



Organización
Internacional
del Trabajo



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



@FAO/Sergey Kozmin

► Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT

► Resumen Ejecutivo



Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT¹

La COVID-19 ha evidenciado que la importancia de la protección social para proteger las vidas y los medios de vida es más decisiva que nunca, lo que se ha visto confirmado por el aluvión de medidas gubernamentales tras el brote de la pandemia. Sin embargo, la mayoría de las medidas que se han puesto en práctica son temporales, algunas de ellas ya se han ido eliminado gradualmente y siguen existiendo brechas de cobertura. Para hacer frente a la crisis de una manera más eficaz y duradera, y aumentar la resiliencia, hacen falta soluciones que tengan un carácter más permanente y que refuercen los sistemas de protección social, en particular en lo que respecta a asegurar el acceso universal a una protección social adecuada para todos, incluidas las poblaciones rurales – un gran reto incluso en tiempos “sin crisis”.

La necesidad – y la urgencia – de ampliar la protección social a las poblaciones rurales es evidente. En la actualidad, cerca de la mitad de la población mundial – y más de tres cuartas partes de la población pobre del mundo – vive en zonas rurales. Las poblaciones rurales tienen tres veces más probabilidades de vivir en la pobreza extrema (definida como vivir con menos de 1,9 dólares de los Estados Unidos por día) que las poblaciones urbanas y tienen más probabilidades de tener un empleo informal. Las poblaciones rurales hacen frente a mayores riesgos de pobreza, como la pobreza de los trabajadores, la malnutrición y el hambre, la mala salud, las lesiones relacionadas con el trabajo, los desastres naturales y el cambio climático. Al mismo tiempo, más del 70 por ciento de la población mundial todavía carece de acceso a un sistema integral de protección social, y un número desproporcionado de esas personas viven en zonas rurales. Esta falta de protección social priva a las poblaciones rurales de un derecho humano fundamental que también es clave para la realización de otros derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la alimentación, la salud y la educación.

La extensión de la cobertura de la protección social a las poblaciones rurales es esencial para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad, promover el trabajo decente y el crecimiento económico inclusivo, y aumentar la resiliencia a las crisis. El informe conjunto de la OIT y la FAO expone los principales retos que deben abordarse para ampliar eficazmente la protección social a las poblaciones rurales e ilustra cómo se han encontrado soluciones innovadoras en una variedad de contextos diferentes.

¹ Este documento resume la publicación de la OIT y la FAO con el mismo título. La preparación de la publicación fue dirigida por los equipos de protección social de la FAO y la OIT bajo la dirección de Benjamin Davis (FAO) y Shahra Razavi (OIT), y los autores principales son Mira Bierbaum (OIT), Ana Ocampo (ex FAO), Christina Behrendt (OIT), Kroum Markov (OIT) y Qiushi Yue (FAO). La preparación de este resumen contó con el apoyo de Sheila Marnie (FAO). La publicación está disponible en los sitios web de la OIT y la FAO.

Examen de las especificidades de las poblaciones rurales y de los obstáculos resultantes para extender la protección social

La eficacia de las estrategias para extender la protección social a las poblaciones rurales depende de una clara comprensión de los factores que pueden obstaculizar el acceso, ya que los medios de vida rurales suelen ser variados y las vulnerabilidades se superponen e interactúan entre sí. La residencia en zonas rurales no debería ocultar la heterogeneidad de las poblaciones rurales, ya sea dentro de una misma zona rural o entre distintas zonas, por ejemplo, en lo relativo a la ocupación, la situación laboral o el nivel de ingresos. Los trabajadores rurales suelen participar en un conjunto de actividades diversas. La distinción entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia, así como entre el trabajo agrícola y no agrícola, puede ser difusa. Muchos trabajadores rurales trabajan en modalidades de empleo que a menudo están menos protegidas que otras, como el empleo temporal (empleo estacional u ocasional), el empleo a tiempo parcial y el empleo por cuenta propia, y muchos de ellos combinan diferentes formas de empleo. Además, algunos trabajadores rurales reciben solo una parte de la remuneración en efectivo, recibiendo la otra parte en especie (como la vivienda). Los migrantes estacionales, internos o internacionales suelen representar una gran parte de la mano de obra agrícola y las diferencias en la situación migratoria implican diferentes barreras y oportunidades para acceder a los sistemas de protección social. Por lo tanto, los obstáculos resultantes son múltiples, entre ellos:

