

La Afiliación Al Sistema De Seguridad Social De Los Trabajadores Campesinos En Colombia



Carlos Ramos Plata

Especialización en Derecho Laboral

RESUMEN

Este documento explora el escenario de afiliación al sistema general de seguridad social de los trabajadores campesinos en Colombia, documentado en fuentes oficiales y académicas, a partir de los aspectos socio-jurídicos que influyen en el acceso al sistema de la población en el área rural. Aspectos como la falta de un enfoque diferencial entre el trabajador campesino y el trabajador urbano, la capacidad de pago o nivel de ingreso como criterio para participar en el sistema, y la dinámica laboral en el campo, se presentan como las principales causas que explican la precariedad de afiliación a la seguridad social. Muestra también la ausencia de políticas públicas dirigidas a mejorar la universalización del sistema de seguridad social en el campo. Finalmente, el documento indaga sobre posibles estrategias jurídicas que garanticen el acceso de esta población a la seguridad social.

Palabras Clave

Opción de afiliación, sistema general de seguridad social, trabajador campesino.

ABSTRACT

This paper explores the scenario of the general membership social security system of peasant workers in Colombia, documented in official and academic sources, from the socio-legal aspects that influence system access of the population in rural areas. Issues such as the lack of a differential approach between peasant workers and the urban worker's ability to pay or income level as a criterion for participation in the system, and labor dynamics in the field, are presented as the main causes for the precariousness of social security affiliation. It also shows the lack of public policies aimed at improving the universalization of social security system in the field. Finally, the paper explores possible legal strategies to ensure this population's access to social security

Key words

Option affiliation, comprehensive system of social security, farm worker.

INTRODUCCIÓN

La dinámica laboral en el campo está marcada por la informalidad y la precariedad de las condiciones laborales; las relaciones surgidas en el campo están segmentadas entre indefinidas y estacionales (Merchán, 2014); ello se explica en aspectos como "composición demográfica, mercado laboral, nivel educativo, y pobreza" (Tenjo, Bernat & Uribe, 2007), los cuales reclaman un tratamiento jurídico diferencial. El sistema de seguridad social no contempla un régimen especial aplicable al trabajador campesino, ni tiene en cuenta sus

condiciones particulares, lo que hace vulnerable a esta población (Arias & Díaz Granados, 2010).

El presente artículo tiene por objeto explorar el escenario de afiliación al sistema general de seguridad social de los trabajadores campesinos teniendo en cuenta dichos aspectos, que permita establecer las causas que la determinan y las posibles estrategias jurídicas de solución, a partir de la recopilación de documentos oficiales y estadísticos que presentan un diagnóstico de la situación.

El documento presenta cuatro secciones. En la primera se estudia el sistema de seguridad social contemplado por el ordenamiento jurídico colombiano y su extensión al sector agrario en la que se destacan dos hechos; el primero señala la inexistencia de una regulación especial para los trabajadores campesinos respecto de la seguridad social y el segundo que la normativa aplicable no garantiza su acceso al sistema (Vergara, 2008). En la segunda sección, se aborda la dinámica laboral agrícola y las opciones de afiliación a la seguridad social por parte de los trabajadores campesinos; se constata que la capacidad de pago o nivel de ingreso se convierte en barrera de acceso al sistema de seguridad y que la informalidad así como la estacionalidad de las relaciones laborales no demandan la afiliación (CRECE, 2006). Las causas que determinan la afiliación por parte de los trabajadores campesinos al sistema de seguridad social, comprenden la tercera sección, y se identifican como tales el ingreso económico, el marco institucional, con ausencia de políticas públicas diferenciales, y los aspectos socio-económicos de los trabajadores (Núñez, 2010).

Los hechos planteados, muestran que no existe un esquema de seguridad social que se ajuste a las características socioeconómicas de los habitantes del campo, por lo que en la sección cuatro, se proponen estrategias que garanticen el acceso y la afiliación al sistema de los trabajadores campesinos.

Planteamiento

El sistema de seguridad social en Colombia, ha excluido desde sus inicios a la población rural; en efecto, los parámetros o criterios que el sistema ha tenido para la cobertura se relacionan con la naturaleza del empleador (privado o público) y no con las condiciones de la relación laboral, o incluso del trabajador. Su objetivo de asegurar el riesgo social que el desarrollo industrial traía consigo, se tradujo en un enfoque al trabajo industrializado arraigado a la ciudad, y una regulación conforme la dinámica laboral cambiaba.

Con el tiempo, dicha exclusión marcó el inicio de la crisis agraria que actualmente presenta el país, pues no obstante haberse considerado en un principio que el trabajo en el campo no implicaba un mayor riesgo social para asegurar, la flexibilización de las relaciones laborales, y la tecnificación de la producción agrícola, aunado, a las precarias condiciones socio-económicas que se acrecentaron en el campo, han generado situaciones de protesta social como los múltiples paros campesinos y han abierto el debate sobre la regulación de un sistema de seguridad social coherente con las condiciones particulares del trabajador campesino. Para esta población la afiliación al sistema presenta múltiples barreras, que los obliga a mantenerse al margen, y a desmejorar las condiciones necesarias para una vida digna, máxime cuando en el ordenamiento jurídico colombiano la seguridad social constituye un derecho fundamental.

