

EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN EN LA RURALIDAD

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar
(ASOCAJAS)

Adriana Guillén Arango

Presidenta Ejecutiva

Equipo Técnico - ASOCAJAS

Gerencia de Análisis e Investigaciones Económicas

Germán Cano Torres

Emilia Henao Neumann

Nicolás Sacristan Castañeda

Nicolás Ramírez Vargas

Diagramación y Diseño:

Maria Jimena Uribe Torres

Edición julio 2023

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. El Mercado Laboral en la Ruralidad	4
3. Cobertura Rural del Sistema de Compensación Familiar	14
3.1 Coberturas Departamentales	15
3.2 Coberturas de acuerdo con las Categorías de la Misión Rural	21
3.3 Cobertura de las Cajas de Compensación	24
3.4 Sectores Económicos y Enclaves de Formalidad Rural	26
3.4.1 Subsectores Agropecuarios en la Ruralidad Formal	28
3.4.2 Una Perspectiva Complementaria a la Formalidad Rural en el Agro: Los Jornaleros Rurales	34
3.4.3 Afiliados vinculados a la Explotación de Minas y Canteras	36
4. Líneas de Acción para Incrementar la Cobertura y el Acceso de los Afiliados Rurales al Sistema de Compensación Familiar	40
4.1 Ajustar y Homogenizar los Criterios de Registro de la Información de los Afiliados Rurales, e intensificar el uso de la Georeferenciación	41
4.2 Implementar Programas Integrales Específicos para los Departamentos con mayor número de Afiliados Rurales	42
4.3 Construir Alianzas con Empresas de Enclaves Agropecuarios	43
4.4 Fortalecer la Entrega de Subsidios Monetarios	43
4.5 Focalizar Geográficamente Servicios de Impacto y Visibilidad	44
4.6 Implementar Asistencia Empresarial a Micro y Pequeños Productores del Sector Agropecuario	44
4.7 Ampliar Puntos de Atención e Información en Municipios Rurales	44
4.8 Establecer Puntos de Información Itinerantes	45
5. Acceso de Afiliados Rurales al Subsidios del Sistema de Compensación Familiar	46
5.1 Cuota Monetaria	47
5.2 Subsidio de Vivienda	48
5.3 Otros Subsidios y Servicios Sociales	50
5.4 Infraestructura	50

6. Características Demográficas de los Afiliados Rurales a las Cajas de Compensación Familiar	52
6.1 Niveles salariales	53
6.2 Género y Afiliación al Sistema	55
6.3 Género y nivel educativo	58
7. Recomendaciones para Mejorar la Focalización y el Impacto del Sistema de Compensación en los Afiliados Rurales	61
7.1 Publicar y Divulgar información de los Afiliados Rurales de Acuerdo a Grupos Poblacionales y al Uso de Servicios y Subsidios	62
7.2 Focalizar la Sobre cuota Monetaria en Jornaleros Rurales o Trabajadores Dedicados a Actividades Primarias en el Sector Agropecuario	62
7.3 Incrementar la Sobre cuota Monetaria a 50% para los Jornaleros Formales y 100% para Mujeres Jornaleras Rurales Formales	63
7.4 Implementar Pisos Mínimos Diferenciales Para Aportar por Fracciones de Salario Mínimo para Trabajadores Rurales del Sector Agropecuario	64
7.5 Evaluar Ajustes a los Subsidios de Vivienda y Cesantía para Mejorar su Focalización a los Afiliados Rurales más Vulnerables	65
7.6 Flexibilizar el FOVIS y Ajustar Criterios de Asignación de Recursos	65
7.7 Fortalecer la Oferta Educativa y de Formación para Mujeres Rurales	66
7.8 Construir Alianzas para la Implementación de Programas de Cuidado en Áreas Rurales	66
8. Un comentario sobre Comcaja	67
8.1 Régimen Jurídico de Comcaja	68
8.2 Cobertura de Comcaja y Estructura de Afiliación	68
8.3 Oferta de Servicios y Fondos de Ley	71
9. Conclusiones	72
10. Propuestas y Recomendaciones	77
11. Bibliografía	80
12. Anexo	82

INTRODUCCIÓN

En 2016, se publicó el documento El Compromiso de las CCF con el campo y la paz que ofrece un panorama general de la situación de la ruralidad en Colombia y expone acciones potenciales a partir de las cuales las Cajas de Compensación Familiar-CCF podrían ayudar a mejorar la precaria situación de estas zonas del país. Sin embargo, al momento de publicación de dicho informe, se carecía de información directa del Sistema de Compensación en términos de cobertura y afiliaciones en los departamentos y municipios de Colombia. Tampoco se conocía con exactitud la relevancia de los diferentes sectores económicos en el ámbito rural ni las características básicas de los afiliados. Por esta razón el documento se construyó basado en estadísticas generales de la población habitante de las zonas rurales y tenía limitaciones para profundizar en los elementos propios del Sistema de Compensación Familiar¹. Aunque indudablemente se ha avanzado en la construcción de un Sistema de Información más robusto, gracias al cual se puede disponer de la información acopiada para el presente estudio, aún persisten vacíos por solucionar, algunos de los cuales se discutirán a lo largo del texto.

En cuanto a las oportunidades de intervención en lo rural, la mayoría de las identificadas en el documento de 2016 continúan vigentes. Estas se determinaron a partir de la revisión del informe de la Misión para la Transformación del Campo – MTC, del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) y de entrevistas a funcionarios del sector público y de agremiaciones agropecuarias.

El presente documento es un complemento y una extensión al publicado en 2016, en el sentido que aporta nueva información, y depura y desagrega otra, mejorando

1. De hecho, la recomendación 7 del informe (p. 126) planteaba: "Desarrollar un sistema de información sobre el Sistema de Subsidio Familiar integrado, actualizado y territorializado, que permita superar las actuales dificultades para levantar información a nivel nacional y en particular rural. Este sistema debe contener información sobre beneficiarios rurales actuales y potenciales, experiencias y portafolios de servicios según categorías de ruralidad de los municipios, coberturas de recursos financieros, encuestas de satisfacción de los afiliados y beneficiarios y directorios de aliados actuales y potenciales, entre otras variables de importancia institucional."

el conocimiento sobre la presencia real y potencial del Sistema en las zonas rurales de los departamentos de Colombia, y en sus municipios, caracterizando de manera más específica a sus afiliados. Adicionalmente, recoge varias de las propuestas esbozadas en el estudio anterior, validándolas y llevándolas a un mayor nivel de especificidad que se basa en nueva evidencia disponible.

Igualmente, producto del desarrollo del trabajo de análisis, se reconoce que aún existen aspectos por abordar con mayor profundidad, y que en la medida que esto suceda, se avanzará en el diseño e implementación de políticas más pertinentes para los contextos rurales. Se identifica la necesidad, cuando exista información disponible, de llevar a cabo un estudio a profundidad de la operación de los fondos en las zonas rurales, por un lado, y de la sistematización y divulgación homogénea de experiencias significativas que las Cajas hayan desarrollado, en tales contextos, por el otro.

Se considera que el contenido temático será de gran utilidad para las Cajas que operan el Sistema de Compensación, ya que avanza en un acercamiento a la situación del mismo en cada departamento, en clave de ruralidad, y realiza comparaciones que pretenden dar luces sobre particularidades regionales, con el fin de extraer recomendaciones más a la medida de los territorios. Así mismo, es un insumo para discusiones de política pública con entidades gubernamentales y gremios interesados en el desarrollo de las zonas rurales y del bienestar de sus habitantes.

Para concretar lo indicado previamente, se inicia discutiendo el estado general de las zonas rurales y del mercado laboral, en particular el comportamiento de la informalidad, ya que esta condición es, actualmente, la que deriva en la mayor barrera al acceso de la población ocupada a los subsidios y servicios de las CCF.

En la siguiente sección del documento, se aborda de manera detallada la composición de las afiliaciones al Sistema. Se ahonda en una revisión departamental y por corporación con la idea de diferenciar tendencias de vinculación de estos ocupados y proponer criterios para tener en cuenta por las Cajas al momento de diseñar estrategias de inclusión rural. Así mismo, se examina cómo se distribuye dicha población en términos sectoriales y subsectoriales con el propósito de diferenciar qué tipo de empleadores y empresas se vinculan en mayor medida al Sistema. Con dicha información, que por primera vez se presenta al público general, se busca también validar o reconfigurar preconceptos asociados a la prepon-

derancia del sector agropecuario como proveedor de afiliados. Adicionalmente, se examinan las afiliaciones relacionadas con el sector de Explotación de Minas y Canteras, que también tiene, en principio, una vocación a desarrollarse en escenarios dispersos, y hace parte del sector primario de la economía con importantes enclaves ligados a él.

La información de la Supersubsidio es complementada con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH para 2022, dicha fuente, tiene una aproximación algo diferente al registro de la población rural, pero permite captar atributos adicionales de la población formal e informal en los departamentos de Colombia y en las actividades económicas.

Adicionalmente, se acudió a consultas de las bases de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA, con la idea de adentrarse en la cotización al Sistema en los municipios menos densos y más pequeños de Colombia, en términos poblacionales, que podrían ser catalogados por la Misión Rural como netamente rurales.

La primera parte finaliza con una serie de recomendaciones, basadas en las observaciones realizadas a partir de los datos, para que las Cajas de Compensación de diferentes regiones tengan en cuenta al momento de construir estrategias de intervención y operación en segmentos rurales.

En la segunda parte, se lleva a cabo una caracterización básica de los afiliados rurales con las variables disponibles que consolida la Superintendencia de Subsidio Familiar. La consulta permite dimensionar la presencia de las mujeres rurales en el Sistema y las escalas salariales de los trabajadores por los cuales se hacen aportes del 4%.

A partir de este resultado, también se discuten un conjunto de propuestas que mejoren la focalización de algunos subsidios y servicios para fortalecer la pertinencia, relevancia y funcionamiento del Sistema en la ruralidad.

Al final del escrito, se dedica un espacio a documentar la información de contexto de Comcaja, la Caja creada para los campesinos colombianos, con el objetivo de considerar sus posibles contribuciones a la expansión de las coberturas rurales y en el sector agropecuario.

2

**EL MERCADO
LABORAL
EN LA RURALIDAD**



La misión del Sistema de Compensación Familiar en Colombia es ofrecer subsidios en dinero, en especie, en programas y servicios sociales a los trabajadores formales de mayor vulnerabilidad, y a sus familias, en las distintas regiones y áreas del territorio nacional. El Sistema apoya al Estado colombiano en la operación de proyectos sociales que contribuyen a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los trabajadores colombianos y sus hogares. Los servicios y subsidios deben llegar a los territorios donde se encuentra ubicada la población afiliada, entre los cuales se incluyen las zonas predominantemente rurales, con altos grados de dispersión poblacional, y los municipios de menor tamaño. Con estos objetivos presentes, se aborda el siguiente análisis de la situación del acceso al Sistema de Protección Social, y del Sistema de Compensación Familiar, de la población ocupada en entornos rurales.

Para iniciar, es necesario revisar brevemente el panorama general de la ruralidad en Colombia. Abordar lo rural, implica entender que estas áreas se componen de vastas extensiones de tierra protegida y productiva, de poca población, y de grandes brechas de desigualdad con respecto las zonas urbanas. El territorio colombiano tiene una vocación mayormente rural: según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el 99,6%² de su extensión corresponde a zonas rurales, de las cuales alrededor del 35% están al interior de la frontera agrícola y 5% tiene títulos otorgados por la Agencia Nacional de Minerías. Además, el Censo 2018 del DANE reveló que menos del 22.9% de la población colombiana vive en áreas rurales, lo cual indica que la población está altamente concentrada en ese 0,4% de la superficie territorial que corresponde a zonas urbanas. En el marco de esta configuración espacial, el país se ha visto enfrentado a brechas considerables, en varios ámbitos, entre las zonas rurales y las urbanas. Algunas de las brechas mencionadas, se relacionan con el acceso a servicios³, el desarrollo precario de vías⁴, y el impacto de la violencia y del conflicto armado, que aún persisten⁵.

En el 2015, la Misión Rural señaló la importancia de actualizar la definición de ruralidad, pues aquella que definía estas zonas como "área resto", basándose en el uso del suelo "produce una sobre simplificación de los territorios nacionales" y no estaba sirviendo a su propósito para el diseño de políticas públicas. Así pues, la nueva definición que proponen en el documento es relativa, para abreviar, a tres criterios: la ruralidad dentro del sistema de ciudades, la densidad

2. Ver: <https://igac.gov.co/es/noticias/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-areas-urbanas-igac>

3. Naciones Unidas, CEPAL (2015). *Bienes y Servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia y políticas para el cierre de brechas*. Ver en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/bienes_y_servicios_publicos_sociales_en_las_zonas_rurales.pdf

4. Fedesarrollo (2014). *Infraestructura regional y pobreza rural*. Ver en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/234/WP_2014_No_61.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5. DNP, (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo*. Ver en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/documento%20marco-mision.pdf> y DeJusticia (2017). *Estrategias para una reforma rural transicional*. Ver en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/Estrategias-para-una-reforma-rural-transicional.pdf>



poblacional y la población urbano-rural, a partir de las cuales establecen cuatro categorías de ruralidad en las que se ubican los más de mil municipios del país. Para el 2014, en la categoría "Ciudades y aglomeraciones" estaban incluidos 117 municipios con más de 100 mil habitantes; en la categoría "Intermedios" se consideran los 314 municipios que tienen entre 25 mil y 100 mil habitantes y con alta densidad poblacional ($>10\text{hab}/\text{km}^2$). "Rural" corresponde a aquellos municipios que tienen menos de 25.000 habitantes y tienen densidades poblacionales intermedias, aquí se clasifican 373 municipios; y finalmente "Rural Disperso", municipios y áreas no municipalizadas de densidad poblacional baja (menos de $50\text{hab}/\text{km}^2$) que suman 318 municipios. En el presente texto, en varias oportunidades se hará referencia a municipios netamente rurales, que es simplemente la agregación de las categorías "Rural" y "Rural Disperso", lo que corresponde a la mayoría de municipios del país, 691 municipios.

Según la misma Misión Rural, la población en estas zonas se caracteriza, por un lado, por un decrecimiento poblacional y envejecimiento de la población, debido a la migración de los y las jóvenes a las zonas urbanas (entre otras, posiblemente por el impacto del conflicto armado que empuja a las personas a buscar mejores posibilidades) y a la caída de la fecundidad. Los bajos niveles de educación también son una característica de las zonas rurales, sobre todo en comparación a los marcos urbanos: mientras que la cobertura en educación secundaria urbana llegaba al 79%, solo llegaba al 55% en las zonas rurales; al igual que la educación superior (en el 2013), que llegaba al 29,7% de la población urbana, y tan solo al 5.1% para la parte rural. Esto también tiene impacto en la inactividad y la movilidad social de estas zonas.

En lo que atañe directamente al Mercado Laboral, es posible evidenciar las brechas asociadas a este con la información del DANE de junio de 2022. Como se observa en la Gráfica 1, en los centros poblados y rural disperso⁶ la Tasa General de Participación-TGP y la Tasa de Ocupación-TO son menores a las tasas de las Cabeceras. Así mismo, la Tasa de Desempleo-TD es menor, lo que se debe a la naturaleza de las actividades de producción en las áreas rurales.

Aunque la Tasa de Desempleo es menor en estas zonas que en las urbanas, es importante notar que, según el DNP⁷, las ocupaciones son de peor calidad, "pues son remunerados por debajo del salario mínimo y con una muy baja proporción de vinculación a la seguridad social", características que continúan y se evidenciarán más adelante (p. 126). Además, el 75% de la población rural recibe menos de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV)⁸. Este mismo documento del DNP propone varias explicaciones ante esta situación: por un lado, en el campo la población

6. Se alude al lugar de residencia de la persona que responde la Encuesta, ya que la información se obtiene a nivel de hogar y se levanta la información sobre características de la fuerza laboral, del hogar y la vivienda que habita.

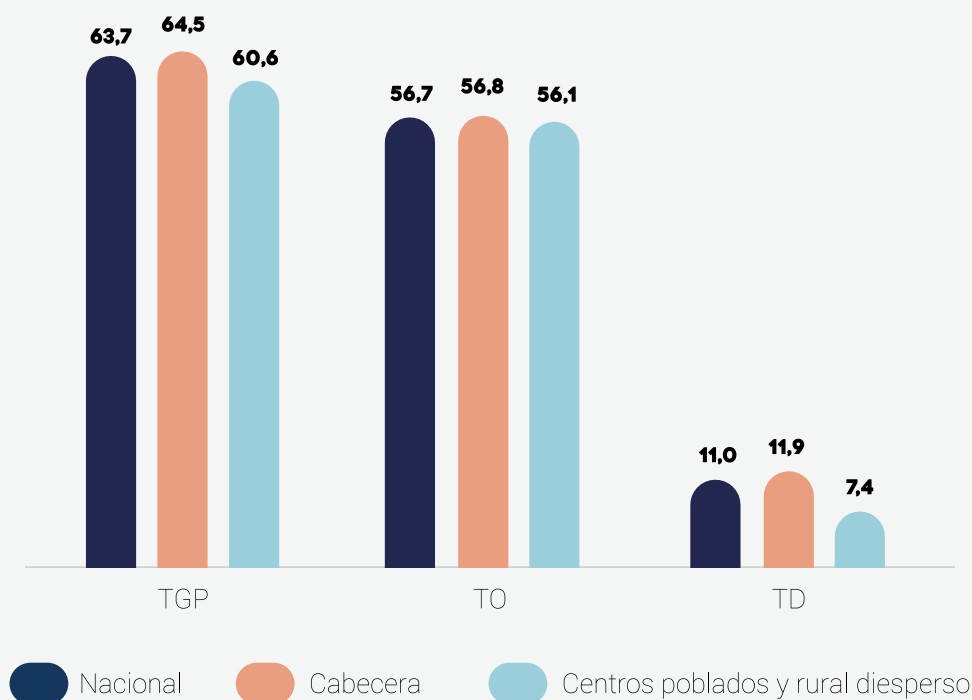
7. Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1.*

8. "el 75 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), mientras que, en el área urbana, esta proporción es de apenas del 39,4 %" *ibidem*, p. 47



está mucho menos cualificada que en la ciudad (menos del 5% son profesionales, directivos y personal administrativo). Por otro, las labores sin remuneración o por fuera del mercado (en general relacionadas a labores domésticas o de cuidado, tradicionalmente asignadas a mujeres) llegan a un 10% de la ocupación.

Gráfica 1. Tasa General de Participación, Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo según área.



Fuente: Asocajas con base a información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE, trimestre abril junio 2022

Dado que uno de los propósitos del documento es analizar el estado de la cobertura y afiliación a las Cajas de Compensación en las zonas rurales, es necesario adentrarse con mayor detalle en la estructura de la formalidad e informalidad del empleo ya que, por mandato legal, el acceso al Sistema está estrechamente ligada a la condición de formalidad de los trabajadores.

Una de las principales brechas entre lo rural y lo urbano, está relacionada con las personas que se encuentran ocupadas⁹ y su condición de formales e informales¹⁰. Según la Tabla 1, el 58% de las personas ocupadas de Colombia están trabajando en condiciones de informalidad¹¹. En

general esta situación es preocupante por los impactos de desprotección social que tiene a nivel nacional, pero, es aún más preocupante la que concierne a las zonas rurales. El boletín técnico de la GEIH, de noviembre a enero del 2023, revela que tan solo el 15% de las personas ocupadas en estas zonas trabaja en condiciones de formalidad, es decir que 85% está en la informalidad (lo que contrasta con las 23 ciudades y A.M, cuya tasa de informalidad es de 45%). Esta cifra también es excesiva en el contexto latinoamericano, ya que la formalidad rural en la región es aproximadamente el doble que la de Colombia¹².

Tabla 1 Número y porcentaje de personas ocupadas, formales e informales según área (Cifras en Miles).

	TOTAL NACIONAL	CABECERAS	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	% SOBRE TOTAL OCUPADOS	% CABECERA/ OCUPADOS CABECERA	% CENTROS POBLADOS/ OCUPADOS CENTROS POBLADOS
Ocupados	22.055	17.361	4.694			
Formales	9.263	8.551	712	42%	49%	15%
Informales	12.792	8.810	3.982	58%	51%	85%

Fuente: Asocajas con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE, trimestre abril junio 2022, datos de población, en miles de personas.

9. Según el DANE (Boletín técnico GEIH, noviembre 2022), la población ocupada se define como: "las personas que durante la semana de referencia (semana pasada) participaron en el proceso de producción de bienes y servicios, es decir, las personas de 15 años y más, que durante la semana de referencia:

* Trabajaron al menos 1 hora a cambio de un ingreso monetario o en especie, o trabajaron al menos 1 hora sin recibir pago en calidad de TRABAJADOR(A) FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN

*No trabajaron (por vacaciones, licencia, etc.) durante el período de referencia, pero tenían un empleo o negocio, o en general estaban vinculadas a un proceso de producción cualquiera y con seguridad, terminado éste, regresarán a su trabajo.

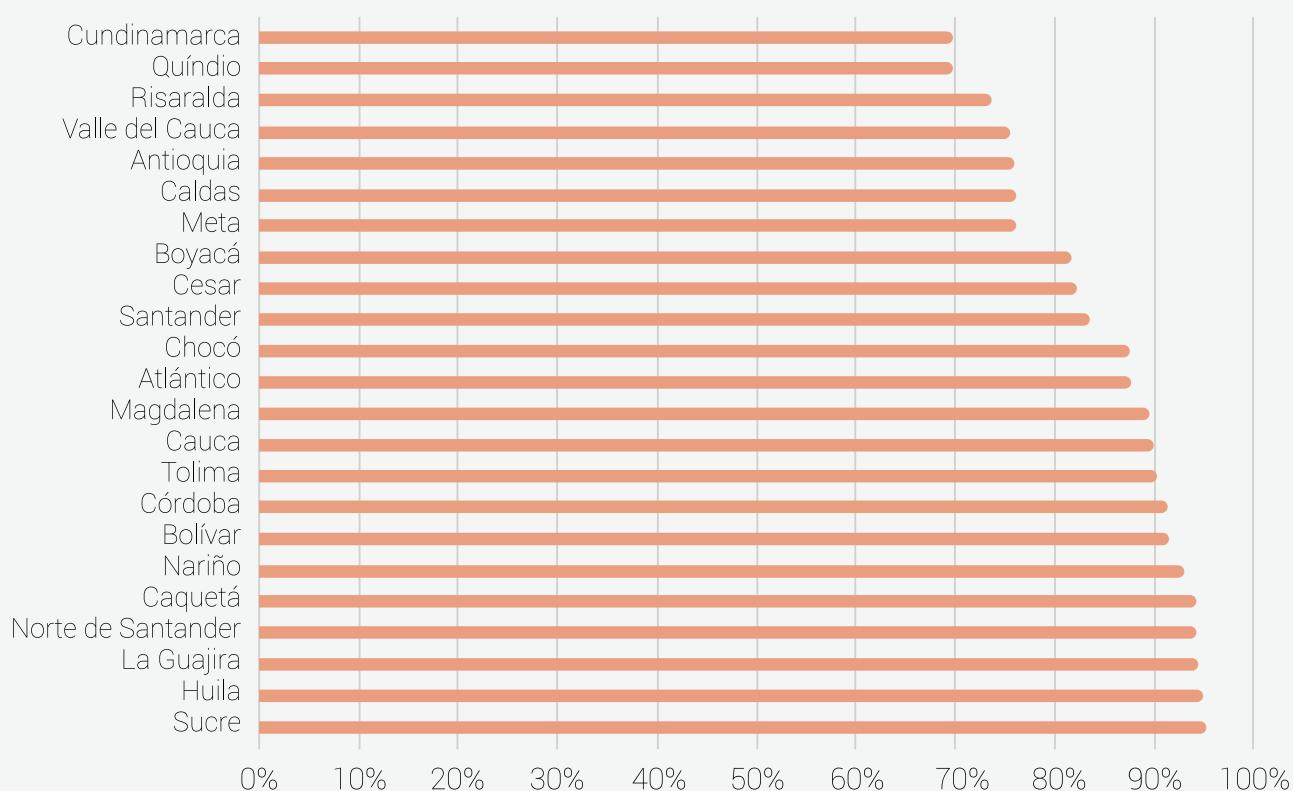
10. También existe una marcada desigualdad en términos de ingresos laborales como se verá más adelante.

