

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2017**

“Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario”.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY.** La presente Ley tiene como objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente en el sector agropecuario, identificando, focalizando y reconociendo a los pequeños campesinos trabajadores, con el propósito de permitir que estos puedan continuar siendo beneficiarios prioritarios de los diferentes subsidios de programas sociales del Estado o acceder a ellos.

**ARTÍCULO 2º. PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALES.** Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios y normas generales:

1. La Constitución Nacional consagra en su artículo 64 el deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.
2. La Ley 100 de 1993 crea el sistema de seguridad social integral, buscando “garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten” de acuerdo con los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.
3. En el marco de lo dispuesto en la Carta Constitucional, la Ley 160 de 1994 que crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, así como el subsidio para adquisición de tierras, señaló en su artículo

primero, la necesidad de “Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años” apuntando por esa vía a “Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado”.

4. La Ley 731 de 2002 buscó avanzar en el mejoramiento de “la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”, a través de mecanismos de participación, subsidios y financiamiento de esta población.
5. De la misma forma, la Organización de las Naciones Unidas ha dado pasos importantes para el reconocimiento de los derechos que les asisten a los campesinos como agentes fundamentales en la producción de alimentos en el mundo, para lo cual ha desarrollado la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos en el marco del Derecho a la Alimentación, adoptada en la Conferencia Internacional de los derechos de los campesinos, en junio de 2008 en Yakarta.

**ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES.** Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Actividades agropecuarias:** Procesos productivos que incluyen la siembra de cualquier tipo de cultivo agrícola, plantación forestal o pastos, y la cría, levante y/o engorde de animales para el consumo o para la venta.
- 2. Pequeño campesino trabajador:** cualquier persona que, independientemente del lugar donde viva, se dedica a actividades agropecuarias y que como contraprestación a su trabajo recibe menos de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Incluye productores agropecuarios, trabajadores permanentes y temporales, y jornaleros.
- 3. Pequeño y mediano empleador agropecuario:** Persona natural o jurídica propietario de tierras rurales o titular de una explotación agrícola, forestal o pecuaria, que tiene la responsabilidad técnica y productiva en una Unidad de Producción Agropecuaria —UPA— y que toma las principales decisiones sobre la siembra, manejo y cosecha de los cultivos y la cría y manejo de los animales.

Puede ejercer sus funciones directamente o delegarlas en un gerente o un administrador contratado.

Las condiciones para ser considerado pequeño o mediano empleador agropecuario son:

- a) Que contrate los servicios personales de uno o más trabajadores para la ejecución de actividades agropecuarias a cambio de una remuneración.
- b) Que el tamaño de su tierra tenga a lo sumo el equivalente a 20 UAF en su municipio, que en ningún caso podrán superar la cantidad de 200 hectáreas (has).
- c) Que su patrimonio neto del año anterior no exceda las 20.000 Unidades de Valor Tributario —UVT.

**ARTÍCULO 4º.** Inclúyase el siguiente Capítulo en el Código Sustantivo del Trabajo, Título III. Contrato de Trabajo con determinados trabajadores, Primera Parte. Derecho Individual del Trabajo:

#### **“CAPITULO VII. PEQUEÑOS CAMPESINOS TRABAJADORES.**

**ARTICULO 103A.** Hay contrato de trabajo agrario entre pequeño o mediano empleador agropecuario y pequeño campesino trabajador, siempre que este se obligue verbalmente o por escrito a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios a favor del primero bajo su dependencia, mediante el pago de una remuneración, para la realización de tareas propias de las actividades agropecuarias en cualquiera de sus especializaciones.

**ARTICULO 103B. IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO.** Todo pequeño o mediano empleador agropecuario que contrate los trabajos de uno o varios pequeños campesinos trabajadores, deberá previamente inscribirles y acreditarles como tal en la base de datos del SISBEN en la respectiva oficina de la administración municipal encargada de su actualización.

En esta inscripción, además de acreditarse la condición de pequeño campesino trabajador, deberá registrarse la siguiente información:

1. Nombre y apellido del o de los campesinos trabajadores y lugar en donde se ejecuta el trabajo;
2. Cantidad y características del trabajo que se encargue cada vez;
3. Forma y monto de la remuneración o salario;
4. Soportes de pago de aportes al sistema de pensiones; y

5. En caso de reducción o suspensión del trabajo agrario o pecuario, sus motivos o causas.

**Parágrafo 1:** La actualización de la información deberá realizarse trimestralmente o cada vez que se dé por terminado el contrato de trabajo agropecuario por cualquiera de las partes.

**Parágrafo 2:** El Departamento Nacional de Planeación deberá identificar, en la base de datos del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales —SISBEN— a los pequeños campesinos trabajadores, de acuerdo con las actualizaciones que por ese concepto se realicen en el nivel municipal, de conformidad con lo establecido en el presente artículo.

**Parágrafo 3:** Del mismo modo, el Departamento Nacional de Planeación deberá ponderar los puntajes del índice SISBEN con el fin de permitir que los pequeños campesinos trabajadores que hayan sido contratados bajo el contrato de trabajo agrario entre pequeño o mediano empleador agropecuario y pequeño campesino trabajador, puedan continuar siendo beneficiarios prioritarios de los diferentes subsidios de programas sociales del Estado o puedan acceder a ellos.”

**ARTÍCULO 5º.** Adiciónese un parágrafo al artículo 157 de la Ley 100 de 1993:

**“Parágrafo 5.** En todo caso, el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación deberá considerar como beneficiarios prioritarios y especiales del régimen subsidiado a los pequeños campesinos trabajadores a los que hace referencia el Capítulo VII, del Título III, de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo. Las personas que actualmente sean beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social en salud y que voluntariamente sean acreditados como pequeños campesinos trabajadores no perderán su condición de beneficiarios del mismo. Con este fin el Gobierno Nacional deberá realizar su registro, identificación y migración de la información que le permita a esta población el acceso al sistema general de salud y seguridad social integral.”

**ARTÍCULO 6º.** Modifíquese el Artículo 212 de la Ley 100 de 1993, que quedará así:

**“Artículo 212.-Creación del régimen.** Créase el régimen subsidiado que tendrá como propósito financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables, y a los pequeños campesinos trabajadores, así como a sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar. La forma y las condiciones de operación de este régimen serán determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Este régimen de subsidios será complementario del sistema de salud definido por la Ley 10 de 1990.”

**ARTÍCULO 7º.** Adiciónese al inciso primero del artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que modifica el Artículo 94 de la Ley 715 de 2001, lo siguiente:

“**Artículo 24.** El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable, y a los pequeños trabajadores campesinos.”

**ARTÍCULO 8º. FACULTAD REGLAMENTARIA.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de 24 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su cabal cumplimiento.