Pero más allá de generar una crisis, la exclusión del trabajador campesino de la seguridad social, deja entrever las fallas estructurales del sistema, así como la ineficacia de sus normas, para abordar las relaciones laborales de una población históricamente vulnerable. Varios estudios analizan este escenario. El Departamento de Planeación Nacional (2014) en la investigación Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad

social señala que “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” (p. 4).

Por su parte, Arias y Díaz Granados (2010) en su artículo Acercamiento conceptual y análisis del tratamiento histórico, normativo y jurisprudencial de los trabajadores rurales, a propósito de la necesidad de una especial protección indican que “las disposiciones relativas a la Seguridad Social carecen de una eficacia necesaria, teniendo en cuenta las condiciones especiales de los trabajadores rurales” (p. 6). En igual sentido, la investigación del Observatorio el Mercado de Trabajo La Seguridad Social, Caracterización del Trabajo Independiente y su Afiliación a la Seguridad Social en Colombia, asegura “la necesidad de diseñar políticas de seguridad social en función del tipo de trabajador, dependiente-independiente, urbano-rural” (p. 4).

A su turno, la Gran encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2009) identifica las características propias del trabajador campesino, que determinan la no afiliación a seguridad social. Coinciden los estudios mencionados en la necesidad de un enfoque diferencial, un régimen especial, que tenga en cuenta las características heterogéneas de la población campesina y las relaciones laborales en el campo, inscritos en la tendencia mundial de cobertura universal de los sistemas de seguridad social (OIT, 2008). Bajo el anterior panorama, se circunscribe el problema de investigación que busca explorar el escenario de afiliación al sistema general de seguridad social de los trabajadores campesinos para determinar las barreras existentes y proponer estrategias que ayuden a superarlas.

METODOLOGÍA

El método es jurídico-descriptivo, en una perspectiva histórica-hermenéutica a través del cual se logró la recopilación documental de fuentes oficiales y estadísticas que abordan el tema, las cuales, a su vez, se recopilaron en la ficha bibliográfica diseñada como instrumento para el efecto. En virtud de lo anterior, se dividió el proceso de recolección de datos en tres fases; la primera correspondiente a la selección de las fuentes de información y su posterior clasificación; la segunda, relativa al análisis de contenido de las fuentes; y la tercera respecto de la construcción de las inferencias lógicas de los textos base.

Dicha construcción se subdivide en cuatro secciones, las generalidades del sistema de seguridad social en el ordenamiento jurídico colombiano y su aplicación al sector agrario; las características de la dinámica laboral agrícola y las opciones de afiliación al sistema por parte de los trabajadores campesinos; las causas que determinan la afiliación; y finalmente, las estrategias de inclusión de los trabajadores campesinos al sistema de seguridad social. Los resultados del documento, corresponden a una fase de exploración guiada por la estructura metodológica mencionada, y constituyen una base teórica en torno a la dinámica de afiliación al sistema general de seguridad social de los trabajadores campesinos en Colombia.

Técnica de investigación: Según señala Ander-Egg (1995) “las técnicas son los procedimientos de actuación concretos que deben seguirse para recorrer las diferentes fases del método (...) son respuestas al cómo hacer para alcanzar el fin propuesto” (p. 42), de forma que la práctica consciente y reflexiva que se utiliza en esta propuesta de investigación, responde a la recopilación documental de los documentos oficiales y estadísticos que conforman la muestra de investigación, a partir de la ficha bibliográfica diseñada para tal fin como instrumento, con el objetivo de identificar el escenario de afiliación al sistema de seguridad social de los trabajadores campesinos. Su utilización obedece a la naturaleza discursiva del fenómeno de estudio, que permite a través de la interpretación de los textos, realizar inferencias-lógicas que construyan una realidad concreta, para el caso, la participación del trabajador del campo en el sistema de seguridad social; y constituye “una estrategia de la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas” (Ander-

Egg, 1995, p. 43). Acorde con lo anterior, se plantea como instrumento la ficha bibliográfica para la interpretación de los documentos oficiales y estadísticos seleccionados que permitan establecer las variables que definen el escenario de afiliación al sistema de seguridad social del trabajador campesino.

RESULTADOS

La seguridad social es “un instrumento que satisface las necesidades humanas y surge de la capacidad de previsión de las sociedades de los riesgos a los que puede estar expuestos y que necesitan de protección” (Nugent, 1997, P. 603), principalmente los relacionados con las actividades laborales y las contingencias que de ellas se desprenden, como “la asistencia médica y el ingreso económico, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia” (OIT, 2001). Los Estados, encargados de asegurar las contingencias sociales, institucionalizaron este instrumento y sus componentes en el Sistema General de Seguridad Social, el cual, tiene como finalidad “garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante regulaciones jurídicas y políticas públicas” (Macías, 1993).

El Estado Colombiano, reguló la seguridad social en la Constitución Política (1991), contemplándola como “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, garantía irrenunciable de todas las personas” (art. 48); y como un derecho fundamental, reconocido así por la jurisprudencia constitucional, intérprete de la Carta, “en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana ” (Corte Constitucional, 2008, 1 de Julio) y por cuanto su desconocimiento implica la vulneración de otros derechos como la vida, la salud, la dignidad, por cuanto “no se puede sostener la existencia de derechos humanos si las personas no están protegidas por las contingencias de salud, de vejez, de empleo y de cargas de familia” (Huaman, 2007, p. 13).