11. Con el fin de determinar si las personas en edad de trabajar están cumpliendo condiciones de formalidad o informalidad en sus labores, se tendrán en cuenta la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Pensiones extraída de la Gran Encuesta Integral de Hogares (GEIH) que realizó, en el segundo trimestre de 2022, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

12. Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe , OIT 2016

También es fundamental anotar que casi todos los departamentos en sus zonas rurales, excluyendo a Bogotá, registran tasas de informalidad superiores al 70%. Los departamentos con menor informalidad rural son: Cundinamarca (69.4%), Quindío (69.7%) y Risaralda (73.7%). Mientras que, según lo muestra la Gráfica 2, los mayores índices son registrados por Sucre (95.2%), Huila (94.9%) y La Guajira (94.5%). Entonces, aunque existen diferencias entre los departamentos, la generalidad es la alta informalidad en cada uno de estos, lo cual tiene consecuencias sobre la cobertura factible del Sistema de Compensación, ya que la jurisdicción de las Cajas de Compensación es departamental. Adicionalmente, el proceso de formalización en áreas rurales avanza muy lentamente, en 2014 el departamento con menor informalidad era Antioquia (79%), y, para 2022, Cundinamarca con (70%), una reducción de 9 puntos porcentuales en 8 años en el departamento líder.¹³

Gráfica 2. Tasa de Informalidad Rural por Departamento*



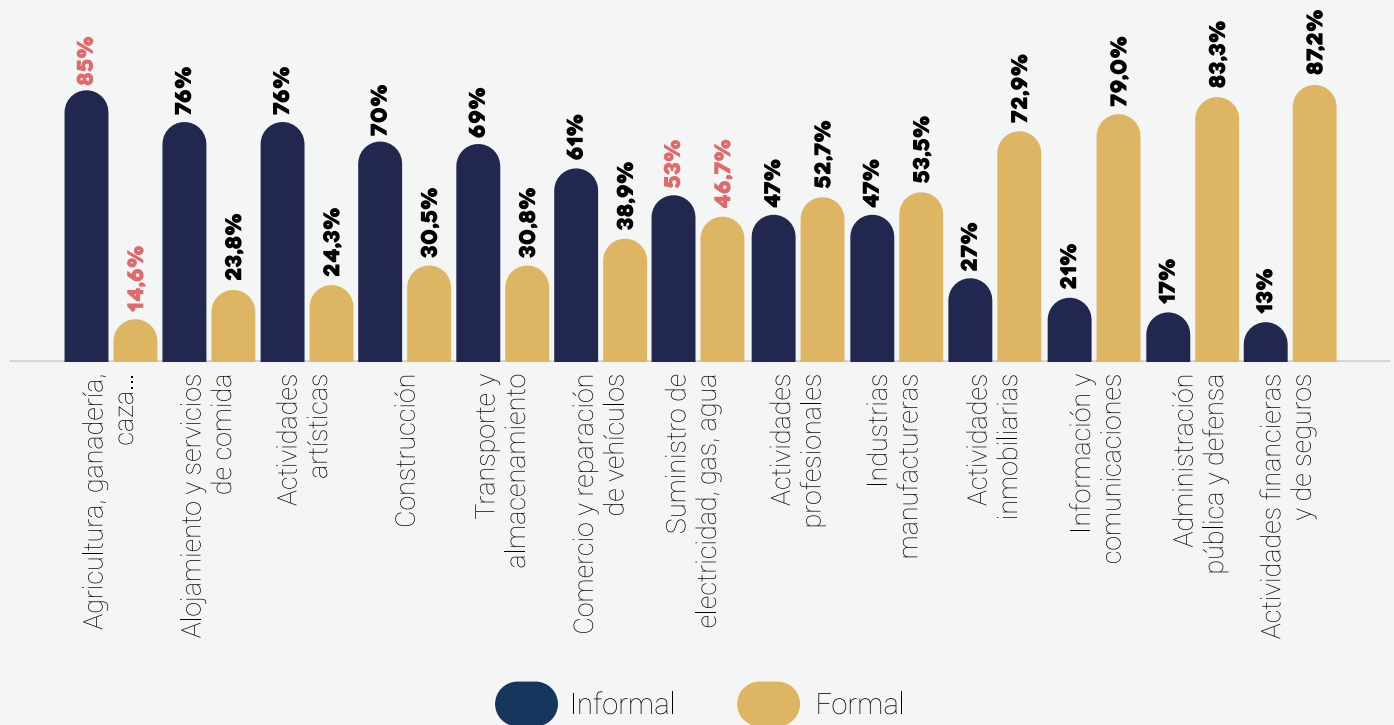
Fuente: Asocajas con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE 2022. *Los departamentos de los antiguos territorios nacionales no tienen representatividad en este instrumento.

13. El compromiso de las cajas de compensación familiar con el campo y la paz, Asocajas (2016)

Otra dimensión fundamental, que complementa la caracterización de la informalidad laboral, se relaciona con la incidencia de la misma en los sectores que componen la economía. Por tanto, inicialmente se presenta la informalidad por sector económico en la totalidad del país para visibilizar el contraste entre la ocupación en las ramas de actividad que intuitivamente parece que tienen mayor presencia en la ruralidad y aquellas que tienen mayor cantidad de afiliados a las Cajas de Compensación debido a su mayor grado de formalidad.

En la siguiente Gráfica se muestran de manera desagregada los niveles de informalidad que registran los 13 sectores a nivel nacional con mayor número de trabajadores. Es relevante notar que, en 7 de estas 13 ramas, la mayoría de los ocupados están en el mercado laboral informal, con diferencias significativas en varias de ellas, lo cual deja en evidencia las inequidades que se pueden presentar en dichos sectores por no contar con las condiciones laborales adecuadas. También es destacable que el sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca es el que mayor porcentaje de informalidad exhibe, fenómeno que también influye de manera determinante en la prestación de los servicios de las Cajas a una significativa cantidad de población vinculada a este segmento económico.

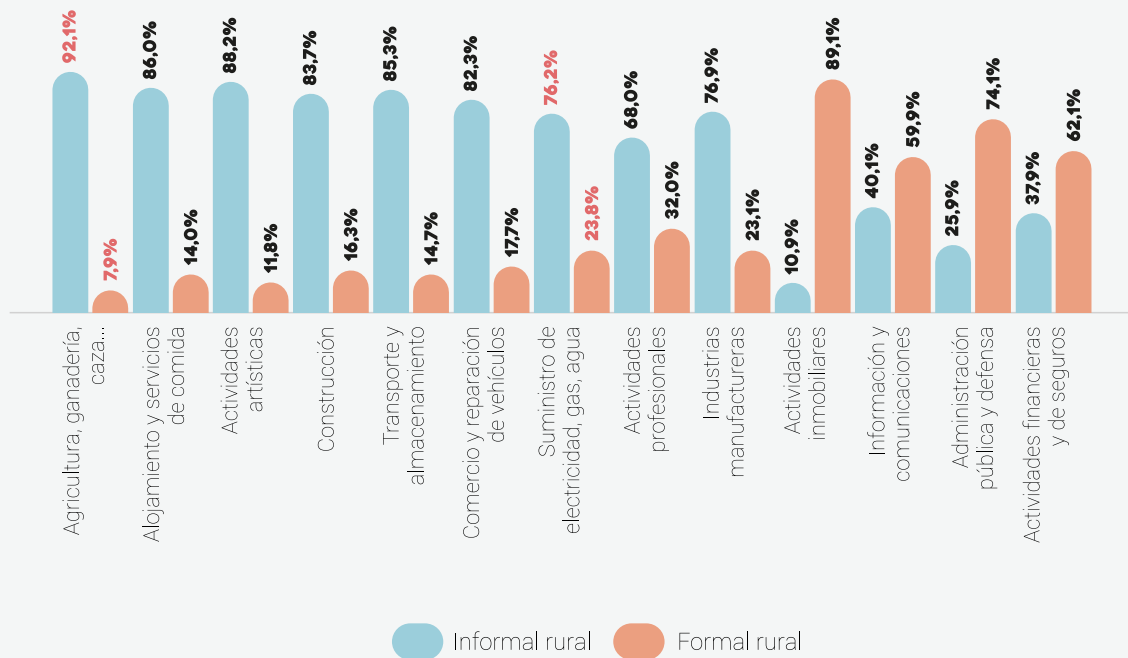
Gráfica 3. Porcentaje de Ocupados Formales e Informales por Rama de Actividad Económica. Total Nacional



Fuente: Asocajas con base a información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE, trimestre abril junio 2022.

Si bien se cuenta una mayor cantidad de trabajadores informales que formales en la mayoría de las ramas económicas, en el sector rural las cifras son aún más disímiles que en el sector urbano, ver Gráfica 3. La informalidad oscila entre el 68% y el 92.1% en la mayoría de las ramas. El sector más afectado en este sentido es el de la Agricultura, Ganadería, Caza etc., que según la GEIH (DANE, 2019) ocupa casi al 60% de los ocupados rurales, y es a la vez el que presenta mayor nivel de informalidad: el 92% del total de personas ocupadas en esta rama no cotizan a la Seguridad Social en el área rural. La OIT, estima que el 93.6% del empleo agrícola es informal en el mundo y el 85.9% en América Latina¹⁴, por lo cual Colombia se encuentra por encima del promedio regional. El Banco de la República explica que este sector se caracteriza por tener una mano de obra menos estable, en donde (...) el 66% de las personas ocupadas tienen trabajos como cuenta propia o como jornalero¹⁵. Estas condiciones laborales están relacionadas con una baja productividad, como lo indica la Misión de Empleo 2020 - 2021¹⁶, que a su vez impiden que los trabajadores estén amparados por los pilares de la protección social y entren en situaciones de vulnerabilidad y pobreza.

Gráfica 4. Porcentaje de Ocupados Formales e Informales por Rama Económica. Centro poblado y Rural Disperso.



Fuente: Asociadas con base en información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH - DANE, trimestre abril junio 2022.

14. Enfoques Específicos para el Trabajo Rural y Agrícola, OIT 2019.

15. Banco de la República (2019). P. 1.

De acuerdo con el panorama expuesto, las Cajas deben operar en un mercado laboral con altos grados de informalidad, que es aún más persistente en los sectores y departamentos de mayor relación con la ruralidad. Igualmente, la informalidad es enorme en todas las áreas rurales de los departamentos de Colombia. Esta situación dificulta la disponibilidad de oferta de servicios que aprovechen las economías de escala, como sí sucede en las aglomeraciones con mayores grados de formalidad, que permiten reducir costos de instalación y costos fijos. Es decir, al hecho de que la población se encuentre dispersa en las zonas rurales, como sucede en todos los países, se suma la baja densidad de trabajadores que acceden a un empleo formal y a las prestaciones asociadas al mismo, como lo es el Sistema de Compensación Familiar.

Por tanto, el gran reto para lograr avances significativos de cobertura en las áreas rurales, no solo del Sistema de Compensación, sino de todo el Sistema de Protección Social, es lograr incorporar a aproximadamente 3.9 millones de ocupados que actualmente se encuentran en situación de informalidad. En un estudio para América Latina sobre el acceso a la Seguridad Social en zonas rurales la OIT resalta que:



La dificultad para ampliar la cobertura (de la Seguridad Social) se puede explicar por una multiplicidad de factores: la irregularidad de ingresos, el escaso grado de organización o asociación, la permanente lucha por la supervivencia económica del negocio, la ausencia de la figura del empleador (los trabajadores por cuenta propia deben asumir el total de las cotizaciones a la seguridad social por su cuenta), la movilidad entre empleos asalariados y no asalariados y las dificultades administrativas en el control contributivo y en la recaudación de contribuciones".

En este contexto, y aparte de intervenciones simultáneas en productividad, distribución de la tierra, orden público y presencia del Estado, entre otros, es necesario adecuar los modelos de cotización y aportes a las formas de trabajo rurales, así como fortalecer institucionalmente la inspección del trabajo.

Algunos países cercanos, como Ecuador y Brasil, han desarrollado regímenes especiales de contribución a la Seguridad Social para este tipo de poblaciones. Las cotizaciones o aportes a

16. La Misión de Empleo (2021) destaca lecciones que deja el análisis de la informalidad hacia el futuro. Una de ellas es que los cambios aislados de los factores (formalidad, por ejemplo), "ahonda(n) la fragmentación; y se agravan algunas causas de la baja productividad del país, al incrementarse los motivos del trabajo informal por cuenta propia o en empresas pequeñas de baja productividad." (p.28). Rescatada de: https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe_Final_Doc_Diagnostico/Reporte_ejecutivo_Mision_de_Empleo.pdf?utm_source=Mision&utm_medium=web

estos son en, gran medida, subsidiadas por el Estado y se pueden recaudar a través de asociaciones de campesinos. La afiliación a los Sistemas puede ser individual o colectiva. Particularmente en Brasil, la cotización se calcula sobre un valor comercial bruto de la producción en el caso de los cuenta propia (OIT, 2019)¹⁷. Además, el esquema de Ecuador tiene un componente solidario importante para la financiación de los servicios de salud y las pensiones de jubilación e invalidez, ya que contribuyen con recursos al mismo, los empleados particulares, del gobierno, empleadores, e incluso, el Banco Central del Ecuador.

En cuanto a la regulación, la OIT recomienda universalizar los contratos escritos, para facilitar la inspección y el acceso a diferentes pilares de la Protección Social, y estimular el uso de la tecnología en la verificación de las condiciones de los trabajadores en áreas remotas (unidades móviles, por ejemplo). Sin embargo, desde Asocajas se considera que, aunque la extensión del contrato escrito facilita la inspección de las condiciones laborales por parte del Ministerio de Trabajo, la no existencia del mismo no debe constituirse en una barrera para la adscripción al Sistema de Seguridad Social de los trabajadores.

Finalmente, en el aspecto institucional es fundamental fortalecer las asociaciones de campesinos y jornaleros en dichas áreas, ya que estas permiten una interlocución más efectiva con la institucionalidad estatal, y la organización de productores y trabajadores en torno a intereses comunes.

Teniendo en cuenta las condiciones planteadas respecto a la extensa informalidad, y las políticas públicas a ser implementadas por el Estado con el apoyo de múltiples estamentos, a continuación, el documento se centrará en llevar a cabo una revisión de la cobertura actual del Sistema de Compensación a los trabajadores que desempeñan sus actividades en contextos rurales, con el fin de acotar los principales planteamientos abordados por el presente análisis.

17. La Misión de Transformación del Campo (2016) también recomendó: "Establecer una institucionalidad que promocióne aseguramientos colectivos frente a riesgo, prácticas de ahorro estacional que corresponda a la estacionalidad de los ingresos y la promoción de mecanismos de cotización a través de pagos periódicos durante la cosecha o por medio de cotizaciones asociativas y cooperativas."

3

**COBERTURA
RURAL DEL
SISTEMA DE COMPENSACIÓN
FAMILIAR**



3.1 COBERTURAS DEPARTAMENTALES

Como se ha venido mencionando, el panorama complejo de la ruralidad en Colombia frente al acceso al Sistema de Protección Social no puede desligarse de la cobertura de las Cajas de Compensación Familiar. En este apartado, se expone la cobertura de las CCF en la ruralidad. Dicha información tiene, en general, una escasa disponibilidad y organización, sin embargo, uno de los objetivos del presente documento es proveer de datos esenciales a los hacedores de política pública y a las Cajas de Compensación dirigidos al diseño de programas y proyectos que tengan en cuenta las dinámicas propias de las actividades productivas en la ruralidad, y la aproximación de los trabajadores a la Protección Social.

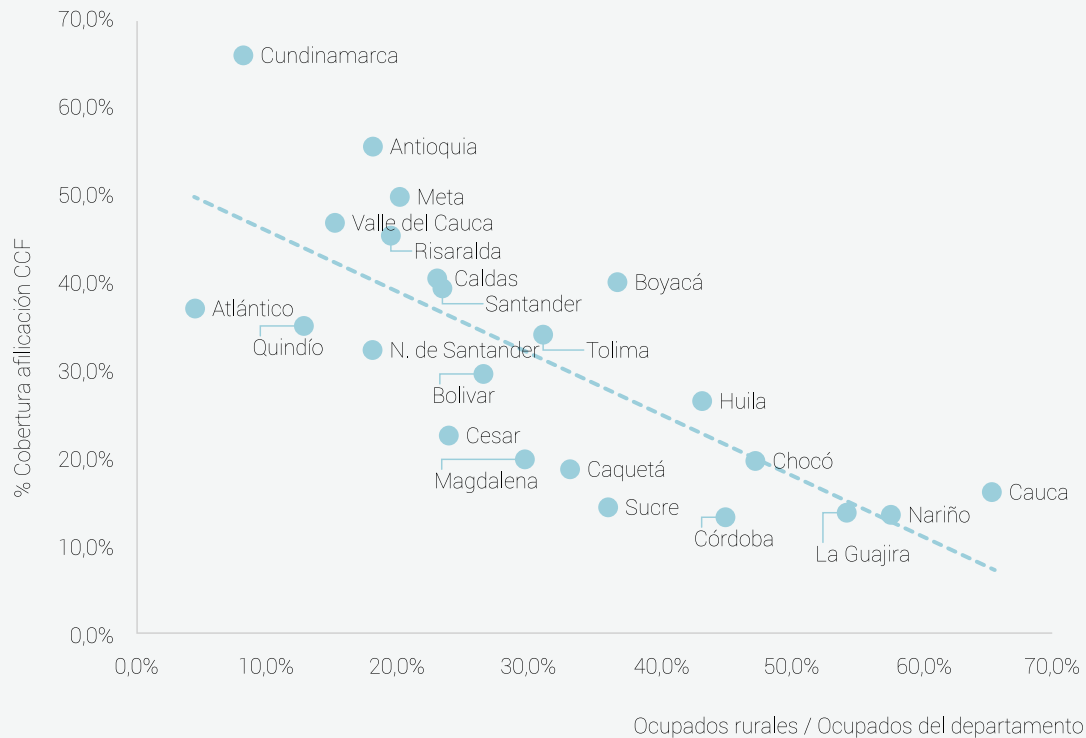
El grado de la ocupación rural es heterogéneo en las regiones de Colombia, ya que depende de la vocación productiva de cada territorio, su historia económica, el acceso a mercados, los recursos naturales disponibles, la presencia de grandes áreas metropolitanas y la tecnología de las empresas presentes en los territorios, solo para mencionar algunos factores. Por tanto, la configuración de trabajadores formales e informales que se encuentran vinculados con actividades desarrolladas en las zonas rurales varía sustancialmente.

Por otra parte, es un hecho, que en la medida que un departamento tiene un mayor grado de ocupación rural¹⁸ el acceso al Sistema de Compensación Familiar es menor, lo cual como ya se comentó, obedece a los altos grados de informalidad presentes en las áreas rurales. Por tanto, departamentos con alta ocupación rural tienden a exhibir menores coberturas del Sistema.

En la Gráfica 4 se observa la clara relación inversa entre el porcentaje de personas afiliadas a Cajas de Compensación Familiar y la magnitud de los ocupados rurales del departamento. Resaltan departamentos como Cauca, Nariño y La Guajira, que tienen un importante número de ocupados rurales, los cuales superan el 50% de las personas ocupadas del departamento, y que a la vez tienen niveles de afiliación total relativamente bajos. Es decir, estos departamentos tienen importantes retos en cobertura total debido al alto grado de informalidad, que en buena parte es explicada por el gran peso que tiene la ocupación rural. Para estos departamentos, el incremento de la cobertura del Sistema de Compensación Familiar, está estrechamente ligado a la formalización de los trabajadores rurales.

18. Medido como la participación de los ocupados rurales frente al total de ocupados

Gráfica 5. Porcentaje Afiliados a Cajas de Compensación Familiar, y porcentaje de Ocupados rurales sobre Ocupados en el Departamento (Grado de Ruralidad).



Fuente: Asocajas con base en información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH - DANE, 2021.

Al concentrarse exclusivamente en las afiliaciones al Sistema¹⁹, la Tabla 2 expone las cifras de adscripción rural y urbana de los diferentes departamentos. Aunque más del 21% de los ocupados en Colombia viva en la ruralidad (siguiendo la clasificación tradicional), y que, de acuerdo con el DANE, los ocupados formales que residen en dichas zonas se acerquen a los 712 mil (ver Tabla 1), tan solo el 4.28 % (421 mil) de los afiliados a Cajas de Compensación se registran en ámbitos rurales. Este desfase puede explicarse, en parte, por empresas que evaden el aporte al Sistema de Compensación Familiar, por el instrumento de captura de los datos (lugar de residencia vs lugar de desempeño), y por problemas de reporte en la información de la Supersubsidio, aspecto que se discutirá más adelante. Los problemas de desfase entre la fuente GEIH y la Supersubsidio son más agudos en Atlántico, Cauca, Risaralda, Caquetá y Boyacá. En dichos departamentos pueden existir muchos más afiliados rurales formales que los reportados oficialmente a la Superintendencia.

19. Las afiliaciones corresponden al departamento donde se localiza la Caja de Compensación que registra la información

Tabla 2. Afiliados por departamento en áreas rurales y urbanas

DEPARTAMENTOS	AFILIADOS QUE TRABAJAN EN EL ÁREA RURAL	AFILIADOS QUE TRABAJAN EN EL ÁREA URBANA
Amazonas	5.669	7
Antioquia	70.093	1.680.071
Arauca	6.683	15.529
Atlántico	350	476.977
Bolívar	3.716	285.250
Boyacá	5.675	50.373
Caldas	8.229	166.839
Caquetá	484	30.055
Casanare	22.884	41.475
Cauca	2.806	109.052
Cesar	14.670	104.368
Choco	6.200	19.519
Córdoba	10.483	91.661
Cundinamarca	46.698	3.699.994
Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada	14.018	51
Huila	19.323	120.135
La Guajira	14.801	39.291
Magdalena	9.047	112.785
Meta	7.611	214.351
Nariño	14.092	98.349
Norte de Santander	19.544	186.978
Putumayo	6.932	16.591
Quindío	5.724	84.290
Risaralda	1.829	190.643
San Andrés	12	16.539
Santander	47.961	386.294
Sucre	3.559	52.903
Tolima	22.328	194.862
Valle del Cauca	30.518	929.056
Total Nacional	421.939	9.414.288

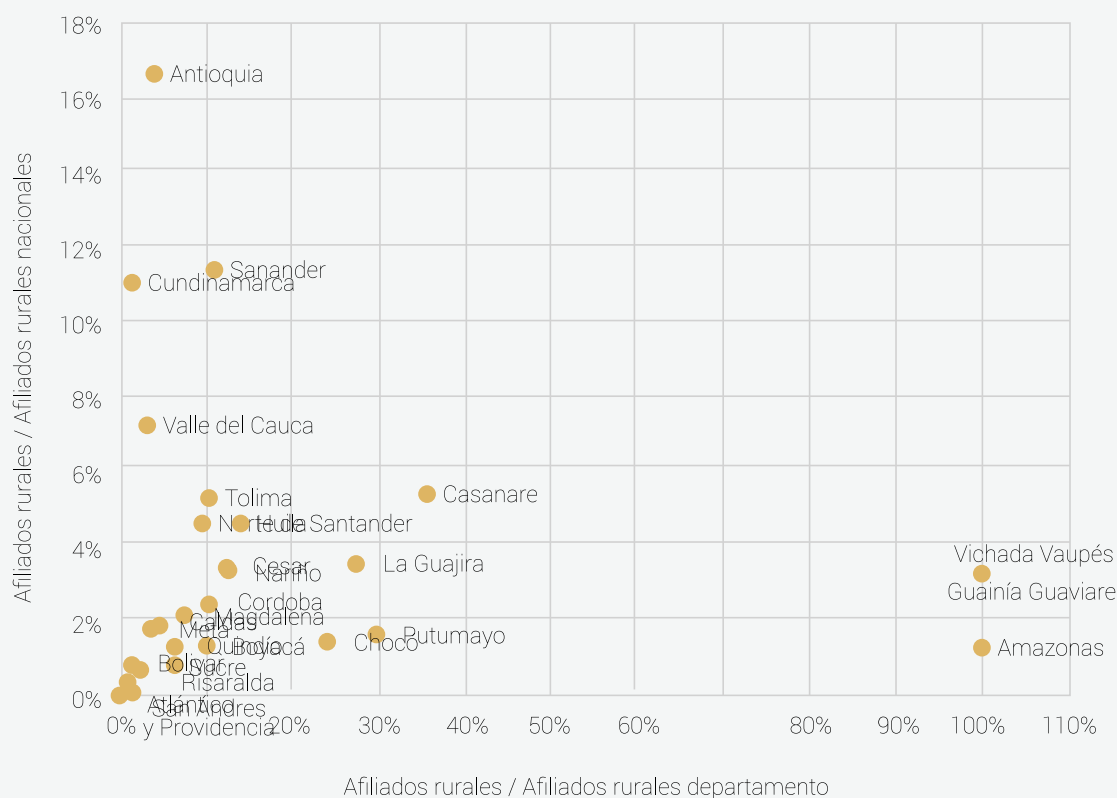
Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

De entre los departamentos, los que mayor número de afiliados registran, en términos absolutos, son: Antioquia con 70 mil, Santander con 48 mil y Cundinamarca con 47 mil. Si a dichos departamentos se les agrega el Valle del Cauca, Tolima y Casanare, se da cuenta del 56% de los afiliados rurales del Sistema, aproximadamente 240 mil.

También es interesante destacar departamentos que son principalmente rurales debido a la carencia de aglomeraciones urbanas significativas, que, aunque cubran menor cantidad de afiliados en términos absolutos, tienen aproximadamente el 100% de los afiliados totales en la ruralidad.

Para reforzar la discusión precedente, es útil observar de manera conjunta y relativa la distribución por departamentos de afiliados en el área rural y la participación de los afiliados dentro de cada departamento (Ver Gráfica 5). Según el registro administrativo de la Supersubsidio²⁰, a pesar de tener una cantidad de afiliados comparable a la de departamentos como Cundinamarca o Santander, Antioquia es el departamento con mayor volumen de afiliados en el área rural, y a su vez, esta población es apenas el 4% en relación con la afiliación total del departamento (aunque pueden existir problemas de registro). En el otro extremo, se ubican los departamentos de Amazonas, Vaupés, Vichada, Guainía y Guaviare; aunque aportan relativamente pocos afiliados rurales al total nacional, cerca del 100% de estos están vinculados a ocupaciones realizadas en zonas rurales. En un punto medio, se registran departamentos con un mayor equilibrio entre afiliaciones rurales y participación en el total nacional de los afiliados rurales, como es el caso de Casanare.

Gráfica 6. Porcentaje de Afiliados Rurales por Departamento y Total Nacional



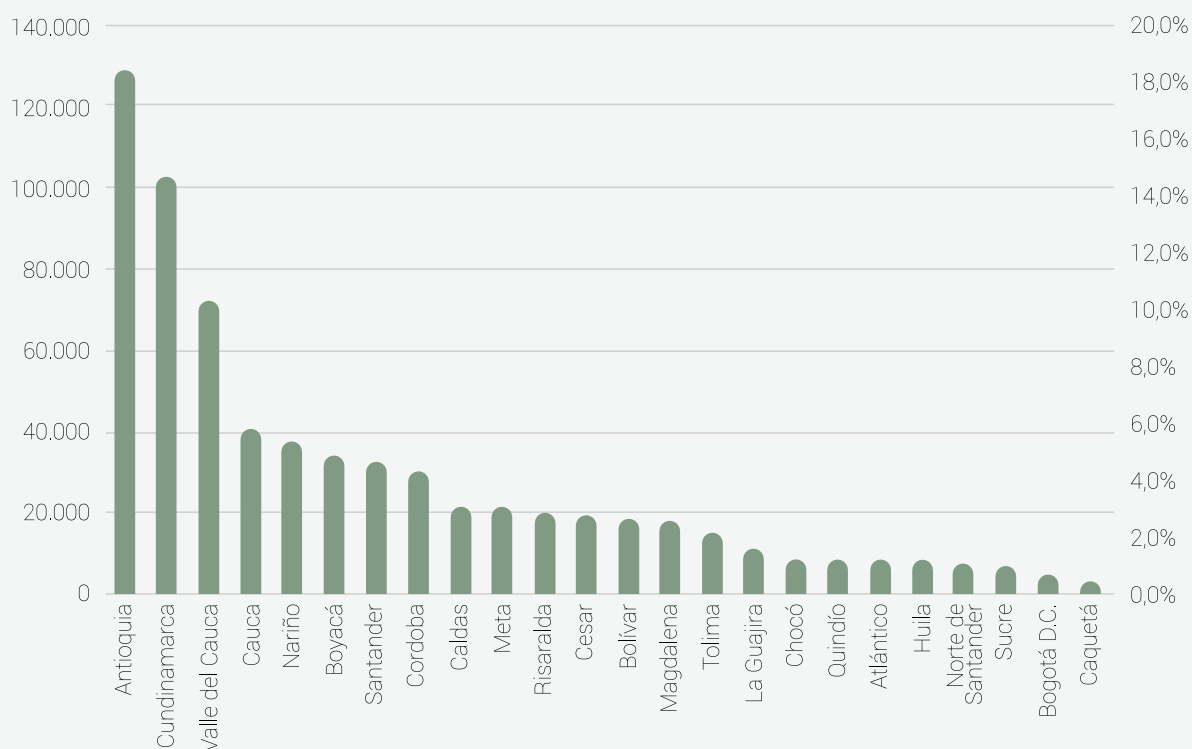
Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

20. El Sistema de Información de Monitoreo del Subsidio Familiar – SIMON es el aplicativo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en el cual las Cajas reportan la información a dicha entidad, siguiendo la circular 007 de 2019, que estandariza la estructura y periodo de reporte.

