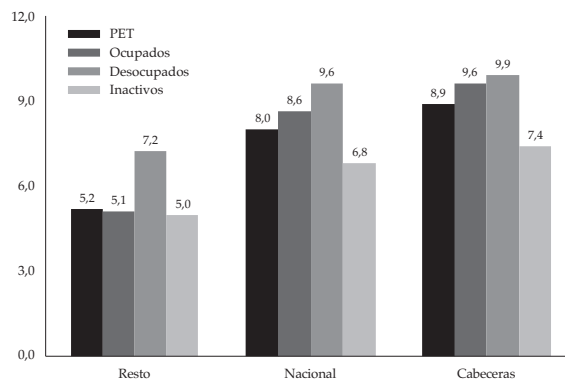
Los resultados positivos en cuanto a pobreza y distribución del ingreso en el sector rural se deben, en buena parte, a las mejoras en el nivel de escolaridad y al aumento real de los ingresos. En cuanto a la educación, se ha encontrado que un año más de educación promedio de los miembros del hogar en edad de trabajar reduce la probabilidad de ser pobre alrededor de un 8% (Núñez y Ramírez, 2002).

Como se observa en el Cuadro 6, el promedio de años de escolaridad de la población rural en edad de trabajar aumentó en 0,5 años al pasar de 4,7 en 2002 a 5,2 en 2011, lo cual pudo incidir en la disminución de la pobreza. Sin embargo, el sector rural se

encuentra en amplia desventaja con respecto a las zonas urbanas, donde el promedio de escolaridad es de 8,9 años (Gráfico 6). Esta brecha en educación es concordante con la brecha en niveles de pobreza.

También se observan aumentos reales en diversos tipos de ingreso en el sector rural. El Cuadro 7

Gráfico 6
AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO POR ZONAS GEOGRÁFICAS (2011)



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE.

Cuadro 6
AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO POR ZONAS GEOGRÁFICAS
(2002-2011)

Concepto	Cabeceras				Resto				Total nacional			
	2002	2005	2009	2011	2002	2005	2009	2011	2002	2005	2007	2011
PET	8,2	8,5	8,7	8,9	4,7	4,8	4,9	5,2	7,3	7,6	7,8	8,0
Ocupados	8,9	9,2	9,4	9,6	4,8	4,8	4,9	5,1	7,8	8,1	8,4	8,6
Desocupados	9,2	9,7	9,6	9,9	6,3	6,9	6,9	7,2	8,7	9,3	9,2	9,6
Inactivos	7,0	7,3	7,3	7,4	4,2	4,5	4,8	5,0	6,2	6,5	6,6	6,8

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

muestra que el ingreso total per cápita tuvo un incremento real de 4,7% entre 2010 y 2011, al ubicarse en \$196.672 al mes. Esta variación es la mayor frente a las otras zonas y supera de lejos a la registrada en las trece principales áreas metropolitanas.

Sin embargo, el ingreso promedio del sector rural es relativamente muy bajo. Es cuatro veces menor al de las trece áreas metropolitanas y representa sólo la mitad del registrado en el grupo de otras cabeceras. Es 1,5 veces mayor al valor de la línea de pobreza, mientras que esta relación es de 3,2 en las trece principales áreas metropolitanas.

Cuadro 7
INGRESO PER CÁPITA POR ZONAS
GEOGRÁFICAS (2010-2011)

Zona	2010	2011	Variación (%)
En pesos corrientes			
Nacional	445.524	478.658	7,4
Cabeceras	528.705	566.192	7,1
13 A.M.	650.562	692.762	6,5
Otras cabeceras	355.869	382.155	7,4
Resto	180.395	196.672	9,0
En pesos diciembre 2011			
Nacional	464.088	478.658	3,1
Cabeceras	550.734	566.192	2,8
13 A.M.	677.669	692.762	2,2
Otras cabeceras	370.697	382.155	3,1
Resto	187.911	196.672	4,7

Fuente: Dane y Mesep (2012).

Por otra parte, el ingreso laboral⁴ promedio de los ocupados experimentó variaciones positivas en los años recientes (Cuadro 8). Entre 2011 y 2009 registró un aumento de 3% real ascendiendo a \$354.256 al mes. Esto indica un promedio anual de sólo 1,5%, que pudo ser resultado del efecto rezagado de la crisis de 2009. Una mejor dinámica se presentó entre 2009 y 2005 cuando el crecimiento fue de 18%, alrededor de 4,5% anual.

Los trabajadores cuenta propia y los jornaleros registraron incrementos significativos en su ingreso laboral (45 y 46% respectivamente). Sin embargo, los primeros perciben los ingresos más bajos, \$251.713 al mes, situación que resulta preocupante dado que representan más del 50% del total de ocupados del campo. Además, como lo muestra el Cuadro 9, el 91% de los cuenta propia (2 millones de personas) tiene ingresos por debajo del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) lo que representa una gran cantidad de personas a formalizar.

Por su parte, el ingreso laboral de los jornaleros o peones asciende a \$475.514, monto que representa un 88% del salario mínimo legal indicando que les falta relativamente pocos ingresos para entrar al umbral de la formalidad, si ésta es medida por el salario mínimo legal. Y en este caso el número de

⁴ El ingreso laboral se refiere al monto recibido como retribución del trabajo (salarios, en especie, horas extras, etc.) y en el caso de los cuenta propia aquellos ingresos clasificados como ganancias.

personas con ingresos menores al salario mínimo de 438.314, que representan el 63% de dicha posición ocupacional y 13% del total de personas que devengan menos de un smlmv en el sector rural.

Por su parte, los obreros y empleados de empresas particulares perciben el mayor ingreso después de los empleados del gobierno⁵: \$647.743 que es 1,2 veces el smlmv. Por otra parte, este es el grupo

Cuadro 8
INGRESO LABORAL PROMEDIO DEL SECTOR RURAL POR POSICIÓN OCUPACIONAL
(2002, 2005, 2009 y 2011)

Posición ocupacional	2002	2005	2009	2011
En pesos corrientes				
Total	192.793	224.934	320.981	354.256
Obrero empleado particular	339.231	380.366	548.386	6147.743
Obrero empleado gobierno	837.937	815.747	1.238.465	1.499.158
Empleado doméstico	224.156	242.377	299.849	372.271
Cuenta propia	113.345	160.834	227.851	251.713
Patrono o empleador	400.876	375.453	545.675	585.261
Jornalero	212.519	266.152	405.650	475.514
En pesos de diciembre de 2011				
Total	294.741	291.927	343.508	354.256
Obrero empleado particular	518.615	493.653	586.873	647.743
Obrero empleado gobierno	1.281.035	1.058.706	1.325.383	1.499.158
Empleado doméstico	342.689	314.566	320.893	372.271
Cuenta propia	173.281	208.736	243.842	251.713
Patrono o empleador	612.858	487.276	583.972	585.261
Jornalero	324.898	345.422	434.119	475.514
Variaciones % en pesos constantes de 2011				
	05/02	09/05	11/09	11/02
Total	-1	18	3	20
Obrero empleado particular	-5	19	10	25
Obrero empleado gobierno	-17	25	13	17
Empleado doméstico	-8	2	16	9
Cuenta propia	20	17	3	45
Patrono o empleador	-20	20	0	-5
Jornalero	6	26	10	46

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

⁵ El grupo de obrero empleado del gobierno registra el mayor ingreso pero representa sólo el 1% del total de ocupados rurales.

con la mayor proporción de personas con ingresos superiores al smlmv (63%). Esto puede indicar que existe una mayor rentabilidad para los asalariados en sectores diferentes al agropecuario⁶.

En efecto, el Cuadro 10 muestra que en promedio los ocupados del sector agropecuario tuvieron en 2011 un ingreso laboral de \$329.072 al mes, siendo el segundo más bajo de las principales ramas de ac-

Cuadro 9
OCUPADOS DEL SECTOR RURAL SEGÚN SALARIO MÍNIMO POR POSICIÓN OCUPACIONAL Y RAMA DE ACTIVIDAD (2011)

Criterios de clasificación	Total número de personas	Número de personas	Menos de 1 smlmv		1 smlmv o más		
			Participación %		Número de personas	Participación %	
			Horizontal	Vertical		Horizontal	Vertical
Posición ocupacional							
Total	4.507.286	3.455.190	77	100	1.052.096	23	100
TFSR	511.840	511.775	100	15	65	0	0
Obrero empleado particular	707.836	261.652	37	8	446.184	63	42
Obrero empleado gobierno	54.260	1.099	2	0	53.161	98	5
Empleado doméstico	100.369	77.766	77	2	22.603	23	2
Cuenta propia	2.205.441	2.015.164	91	58	190.277	9	18
Patrono o empleador	222.253	144.200	65	4	78.063	35	7
Otros ocupados	5.220	5.220	100	0	-	0	0
Jornalero	700.067	438.314	63	13	261.753	37	25
Rama de actividad							
Total	4.507.286	3.455.190	77	100	1.052.096	23	100
No específica	336	336	100	0	-	0	0
Agropecuaria	2.941.074	2.318.819	79	67	622.255	21	59
Minería	113.468	78.952	70	2	34.516	30	3
Industria	282.781	204.733	72	6	78.048	28	7
Electricidad, gas y agua	9.355	3.507	37	0	5.848	63	1
Construcción	127.019	75.181	59	2	51.838	41	5
Comercio, restaurantes y hoteles	490.190	409.983	84	12	80.207	16	8
Transporte y comunicaciones	138.089	109.009	79	3	29.080	21	3
Establecimientos financieros	3.637	1.156	32	0	2.481	68	0
Actividades inmobiliarias	9.386	2.036	22	0	7.350	78	1
Resto actividades inmobiliarias	46.864	34.785	74	1	12.079	26	1
Servicios	345.086	216.693	63	6	128.393	37	12

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

⁶ Por definición, la Gran Encuesta Integrada de Hogares ha establecido que el grupo de obreros y empleados son asalariados de empresas diferentes al sector agropecuario.