**ARTÍCULO 9º. PROMULGACIÓN Y DIVULGACIÓN.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorable Congressistas,

---

LUCIANO GRISALES LONDOÑO  
Partido Liberal-Quindío

---

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ  
Partido Liberal-Antioquia

---

CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Partido Liberal-Cauca

---

FLORA PERDOMO ANDRADE  
Partido Liberal-Huila

---

ÁNGEL MARÍA GAITAN PULIDO  
Partido Liberal-Tolima

---

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA  
Partido Liberal-Caquetá

---

CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Partido Liberal-Cauca

---

OSCAR OSPINA QUINTERO  
Partido Verde-Cauca

---

LUIS HORACIO GALLÓN ARANGO  
Partido Conservador-Antioquia

---

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
Partido Conservador-Antioquia

---

ARGENIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ  
Partido Liberal-Putumayo

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **1. Objeto del Proyecto de Ley.**

El Proyecto de Ley busca avanzar en una política de dignificación del trabajo agropecuario y de formalización de los pequeños campesinos trabajadores, a partir de la aplicación del concepto de trabajo decente desarrollado por la OIT. Para ello propone hacer uso de los subsidios estatales indirectos, convirtiéndolos en compensaciones que apuntan a mejorar las condiciones de vida y de remuneración de la población campesina y, de modo complementario, a transformarlos en estímulos a la producción agrícola. Con este propósito resulta necesario generar los ajustes normativos que permitan eliminar los obstáculos para que los pequeños campesinos trabajadores (aquellos que reciben menos de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes) continúen siendo beneficiarios de los programas del Estado o puedan acceder a ellos.

De esta manera y en términos más generales, la iniciativa intenta elevar el nivel de vida de la población campesina, a partir de diferentes condiciones: la primera, a partir de mejoramiento del ingreso de los pequeños trabajadores campesinos, como efecto de la compensación que sobre el salario de estos puede lograrse a partir de la focalización de subsidios del Estado. La segunda, creando las condiciones para lograr mayor estabilidad laboral para los trabajadores agrícolas y con ello desarrollar incentivos y estímulos para que la población joven permanezca en el campo. Por último, intentando aliviar la carga económica que significa el sustantivo de trabajo para los medianos y pequeños empresarios agrícolas, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales.

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto apunta, asimismo a disminuir, ralentizar o al menos estabilizar la migración rural-urbana y el consiguiente envejecimiento de la población rural, al igual que a generar una política de estímulo a la productividad agropecuaria de la economía campesina familiar.

### **2. Conveniencia social, económica, política y jurídica**

El origen de la propuesta se encuentra en el diagnóstico de la situación del campo y los campesinos en muchas de las zonas del país. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 84,7% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, en los que el 44,7% de la población es pobre. En estas zonas la incidencia de la pobreza es 3,2 veces mayor que la de las ciudades. A pesar de esta condición, en estos lugares se produce el 68% de los alimentos que se consumen

en el país, en tanto que el sector agropecuario aporta en promedio 6,2% del PIB total y genera el 16,3% del empleo en Colombia.

Esta situación contradictoria, se manifiesta además en los muy bajos ingresos que reciben los trabajadores campesinos; que constituyen apenas alrededor de un tercio de los que reciben los pobladores urbanos. En parte, ello se debe a la estructura del mercado laboral rural y en especial la del sector agropecuario, que presenta esquemas de empleo estacionarios, con mayoritaria composición de trabajadores por cuenta propia y alta movilidad. En esta estructura los bajos salarios son dependientes de las variables de productividad y rentabilidad, a la vez que se corresponden con onerosas condiciones de trabajo.

Para muchos investigadores<sup>1</sup> el problema del sector agrícola en Colombia no es el desempleo, sino la calidad del empleo. De hecho, de los 4,8 millones de personas que se encuentran en el mercado laboral rural, 4,6 millones están ocupadas. Diferentes estudios han señalado, con recurrencia, que esta estructura laboral rural que afecta la calidad del empleo y permite niveles insuficientes de ingresos, además dificulta el acceso a los servicios de protección social. De acuerdo con la Misión para la transformación del campo, "Alrededor de las dos terceras partes del empleo que se genera en el campo, es generado por la actividad agropecuaria y en pésimas condiciones en lo que se refiere específicamente a la seguridad social (...) pertenecer al sector agropecuario hace menos probable que los trabajadores se afilien a los sistemas de pensiones".<sup>2</sup>

En parte, lo que explica esta situación es que el sistema de seguridad social, en especial en lo que tiene que ver con el régimen subsidiado, fue diseñado apuntando a resolver déficits específicos del mercado laboral en el sector urbano y las ciudades. En estas zonas, el mayor problema es el desempleo, por lo cual el modelo diseñado apuntó a convertir el sistema subsidiado en una forma de compensación a dicha

---

<sup>1</sup> Entre los trabajos más importantes en ese sentido se encuentran: LEIBOVICH, José; NIGRINIS, Mario y RAMOS, Mario. (2006) Caracterización del Mercado laboral rural en Colombia. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia. Bogotá. LÓPEZ CASTAÑO, Hugo y NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo (2007). Pobreza y Desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias. Departamento Nacional de Planeación, BID Banco Mundial, PNUD, CEPAL y CAF. Bogotá. TENJO GALARZA, Jaime; BERNAT DÍAZ, Luisa Fernanda y URIBE CASTRO, Ángela (2007). Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. ESPITIA LÓPEZ, Mario Enrique; MORA TOQUICA, Luis Sigifredo; LLANO RODRÍGUEZ, Mauricio (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECD. Contraloría General de la República. Bogotá. ACOSTA, Olga Lucía; RAMÍREZ, Juan Carlos J; PARDO, Renata; BOTIVA, María Alejandra; URIBE, Luis (2014). Misión para la transformación del campo. Documento Técnico. La protección social de la población rural en Colombia: diagnóstico, necesidades de ajuste y líneas de política. Departamento Nacional de Planeación, CEPAL. Bogotá. MERCHÁN HERNÁNDEZ, César Augusto (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Fedesarrollo, Coyuntura Económica. Vol. XLV, No. 2, diciembre de 2015. Bogotá. Pp. 137-182

<sup>2</sup> Op.Cit. ACOSTA, RAMÍREZ, PARDO, BOTIVA y URIBE, (2014). P. 8.



falta de empleo. Más aun, el mismo sistema de focalización de los beneficiarios (SISBEN), que se convierte en la puerta de acceso a los sistemas de subsidio del Estado fue pensado y operacionalizado apuntando a resolver los problemas de la población pobre urbana.

El mismo documento, señala que “Los instrumentos de protección social vigentes, no fueron diseñados teniendo en cuenta las particularidades de las poblaciones rurales y los riesgos a los que se enfrentan, razón por la cual hoy existe en estas zonas un alto porcentaje de la población que está desprovisto de herramientas que le permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad”<sup>3</sup>. Según el Censo Nacional Agropecuario, de los 725.225 productores agropecuarios que habitan en las zonas rurales dispersas, el 93,8% se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud. Sin embargo, de ellos el 80,5% lo está al régimen subsidiado, mientras que solo el 12,5% se encuentra afiliado al régimen contributivo y el 0,8% a regímenes especiales. El 4,1% restante no está afiliado al Régimen de Seguridad Social en Salud en alguno de los regímenes.