También se refleja en la Gráfica 6 casos opuestos a los anteriormente descritos: los departamentos de Atlántico, Quindío y San Andrés y Providencia, por su condición territorial, tienen una cantidad inferior al 1% de sus afiliados que trabajan en la ruralidad, aunque en Atlántico puede existir un considerable subregistro.

Por otra parte, y para complementar el análisis, es útil revisar la información de la GEIH del DANE, aunque la información de la distribución urbano-rural por departamento no es publicada, Asocajas llevo a cabo el ejercicio consolidando las encuestas de 2022²¹. Esta base de información reporta que los departamentos con mayor volumen de población formal en la ruralidad son: Antioquia, 129 mil; Cundinamarca, 107 mil; Valle del Cauca, 72 mil; Cauca, 41 mil; y Nariño, 38mil; lo cual totaliza el 56% de los formales rurales, sin incluir los antiguos territorios nacionales.

Gráfica 7. Formalidad Rural por Departamento. Cantidad y Participación



Fuente: Asocajas con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE 2022.

21. El agregar el año aumenta la representatividad de la muestra, sin embargo, no se tiene información desagregada para los antiguos territorios nacionales. El criterio para definir la formalidad fue la cotización al Sistema de Pensiones. También es importante mencionar que la información se recoge a partir de encuesta y que el área geográfica se refiere al sitio donde habita el hogar, no al sitio de trabajo.

La idea central que deja la revisión de la información precedente es que, en términos de cobertura rural, y de estrategias para su ampliación, existen seis grandes grupos de departamentos con características, capacidades y necesidades diferentes.

Por una parte, se tienen los departamentos que concentra a la mayor cantidad de trabajadores rurales formales como es el caso de Antioquia, Cundinamarca, Santander, Valle, Tolima y Casanare. En estas regiones se identifican umbrales de afiliación que pueden corresponder a nichos de formalidad rural debido a la presencia de tejido empresarial que vincula a sus trabajadores al Sistema de Compensación. Así mismo, son departamentos de tamaño medio (en cuanto a superficie), un alto volumen de población y una predominancia del sector primario en la formalidad rural.

Por ejemplo, en Antioquia, Cundinamarca y Santander la mayor formalidad rural se encuentra vinculada al Sector Agropecuario (de acuerdo a la GEIH) seguido por Actividades de Servicios Sociales, Comunales y Personales; pero en Tolima son más importantes los Servicios Sociales que las actividades agropecuarias, aunque estas son las segundas en relevancia. Entretanto, en el Valle del Cauca, el Sector Agropecuario y la Industria Manufacturera tienen una participación muy similar, y dan cuenta de aproximadamente el 43% de la formalidad rural del departamento. El caso del Valle es interesante porque es el único departamento donde al parecer existe, de manera evidente, una complementariedad entre la agricultura y la industria formal en los territorios rurales.

Luego se observa un grupo de departamentos que también tienen una importante población rural formal, en términos relativos, aunque no es patente la presencia de un tejido empresarial concentrado, estos departamentos se ubican en mayor medida en la Costa Atlántica: Córdoba, La Guajira, Cesar; pero también se incluye Nariño. En los dos últimos predomina, la actividad agrícola, mientras que en Córdoba los Servicios Sociales tienen gran importancia (30%), y en La Guajira estos explican la mitad de la formalidad rural (50%). Estos departamentos reportan a la Supersubsidio un conjunto de formales rurales destacable, al igual que lo recogido por la GEIH.

En tercer lugar, se clasifican un amplio grupo de departamentos, que de acuerdo con la GEIH tienen un segmento relevante de población rural formal, aunque esto no guarda correspondencia con los registros de la Supersubsidio. Con lo cual, puede existir un considerable subregistro de afiliados rurales. En esta categoría se tiene a: Cauca, Boyacá, Risaralda, Caldas, Meta, Magdalena y Bolívar²². En los cuatro últimos predominan las actividades agrícolas para los formales (por lo cual es más probable que el subregistro se focalice allí), mientras que en Cauca prevalecen

22. Los departamentos de Huila y Norte de Santander presentan un patrón atípico en el reporte a la Supersubsidio y su contraste con la información de la GEIH, por lo cual fueron excluidos de esta parte del análisis. Arauca y Putumayo no tienen información desagregada para la GEIH, razón por la cual tampoco se pudo llegar a determinar un patrón consistente.

las actividades de servicios sociales (37%), y en Boyacá la Explotación de Minas y Canteras, aspecto que diferencia a este departamento del resto del país. Por su parte, Risaralda exhibe una economía mucho más diversificada donde las actividades sociales, el comercio, las actividades agropecuarias y la industria manufacturera tienen una importancia similar, contribuyendo a la menor informalidad relativa de este departamento en la ruralidad.

Un cuarto grupo de departamentos lo conforman aquellos con un muy escaso número de afiliados y formales rurales. Aquí se tiene a Caquetá, Chocó y Sucre, aunque los mismos presentan grandes superficies rurales y población habitante de dichas zonas, el nivel de informalidad y el tamaño relativo de su población conlleva a que registren muy poca población rural afiliada al Sistema de Compensación

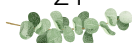
Por otra parte, Atlántico, Quindío y San Andrés, que conforman el quinto grupo, son departamentos que tienen a la población aglutinada en un territorio reducido, y relativamente bien comunicado, lo cual lleva a que su población rural tenga una dinámica distinta, y que, de hecho, de acuerdo con la clasificación de la Misión Rural, no se adviertan municipios netamente rurales en sus jurisdicciones.

Finalmente, se agrupan los departamentos netamente rurales debido a sus características geográficas, de dispersión y tamaño de municipios. Estos son: Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Sin embargo, al revisar la información de la PILA resalta el hecho de que la estructura sectorial de las afiliaciones es contraintuitiva, ya que solo el 1.9% de los cotizantes se encuentra vinculado al sector agropecuario, mucho menos que en la mayoría de departamentos. Mientras que a la Administración Pública se adscriben el 23% de los cotizantes, seguida por la construcción (13%), el comercio (10.4%), y por las actividades profesionales, científicas y técnicas (10.1%).

3.2 COBERTURAS DE ACUERDO CON LAS CATEGORÍAS DE LA MISIÓN RURAL

El análisis anterior se complementa observando el estado de la afiliación rural a nivel municipal. Asocajas llevó a cabo un ejercicio preliminar aplicando las categorías de ruralidad de la Misión Rural, con información de la Supersubsidio, y evidenció que el Sistema cuenta con afiliados en 309 municipios clasificados como Rural Disperso y en 368 municipios de la categoría Rural²³.

23. Los departamentos que cubren las cajas en áreas Rural y Rural Disperso son: Amazonas (10 áreas); Antioquia (113 áreas); Arauca (6 áreas); Archipiélago de San Andrés (2 áreas); Atlántico (13); Bolívar (38); Boyacá (121); Caldas (25); Caquetá (14); Casanare (19); Cauca (35); Cesar (23); Chocó (27); Córdoba (28); Cundinamarca (106); Guainía (6); Guaviare (4); Huila (37); La Guajira (14); Magdalena (26); Meta (27); Nariño (43); Norte de Santander (35); Putumayo (12); Quindío (9); Risaralda (12); Santander (78); Sucre (19); Tolima (44); Valle del Cauca (28); Vaupés (3); Vichada (4).



En dichos municipios se contabilizan 380 mil afiliados²⁴.

Con la información de la PILA, también se cotejó en qué municipios rurales y rurales dispersos se reportaban cotizantes²⁵ al Sistema de Compensación Familiar, el resultado fue muy similar al extraído de la información de Supersubsidio: en 365 municipios rurales y en 303 municipios rurales dispersos se contabilizan cotizantes. Lo anterior lleva al hecho de que en todos los municipios de Colombia (rurales y urbanos) se reportan afiliados y cotizantes al Sistema. Es decir, en el 100% de los municipios de Colombia laboran personas vinculadas a las Cajas de Compensación Familiar.

Sin embargo, el total de cotizantes en los municipios rurales y rurales dispersos es de 227 mil²⁶ (2.2% del total), y por ellos cotizan 20.195 aportantes/empresas, 2.6% del total. Adicionalmente, según la PILA, los aportes de estas empresas constituyen el 1.9% de los aportes del Sistema. Datos que reafirman el gran reto que se tiene en materia de formalidad y cobertura de la Protección Social en dichas regiones periféricas.

En cuanto a localización de la población formal rural, por este criterio, sobresalen departamentos como Antioquia, Santander, Cundinamarca, Casanare, Boyacá, Meta y La Guajira (59% de la ruralidad). Esto indica que en estos tres últimos departamentos los municipios netamente rurales tienen una participación destacable en los cotizantes mientras que Antioquia, Santander, Cundinamarca y Casanare presentan los mayores volúmenes de formalidad rural y afiliación, tanto si se utiliza la clasificación de la Supersubsidio como si se utiliza la clasificación de la Misión Rural. Debido al alto número de municipios y población que tienen estos departamentos, exceptuando Casanare, la población rural formal también es representativa en estos municipios netamente rurales.

En cuanto a la distribución de los cotizantes, también en municipios netamente rurales, se observa que, en la gran mayoría de estos, 93%, se registran menos de mil afiliados por municipio, lo cual tiene implicaciones sobre la escala de operación de las Cajas. Solo en un municipio (Abejorral, Antioquia), se cuentan más de 10 mil cotizantes. No obstante, en 47 municipios se alcanza un rango de entre mil y 10 mil cotizantes. Tales municipios son idóneos para que exista

24. La decisión para combinar las cifras de la base de datos de la SSF con la de la Misión Rural, se llevó a cabo teniendo en cuenta la limitación de que los reportes de la Supersubsidio a los que tiene acceso Asocajas no incluyen el código DANE del municipio, por lo cual el ejercicio debió hacerse de manera manual solo con los nombres de los municipios. En este sentido, se registraron las cifras de la cantidad de afiliados de los municipios cuando coincidía el departamento del que venía el afiliado y el departamento al que pertenece geográficamente el municipio. Así pues, puede existir un pequeño subregistro de afiliados.

25. La consulta en el PILA se refiere al municipio donde el cotizante desempeña su labor.

26. Es importante advertir que aproximadamente el 20% de los cotizantes no tienen asociado un municipio o departamento en la base de datos, por lo que puede haber algo de subregistro de estos cotizantes rurales en la PILA.

por lo menos un punto de atención del Sistema, que ofrezca información sobre los servicios a los cuales pueden acceder los trabajadores, y asesoren a las personas sobre tramites asociados al mismo. Esta estrategia tiene el potencial de llegar de manera directa a 134 mil cotizantes de los 227 mil identificados. El listado de estos municipios se presenta en el anexo.

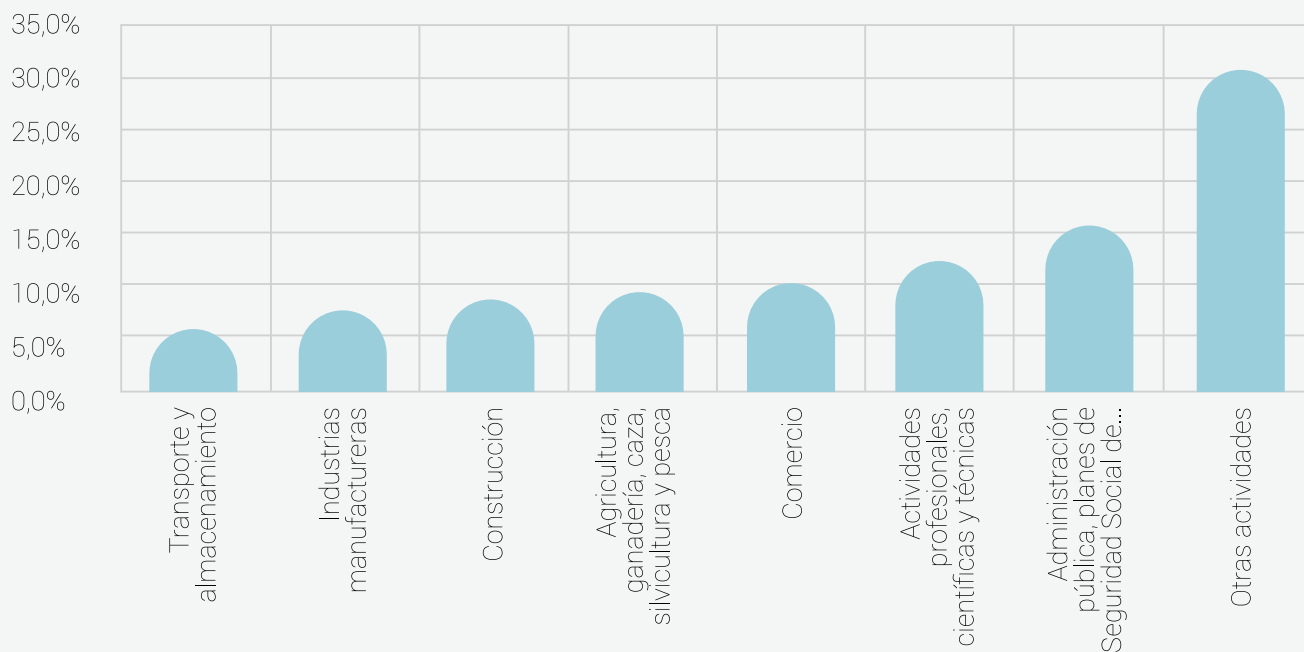
Tabla 3. Cotizantes Municipios Rurales

RANGO COTIZANTES	NÚMERO DE MUNICIPIOS
1-10	14
11-500	569
501-1000	37
1001-10000	47
Mayor 10 mil	1
Total	668

Fuente: Cálculos Asocajas con base en PILA y Misión Rural DNP, septiembre 2022

Ahora, al detallar las actividades económicas prevalentes en este tipo de municipios 100% rurales (clasificación de la Misión Rural), se repara en que las actividades del Sector Agropecuario no son las que vinculan la mayor proporción de trabajadores, siendo la localización de estos más sobresaliente en la Administración Pública, las Actividades Profesionales y Técnicas, y el Comercio.

Gráfica 8. Principales Actividades Económicas de los Cotizantes Municipios Rurales – Misión Rural



Fuente: Cálculos Asocajas con base en PILA y Misión Rural DNP, septiembre 2022

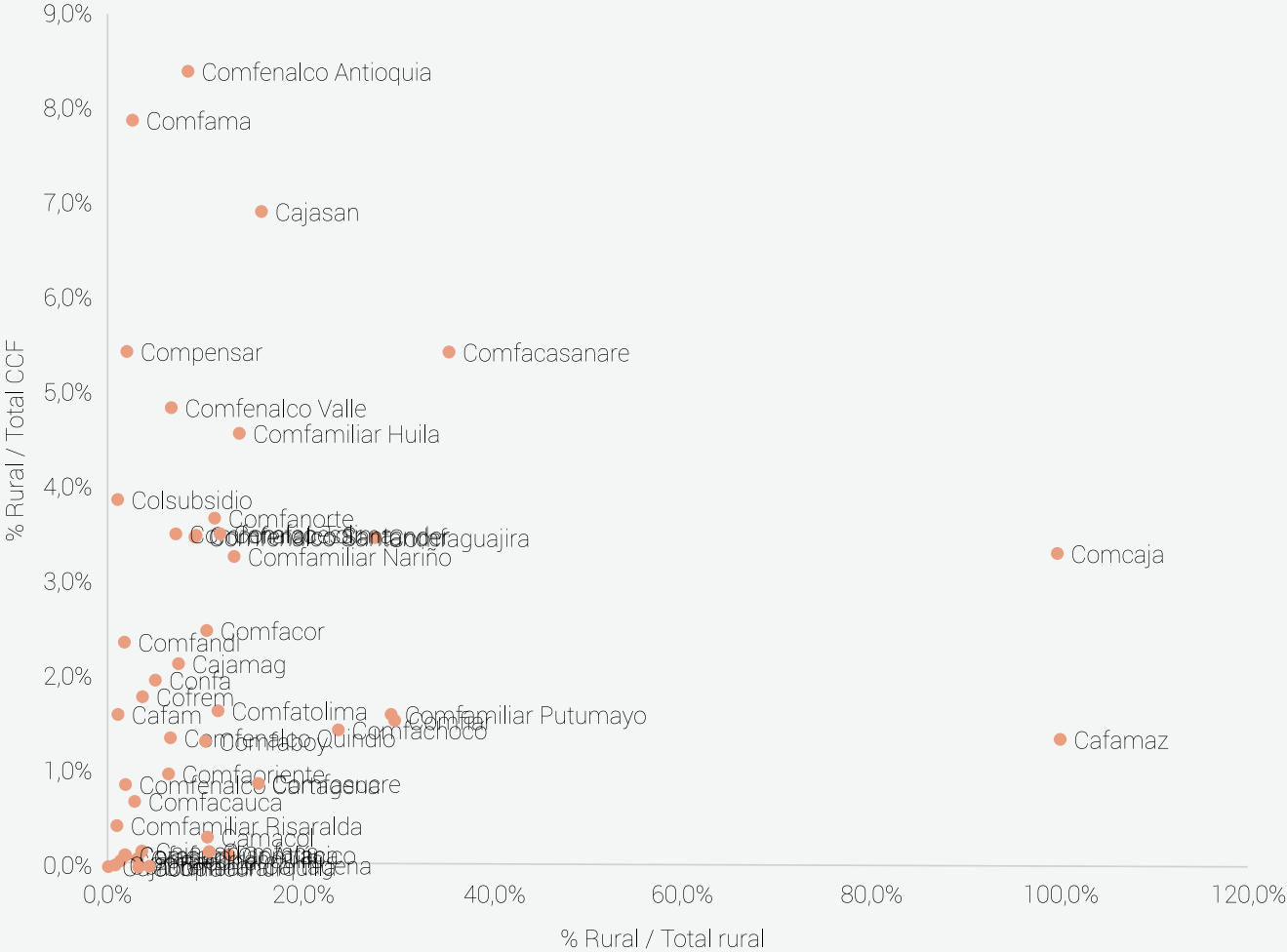
Las Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas sobresalen en los municipios rurales, tanto de Antioquia como de Cundinamarca, pero en Valle del Cauca y Santander continúan siendo preponderantes las Actividades Agropecuarias. También se distingue que, en los municipios pequeños de Cundinamarca y Santander, la Administración Pública tiene un rol relevante en la vinculación de trabajadores formales.

3.3 COBERTURAS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

En el apartado precedente se describió como se encuentran las afiliaciones en las zonas rurales en los diferentes departamentos de Colombia. Aunque en los departamentos de menor población el análisis departamental equivale al análisis de Caja, en los departamentos más poblados, se debe inspeccionar con mayor detalle la cobertura de cada Caja y dimensionar cuáles atienden en una proporción superior la población que trabaja en dichas zonas. La Gráfica 9 condensa el panorama de la afiliación rural por Caja de Compensación. Las cifras, por lo general, coinciden con las descritas anteriormente por departamento: Comfenalco Antioquia es la Caja que aporta la mayor cantidad de afiliados rurales, más del 8% del total nacional, seguido muy de cerca por

Comfama (Antioquia) y luego por Cajasan (Santander). A su vez, esta participación sobre el total nacional llega casi a cero en algunas Cajas, en particular, las que operan en la Costa Atlántica. Por su parte, Cafamaz y Comcaja²⁷, que cubren departamentos de vocación rural, son las que tienen mayor porcentaje de afiliados provenientes de dicho sector.

Gráfica 9. Porcentaje de Afiliados Rurales por Caja de Compensación y Total Nacional



Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022

27. Más adelante se proveerá información específica sobre Comcaja, que, de acuerdo con la normatividad, está focalizada en la atención a la población campesina de Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

3.4 SECTORES ECONÓMICOS Y ENCLAVES DE FORMALIDAD RURAL

Como se aludió anteriormente, la formalidad de los trabajadores rurales es muy baja frente a sus contrapartes urbanos. Sin embargo, una vez revisada la distribución de las afiliaciones rurales entre los diferentes departamentos y Cajas de Compensación, se identifican franjas de formalidad en algunos departamentos que pueden estar asociados a industrias o sectores particulares, con empresas que contratan a una masa crítica de trabajadores cumpliendo con las vinculaciones a los diferentes componentes del Sistema de Protección Social.

Por otra parte, de cara a agendas de trabajo conjuntas con gremios económicos que propendan por el bienestar de sus trabajadores y el acceso a los servicios y subsidios del Sistema de Compensación en zonas rurales, es primordial adentrarse en el empleo formal generado por las distintas ramas económicas y caracterizar, con las restricciones de la información disponible, el tipo de afiliado y el sector al que se encuentra adscrito. En este sentido, se aborda también el análisis de la magnitud del trabajo formal del sector primario de la economía frente al sector secundario y terciario en áreas rurales, ya que, de acuerdo con el DANE, el sector primario genera la mayoría de las ocupaciones en zonas rurales. Sin esta información básica, pueden incrementarse las probabilidades de errores en el establecimiento de políticas diferenciadas que incrementen la cobertura rural con pertinencia, en lo que es competencia del Sistema.

La Tabla 3 presenta el número de afiliados en áreas rurales y urbanas, proporcionados por la Supersubsidio, allí se construye un indicador que permite ponderar el tamaño de la afiliación de los trabajadores rurales frente a los trabajadores urbanos del mismo sector, y otro, que refleja el aporte del sector al total de trabajadores rurales. Destaca, en primer lugar, que el Sector Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca no sea el que vincule el mayor número de trabajadores rurales formales (solo 55 mil), y que incluso, el 85% de sus trabajadores afiliados se desempeñen en zonas urbanas. Aunque, como se advirtió, el sector es altamente informal, por la naturaleza del trabajo asociado a este y el volumen de ocupados totales que emplea, se esperaba que una mayor proporción de afiliados rurales se ubicará allí. Así mismo, es contraintuitivo que la inmensa mayoría del personal este establecido en áreas urbanas²⁸, lo que puede indicar problemas de captura de la información (como se mencionó previamente) o una gran inequidad en las condiciones laborales entre campo y ciudad, precisamente en el sector de mayor vocación rural. En el Sector Terciario (servicios) se localizan 3 de cada 5 plazas de trabajo rurales

28. De acuerdo a la GEIH del DANE el 43% de los ocupados del sector agropecuario formal viven en la ruralidad, pero de acuerdo a Supersubsidio el 15% de las personas que trabajan en el sector agropecuario están afiliados al Sistema, en este orden de ideas podría existir un subregistro de aproximadamente 130 mil personas que deberían estar afiliados a Cajas, aunque haciendo la salvedad que la GEIH pregunta por lugar de residencia y la Supersubsidio reporta lugar de trabajo. Otra fuente de información que podría servir de referencia es la PILA, no obstante, la misma no permite extraer la diferenciación urbano- rural de los cotizantes.



formales, lo que tiene razón de ser en las áreas urbanas, mas no en las rurales, máxime en países donde el uso intensivo de capital en la agricultura es escaso y se acude al factor trabajo. En síntesis, existe evidencia para afirmar que el sector agropecuario rural formal se encuentra sobrepresentado en las estadísticas de la Supersubsidio, por las razones que se discuten adelante.

Con respecto a su mismo sector, la Explotación de Minas y Canteras reporta la fracción más alta de trabajadores operando en zonas rurales, aunque apenas es el 20%. Como lo indica la tabla, en ningún sector se presenta una mayoría de afiliados rurales frente a urbanos. La concentración urbana de la ocupación formal es contundente para cada uno de los sectores.

Tabla 4. Afiliados a Cajas de Compensación Familiar y Porcentajes. Sector Económico y Área de Trabajo.

SECTOR	RURAL	URBANA	TOTAL	% RURAL / SECTOR	% RURAL / TOTAL
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	117.156	1.986.670	2.103.82631	6%	28%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	55.814	319.978	375.792	15%	13%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	44.818	1.426.937	1.471.755	3%	11%
Construcción	48.356	687.782	736.138	7%	11%
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	66.553	2.488.579	2.555.132	3%	16%
Explotación de minas y canteras	23.258	94.373	117.631	20%	6%
Industrias manufactureras	27.979	1.219.277	1.247.256	2%	7%
Suministro de electricidad, gas y agua	6.473	107.125	113.598	6%	2%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	17.603	582.520	600.123	3%	4%
Sin información	13.929	501.047	514.976	3%	3%
TOTAL	421.939	9.414.288	9.836.227	4%	100%

Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

En este orden de ideas, el conjunto de información anterior lleva a la conclusión de que, al menos en la formalidad, es equivocado hablar indistintamente de trabajo agropecuario como si fuera rural, y de trabajo rural como si fuera agropecuario. La evidencia señala que la ocupación agropecuaria formal es una fracción, no mayoritaria, de la ocupación rural y que la ocupación formal rural es diversa, pero se concentra en el sector servicios.

No obstante, con el objetivo de que, en una línea de trabajo definida, y dadas sus condiciones de vulnerabilidad, el Sistema expanda la cobertura efectiva y portafolio de servicios a trabajadores del sector primario que habitan en zonas rurales, a continuación, se pormenoriza en la estructura subsectorial de afiliación de dicho sector con la información de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

3.4.1 Subsectores Agropecuarios en la Ruralidad Formal

En el Sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca, el 94% de las afiliaciones rurales corresponden a 18 subactividades económicas, de las cuales el Cultivo de Palma de Aceite, la Cría de Ganado Bovino, las Actividades de Apoyo a la Agricultura, el Cultivo de Flor Corte, y la Cría de Aves de Corral, son las más relevantes en términos de afiliación (Tabla 4). Al igual que sucede para el Sector en su conjunto, todas las subactividades registran afiliados con una abrumadora prevalencia urbana, elemento que vuelve a cuestionar la forma de captura de los datos o las disparidades del acceso a la seguridad social dentro del mismo subsector.