Así mismo, y en desarrollo de este mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 100 de 1993, en la cual se desarrolló el Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI), definiéndolo como “un conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen todas las personas y la comunidad, para mejorar su calidad de vida, protegiéndolos contra las contingencias que especialmente menoscaban su vida y su capacidad económica” (Rincón, 2011, p. 139).

El SGSSI, agrupa los Sistemas generales de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios; su régimen jurídico está determinado por: a) los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, b) la Constitución Política, c), la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, d) La Ley 789 de 2002, y d) la normativa específica de cada subsistema. Se rige por los principios de eficiencia, respecto de la utilización óptima de los recursos; de universalidad, frente a la cobertura a toda la población; de solidaridad, en relación con la financiación del sistema; de integralidad, con miras a la prestación completa del servicio; de unidad, en alusión a la articulación del sistema con las políticas, directrices y regímenes (Álvarez, 2001).

La prestación de los servicios del SGSSI está manejada por el Estado y particulares (EPS e IPS en salud, AFP en pensiones, ARL, en riesgos laborales), estos últimos bajo vigilancia; su acceso y por tanto el riesgo asegurado, está determinado por el nivel de ingreso y la condición laboral del sujeto, e integrado por tres clases de afiliados y dos grupos laborales “aquellos con capacidad (plena), los que tienen mediana capacidad y aquellos sin capacidad alguna de pago; y de acuerdo con la condición en el mercado laboral, los dependientes y los independientes”(Merchán, 2014).

Seguridad social en salud.

El sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) comprende el "conjunto de normas procedimientos y entidades, tanto públicas como privadas, cuyo objetivo principal es garantizar a toda la población el acceso a un servicio público esencial de salud" (López, 2010, p. 220); se rige por los principios de equidad, obligatoriedad, protección integral, libre escogencia, autonomía de las I.P.S., descentralización administrativa, participación social, subsidiaridad, y concurrencia. Presenta dos regímenes de afiliación, el contributivo y el subsidiado, determinados por la capacidad de pago. En el primero, se incluyen "los trabajadores, los servidores públicos, los pensionados, los contratistas e independientes que cuenten con recursos" (López, 2010) y en el segundo, la demás población con carencia económica para asumir los costos del servicio, determinada a través del SISBEN. Este como instrumento de registro, acoge a la población vulnerable del sector rural y urbano del país, y la califica según el grado de pobreza que presente, para hacerla beneficiaria del subsidio estatal en el SGSSS. Se tiene en cuenta el criterio económico (capacidad adquisitiva), y el estado laboral (desempleado) para el registro y su permanencia.

Así mismo son beneficiarios del régimen subsidiado la población que se identifique como prioritaria para el Gobierno, esto es, desplazados, mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes bajo la protección del ICBF, comunidades étnicas, entre otros. Las entidades territoriales, tiene a su cargo la identificación y aseguramiento en el sistema de esta población, y las acciones de salud pública, en promoción y prevención del riesgo en salud. Por otra parte, el sistema de salud funciona alrededor de tres organizaciones. Las entidades promotoras de salud (EPS) que afilian a los usuarios del régimen contributivo, administran la prestación del servicio de salud, y reciben "una unidad de pago por capitación (UPC) por cada persona afiliada y beneficiaria" (Núñez, 2005, p. 60); las entidades promotoras de salud del régimen subsidiado (EPSS) que afilian a los usuarios de este régimen, reciben una UPC de parte de la entidad territorial, por cada persona afiliada; y las instituciones prestadoras de salud (IPS), encargadas de prestar el servicio.

El financiamiento del SGSSS proviene de distintas fuentes; como principal se identifican las contribuciones obligatorias a la seguridad social por parte de empleadores y trabajadores, con un 59%; le siguen, los aportes y transferencias del presupuesto nacional y los gravámenes e impuestos departamentales a los licores, el cigarrillo y la cerveza, así como las rentas cedidas, con un 25%; igualmente, los planes privados de salud contribuyen con el 8%; y el financiamiento residual proviene de los pagos que se les exige a los usuarios por la utilización del servicio de salud (e.g. cuotas moderadoras)(Junguito, 2011).

Finalmente el SGSSS está regulado por, la Constitución Política en sus artículos 2, 48, 49, 365, y 366; Ley 100 de 1993, Decreto 806 de 1998, Decreto 1703/02, Decreto 516/2004, Decreto 3615 de 2005, Ley 1122/07, Ley 1393/2010, Ley 1450 de 2011, Ley 1438 de 2011, y Decreto 4465 de 2011 (ver anexo a).

Seguridad social en pensión.

El SGSSP asegura las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones determinadas por la Ley (Ley 100, art. 10). Su afiliación es obligatoria para todos los trabajadores (dependientes e independientes) e integra 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" (Merchán, 2014, P. 25).