Dicho esquema de subsidios, no solo no corresponde a las realidades propias de las personas que habitan la ruralidad (muchos de los cuales trabajan en labores agrícolas), sino que, además, incluso por los criterios de entrada y calificación al sistema que permite su focalización, se han convertido con el tiempo en desestimulo tanto a la formalización laboral como a la misma productividad agropecuaria. Resulta frecuente que en muchas zonas del país no se cuente con la mano de obra suficiente para recoger la cosecha o que, si existe, ella demande mecanismos informales de financiación con el propósito de conservar la posibilidad de acceso a subsidios.

En este contexto, la población campesina joven ha optado por la migración. De acuerdo con el Censo de 2005 la población rural era cercana a los siete millones de personas. Hoy, de acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 (CNA-2014), apenas llega a cinco millones. En este mismo periodo los hogares unipersonales (aquellos compuestos por un solo integrante) han aumentado del 11,1% del total al 19,1%, en tanto que, el número de viviendas desocupadas en el campo aumentó de 11,5 a 13,5%, y las ocupadas disminuyeron, de 87,1 a 76,7%.

Como consecuencia de lo anterior, la población campesina trabajadora se ha envejecido. La información disponible permite señalar que mientras hace diez años en el 64,2% de los hogares había niños menores de 15 años, para el 2014 apenas el 50% de los hogares los tenían. Según esta medición, en el 39,5% de los hogares hay uno o más adultos mayores, mientras que hace diez años el porcentaje era del 30%. Este aspecto plantea enormes desafíos a las políticas públicas existentes, pues,

---

<sup>3</sup> Ibidem. P. 5

por un lado, el país aún muestra una fuerte dependencia de la producción agropecuaria, en especial la que tiene que ver con la de economía familiar, y por el otro, la fuerza de la expulsión de población rural a las zonas urbanas (acentuada por la intensidad del conflicto armado que se vivió en Colombia) ha hecho difícil que el mercado laboral urbano haya podido asimilar estos saldos migratorios.

Frente a este panorama, los diferentes gobiernos han insistido en que las políticas estatales se concentren en avanzar en la dimensión productiva del sector agrícola como forma de generar bienestar social. Según esta idea, el Estado debe participar en el desarrollo de las zonas rurales y del sector agrícola a partir de crédito, asistencia técnica o servicios de extensión y, principalmente, a partir de acceso a la tierra<sup>4</sup>. Sin embargo, para ello ha delegado en las fuerzas del mercado y los intereses de los privados (que van desde los pequeños campesinos, pasando por el sector financiero y comercial, hasta las grandes empresas agroindustriales), la responsabilidad de adelantar las estrategias para transformar el campo.

Un ejemplo de esto se encuentra en Plan Nacional de Desarrollo. En él, más de 35,5 billones de pesos del presupuesto para el sector del campo deberían ser aportados por privados, lo que corresponde al 72,1% del total presupuestado para el cuatrienio. Esta inversión se concentra en el objetivo 4 del PND que tiene como propósito “impulsar la competitividad rural”. En este objetivo, la participación del sector privado alcanza 82,6% de los recursos previstos en el plan plurianual (35 billones 528.492 millones de pesos) e incluye aspectos tan importantes como los temas de asistencia técnica, modernización de infraestructura de adecuación de tierras, rehabilitación de vías, crédito agropecuario y comercialización.<sup>5</sup>

Ello significa que en este propósito están las estrategias más sensibles y necesarias para impulsar la productividad del sector rural agrícola. Sin embargo, y aunque este es un propósito de los sucesivos gobiernos, las cifras muestran que los efectos logrados han sido casi siempre los contrarios. De acuerdo con el CNA-2014, sólo un 11 % de los productores ha solicitado un crédito agropecuario y solo el 9,6 % de los productores de las unidades productivas agropecuarias recibieron asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Si además nos adentramos en la estructura de la propiedad, ésta aún mantiene grandes niveles de desigualdad (el GINI rural es del 0,87). El CNA-2014 señaló que el 0,4% de las Unidades Productivas Agrícolas concentran el 41% de área total

<sup>4</sup> JUNGUITO, Roberto; PERFETTI, Juan José, y BECERRA, Alejandro (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana. Fedesarrollo. Bogotá. Pp. 35-48.

<sup>5</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Pp. 337-357 y 765-772.

agrícola, mientras que el 70% de las UPA son de menos de cinco Has. Del total del área rural del país el 50,6 % corresponde a bosques naturales, el 40,6 % a usos agropecuarios, el 7,2 % a usos no agropecuarios y el 1,5% a desarrollos urbanos. El 6,3 % del área censada (lo que equivale a 7 millones 115 hectáreas) está sembrada con cultivos y el restante porcentaje se emplea en otros usos entre los que desataca la ganadería extensiva. De estas más de 7 millones de hectáreas el 74,8% corresponde a cultivos permanentes mientras que un 15% corresponde a cultivos transitorios.

Las condiciones socioeconómicas de los pobladores rurales, sus bajos ingresos derivados de la estructura del mercado laboral rural, las características de las políticas públicas estatales, la estructura y concentración de la tierra afectan profundamente el recurso humano agropecuario. Hoy más que nunca el sector rural se caracteriza por ser un expulsor de su población económicamente activa, es decir de su recurso humano en las edades más productivas.

El círculo vicioso en el que se encuentra el agro colombiano inicia con una estructura laboral agraria que genera inestabilidad, altos niveles de informalidad e inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social. Esto se debe a que la carga del sustantivo de trabajo resulta onerosa para los pequeños y medianos empleadores, lo que al mismo tiempo disminuye las condiciones para aumentar la productividad. A ello se suma que el sistema de subsidios, que debería servir para romper ese círculo, no estimula la productividad, pues afecta la oferta de empleo, debido a que los subsidiados no trabajan por miedo a perder los subsidios y si lo hacen evitan la formalización (esto es importante debido al carácter estacionario del empleo rural).

Así, puede decirse que la inestabilidad laboral ha terminado produciendo la disminución de la especialización, que afecta a la vez la productividad. La inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social ha acentuado la migración a las zonas urbanas o bien ha producido inactividad. Esta misma migración, si bien puede aumentar los salarios, afecta igualmente la productividad. El problema entonces es que, si no se modifican estas condiciones, en algunos años no habrá quien cultive y proteja la tierra. Por ello se deben generar estrategias efectivas de protección al recurso humano rural y en especial al agropecuario.