Tabla 5. Afiliados al Sistema de Compensación Familiar y Porcentajes según Sub-Sectores seleccionados de la Actividad Agropecuaria y Área de Trabajo

SUB ACTIVIDAD ECONÓMICA AGROPECUARIA	RURAL	URBANA	TOTAL	% PARTICIPACIÓN RURAL EN SUBSECTOR	% PARTICIPACIÓN SUBSECTOR EN EL TOTAL RURAL
Cultivo de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos	8.988	16.233	25.221	36%	16%
Cría de ganado bovino y bufalino	7.035	25.781	32.816	21%	13%
Actividades de apoyo a la agricultura	6.819	31.838	38.657	18%	12%

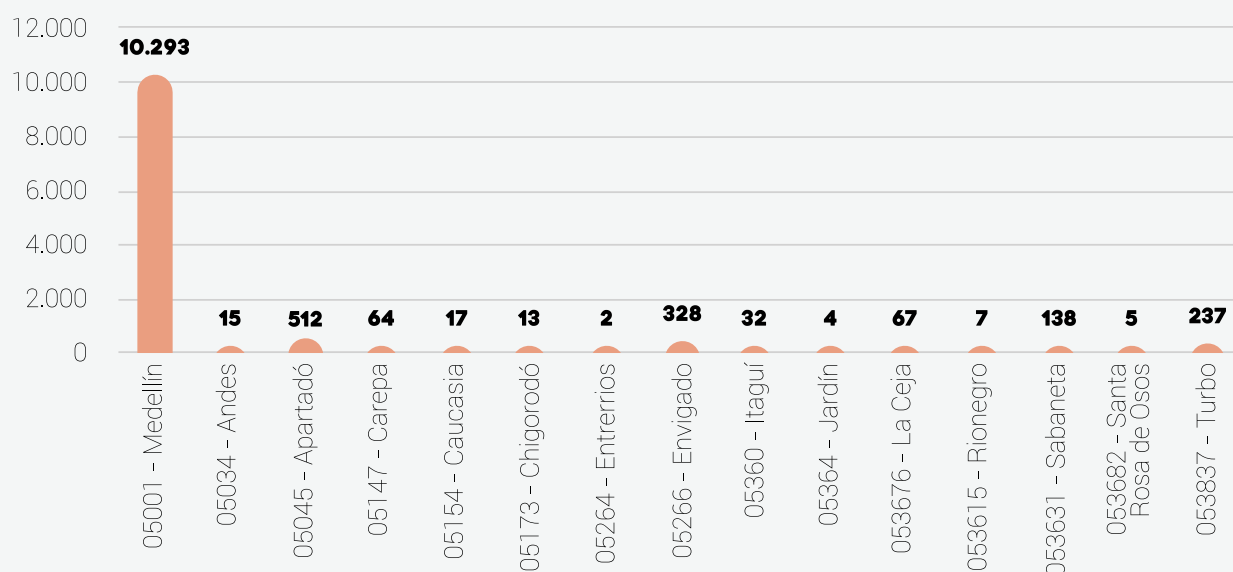
SUB ACTIVIDAD ECONÓMICA AGROPECUARIA	RURAL	URBANA	TOTAL	% PARTICIPACIÓN RURAL EN SUBSECTOR	% PARTICIPACIÓN SUBSECTOR EN EL TOTAL RURAL
Cultivo de flor de corte	5.273	53.225	58.498	9%	9%
Cría de aves de corral	4.722	33.049	37.771	13%	8%
Explotación mixta (agrícola y pecuaria)	3.453	13.870	17.323	20%	6%
Cultivo de frutas tropicales y subtropicales	3.168	9.015	12.183	26%	6%
Silvicultura y otras actividades forestales	1.647	5.073	6.720	25%	3%
Cría de otros animales n.c.p.	1.564	17.285	18.849	8%	3%
Otros cultivos permanentes n.c.p.	1.404	2.606	4.010	35%	3%
Acuicultura de agua dulce	1.394	2.774	4.168	33%	2%
Cría de ganado porcino	1.129	10.564	11.693	10%	2%
Cultivo de café	987	5.537	6.524	15%	2%
Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	981	6.951	7.932	12%	2%
Cultivo de arroz	974	3.412	4.386	22%	2%
Cultivo de hortalizas, raíces y tubérculos	967	14.167	15.134	6%	2%
Cultivo de plátano y banano	916	39.867	40.783	2%	2%
Cultivo de caña de azúcar	779	7.323	8.102	10%	1%
Otro	3.614	21.408	25.022	14%	6%
Total	55.814	319.978	375.792	15%	100%

Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

El Cultivo de Palma, es el subsector de mayor formalidad en las áreas rurales, sin embargo, solo el 36% de sus afiliados se ubican en dichas áreas (Tabla 5), mientras que el 64% se desempeñan en zonas urbanas, en particular en Bucaramanga, Bogotá y Villavicencio. Por otra parte, pese a ser un gran empleador (58 mil personas), el Cultivo de Flor corte contabiliza al 91% del personal en la urbanidad. Estas actividades tienen la característica de estar enclavadas en unas zonas muy determinadas, en el caso del Cultivo de Flor, el 95% de los afiliados rurales, se asientan en Bogotá/Cundinamarca y se encuentran vinculados a Cafam y Compensar (Gráfica 8). Así mismo, el 74% de los afiliados asociados a la actividad de Cultivo de Palma se focalizan en los Santanderes y Casanare, en particular en Cajasan y Comfacasanare. Ahora bien, llama la atención que en las Actividades de Apoyo a la Agricultura tengan una distribución espacial muy similar a la del Cultivo de Palma, lo que puede indicar que la(s) empresa(s) dedicadas a la producción de esta fruta en Santander y Casanare reporten a los trabajadores de apoyo en este ítem, mientras que otras empresas del mismo subsector y otros subsectores no los diferencien de los trabajadores directamente vinculados a la producción en el campo o en los cultivos.

En cuanto al Cultivo de Plátano y Banano, que es la segunda subactividad agropecuaria que más genera empleo formal en Colombia después del Cultivo de Flor Corte, la misma sirve para ejemplificar las distorsiones en el registro de la información. Para esto, Asocajas con el reporte de la PILA, llevó a cabo un ejercicio de cruce de información en el departamento de Antioquia, que es el principal productor de estas frutas. De acuerdo con la distribución geográfica se esperaba que los trabajadores de esta industria estuvieran reportados en municipios (en áreas urbanas o rurales) como Apartado y Turbo. No obstante, de los 12 mil trabajadores reportados, el 87% aparece trabajando en Medellín y apenas 800 se desempeña en los municipios con la mayor cantidad de cultivos (Ver Gráfica 10).

Gráfica 10. Distribución Municipal Trabajadores Cultivo de Plátano y Banano-Antioquia. Febrero 2022



Lo anterior, es otro indicio de que la forma de reporte puede no ser homogénea y estar distorsionando, hasta cierto punto, el registro del volumen de los trabajadores que llevan a cabo tareas administrativas en las sedes principales de las empresas agrícolas y la incorporación, a su vez, de trabajadores que se desempeñan en contextos rurales pero que son contratados y reportados por sedes de las empresas localizadas en ciudades. Si esta hipótesis es cierta, la información para conformar el portafolio de servicios y asignar subsidios a trabajadores rurales del sector primario debe ser mejorada sustancialmente, ya que un importante conjunto de estos trabajadores podría estar clasificado de forma equivocada y en consecuencia ser atendido de una manera poco pertinente.

En este sentido, debería estudiarse con detenimiento por parte de la Supersubsidio, con la participación de las Cajas de Compensación, qué criterio debería primar para la clasificación de los afiliados entre zonas de atención; si el lugar de residencia de trabajador, el sitio donde desempeña sus actividades, o la ubicación de la sede de la empresa a la cual se encuentra adscrito. Desde nuestro punto de vista, el criterio determinante debe ser el lugar de residencia del trabajador ya que se presume que allí es donde habita su núcleo familiar, que es la unidad real de intervención del Sistema de Compensación²⁹. Adicionalmente, el tiempo libre, de estudio, capacitación e interacciones sociales del afiliado y su hogar, prevalecen en el entorno de su vivienda. Adicionalmente, el criterio puede ser complementado por la actividad económica del afiliado o incluso su posición ocupacional de acuerdo al tipo de subsidio o servicio que se esté entregando. En todo caso deben superarse las ambigüedades de clasificación que existen actualmente y que pueden estar relacionadas con la normatividad que asume que, en la formalidad, los trabajadores de actividades agropecuarias son todos trabajadores rurales.

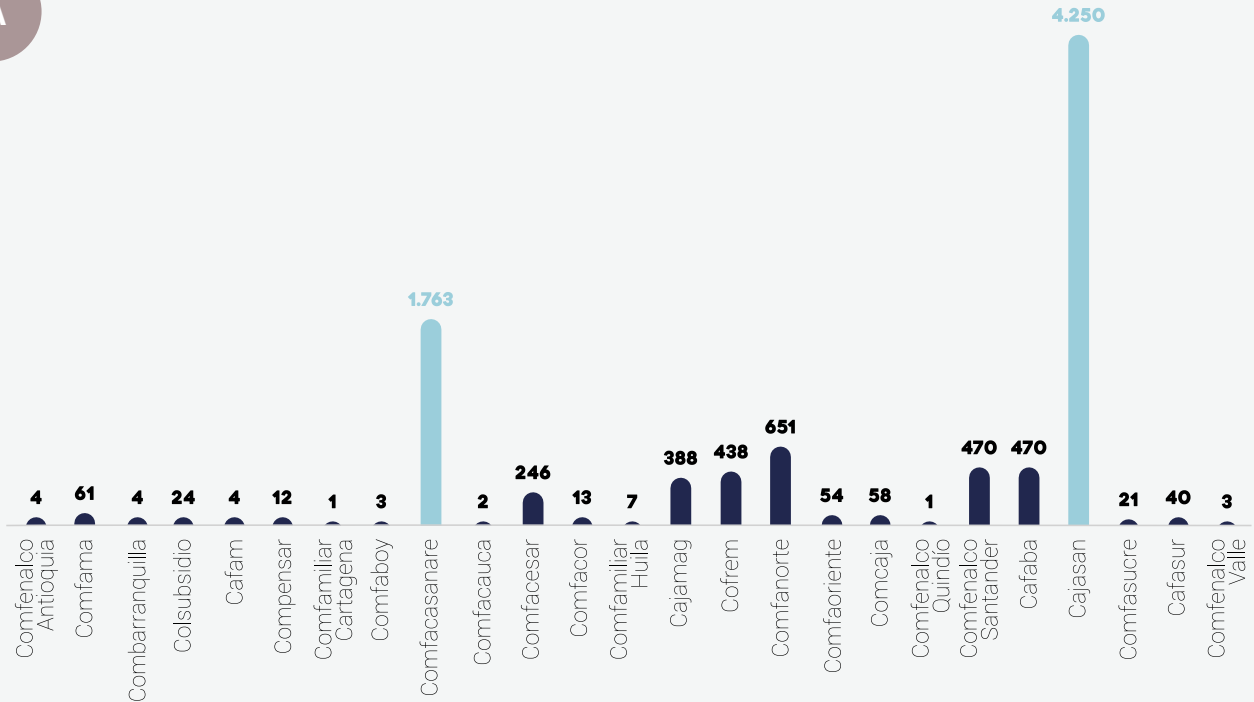
Por último, se presenta la distribución por Caja de los afiliados vinculados a la Cría de Aves de Corral, y de Ganado Bovino y Bufalino, subsectores con relevancia por el volumen de afiliados en zonas rurales. Dicha información, reafirma la existencia de franjas de formalidad muy localizadas en ciertos departamentos y Cajas, para el caso del Sector Agropecuario. Como se observa, la Cría de Aves de Corral asociada a la formalidad rural se localiza en Santander de manera predominante, y la Cría de Ganado en Antioquia y Córdoba.

29. En el caso de los regímenes especiales de Brasil y Ecuador, uno de los condicionantes para pertenecer a estos es que el hogar cubierto habite en zona rural. Así mismo, la OIT recomienda que para las estadísticas laborales se use inicialmente el lugar de residencia o domicilio del trabajador, y en la medida que se tengan más recursos, introducir el área geográfica donde se desempeña el trabajador para enriquecer los análisis.

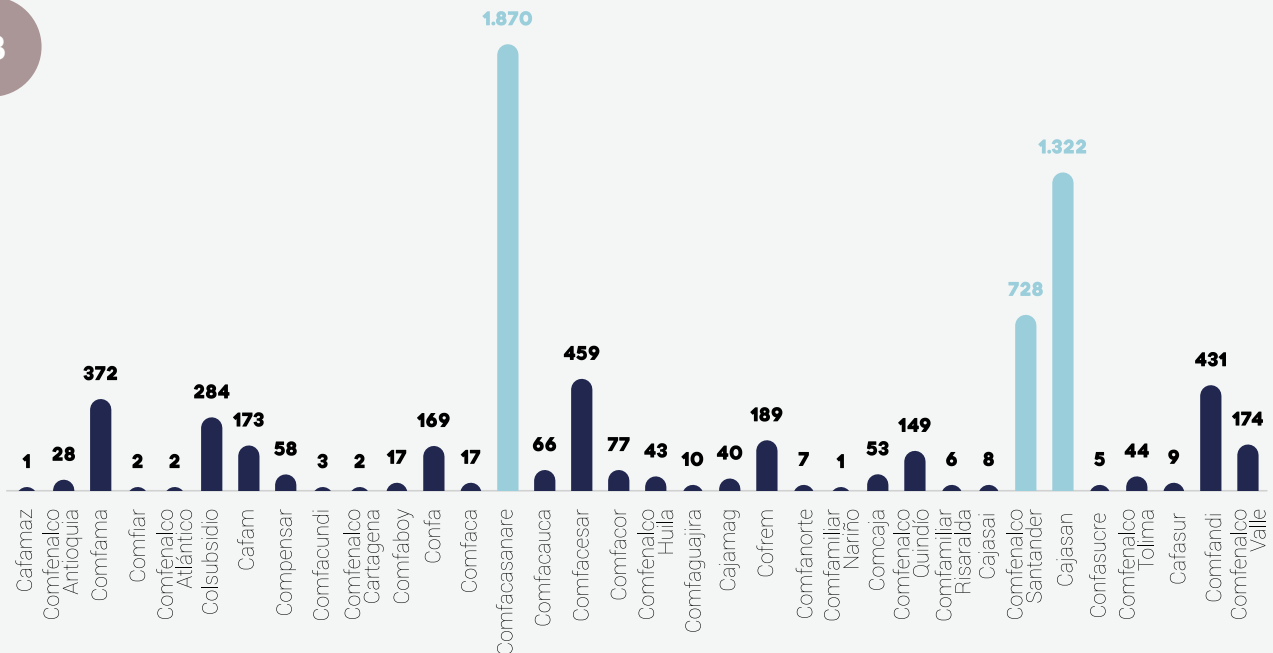


Gráfica 11. Distribución de las Afiliaciones Rurales a Cajas por Subsectores Agropecuarios. 8a. Cultivo de Palma para Aceite (palma africana) y Otros Frutos Oleaginosos. 8b. Actividades de Apoyo a la Agricultura. 8c. Cultivo de Flor de Corte. 8d. Cría de Aves de Corral. 8e. Cría de Ganado Bovino y Bufalino

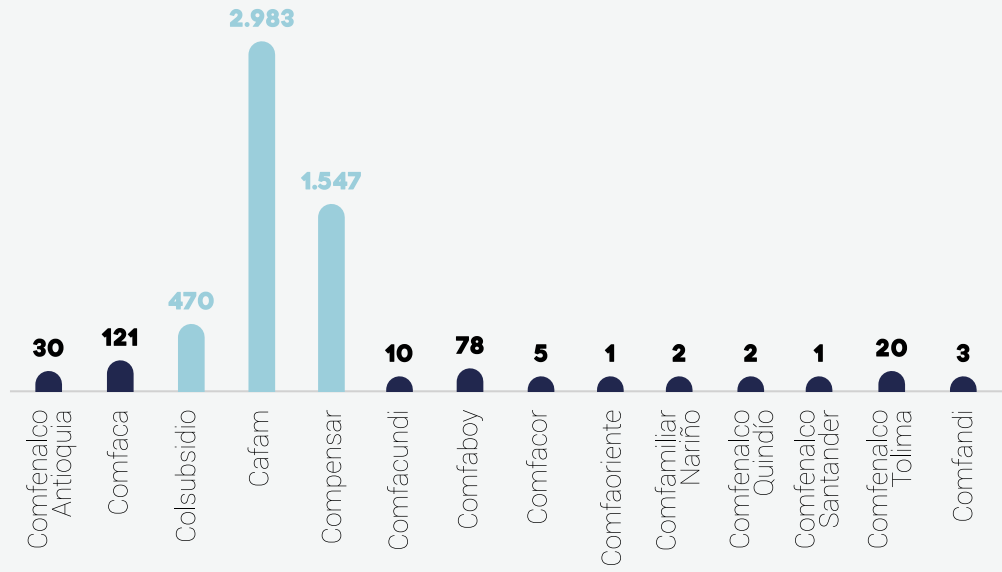
11A



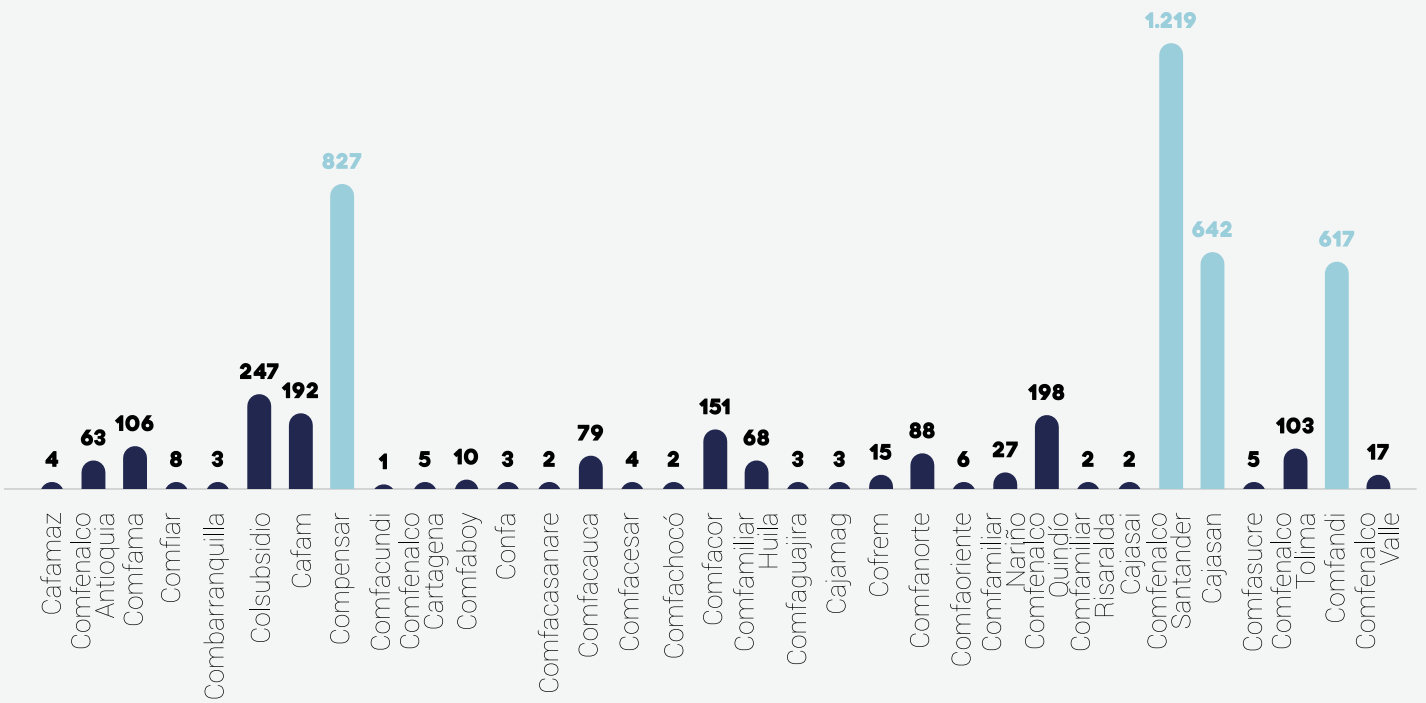
11B

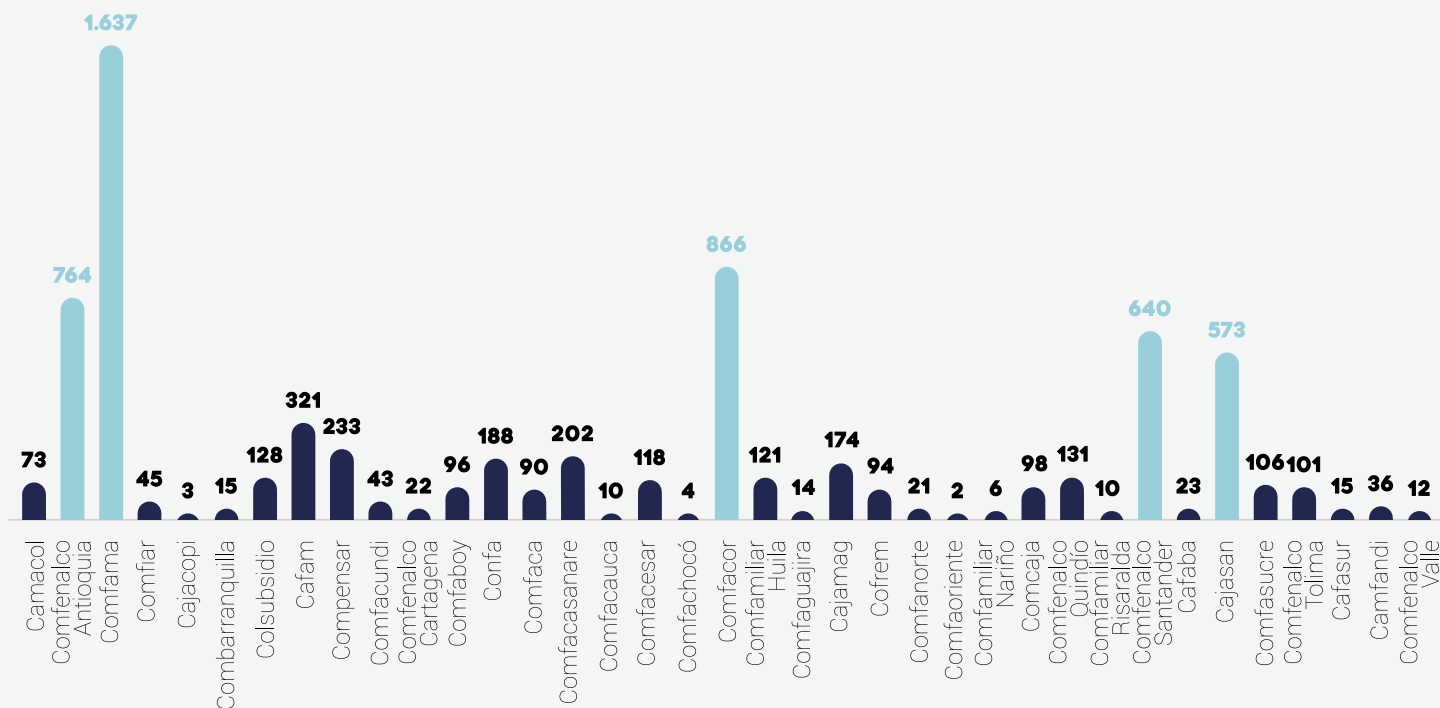


11C



11D



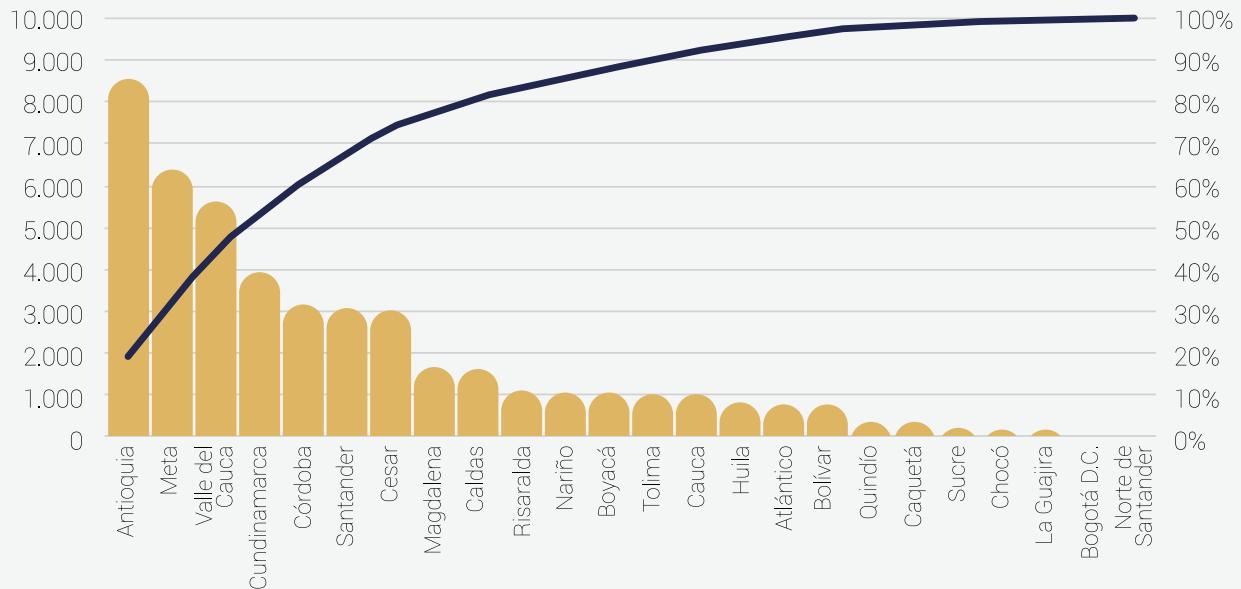


Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

3.4.2. Una Perspectiva Complementaria a la Formalidad Rural en el Agro: Los Jornaleros Rurales

Como se señaló, la información de la Supersubsidio presenta un porcentaje, más alto de lo esperado, de trabajadores formales del sector agropecuario laborando en zonas urbanas. Una aproximación útil para acercarse de manera alternativa a la formalidad rural agropecuaria consiste en revisar el volumen de jornaleros y peones que registra la GEIH 2022, debido a que este tipo de trabajadores, por la naturaleza de su trabajo, se ligan a las actividades agropecuarias en entornos rurales. En la zona rural se cuentan 550 mil jornaleros, de los cuales, 45 mil (8.3%) son formales y se distribuyen por departamento de acuerdo a lo consignado en la Gráfica 12.