Cuadro 10
INGRESO LABORAL PROMEDIO DEL SECTOR RURAL POR RAMA DE ACTIVIDAD
(2002, 2005, 2009 y 2011)

Posición ocupacional	2002	2005	2009	2011
En pesos corrientes				
Total	192.793	224.934	320.981	354.256
Agropecuaria	154.316	205.368	297.195	329.072
Minería	182.219	216.453	409.040	474.568
Industria	184.850	199.744	304.535	346.687
Electricidad, gas y agua	335.305	443.275	707.370	626.143
Construcción	261.284	317.228	424.740	501.022
Comercio, restaurantes y hoteles	174.474	190.839	264.245	272.034
Transporte y comunicaciones	248.530	263.612	339.040	385.293
Establecimientos financieros	499.049	591.243	605.998	1.140.863
Actividades inmobiliarias	673.866	406.058	547.666	810.808
Servicios	356.317	363.025	501.870	545.332
En pesos de diciembre de 2011				
Total	294.741	291.927	343.508	354.256
Agropecuaria	235.918	266.534	318.053	329.072
Minería	278.576	280.920	437.747	474.568
Industria	282.598	259.235	325.908	346.687
Electricidad, gas y agua	512.613	575.298	757.015	626.143
Construcción	399.450	411.710	454.549	501.022
Comercio, restaurantes y hoteles	266.735	247.678	282.790	272.034
Transporte y comunicaciones	379.952	342.125	362.835	385.293
Establecimientos financieros	762.944	767.336	648.528	1.140.863
Actividades inmobiliarias	1.030.204	526.997	586.103	810.808
Servicios	544.736	471.147	537.092	545.332
Variaciones % en pesos constantes de 2011				
	05/02	09/05	11/09	11/02
Total	-1	18	3	20
Agropecuaria	13	19	3	39
Minería	1	56	8	70
Industria	-8	26	6	23
Electricidad, gas y agua	12	32	-17	22
Construcción	3	10	10	25
Comercio, restaurantes y hoteles	-7	141	-4	2
Transporte y comunicaciones	-10	6	6	1
Establecimientos financieros	1	-15	76	50
Actividades inmobiliarias	-49	11	38	-21
Servicios	-14	14	2	0

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

tividad económica. Además, el sector agropecuario registra la mayor cantidad de personas con ingresos por debajo del smlmv: 2.3 millones de personas que representan el 79% de ocupados de esta rama de actividad y el 67% del total del sector rural.

A pesar de lo anterior, el ingreso del sector agropecuario tuvo un notable incremento de 39% entre 2002 y 2011. Este podría ser un factor importante en la reducción de la pobreza en el campo ya que más del 61% de los ocupados ejerce su actividad en el sector agropecuario.

Por otra parte, el comercio registra el promedio más bajo de ingreso laboral, \$272.034, y el 84% de sus ocupados recibe menos del smlmv, proporción que en términos absolutos significa 409.983 personas, el segundo mayor grupo por rama de actividad.

Trabajar en la industria es un poco más rentable. En promedio se reciben \$346.687 al mes, pero el nivel aun resulta alejado del smlmv (sólo representa el 64%) y existen 204.733 personas con ingresos inferiores al smlmv. En servicios, en cambio, el ingreso laboral promedio supera el salario mínimo y existen 216.693 personas con ingresos por debajo de un smlmv.

Con respecto a la seguridad social, se destacan los siguientes hechos para el sector rural: bajo nivel de afiliación a los regímenes contributivos; preferencia por afiliación a salud; significativa

cobertura en el grupo de empleados y trabajadores particulares y en el sector de servicios y muy baja cobertura en el grupo de cuenta propia y en la agricultura (Cuadro 11).

Frente al primer hecho se tiene una afiliación de 19% en el régimen contributivo en salud frente al total de ocupados. Este nivel es bastante inferior al registrado en las cabeceras que es del 57% y al del total nacional, 48%. En pensiones la afiliación es del 10%, mientras que en las cabeceras y a nivel nacional es de 35 y 30% respectivamente. Una situación muy similar a la de pensiones se registra para el caso de la afiliación a riesgos profesionales; una cobertura de 9% frente a 34 y 28% en las cabeceras y a nivel nacional.

La preferencia por la salud se constata por el hecho de que la afiliación al régimen contributivo (19%) es prácticamente el doble de la registrada en los otros subsistemas de seguridad social. De todas maneras, cabe destacar, por un lado, que existe una alta dependencia del régimen subsidiado al cual está afiliado el 69% de los ocupados del sector rural y, por otro, que existe un 12% de los ocupados que no pertenece a algún esquema de aseguramiento en salud.

Por otra parte, el grupo de empleados y trabajadores particulares al igual que el sector de servicios, registra altas coberturas en los regímenes contributivos, especialmente en salud en donde casi alcanzan el 50%. Por el contrario, los trabajadores cuenta propia y quienes laboran en el sector agropecuario presentan las más bajas coberturas.

Cuadro 11
OCUPADOS DEL SECTOR RURAL SEGÚN AFILIACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL POR POSICIÓN
OCUPACIONAL Y RAMA DE ACTIVIDAD (2011)

Criterios de clasificación	Salud según régimen			Pensiones			Ries. profesionales		
	Contributivo	Subsidiado	Ninguno	Si pensionado	No	Ya es pensionado	Si	No	
Posición ocupacional	Total	854.728	3.104.915	544.079	471.796	4.006.185	29.305	415.766	4.083.566
	TFSR	56.126	403.651	51.415	498	509.392	1.951	227	511.614
	Obrero empleado particular	345.501	286.753	75.330	278.699	425.372	3.765	267.054	437.965
	Obrero empleado gobierno	53.823	437	-	49.664	3.175	1.421	43.584	10.589
	Empleado doméstico	25.474	64.229	10.665	10.281	89.521	566	7.088	93.280
	Cuenta propia	203.764	1.739.877	260.316	46.180	2.145.982	13.280	28.400	2.176.186
	Patrono o empleador	48.734	152.803	20.449	10.066	206.687	5.500	4.103	218.151
	Otros ocupados	1.045	4.175	-	-	5.220	-	-	5.220
	Jornalero	120.261	452.990	125.903	76.408	620.837	2.822	65.311	630.561
	Rama de actividad	Total	854.728	3.104.915	544.079	471.796	4.006.185	29.305	415.766
No específica		82	-	254	-	336	-	-	336
Agropecuaria		386.500	2.185.973	365.964	201.646	2.722.524	16.904	174.469	2.760.874
Minería		27.803	72.744	12.545	24.421	88.989	58	24.038	89.222
Industria		79.782	173.630	29.296	55.928	225.216	1.637	55.124	227.567
Electricidad, gas y agua		6.411	2.245	698	5.763	3.362	230	5.636	3.719
Construcción		29.736	79.748	17.244	17.598	108.544	877	19.342	107.676
Comercio, restaurantes y hoteles		111.038	318.447	60.704	28.484	458.112	3.594	24.911	465.021
Transporte y comunicaciones		24.150	93.218	20.721	11.671	125.336	1.083	11.241	126.840
Establecimientos financieros		3.270	367	-	2.831	675	130	2.751	885
Actividades inmobiliarias		7.169	2.218	-	5.806	3.446	134	6.078	3.221
Resto actividades inmobiliarias		16.195	26.073	4.596	8.269	37.795	801	7.250	39.614
Servicios		162.592	150.250	32.056	109.380	231.849	3.857	84.925	258.583

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE (GEIH).

Esta situación es bastante preocupante si se tiene en cuenta que estos grupos concentran la mayor parte del empleo rural (51 y 61% respectivamente).

V. Opciones de Afiliación a la seguridad social en el sector rural colombiano

El actual esquema institucional de la seguridad social en Colombia no hace diferencia entre el campo

y la ciudad, ni en las condiciones de acceso ni en los beneficios otorgados. Considerando los servicios de salud, las pensiones y los riesgos profesionales, no se observan esquemas especiales para el campo ya que la seguridad social está basada en otros criterios diferentes al de zona de residencia urbano/rural.

Sin embargo, se puede identificar un caso que estableció una diferencia para el acceso a la seguri-

dad social en el sector rural. Se trata del Programa de Subsidio al Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional que contribuyó con un subsidio mayor a la cotización para los trabajadores informales del campo. A estos se les otorgaba un subsidio de 90% de la cotización a pensiones frente a 70% de los trabajadores informales urbanos (Conpes 2989 de 1998, Conpes 60 de 2002, Conpes Social 105 de 2007). Este fue el tratamiento diferencial más explícito dado por las normas y en la práctica al sector rural. Sin embargo, dicho diferencial se eliminó a partir de 2009 disminuyendo el subsidio al 75%, quedando igual al ofrecido a los trabajadores informales urbanos (Conpes 3605 de 2009)⁷.

Otro tratamiento diferencial se puede establecer a través del sector agropecuario, dada su importancia en el campo. Esto se observa específicamente en el sistema de riesgos profesionales que establece tasas de cotización según el nivel de riesgo de la actividad ejercida. Para el caso de la mayoría de las actividades relacionadas con la agricultura, se ha establecido la clase de riesgo II, que es el segundo más bajo de la escala establecida por el gobierno. Por este tipo de riesgo, el empleador debe hacer un aporte de 1.044% del salario del empleado.

Por otra parte, recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se establece la

obligación para el gobierno nacional de diseñar un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales del sector primario a los sistemas generales de pensiones y de riesgos profesionales (Artículo 172 de la Ley 1450 de 2011); este esquema aún no se ha reglamentado ni puesto en práctica.

De esta manera, los habitantes del campo tienen prácticamente las mismas opciones que los habitantes del sector urbano a la hora de afiliarse al sistema de seguridad social.

El sistema está diseñado de acuerdo con el nivel de ingreso (o capacidad de pago) y la condición laboral de las personas como lo muestra el Cuadro 12. A este esquema de seguridad social se ha llegado luego de diversos ajustes establecidos por la normatividad y como resultado de la experiencia en la aplicación de las normas. El anexo 2 describe cronológicamente el desarrollo normativo de las condiciones de afiliación y otras reglas a partir de 1993 cuando se expidió la Ley 100, la cual estableció la actual estructura de la seguridad social en Colombia.

Con base en la normatividad existente, se pueden determinar tres grupos de personas según su capacidad de pago o ingreso: aquellos con capa-

⁷ Además, con el Conpes 156 de 2012 sobre los Beneficios Económicos Periódicos, se establece la posibilidad de eliminar el subsidio a la cotización en pensiones dado por el Fondo de Solidaridad Pensional.

