

# Políticas de **mercado** de **trabajo** y pobreza rural en América Latina

Tomo II



NACIONES UNIDAS

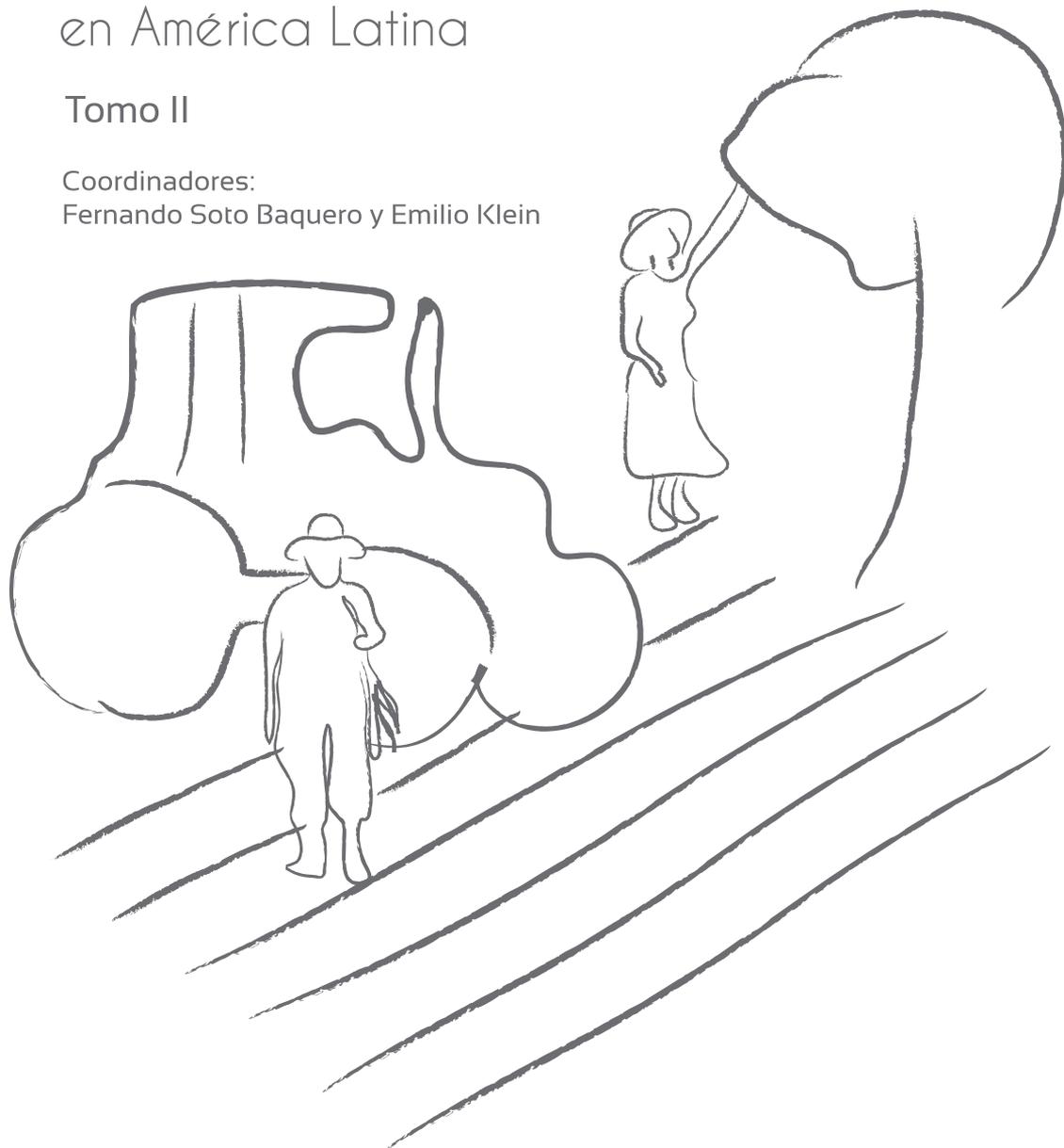
CEPAL



# Políticas de **mercado** de **trabajo** y pobreza rural en América Latina

Tomo II

Coordinadores:  
Fernando Soto Baquero y Emilio Klein



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

ISBN 978-92-5-307179-1

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org), o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2012