Gráfica 12. Distribución de los Jornaleros Formales por Departamento



Fuente: Asocajas con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE 2022.

La mayoría de jornaleros formales rurales se ubican en Antioquia, Meta, Valle del Cauca, Cundinamarca, Córdoba y Santander (alrededor del 70%), por otra parte, Norte de Santander³⁰, La Guajira, Choco y Sucre tienen un volumen muy bajo de jornaleros formales. En términos de informalidad de esta población, en La Guajira, el 99.1% de los jornaleros son informales, y en Sucre el 98.3%, explicando la baja cobertura del Sistema en esas regiones. En cuanto a los departamentos con un mayor volumen de jornaleros formales, estos también tienen indicadores de informalidad excesivos, en Antioquia del 91%, en Meta de 78% y en Valle del 87%. Para este grupo de ocupados, el indicador de informalidad nacional es de 92%, el cual es consistente con las tasas encontradas en el sector agropecuario de las zonas rurales.

30. En Norte de Santander, como en Boyacá, gran parte de la formalidad rural está explicada por la actividad minera.

3.4.3. Afiliados vinculados a la Explotación de Minas y Canteras

Otro sector con tendencia a ubicar su producción de manera preponderante en áreas rurales es la Explotación de Minas y Canteras, en el próximo apartado se detalla la distribución de los afiliados de acuerdo con los subsectores de mayor volumen de afiliados.

Aunque el Sector de Minas y Canteras, también presenta altas tasas de informalidad, medida para los fines de esta sección, como la no afiliación al Sistema de Compensación Familiar, tiene, en la ruralidad, una cobertura relativa mayor que el Sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca; el 20% de los 118 mil afiliados llevan a cabo sus actividades en zonas rurales (Tabla 5). Incluso, en un subsector, Extracción de Minerales de Hierro, más de la mitad de los trabajadores afiliados se localizan en contextos rurales, y en la Extracción de Otros Minerales No Metálicos la cifra es 40%.

En este contexto, de nuevo se hace el llamado a revisar el registro de información, que, aunque parece estar más depurado en este sector, sigue planteando cuestiones frente a la distribución del reporte de trabajadores vinculados a la extracción como tal, y aquellos en otro tipo de tareas.³¹

Ahora, al detallar las subactividades de la Explotación de Minas y Canteras, se denota que 4 subactividades del Sector concentran el 81% de afiliados en la ruralidad, estas son: Extracción de Hulla (carbón de piedra), Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural, Extracción de Oro y Otros Metales Preciosos y, Extracción de Otros Minerales No Metálicos. En este punto es necesario precisar que aparte de las altas tasas de informalidad presentes en el sector, también existe el fenómeno de la minería ilegal, en particular en la Extracción de Oro, según la UNODC³², el 85% del oro exportado por Colombia tiene un origen ilegal.

Tabla 6. Afiliados al Sistema de Compensación Familiar y Porcentajes según Sub-Sectores seleccionados de la Actividad de Explotación de Minas y Canteras y Área de Trabajo.

ACTIVIDADES	RURAL	URBANA	TOTAL	% RURAL / SECTOR	% RURAL / TOTAL
Extracción de hulla (carbón de piedra)	8546	23578	32124	27%	37%
Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural	5041	33027	38068	13%	22%
Extracción de oro y otros metales preciosos	2953	10649	13602	22%	13%

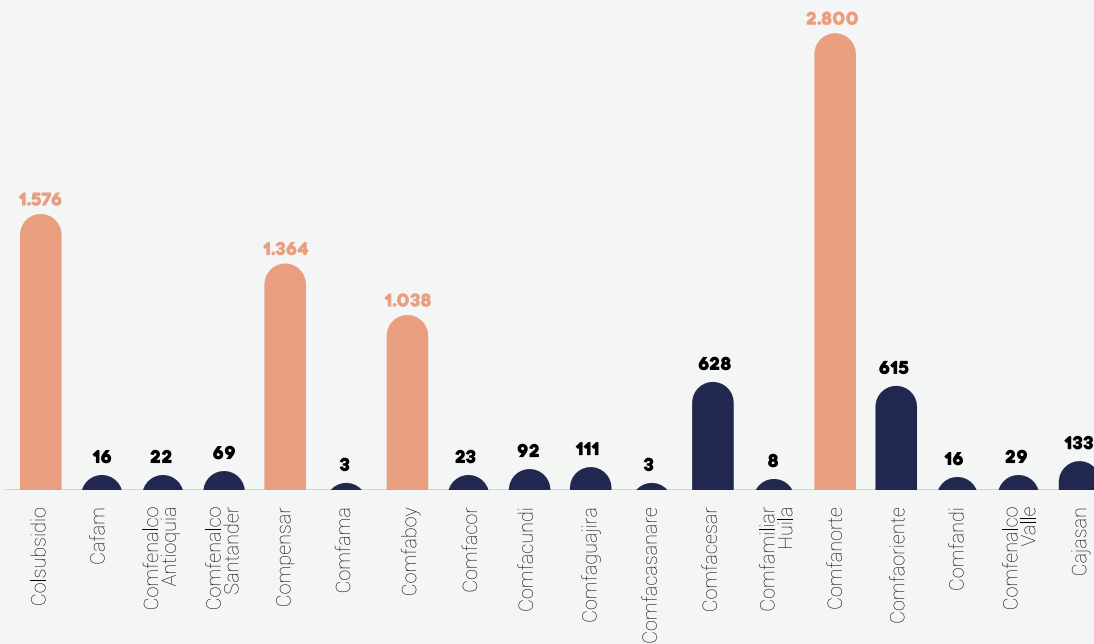
ACTIVIDADES	RURAL	URBANA	TOTAL	% RURAL / SECTOR	% RURAL / TOTAL
Extracción de otros minerales no metálicos n.c.p.	2213	3379	5592	40%	10%
Actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras	1202	3966	5168	23%	5%
Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita	1016	6424	7440	14%	4%
Extracción de petróleo crudo	727	8955	9682	8%	3%
Extracción de minerales de hierro	374	366	740	51%	2%
Extracción de carbón lignito	271	678	949	29%	1%
Extracción de arcillas de uso industrial, Caliza, Caolín y Bentonitas	166	490	656	25%	1%
Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas	148	760	908	16%	1%
Extracción de gas natural	137	469	606	23%	1%
Extracción de otros minerales metalíferos no ferrosos n.c.p.	131	381	512	26%	1%
Extracción de minerales de níquel	127	634	761	17%	1%
Extracción de minerales para la fabricación de abonos y productos químicos	105	187	292	36%	0%
Extracción de halita (sal)	101	416	517	20%	0%
Extracción de minerales de uranio y de torio	-	14	14	0%	0%
TOTAL	23.258	94.373	117.631	20%	100%

Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

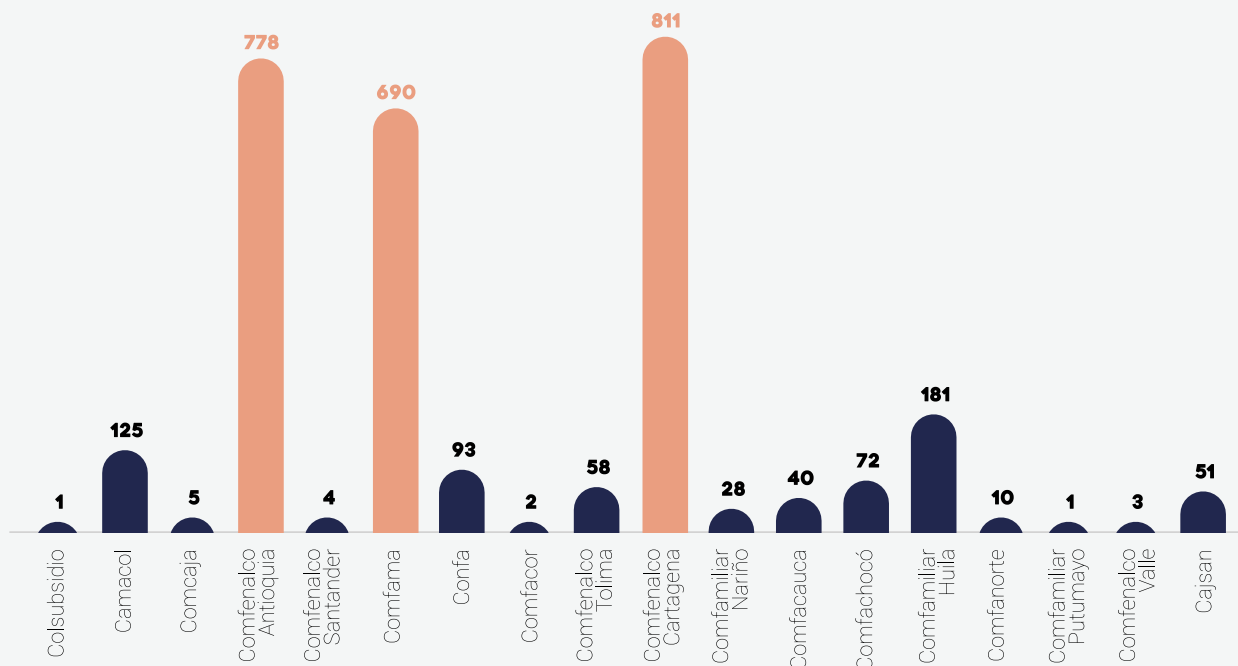
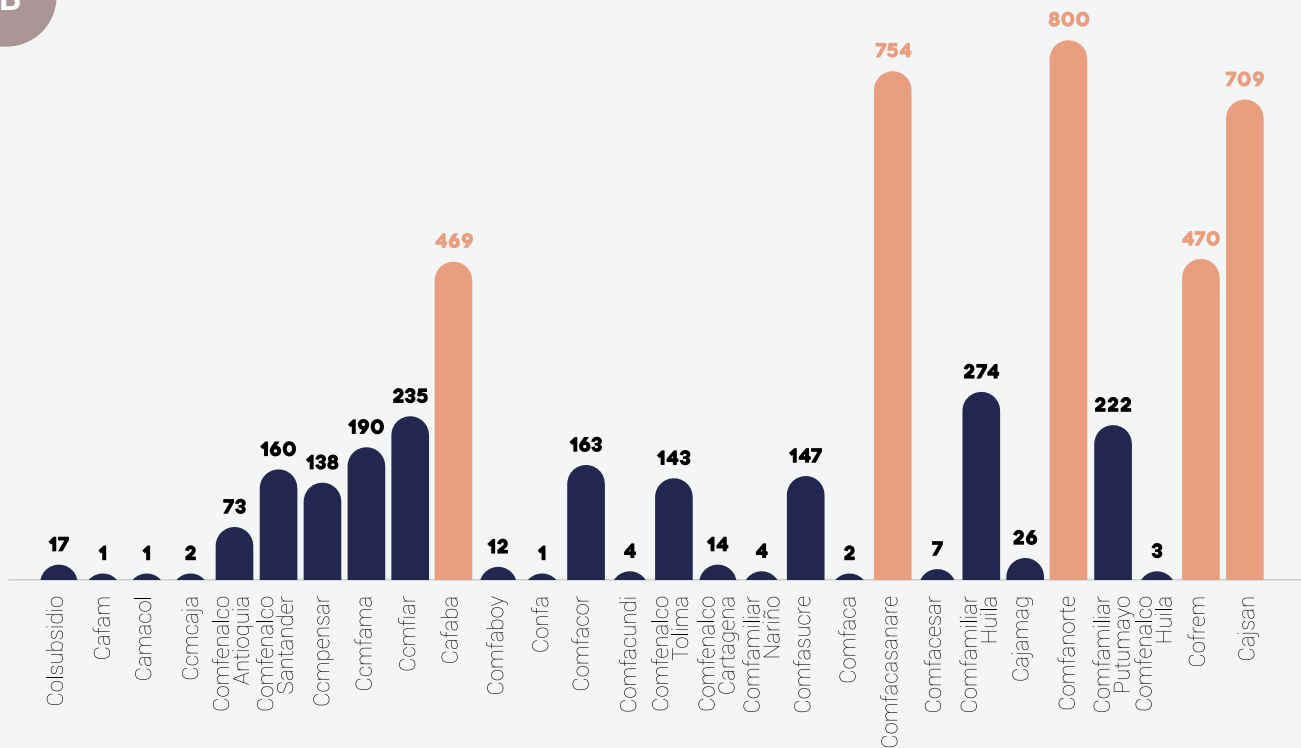
En cuanto al subsector de Extracción de Hulla, al detenerse en la composición regional y por Caja de Compensación de sus afiliaciones (Gráfica 9), se encuentra que estas están principalmente concentradas en Norte de Santander (Comfanorte), Cundinamarca/Bogotá (Compensar y Colsubsidio), y Boyacá (Comfaboy). Estos departamentos representan el 79% de estas actividades. El 64% de la Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural están en Norte de Santander (Comfanorte), Casanare (Comfacasanare), Meta (Cofrem), y Santander (Cajasan y Cafaba³³). Por tanto, los afiliados asociados a esta subactividad están concentrados en 4 departamentos: Santander, Norte de Santander, Casanare y Meta. La afiliación de trabajadores dedicados a la Extracción de Oro y Otros Metales Preciosos se concentra en el departamento de Antioquia (Comfenalco y Comfama) y Bolívar (Comfenalco Cartagena). Aquí, de nuevo, se identifican nichos de formalidad rural como sucedió en el Sector Agropecuario.

Gráfica 13. Distribución de las Afiliaciones Rurales a Cajas por Subsectores de Explotación de Minas y Canteras. 13a. Extracción de Hulla (carbón de piedra). 13b. Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural. 9c. Extracción de Oro y Otros Metales Preciosos.

13A



33. Cafaba es una Caja de Compensación de Barrancabermeja enfocada en la atención de los trabajadores del sector petrolero



Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

**LÍNEAS DE ACCIÓN PARA INCREMENTAR
LA COBERTURA
Y EL ACCESO
DE LOS AFILIADOS RURALES AL
SISTEMA DE COMPENSACIÓN
FAMILIAR**



Una vez revisado el universo del acceso potencial al Sistema de Compensación Familiar en las diferentes regiones de Colombia, y los sectores económicos en los cuales se localizan los afiliados de manera preponderante, se propone un conjunto de estrategias para mejorar paulatinamente el impacto de la cobertura de la población ya vinculada al Sistema. Estas estrategias se basan en los patrones de afiliación identificados en los departamentos del país y discutidos previamente.

4.1 AJUSTAR Y HOMOGENIZAR LOS CRITERIOS DE REGISTRO DE LA INFORMACIÓN DE LOS AFILIADOS RURALES, E INTENSIFICAR EL USO DE LA GEOREFERENCIACIÓN

Para todos los departamentos es fundamental mejorar el registro de la información, y el primer paso consiste en llegar a un consenso frente a lo que se entenderá afiliado rural en la operatividad e intervenciones del Sistema. Actualmente, algunas Cajas reportan basados en la clasificación del DANE, y otras lo hacen de acuerdo con lo establecido en la Misión Rural. Algunas Cajas focalizan con la clasificación de la Misión Rural, pero reportan a la Supersubsidio con criterio DANE.

Se considera que lo apropiado es establecer claramente el sitio de residencia del trabajador y en lo posible de su núcleo familiar. En cuanto a clasificaciones, todo afiliado que viva en uno de los 691 municipios rurales, definidos por la Misión Rural, debe ser registrado como habitante de área rural y ser atendido en correspondencia con esto, independiente de si vive en la cabecera municipal, en un centro poblado o en una zona apartada de la localidad. Para los municipios más poblados y densos (pertenecientes a la categoría de ciudades y aglomeraciones e intermedios de la Misión Rural) se sugiere utilizar la clasificación del DANE. En este sentido, lo primero que debe verificar quien levanta la información es el tipo de municipio de la Misión Rural (criterio 1), y si este es ciudad o intermedio. En un segundo momento, utilizar la clasificación del DANE (criterio 2). Por ejemplo, todos los afiliados de La Jagua de Ibirico-Cesar- (municipio netamente rural de acuerdo con la Misión) estarían clasificados como rurales, independiente de si viven en un centro poblado como Boquerón, al lado de la alcaldía del municipio o en una vereda. Entretanto, los afiliados de Fundación-Magdalena (municipio intermedio según la Misión) que habiten en la cabecera municipal, se categorizarán como urbanos, mientras los que vivan en un Centro Poblado como El Cabrero o en una vereda del municipio, serán incluidos en el grupo de afiliados rurales.

Esta propuesta no es perfecta, ya que existen personas que habitan en centros poblados, muy cerca a grandes áreas metropolitanas, y quedarían clasificadas como rurales, pero permite homogenizar intervenciones, reportes y fortalecer la rendición de cuentas. Y, en todo caso, se puede lidiar con esta filtración estableciendo el criterio de sector o actividad económica para refinar la focalización cuando sea requerido por la intervención (por ejemplo, el pago de cuota monetaria).



Así mismo, consideramos que el criterio asociado a lugar de residencia debe establecerse para todos los servicios, subsidios y programas de las CCF. Es decir, este criterio debe ser de aplicación universal dentro del Sistema.

La modificación implica que el universo de intervención se ampliaría un poco frente a lo establecido actualmente, y si se mejora el registro, es probable que se cuente con información de coberturas más exactas y reales. A partir de este criterio es posible afinar las mediciones y establecer intervenciones de mayor pertinencia.

Igualmente, se recomienda a las Cajas de Compensación fortalecer la disposición de la totalidad de información del Sistema de manera georreferenciada. Con el avance de los dispositivos de captura, la tecnología GPS, y el mayor poder de procesamiento y almacenamiento de los equipos de cómputo, es factible conocer de manera precisa la ubicación de cada subsidio entregado y de cada servicio prestado por las Corporaciones. Así mismo, la Supersubsidio, en articulación con el Ministerio de Trabajo, como entes regulador y rectores debe impartir las directrices que permitan homogenizar los procesos y reportes de información que permitan la ubicación precisa de los subsidios y servicios entregados por cada Corporación a sus afiliados.

4.2 IMPLEMENTAR PROGRAMAS INTEGRALES ESPECÍFICOS PARA LOS DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE AFILIADOS RURALES

Para los departamentos con mayor número de afiliados rurales (Antioquia, Cundinamarca, Santander, Valle) se recomienda a las CCF que operan allí, establecer programas o proyectos rurales amplios³⁴ para este segmento poblacional. Estos programas deberían determinar las necesidades más apremiantes de la población e iniciar con acciones acordes con esto. Algunas Cajas ya cuentan con programas de este tipo, sin embargo, aún es necesario evaluar su integralidad y sus efectos sobre el acceso efectivo de los afiliados rurales.

También se requiere que intervenciones de este tipo distingan muy bien la atención a afiliados, de la atención a no afiliados, con el objetivo de establecer claramente presupuestos, coberturas, canales de atención, demandas de servicios potenciales, y complementariedad con políticas públicas, entre otros.

34. O incluso organizar unidades de operación exclusivas para estas áreas en la medida de sus capacidades.

4.3 CONSTRUIR ALIANZAS CON EMPRESAS DE ENCLAVES AGROPECUARIOS

Así mismo, las Cajas pueden establecer alianzas con empresas de enclaves agropecuarios para facilitar la prestación de servicios y la entrega de subsidios. Por ejemplo, en Antioquia focalizar en alianzas con empresas del Cultivo de Plátano y Banano, y Ganadería; en Cundinamarca en el Cultivo de Flor Corte (que además tiene una importante presencia femenina); en Santander en el Cultivo de Palma; y en el Valle del Cauca con las empresas productoras de Caña de Azúcar. Incluso, en Tolima, evaluar la posibilidad de hacer estas alianzas con la industria del arroz; en Boyacá con el sector minero; y en Córdoba con el sector ganadero formal. Aquí es fundamental tener muy claro dónde habitan los trabajadores de estos enclaves, y en lo posible apoyarse en la información de las empresas para llevar a cabo una atención pertinente.

4.4 FORTALECER LA ENTREGA DE SUBSIDIOS MONETARIOS

Los departamentos que también cuentan con un número relevante de trabajadores rurales, pero donde no se identifican enclaves o masas críticas para desarrollar programas exclusivos con enfoque rural, las Cajas pueden fortalecer los programas de subsidios como la cuota monetaria, y el subsidio familiar de vivienda. Por fortalecer se entiende evaluar el estado de la entrega de subsidios monetarios a población rural, mejorar el registro de posibles beneficiarios, identificar el perfil de la población a la que ya se entregan los subsidios y a la que se puede ampliar, identificar cuellos de botella operativos, y en lo posible, diseñar planes para incrementar estas coberturas con objetivos y puntos de monitoreo claramente definidos. En esa línea es deseable mejorar los canales de difusión de los subsidios a los cuales tienen derecho los afiliados según su nivel de ingreso y las condiciones para acceder a estos.

Para los departamentos que prioricen el fortalecimiento de la Cuota Monetaria debe tenerse en cuenta, que de acuerdo con el Estudio de Cuota Monetaria que desarrolló Asocajas en 2021, el 42% de las reclamaciones de dicho subsidio en la zona rural se realizaban en Supermercados o Almacenes de Cadena que tienen convenio con la Caja de Compensación Familiar, y el 19% se hacía en corresponsales bancarios. También debe considerarse que más del 70% de los hogares de estas zonas reclaman el subsidio mensualmente, mientras que en entornos urbanos este porcentaje es menor, y la reclamación es un poco más espaciada en el tiempo. Por otra parte, para el 15% de los hogares rurales el desplazamiento era un inconveniente para reclamar el subsidio, frente al 7% de los hogares urbanos.



4.5 FOCALIZAR GEOGRÁFICAMENTE SERVICIOS DE IMPACTO Y VISIBILIDAD

También es posible implementar programas servicio-geográficos, y focalizar determinadas líneas de servicios en localidades puntuales del departamento, esto con el objetivo de mejorar el impacto y la visibilidad del Sistema. En este sentido, algunas Cajas ya realizan estas intervenciones, por ejemplo, llevando vacunas no incluidas en el plan obligatorio de vacunación a áreas rurales, ejecutando programas de nutrición y/o salud sexual en regiones departamentales específicas, participando en el desarrollo de proyectos integrales de vivienda, o con programas de capacitación y/o alfabetización.

4.6 IMPLEMENTAR ASISTENCIA EMPRESARIAL A MICRO Y PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL SECTOR AGROPECUARIO

En los departamentos con mayor prevalencia de empresas y afiliados vinculados con el sector agropecuario, se recomienda adelantar asistencia empresarial a las empresas de dicho sector, en este sentido pueden usarse recursos del Fosfec para el fortalecimiento empresarial de Mypimes y para la capacitación de trabajadores activos. El objetivo de tal asistencia es enfocarse en mejoras de la productividad de las unidades económicas. Igualmente, se recomienda iniciar con pruebas piloto, ir ajustando con base en evaluaciones objetivas, y progresivamente ampliar los programas a otras empresas.

4.7 AMPLIAR PUNTOS DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN EN MUNICIPIOS RURALES

Para los municipios netamente rurales, y que cuentan con más de mil afiliados en su jurisdicción, se propone establecer puntos de atención, donde no los haya, que brinden a los usuarios información básica sobre el Sistema de Compensación y los servicios que este ofrece. Aquí se plantea que estos se ubiquen en los 48 municipios identificados y listados en el anexo 1. En la medida que sea posible establecer servicios allí, se estaría avanzando también en las coberturas rurales. Aquí es importante mencionar que en estos municipios prevalecen, en la formalidad, los servicios sociales asociados a la Administración Pública, y las actividades profesionales, por lo cual deben diseñarse programas e intervenciones para este segmento de afiliados. También es



importante anotar que Córdoba, Sucre, Magdalena, Huila, Nariño, Quindío, Atlántico, San Andres y Risaralda no registran municipios rurales con más de mil afiliados.

4.8 ESTABLECER PUNTOS DE INFORMACIÓN ITINERANTES

En cuanto a los restantes 620 municipios, que tienen muy bajos volúmenes de afiliación, se puede evaluar la posibilidad de tener puntos itinerantes de información que acerquen a los afiliados de dichas localidades para dar a conocer la oferta de servicios y subsidios del Sistema de Compensación, y levantar información sobre las demandas por servicios y subsidios de estas localidades con el fin de diseñar intervenciones que sean relevantes para dichas regiones más alejadas.

5

ACCESO

**DE AFILIADOS RURALES AL
SUBSIDIOS DEL SISTEMA DE
COMPENSACIÓN FAMILIAR**



En las secciones anteriores se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la afiliación y las coberturas del Sistema de Compensación Familiar en territorios rurales. Sin embargo, también es fundamental conocer el acceso efectivo de este conjunto de afiliados a los subsidios y servicios del Sistema. Desafortunadamente, la información disponible que consolida la Supersubsidio no permite discriminar entre afiliados urbanos y rurales, o por municipio, en el uso de los servicios sociales. Por otra parte, la información del acceso a subsidios es fragmentada y solo permite aproximaciones a lo que sucede en los contextos objeto de este estudio. No obstante estas restricciones, se procede a presentar el volumen de uso de los servicios y subsidios en la medida que se cuenta con alguna información desagregada.

5.1 CUOTA MONETARIA

El artículo 5 de la Ley 789 de 2002 establece la *“Solidaridad de la ciudad con el campo”*, que consiste en que: *“Las cajas de compensación pagarán como subsidio al trabajador del sector agropecuario un quince por ciento (15%) sobre lo que paguen al trabajador urbano,....”*

Este artículo, asume que los trabajadores del sector agropecuario se desempeñan o viven mayoritariamente en zonas rurales, por lo cual tiene varios inconvenientes para ser aplicado de manera efectiva. En primer lugar, no señala mayores condiciones para acceder a esta “sobrecuota” que ser trabajador del sector agropecuario, lo cual, como se demostró, tiene el potencial de cubrir a trabajadores de dicho sector que no están vinculados directamente en la actividad primaria o que incluso habitan zonas urbanas, que, por los problemas de captura señalados, pueden llegar a ser el 85% de todos los trabajadores de este sector.