Cuadro 12
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: CONDICIONES DE ACCESO Y BENEFICIOS
POR TIPO DE TRABAJADOR*

Riesgo a cubrir	Arreglo institucional	Tipo de trabajador	Afiliación	IBC	Tasa de cotización	Beneficios
Enfermedad y accidente común	Regimen contributivo en salud	Dependiente	Obligatoria A cargo del empleador Individual o colectiva	Salario mensual Mínimo: 1 smilnv Máximo: 25 smilnv	Empleador: 8,5% Trabajador: 4,0% total: 12,5%	-Plan Obligatorio de Salud -NO POS según fallos. -Licencia de maternidad -Licencia por incapacidad -Beneficiarios (grupo familiar) -Afiliados adicionales
		Independiente	Obligatoria	40% de ingresos Mínimo: 1 smilnv Máximo: 25 smilnv	12,50%	
		Dependiente	Obligatoria	Salario mensual Mínimo: 1 smilnv Máximo: 25 smilnv	Empleador: 12% Trabajador: 4% total: 16%	-Pensión de invalidez -Pensión de sobrevivencia -Pensión de vejez -Auxilio funerario -Devolución saldos, indemnización sustitutiva
Enfermedad laboral, accidente de trabajo	Sistema de Riesgos Laborales	Dependiente (contrato laboral, prestación servicios, cooperados, estudiantes en practica)	Obligatoria A cargo del empleador	Salario mensual Mínimo: 1 smilnv Máximo: 25 smilnv	Empleador: 0,348% - 8,7%	-Atención por enfermedad -Subsidio incapacidad temporal -Indemnización incapacidad permanente parcial -Pensión por invalidez
		Independiente	Voluntaria	40% de ingresos Mínimo: 1 smilnv Máximo: 25 smilnv	Trabajador: 0,348% - 8,7%	-Pensión de sobrevivencia -Devolución de saldos, indemnización sustantiva -Auxilio funerario
		Independientes (no obligados a cotizar a pensiones)	Obligatoria	Salario mensual 1 smilnv	Trabajador: 12,5%	-Iguales a los del régimen contributivo
Enfermedad y accidente común	Vinculación por periodos inferiores a un mes (cotización por días)	Dependiente: Sisben 1 o 2 (elegible a subsidio en salud)	Obligatoria A cargo del empleador	Salario diario Mínimo: 1 smilnv Máximo: 29 smilnv	Empleador: 8,5%	-Plan Obligatorio de Salud -NO POS según fallos
		Dependiente: Sisben 1 o 2 (no elegible a subsidio en salud)	Obligatoria A cargo del empleador	Salario diario Mínimo: 1 smilnv Máximo: 29 smilnv	Empleador: 8,5% Trabajador: 4% Total: 12,5%	-Plan Obligatorio de Salud -NO POS según fallos
		Independientes, Dependientes	Voluntaria	Salario mensual 1 smilnv	Gobierno: 7,0% (67% del total) Trabajador: 3,5% (33%) Total: 10,5%	-Plan Obligatorio de Salud -NO POS según fallos
Desprotección económica en la vejez, invalidez, muerte	Programa de subsidio al Aporte a la pensión	Independientes, concejales, discapacitados, madres	Voluntaria	Salario mensual 1 smilnv	Gobierno: 11-15% (70-95% del total) Beneficiario: 5-1% (5-30% del total) Total: 16%	-Iguales a régimen contributivo pensiones
		Beneficios económicos periódicos	Voluntaria	Menor a 1 smilnv flexible	Flexible	-Beneficio económico periódico -Subsidio puntual del Estado -Incentivos ocasionales -Devolución de saldos
		Regimen subsidiado en salud	Voluntaria, obligatoria A cargo del gobierno municipio	Se cancela el valor de la UPC por persona afiliada a la EPS		-Plan Obligatorio de Salud -NO POS según fallos
Enfermedad y accidente común	Subsidio a desempleados	Desempleados	Voluntaria	Salario mensual 1 smilnv	12,5% pagado por Cajas de Compensación (Fonde Fonede)	Igual que el régimen contributivo
		Población no asegurada	No existe	Gobierno cancela el valor del servicio prestado a las IPS	POS + NO POS, urgencias	
		Programa de Protección Social al Adulto Mayor	Inscripción por parte del municipio ante el Fondo de Solidaridad Pensional	Mayores de 65 años Sisben 1		Subsidio monetario más actividades complementarias pagadas por gobierno

* Al momento de escribir este artículo se encontraba en trámite una reforma que excluye a los empleadores de los aportes a salud, SENA e ICBF de sus empleados que devenguen menos de 10 smilnv.
Fuente: Elaboración propia con base en la legislación actual.

cidad (plena), los que tienen mediana capacidad y aquellos sin capacidad alguna de pago. Por su parte, de acuerdo con la condición en el mercado laboral, existen dos grandes grupos: los dependientes y los independientes.

A. Arreglo institucional según la capacidad de pago o nivel de ingreso

Según se puede derivar del análisis de la legislación, las personas con capacidad de pago son aquellas que tienen ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal mensual vigente y son las que se pueden asociar al sector formal según la definición de afiliación a seguridad social (Bernal 2009). Estas personas tendrían los ingresos suficientes para cotizar, completa y simultáneamente, a los diversos regímenes contributivos de seguridad social. Las cotizaciones están a cargo bien sea del empleador y del trabajador en diferente proporción o del solo trabajador cuando es independiente, y se calculan sobre un ingreso base de cotización, IBC, equivalente como mínimo a un smlmv y como máximo a 25 smlmv.

La pertenencia a los regímenes contributivos, dadas unas condiciones de permanencia y de fidelidad, le da al afiliado el derecho de recibir un conjunto de beneficios cuando se hagan efectivos los riesgos contra los cuales se protege.

En salud se tiene derecho a los servicios, medicamentos y tratamientos incluidos en el Plan

Obligatorio de Salud, POS. Inclusive se puede acceder al conjunto de servicios y medicamentos fuera del POS a través de fallos de tutela o determinaciones de los Comités Técnico-Científicos de las Entidades Promotoras de Salud, EPS. A estos servicios también tienen derecho los beneficiarios de la persona cotizante y afiliados adicionales. Por otra parte, el cotizante tiene el derecho a recibir ingresos por efecto de las licencias de maternidad y de incapacidad.

En pensiones se adquiere el derecho de acceder a una pensión bien sea de vejez, de invalidez o de sobrevivencia, a un auxilio funerario o a la devolución de los recursos cotizados. En el caso de los riesgos laborales se tiene derecho a una combinación de servicios en salud y en pensiones según sea el caso.

En general, todos estos beneficios son superiores a los percibidos por las personas afiliadas a esquemas de otros niveles de capacidad de pago.

Además, para los trabajadores dependientes con capacidad de pago, los beneficios de los regímenes contributivos en seguridad social hacen parte de un conjunto más grande al que da derecho el contrato laboral. Tienen derecho a las denominadas prestaciones sociales en las que se incluyen subsidio al transporte, calzado y vestido, prima de servicios, vacaciones y cesantías. También tienen derecho a los subsidios y servicios ofrecidos por las cajas de compensación familiar como la cuota

monetaria (antes conocida como subsidio familiar), el subsidio de vivienda y la recreación, entre otros.

Por otra parte, las personas con mediana capacidad de pago, también conocidas como población "sándwich", son aquellas que pueden financiar parcialmente la cotización. Su mediana capacidad de pago estriba, en buena parte, en la alta volatilidad de sus ingresos dado que muchos son cuenta propia. Por esto pueden experimentar una gran movilidad entre la formalidad y la informalidad que se puede traducir en movilidad entre los regímenes contributivos y subsidiados. Sus alternativas de afiliación se circunscriben a pensiones y salud, son de reciente creación y algunas están en proceso de implementación.

En pensiones se cuenta con el ya mencionado Programa de Subsidio al Aporte a la Pensión, PSAP. Este consiste en la ayuda, por parte del gobierno, del pago de la cotización a diversos grupos como los independientes informales, discapacitados, madres comunitarias y desempleados. Si las personas logran los requisitos de permanencia representada en un número mínimo de semanas cotizadas y de edad, esta alternativa conduce a los mismos beneficios del régimen contributivo en pensiones.

La baja efectividad del PSAP en particular y la baja cobertura del sistema pensional en general,

llevaron a la creación de los beneficios económicos periódicos, BEPs, los cuales aún no se han implementado. Bajo los BEPs se permite que las personas aporten, de forma voluntaria y en el monto que prefieran, a un sistema de ahorro que al final de la vida se puede traducir en un ingreso monetario vitalicio. El monto de este ingreso depende de los ahorros obtenidos, los cuales son complementados con un subsidio (puntual) del Estado cuando las personas pertenecen a los estratos bajos y medios de la población (niveles 1, 2 y 3 del Sisbén). En este caso el beneficio final es menor al otorgado en el sistema pensional aunque podría llegar al nivel de este último ya que los ahorros en Beps pueden contar como parte de los requisitos para alcanzar una pensión. Igualmente, se pueden obtener la devolución de saldos y subsidios ocasionales por parte del gobierno.

En cuanto a salud, hoy día los trabajadores independientes cuentan con la posibilidad de cotizar sobre un IBC de un smlmv y, a la vez, se les permite no cotizar al sistema pensional. Éste es el denominado régimen de personas de bajos ingresos⁸ en salud que viene operando desde 2009 y cuyos afiliados tienen los mismos beneficios del régimen contributivo en salud.

Igualmente, a nivel normativo se cuenta con el subsidio parcial a la cotización en salud pero

⁸ Este régimen está reglamentado por el Decreto 4465 de noviembre de 2011 y tiene vigencia hasta diciembre de 2012.

aún no se ha implementado. Con esta alternativa los trabajadores independientes cotizan a salud y acceden a los planes POS y NO POS pero no tienen derecho a las prestaciones económicas ofrecidas por el régimen contributivo.

Para las personas dependientes con ingresos inferiores a 1 smlmv, se creó el esquema denominado cotización por días que tampoco ha empezado a operar. En este esquema se permite cotizar sobre un IBC por debajo de 1 smlmv y se accede a los beneficios del régimen subsidiado en salud. Sin embargo, se pueden obtener los beneficios del régimen contributivo cuando la persona logra cotizar sobre un IBC de 1 smlmv; caso en el que los aportes se completan, por ejemplo, por el hecho de tener varios empleadores y/o por efecto de aportes voluntarios adicionales del trabajador.

Adicionalmente, se cuenta con un régimen de apoyo para desempleados. Éste es administrado por las cajas de compensación de familiar y se ofrece a sus afiliados cuando éstos queden desempleados. Se trata de financiar la cotización a salud hasta por un periodo de seis meses obteniendo los beneficios del régimen contributivo.