- ▶ Uno de los obstáculos con los que tropiezan las poblaciones rurales para acceder a la protección social es su exclusión de los marcos legislativos vigentes, lo que a menudo resulta agravado por el hecho de que son pocos los regímenes de protección social que se implementan realmente en el contexto de un marco legislativo. Otras exclusiones legales hacen referencia a los umbrales mínimos relativos a la duración de los contratos de trabajo, las horas de trabajo o los salarios previstos, que tienen el efecto de excluir a las personas que trabajan de manera informal o en pequeñas empresas, incluidos los trabajadores familiares auxiliares. Además, muchos regímenes excluyen legalmente a los trabajadores migrantes internacionales basándose en requisitos de ciudadanía.
- ▶ Los costes financieros pueden crear barreras o desincentivos para la ampliación de la cobertura. Los pequeños agricultores suelen tener una capacidad contributiva limitada debido a que sus ingresos son bajos, erráticos y estacionales, y la insuficiente liquidez puede hacer que la población rural dé prioridad a otros riesgos acuciantes. Además, las pautas de ingresos pueden dar lugar a que las contribuciones sean inasequibles, o a que resulte imposible cumplir con un calendario de cotizaciones regulares. En el caso de los regímenes no contributivos, los obstáculos financieros hacen referencia principalmente a los costos de transacción relacionados con la afiliación, la recaudación de los pagos y el cumplimiento de los requisitos del programa, como en el caso de las transferencias en efectivo condicionadas.
- ▶ Los elevados costos administrativos y la falta de capacidad han sido los principales problemas que se han planteado para extender la protección social a los trabajadores rurales. En cuanto a la oferta, la preocupación por los elevados costos administrativos que entraña el funcionamiento de una densa red de puntos de contacto para las instituciones de protección social puede crear obstáculos a la cobertura en las zonas rurales, remotas y de difícil acceso. En cuanto a la demanda de servicios, la lejanía y la falta de acceso a servicios de calidad (debido, por ejemplo, a las malas carreteras, el coste del transporte o el estigma social al que se exponen las mujeres al viajar solas) también pueden hacer que el coste del acceso a la protección social sea superior a los beneficios reales. Las restricciones en materia de capacidad administrativa también han dado lugar a un escaso grado de ejecución de la protección social, entre otras

cosas la protección de la maternidad o por accidentes del trabajo. Por ejemplo, el incumplimiento de las disposiciones en materia de empleo puede dar lugar a que las mujeres de las zonas rurales queden excluidas de la protección de la maternidad a la que deberían tener derecho por ley. Otro obstáculo muy importante hace referencia a la cobertura del registro civil y del sistema nacional de identificación.

- ▶ Las limitaciones de información o de conocimientos sobre los programas de protección social también limitan el acceso. Ello puede deberse a la distancia de los puntos de información sobre los derechos y las prestaciones; a que el tipo de información disponible no corresponda con el nivel de alfabetización que existe en determinadas zonas rurales; a las barreras lingüísticas en zonas que tienen diferentes idiomas locales; o a las barreras psicológicas creadas por los contextos de gran pobreza y aislamiento. La falta de información sobre las prestaciones de un programa puede llevar a las personas a renunciar a los beneficios, si asumen que los costes de oportunidad superan las ventajas potenciales.

Examen de enfoques innovadores para extender la protección social a las poblaciones rurales

Dos enfoques permiten extender la cobertura de la protección a los trabajadores rurales que pueden y deben complementarse mutuamente:

- ▶ la extensión de la cobertura del seguro social; y
- ▶ la extensión de la cobertura de las prestaciones no contributivas.