# Índice

Presentación	7
<b>Capítulo I</b>	
Caso de Argentina <i>Guillermo Neiman</i>	9
<b>Capítulo II</b>	
Caso de Bolivia <i>Julio Prudencio B.</i>	37
<b>Capítulo III</b>	
Caso de Guatemala <i>Luis F. Linares López</i>	89
<b>Capítulo IV</b>	
Caso de Honduras <i>José Rafael del Cid</i>	149
<b>Capítulo V</b>	
Caso de México <i>José Manuel Hernández Trujillo</i>	203
<b>Capítulo VI</b>	
Caso de Paraguay <i>José Miguel A. Verdecchia</i>	247
<b>Capítulo VII</b>	
Caso de Uruguay <i>Martín Buxedas</i> <i>Marcelo Perera</i> <i>Marcela Barrios</i>	289
<b>Capítulo VIII</b>	
Mercado de trabajo y pobreza rural: los desafíos pendientes <i>Emilio Klein</i>	345

# Presentación

El sector agrícola de América Latina y el Caribe mostró, en la primera mitad de la década pasada, un dinámico ritmo de crecimiento económico. Era esperable que ello tuviera un efecto en la reducción de la pobreza rural.

Si bien esta reducción ocurrió, su magnitud fue acotada. Los niveles de pobreza e indigencia en las áreas rurales de la región se han mantenido elevados y la tasa de pobreza disminuyó solo del 60 al 53% en el período comprendido entre los años 1980 y 2010, a pesar del crecimiento agroexportador y el auge de la agricultura.

La investigación “Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural” (2009), realizada por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, con la colaboración de la CEPAL, mostró evidencias de que esto ha ocurrido debido a que el crecimiento de la agricultura se ha concentrado en algunos pocos productos, se ha restringido a algunas regiones, y ha operado en un número reducido de grandes empresas. Se trata, en general, de mercados con fuerte tendencia a la concentración y transnacionalización, organizados mediante cadenas globales de valor cuyos procesos de transformación y distribución se caracterizan por barreras de entrada cada vez mayores para los pequeños y medianos productores.

Por otra parte, persiste en el sector agropecuario de la región un déficit en la creación de empleo decente, por lo que siguen predominando los trabajos informales, con bajas remuneraciones, sin acceso a protección social, y sin respeto pleno de los derechos laborales.

Las mejoras en materia de ingresos, que efectivamente ocurrieron en la región, y que causaron una disminución en los índices de pobreza rural hasta la crisis del año 2008, no provienen ni del mercado laboral ni del mercado de productos, sino que, como lo señalan la CEPAL y la OIT, se deben a un aumento en el número de ocupados por hogar y a los subsidios que se distribuyeron a través políticas sociales que diversos gobiernos de la región implementaron. De hecho, los ingresos laborales, con pocas excepciones, se estancaron o, incluso, disminuyeron.

Con estos antecedentes, la FAO, con la colaboración de la CEPAL y de la OIT, y el apoyo de RUTA1, ha realizado una investigación sobre “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: un análisis comparado”, cuyos resultados finales se presentan en dos tomos, incluyendo doce estudios de caso: Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú en el Tomo 1, y Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay

---

<sup>1</sup> Desarrollo Rural Sostenible de Centroamérica. Unidad Regional de Asistencia Técnica.

en el Tomo 2. Considerando la baja preocupación por el empleo rural que se observa tanto en medios académicos como políticos de la región, este estudio es pionero en América Latina y el Caribe, por cuanto vincula el empleo rural con la pobreza en nuestro continente.

La hipótesis central del estudio, confirmada en esta investigación, es que las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza de la población que vive y se emplea allí. Dichas características se relacionan, por una parte, con debilidades en el diseño y la aplicación de las instituciones del mercado de trabajo, como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, entre otras. Por otra parte, una serie de problemas contribuyen a reproducir la pobreza de los trabajadores rurales, entre los que se cuentan el trabajo infantil y la discriminación hacia las mujeres. También influyen procesos tales como las migraciones internas e internacionales y los mecanismos de certificación laboral de productos.

No obstante, estamos convencidos de que aunque este conjunto de instituciones y procesos laborales contribuyen a reproducir las altas tasas de pobreza rural, tienen igualmente el potencial de coadyuvar a su superación, según sean el marco jurídico, las regulaciones del mercado laboral, y la capacidad y voluntad de hacer cumplir la legislación.