El tercer grupo está compuesto por aquellas personas sin capacidad de pago quienes están, por lo general, en condición de pobreza o extrema pobreza. En la práctica estas personas no poseen ingresos para cotizar a la seguridad social ni siquiera en forma parcial y están clasificadas por lo

general en los niveles 1 y 2 del Sisbén. A este grupo es al que pertenece gran parte de la población rural.

Para esta población se cuenta con el régimen subsidiado en salud en el cual la persona es afiliada por el gobierno, el municipio en este caso, y tiene derecho a los beneficios del POS y el NO POS según los fallos. La principal diferencia en beneficios con respecto al régimen contributivo es no tener derecho a las prestaciones económicas de maternidad e incapacidad. Cabe recordar que frente al paquete recibido no existe diferencia entre los regímenes contributivo y subsidiado por efecto de la igualación de planes de beneficios que se completó a mediados de 2012.

La cobertura en la afiliación al régimen subsidiado depende entre otros factores de la disponibilidad de recursos del gobierno. Cuando estos no son suficientes, las personas pobres tienen derecho a ser atendidas accediendo, en cierta manera, a todos los servicios y medicamentos en salud independientemente de que estén en el POS.

En cuanto al riesgo de desprotección económica en la vejez, las personas sin capacidad de pago cuentan con el subsidio monetario (\$62.500 por mes) y otros servicios complementarios brindados por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, PPSAM. Estos beneficios se otorgan a los mayores de 65 años del nivel 1 del Sisbén y en cierta manera cumplen el papel que desempeña una pensión.

Dada su vulnerabilidad económica, las personas sin capacidad de pago son objeto de otras ayudas por parte del Estado como los subsidios monetarios condicionados otorgados a través del programa Familias en Acción, subsidios de vivienda, programas de cuidado infantil, de capacitación laboral entre otros. También reciben subsidios en los servicios públicos y no están obligadas a declarar y pagar impuestos generales.

A este tipo de ayudas otorgadas por el sistema de protección social en Colombia, se ha atribuido en parte la persistencia de la informalidad ya que las personas no están incentivadas a buscar trabajos formales dado que perderían los beneficios subsidiados (Cuesta y Olivera, 2009, Núñez 2010, Banco Mundial 2010). Sin embargo, para el sector rural parece que la presencia de dichas ayudas es necesaria dados el bajo nivel de ingresos, la alta incidencia de la pobreza y la baja rentabilidad de los negocios del campo.

B. Arreglo institucional según la condición en el mercado laboral

Según la condición en el mercado laboral, la seguridad social se dirige hacia dos grandes grupos: los dependientes o asalariados y los independientes. Sin embargo, existen otras categorías que se tratan más adelante o en el transcurso del análisis de las categorías principales. Los trabajadores dependientes o asalariados pueden ser comparativamente los más beneficiados por la seguridad

social en términos de lo que reciben y lo que aportan. Por un lado, su cotización es financiada principalmente por el empleador: alrededor de dos terceras partes en salud y pensiones y el 100% en riesgos laborales. Por otro, reciben los beneficios más completos y son beneficiarios de los tres subsistemas de seguridad social además de recibir los beneficios atados al contrato laboral mencionados anteriormente. Esto hace que los asalariados sean por excelencia los principales representantes del sector formal definido por afiliación a seguridad social y se constituyen en la mayor parte de afiliados con capacidad de pago como ya se vio en la Sección anterior.

Este sesgo del sistema de seguridad social a beneficiar los asalariados se debe a dos razones fundamentalmente. La primera hace referencia a que el sistema de seguridad social estuvo diseñado desde su origen (alrededor de los años 50s del Siglo XX) hasta 1993 principalmente para los trabajadores dependientes. Los primeros sistemas como por ejemplo Cajanal y Caprecom se dirigieron a los empleados públicos (Echeverry, *et al.*, 2002) y el segundo gran desarrollo institucional traducido en la creación del Instituto de Seguros Sociales se dirigió a los asalariados del sector privado.

La segunda razón, en estrecha relación con la primera, es el hecho de la facilidad de tipo administrativo cuando se trata de empleado asalariado (Guerrero, 2007). Al estar la seguridad social atada al contrato laboral, los ingresos de los trabajadores

son más estables, más predecibles y más fiscalizables por parte del Estado.

Por su parte, los independientes acceden a través de casi todos los esquemas existentes en la seguridad social, especialmente de aquellos diseñados para las personas con mediana o nula capacidad de pago. Este hecho responde a la marcada heterogeneidad existente al interior de este grupo. Como lo señala el Observatorio del Mercado del Trabajo y Seguridad Social (OMTSS, 2008), existen varias categorías como los trabajadores independientes con contratos de prestación de servicios, los independientes puros (como los comercializadores de bienes y servicios), los trabajadores con doble calidad (independientes/dependientes) y los patronos.

En los regímenes contributivos acceden a los beneficios a un costo mayor al de los asalariados. La persona independiente debe aportar la totalidad de la cotización sin la ayuda del patrono u otro agente. Esta cotización, a pesar de que se puede calcular sobre un 40% del IBC respetando el mínimo de un smlmv, representa un monto mayor al que paga un trabajador dependiente. En los otros regímenes, los independientes pueden o no cofinanciar la cotización y, en general, los beneficios recibidos son menores a los de los regímenes contributivos.

La compleja heterogeneidad de los independientes ha retrasado la puesta en operación de algunos mecanismos, como los Beps, y ha representado un reto de política pública y de implementa-

ción para el gobierno. Esto se refleja en la vigencia del debate sobre aspectos como la voluntariedad u obligatoriedad de la afiliación, la determinación del IBC, los límites de los beneficios y derechos, los sistemas de recaudo y el control de la evasión (OMTSS, 2008).

A pesar de esa complejidad, los avances han sido notorios, especialmente en los regímenes contributivos. Una muestra de eso es la variedad de tipos de cotizantes por quienes hoy día se pueden hacer aportes a través del sistema de recaudo denominado Planilla Integral de Liquidación de Aportes, PILA ver (Cuadro 13).

VI. Determinantes de la afiliación a la Seguridad Social en Colombia

En las áreas rurales, donde las principales fuentes de ingreso están relacionadas con la agricultura, los sistemas de seguridad social enfrentan fuertes restricciones que impiden una adecuada y mayor afiliación de los individuos (Jütting, 1999). Entre estas se cuentan:

- ❑ Alta dependencia en la agricultura como mayor fuente de ingresos.
- ❑ Altos costos de transporte y comunicaciones.
- ❑ Carencia de mercados efectivos de trabajo y financiero que puedan sustituir los mercados de seguros.
- ❑ Débil vocería política de la población rural.

Jütting (1999) señala de manera implícita que la agricultura como sector productivo es excluyente de forma natural de los sistemas de seguridad social. En esta misma dirección, Altmeyer (1940) indica que los trabajadores agrícolas son exclu-

dos de la seguridad social principalmente por aspectos administrativos: el carácter estacional de la producción, el alto grado de movilidad de los trabajadores, el bajo número de empleadores y su dispersa localización geográfica.

Cuadro 13
TIPOS DE COTIZANTE A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PILA SEGÚN OBLIGACIÓN DE AFILIACIÓN POR SUBSISTEMA

No. de orden	Código PILA	Descripción del cotizante	Tipo cotizante dependiente/independiente	Obligación de afiliación según subsistema					
				Salud	Pensión	Riesgos profes.	CCF	Sena	ICBF
1	1	Dependiente	Dependiente	O*	O	O	O	O	O
2	2	Empleada Domestica	Otros	O	O	O	V*	N*	N
3	3	Independiente	Independiente	O	O	V	V	N	N
4	4	Madre comunitaria	Otros	O					
5	10	Pensionado (Resolución 1303 DE 2005)	Otros	O	N				
6	11	Pensionado por Sustitución	Otros	O	N				
7	12	Aprendices del SENA en etapa lectiva	Otros						
8	15	Desempleado con subsidio de CCF	Otros	V					
9	16	Independiente agremiado ó asociado	Independiente	O	O	V	V	N	N
10	17	Afiliado con requisitos cumplidos para pensión	Dependiente						
11	18	Funcionarios publicos sin tope maximo en el IBC	Dependiente						
12	19	Aprendices del SENA en etapa productiva	Otros	O	N	O	N	N	N
13	20	Estudiantes (Régimen especial - Ley 789/2002)	Otros	O	O	O	N	N	N
14	21	Estudiantes de postgrado en salud (Decreto 190 de 1996)	Otros	O	N	O	N	N	N
15	22	Profesor de establecimiento particular	Dependiente	O	N	N	N	N	N
16	30	Dependiente entidades o universidades publicas con régimen especial en salud	Dependiente	O	N	N	N	N	N
17	31	Cooperados de cooperativas de trabajo asociado	Independiente	O	O	O	N	N	N
18	32	Cotizante miembro de la carrera diplomática o consular de un país extranjero o funcionario de organismo multilateral no sometido a la legislación	Dependiente	V	V	V	V	V	V
19	33	Beneficiario del Fondo de Solidaridad Pensional	Otros	N	V	N	N	N	N
20	34	Concejal amparado por poliza de salud	Otros	V	O	N	N	N	N
21	40	Beneficiario UPC adicional	Otros	V					
22	41	Independiente sin ingreso con aporte por tercero	Independiente	V					
23	42	Cotizante solo salud. Artículo 2 Ley 1250 de 2008	Independiente	O	V				
24	43	Cotizante voluntario a pensiones con pago por terceros	Otros		V				

* O = Obligatorio; V = Voluntario; N = No cotiza.

Fuente: Resolución 1747 de 2008 y otras normas reglamentarias del Ministerio de la Protección Social.

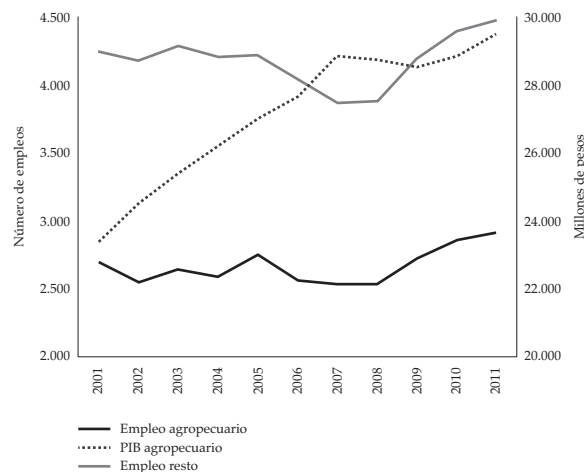
Por otra parte, de acuerdo con el Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social (OMTSS, 2008) existen tres ámbitos que determinan la cobertura y afiliación a los sistemas de protección social. El primero tiene que ver con el nivel de desarrollo económico; el segundo con los aspectos institucionales de los sistemas de protección; y por último, el relacionado con los aspectos socioeconómicos de los individuos.