Este proyecto busca en ese sentido, establecer una alternativa en los procesos de formalización laboral, a partir de un régimen especial para trabajadores del sector rural. En últimas se concentra en hacer uso de los subsidios intentando que estos generen vocación productiva, es decir que, reconociendo la naturaleza del trabajo agrícola, estimulen a los trabajadores a emplearse. Adicionalmente, el proyecto busca aliviar la carga económica que significa el sustantivo de trabajo para los

medianos y pequeños empresarios agrícolas, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales.

De acuerdo con Merchán (2015), "Una opción de política en coberturas de salud y pensiones puede ser la universalización basada principalmente en los regímenes subsidiados. Esta opción requiere ser financiada con impuestos generales mientras se desarrollan los mercados internos que garanticen la rentabilidad de las actividades rurales al punto que permitan establecer regímenes contributivos sostenibles"<sup>6</sup>.

**Tabla 1. Costo mensual de un empleado por número de SMMLV, según la legislación vigente\***

SMLV DIAS	SALARIO BASICO	AUXILIO DE TRANSPORTE	SALUD		PENSION		EMPLEADOR					TOTAL
			EMPLEADO 4%	EMPLEADOR 8.5%	EMPLEADO 4%	EMPLEADOR 12%	CESANTÍAS 8.33%	INT CESANT 1%	VACACION 4.17%	PRIMAS 8.33%	ARL %SEGUN ACT.**	
30	737.717	83.140	29.509	62.706	29.509	88.526	61.452	7.377	30.763	61.452	32.091	1.224.241
30	1.475.434	83.140	59.017	125.412	59.017	177.052	122.904	14.754	61.526	122.904	32.091	2.333.251

\* Calculado sobre los valores establecidos para 2017.

\*\*El valor base corresponde al máximo riesgo contemplado

El esquema que se busca implementar a través de esta iniciativa y que el ejecutivo deberá reglamentar en un plazo máximo de dos años, propone que, una vez identificadas y focalizadas las personas que sean o aspiren a ser pequeños campesinos trabajadores, este sistema de registro permita establecer un régimen especial para su afiliación al sistema de seguridad social.

En este, los pequeños y medianos empleadores que avalen la inscripción de los pequeños campesinos trabajadores, se comprometerán a pagar a estos entre uno y dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, con las correspondientes obligaciones, excepción hecha de los aportes al sistema de salud, cuyos costos serán asumidos por el régimen subsidiado a cargo del Estado y el aporte correspondiente a la Administradora de Riesgos Laborales que correrá por cuenta del empleado. Adicionalmente el empleador se compromete a pagar la totalidad de los aportes al sistema de pensiones.

En la estructura de costos esto significará un ahorro total por trabajador del 7,5% por empleado que reciba un salario mínimo y de 7,9% para aquel que reciba dos salarios mínimos. Desagregando la variación porcentual sobre el costo total de un empleado, la reducción para el empleador es del 5,6% y el 4,4% para uno y dos salarios mínimos respectivamente, y para el empleado (las personas identificadas

<sup>6</sup> Op.Cit. MERCHÁN HERNÁNDEZ (2015). P. 176

como campesinas trabajadoras) el ahorro mínimo es de 45,6% y el 72,8% en uno y dos salarios mínimos.

**Tabla 2. Estructura de costos unitarios según número de SMMLV**

	POR TRABAJADOR 1 SMMLV	POR TRABAJADOR 2 SMMLV
Costo Total Mensual	1.224.241	2.333.251
Costo para empleador	1.165.223	2.215.216
Costo para empleado	59.017	118.035
Costo propuesto empleador	1.099.935	2.116.731
Ahorro propuesto empleador	65.288	98.485
Costo propuesto para el empleado	32.091	32.091
Ahorro para el empleado	26.927	85.944
Ahorro Total	92.215	184.429

Con los valores de 2017. Cálculos propios.

Para finalizar es necesario plantear dos propósitos colaterales del proyecto de ley. El primero tiene que ver con que busca superar el modelo de atención y subsidios del posconflicto. Ello significa, en la práctica, que el proyecto asume un enfoque de reparación transformadora de las víctimas, con el propósito de permitirles, progresivamente, abandonar esta condición y recuperar su carácter de campesinos y campesinas trabajadores, así como de empleadoras y empleadores agropecuarios. El segundo aspecto, hace referencia al hecho de que el proyecto permite la formalización del empleo rural y, en ese sentido, el aumento de los aportes y el recaudo del sistema pensional.

### **3. Antecedentes Normativos**

Este proyecto de ley encuentra sus antecedentes normativos en el conjunto de instrumentos y disposiciones internacionales, de disposiciones constitucionales y legales, de iniciativas legislativas, y herramientas de política pública que existen en el entrecruce de tres campos importantes: los temas laborales, los agrarios y aquellos que hacen referencia a los sistemas de seguridad social.

#### **3.1. Acuerdos Internacionales**

En lo que tiene que ver con la materia del Proyecto de Ley es necesario comenzar por hacer mención a los Convenios establecidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo OIT. En estos, la existencia de acuerdos internacionales puede dividirse entre aquellos que apuntan directamente a los temas de seguridad y salud en la agricultura y el trabajo agrícola, y aquellos otros que son aplicables en general a la agricultura.

Entre los primeros es posible hacer mención a 12 convenios y sus 12 recomendaciones que los acompañan y que deben ser adoptadas por los países miembros que los hayan ratificado. Estos convenios son en su orden: 1) Convenio sobre las plantaciones, de 1958; 2) Convenio sobre la protección de la maquinaria, de 1963; 3) Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964; 4) Convenio sobre el peso máximo, de 1967; 5) Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969; 6) Convenio sobre la edad mínima, de 1973; 7) Convenio sobre el cáncer profesional, de 1974; 8) Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), de 1977; 9) Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981; 10) Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, de 1985; 11) Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988, y 12) Convenio sobre los productos químicos, de 1990.

De estos convenios Colombia solo ha sido signatario y ha ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969, el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988, y el Convenio sobre los productos químicos, de 1990.

En cuanto a los Convenios que abordan el tema más general de la agricultura, es posible señalar la existencia de 11 de ellos, así como 14 Recomendaciones algunas de las cuales acompañan a los primeros: 1) Convenio sobre el derecho de asociación, 1921; 2) Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1921; 3) Recomendación sobre el desempleo, 1921; 4) Recomendación sobre el alojamiento, 1921; 5) Recomendación sobre el seguro social, 1921; 6) Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 ; 7) Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1951; y la Recomendación que lo acompaña; 8) Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 y la Recomendación que lo acompaña; 9) Convenio sobre la protección de la maternidad, 1952 y la Recomendación que lo acompaña; 10) Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955; 11) Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966; 12) Recomendación sobre los arrendatarios y aparceros, 1968; 13) Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 y la Recomendación que lo acompaña; 14) Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 y la Recomendación que lo acompaña; 15) Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 y la Recomendación que lo acompaña; 16) Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 y la Recomendación que lo acompaña, y 17) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

De este conjunto de Convenios Colombia ha sido signatario y ha ratificado el Convenio sobre el derecho de asociación, de 1921, el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, del mismo año, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1951, el Convenio sobre las vacaciones pagadas, de 1952, el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985, y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989.