Contempla dos regímenes de acceso, el régimen solidario de prima media con prestación definida, y el régimen de ahorro individual con solidaridad, determinados por el tipo de relación laboral que se posea; en el primero, los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de

vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas, independientemente del monto de las cotizaciones acumuladas. Los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados (Ley 100, 1993, art. 32). En el segundo, los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, dependiendo del monto de las cotizaciones acumuladas en la cuenta de ahorro individual, la edad a la cual decida retirarse el afiliado, la modalidad de la pensión, las semanas cotizadas y la rentabilidad de los ahorros acumulados. Los aportes constituyen un patrimonio autónomo, cuyo dueño es el afiliado, y se encuentra respaldado por el Fondo de Pensión, y al incumplimiento de este, por el Estado (Ley 100, 1993, art. 60).

Su ingreso puede ser, de manera voluntaria, "todas las personas residentes en el país y los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país" (Ley 100, art. 15); y de manera obligatoria "todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, contratistas, independientes, y los grupos de población del fondo de solidaridad pensional" (Ley 100, ibídem). Estos últimos, integrados por las personas que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, a los cuales el Fondo subsidia una parte del total del aporte, de conformidad con su registro en el SISBEN, el régimen de salud en que se encuentre, y características como, madre comunitaria, discapacitado, trabajador independiente rural, trabajador independiente urbano, desempleados y desocupados (DPN, 2009).

De otra parte, el Sistema de Seguridad Social en Pensiones, está administrado por Colpensiones en tratándose del régimen de prima media; y por los Fondos Privados de Pensión, en el régimen de ahorro individual; estos bajo supervisión de la superintendencia financiera, y en todo caso, del Estado, quien "es responsable de la dirección, coordinación y control del sistema general de pensiones y garante de los recursos pensionales aportados por los afiliados" (Ley 100, 1993, art 13). Su financiación proviene de los aportes o cotizaciones realizados por los afiliados de los regímenes, los cuales son descontados de la contraprestación que perciben por su trabajo, y de los pagos que realiza el empleador por sus trabajadores en proporción del 75%; Respecto de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad, el Estado subsidia esa misma proporción, para el caso de los trabajadores independientes rurales, y los trabajadores con una remuneración superior a 4 salarios mlmv, un punto porcentual adicional (Ley 100, 1993, art. 59 y ss).

Por último, el marco normativo que rige este subsistema, está conformado por: la Constitución Política, artículo 48; ley 100 de 1993, artículos 15 a 21; Ley 797 de 2003; Acto legislativo 01 de 2005; Decreto 4982 de 2007; Ley 1187 de 2008 y Ley 1393 de 2010.

Seguridad social en riesgos laborales

En el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), "se tiene derecho a una combinación de servicios en salud y en pensiones según sea el caso" (Merchán, 2014, P. 25). Comprende "el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos tendientes a prevenir, atender y proteger a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que pueden ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan" (Decreto 1295, 1994). Busca proteger al trabajador de los riesgos derivados de la organización del trabajo y las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo.

Su afiliación, está determinada de acuerdo a la actividad económica, la siniestralidad de la actividad, la capacidad de pago y el ingreso percibido, con un porcentaje no inferior a 0.348% ni superior al 8.7% de la base de cotización de los trabajadores. De forma obligatoria deben afiliarse los "trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos; los jubilados o pensionados; los estudiantes

que deben ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingresos para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, los trabajadores independientes que laboren en actividades catalogadas como de alto riesgo, los miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyos trabajos signifiquen fuente de ingreso para la institución" (Ley 1562, 2012, art. 13).

De forma voluntaria, "los trabajadores independientes, y los informales, siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población" (Ley 1562, 2012, *ibídem*). El acceso al subsistema por parte de trabajadores sin capacidad de pago (ingresos inferiores a 1 smmlmv), independiente e informal, será a través del régimen de los beneficios económicos periódicos BEP, y la cotización será subsidiada solo en una parte, según lo determine el Ministerio del Trabajo.

Los pagos a este subsistema están a cargo del empleador en la relación laboral, del contratista en la relación de prestación de servicios, o del trabajador, cuando es independiente o informal. Su vigilancia es función del Estado, y su administración está a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARLs); el monto de la cotización está determinado por el riesgo que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, asigne a las actividades laborales, de forma que a mayor riesgo, mayor valor. Presta servicios asistenciales y reconoce prestaciones económicas frente a un accidente de trabajo o una enfermedad profesional; otorga pensión de invalidez cuando por causa de origen profesional, pierde el trabajador el cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad laboral; o pensión de sobreviviente si como consecuencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional sobreviene la muerte del afiliado, o muere un pensionado (Ley 797, 2003, art 13).

Finalmente, el marco normativo que rige este subsistema está principalmente conformado por, Ley 100 de 1993, Decreto Ley 1295 de 1994, Decretos, 1772 y el 1832 de 1994, el 1530 de 1996, el 917 de 1999, el 2463 de 2001 y el 2800 de 2003, entre otros; la Ley 776 de 2002, y la Ley 1562 de 2012 (Zuleta, 2013).

En el campo

Como se observa del marco anterior, el sistema general de seguridad social integral en Colombia, contempla como criterios de acceso y afiliación, así como de cobertura, la relación laboral, entendida en su sentido más amplio, el riesgo laboral y la capacidad de pago de acuerdo a la remuneración recibida; ello significa que factores como zona de residencia (rural/urbana), la dinámica laboral, el sector productivo, la pobreza, y educación no son referentes para beneficiarse del sistema; y justamente se convierten en obstáculos de acceso.