En el ámbito relacionado con el desarrollo económico los sistemas de seguridad social son el resultado de las necesidades inherentes de la industrialización (Jütting, 1999). Esta situación puede influir en una mayor participación del gasto social el cual se relaciona estrechamente con la fuerza laboral dependiente (Schmidt, 1989), pero no necesariamente con el mercado laboral agrícola. De hecho, Zöllner (1983)⁹ señala que en la medida en que la fuerza laboral agrícola se traslada al sector industrializado es inevitable la introducción de un sistema de seguridad social.

Se espera que la relación entre desarrollo económico y el nivel de afiliación sea positiva: el aumento del ingreso de los individuos de la sociedad eleva la probabilidad de afiliación. En este sentido se observa que en las áreas rurales uno de los principales obstáculos que enfrentan los individuos para acceder al sistema de protec-

ción no es sólo la estacionalidad de la producción agrícola, sino los bajos ingresos recibidos (Jütting, 1999) debido a la baja calidad de la mano de obra y su baja demanda por parte de los productores. Esto muestra que la afiliación a seguridad social, si bien depende del crecimiento económico, está mediada por la generación de empleo. En Colombia el comportamiento del empleo rural no siempre ha seguido la misma tendencia del comportamiento del PIB rural. Esto es especialmente cierto para el periodo 2001 a 2007 (Gráfico 7). Pero desde 2008 hasta 2011 estas dos variables presentan un patrón de comportamiento similar. Por tanto, se supondría que a mayor crecimiento económico (medido por

Gráfico 7
COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO AGRÍCOLA Y CRECIMIENTO DEL PIB RURAL



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE.

⁹ Citado en Jütting (1999).

el PIB), mayor es el empleo, lo que a su vez incrementa los ingresos teniendo como resultado final una mayor probabilidad de afiliación al sistema de seguridad social de los trabajadores (dependientes) del sector agrícola.

Respecto a los aspectos institucionales, el OMTSS señala tres aspectos primordiales en el diseño institucional de los sistemas de protección de seguridad social. En primer lugar establece que en la relación contribución-beneficio, la contribución no debe ser percibida como un impuesto o carga laboral adicional. De ser así, los individuos no querrán pertenecer a algún sistema ya que creerán que no reciben beneficio alguno.

Por otro lado, en el ámbito internacional se sugiere la individualización de los riesgos a corto plazo (salud) y los de largo plazo (pensiones), es decir, el no "empaquetamiento" de todas las contribuciones. En el primer caso este aspecto toma un rasgo de obligatoriedad por considerarse un aspecto constitutivo del capital humano, mientras que en el segundo la visión "cortoplacista" del contribuyente no lo hace necesario. Cuando no existe una individualización de las contribuciones y existe la obligatoriedad de pagar todo un paquete de contribuciones para cubrir varios riesgos, los individuos las perciben como impuestos lo que los hace desistir de los trabajos formales (Banco Mundial, 2010). Otro aspecto del diseño institucional es la coexistencia de regímenes contributivos y subsidiados. Los regímenes subsidiados pueden ser la

respuesta inmediata del Estado pero está mediada por la capacidad fiscal. Cuando la cobertura del régimen subsidiado no es universal, éste se concentra en los grupos más vulnerables promoviendo la afiliación de las personas con mayores ingresos en los regímenes contributivos. Pero la existencia de los regímenes subsidiados no incentiva la afiliación a los regímenes contributivos, más cuando la capacidad de vigilancia del Estado es débil. Para el caso del sector rural, se observa que la mayor cobertura se da por el sistema subsidiado debido al bajo nivel de ingresos lo cual hace difícil la afiliación a los regímenes contributivos.

El tercer ámbito de análisis en la afiliación a los sistemas de seguridad social es el que reúne los aspectos socioeconómicos de los individuos. En términos generales, las variables socioeconómicas que determinan la afiliación de los individuos al sistema de seguridad social son la edad, el nivel de escolaridad, el nivel de ingreso mayor formalización del trabajo, el género y la ubicación geográfica. (OMTSS, 2008).

En la medida en que el nivel de escolaridad de los individuos aumenta de la misma manera lo hace la probabilidad de afiliación. Este aumento puede traducirse en una mayor concientización de la necesidad de afiliarse al sistema de seguridad social por parte de la población. En el sector rural la baja cobertura en educación influiría en la afiliación a los sistemas de seguridad social dada la baja dinámica en el crecimiento del capital humano.

Con respecto al ingreso la relación también es positiva. Esta variable que es resultado de un mejor nivel de educación y una mayor experiencia laboral, permite a los individuos el consumo de mejores y mayores servicios que mejoran su bienestar (OMTSS, 2008). Y en cuanto a la edad, a medida que ésta aumenta las personas son más precavidas especialmente en los temas relacionados con salud.

Otra de las variables a tener en cuenta, diferente a las relacionadas con el capital humano, es la formalización del trabajo. A mayor grado de formalidad, la probabilidad de afiliación será mayor. Por ejemplo, la existencia de contratos de trabajo (principalmente escritos), puede implicar una mayor afiliación. Sin embargo, hay evidencia de que en el campo este tipo de contratos es poco usado.

También dentro de este grupo de variables se puede señalar la de género. En el caso de la afiliación a salud se encuentra que las mujeres presentan una mayor probabilidad de afiliación que los hombres debido a que son ellas las que tienen un mayor sentido de protección. Por su parte, los hombres presentan una mayor probabilidad de afiliación al sistema de pensiones (OMTSS, 2008).

VII. La cobertura universal como alternativa de acceso a la seguridad social en el campo

Como se desprende de las anteriores secciones, el sector rural colombiano presenta unas característi-

cas socioeconómicas que impiden una armonía con el modelo actual del sistema de seguridad social que está basado, principalmente, en la capacidad de pago de los individuos y en el funcionamiento de un mercado de aseguramiento. Un bajo nivel de ingresos de los habitantes rurales, la estacionalidad de la producción, bajos niveles de educación y una pobreza generalizada conducen a una baja afiliación al sistema de seguridad social en el régimen contributivo tanto en salud como en pensión.

Para superar esa baja afiliación el Estado debe implementar políticas encaminadas a prevenir, mitigar y superar la pérdida de ingreso de los habitantes rurales. La prevención no solamente relaciona aspectos de la protección social en los que se encuentra el empleo, subempleo, la baja productividad laboral o un mercado laboral deficiente, sino aquellos que tienen que ver con un buen desempeño de la macroeconomía en general, la educación, la capacitación y el medio ambiente (Holzmann y Jorgensen, 2000).

La mitigación, para reducir el impacto de una caída o un bajo nivel de los ingresos, debe buscar la diversificación del portafolio de los individuos para evitar, por un lado, que dependan de una sola actividad como sucede hoy en día con la mayoría de los trabajadores rurales o, por otro, que acudan a mecanismos poco sostenibles o desfavorables desde el punto de vista de la acumulación de capital humano. Por ejemplo, ante una pérdida de ingresos o una situación de bajos o nulos ingresos, los indi-

viduos pueden endeudarse, migrar a otras zonas, ofertar su mano de obra o la de sus niños o reducir el consumo de los bienes de la canasta familiar.

Los datos muestran que el empleado rural colombiano tiene un ingreso bajo que impediría el acceso al sistema de seguridad social bajo los regímenes contributivos. En promedio un trabajador en el área rural tenía un ingreso mensual de \$354.256 en 2011 (Cuadro 10). Del total de ocupados de ese año (4.507.286), el 77% devengaba menos de un salario mínimo; el 58% es cuenta propia y devengaba en promedio \$251.713 mensuales siendo el sector agropecuario el de mayor participación (67%) dentro de este grupo (Cuadro 8).

Se observa que un patrono o empleador en ese año devengó en promedio \$585.261, es decir, menos del promedio devengado por un empleado particular (\$647.743) o por un empleado del gobierno (\$1.499.158). Estos dos últimos grupos son los únicos que superan la barrera del salario mínimo siendo el empleado del gobierno el que presenta un nivel significativamente más alto, pero solo representa el 5% del total de la población de este grupo (53.161 personas). Esto podría significar un amplio campo de acción del Estado para mejorar el nivel de los ingresos de las personas y para promover el desarrollo del mercado.

Por otra parte, la irregularidad de los ingresos recibidos provocada por la estacionalidad de la producción agrícola es otro factor que incide ne-

gativamente en el nivel de afiliación al sistema de seguridad social. La estacionalidad de la producción no permite una vinculación laboral permanente. Esta situación dificulta la administración y el seguimiento de la vinculación de los trabajadores estacionales significando la exclusión del sistema (Altmeyer, 1940).

Dado lo anterior, la baja afiliación al sistema de seguridad social, en los regímenes contributivos, en el área rural se debe a un ambiente que involucra problemas económicos y sociales estructurales. Condiciones como la baja creación de empleo, el aumento de la oferta laboral, la inestabilidad de los empleos o jornales, el bajo gasto en capital humano y social, entre otras, han provocado el aumento de la inequidad y la pobreza. Esto ha llevado a afirmar que el modelo agrícola desarrollado en Colombia no ha avanzado en la reducción de la pobreza (CRECE, 2006).

La pobreza generalizada en el campo productivo, entre otros, de una baja dinámica económica limita la posibilidad de una mayor diversificación de los ingresos rurales. Los bajos niveles de escolaridad registrados en el campo inciden negativamente en la posibilidad de generar mayores ingresos (OMTSS, 2008). Además, la probabilidad de que un hogar rural sea pobre aumenta cuando el número de sus miembros aumenta al igual que con el número de niños (Perfetti, 2009).

Estas condiciones han llevado a un muy bajo desarrollo del mercado de aseguramiento en el área

rural siendo un caso extremo de falla de mercado. En este contexto, muchas de las transacciones pueden llevarse a cabo sólo si el Estado interviene como sustituto facilitador en cuya ausencia dicha transacción simplemente no se efectuará (Janvry *et al.* 1991). La principal falla de mercado es la relacionada con los costos de transacción, los cuales han limitado el campo de acción del sistema de seguridad social convirtiendo el área rural en un espacio poco accesible no solo para los agentes privados sino también para el propio Estado.