Por último considerando que los campesinos constituyen un grupo social específico vulnerable cuya protección de derechos requiere medidas especiales para garantizar que los Estados respeten, protejan y hagan cumplir sus derechos humanos el 1 de octubre de 2015 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (del cual Colombia no es Estado miembro) aprobó con mayoría la resolución que obliga al Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta, negociar, finalizar y entregar en los siguientes dos años el borrador de una Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de campesinas y campesinos y otras personas trabajadoras de las zonas rurales.

Esta resolución presentada ante este mecanismo de la ONU tiene la intención de cubrir los vacíos en materia legislativa de derechos humanos de esta población, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida. En el año 2013 se había producido una primera declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

De esta forma la Organización de las Naciones Unidas ha dado pasos importantes para el reconocimiento de los derechos que les asisten a los campesinos como agentes fundamentales en la producción de alimentos en el mundo, desarrollando la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos en el marco del Derecho a la Alimentación, adoptada en la Conferencia Internacional de los derechos de los campesinos, en junio de 2008 en Yacarta.

### **3.2. Normas Nacionales**

Es necesario ahora, abordar las dimensiones de este Proyecto de Ley haciendo referencia a las normas nacionales que desarrollan los temas agropecuarios, los laborales y los de seguridad social. Para hacerlo primero se expondrán los principales lineamientos constitucionales en esas materias, tras lo cual se procederá a delimitar aquellas leyes, proyectos de ley e instrumentos de política pública que responden a esas mismas temáticas.

### **3.2.1. Constitución Política**

La Constitución política de Colombia, ha establecido en su corpus un conjunto de disposiciones que apuntan a delinear el marcado acento garantista del Estado Social de Derecho Colombiano. De esta forma, en materia del régimen agrícola resulta pertinente resaltar, a nivel constitucional, lo contenido en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, en los que se construye la estructura de oportunidad en torno a la política de atención a este sector y su población.

En el primero de los artículos mencionados, el constituyente establece la condición a partir de la cual la tierra adopta su carácter de función social señalando que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”. Sin embargo, el corazón de esta disposición se encuentra en el deber estatal de garantizar, a esta misma población, el acceso a los servicios y bienes públicos: educación, salud, vivienda, etc. Ello lo hace con el propósito explícito de lograr la mejor calidad de vida para estos trabajadores.

Esta condición, que podría plantearse como preferencial para los trabajadores agrarios, se desprende de la prioridad que la misma constitución establece, en su artículo 65, en relación con la producción de alimentos y la protección que dado el carácter estratégico de esta actividad ella deberá gozar. Así, constitucionalmente quedó consagrado que el Estado debe propender por garantizar, a través de las inversiones necesarias en infraestructura, innovación, investigación y crédito (artículo 66) el desarrollo de las actividades agropecuarias.

En materia laboral, la constitución establece en los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 la necesidad de contar con un régimen laboral expedido por el Congreso de la República, en el que se establezcan las condiciones de garantías de los derechos de los trabajadores, así como sus obligaciones. Además, se contemplan aspectos de adopción de convenios laborales internacionales, posibilidades de formación, negociación colectiva de las condiciones de trabajo, derecho a la huelga y estímulos para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

Es sin embargo en el tema del sistema de seguridad social en el que la Constitución avanza de manera más decidida en su carácter garantista. Primero, lo hace estableciendo la seguridad social como un derecho fundamental de todo nacional (artículo 44), a partir de lo cual ahonda en la dimensión de servicio público de carácter obligatorio, sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y su condición de derecho irrenunciable (artículo 48). Para ello el constituyente interpreta que, con el fin de cumplir con este propósito, este servicio puede ser prestado por entidades públicas y privadas. Posteriormente el Acto Legislativo 01 de



2005, adicionó algunos incisos y párrafos al artículo, delimitando en ellos el carácter y las características del sistema de pensiones incluidos en el sistema de seguridad social.

### **3.2.2. Leyes y Decretos**

Las leyes y disposiciones normativas en relación con el tema agropecuario pueden dividirse en dos grupos. Aquellas que hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra, y aquellas otras que abordan el tema de la productividad del sector. La más importante de las primeras es sin duda la Ley 160 de 1994. Esta ley crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, enfocándose en la adquisición y adjudicación de tierras, y la mejora de su explotación. De igual modo, intenta organizar las comunidades rurales y ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

Esta Ley, sin duda heredera de la Ley 200 de 1936 y de la larga tradición de reforma agraria que esta inaugura en el país, cuyo otro referente es la ley 135 de 1961, buscó la solución de los conflictos agrarios, la clarificación de los derechos de propiedad y la apertura de vías de acceso a la propiedad rural por parte de distintos actores económicos y sociales. A pesar de ello, los diferentes intentos de modificar la estructura de propiedad de la tierra se han quedado cortos y no han logrado (salvo en algunos ejemplares casos y zonas) una mejora en las condiciones de vida de los habitantes rurales.

En cuanto a lo que tiene que ver con las leyes que abordan el tema de la productividad agropecuaria, debe hacerse mención, en primer lugar, a la Ley 101 de 1993. Esta ley tuvo como propósito darle forma a la disposición constitucional de proteger la producción de alimentos. Para hacerlo buscó salvaguardar las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Asimismo, intentó, a partir de las disposiciones contenidas en ellas, elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales como "las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social".

La otra disposición importante en esa materia es la Ley 607 de 2000 que modifica la ley 101 de 1993 en lo que tiene que ver con la asistencia técnica, para lo cual crea y establece el funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA. Esta ley, al igual que otras tantas que la

precedieron ha adolecido de falta de un enfoque integral que no solo se concentre el aumento de la productividad (elemento sin duda vital en la dimensión económica), sino que ponga atención, de la misma manera, al recurso humano agrícola y sus condiciones de vida.

De hecho, la desconexión entre estas leyes y la legislación laboral, cuya estructura se encuentra contenida en el Código Sustantivo del Trabajo adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 y modificado por la Ley 50 de 1990 y la ley 100 de 1993, resulta palmaria. Mientras las primeras abordan operativamente la necesidad de garantizar la producción alimenticia, el sustantivo de trabajo opera en la dimensión garantista de la propia Constitución Política. Hay que mencionar, en todo caso, la Ley 7165 de 2001 modificada por Ley 1176 de 2007 que establece las cargas presupuestales de la nación (entiéndase gobierno nacional) con relación a las entidades territoriales y que configura el universo presupuestal al que está sujeta la legislación en términos del sistema general de seguridad social integral.