En ese sentido, el estudio también comparte los principios fundamentales del documento presentado recientemente por la CEPAL en su trigésimo tercer período de sesiones “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, que plantea la prioridad de fortalecer capacidades nacionales para lograr convergencia productiva, reducir la heterogeneidad estructural y cerrar brechas de productividad, así como de fortalecer sistemas de protección social basados en mecanismos financieros sostenibles y marcos integrales de solidaridad.

Las tres agencias que nos hemos reunido alrededor de esta investigación compartimos el objetivo de ayudar a instalar en la agenda política de la región un debate sobre la situación del mercado de trabajo rural y la creación de trabajo decente, el aporte de este en la reducción de la pobreza rural y la necesidad de políticas públicas para potenciar esa contribución.



**Alicia Bárcena**  
*Secretaria Ejecutiva*  
CEPAL



**Guillermo Miranda**  
*Director Regional Adjunto para*  
*la Coordinación de Políticas y*  
*Programas, Oficina Regional de OIT*  
*para América Latina y el Caribe*



**Alan Bojanic**  
*Oficial a cargo*  
*De la Representación Regional de*  
*la FAO para América Latina y el*  
*Caribe*

# Capítulo I

## Caso de Argentina

GUILLERMO NEIMAN

Sociólogo rural. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) de Argentina. Director del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de FLACSO/Sede Argentina. Especialista en temas de mercados de trabajo rural, asalariados agrícolas, pequeños productores, procesos de restructuración de la agricultura.

## I. TRANSFORMACIONES PRODUCTIVAS Y EMPLEO EN EL AGRO ARGENTINO DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

El último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina del que se dispone de información (en 2010 se llevó a cabo un nuevo relevamiento pero aún no fue publicada la información económica) corresponde al año 2001 y registró una cifra cercana al millón de ocupados en el sector agropecuario. Algo más de la mitad (54,7%) correspondía a asalariados y aproximadamente un 10% a empleadores; el tercio restante estaba conformado por trabajadores familiares, incluyendo titulares de establecimientos y ocupados miembros de sus hogares.

Una particularidad de la distribución regional de los asalariados es que aproximadamente la mitad de ellos se concentraba en la llamada Región Pampeana, una extensa zona de agricultura extensiva mecanizada y tradicionalmente expulsora de mano de obra familiar y no familiar, siguiéndole en importancia las regiones Noroeste (18%), Cuyo (16%), Noreste (13%) y Patagonia (6%)<sup>1</sup>. Sin embargo, estos valores deben ser relativizados por las dificultades del Censo para captar a los trabajadores temporarios de la agricultura, cuyo subregistro estaría afectando especialmente a los últimos agregados regionales.

Para la misma época (año 2002), el Censo Nacional Agropecuario registraba cerca de 320.000 unidades productivas dedicadas a la actividad, con una caída de aproximadamente un 25% respecto al registro anterior (correspondiente al año 1988). La evolución de la superficie media en producción reflejaba este proceso que se había dado en la última década del siglo pasado, al pasar de 421 a 539 hectáreas por establecimiento.

Durante los últimos años, el agro argentino ha venido atravesando procesos de reestructuración –en general iniciados en las décadas anteriores– que han afectado tanto a producciones exportables como a las destinadas al mercado interno. Se redefinen, entre otros aspectos, las condiciones de funcionamiento de un conjunto amplio de unidades de producción, en varios rubros se profundizan procesos clásicos de mecanización con reducción de la demanda mano de obra y en otros se difunden tecnologías de manejo para el logro de producciones de calidad, lo cual lleva incluso a un incremento de los requerimientos laborales aunque con crecimiento del trabajo no permanente, se generan procesos de expansión de la frontera agrícola sustituyendo cultivos o avanzando sobre tierras ganaderas o, directamente, sin cultivar (por ejemplo, terrenos ocupados por bosques naturales).