Para facilitar el desarrollo de los mercados y el aumento de los ingresos de la población rural, el Estado colombiano ha orientado esfuerzos, aún escasos, en aspectos como seguridad, infraestructura vial, asistencia técnica agropecuaria, acceso a créditos, distribución de tierras, provisión de servicios públicos, entre otros.

De esta manera, el acceso al sistema de seguridad social a través de regímenes contributivos es poco halagüeño. Entre otros aspectos, porque los esquemas de cobertura aún se encuentran bastante ligados al empleo asalariado y estable. Y es precisamente ésta una de las falencias del empleo rural. Como una posible consecuencia de lo anterior las cifras actuales de afiliación al sistema de seguridad social no presentan un cuadro que refleje un mejoramiento en este sentido. El 69% de la población rural está afiliada al régimen subsidiado en salud y sólo el 10% cotiza a pensiones. Se encuentra, además, que el 0,6% de la población está pensionada.

Ante un panorama de ausencia tanto de los sistemas de mercado y aquellos de provisión estatal, las familias podrían optar por la adopción de sistemas informales como la ayuda mutua entre los miembros de una comunidad, ONG's, las mismas familias, la auto-protección, el desahorro, la venta de activos (Jütting, 1999, Holzmann, 2000, Morduch, 1999). Pero este tipo de sistemas solo es efectivo en ciertas circunstancias y a menudo deja por fuera a los hogares más pobres. De esta manera, una política pública que promueva el ahorro, el acceso al microcrédito y un esquema de empleo puede reducir la vulnerabilidad a la que están expuestos este grupo de individuos (Morduch, 1999).

Otro panorama es considerar la posibilidad de universalizar la cobertura en salud y pensión de la población rural con financiación con impuestos generales. Esta opción de política puede ser la más viable dadas las graves fallas de mercado, ya que los ajustes naturales del mercado pueden tomar largos periodos de tiempo durante los cuales se empeorarían las condiciones de vida de los habitantes rurales.

En el caso colombiano se han adoptado medidas de asistencia y promoción social que han suplido las fallas de los esquemas formales. En salud es bien conocido el régimen subsidiado que cubre al 46% de los colombianos siendo, quizá la alternativa más viable en el campo. En este sentido, el reto es completar la cobertura bajo este esquema, dado que ya se ha hecho la mayor parte de los esfuerzos

financieros y operacionales. En el sector rural, el cubrimiento en salud del régimen subsidiado es actualmente del 69%, quedando por cubrir el 31% de la población.

A continuación se hace una estimación del costo de universalizar la cobertura en salud en el campo colombiano. Teniendo en cuenta que existen alrededor de 11,2 millones de habitantes en el sector rural, se hacen tres escenarios tomando como base el valor de la Unidad de Pago por Capitación, UPC (Cuadro 14). El primero toma como base el

valor general de la UPC del régimen contributivo, el segundo, el del régimen subsidiado y uno intermedio con el valor promedio de la UPC de los dos anteriores. Se hicieron ajustes con un factor diferencial, según el valor de la UPC del régimen contributivo la cual se reconoce según la edad, el sexo y la zona de residencia de la personas.

El costo total anual asciende a \$6.1 billones con la UPC del régimen contributivo, a \$3.9 billones con la UPC del régimen subsidiado y a \$5,1 billones con la UPC promedio de ambos regímenes.

Cuadro 14
COSTO DE COBERTURA UNIVERSAL EN SALUD EN EL SECTOR RURAL SEGÚN
VALOR DE UPC 2012 (Millones de pesos corrientes)

Grupos etarios	Población rural 2012 Personas	Factor diferencial	Escenarios según valor de la UPC*		
			Contributivo Millones de \$	Subsidiado Millones de \$	Promedio Millones de \$
0	252.620	3,00	138.345	89.008	341.028,83
1-4	1.000.455	0,96	547.888	352.500	433.671,66
5-14	2.377.751	0,34	1.302.150	837.775	360.042,06
15-18 H	606.748	0,32	332.279	213.781	87.561,62
15-18 M	518.545	0,51	283.976	182.704	118.255,92
19-44 H	2.021.857	0,57	1.107.248	712.379	519.230,78
19-44 M	1.776.321	1,06	972.783	625.868	846.327,09
45-49	582.288	1,05	318.884	205.163	274.416,48
50-54	502.310	1,34	275.085	176.984	301.937,07
55-59	425.978	1,63	233.282	150.089	313.003,35
60-64	347.439	2,1	190.271	122.416	328.556,22
65-69	272.002	2,61	148.959	95.837	319.960,53
70-74	211.478	3,14	115.814	74.512	298.516,66
75 y más	308.893	3,94	169.162	108.835	547.918,71
Total	11.204.685		6.136.125	3.947.850	5.090.427

* UPC contributivo: 547,639 pesos; UPC Subsidiado: 352,339 pesos; Promedio: 449,989 pesos.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Cálculos propios.

La cobertura universal en salud teniendo como base la UPC del régimen subsidiado tiene dos ventajas. Una es la viabilidad financiera que puede presentar a largo y mediano plazo. En comparación a la universalización con UPC del régimen contributivo, el costo de la universalización con UPC subsidiado es 36% menor (\$2.1 billones menos) lo cual lo hace más sostenible en el tiempo. En términos del PIB el costo de la cobertura universal teniendo como base la UPC del régimen subsidiado sería del 0,6%, mientras que el costo teniendo como base la UPC del contributivo sería del 1% (Cuadro 16).

La segunda tiene que ver con el hecho de que, como se señalaba en la sección 4, cuanto mayor sean los subsidios y ayudas que reciban las personas por parte del Estado, menor es el incentivo para buscar trabajos formales, por tanto, un subsidio menor forzaría a las personas a afiliarse al régimen contributivo.

Por su parte, la universalización con la UPC contributiva aunque pueda generar lo anteriormente expuesto, podría a su vez garantizar un mejoramiento en la calidad de la cobertura en salud de la población rural que en muchos casos resulta precaria. Esto podría tener un impacto positivo a largo plazo en la productividad laboral que llevaría a un aumento en los ingresos y por tanto en la probabilidad de aumentar la afiliación.

El mayor reto está en la protección contra el riesgo de carencia de ingresos en la vejez. Se evidencia

el bajo impacto del sistema de pensiones por efecto del bajo nivel de ingreso de las personas y de la baja valoración que tienen de los beneficios del sistema generada, en parte, por la posible “miopía” de las personas. Ante esto, existen alternativas como los programas asistenciales y los recientemente creados BEPs.

El esquema de BEPs tiene en cuenta la dinámica laboral de las personas al permitir la movilidad entre el esquema asistencial y el de pensiones, de tal forma que las personas puedan ahorrar en uno u otro sistema según su nivel de ingresos y su condición laboral. Su éxito estriba principalmente en la capacidad y voluntad de ahorro de las personas. Dado el bajo nivel de ingresos del sector rural, no se esperaría mayor efecto.

Una alternativa, quizá de mayor impacto, es la universalización del programa asistencial PPSAM (hoy Colombia Mayor). El beneficio consiste en la entrega de un subsidio económico (\$62.500 mensuales aproximadamente) y cubre a unos 840 mil adultos mayores en 2012 de los 2,2 millones de la población objetivo (CONPES 156, 2012).

El Cuadro 15 presenta un ejercicio de universalización de un subsidio económico para las personas de 60 años y más según dos escenarios. El primero, con un valor de subsidio mensual equivalente a la línea de pobreza (LP) cuyo valor para 2011 (fue de \$128.593) ajustada por inflación de 3% para 2012. El segundo, con un valor de subsidio mensual equiva-

lente al del PPSAM (\$62.500). El costo oscila entre 1,8 billones de pesos anuales y \$854.000 millones.

Cuadro 15
COSTO DE COBERTURA UNIVERSAL CON
SUBSIDIO PARA LA VEJEZ EN EL SECTOR
RURAL 2012 (Millones de pesos corrientes)

Grupos etarios	Escenarios según valor del subsidio*		
	Población de 60 años	Línea de pobreza Millones de \$	PPSAM Millones de \$
60-64	347.439	552.223	260.579
65-69	272.002	432.323	204.002
70-74	211.478	336.125	158.609
75-79	161.184	256.187	120.888
80 y más	147.709,00	234.770	110.782
Total	1.139.812,00	1.811.628	854.859

* Línea de pobreza: \$128.593 (ajustada a inflación esperada de 2012 de 3%); PPSAM: \$62.500.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Cálculos propios.

La cobertura universal para la vejez en estos dos escenarios presenta condiciones similares a la de salud. Financieramente es más sostenible el escenario donde el valor del subsidio es equivalente al del PPSAM, por tanto se hace más fácil garantizar su implementación en el tiempo, más si se observa la pirámide poblacional que muestra que en el mediano y largo plazo la población en edad de recibir este beneficio será mucho mayor.

De otro lado, la adopción de la línea de pobreza como valor de subsidio mensual incrementa el costo anual en 130% en comparación con el de PPSAM. Esta alternativa presenta la dificultad de

no ser sostenible fiscalmente debido al aumento de la población objetivo en el mediano y largo plazo, aunque aumenta significativamente el nivel de ingreso de los habitantes. El costo como porcentaje del PIB en el escenario de PPSAM es de 0,1% y en el de Línea de Pobreza de 0,3% del PIB (Cuadro 16).

La universalización de la afiliación y cobertura de los habitantes rurales a la seguridad social debería implementarse en el corto plazo para atenuar las deficiencias que el mercado no ha podido eliminar. Esta opción debe acompañarse de medidas estructurales que dinamicen las condiciones socioeconómicas y que mejoren el nivel de ingreso de los individuos. De ser así, Colombia no sería el primer país en hacerlo, de hecho, existen varios antecedentes en la región.