En cuanto a la normatividad que establece los pagos laborales no constitutivos de salarios es necesario comenzar por la ya mencionada Ley 100 de 1993, que se ha convertido en un hito significativo en materia de legislación del sistema de seguridad social y sus decretos reglamentarios. Entre ellos es importante hacer mención al decreto 806 de 1998, que reglamenta la afiliación al sistema de salud; el decreto 1703 de 2002, que promueve y controla la afiliación y pago de aportes; el decreto 516 de 2004, que enmarca los principios de la afiliación colectiva a través de agremiaciones al régimen contributivo en salud; el decreto 3615 de 2005, que plantea los requisitos y procedimientos de afiliación al sistema de seguridad social integral, y más recientemente el decreto 4465 de 2011.

Esta ley, además, ha sido modificada por la Ley 1122 de 2007 que cambia el monto y la distribución de los aportes al régimen contributivo; la Ley 1393 de 2010 que establece un tope a los pagos laborales no constitutivos de salarios; la Ley del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), que establece en sus artículos 170 y 171 las condiciones de afiliación por empleos de emergencia y las condiciones para la vinculación laboral por periodos inferiores a un mes, y la Ley 1438 de 2011 que establece la universalización del aseguramiento.

En materia de pensiones es posible además mencionar la Ley 797 de 2003 que adopta disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales, estableciendo las características del sistema general de pensiones, los tipos de afiliación, la obligatoriedad de las cotizaciones y las bases y montos de cotización. En este mismo terreno se encuentra el Acto Legislativo 01 de 2005 que estableció el sistema de Beneficios Periódicos (Beps) como un modelo sustituto a la pensión,

el cual aplica para personas de escasos recursos que no cuenten con los requisitos para obtener una pensión. La Ley 1187 de 2008 establece, a su vez, que las madres comunitarias y sustitutas serán subsidiadas en sus aportes a pensión por el Fondo de Solidaridad Pensional. Finalmente, el decreto 4982 de 2007 establece el incremento en la cotización para el Sistema General de Pensiones a partir del año 2008.

En lo que toca a sistema de riesgos profesionales, tras la Ley 100 se expidió el decreto-ley 1295 de 1994 que determinó la organización y administración del mismo. Ese decreto fue complementado por la Ley 776 de 2002 que estableció las normas para la organización y administración de las prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales. Adicionalmente, se expidió en 2003 el Decreto 2800 que reglamentó parcialmente el literal 13 del decreto-ley 1295 de 1994 en relación con la afiliación y la base de cotización al sistema. Por último, la Ley 1562 de 2012 modificó el Sistema de Riesgos Laborales y estableció disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

La contradicción entre una la legislación laboral agraria en el país enfocada en la productividad y un sistema de seguridad social que, aunque garantista en el papel, no establece las condiciones para ajustarse al entorno rural y agrario, resulta evidente. Un ejemplo de ello es que en Colombia el poder judicial y en especial la rama laboral en la mayoría de los casos se ha abstenido de decidir a favor de los derechos laborales de los pequeños trabajadores campesinos entre ellos los derechos adquiridos como la pensión, en virtud, primero, de la imposibilidad de demostrar los elementos de la contratación laboral (subordinación, remuneración, labor prestada personalmente) y, segundo — aún más difícil —, la imposibilidad de demostrar los extremos de la contratación; es decir, cuando inicio y cuando terminó la labor.

Así las cosas, el tratamiento que se les ha dado a los campesinos trabajadores es el de un contrato por obra o labor determinada y/o un contrato civil, desnaturalizándole su contrato laboral y generando un impedimento para cumplir los requisitos de número de cotizaciones y edad para adquirir el derecho a la pensión de jubilación. Es en este sentido que este proyecto de ley busca buscar armonizar y equilibrar estas disposiciones de modo que permitan cumplir con los propósitos del Estado Social de Derecho, a la vez que se mantiene la vigilancia en materia fiscal.

### **3.2.3. *Proyectos de ley y Conpes***

En los últimos años la preocupación por el tema de la calidad de vida de los campesinos, así como por la productividad de la agricultura en el país ha dado lugar

al menos a tres Proyecto de Ley que se han enfocado en esta población. A diferencia de la legislación existente, resalta que las iniciativas presentadas se orientan, más que en un intento por mejorar la productividad, en generar beneficios específicos para la población rural y en especial los trabajadores agrícolas.

El primer Proyecto de Ley reciente es el 251 de 2013, Senado, "Por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino". Esta iniciativa, que fue archivada por tránsito en legislatura, buscaba garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, tratando de apuntar a la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores. Esta iniciativa fue presentada nuevamente en 2014 en la Cámara de Representantes (Proyecto de Ley 013 de 2014, Cámara) donde nuevamente fue archivado por tránsito en legislatura.

Otra iniciativa reciente en esa misma vía fue el Proyecto de ley 201 de 2014, Senado, "Por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de Agricultores y Pescadores Colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones". Esta propuesta tuvo como objeto establecer una pensión de jubilación para los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales, quienes debido a sus condiciones socioeconómicas sin la ayuda estatal no lograrían alcanzar una pensión de jubilación. Para ello el proyecto contemplaba el ajuste del Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia como administrador de los recursos. Esta iniciativa, al igual que la anterior fue archivada por tránsito en la legislatura.

La tercera y más reciente propuesta legislativa en concordancia con el tema del campesinado y sus condiciones materiales de existencia es el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2016, Senado: "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular". Este proyecto reconoce a los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección para lo cual entiende que esta población mantiene una relación especial con la tierra y resulta vital en la producción de alimentos. Por estas razones, deben tener acceso prioritario al conjunto de derechos consagrados constitucionalmente. Al igual que las dos anteriores, esta propuesta fue archivada por vencimiento de términos.

Debe señalarse, en todo caso, que en el marco del cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos entre el Estado colombiano y las Farc-EP, específicamente en el subpunto 1.3.3.5. que hace referencia a la formalización laboral rural y a la

protección social, se establece que el gobierno nacional deberá fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural y con un enfoque diferencial.

Este compromiso resulta innovador en el modo en que se encara en el país el tema de la ruralidad, la agricultura y el desarrollo de la población campesina. Esta afirmación se desprende del análisis que se puede realizar de la política integral hacia el sector que se sintetiza en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Estos documentos al igual que las disposiciones normativas contenidas en las leyes y decretos, o bien hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra, o abordan el tema de la productividad del sector. Además, resulta importante considerar un tercer campo, que hace referencia al diseño de políticas para hacer frente al tema de los cultivos ilícitos.

Sobre el entendido que se trata de esbozos de política pública, cronológicamente es posible identificar el documento CONPES 2736 de 1994 que tuvo como propósito financiar el programa de dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana. Así mismo el documento 2745 de 1994 estableció la política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino a ser ejecutada por el Gobierno.

En la segunda mitad de la década de los 90, se produjeron dos documentos de este tipo dirigidos al tema de cultivos ilícitos y la operacionalización de los intentos de reforma agraria. El primero fue el 2799 de 1995 que establece el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II – PLANTE y, el segundo, fue el 3050 de 1999 emisión de bonos agrarios para la financiación del programa de Reforma Agraria, mediante la asignación de subsidios para la compra de tierras rurales.