En la práctica, muchos países utilizan una combinación de esos dos enfoques en sus sistemas nacionales de protección social, a fin de garantizar, al menos, un nivel básico de seguridad social para todos mediante un piso de protección social, proporcionando progresivamente niveles más altos de protección al mayor número de personas posible. Ese enfoque doble no solo es esencial para promover el derecho humano a la seguridad social, sino que también es fundamental para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. La combinación de diferentes regímenes y prestaciones puede asegurar que las poblaciones rurales estén adecuadamente protegidas a lo largo de toda su vida, en particular de los riesgos e imprevistos relacionados específicamente con el trabajo en las economías rurales, teniendo en cuenta al mismo tiempo el contexto de sus hogares y familias

Aunque no existe una estrategia única, los países han desarrollado enfoques innovadores para extender la protección social a las poblaciones rurales que tienen en cuenta su situación, riesgos y obstáculos específicos, y que combinan mecanismos contributivos y no contributivos. Entre ellos se encuentran, en particular, las siguientes medidas:

- ▶ Adaptar el marco político, legislativo e institucional: La extensión de la protección social a las poblaciones rurales debe inscribirse en un marco político y legislativo integral y coherente, que rijan tanto el seguro social como las prestaciones no contributivas. En los casos en los que los trabajadores de la economía rural no estén todavía cubiertos por la legislación nacional, se debería extender la legislación general de seguridad social a los trabajadores agrícolas (como por ejemplo en Ecuador y Jordania) o adoptar una legislación específica (como en Argelia, Brasil, Colombia).
- ▶ Facilitar el acceso, la afiliación y la administración: Entre los ejemplos de medidas exitosas se encuentran la facilitación del acceso a través de oficinas móviles de seguridad social (como en Brasil y Sudáfrica), las ventanillas únicas o las tecnologías digitales (como en Mongolia), la reducción del número de documentos justificativos necesarios y la simplificación de otros procedimientos, así como los acuerdos de afiliación colectiva (como en Costa Rica).

- ▶ Adaptar la financiación, la recaudación de cotizaciones y los ingresos de referencia: Muchos países han diseñado soluciones para hacer frente a los problemas relacionados con la recaudación y la financiación de las cotizaciones, entre ellas, adaptar la forma en que se determinan las cotizaciones y las prestaciones, facilitar el pago de las cotizaciones y subvencionar las cotizaciones de las personas con bajos ingresos (como, por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Mongolia).
- ▶ Sensibilizar y fomentar la confianza: Facilitar el acceso a la información sobre los derechos y las obligaciones en materia de seguridad social (como en Kenia y Zambia) y asociarse con cooperativas agrícolas u otras organizaciones rurales que representan a los trabajadores rurales (como en Costa Rica) son cruciales para aumentar la conciencia de sus derechos y pueden facilitar la interacción con las instituciones de seguridad social.
- ▶ Garantizar el cumplimiento y reforzar los incentivos: Fomentar el cumplimiento a través de una inspección laboral y de seguridad social adaptada en las zonas rurales, en particular en lo que respecta a las distancias más largas y la estacionalidad (como en Costa Rica) y ofrecer incentivos para la participación de la población rural, por ejemplo, en lo que respecta a los vínculos con los seguros agrícolas.
- ▶ Fomentar la integración y la coherencia de las políticas: Es esencial adoptar enfoques políticos integrados que garanticen la coordinación dentro del sistema de protección social, así como la coordinación entre las políticas de protección social y las políticas agrícolas, de empleo, macroeconómicas y otras políticas relacionadas, incluso en lo que respecta a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles.

Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT: recomendaciones fundamentales

Las acciones y medidas que pueden ser fundamentales en la planificación e implementación de una extensión efectiva de la cobertura a todas las poblaciones rurales son las siguientes:

- ▶ Comprender y abordar los obstáculos específicos que enfrentan las poblaciones rurales para acceder a los regímenes, los programas y las prestaciones de protección social. Esos obstáculos son específicos de cada contexto y deberían ser analizados en detalle a fin de determinar posibles dificultades.
- ▶ Promover la participación de las organizaciones rurales representativas de empleadores y de trabajadores y otras personas interesadas en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los regímenes de protección social. Su participación es fundamental para comprender las necesidades de las poblaciones rurales y, de acuerdo con ello, diseñar y adaptar los sistemas de protección social para el futuro del trabajo en las zonas rurales.
- ▶ Diseñar e implementar marcos legislativos adecuados para garantizar el derecho a la seguridad social y abordar las exclusiones implícitas o explícitas.
- ▶ Reconocer los elementos comunes y las especificidades de los diferentes grupos de población de las zonas rurales; tomar en consideración diferentes enfoques – regímenes y programas no contributivos y contributivos, o ambos – para establecer sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, que garanticen al menos una seguridad básica del ingreso y el acceso a una atención de salud esencial; y hacer posible alcanzar progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número de personas posible.

- ▶ Considerar diferentes mecanismos de financiación para extender la protección social, guiándose por consideraciones de sostenibilidad financiera, fiscal y económica, y de solidaridad, en particular la extensión de los regímenes contributivos a las personas con capacidad contributiva, adaptándolos según sea necesario a la situación y las necesidades de las poblaciones rurales, y complementándolos con regímenes no contributivos para garantizar un piso de protección social definido a nivel nacional.
- ▶ Coordinar estrechamente las estrategias de extensión con políticas que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal, incluidas las políticas económicas, de empleo, de desarrollo rural y tributarias. La extensión de la protección social a las poblaciones rurales debería abordar específicamente la transición de la asistencia social al seguro social. Si bien la asistencia social tiene un papel esencial que desempeñar para garantizar el apoyo a un ingreso básico durante todo el ciclo de vida, el seguro social también es fundamental para proporcionar progresivamente niveles más elevados de protección.
- ▶ Desarrollar la argumentación económica de la extensión de la cobertura. La asignación de un nivel de gasto público suficiente a los sistemas de protección social puede estar motivada por la realización del valor de inversión de la protección social para promover el desarrollo del capital humano, la inclusión económica, unos procesos de transformación rural inclusivos y, en última instancia, el desarrollo rural. Destacar mejor los efectos económicos de los diferentes regímenes y prestaciones de protección social, tanto contributivos como no contributivos, puede ser decisivo para apoyar la extensión de la cobertura.
- ▶ Fomentar la coherencia con otros sectores, en particular con el sector agrícola, a fin de abordar algunos de los obstáculos identificados. Establecer opciones específicas para cada subsector, en particular para los agricultores, los pastores, los pescadores y los silvicultores.
- ▶ Adaptar la organización administrativa de los programas y servicios a las especificidades de las zonas rurales. Hay tres enfoques importantes que se deberían considerar:
 - i) facilitar el acceso, con inclusión de las zonas remotas, entre otras cosas, mediante oficinas móviles y servicios de ventanilla única, así como aprovechando las tecnologías digitales de manera inclusiva, cuidando de no dejar a nadie atrás;
 - ii) simplificar los procedimientos, en particular reduciendo los requisitos para solicitar o validar prestaciones o derechos; y
 - iii) fomentar los procedimientos de afiliación colectiva, reconociendo el papel fundamental que pueden desempeñar las organizaciones rurales en el apoyo a los sistemas de protección social.
- ▶ Adaptar las modalidades de determinación y recaudación de las cotizaciones; facilitar el pago de las cotizaciones; adaptar los pagos, los calendarios y el cálculo de las prestaciones; subvencionar las cotizaciones al seguro social de los trabajadores de bajos ingresos; e incluir la transferibilidad de las prestaciones.
- ▶ Fomentar la sensibilización y la confianza, asegurando que la información sobre los programas y las prestaciones de protección social sea fácilmente accesible y que los procesos no supongan una carga financiera adicional para los participantes de las zonas rurales.



Algunos derechos reservados. Este obra está
bajo una licencia de [CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/)