Adicionalmente, es ambiguo cuando indica que la “sobrecuota” tiene como referencia lo que se le paga al trabajador urbano, ya que, al parecer, asume que es indistinto ser trabajador del sector agropecuario que ser trabajador rural. Esto, puede llevar a que trabajadores rurales, que no pertenecen al sector agropecuario (y que como se ha visto, cuentan en general con mejores condiciones socioeconómicas), accedan a la “sobrecuota”, atentando contra el espíritu del incentivo, y erosionando el esquema redistributivo del Sistema de Compensación Familiar.

Teniendo estos reparos presentes, que además servirán para justificar una propuesta de ajuste a la “sobrecuota” monetaria, la Supersubsidio reporta que, entre enero y diciembre de 2022, el Sistema de Compensación destino recursos por más de \$160 mil millones para Cuotas Monetarias entregadas a trabajadores cobijados por el artículo expuesto. En promedio, se beneficiaron 277 mil afiliados mensualmente. Dicha cifra debe contrastarse con los 421 mil afiliados de todos los sectores que laboran en zonas rurales y con 376 mil trabajadores del Sector Agropecuario que habitan en zonas rurales y urbanas. Dado que solo tienen derecho a la cuota monetaria los trabajadores que ganan menos de 4 SMLMV (94% de los de zonas rurales) y que además tienen dependientes a su cargo, es posible afirmar que esta “sobrecuota” puede estar siendo entregada



a un importante número de trabajadores que se desempeñan en zonas rurales, pero no pertenecen al sector agropecuario, y/o están vinculados al sector agropecuario, pero habitan en zonas urbanas. De acuerdo con esto, se considera que pueden existir sustanciales mejoras en focalización e impacto de la sobrecuota con ajustes normativos como el propuesto más adelante.

5.2 SUBSIDIO DE VIVIENDA

Así como existe una diferenciación entre los montos del subsidio entregados para cuota monetaria entre las áreas urbanas y rurales, también se establece un criterio análogo en el caso de los subsidios para vivienda. Lo anterior, teniendo en cuenta las modalidades aplicables a los entornos rurales. La Tabla 7 señala la configuración actual de los subsidios.

Tabla 7. Monto de los Subsidios de Vivienda del Sistema de Compensación Familiar según Modalidad Urbana y Rural

MODALIDAD SUBSIDIO RURAL	VALOR
Construcción de vivienda nueva	70 SMLMV
Adquisición vivienda nueva	70 SMLMV
Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico	2 SMLMV

MODALIDAD SUBSIDIO URBANO	VALOR
Construcción de vivienda nueva	18 SMLMV
Adquisición vivienda nueva	Hasta 30 SMLMV
Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico	18 SMLMV
Arrendamiento	0.6 SMLMV
Vivienda Usada	Hasta 22 SMLMV

Fuente: Asocajas con base en la normatividad vigente en mayo de 2023

Los recursos para los subsidios provienen del Fovis, el cual es el único Fondo de los que administran las Cajas que asigna unas partidas específicas para ejecutar en entornos rurales. El porcentaje de los recursos del Fondo asignados a ruralidad, de acuerdo con la normatividad, depende del número de afiliados habitando en suelo rural (según el Plan de Ordenamiento Territorial de cada jurisdicción) con relación al total de afiliados. Sin embargo, en la práctica la información utilizada para este procedimiento es la asociada al lugar de trabajo del afiliado, que en últimas se corresponde con el domicilio de la empresa o entidad de la cual el afiliado depende. Así mismo, en el momento de la asignación individual de un subsidio, la variable que determina la condición de urbanidad o ruralidad del mismo es el uso del suelo donde se ubica el predio de construcción de la unidad de vivienda.

No obstante los mayores subsidios, en la ruralidad colombiana hay un fraccionamiento de los vínculos urbano rurales que dificultan la mejora de las condiciones de habitabilidad en el campo, es por esto que por un lado, se ha generado escasez en la oferta de vivienda nueva con pocos sistemas de soporte como consecuencia de la falta de cargas urbanísticas y presupuesto regional; y por otro lado, una baja asignación de subsidios rurales para vivienda social (Tabla 8) por los altos niveles de informalidad laboral, el bajo acceso al sistema bancario, las condiciones logísticas para desarrollos de construcción, y la ausencia de redes de servicios públicos impiden que la población acceda a una vivienda adecuada, de calidad y acorde con las necesidades territoriales.

Tabla 8. Subsidios de Vivienda Rural por Modalidad y Estado 2022 (Valores en Millones de \$ de 2022)

AÑO	ASIGNADOS		RENUNCIAS		VENCIMIENTOS		ASIGNADOS INDEXADOS		PAGADO	
	CANTIDAD SUBSIDIOS	VALOR SUBSIDIOS	CANTIDAD SUBSIDIOS	VALOR SUBSIDIOS	CANTIDAD SUBSIDIOS	VALOR SUBSIDIOS	CANTIDAD SUBSIDIOS	VALOR SUBSIDIOS	CANTIDAD SUBSIDIOS	VALOR SUBSIDIOS
2022										
Rural-Construcción vivienda nueva	459	28.574	45	2.196	10	407	-	0	484	19.994
Rural-Adquisición vivienda nueva	84	2.775	26	814	61	1.446	-	0	27	689
Rural-Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico	285	4.807	9	128	22	248	-	0	220	3.175
Total	828	36.155	80	3.138	93	2.102	-	0	731	23.858
Total General	73.767	1.863.280	7.211	169.092	17.937	354.302	14.189	43.768	75.413	1.093.714
% rural	1,12%	1,94%	1,11%	1,86%	0,52%	0,59%	0,00%	0,00%	0,97%	2,18%

Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a diciembre 2022. Consulta en abril de 2023

En ocasiones los recursos de las Cajas pasan a segunda prioridad rural por no poderlos ejecutar en la vigencia respectiva debido a factores como ausencia de postulaciones, insuficiencia de la totalidad de los recursos para asignar subsidios, dificultades de ordenamiento territorial que impiden la postulación. A su vez, en el componente que se presentan procesos de alta demanda en las diferentes Cajas, estas no tienen la flexibilidad presupuestal para disponer de los recursos de sus fondos al estar dichos recursos asignados de manera permanente y obligatoria o en el componente urbano o rural.

5.3 OTROS SUBSIDIOS Y SERVICIOS SOCIALES

Como se indicó, no es posible, por el momento, acceder a la información referente al uso del Fosfec ni de los servicios sociales de las Cajas por parte de los afiliados de las zonas rurales. Es fundamental que los recursos invertidos y la ejecución de los Fondos de Ley, sea diferenciada para los contextos urbanos y rurales³⁶. Contar con dicha información permite dimensionar el uso efectivo de estos servicios en entornos rurales, y calcular el monto total de subsidios que se dirigen a esos afiliados, lo que a su vez permitirá evaluar los efectos redistributivos del Sistema en clave de solidaridad entre ciudad y campo. Unido con esto, se recomienda llevar a cabo un estudio a profundidad del uso, demanda y provisión de estos subsidios y servicios en áreas y municipios netamente rurales.

5.4 INFRAESTRUCTURA

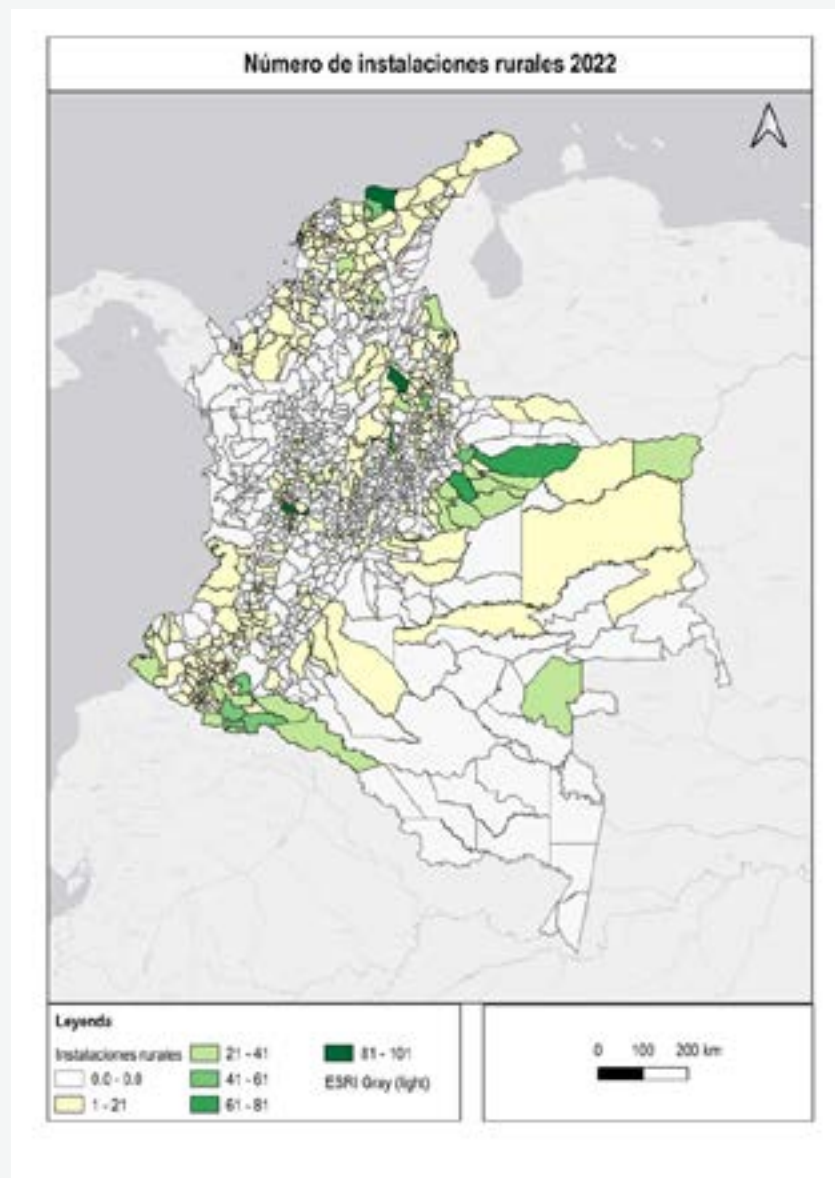
El Sistema de Compensación posee una amplia y diversa infraestructura en el territorio nacional. La Gráfica 14 fue construida con la información que reportan las Cajas de Compensación de acuerdo a la ubicación geográfica con cada una de sus infraestructuras.

La presencia de infraestructura llega a más de 540 municipios del país en sus áreas rurales. Esta cobertura comprende colegios, centros recreacionales y hoteles. También existe un supermer-

35. De acuerdo al documento "El Compromiso de las Cajas de Compensación Familiar con el Campo y la Paz" y a con conversaciones con varias Cajas, al parecer, los programas de Foniñez tienen una alta penetración en contextos rurales, sin embargo, el análisis de esta dinámica a nivel de Sistema, así como el acceso efectivo a otros servicios, se deja para futuros estudios que logren acceder a información de mayor detalle y que complementen los hallazgos presentados aquí.

cado de una Caja de Compensación en el área rural. Cabe indicar que al cartografiar la infraestructura se incluyeron unidades que pueden estar en comodato, alquiler o administración y no solamente aquellas de propiedad del Sistema de Compensación Familiar. De acuerdo con esta información, la gestión de la infraestructura cubre a la mitad de los municipios de Colombia, y contribuye a apoyar la presencia institucional en los territorios y a mejorar la eficiencia en la administración de estas unidades que prestan servicios sociales a población afiliada y no afiliada.

Gráfica 14. Infraestructura rural, según capacidad de usuarios



Fuente: Asocajas, con base a información de Supersubsidio. Datos con corte a diciembre de 2022

**CARACTERÍSTICAS
DEMOGRÁFICAS
DE LOS AFILIADOS RURALES A
LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN
FAMILIAR**



Una vez analizada la cobertura de las Cajas de Compensación a nivel geográfico, sectorial y subsectorial, se considera necesario revisar las características demográficas de los afiliados de las zonas rurales en clave de fortalecimiento de cobertura y servicios del Sistema a poblaciones específicas de la ruralidad. No obstante, aunque se está trabajando en el registro con enfoque diferencial, aún no es posible analizar cifras por etnia, estatus migratorio, orientación sexual, identidad de género o discapacidad (aunque ya existe múltiples políticas diferenciales en este sentido); sin embargo, es posible aproximarse a algunas condiciones socioeconómicas de los afiliados, y a la participación de la mujer en las afiliaciones.

6.1 NIVELES SALARIALES

Los niveles salariales de los afiliados a las Caja también reflejan las disparidades rurales-urbanas. Como se observa en la Gráfica 14, en 25 de 27 sectores la concentración de los trabajadores rurales se encuentra en la franja más baja de ingresos, entre 1 y 1.5 SMLMV, y en la gran mayoría de estos sectores esta concentración corresponde a valores por encima del 50%. Solamente en Administración Pública y Defensa, y Educación de No Mercado; y Educación de Mercado la concentración de trabajadores rurales, aunque baja, se ubica en los rangos de ingreso superior, 4 o más SMLMV. Lo anterior seguramente asociado a algunos maestros que prestan sus servicios en este tipo de zonas y que, para el contexto, registran ingresos algo superiores a la mayoría del resto de trabajadores³⁶. Este hecho, también se había identificado cuando se analizaron los municipios netamente rurales (a partir de la PILA) y de nuevo pone de presente diseñar estrategias diferenciadas de atención entre trabajadores del sector agropecuario y aquellos vinculados a los Servicios Sociales y de Administración Pública, ya que podrían tener aproximaciones al Sistema diferentes.

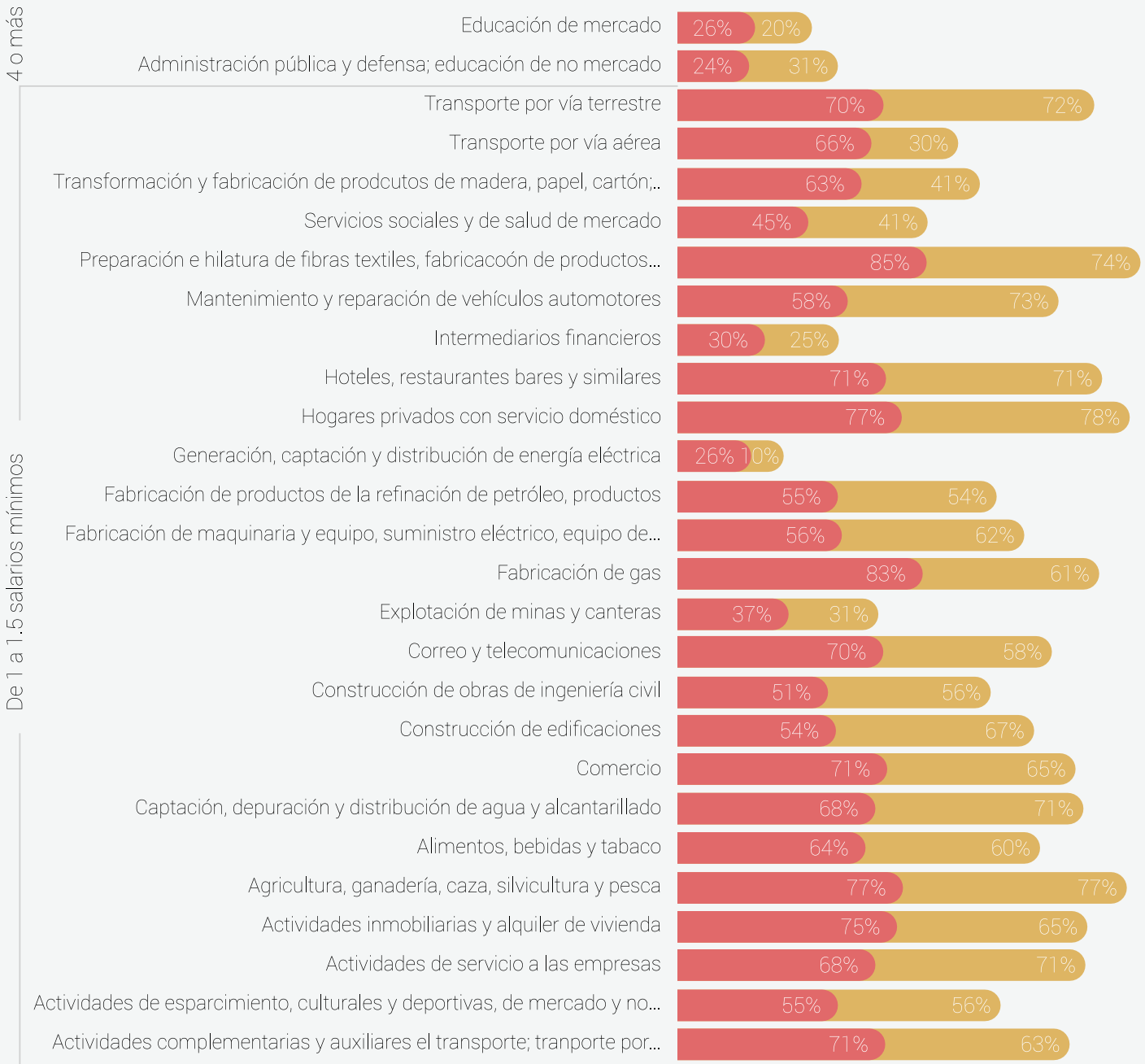
El Sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca merece una mención aparte, ya que es uno de los que registra la mayor concentración de trabajadores formales que reciben remuneraciones iguales o inferiores a 1.5 SMLMV, tanto en el área urbana, como en la rural³⁷. Allí, más de 3, de cada 4 trabajadores se puede encontrar en un alto grado de vulnerabilidad o en pobreza, a pesar de ser formales. Tal situación, contrasta con el Sector de la Explotación de Minas y Canteras, que cuando es formal, ofrece ingresos más altos a los trabajadores disponibles en las áreas.

36. De acuerdo con el estudio de la Universidad de Antioquia-Vivienda Rural (2017), es común entre los profesores, laborar en colegios de zonas rurales, pero habitar en centros urbanos.

37. De hecho, para el total de ocupados del Sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura el ingreso laboral es el 64% de 1 SMLMV (GEIH-2022)



Gráfica 14. Porcentaje de Afiliados por Niveles de Ingreso, según área.



Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

La distribución por categorías refleja la estructura salarial de los trabajadores vinculados al Sistema (Tabla 7). Se advierte la menor participación de trabajadores adscritos a la categoría C en las áreas rurales y la mayor participación de la categoría A. De acuerdo con este patrón, y al volumen de trabajadores en la zona urbana frente a la rural, es factible afirmar que existe cierta redistribución de recursos para subsidios, desde las áreas urbanas a las rurales, y que puede suceder que, en el agregado, los trabajadores de empresas ubicadas en dichas zonas reciban beneficios superiores al aporte que lleva a cabo la empresa³⁸. No obstante, no se cuenta con suficiente información para confirmar esa premisa de manera general, en particular, se carece de información precisa y completa sobre el uso de cada servicio, como se indicó arriba, por los afiliados rurales de acuerdo con su categoría. Igualmente, está presente el problema de distorsión en el reporte de la afiliación entre urbano y rural.

Tabla 9. Porcentaje de Afiliados Rurales al Sistema de Compensación Familiar según Categoría de Afiliación.

CATEGORÍA	% RURAL	% URBANA
A	78%	75%
B	16%	15%
C	6%	9%
Convenios	0%	2%
Total	100%	100%

Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

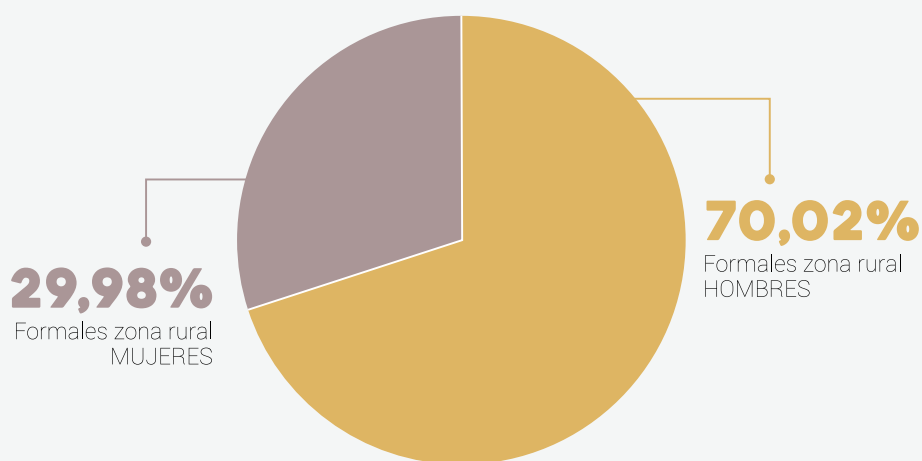
6.2 GÉNERO Y AFILIACIÓN AL SISTEMA

Los datos calculados a partir de la GEIH, e ilustrados en la Gráfica 16, indican que de los 680 mil trabajadores formales que se ubican en zonas rurales, el 70% corresponden a hombres y el 30% a mujeres (204 mil aproximadamente). En cuanto a afiliación al Sistema de Compensación, se observa que, a nivel urbano, la diferencia en afiliación es de un poco más de 11 puntos porcentuales, es decir que existen más hombres afiliados que mujeres (Gráfica 18). En contraste, a

38. Por ejemplo, en Cajasan el 15.83% (2023) de la población afiliada se encuentra en áreas rurales, pero sus aportes corresponden al 5.43% del total de aportes del 4% que recibe la Caja.

nivel rural, los hombres afiliados son más del doble que las mujeres, ratificando la información extraída de la GEIH, en el sentido de que por cada mujer formal/afiliada, existen dos hombres. Está marcada brecha está relacionada a múltiples factores de inequidades de género en cuanto al acceso al mercado laboral (entre otras, que en el sector rural las mujeres suelen tener ocupaciones no remuneradas al interior del hogar, así como labores de cuidado con niños y adultos mayores, que les impiden ocupar su tiempo en labores remuneradas)³⁹; pero más importante aún son las consecuencias de esta brecha. El acceso a un trabajo digno, la independencia económica y la protección social son factores esenciales para el empoderamiento de las mujeres a nivel rural, para prevenir diferentes tipos de violencias (intrafamiliar, laboral, entre otras), y para romper el ciclo de la feminización de la pobreza.

Gráfica 16. Distribución de la Formalidad en la Zona Rural por Género



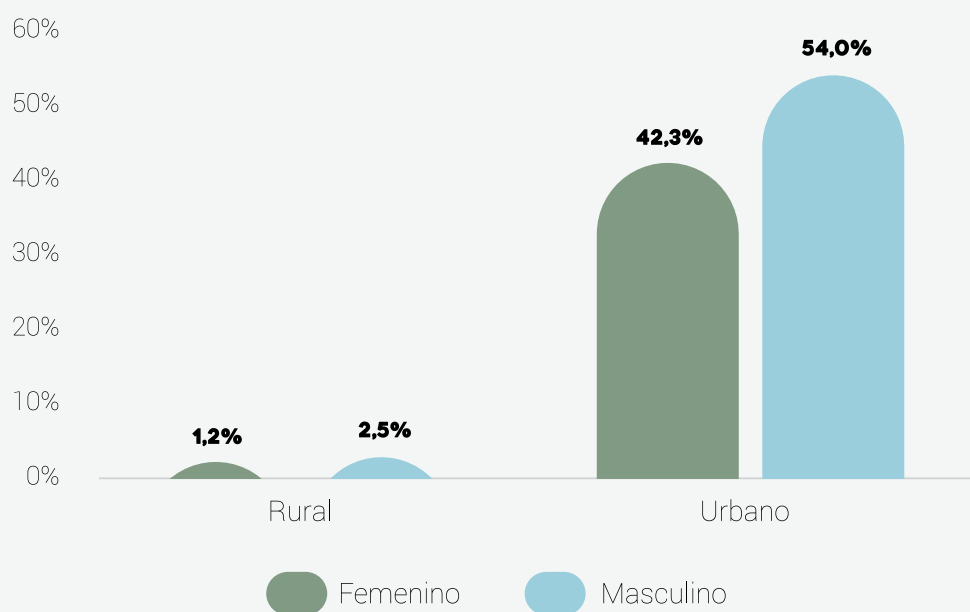
Fuente: Asocajas con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE 2022.

En cuanto a las diferencias salariales en estos contextos, la Gráfica 17, permite observar que los hombres y mujeres que se desempeñan bajo un marco formal en la ruralidad tienen ingresos similares cuando son empleados de una entidad pública o una empresa privada. No obstante, cuando están dedicados a ocupaciones asociados a la agricultura, como la de jornalero y peón,

39. P. 1. Banco de la República, 2019. El mercado laboral rural en Colombia 2010-2019. Documentos de trabajo sobre economía regional urbana. (281)

la diferencia de ingresos es considerable, ya que los hombres obtienen un monto de ingreso promedio superior, 23%, al de las mujeres. Aunque ello puede estar relacionado al tiempo dedicado a estas labores, en todo caso refleja una desventaja para las mujeres, al no poder disponer de un mayor número de horas para incrementar sus ingresos. Adicionalmente, es importante señalar que las jornaleras tienen un ingreso que es solo las $\frac{3}{4}$ partes de sus pares empleadas en empresas privadas, y el 36% de lo que reciben las empleadas del sector público.

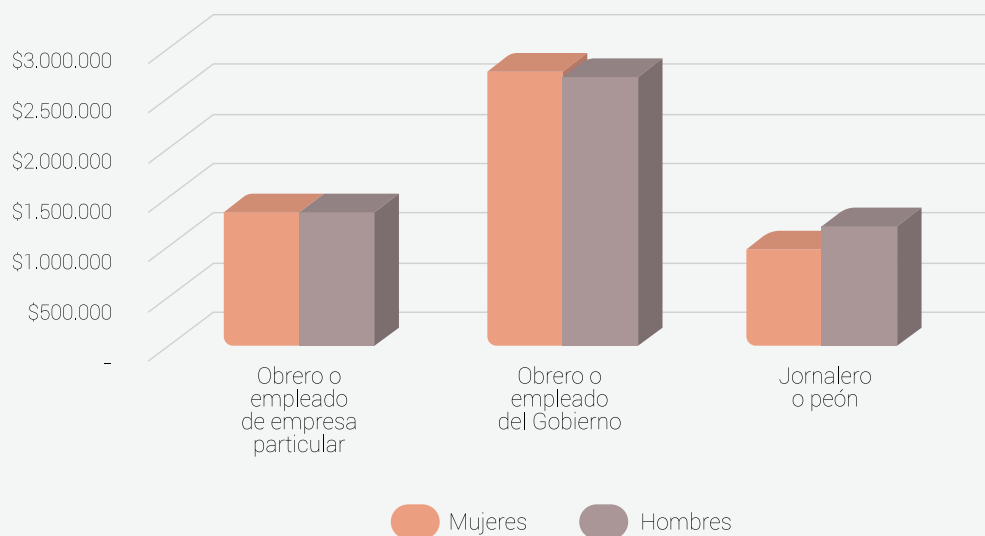
Gráfica 17. Distribución de Afiliados según Género y Área de Trabajo



Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

En este sentido, se recomienda diseñar servicios y subsidios de acuerdo con las particularidades de la ruralidad, pero privilegiando la gestión y el acceso de estos por parte de las mujeres rurales. Con la información disponible, se ha evidenciado su mayor demanda por educación y capacitación (como se observa en el próximo apartado); pero también la complementariedad de la satisfacción de estas demandas con esquemas que faciliten la disponibilidad de tiempo que actualmente se destinan al cuidado. Tales intervenciones generan círculos virtuosos porque estimulan la productividad y el cierre de brechas entre hombres y mujeres, lo que a su vez impulsa la formalidad y la asociatividad. Aunque el tamaño del Sistema es relativamente pequeño en la zona rural, programas dirigidos a mujeres rurales que sirvan como piloto en áreas determinadas, pueden atraer recursos públicos, locales o nacionales, y de cooperación internacional, escalando el impacto y visibilizando el aporte de las Cajas en la atención de esta población vulnerable.