El trabajo campesino (agrícola) se verá, por tanto, excluido de la seguridad social, al no existir un régimen especial en la materia para el campo, o siquiera una extensión diferencial del sistema a los mismos; como señala Merchán (2014) "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" (p.22).

Según el estudio de Farné (2011) el sector rural presenta i) los más altos niveles de pobreza y de pobreza extrema con respecto a las demás áreas geográficas del país; ii) los menores niveles de concentración del ingreso, así como de ingreso per cápita, al igual que bajo ingreso laboral (aquel monto recibido como contraprestación del trabajo), el cual no es superior al salario mínimo, y en la mayoría de las veces, es bastante inferior a este; si se trata de trabajadores independientes la cifra mensual está alrededor de \$251.73, jornalero aproximadamente \$475.514, e industrial, más o menos \$346.687. Solo los obreros y empleados de empresas particulares perciben más de 1 salario mínimo, junto con los empleados del Gobierno Municipal que sobre pasan dicha cifra (pp. 17-20). De igual forma

este sector presenta iii) niveles deficientes de escolaridad, su promedio es de 8.9 años, inferior al de las zonas urbanas; e iv) informalidad laboral (Merchán, 2014, p. 15).

Particularmente el sector agrícola, presenta, irregularidad de ingresos por la estacionalidad de la producción; vinculación laboral temporal, baja creación de empleo, aumento de la oferta laboral y no de la demanda, inequidad y pobreza, impiden una armonía con sistema de seguridad social (CRECE, 2006).

Esto es así, por cuanto, en las áreas rurales, donde las principales fuentes de ingreso están relacionadas con la agricultura, sector productivo que de manera natural es excluyente de los sistemas de seguridad social, los cuales por las particularidades de la actividad, las cuales se traducen en "el carácter estacional de la producción, el alto grado de movilidad de los trabajadores, el bajo número de empleadores y su dispersa localización geográfica" (Altmayer, 1940) enfrentan fuertes restricciones que impiden una adecuada y mayor afiliación de los individuos (Jütting, 1999, p. 30).

Ahora bien, dicho panorama estadístico y las reseñadas características del sector rural, se acentúan en los subsistemas de seguridad social, en los cuales hay poca afiliación al régimen contributivo de salud, la cotización a pensión la realiza solo el 10% de la población trabajadora, y aproximadamente el 9% se afilia además a riesgos profesionales; de lo que se deduce una tendencia: el trabajador campesino opta en la mayoría de los casos, solo por cubrir el riesgo en salud, en parte porque ésta es subsidiada por el Estado (Leibovich, 2006, p. 17).

Salud

El ingreso y afiliación al subsistema de salud para los trabajadores campesinos, describe en general la situación de seguridad social en el Agro. Un porcentaje de más o menos el 13% de la población rural, se encuentra cotizando en el régimen contributivo de salud, dejando un restante 87% en el régimen subsidiado, o incluso fuera de este. De 768 trabajadores jornaleros, solo 7,8% están afiliados, y de los 688 trabajadores independientes, más o menos el 3% (Martínez, 2005). Aunado a ello, la evasión por parte de los empleadores en la realización de los pagos y aportes a seguridad social, la cual se estima en 50%, que deja a los trabajadores campesinos sin los beneficios del sistema, y además causa un detrimento a los recursos del mismo, por cuanto deben subsidiarse esa mitad (Martínez, 2005).

Lo anterior significa no solo que las familias de dichos trabajadores no tendrán atención en salud, o solo la subsidiada, sino que tampoco recibirán los demás beneficios del SGSS, lo que contribuirá a reforzar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentran (Martínez, 2005).

Pensión

En pensión el panorama de afiliación se oscurece, puesto que en términos generales solo el 25% de los trabajadores (dependientes o independientes) cotiza a este subsistema (Martínez, 2005). La población restante no trabajadora o independiente, no hace tiene garantizada la vejez.

Riesgos Laborales

El riesgo por accidente de trabajo o enfermedad laboral del trabajador campesino, está igualmente excluido de este subsistema. Factores como la relación laboral, y la estacionalidad del trabajo, sumado a un desconocimiento generalizado sobre el riesgo en las actividades agrícolas ha llevado a que la afiliación al SGRL sea inferior a los demás subcomponentes, al punto de ser insignificante la participación de esta población. Solo el 10% de los trabajadores

campesinos están afiliados a una ARL. Contrario a la creencia generalizada, las actividades agrícolas, agropecuarias, y en sí del campo, contemplan riesgos elevados junto con un importante margen de siniestralidad, que reclaman su aseguramiento. Como afirma Aristizabal (2012) "por las características propias del sector, estos trabajadores están sometidos a largas jornadas de intenso trabajo físico, en las que están expuestos a condiciones ambientales adversas y a los peligros propios del trabajo con animales y/o con diversas herramientas manuales y maquinaria (p. 19). Más aún, con una tasa de 15, 9 accidentes por cada 100 trabajadores, 339,2 enfermedades laborales por cada 100.000 trabajadores, y 9.2 muertes por cada 100.000 trabajadores, el sector rural presenta una siniestralidad significativa (Aristizabal, 2012, p. 21).