No obstante, la mayoría de los Sistemas de Pensiones internacionalmente convergen hacia un esquema de capitalización individual aun cuando conserven espacio para modelos mixtos, como es

Cuadro 16
COSTO COBERTURA UNIVERSAL SALUD Y
PENSIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB 2012
(Precios corrientes 2012)

	Programa	porcentaje del PIB
Pensión	LP	0,3
	PPSAM	0,1
Salud	UPC Contributivo	0,9
	UPC Subsidiado	0,6

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE.

el caso de Colombia. Pero una excepción de ese esquema se encuentra en Brasil donde el Estado ha priorizado y dirigido su estrategia institucional hacia el fortalecimiento de un régimen subsidiado. Dentro de sus características está el hecho de que todo trabajador rural está en igualdad de condiciones en términos de Seguridad Social que aquel que se ubica en el sector urbano. Su Régimen General de Previsión Social contempla dos subsistemas rural y urbano. La edad de jubilación en el área rural es menor que en la urbana. Según Giambiagi y Melo (2006) la puesta en marcha de estos programas sociales ha logrado aminorar la pobreza en ese país. Según cálculos del Banco Mundial (Bertranou y Grafe, 2007) en la última década han salido de la pobreza 20,4 millones de personas debido a la reforma institucional de las pensiones.

Bertranou y Grafe también señalan que un sistema tan generoso puede tener desequilibrios financieros a largo plazo donde el costo de la previsión rural es superior al 1% del PIB. Sugieren la necesidad de financiamiento con recursos tributarios y no por medio de la transferencia de los trabajadores urbanos que constituyen parte de los recursos destinados para este fin.

Otro caso de universalización en la cobertura en seguridad social, principalmente en pensión, se presenta en Bolivia por medio del programa Renta Dignidad donde a pesar de que el sistema contributivo aporta apenas el 20% de los recursos para su implementación el 97% de la población mayor

tiene derecho a una pensión (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Por otro lado, en 2007 fue institucionalizado el programa 70 y más, en México cuya población objetivo es la población rural mayor de 70 años habitante en municipios de menos de 2.500 habitantes lo que representa el 28% del total de esa población (Covarrubias y Asociados, 2005). Allí, el 80% de la población mayor no recibe ningún tipo de ingreso. Esto supone un impacto positivo en la población más pobre de ese país.

Brasil, México y Bolivia presentan elementos diferenciadores en sus sistemas de previsión social, pero comparten un elemento en común que es el esfuerzo realizado por acercarse a la universalización en la cobertura de los beneficios de este tipo. Esto ha significado la salida de la pobreza y de la extrema pobreza de una parte significativa de la población. En los tres casos han enfrentado problemas de financiación y deben hacer esfuerzos fiscales pero son ejemplo en América Latina del cumplimiento por parte del Estado de asistir a los más necesitados.

Por su parte, hay un grupo de países de la región, entre ellos Colombia, en donde la tendencia a la capitalización individual y el freno a la universalización, entre otros factores, han llevado a que la cobertura y asistencia social de la población mayor apenas llega como máximo al 40% (Bosch, *et al.*, 2013) en el mejor de los casos. En el caso de la población rural en la mayoría de los países de la región presenta un panorama de rezago en las cifras en cuanto a la provisión social.

VIII. Conclusiones

El presente artículo pone en evidencia algunos hechos y conclusiones relevantes para el diseño o ajuste de políticas públicas hacia el sector rural en cuanto a la protección social. En primer lugar, se observa que las características socioeconómicas del sector rural colombiano no son muy favorables para que sus habitantes puedan afiliarse al Sistema de Seguridad Social. Esto se debe, principalmente, a la estacionalidad de la producción agrícola y a los bajos ingresos que percibe la población. Esta situación se sigue presentando a pesar de que la pobreza y la extrema pobreza disminuyeron entre 2002 y 2011.

La mayoría (77%) de habitantes del sector rural devenga ingresos bastante inferiores a un smlmv (de \$535.600 para 2011). El ingreso per cápita de toda la población rural es de \$196.672 mientras que para sólo los ocupados rurales asciende a \$354.256. Son pocos los grupos de ocupados que en promedio su ingreso laboral supera el smlmv. Entre estos se cuentan los empleados de empresas particulares y los que trabajan en ciertas ramas de actividad que no tienen mayor número ocupados.

El sector agropecuario concentra un 61% del total del empleo pero el ingreso laboral promedio llega a sólo \$329.072 siendo la rama de actividad con menor ingreso laboral. Esta situación hace

que este sector presente la menor cobertura en los subsistemas de seguridad social.

Lo anterior evidencia que no existe armonía entre las características socioeconómicas y la seguridad social. Los subsistemas de seguridad social no presentan esquemas especiales para los habitantes del campo sino que están hechos más para las relaciones salariales que priman principalmente en los sectores urbanos. Todo parece indicar que el acceso a la seguridad social a través de los regímenes contributivos en el área rural no es favorable debido a que está ligado principalmente al empleo asalariado y estable siendo esta precisamente una de las condiciones que menos se da en el campo.

En general, se observa que las fuerzas del mercado han sido insuficientes para crear un escenario socioeconómico propicio para la afiliación a la seguridad social de manera voluntaria y contributiva de la mayoría de los habitantes rurales.

Una opción de política en coberturas de salud y pensiones puede ser la universalización basada principalmente en los regímenes subsidiados. Esta opción requiere ser financiada con impuestos generales mientras se desarrollan los mercados internos que garanticen la rentabilidad de las actividades rurales al punto que permitan establecer regímenes contributivos sostenibles.

Bibliografía

- Altmeyer A. J. (1940). Social security in relation to agriculture and rural areas. Bulletin. July.
- Banco Mundial (2010). Informality in Colombia. Enhancing Worker Welfare and Firm Productivity.
- Bernal R., (2009). The informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization. *Desarrollo y Sociedad*, 63, 145-208.
- Bertranou, F. y Grafe, F. (2007). La Reforma del Sistema de Pensiones en Brasil: Aspectos Fiscales e Institucionales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés, C. (2013). Mejores Pensiones, Mejores trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Covarrubias y Asociados (2005). Evaluación Externa del Programa de Atención a los Adultos Mayores 2004. Quinto Informe.
- CRECE (2006). Pobreza Rural: Diagnóstico y Evaluación de las Políticas Nacionales. Manizales, mimeo. Versión PDF.
- Cuesta y Olivera (2010). Social security distortions onto the labor market. Estimates for Colombia. Policy Research Working Paper, 5390 July. The World Bank.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009). *Gran encuesta Integrada de Hogares*. Recuperado el 01 de agosto de 2012 en internet: www.dane.gov.co
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Estimaciones de Población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad*. Recuperado el 08 de agosto de 2012 en internet: www.dane.gov.co
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2011). *Encuesta de calidad de vida*. Recuperado el 12 de agosto de 2012 en internet: www.dane.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1998). Fondo de Solidaridad Pensional. *CONPES 2989*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002). Fondo de Solidaridad Pensional: pautas para un mejor desempeño 2002. *CONPES 060*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). Fondo de Solidaridad Pensional: ampliación de cobertura y ajustes en los requisitos y operación. *CONPES 105*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). Requisitos de acceso al Programa Subsidiado de Aporte a la Pensión financiado con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. *CONPES 3605*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012). Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Echeverry, J., Escobar, A., Merchán, C., Piraquive, G. & Santamaría, M. (2002). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. *Archivos de Economía*, 156. DNP.
- Giambiagi, F. y Luiz de Melo (2006), "Social Security reform in Brazil: achievements and remaining cha-

- llenges", Economics Department Working Papers No. 534, OCDE.
- Guerrero, R. (2006). *El Concepto de la Protección Social*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.
- Harris, J. & Todaro, M. (1970). *Migration, unemployment and development: A two sector analysis*. The American Economic Review, 60, 126-142.
- Holzmann R. y Jorgensen S. (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social.
- Janvry A., Fafchamps Marcel and Sadoulet Elisabeth (1991). Peasant Household Behaviour with Missing Markets: Some Paradoxes Explained. *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 409. (Nov., 1991), pp. 1400-1417.
- Jütting Johannes (1999). Strengthening Social Security Systems in Rural Areas of Developing Countries. ZEF - Discussion Papers on Development Policy Bonn, No. 9. June 1999
- Leibovich, J., Nigrinis M. & Ramos M., (2006). Caracterización del Mercado laboral rural en Colombia. *Borradores de Economía*, 408.
- Lewis, A. (1954). *Economic development with unlimited supplies of labor*. Manchester School.
- Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe), (2009). Pobreza monetaria en Colombia: Nueva Metodología y cifras 2002-2012. DNP-DANE.
- Murad, R. (2003). Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. CEPAL- SERIE Población y Desarrollo, 48. Santiago de Chile.
- Morduch Jonathan (1999). Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net? *The World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 2 (August 1999), pp. 187-207.
- Núñez Jairo (2010). Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: Desincentivos al trabajo y al progreso. *Perfil de Coyuntura Económica* No. 16, dic., pp. 65-90. Universidad de Antioquia
- Núñez, J. & Ramírez, J. (2002). Determinantes de la pobreza en Colombia. CEDE, 19.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (OMTSS) (2008). *Caracterización del trabajo independiente y su afiliación a la seguridad social en Colombia*, 11.
- Perfetti, J. (2009). Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia. *Rinsip- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*, 43. Santiago de Chile.
- Schmidt, S. (1989). Social policy in Rich and Poor Countries: Socio-Economic Trends and Political-Institutional Determinants: *European Journal of political Science*, Research 17, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, pp 641 - 659.
- Tenjo, J. Bernat, L. & 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 (MERPD). Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Zöllner, D. (1983). Sozialversicherung in den Länder der Dritten Welt. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 11, Schweizer Verlag, Munich, pp. 21-31.

Anexos

Anexo 1

DOMINIOS GEOGRÁFICOS DE LA GEIH

Trece áreas	Nuevas ciudades de la GEIH	Otros dominios geográficos
Medellín	Tunja	Otras cabeceras
Baranquilla	Florencia	Rural
Bogotá	Popayán	
Cartagena	Valledupar	
Manizales	Quibdó	
Monteria	Neiva	
Villavicencio	Ríoacha	
Pasto	Santa Marta	
Cúcuta	Armenia	
Pereira	Sincelejo	
Bucaramanga	San Andrés	
Ibagué		
Cali		

Fuente: Mesep 2002.