Gráfica 18. Diferencias en los Ingresos Laborales por Género y Posición Ocupacional

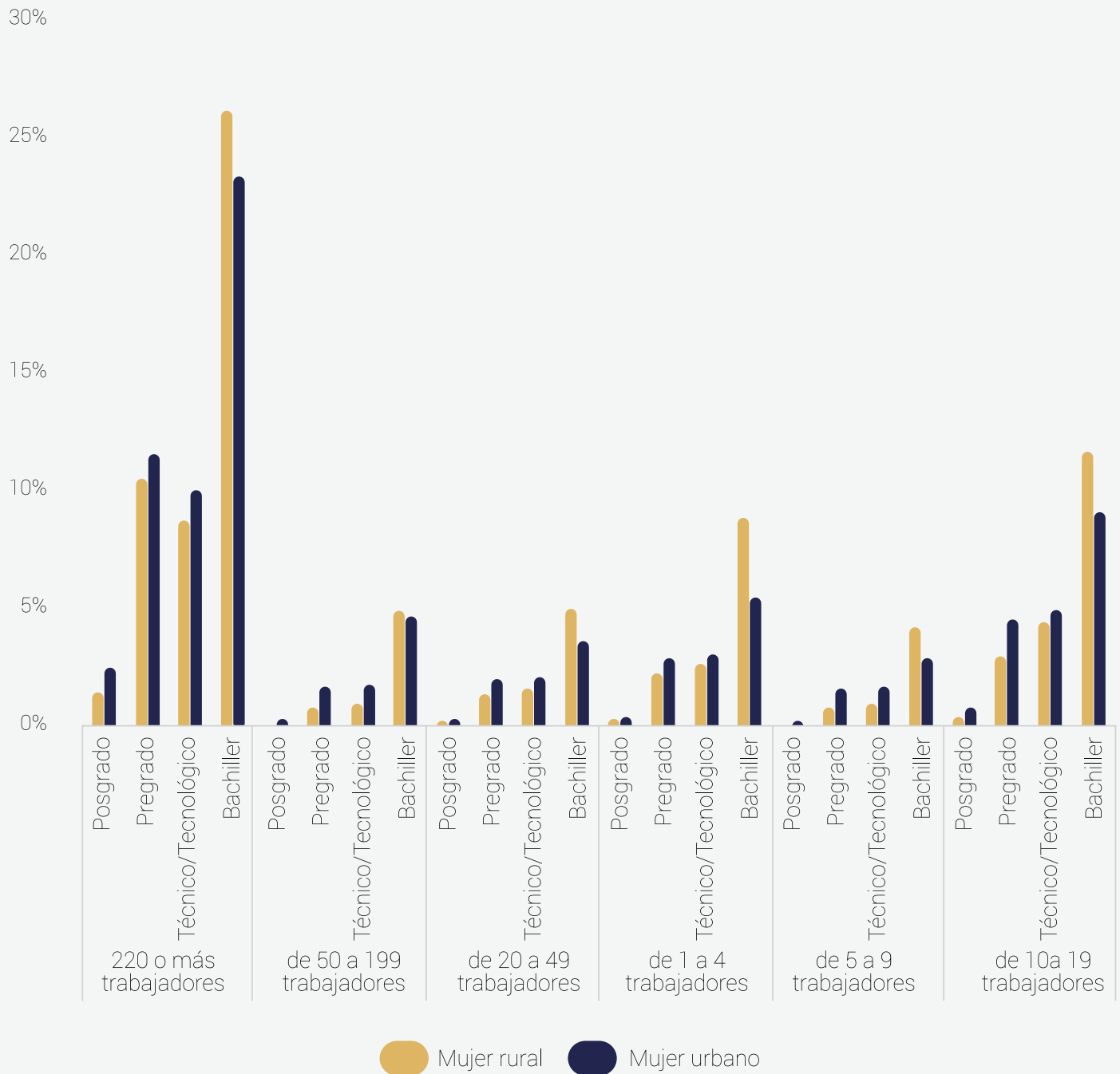


Fuente: Asocajas con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, DANE 2022.

6.3 GÉNERO Y NIVEL EDUCATIVO

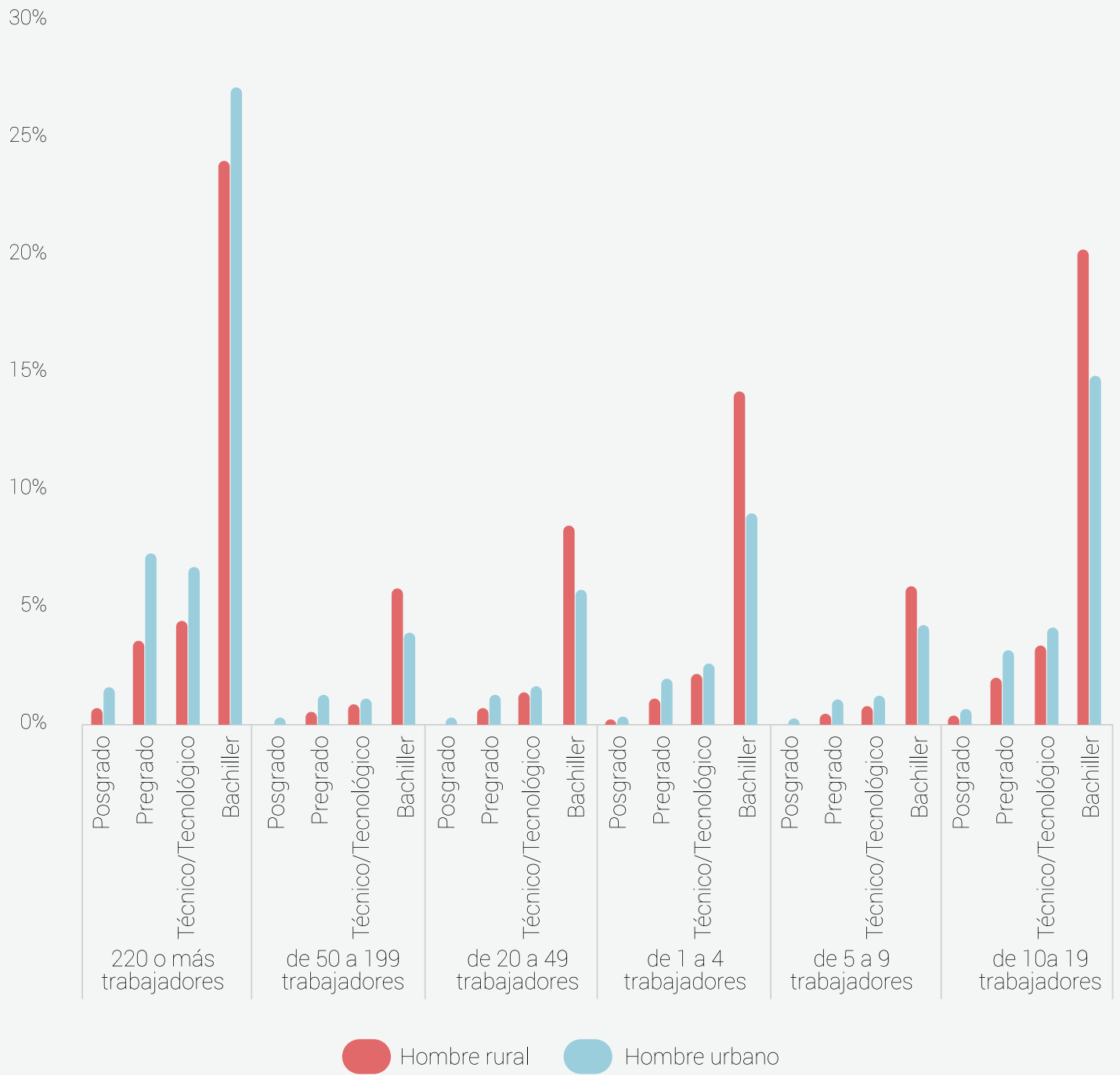
Para aproximarse al perfil educativo de las trabajadoras rurales formales y su diferencia frente al de los hombres, es pertinente revisar las Gráfica 16 y Gráfica 17 en las cuales se expone la vinculación de esas mujeres a los diferentes tipos de empresas y se contrasta con la vinculación de las mujeres en áreas urbanas. Así mismo, se presenta lo correspondiente a los trabajadores de ambas zonas. Sobresale que, de manera general, independiente del tipo de empresa, aunque se contraten aproximadamente el mismo porcentaje de hombres que de mujeres bachilleres, el número relativo de mujeres técnicas, con pregrado y con posgrado es reiterativamente mayor que el de los hombres en las áreas rurales. El tipo de empresa donde es más notoria esta diferencia es en las de mayor tamaño, más de 200 empleados, y en las de 10 a 19 trabajadores, aunque también se advierte en el resto. Es decir, las mujeres que se ocupan formalmente en áreas rurales tienen un mayor nivel educativo que los hombres y son más vinculadas por empresas grandes.

Gráfica 19. Porcentaje de Mujeres Afiliadas al Sistema de Compensación Familiar por Tamaño de Empresa, según el Grado de Escolaridad y el Área de Residencia.



Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

Gráfica 20. Porcentaje de Hombres Afiliados al Sistema de Compensación Familiar por Tamaño de Empresa, según el Grado de Escolaridad y el Área de Residencia.



Fuente: Asocajas con base a información de la Supersubsidio, datos con corte a febrero 2022.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA FOCALIZACIÓN Y EL IMPACTO DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN EN LOS AFILIADOS RURALES



Del apartado anterior surgen también una serie de recomendaciones para adaptar la prestación de subsidios y servicios a los perfiles de la población a atender, entendiendo que aún falta mucha más información para tener un perfil completo de estos individuos y hogares. Sin embargo, con la información extraída y presentada aquí por primera vez de manera sistémica, es factible sustentar las propuestas numeradas a continuación.

7.1 PUBLICAR Y DIVULGAR INFORMACIÓN DE LOS AFILIADOS RURALES DE ACUERDO A GRUPOS POBLACIONALES Y AL USO DE SERVICIOS Y SUBSIDIO

La Supersubsidio deberá empezar a publicar la información de los afiliados rurales de acuerdo a características poblacionales como género, edad, etnia, grado de vulnerabilidad, entre otros. El objetivo es llevar a cabo diagnósticos precisos del perfil de los afiliados en estas áreas. Dicha información debe suministrarse lo más desagregada posible (por municipio o por lo menos por departamento).

Adicionalmente, es necesario conocer el acceso efectivo de estos afiliados a los subsidios administrados por el Sistema y a los servicios de educación, capacitación, empleo, salud, recreación, cultura, turismo y crédito social.

7.2 FOCALIZAR LA SOBRECUOTA MONETARIA EN JORNALEROS RURALES O TRABAJADORES DEDICADOS A ACTIVIDADES PRIMARIAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Aunque el subsidio monetario es importante para todos los trabajadores, es necesario replantear el Artículo 5 de la Ley 789 de 2002 que determina la "sobrecuota" monetaria para los trabajadores del Sector Agropecuario. Como se ha demostrado en este documento, existe un considerable número de trabajadores (aproximadamente 300 mil, según la información de la Supersubsidio) que se desempeñan en el Sector Agropecuario, pero en ámbitos urbanos y son potencialmente beneficiarios de la "sobrecuota", cuando en la práctica pueden estar desempeñando actividades administrativas. También, podrían estarse beneficiando trabajadores rurales de otros sectores con menor fragilidad social y económica. El espíritu de la "sobrecuota" es llegar al campesino, jornalero o trabajador de plantaciones, quien es el que realmente tiene una situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, se propone que la normatividad especifique que la "sobrecuota" se entregará al jornalero (trabajador del sector agropecuario) que habita en la zona rural, en concordancia con la propuesta de categorización del afiliado rural con los criterios presentados en la sección 3.1 de este documento.



7.3 INCREMENTAR LA SOBRECUOTA MONETARIA A 50% PARA LOS JORNALEROS FORMALES Y 100% PARA MUJERES JORNALERAS RURALES FORMALES

Articulado con la propuesta del punto anterior, y por el reducido volumen de jornaleros rurales afiliados y sus menores niveles salariales, se propone que la "sobrecuota" monetaria sea de por los menos el 50%, actualmente está en 15%, si el jornalero rural afiliado cumple con los requisitos para acceder a ella. Cabe anotar, que de acuerdo con la GEIH 2022, los jornaleros formales tienen en promedio ingresos un 12% por debajo de los trabajadores formales de empresas privadas⁴⁰ y un 128% inferiores a los vinculados en entidades públicas de zonas rurales. Por su parte, los trabajadores formales del sector agropecuario que habitan en la ruralidad tienen un 25% menos ingresos laborales al mes que sus pares urbanos, y, en promedio, un mayor número de hijos menores de 18 años a cargo (0.87 vs 0.74⁴¹). Con esta propuesta, se entregaría, en promedio, \$67 mil por dependiente a cada jornalero rural formal con los mismos recursos que el Sistema emplea actualmente (debido al efecto de la mejor focalización). Esto reduciría a la mitad la brecha de ingresos laborales con sus pares ocupados en empresas particulares, pasando de 12% a 6%.

Adicionalmente, desde nuestro punto de vista, esta propuesta, implica mayores beneficios para los jornaleros del Sector Agropecuario que la simple transferencia de un 4% adicional sobre su ingreso laboral o jornal, como lo propone la reforma laboral, en particular se beneficiaría en mayor medida a los jornaleros con mayores cargas familiares⁴² y se estimularía la formalidad de estos trabajadores al ampliar los beneficios a los que tienen derecho.

La medida anterior sería aún más progresiva, y estimularía en mayor grado la formalidad de las mujeres, si la "sobrecuota" para las mujeres jornaleras rurales formales se incrementa en 100%, lo cual lleva a que se les entregara en promedio 90 mil pesos por dependiente, además del acceso a todos los servicios y subsidios de las Cajas. Este ajuste permitiría que la brecha de ingresos de una jornalera con un jornalero (con 1 dependiente en ambos casos) se redujera de 23% a 18%, y que entre una jornalera con un dependiente y un jornalero sin dependientes se redujera a 13%.

40. Los empleados de empresas privadas y los jornaleros, en general, tienen en promedio en su hogar un número de dependientes menores a 18 años similar (0.9)

41. Dato para el total de trabajadores del sector agropecuario, no solo los formales.

42. Con la propuesta de la reforma laboral de pagar directamente al trabajador el subsidio familiar, este obtendría 55 mil en promedio por dependiente y ningún acceso al resto de servicios y subsidios del Sistema, con la propuesta planteada, el jornalero agropecuario formal recibiría 67 mil por dependiente (21% más) y el acceso a todo el portafolio de subsidios y servicios de las Cajas.

En este punto es clave enfatizar en que estos ajustes no implican un mayor aporte del empleador ni un costo adicional para las Corporaciones, sino simplemente una refocalización de los beneficiarios de la "sobrecuota" monetaria para incrementar la eficiencia en el esquema de redistribución de este grupo de población altamente vulnerable, es decir, la propuesta es de "costo cero". También debe dejarse claro que aplicaría para jornaleros formales que devenguen 1 SMLMV o más. Para los jornaleros no cubiertos y que devengan menos de 1 SMLMV se recomienda evaluar lo planteado a continuación.

7.4 IMPLEMENTAR PISOS MÍNIMOS DIFERENCIALES PARA APORTAR POR FRACCIONES DE SALARIO MÍNIMO PARA TRABAJADORES RURALES DEL SECTOR AGROPECUARIO

Para fomentar el ingreso de jornaleros rurales al Sistema de Compensación se propone que los empleadores de estos puedan aportar a las Cajas el 4% sobre la remuneración de sus trabajadores, incluso cuando los jornaleros a su cargo devenguen menos de 1 smlmv; entendiendo las estacionalidades, ciclos productivos y jornadas parciales de este tipo de ocupación.

Se recomienda que estos aportes se hagan como mínimo sobre medio salario y como máximo sobre un 0.99 del mismo⁴³. Con estos nuevos aportes y recursos de las Cajas que podrían provenir de una disminución (de alrededor del 10%) de los aportes al régimen subsidiado, o de otra fuente, como los excedentes del 55%⁴⁴, se le pagaría la cuota monetaria normal (en el sentido de que no sería con "sobrecuota") a esta población en la medida que tengan personas dependientes a su cargo, y adicionalmente se podría evaluar la viabilidad de tener derecho a los servicios de recreación, deportes, capacitación y cultura⁴⁵ con la tarifa de acceso de categoría A o a través de vouchers.

El potencial de esta medida es cubrir a 520 mil jornaleros adicionales de todos los departamentos de Colombia, estimular su formalización, y mejorar sus condiciones de vida; y de nuevo como sucede con todas las intervenciones del Sistema, se beneficiarían en mayor medida los trabajadores con mayores responsabilidades familiares y menores ingresos, ya que para un

43. El ingreso laboral promedio de esta población ronda los \$700 mil mensuales de 2022, por lo que el rango de 0.5 a 0.99 SMLMV recoge a la mayoría de individuos de este segmento poblacional.

44. Según cálculos propios, se requeriría el 13% de los excedentes del 55%.

45. Este es el esquema que funciona para los independientes que se afilian con un aporte del 0.6% de su ingreso.



jornalero con dos hijos y que devengue medio salario mínimo, el apoyo de la cuota monetaria podría constituir hasta un valor cercano al 20% de su ingreso laboral.

Si esta propuesta se integra con políticas dirigidas al acceso a la protección social para esta población en otros componentes, la tasa de informalidad en las zonas rurales podría reducirse 10 p.p, pasando de 85% a 75%, reduciéndose la brecha con las zonas urbanas y contribuyendo también a una reducción de la informalidad nacional.

Esta propuesta también es deseable en la medida que se fortalece una oferta con un mayor grado de diversificación de los servicios de las Cajas para las zonas rurales en áreas como vivienda, educación, cuidado y recreación.

7.5 EVALUAR AJUSTES A LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA Y CESANTÍA PARA MEJORAR SU FOCALIZACIÓN A LOS AFILIADOS RURALES MÁS VULNERABLES

En el sentido de la propuesta previa, se podrían ajustar los subsidios de vivienda y desempleo, ya que la focalización aquí propuesta (jornaleros y mujeres rurales) se estaría aplicando al grupo más vulnerable de afiliados del Sistema de Compensación Familiar. Estrategias de este tipo fomentarían, aún más, el esquema de redistribución que configuran y son la naturaleza del Sistema.

7.6 FLEXIBILIZAR EL FOVIS Y AJUSTAR CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Se propone que los recursos del FOVIS se puedan utilizar de manera flexible respondiendo a las necesidades de los territorios, dejando exclusivamente el cociente de apropiación del Fondo de Vivienda de Interés Social como un porcentaje general para el componente urbano y rural, y que cada Caja de Compensación Familiar decida de acuerdo con la demanda, y en virtud de su autonomía, como administrar sus recursos.

En cuanto a la especificidad de utilización del subsidio de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio, se deben generar lineamientos técnicos que diferencien e identifiquen claramente los criterios para realizar mejoramientos en las viviendas, de los criterios de aplicación de la modalidad de construcción en sitio propio evitando la desviación de los recursos. En este sentido, es importante establecer criterios mínimos de habitabilidad para las viviendas basadas en la concepción de la vivienda adecuada y que dicha instrumentalización se expida de igual for-

ma para reglamentar las condiciones de otorgamiento de subsidios de transporte en zonas de difícil acceso para la construcción de vivienda rural.

7.7 FORTALECER LA OFERTA EDUCATIVA Y DE FORMACIÓN PARA MUJERES RURALES

Se propone a las Cajas de Compensación incrementar la oferta educativa y de formación con énfasis de ampliación de cobertura para mujeres, que como se indicó, son las que mayor beneficio obtienen de esta. Al respecto, es fundamental considerar las rutas de acceso a programas educativos que faciliten superar barreras como la dispersión e informalidad que suele caracterizar estos escenarios. Sin embargo, pueden priorizarse los enclaves del Sector Agropecuario mencionados previamente.

Otra alternativa, que puede dirigirse al mismo propósito, es expandir la entrega de subsidios educativos⁴⁶ y/o materiales educativos⁴⁷ para mujeres, línea de trabajo donde las Cajas del Sistema ya cuentan con capacidades y experiencia, según los resultados del Estudio de Cuota Monetaria.

7.8 CONSTRUIR ALIANZAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE CUIDADO EN ÁREAS RURALES

Para que las mujeres logren obtener un mayor beneficio de los esquemas aquí planteados, es necesario el soporte institucional en el cuidado de las personas dependientes de los hogares. En este sentido, se plantea la posibilidad de que las Cajas lleven a cabo convenios con autoridades locales y/o empresas (donde sea posible) para operar programas que tengan como objetivo disminuir la carga de la responsabilidad del cuidado de las mujeres sobre otros miembros de los hogares.

En esta misma línea, debería llevarse a cabo un estudio completo sobre el impacto de la Atención Integral a la Primera Infancia y de las Jornadas Escolares Complementarias en los contextos rurales y en las variaciones de la disponibilidad de tiempo de las mujeres para diversificar sus actividades de generación de ingreso. Esto podría servir como insumo para proponer ajustes que mejoren el acceso de la mujer al mercado laboral.

46. De acuerdo con el estudio de cuota monetaria de Asocajas 2021, luego de la cuota monetaria, el subsidio con mayor cobertura en lo rural era el subsidio educativo (12%)

47. El 28% de los hogares vulnerables de la ruralidad recibió material educativo en 2021 por parte de su Caja de Compensación

8

UN COMENTARIO SOBRE
COMCAJA



Como se ha ilustrado a lo largo del texto, debido a la alta informalidad registrada en las áreas rurales de Colombia, la incorporación efectiva de trabajadores al Sistema de Compensación Familiar presenta enormes retos para todas las Cajas, retos que son aún más pronunciados cuando del Sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca se trata. No obstante, existe una Caja que fue creada para enfocarse en la atención de los trabajadores campesinos. En la presente sección se lleva a cabo una reseña de esta con el propósito de conocer su régimen jurídico y aproximarse a la potencial cobertura de servicios en la población campesina. También se revisan las capacidades de atención y servicios actuales de la Corporación, dada su misionalidad dirigida a un grupo poblacional muy específico.

8.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE COMCAJA

El Artículo 73 del Capítulo X de la Ley 101 de 1993 del Congreso de Colombia⁴⁸ ordenó crear “una Caja de Compensación Familiar campesina como una corporación de subsidio familiar y como persona jurídica sin ánimo de lucro, perteneciente al sector agropecuario y vinculada al Ministerio de Agricultura”. Para su gobernanza, se estableció un consejo directivo, como menciona el artículo 76 de la ley 101-93, integrado por el Ministerio de Agricultura, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero⁴⁹, representante de los patrones y representante de trabajadores afiliados. Este consejo es quien elige al director administrativo y debe contar con el voto favorable del Ministro de Agricultura.

De acuerdo con el concepto 44431 de 2014 de la Función Pública: “la Caja de Compensación Campesina COMCAJA es una entidad pública atípica, de naturaleza especialísima, que pertenece al sector descentralizado, vinculada al Ministerio de Agricultura, sujeta a normas de derecho privado y también a normas de derecho público, que se concretan como lo dice la sentencia (Sentencia C 508/97 de la Corte Constitucional) en el concepto de “vinculación administrativa”, y que suponen un control especial sobre la entidad. Dicha vinculación significa que la Caja de Compensación Campesina COMCAJA está sujeta al control de tutela por parte del poder central, que se ejerce a partir de la participación en la Junta Directiva.

8.2 COBERTURA DE COMCAJA Y ESTRUCTURA DE AFILIACIÓN

48. Creada con “miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales”,

49. Transformado en Banco Agrario a partir de 1999.

Esta Caja, intervenida desde el 2005 por la Supersubsidio⁵⁰, tiene a hoy cobertura en los departamentos de Guainía, Vaupés, Vichada y Guaviare. La mayoría de sus afiliados son oriundos de dichos departamentos, comenzando por orden de magnitud de aporte de afiliados con Guaviare, quien aporta 5.784, seguido por Vichada, que cuenta con 3.671, luego Guainía con 2.396, y finalmente Vaupés, que aporta 1.790 afiliados en total.

La Caja tiene una composición de afiliados diferente al del total de las Cajas de Compensación Familiar. El Sistema tiene el 74% de los afiliados en la categoría A, 15% en la B y 9% en la C. Comcaja, por su parte, se distribuye en 58% de los afiliados en la Categoría A, 26% Categoría B y 16% Categoría C. Esta distribución no solo contrasta con la estructura nacional de las categorías, sino que también resulta paradójica frente a los niveles de pobreza presentes en los departamentos donde actúa la Caja. De acuerdo al índice de pobreza multidimensional publicado por el DANE, para el año 2022, los tres departamentos con mayor incidencia de pobreza multidimensional eran Vichada (75.4%), Vaupés (47.1%) y Guainía (42.9%). Y relacionado con esto, el 88% de los hogares de la Región de Orinoquia-Amazonia, presentaban privación de trabajo formal.

Estos contrastes se explican por la composición sectorial del poco trabajo formal en los departamentos donde opera la Caja, como se indicó previamente, Comcaja tiene afiliados que en su gran mayoría son trabajadores de la Administración Pública, y que devengan salarios más altos que el promedio de los trabajadores del país, y más aún en este tipo de territorios.