En síntesis, el trabajador agrario está expuesto a diferentes peligros, incrementando el riesgo laboral del sector rural.

Finalmente, y luego de las diferentes consideraciones que se han descrito, es claro que en materia de seguridad social los trabajadores rurales se encuentran en desventaja respecto al trabajador de la ciudad, en la medida que sus capacidades económicas son reducidas y limitan su expectativa de acceder al sistema de seguridad social, así como de afiliarse integralmente y recibir beneficios, máxime cuando las normas vigentes no contemplan opciones especiales que beneficien y protejan a este trabajador, y cuando debido a la dinámica laboral que acompaña la actividad agrícola, el campesino es excluido "naturalmente" del SGSS.

Factores de exclusión de la Seguridad Social

El diseño institucional del Sistema de Seguridad Social en Colombia, es general. No existe, como se vio, un tratamiento especial o diferencial para las distintas poblaciones que caracterizan la muestra heterogénea de los trabajadores en el país, particularmente con la más vulnerable, como sucede con el trabajador campesino, lo que contribuye a su exclusión del Sistema, al tener como criterios de acceso capacidad de pago y relación laboral. Pero además de ello, la dinámica económica que se desarrolla en el campo, radicalmente diferente a la que se realiza en la ciudad, la cual parece es la que tiene en cuenta el SGSS, la informalidad laboral que de ella se desprende, y la pobreza y analfabetismo que acompaña al campo, acentúan más la dificultad de acceso a los beneficios de la seguridad social.

Dinámica laboral en el Campo. La población rural representa actualmente el 25% del total de la población en Colombia, esto es 10.3 millones de personas (DANE, 2006); de dicha cifra, se registra 4.8 millones de ocupados rurales, siendo el sector agropecuario el principal empleador del sector rural (60%), seguido en importancia del comercio (12%), los servicios (9%) y la industria (7%) (Leibovich, 2006). Por posición ocupacional, en el sector rural, los asalariados son alrededor del 42%, distribuidos así: "17% empleados y obreros particulares, 2% trabajadores públicos, 3% domésticos, y 20% de jornaleros" (Leibovich, 2006, P. 12); el restante de ocupados son, 5% patrones, cuenta propia 44% y 10% trabajadores familiares sin remuneración, los cuales están en el sector tradicional (Leibovich, 2006).

El mercado laboral en el sector rural presenta como características, i) los empleos de baja calidad, como los jornaleros y los trabajadores familiares; ii) ingresos precarios, en donde el 66% de los trabajadores devenga ingresos menores al equivalente de 1 SMLV por hora, y el restante 34% tiene ingresos equivalentes iguales o mayores a 1 SMLV por hora; cifras que se han mantenido en los últimos años. iv) informalidad laboral; y v) desempleo, cuya tasa es baja e inferior a la del desempleo urbano (6.6% vs. 13.1%) (Merchán, 2004). Más aún, en el mercado agrario, el cual es regla general en el sector rural, y en particular en los cultivos transitorios, segmento tradicional, se registra baja productividad, bajos ingresos, y variaciones

negativas más altas e irregulares; todo lo cual muestra una baja calidad en el empleo (Leibovich, 2006).

De esa forma, el mercado rural se encuentra caracterizado como un mercado segmentado: "un segmento moderno, pequeño, con una productividad del trabajo elevada, donde se cumple la regulación; un segmento tradicional, abundante, donde el mercado se ajusta vía precios y se viola la regulación; y un segmento que migra a las cabeceras por razones económicas" (Merchán, 2004, p. 12). Por su parte, las condiciones laborales para el trabajador en el campo están acompañadas de riesgo y baja calidad. En un estudio aplicado a los trabajadores agrícolas del Municipio de Montería, y que se ajusta al panorama nacional señalado, se determinó que "el 92% de los trabajadores tienen condiciones laborales precarias, tales como: mala remuneración, inestabilidad laboral, carencia de afiliación a pensión y riesgos profesionales, no les proporcionan elementos de protección personal y en sus lugares de trabajo no cuentan con agua potable para el consumo" (Puello, 2012, p. 20).

Lo anterior se acentúa dependiendo del sexo del trabajador. La tasa de participación de los hombres está alrededor del 78%, y de las mujeres alrededor del 35%; la probabilidad de participar en el mercado laboral es mayor para los hombres que para las mujeres, aunque estas tienen mayor posibilidad de encontrar trabajo en el sector tradicional que los hombres. Por tanto, la tasa de desempleo es estructuralmente mayor para las mujeres (65%), mientras que para los hombres es relativamente baja (45%) (Ramírez, 2003). Así las cosas, la caracterización de la dinámica laboral en el campo, muestra unas condiciones socioeconómicas y laborales de los trabajadores agrícolas sin oportunidades para el desarrollo de sus capacidades humanas, privándolos de las condiciones mínimas necesarias para lograr el desarrollo integral de todo ser humano, al impedir su vinculación al Sistema de Seguridad Social (Puello, 2012).