A partir de la primera década de este siglo el énfasis en la reforma agraria declinó y dio paso a un enfoque de productividad y una vez más al de la sustitución de cultivos de uso ilícito. Una excepción se encuentra en el documento CONPES 3337 de 2005 que establece los procedimientos de administración de los recursos de los fondos especiales adscritos al ministerio de la protección social y especialmente 161 de 2012 Equidad de género para las mujeres.

A pesar de estos dos documentos, el acento en la política pública en el sector aparece en el documento 3669 de 2010 que desarrolla la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial y sobre todo en el 3797 de 2014 que consolida la Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquia: Atillanura - Fase I. En ellos se expresa una visión de la ruralidad ligada a los intereses de los grandes propietarios de tierra, con el propósito de desarrollar proyectos de producción agrícola a gran escala.

### **3. Políticas y legislación el contexto mundial.**

En lo que tiene que ver con disposiciones legislativas sobre seguridad y salud en la agricultura en el mundo, un documento publicado en el año 2000 por la Oficina Internacional del Trabajo del Departamento de la Protección del Trabajo de la OIT, en el marco del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>7</sup>, resalta que las inversiones en seguridad y salud en el trabajo en la agricultura contribuyen a alcanzar, de manera viable y a bajo costo, mejores condiciones de trabajo y de productividad, y a crear relaciones laborales más favorables.

A partir de allí, realiza un análisis comparativo general que apunta a describir la legislación existente en materia de trabajo agrícola en sus países miembros, en especial aquellos en vías de desarrollo. Según este informe, la definición de agricultura en las leyes nacionales es frecuentemente general e imprecisa, pudiendo incluir una o diversas actividades como arado de la tierra, cultivo y cosecha; cría de ganado y de otros animales; manufactura de productos derivados de animales, etc.

De igual forma el documento señala que la cobertura que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo proporciona al sector agrícola presenta gran variedad de enfoques. Sin embargo, apunta que sólo un número reducido de Estados Miembros ha desarrollado un conjunto amplio de normas aplicables a la agricultura que la cubren de manera global. En la mayoría de los casos, los códigos del trabajo no hacen una referencia específica al sector agrícola, o no son plenamente aplicables a este sector, como en el caso de Colombia.

En general las legislaciones nacionales existentes pueden agruparse en leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que cubren a la agricultura en toda su amplitud; leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que no excluyen a la agricultura; leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que tácita o explícitamente excluyen a la agricultura o a ciertas categorías de trabajadores agrícolas, y reglamentos sobre seguridad y salud, normas y repertorios de recomendaciones prácticas que especifican medidas de seguridad y salud en relación con riesgos profesionales (uso de maquinaria, agroquímicos, etc.).

La mayoría de los Estados Miembros excluyen el sector agrícola o determinadas categorías de trabajadores agrícolas de su sistema formal de indemnización (migrantes, temporeros, trabajadores independientes) y sólo algunos proporcionan cobertura a través de un sistema único de seguros. Menos aún son los países que

---

<sup>7</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

han establecido un sistema de seguros voluntario para trabajadores agrícolas, y que aplican regularmente los sistemas de registro y notificación en la agricultura. Además, debido al subregistro, las estadísticas disponibles sobre accidentes y enfermedades profesionales en la agricultura son insuficientes en la mayoría de los países.

Este último aspecto resulta muy relacionado con el tema de la inspección del trabajo agrícola. Esta es realizada generalmente por el Ministerio de Trabajo o por el Ministerio de Salud, según lo especifiquen los reglamentos de inspección aplicados por el país. En la mayoría de los casos, sus responsabilidades consisten en vigilar la aplicación de la reglamentación sobre el uso de plaguicidas y sobre las condiciones de trabajo en los establecimientos agrícolas.

En algunos casos la legislación prescribe la participación de los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura o de las instituciones de la seguridad social, en la administración y cumplimiento de las leyes aplicables al sector. A menudo, esta situación provoca una superposición de las funciones entre las instituciones involucradas. Según lo señalado por la Oficina Internacional del Trabajo "Tradicionalmente, los servicios de inspección de seguridad y salud y de trabajo se confinan a las áreas urbanas. Cuando éste no es el caso, existe una gran disparidad en el número de inspectores asignados entre las zonas urbanas y las rurales"<sup>8</sup>. Adicional a esto, la labor de inspección carece de los recursos suficientes (humanos, técnicos y presupuestales) para cumplir con sus funciones en las áreas rurales.

Así las cosas, la OIT ha adoptado la estrategia de seguridad social, en la que se exponen algunas recomendaciones para el tema de seguridad social incluido el tema del recurso humano agropecuario. El enfoque de la OIT se basa en una estrategia bidimensional que busca extender la protección social tratando de asegurar progresivamente mayores niveles de cobertura y prestaciones de protección social de acuerdo con las normas, convenios, recomendaciones y demás instrumentos de la Organización. El establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social a nivel nacional debería asegurar un nivel mínimo de seguridad básica del ingreso y de acceso a por lo menos una atención de salud esencial para todos los que lo necesitan.

#### **4. Estudios o documentos de instituciones nacionales o extranjeras sobre el tema**

El tema de la economía agropecuaria y de los sistemas de protección asociados a ella y a la población rural tienen unos antecedentes importantes tanto en nuestro

---

<sup>8</sup> Op.Cit. P. 12.

país como en el mundo. Desde el clásico trabajo de Altmeyer en los años cuarenta, la discusión se ha enmarcado en las relaciones existentes en la economía en el sector agrícola y los sistemas de seguridad social en las áreas rurales. En ellas se ha señalado el conjunto de obstáculos, principalmente administrativos, que impiden el acceso de los trabajadores agrícolas a la seguridad social.

Otros trabajos en los años 70<sup>9</sup>, enfatizaron en el problema de la migración urbano rural como una variable importante para entender la compleja inserción de los campesinos en las lógicas de un sistema de seguridad fundamentalmente pensado para las áreas y los problemas urbanos. Para los años ochenta, la emergencia de la protesta social cívica, relegó el tema de la pobreza campesina y su déficit de condiciones de vida a un segundo plano.

Fue en los años noventa cuando de nuevo trabajos de la CEPAL y el BID llamaron la atención hacia el tema de la ruralidad y las condiciones de vida de las poblaciones campesinas. Los intentos de reformular la cuestión se produjeron en el marco del ajuste estructural que significó el arribo de la nueva economía institucional y antes de ella de la cristalización del consenso de Washington. En Colombia trabajos como el de Ayala<sup>10</sup> a comienzos de esta década o los de Piñero et al.<sup>11</sup> a finales de la misma constituyen ejemplos del desarrollo del debate.