Como consecuencia de lo anterior, Comcaja entrega la Cuota Monetaria de mayor valor de entre todas las Cajas. El valor oscila entre \$ 52 mil en Vaupés, hasta \$63 mil en Guainía, comparado con el promedio nacional que era de \$ 42 mil en 2022. Ese mismo año, la Caja entregó cuotas monetarias a 5.508 personas en promedio mensual por un valor de \$5 mil millones de pesos. Esta dinámica debe llevar a evaluar el esquema redistributivo que opera en los departamentos sobre los que despliega sus acciones Comcaja, ya que existe poca heterogeneidad de trabajadores en términos de sectores y de empresas, como sucede en otras regiones. Y más delicado aún, los afiliados de sector agropecuario son casi inexistentes en un Caja con precisamente la vocación de atender a este tipo de trabajadores.

En este sentido, no tiene mucha coherencia denominarla la Caja de Compensación Campesina, ya que, en términos absolutos y relativos, es la que menos campesinos cubre. La información de

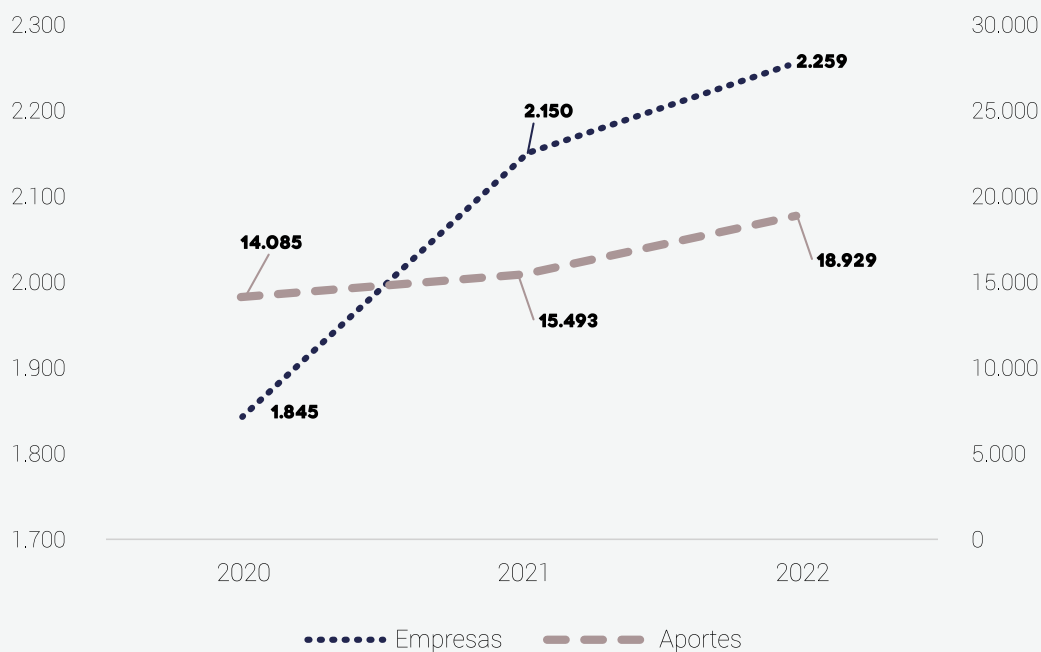
50. Comcaja ha sido intervenida tres veces, teniendo en cuenta que la última intervención sigue vigente desde el 2005 mediante la resolución 392 del 07 de octubre del 2005 de la SSF. Esta suspende el ejercicio del Consejo Directivo porque era deficiente, no cumplió con las acciones de mejora concertadas con la Superintendencia y no dio cumplimiento a las directrices impartidas por el Ente de Control y Vigilancia. Adicionalmente, la Contraloría General de la Nación, en una Auditoría al Proceso de Intervención de la Superintendencia del Subsidio Familiar de las Cajas de Compensación Familiar, terminada el 16 de diciembre de 2011, explica que, al cerrar 22 oficinas departamentales, "adopta medidas contrarias a la ley de creación de COMCAJA y genera afectaciones a principios constitucionales de protección a sectores vulnerables al limitar su acceso al subsidio familiar, dejando de lado la finalidad de la Caja y la cobertura nacional definida por la Ley".



la Supersubsidio registra que el 51% (7.132) de los trabajadores afiliados a Comcaja, se dedican a actividades de Servicios Sociales, Comunales y Personales. Tan solo el 5% se dedica a actividades de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca⁵¹. De dicha proporción, el 70% de los trabajadores se dedican a 4 subactividades: la Silvicultura y Otras Actividades Forestales tiene el 26% de afiliados, Explotación Agrícola y Pecuaria el 18%, Ganadería el 13% y Cultivos Agrícolas Permanentes el 12%. Sin embargo, la denominación de la Caja es lo de menos, ya que los encargados de los lineamientos de política, y los órganos de dirección están estrechamente vinculados a la agricultura cuando este no es el sector que en realidad se está atendiendo.

En cuanto al número de empresas promedio aportando, se contabilizaron 2.259 en el 2022, año en el que cerró con un 5% más con respecto al 2021. Los aportes de la Caja se incrementaron 22% en el mismo periodo, lo que le permitió recibir casi 19 mil millones de pesos (Gráfica 21). Dicho monto representa el 0.2% del total de los ingresos del Sistema del 4% para el mismo periodo, y es muy similar a los aportes que percibe Cafamaz, la Caja de Compensación del Amazonas, con la salvedad que Comcaja es la única Caja de Compensación Familiar cuya cobertura está en más de un departamento.

Gráfica 21. Empresas y Aportes a Comcaja 2020 - 2022.



Nota: Asocajas con base a información Supersubsidio, datos con corte a diciembre 2022.

51. De acuerdo con el PILA (enero de 2022), solo el 8% de los afiliados pertenecen al sector agropecuario.

8.3 OFERTA DE SERVICIOS Y FONDOS DE LEY

Comcaja tiene la mayor parte de su infraestructura dedicada a Jardines Sociales, y Colegios, 45 y 40 respectivamente, que representan el 75% de la infraestructura rural de la Caja. En los diferentes territorios, y para sus afiliados, Comcaja ofrece subsidios familiares, kit escolar e intervenciones financiadas con Fosfec y Foniñez. Así mismo, cuenta con un portafolio de cursos cortos⁵², créditos, y actividades de cultura y deporte⁵³.

En lo que tiene que ver con Foniñez, en 2021 invirtió \$ 606 millones en subsidios para 1.750 estudiantes, y a junio del 2022, para la modalidad de jornada escolar complementaria, dispuso de \$239 millones para 2.957 atenciones a estudiantes. En el marco del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAI), la Caja destinó en 2021, \$199 millones para cubrir 1.328 participantes. A junio de 2022, destinó \$124 millones para la atención de 1.301 estudiantes. En subsidios de vivienda⁵⁴, se desembolsaron 19 subsidios por 484 millones, esto significa una participación de 0.06% y 0.1% respectivamente sobre el total.

Las estadísticas aquí consideradas plantean una reflexión frente al rol de Comcaja como Corporación que se focaliza prioritariamente en el segmento campesino del Sistema de Compensación Familiar, ya que como se observa, su escala de operación es reducida y la presencia de jornaleros afiliados queda totalmente opacada por los volúmenes que aportan otras actividades económicas. En ese sentido, es válido plantearse si esta Caja está llegando a la población que debe priorizar, en caso de que esto no sea así, se recomienda llevar a cabo un estudio que proponga como reenfocar la operación de la Caja con el objetivo de hacerla mucho más pertinente para la población campesina.

52. En 2022 ofreció talleres de postres, fotografía, danza urbana y crochet.

53. A 2022, COMCAJA tiene a disposición de la población las siguientes actividades: Gimnasio, Escuelas de Formación Deportiva, Celebración del Día del Niño, Halloween, Festival de Cometas, Vacaciones Recreativas, Ciclopaseos, Tardes de Cine, Fiesta Fitness, Tarde Recreativa de Dibujo y Pintura, y Rumba Terapia.

54. Comcaja no está obligada a constituir FOVIS.

CONCLUSIONES



Los siguientes párrafos recogen los hallazgos más significativos del presente estudio, que son el insumo fundamental para las líneas de acción y las recomendaciones planteadas desde Asocajas.

La población habitante de áreas rurales corresponde al 23% de la población total del país (11,7 millones de personas), de los cuales el 40% (4,7 millones) desempeña alguna actividad vinculada al mercado, es decir son clasificados como ocupados, y de estos el 85% (3,9 millones) son informales que no tienen una afiliación completa a la Seguridad Social y que constituyen el gran reto de inclusión del Estado para contribuir a la reducción de brechas de acceso a la Protección Social.

La escasa población formal rural se ubica mayoritariamente (56% - 387 mil) en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Sin embargo, todos los departamentos registran elevados indicadores de informalidad rural, ya que los mínimos se encuentran alrededor del 69% (Cundinamarca, Quindío) y los máximos en 95% (Sucre, Huila). De hecho, en departamentos como Cauca, Nariño y La Guajira la combinación entre altos porcentajes de ocupación rural y baja formalidad afectan directamente la ampliación de coberturas del Sistema de Compensación de manera preponderante.

Por otra parte, los sectores económicos con mayor informalidad en las áreas rurales son: la Agricultura (92%), las Actividades Artísticas y Culturales (88%) y las relacionadas con Alojamiento y Servicios de Comida (86%); aunque 7 de 13 actividades tienen tasas superiores al 80%, reflejando lo extendido que se encuentra este fenómeno.

En total, el Sistema de Compensación Familiar registra 421 mil afiliados que se desempeñan en zonas rurales, lo que equivale al 4.2% del total de afiliados. Los departamentos con mayor afiliación reportada a la Supersubsidio son Antioquia, Santander, Cundinamarca, Valle del Cauca, Tolima y Casanare que dan cuenta de 240 mil afiliados.

Conforme a la Misión para la Transformación del Campo, más del 60% (691) de los municipios de Colombia son rurales debido a su baja densidad, y volumen de habitantes. Estos municipios pertenecen en su gran mayoría a las categorías 4,5 y 6 que establece el Estado colombiano; y aunque en todos ellos existe población afiliada a las Cajas de Compensación Familiar, solo en uno de estos municipios se concentran más de 10 mil afiliados y solo en 48 más de mil, en el resto de los municipios (619) la densidad de afiliación es inferior a los mil afiliados, lo cual tiene consecuencias sobre la posibilidad de usar economías de escala para proveer algunos servicios del Sistema, llevando a un incremento del costo medio de atención. También es importante resaltar que en estos municipios netamente rurales predominan las Actividades de la Administración Pública y las Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas.

El cruce de la información de la Supersubsidio con la GEIH del DANE, indica que puede existir un subregistro o una evasión de aportes al Sistema, en áreas rurales, de más de 300 mil formales dependientes, por los cuales se hacen aporte a pensión, pero no aparecen registrados en las bases de datos del Sistema.

El ejercicio de comparación de fuentes de información también permitió aproximarse a la conformación de grupos de departamento en cuanto a las características de afiliación al Sistema e incidencia de la informalidad. En primer lugar, se observan departamentos con una mayor cantidad de trabajadores rurales formales y núcleos de formalidad (Antioquia, Cundinamarca, Santander, Valle, Tolima y Casanare), el grupo número 2 se caracteriza por también tener una masa crítica de afiliación rural formal al Sistema, pero sin tejidos empresariales o enclaves consolidados (Córdoba, La Guajira, Cesar y Nariño). Luego se tienen departamentos que según la GEIH tienen un volumen relevante de ocupados rurales formales, pero que al ser contrastados con la información que reposa en la Supersubsidio presentan dinámicas dispares al registrar un bajo volumen de afiliación rural al Sistema (Cauca, Boyacá, Risaralda, Caldas, Meta, Magdalena y Bolívar). Por otra parte, Caquetá, Choco y Sucre, que conforman el cuarto grupo, presentan grandes superficies rurales y población habitante en dichas zonas, pero el alto nivel de informalidad y el menor tamaño relativo de su población conlleva a que registren muy poca población rural afiliada al Sistema de Compensación. Un conjunto adicional de departamentos (Atlántico, Quindío y San Andrés) presentan altos índices de densidad y pequeñas superficies, con lo cual la lógica de afiliación y acceso al Sistema presenta dinámicas diferenciadas del resto de departamentos. Finalmente, se configura un grupo de departamentos netamente rurales (Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada).

Igualmente, cuando se profundiza en el estudio de la información del sector agropecuario, se evidencian problemas de reporte que pueden estar extendidos a otros sectores económicos. Los datos de la Supersubsidio sugieren que los reportes de la clasificación urbano-rural de muchos afiliados son realizados con criterios heterogéneos. Trabajadores que deberían desempeñarse en la ruralidad por la naturaleza de su actividad son reportados en ciudades, lo que puede tener que ver con que algunas veces el criterio que prima es el domicilio de la empresa, que automáticamente se correlaciona con la zona donde el trabajador lleva a cabo su labor y que no necesariamente conduce a una información pertinente para ofrecer los servicios y subsidios de las CCF.

El procesamiento de la información contenida en la GEIH también sugiere que puede existir un subregistro de aproximadamente 130 mil ocupados rurales del sector agropecuario, el cual se distribuye de manera desigual entre departamentos, reforzando la idea de la falta de unificación de criterios.

Una distorsión adicional, tiene que ver con la sobreposición de los conceptos de trabajador rural y trabajador agropecuario, la normatividad que regula la cuota monetaria está establecida sobre un juicio erróneo, y es que un trabajador agropecuario es equivalente a un trabajador rural, lo cual dista bastante de ser cierto en la formalidad rural. De hecho, casi 6 de cada 10 trabajadores se desempeña en el sector terciario de la economía, mientras que aproximadamente 2 de cada 10 se vinculan con el sector primario.

Como consecuencia trabajadores rurales de diversos sectores económicos y posiciones ocupacionales pueden acceder a la "sobrecuota" monetaria, lo que vulnera el espíritu original de la misma, que se basa en una solidaridad entre trabajadores urbanos y trabajadores rurales del sector

agropecuario, que vivan en zonas apartadas y se desempeñen en actividades de gran esfuerzo y bajos niveles de remuneración.

El análisis detallado del sector agropecuario y minero también permitió identificar la existencia de enclaves de producción que aportan una cantidad apreciable de afiliados formales rurales. Aquellos identificados son: En Antioquia la Extracción de Oro y la cría de Ganado Bovino; en Cundinamarca el Cultivo de Flor y la Extracción de Hulla; en Santander el Cultivo de Palma, la Cría de Aves de Corral y las Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural; en Norte de Santander la Extracción de Hulla y las Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural; en Casanare el Cultivo de Palma y las Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural; en Boyacá la Extracción de Hulla; en Meta las Actividades de Apoyo para la Extracción de Petróleo y de Gas Natural; en Bolívar la Extracción de Oro y en Córdoba la cría de Ganado Bovino. En cuanto al Cultivo de Plátano y Banano, se identificó que, aunque esta extendido en Antioquia, puede ser un caso paradigmático que evidencia los problemas de la clasificación de la afiliación al registrar al 87% de sus trabajadores en Medellín. No obstante, aunque estos enclaves son valiosos, representan islas de formalidad en océanos de informalidad, e incluso, son diminutos al lado del aporte del sector servicios a la afiliación al Sistema de Compensación Familiar en la ruralidad.

Por otra parte, es necesario llamar la atención sobre la disponibilidad y acceso a la información del uso de servicios en zonas rurales. En este sentido, en la actualidad, no es posible conocer de manera consolidada el número de usuarios rurales de servicios como recreación, deporte, cultura, nutrición y educación; y tampoco se puede disponer del lugar geográfico (municipio y/o área) donde se prestaron tales servicios. Igualmente, se presentan inconvenientes para consultar los subsidios y servicios financiados con los Fondos de Ley y prestados a personas afiliadas y no afiliadas al Sistema de Compensación que se localizan en marcos rurales. Al parecer Foniñez tiene una importante penetración rural, no obstante, sin los datos precisos no es posible confirmar tal apreciación.

Aunque la información de la localización de la infraestructura si se encuentra disponible y permite advertir que más de la mitad de los municipios registran infraestructuras gestionadas por las Cajas de Compensación, aún es necesario conocer en mayor detalle las actividades y el número de individuos que efectivamente se atienden tales escenarios.

Frente a las características de los afiliados rurales del Sistema, se encontró que en 25 de 27 sectores la concentración de los trabajadores rurales se encuentra en la franja más baja de ingresos, entre 1 y 1.5 SMLMV. Sin embargo, en Administración Pública y Defensa, y Educación de No Mercado; y Educación de Mercado la concentración de trabajadores rurales, aunque baja, se ubica en los rangos de ingreso superior, 4 o más SMLMV. El Sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca registra la mayor concentración de trabajadores formales que reciben remuneraciones iguales o inferiores a 1.5 SMLMV. Allí, más de 3, de cada 4 trabajadores se puede encontrar en un alto grado de vulnerabilidad o en pobreza, a pesar de ser formales. El contraste es con el Sector de la Explotación de Minas y Canteras, que cuando es formal, ofrece ingresos

más altos a los trabajadores disponibles en áreas rurales.

Adicionalmente, se evidenció que las mujeres solo representan el 30% de la ocupación formal rural. Este desequilibrio también se identificó entre los jornaleros y jornaleras de las áreas rurales. El ingreso laboral promedio es superior 23% para los jornaleros frente a las jornaleras, pero cuando los trabajadores se desempeñan en una empresa privada o en una entidad pública, los ingresos entre hombres y mujeres son similares en el área rural. Este hecho, puede estar relacionado a la diferencia de tiempo dedicado a labores agrícolas entre los dos géneros, pero igualmente evidencia una desventaja para las mujeres, al no poder disponer de un mayor número de horas para incrementar sus ingresos por las tareas domésticas y de cuidado que debe asumir. Pese a lo anterior, las mujeres están obteniendo mayores niveles educativos que los hombres en dichas zonas y tienden a vincularse en mayor medida a empresas grandes.

Al igual que lo manifestado en párrafos precedentes, se evidencia que la información aún es parcial, ya que no se cuentan con registros de atención a grupos específicos poblacionales según etnia, estatus migratorio, orientación sexual, identidad de género o discapacidad, entre otros. Paralelamente, se reflexiona sobre el rol de Comcaja como la Caja enfocada en la cobertura a población campesina. Como demuestran las cifras, la participación de campesinos dentro del total de afiliados es muy baja y su énfasis se encuentra en funcionarios públicos que se desempeñan en contextos rurales. Así mismo, dicha Corporación lleva un considerable número de años con inconvenientes de orden administrativo que juegan en contra de una reconfiguración de la Caja para volcarse a la cobertura de trabajadores que se dedican a actividades agropecuarias en el campo.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES



El presente documento, se potencia con el planteamiento de una serie de acciones, algunas con el objetivo central de expandir la cobertura e incrementar el impacto del Sistema de Compensación Familiar en la ruralidad, y otras, asociadas a aspectos operativos que, en todo caso, deben redundar en una mayor eficiencia en la ejecución de la política social a cargo de las Cajas, y en un avance en el posicionamiento del Sistema ante sus afiliados y financiadores localizados en entornos rurales. Acorde con esto, los puntos fundamentales en los que se debería avanzar para expandir la cobertura y el acceso a servicios y subsidios en la ruralidad son los siguientes:

- 1 Ajustar y Homogenizar los Criterios de Registro de la Información de los Afiliados Rurales, e intensificar el uso de la Georreferenciación.
- 2 Implementar Programas Integrales Específicos para los Departamentos con Mayor Número de Afiliados Rurales.
- 3 Construir Alianzas con Empresas de Enclaves Agropecuarios para Facilitar Prestación de Servicios.
- 4 Fortalecer la Entrega de Subsidios Monetarios.
- 5 Focalizar Geográficamente Servicios de Impacto y Visibilidad.
- 6 Implementar Asistencia Empresarial a Micro y Pequeños Productores del Sector Agropecuario (Fosfec).
- 7 Ampliar Puntos de Atención e Información en 48 Municipios Rurales.
- 8 Establecer Puntos de Información Itinerantes en el resto de municipios

En cuanto a las recomendaciones para mejorar la focalización y el impacto del Sistema de Compensación, el análisis de las características sociodemográficas y del estado de la información lleva a considerar estos planteamientos:

- 1 Publicar y Divulgar información de los Afiliados Rurales de Acuerdo a Grupos Poblacionales, al Uso de Servicios y Subsidios, y Acceso a Fondos de Ley (No afiliados también)
- 2 Focalizar la Sobrecuota Monetaria en Jornaleros Rurales o Trabajadores Dedicados a Actividades Primarias en el Sector Agropecuario
- 3 Incrementar la Sobrecuota Monetaria a 50% para los Jornaleros Formales y 100% para Mujeres Jornaleras Rurales

- 4 Implementar Pisos Mínimos Diferenciales Para Aportar por Fracciones de Salario Mínimo para Trabajadores Rurales del Sector Agropecuario
- 5 Evaluar el Ajuste de los Subsidios de Vivienda y Cesantía para Mejorar su Focalización a los Afiliados Rurales más Vulnerables
- 6 Flexibilizar el FOVIS y Ajustar Criterios de Asignación de Recursos
- 7 Fortalecer la Oferta Educativa y de Formación para Mujeres Rurales
- 8 Construir Alianzas para la Implementación de Programas de Cuidado en Áreas Rurales

Con estas propuestas, se considera factible que el Sistema alcance 1 millón de trabajadores afiliados en zonas rurales en el plazo de 5 años, y que adicionalmente, logre una mayor pertinencia, cierre de brechas e impacto en el bienestar de los territorios, comunidades y familias atendidas.

Finalmente, es ineludible mencionar la problemática asociada a la informalidad prevalente en las zonas rurales de Colombia. Este fenómeno responde a diferentes variables como la naturaleza de los oficios en el campo (jornaleros, p. ej), los bajos niveles de formación, o la cantidad de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, y aumenta notablemente la vulnerabilidad de las poblaciones trabajadoras al no tener acceso al Sistema de Seguridad Social. La superación generalizada de este estado de cosas implica una acción conjunta estatal y una coordinación por parte del Gobierno Central, en este sentido, las Cajas de Compensación están dispuestas a participar en el diseño y ejecución de políticas y programas dirigidos por diferentes instancias estatales, de acuerdo con sus competencias, que permitan avanzar en la cobertura de la Protección Social para este segmento de la población.



BIBLIOGRAFÍA



- Alvarado, F., Álvarez, A., Chaparro, J. C., González, C., Levy, S., Maldonado, D., ... & Villaveces, M. J. (2021). Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia. Bogotá, DC, Colombia: Ministerio de Trabajo-DNP.
- Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (2016). El compromiso de las cajas de compensación familiar con el campo y la paz
- Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (2022). Evaluación de resultados de la cuota monetaria de las cajas de compensación familiar. Mimeo
- Contraloría delegada para el sector social- dirección de vigilancia fiscal. Informe de Actuación Especial (2012-2013) Actuación especial de fiscalización Caja de Compensación Familiar Campesina Comcaja.
- DANE. (2022). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- DNP (2016). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Tomo 1.
- León, N. C. S. (2017). Estrategias para una reforma rural transicional. DeJusticia.
- Ocampo, J. (2014). Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación-DNP. Bogotá, 47p.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2016). Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe. (Panorama laboral temático, 3).
- Otero-Cortés, A. (2019). El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019. Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana; No. 281.
- Ramírez Jaramillo, J. C., Pardo, R., Acosta, O. L., & Uribe, L. J. (2016). Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia: brechas y políticas públicas.
- Reinecke, G. (2018). Enfoques específicos para el trabajo rural y agrícola. Políticas de formalización en América Latina. Avances y Desafíos." Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- Universidad de Antioquia (2016). Estudio para la superintendencia del subsidio familiar que le permita el establecimiento de alternativas de solución de vivienda para la población trabajadora del sector rural colombiano.
- Villar, L., & Ramírez, J. M. (2014). Infraestructura regional y pobreza rural.



12

ANEXO



DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	MISIÓN RURAL	NÚMERO DE COTIZANTES
Amazonas	Leticia	Rural	3.071
Antioquia	Abejorral	Rural	36.539
Antioquia	Santa Fe de Antioquia	Rural	3.651
Antioquia	Santa Rosa de Osos	Rural	3.255
Antioquia	Entrerrios	Rural	1.842
Antioquia	Amalfi	Rural	1.516
Antioquia	Nariño	Rural	1.515
Antioquia	Remedios	Rural	1.118
Antioquia	Urrao	Rural	1.098
Antioquia	Sonsón	Rural	1.016
Arauca	Tame	Rural disperso	2.317
Arauca	Araucita	Rural	1.065
Bolívar	Santa Rosa del Sur	Rural	2.161
Boyacá	Soacha	Rural	1.524
Caldas	Salamina	Rural	1.120
Caldas	Aguadas	Rural	1.035
Caquetá	San Vicente del Caguán	Rural	1.426
Casanare	Villanueva	Rural	3.362
Casanare	Tauramena	Rural disperso	2.277
Casanare	Maní	Rural disperso	1.277
Cauca	Coloto	Rural	3.979
Cesar	San Martín	Rural	1.338
Cesar	El Paso	Rural disperso	1.027
Chocó	Ascandí	Rural	5.167
Chocó	Istmina	Rural	1.142
Cundinamarca	Cucunubá	Rural	1.193
Cundinamarca	Lenguazaque	Rural	1.114
Guainía	Inírida	Rural disperso	2.913
Guaviare	San José del Guaviare	Rural	5.852
La Guajira	Uribia	Rural disperso	4.080
La Guajira	Albania	Rural	3.112
La Guajira	Barrancas	Rural	2.565
La Guajira	San Juan del Cesar	Rural	1.492
Meta	Puerto Gaitán	Rural disperso	3.862
Meta	Puerto López	Rural disperso	1.861
Meta	Cumaral	Rural	1.761
Meta	Barranca de Upía	Rural disperso	1.062
Meta	San Martín	Rural disperso	1.002
Norte de Santander	Tibú	Rural	1.712
Putumayo	Orito	Rural	2.353
Santander	Puerto Wilches	Rural	2.106
Santander	Sabana de Torres	Rural	1.984
Santander	Cimitarra	Rural	1.288
Santander	Vélez	Rural	1.057
Tolima	Alpujarra	Rural disperso	1.378
Valle del Cauca	Bugalagrande	Rural	1.405
Vaupés	Mitú	Rural disperso	1.176
Vichada	Puerro Carreño	Rural disperso	2.370



Asocajas

Asociación Nacional de Cajas
de Compensación Familiar