Pobreza y baja escolaridad. Se convierten en factores de exclusión del sistema general de seguridad social la pobreza y la baja escolaridad, características del sector rural, en la medida en que el trabajador campesino no posee la capacidad de pago para acceder al mismo y desconoce las formas en las que pueden ser beneficiados de la cobertura de salud, pensión y riesgos profesionales, como señala Merchán (2014) el sector rural presenta los índices más altos de pobreza y pobreza extrema que las demás áreas geográficas del país, debido principalmente a los niveles bajos de concentración del ingreso (p. 19). Así mismo, el sector rural se encuentra en amplia desventaja con respecto a las zonas urbanas, donde el promedio de escolaridad es de 8.9 años, mientras que en este es de 5.2 años (Dane, 2009).

La relación entre escolaridad y afiliación al SGSS se presenta de la siguiente forma, "si una persona tiene 5 años o menos de educación en 2003, su probabilidad de no estar afiliado a salud y pensiones se incrementa en 4,2%, comparado con una persona con más de 16 años de escolaridad"(PNUD, 2005), mientras que la relación respecto de los bajos niveles de ingresos se manifiesta así "una persona con ingresos menores a un salario mínimo tiene una probabilidad 47% mayor de estar desprotegido; incluso para alguien con ingresos entre tres y cuatro salarios mínimos ésta es 8,2% mayor" (PNUD, 2005). Así las cosas, 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 (OMTSS, 2008).

Estrategias de acceso del trabajador campesino al Sistema de Seguridad Social en Colombia

Identificados los factores de exclusión que en relación con el trabajador campesino se presentan respecto del Sistema General de Seguridad Social (SGSS) es posible formular estrategias que faciliten su acceso, y completen la cobertura que demanda la protección social en Colombia.

Implementación de políticas públicas de prevención, mitigación y pérdida del ingreso del trabajador campesino, que permita el aumento de empleo, la formalización de la vinculación laboral, un mercado laboral eficiente, un desempeño adecuado de la economía nacional, la educación y la capacitación profesional (Holzmann & Jorgensen, 2000, citado en Merchán, 2014). De igual forma que estimule la diversificación de la oferta, y en sí de la dinámica económica, con la tecnificación de los procesos agrícolas desarrollados, y el fomento al emprendimiento empresarial, evitándose así la dependencia exclusiva de una sola actividad productiva, y por tanto, evitando la utilización de mecanismos laborales poco beneficiosos para la acumulación de capital.

Así mismo la estabilización de los ingresos recibidos por el trabajador campesino con ocasión de la estacionalidad de la actividad agrícola que se desarrolla, mediante fórmulas de arreglo institucional en donde esta situación laboral se contemple frente a la estabilidad y permanencia que exige el sistema para afiliarse a él.

Política pública financiera, que promueva el ahorro, el acceso al microcrédito y un esquema de empleo para armonizar los requisitos actuales del sistema y las características propias del sector (Morduch, 1999).

Arreglo institucional del SGSS frente a la dinámica económica-laboral del campo de forma tal que situaciones como la estacionalidad del ingreso, la tasa de remuneración laboral, en la mayoría de los casos inferior al salario mínimo, la capacidad de pago y acumulación de riqueza, y la ausencia de un mercado de aseguramiento que hagan efectivo y posible el acceso al sistema por parte de este trabajador.

Universalización cobertura en salud y pensión del trabajador campesino con impuestos generales, como una forma adicional de financiación del sistema que haga plausible los efectos de las graves fallas de mercado rural, pues los ajustes señalados anteriormente toman largos periodos de tiempo, cuya duración agrava la situación de vulnerabilidad en seguridad social de los habitantes del campo. La reforma tributaria que actualmente se tramita en el Congreso, podría destinar los nuevos tributos a cubrir esta demanda presupuestal.

Masificación del programa asistencial PPSAM (hoy Colombia Mayor), consistente en la entrega de un subsidio económico (\$62.500 mensuales aproximadamente) (CONPES 156, 2012) a la población mayor que no puede acceder en condiciones normales al SGSS.

CONCLUSIONES

El sistema de seguridad social no contempla un enfoque diferencial entre la dinámica económica del campo y la propia de la ciudad respecto del ingreso y permanencia en el sistema lo que necesariamente implica una exclusión del trabajador campesino.

Su diseño institucional respecto de las opciones de afiliación está determinado por el nivel de ingreso (o capacidad de pago) del trabajador así como en por el tipo de vinculación laboral, de preferencia, por no decir, de exclusividad, dependiente, sin ofrecer alternativas de acceso y permanencia a las condiciones socio-económicas de los trabajadores rurales y sus familias.

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, por lo que es deber del Estado intervenir y subsidiar la afiliación al SGSS, para superar la condición de

vulnerabilidad en seguridad social que los trabajadores campesinos presentan, acudiendo a nuevas formas de financiación, como a través de impuestos y rentas.