Anexo 2A

DESARROLLO NORMATIVO DE LA AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA (Cronología del marco normativo del Sistema de Salud en Colombia)

Ley 100	Art. 157	Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.	Afiliados	Al régimen contributivo	Personas vinculadas con contrato de trabajo Servidores públicos Pensionados y jubilados Trabajadores independientes	
			Vinculados	Al régimen subsidiado	Personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total	
				Las personas que por capacidad de pago no estén en ninguno de los regímenes		
			Afiliación	Individual		
				Colectiva		
Art. 158	Beneficios para desmovilizados		Beneficiarios del régimen subsidiado			
Art. 163	Cobertura familiar					
Art. 204	Monto y distribución de cotización Régimen Contributivo		Máximo el 12% del salario base de cotización			
Decreto 806 de 1998 Reglamentación de la afiliación al Régimen SGS	Art. 25	Afiliados	Todos los afiliados al régimen subsidiado y contributivo y temporales.			
	Art. 26	Afiliación al Régimen Contributivo	Cotizantes			
	Art. 27	Afiliación con varios miembros cotizantes de un grupo familiar	Beneficiarios			
			Todos deben cotizar			
	Art. 29	Afiliación Régimen Subsidiado	Población pobre y vulnerable			
	Art. 42	Formas de afiliación entidades para afiliación colectiva	Afiliación Individual			
			Afiliación colectiva			
	Art. 43	a afiliación colectiva	Cooperativas o mutuales			
Art. 65	IBC trabajadores con vinculación contractual, legal y reglamentaria y los pensionados.		12% del SMLV como mínimo			
Art. 66	IBC trabajadores independientes		12% del SMLV como mínimo			
Decreto 1703/02	Art. 23	Cotización en contrato no laboral.	En contratos mayores a 3 meses, el contratante debe verificar la vinculación al SGSSS			
Promover y controlar afiliación y pago de aportes	Art. 24	Base de Cotización para trabajadores con jornada laboral inferior a la máxima legal:	El 12% debe completarse por el empleado y empleador			
Decreto 516/2004 Afiliación colectiva a través de agrupaciones al Régimen Contributivo, trabajadores independientes con ingresos inferiores a 2 SMLV	Art. 2	Reglas para la afiliación.	Certificación de la vinculación a una agrupación			
	Art. 3	IBC	No puede ser inferior a 1.5 SMLV			
	Art. 2	Definiciones:	Agrupación Asociación Trabajador Independiente			
Decreto 3615 de 2005. Afiliación trabajadores independientes de manera colectiva al SSS	Art. 3	Requisitos para la afiliación a través de agrupaciones:	Certificación de la vinculación a la agrupación La afiliación a la ARP exige estar vinculados al SGSSSP			
	Art. 4	Reglas para la afiliación.	Recaudo mes a mes			
			Aportes por períodos mensuales completos			
Ley 1122/07	Art. 10	Monto y distribución de cotización Régimen contributivo	12,5% de salario base	8,5% empleado 4% empleado		
Modificaciones en el SGSS en Salud	Art. 18	Aseguramiento contratistas de prestación de servicios.	Cotizarán el porcentaje obligatorio para salud sobre una base de la cotización máxima de un 40% del valor mensualizado del contrato.			
Ley 1393/2010	Art. 30	Los pagos laborales no constitutivos de salario de los trabajadores particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración				
Ley 1450 de 2011 Plan de Desarrollo	Art. 170	Empleo de emergencia	Afiliación	Por el empleador		
	Art. 171	Vinculación laboral por períodos inferiores a un mes o por días	Cotización	4% del ingreso percibido, asumido en su totalidad por el empleador		
			Elegible subsidio de salud	8,5% del ingreso percibido, asumido en su totalidad por el empleador		
		No elegible para subsidio de salud	4% adicional asumido por el trabajador sobre ingreso percibido			
Ley 1438 de 2011	Art. 32	Universalización del aseguramiento	Todos los residentes en el país deberán ser afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud			
	Art. 34	Subsidio parcial a la cotización.	IBC	1 SMLV		
			Cotización	10,5% 67% a cargo de la cuenta de Fosyga y 33% a cargo del afiliado		
	Art. 35	Permanencia en el Régimen Subsidiado	Los afiliados podrán permanecer hasta cuando se vinculen laboralmente			
Decreto 4465	Art. 1	Trabajadores independientes afiliados al Régimen Contributivo registrados como independientes de bajos ingresos con ingresos inferiores o iguales a 1 smlmv podrán en ese régimen hasta 2012				

Anexo 2B

CRONOLOGÍA DEL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA

Norma	Artículo	Contenido
CPC	Art. 48	- Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social - Ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social
LEY 100 de 1993	Art. 15	- Serán afiliados De forma obligatoria: Trabajadores del Estado De forma voluntaria: Todas las personas naturales
	Art. 16	Incompatibilidad de regímenes No se podrá distribuir las cotizaciones obligatorias entre los dos regímenes
	Art. 17	Obligatoriedad de la cotización: Durante la vigencia de relación laboral se debe cotizar
	Art. 18	Base de cotización Trabajadores dependientes: Salario Mínimo
	Art. 19	Base de cotización Trabajadores independientes: Ingresos que declaren
	Art. 20	Monto Cotizaciones - Vejez 8% 1994 9% 1995 10% A partir de 1996 - Invalidez 3,5% - Afiliados con mas de 4 SMLV: 1% adicional - Los empleadores pagarán el 70% y los trabajadores el 25%
	Art. 21	IBL - Promedio de los salarios o rentas de los 10 último años
Ley 797 de 2003	Art. 2	Características del SGP - Afiliación obligatoria para trabajadores dependientes e independientes - Los afiliados pueden escoger el régimen que deseen, y podrán cambiarse de régimen cada 5 años. - El afiliado no podrá cambiar de régimen cuando le falten 10 años o menos para alcanzar la edad para pensionarse - No pueden sustituirse semanas de cotización con otros requisitos - Fondo de Solidaridad Pensional: Destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a quienes no tienen acceso al Sistema de Seguridad
	Art. 3	Serán afiliados - Obligatoria Trabajadores del Estado - Voluntaria Todas las personas naturales que no estén obligadas
	Art. 4	Obligatoriedad de las cotizaciones: - Las cotizaciones son obligatorias durante la vigencia de la relación laboral
	Art. 5	Base de cotización Trabajadores particulares: Lo dispuesto en el código Sustantivo del Trabajo Servidores Públicos: Lo que señale el gobierno según ley 4 de 1992 Trabajadores con salario Integral: 70% de dicho salario Las personas que perciban un ingreso inferior a 1 SMLV serán beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional
	Art. 6	Base de cotización trabajadores independientes Sobre lo que declaren
	Art. 7	Monto de Cotización - Prima media: 13,5% 10,5% para pensión de vejez, 3% para gastos de administración, prima de reaseguros de Fogafin. 10% destinado a la cuenta individual - Ahorro Individual: 13,5% 0,5% para el Fondo de Garantía de pensión Mínima 3% Gastos de administración - En 2004 la cotización aumenta el 1%, en 2005 el 0,5%, en 2006 en 0,5% y a partir de 2008 el 1% si la economía crece a más del 4%. - Afiliados con ingresos superiores a 16 SMLV De 16 a 17 SMLV 0,2% De 17 a 18 SMLV 0,4% tendrán un aporte adicional De 18 a 19 SMLV 0,6% destinado al Fondo de De 19 a 20 SMLV 0,8% Solidaridad Pensional Superiores a 20 SMLV 10%
	Acto legislativo 01 de 2005	Art. 1
Decreto 4982 de 2007	Art. 1	Cotización al SGP 16% del IBC 28,5% del IBC para los afiliados al Fondo Sociales del Magisterio
Ley 1187 de 2008	Art. 2	El Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al régimen general de pensiones de las madres comunitarias y sustitutas.
Ley 1393 de 2010	Art. 30	Los pagos laborales no constitutivos de salario de las trabajadoras particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración.

Anexo 2C

CRONOLOGÍA DEL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES EN COLOMBIA

Norma	Art.	Contenido	
Ley 100 de 1993	139	Cotización	A cargo de los empleadores
Se crea el sistema de seguridad social integral	249 al 263	Sistema General de Riesgos Profesionales	
Decreto 1295 de 1994	13	Afiliados:	De forma Obligatoria: Trabajadores dependientes con contrato, servidores públicos, De forma voluntaria: Trabajadores independientes.
Se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales	14	Protección a Estudiantes	
	15	Cotización:	Se determina según: Actividad Económica Índice de lesiones incapacitantes de cada empresa
	17	Base Cotización:	Establecida en la ley 100 art. 18 y 19
	18	Monto Cotización:	Entre el 0,348 y 8,7% de la Base de Cotización
	20	IBC	Accidente de trabajo: Promedio de los últimos 6 meses de la Bse de cotización Enfermedad profesional: Promedio del IBC del último año
Ley 776 de 2002			
Se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales	19	Cotización	Se determina según: - Actividad Económica - Indicador de variación del índice de lesiones incapacitantes y de la siniestralidad de cada empresa - Cumplimiento de las políticas y el plan de trabajo anual del programa de salud, ocupacional de empresa elaborado con la asesoría de la administradora de riesgos profesionales correspondiente y definido con base en los indicadores de proceso, estructura y resultado que establezca el Gobierno Nacional.
Decreto 2800 de 2003	3	Afiliación	La afiliación de los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Profesionales se hará a través del contratante, en las mismas condiciones y términos establecidos en el Decreto-ley 1295 de 1994, mediante el diligenciamiento del formulario que contenga los datos especiales que para tal fin determine la Superintendencia Bancaria.
		6	Base de Cotización
Sentencia 0711 DE 2004 Nulidad			Se declara nulo el artículo 6° del decreto 2800 de 2003
Decreto 3615 de 2005. Afiliación trabajadores independientes de manera colectiva	2	Definiciones	Agreiación Asociación Trabajador Independiente
	3	Requisitos para la afiliación a través de agremiaciones:	Certificación de la vinculación a la agremiación La afiliación a la ARP exige estar vinculados al SGSSSP
	4	Reglas para la afiliación:	Recaudo mes a mes Aportes por períodos mensuales completos
	5	Afiliación Colectiva Riesgos Profesionales.	A través de entidades definidas en el artículo 2 de esta ley. Clasificación del riesgo
Ley 1562 DE 2012	2	Afiliados	De forma Obligatoria: Trabajadores dependientes con contrato, servidores públicos, Cooperativas y Precooperativas, jubilados o pensionados, estudiantes, miembros del subsistema nacional. De forma voluntaria: Trabajadores independientes e informales si cotizan en el régimen contributivo en salud.
	5	Ingreso Base de Liquidación	Accidente de trabajo: Promedio del IB de Cotización de los últimos 6 meses Enfermedad laboral: Promedio del IBC del último año
	6	Monto Cotización	Entre el 0,348 y 8,7% del IBC
	21	Magisterio	El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de Calificación de Invalidez y tabla de enfermedades laborales para los docentes afiliados a dicho fondo.