El primero analiza la pobreza rural en Colombia y la situación del mercado laboral rural en los años ochenta encontrando una menor vinculación laboral a la actividad agropecuaria y una creciente concentración de la población rural en los centros poblados. Esta habría producido a una transformación de las condiciones de la oferta laboral rural. La disminución en los niveles de pobreza, según este autor, se relaciona con los cambios en la estructura demográfica y son los obstáculos institucionales los determinantes que impiden una más rápida disminución de la pobreza absoluta en el sector rural.

El segundo, en cambio, se concentró en demostrar que los resultados en el sector público agropecuario durante la década del ajuste habían sido en general desiguales en tanto que señalaba la necesidad de que el Estado desempeñara un papel más activo en la definición de los mercados, complementando la actividad del sector

<sup>9</sup> Cf. Lewis, A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labor. Manchester School. Harris, J. y Todaro, M. (1970). Migration, unemployment and development: A two sector analysis. The American Economic Review, 60, 126-142.

<sup>10</sup> AYALA, Ulpiano (1990). Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia. PREALC/OIT, Fedesarrollo. Bogotá.

<sup>11</sup> PIÑEIRO, Martín; MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto; TRIGO, Eduardo; TORRES, Filemón; MANCIANA, Eduardo; ECHEVERRÍA, Rubén (1999). La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional. Instituto Interamericano de Cooperación Para la Agricultura (IICA), Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER), Corporación Latinoamericana Misión Rural. Bogotá.



privado, sobre todo en los casos en que el mercado no resultaba eficiente o no podía desarrollarse.

Fue, sin embargo, en la primera década del siglo XXI que el tema de los vínculos entre trabajo agrícola, ruralidad y seguridad social tomó nueva fuerza. En este renovado impulso jugó y sigue jugando un papel muy importante la OIT en la idea de señalar los desequilibrios laborales entre pobladores urbanos y rurales en muchas áreas del mundo. Trabajos como el informe “Seguridad y salud en la agricultura” publicado en el año 2000 por la OIT<sup>12</sup> o el mismo informe para 2011<sup>13</sup>, señalan la importancia de las inversiones en seguridad y salud en el trabajo agrícola como forma de mejorar las condiciones de vida de la población rural. Además la conceptualización alrededor del trabajo decente ha resultado fundamental en el nuevo enfoque de la cuestión laboral agrícola.<sup>14</sup>

En nuestro país varios autores han avanzado en la conceptualización y el debate en torno a los sistemas de seguridad para la población rural. Quizás el primero y más importante sea el intento de conceptualizar el problema realizado por Leibovich, Nigrinis y Ramos, para el Banco de la República. En él se concluye que el mayor problema en el área rural no es el empleo, sino su baja calidad y los bajos ingresos derivados para los trabajadores.

Para los autores los bajos niveles de ingresos se asocian con la baja productividad de los trabajadores en el campo; por lo que concluyen que el incremento de la productividad en los trabajadores puede incrementar sus salarios, disminuir el subempleo y mejorar su calidad de vida. A pesar de esto, también advierte que el incremento en la productividad puede afectar negativamente la oferta de trabajo si no se crean nuevas oportunidades en otros sectores.<sup>15</sup>

Asimismo, trabajos sobre el empleo rural como los adelantados por Barrientos y Castrillón (2006)<sup>16</sup>, o el que desde la Contraloría realizaron Espitia et. al (2010)<sup>17</sup>,

---

<sup>12</sup> Op.Cit. OIT (2000)

<sup>13</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

<sup>14</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2015). Trabajo decente y productivo en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

<sup>15</sup> Op.Cit. LEIBOVICH, Et. al (2006).

<sup>16</sup> BARRIENTOS, Juan Carlos y CASTRILLÓN, Gisela. Generación de empleo en el sector agrario colombiano. Revista Agronomía Colombiana, Universidad Nacional de Colombia, No. 25, octubre de 2007. Bogotá. Pp. 383-395.

<sup>17</sup> ESPITIA LÓPEZ, Mario Enrique; MORA TOQUICA, Luis Sigifredo; LLANO RODRÍGUEZ, Mauricio (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECD. Contraloría General de la República. Bogotá

para Colombia y el de Ellis (1999)<sup>18</sup> para los países en vías de desarrollo apuntaron a advertir la relación profunda entre empleos, salarios y condiciones de vida de las poblaciones rurales. A nivel internacional el documento Devereux et. al (2008)<sup>19</sup> que presenta la experiencia de pequeños agricultores en África muestra como las sinergias producto del trabajo comunitario pueden ayudar a cerrar las brechas de acceso a la seguridad social.

Finalmente, en Colombia el informe del PNUD "Razones para la esperanza" elaborado por un equipo multidisciplinario liderado por Absalón Machado constituyó un avance en el propósito de volver a centrar la mirada en el tema de la ruralidad en Colombia<sup>20</sup>. De la misma manera los trabajos de Junguito et. al. (2014)<sup>21</sup> en materia de desarrollo agrícola y los de la misión para la transformación del campo liderada por José Antonio Ocampo (2014)<sup>22</sup>, así como el documento de Merchán (2014)<sup>23</sup> aportan información valiosa sobre la importancia de desarrollar los sistemas de seguridad social en las áreas rurales y en especial en el sector agrícola.

En suma, la propuesta que presentamos se sustenta en un amplio conjunto de trabajos que desde antes de la mitad del siglo XX advertían la importancia de abordar estrategias creativas para solucionar los déficits de acceso a los servicios de seguridad social para las poblaciones rurales y en especial las dedicadas a las labores agrícolas. En ese sentido creemos que la propuesta es pertinente y relevante por lo cual la sometemos a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia.

De los Honorables Congresistas,

---

LUCIANO GRISALES LONDOÑO  
Partido Liberal-Quindío

---

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ  
Partido Liberal-Antioquia

<sup>18</sup> ELLIS, Frank (1999). Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. Overseas Development Institute. London.

<sup>19</sup> DEVEREUX, Stephen; SABATES-WHEELER, Rachel; GUENTHER, Bruce; DORWARD, Bruce; POULTON, Colin; AL-HASSAN, Ramatu, (2008). Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development. FAO

<sup>20</sup> MACHADO, Absalom; PARDO GUZMÁN, Tatiana; SIERRA, Diego Miguel y BERNAL, Fernando (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. PNUD. Bogotá

<sup>21</sup> Op. Cit. JUNGUITO et. al. (2014).

<sup>22</sup> OCAMPO, José Antonio (2014). Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

<sup>23</sup> Op. Cit. MERCHÁN (2014).

---

CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Partido Liberal-Cauca

---

FLORA PERDOMO ANDRADE  
Partido Liberal-Huila

---

ÁNGEL MARÍA GAITAN PULIDO  
Partido Liberal-Tolima

---

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA  
Partido Liberal-Caquetá

---

CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Partido Liberal-Cauca

---

OSCAR OSPINA QUINTERO  
Partido Verde-Cauca

---

LUIS HORACIO GALLÓN ARANGO  
Partido Conservador-Antioquia

---

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
Partido Conservador-Antioquia

---

ARGENIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ  
Partido Liberal-Putumayo