Aunado a ello y mediante la implementación de políticas públicas y programas de asistencia se debe incentivar, el desarrollo económico del país, que a su vez determina los ingresos de los individuos; mejorar el marco institucional, que puede individualizar el riesgo y hacer ver los aportes a seguridad social como un beneficio y no como un impuesto, al responder a la realidad económica y laboral del trabajador y; superar las deficiencias que en los aspectos socioeconómicos se presentan respecto de pobreza, baja escolaridad, desempleo, informalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Andrea (2001). Vías especiales de solución de conflictos de seguridad social. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 165 pp. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis57.pdf>
- Ander-Egg, Ezequiel (1995). Técnicas de Investigación Social. Ed. LUMEN, 24° edición, Buenos Aires.
- Altmeyer A. J. (1940). Social security in relation to agriculture and rural areas. Bulletin. July
- Arias Pérez, Ana María & Díaz Granados Quimbaya, Luis Adolfo (2010). Acercamiento conceptual y análisis del tratamiento histórico, normativo y jurisprudencial de los trabajadores rurales, a propósito de la necesidad de una especial protección. En: Rev. Estud. Socio-Juríd vol.12 no.2 Bogotá D.C., Colombia
- Congreso De La República De Colombia (2003). Ley 797 de 2003 "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales". DIARIO OFICIAL 45.079 del 29 de enero. Bogotá D.C.
- Corte Constitucional (2008): Sentencia T-658 del 1 de Julio. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- Crece. (2006). Pobreza Rural: Diagnóstico y Evaluación de las Políticas Nacionales. Manizales, mimeo. Versión PDF
- Decreto Número 1295 DE 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales". Diario Oficial No. 41.405. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2009). Gran encuesta Integrada de Hogares. Recuperado el 25 de Mayo de 2014 en internet: www.dane.gov.co
- 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.
- Farné (2011). Caracterización del Trabajo Independiente y su Afiliación a la Seguridad Social en Colombia. En: Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No.11. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C., Disponible en: http://portal.uexternado.edu.co/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/boletines/boletin_11.pdf
- Huaman, M., General, S., & Gutierrez, J. Propuesta de las centrales sindicales para la reforma de la seguridad social en el Perú.
- Holzmann R. y Jorgensen S (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social

- Junguito, Roberto (2011). La financiación del sistema general de seguridad social en salud. En Rev. FASECOLDA. Bogotá. Disponible: http://www.mapfre.com/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1068650
- 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. y Ramos, M. (2006). Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. Borrador 408. Borradores de economía, Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, Bogotá.
- López, José (2010). La última reforma del sistema general de seguridad social en salud en Colombia: Lejano de la eficiencia y camino a la privatización total. Rev. Prolegómenos, Volumen XIII - No. 25. Bogotá, 219-234 PP. Disponible en: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/71200/Art+12+rev+25.pdf>
- Macías, Eduardo (1993). La seguridad social en México: Concepto de seguridad social. Universidad Autónoma de México. México, 39 pp. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2493/4.pdf>
- Martínez, Félix (2005). ¿Subsidios o Seguridad Social? El no pago de la porción social del salario. En Salud Colombia, Bogotá D.C., 23 pp. Disponible en: <http://www.saludcolombia.com/actual/documentos/El%20no%20pago%20de%20la%20porcion%20social%20del%20salario.pdf>
- Merchán Hernández, Cesar (2014). Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Departamento de la Planeación Nacional, Documento 410, Dirección de Estudios Económicos, Bogotá D.C.
- 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, J. (2005). "Asistencia social en Colombia: diagnóstico y propuestas". Mimeo IADB. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/03_Libro_Proteccion_Capitulo_3.pdf
- Núñez Jairo (2010). Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: Desincentivos al trabajo y al progreso. Perfil de Coyuntura Económica No. 16, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Nugent, Ricardo (1997). La seguridad social: su historia y sus fuentes. Universidad Autónoma de México, México. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/36.pdf>
- OIT (2008): Social security standards and the ILO campaign for the extension of social security, Committee on Employment and Social Policy, GB.303/ESP/3, 303rd Session, Geneva. Citado en: Núñez Jairo (2010), Op. Cit.
- OIT (2001). Hechos concretos sobre la seguridad social. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf
- 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
- Puello, Elsy (2012). Condiciones laborales de los trabajadores agrícolas del Municipio de Montería, Colombia. Universidad de Córdoba. Montería, 31 pp. Disponible en: <http://www.unicordoba.edu.co/revistas/rta/documentos/17-1/2%20CONDICIONES%20LABORALES.pdf>



- PNUD (2005). Pobreza y protección social en Colombia. Cap. 3 El sistema de Protección Social. [En línea] Extraído de: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/03_Libro_Proteccion_Capitulo_3.pdf
- Ramírez Rojas, Manuel (2003). Mercado de trabajo y condiciones del empleo en Colombia: Los efectos de la globalización. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá D.C., Disponible en: http://www.fuac.edu.co/recursos_web/observatorio/publicaciones/Mercado_de_Trabajo_y_condiciones_del_empleo_en_Colombia.pdf
- 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
- Vergara, Carlo Andrés (2008). Caracterización del Trabajo Independiente y su Afiliación a la Seguridad Social en Colombia. En: Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y La Seguridad Social No.11. Universidad Externado De Colombia, Bogotá D.C., Colombia.
- Villa, Jesús (2006): La hermenéutica y el estudio cualitativo de la política. En Rev. Latinoamericana de Ensayo, Vol. XVII. Disponible en: <http://critica.cl/ciencias-sociales/la-hermeneutica-y-el-estudio-cualitativo-de-la-politica>
- Zuleta, Jorge (2013). Marco normativo del Sistema General de Riesgos laborales en Colombia, en el periodo 1915 – 2012. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Enfermería, Maestría en Salud y Seguridad en el Trabajo. Bogotá D.C. Disponible: <http://www.bdigital.unal.edu.co/11360/1/05539520.2013.pdf>.