Comenzando en los años 80, el proceso de “agriculturización” –primero, a partir de la combinación trigo-soja y luego con la notable expansión del cultivo de la soja bajo “siembra directa”<sup>2</sup> y utilizando semilla transgénica– profundiza la disminución del empleo directo a partir de una caída de los trabajadores permanentes, un incremento relativo en el uso de empleados transitorios aunque contratados a través de terceros, la relocalización de la mano de obra rural en zonas urbanas y el crecimiento de empleos ligados a

<sup>1</sup> Según esta regionalización clásica que se utiliza en la Argentina, a seguir se enumeran las provincias que componen cada una de esas regiones. Región Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe. Región Noreste o NEA: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Región Noroeste o NOA: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Región Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis. Región Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

<sup>2</sup> Entre los cambios que trajo la adopción de la siembra directa en el proceso de trabajo, en primer lugar se destaca la reducción en la demanda de mano de obra para tareas de ejecución en la producción y, en segundo lugar, la emergencia de nuevos actores especializados encargados de dirigir y orientar el proceso de producción, por lo que es posible una mayor “externalización” de las funciones del proceso de producción y una mayor necesidad de coordinación (Blanco, 2001).

la provisión de servicios para la producción primaria. La disminución de los tiempos operativos de trabajo se encuentra asociada al uso de maquinarias de gran escala y capacidad de labor, que provoca también la incorporación de trabajadores especializados en la operación de esos equipos.

Estos cambios en la organización productiva fueron acompañados por la mayor presencia de “contratistas de servicios de maquinaria”. Esta figura es clave en la flexibilidad que adquiere la organización productiva y aporta una importante cantidad de la mano de obra utilizada. Tanto su origen como su evolución pueden mostrar distintas trayectorias –desde productores en crisis que se reconvierten en contratistas de servicios, hasta aquellos contratistas de servicios que van a ampliar su escala incluso a partir del arriendo o compra de tierras, pudiendo combinar trabajo familiar con trabajo asalariado–.

Por ejemplo, según un relevamiento del año 2002, en la provincia de Buenos Aires algo más de la mitad de los contratistas había iniciado sus actividades en la década del noventa, y ocupaban algo más de 16.000 empleados, de los cuales cerca de un tercio estaba ocupado menos de 6 meses al año (Lódola, 2008), confirmando la presencia de situaciones de trabajo no permanente entre este tipo de asalariados “agrícolas”. Una situación diferente, sin embargo, la constituyen los trabajadores especializados de las empresas de servicios o contratistas de la agricultura extensiva mencionados más arriba, que si bien reciben remuneraciones más altas y generalmente están registrados, igualmente mantienen niveles elevados de ocupación transitoria.

Por su parte, otro conjunto importante de producciones no pampeanas presenta un notorio crecimiento sustentado mayormente en la renovación tecnológica y de inversiones asociadas y, en menor proporción, en la expansión de la superficie plantada; además, para aquellos rubros que orientan su producción a la exportación, esta viene ejerciendo una mayor presión para la adaptación a las exigencias de esos mercados (por ejemplo frutales tales como uvas, limón, peras y manzanas y, aunque en menor medida, en algunos rubros de la horticultura tales como el ajo). Otro grupo incluye producciones tradicionales en crisis tanto en términos de sus principales indicadores de producción como en su inserción en los mercados, principalmente aquellos de consumo interno (algodón, caña de azúcar, ciertos tipos de tabaco, por ejemplo).

En estos casos, las transformaciones en los procesos productivos y en los requerimientos de trabajo no solo acentuaron la participación de los trabajadores temporarios, sino que, además, modificaron su perfil. Esta tendencia obedecería a cierta autonomía por parte del trabajo estacional respecto de las condiciones propias del ciclo productivo anual y que formaba parte de la interpretación clásica acerca de la presencia del trabajo estacional agrícola, para pasar a ser explicada por las estrategias empresariales que buscan minimizar el uso de trabajadores permanentes, sustituyéndolos por la contratación continua de trabajadores transitorios; de esta manera, las empresas buscan reducir sus costos de producción y simplificar la gestión de la mano de obra, para lo cual entre otros dispositivos recurren a distintos tipos de intermediarios para la contratación de trabajadores temporarios.

Una consecuencia importante de este comportamiento es el cambio en las situaciones clásicas de precariedad laboral que caracterizaban a este segmento, incrementando las situaciones de desempleo estacional, haciendo más incierta su inserción laboral y debilitando o desdibujando la relación salarial

En cuanto al perfil sociodemográfico de estos trabajadores, se constata una mayor participación de jóvenes, con residencia urbana en localidades de distinto tamaño, y con creciente –aunque minoritaria aún– presencia de trabajadoras; también, se verán modificadas las trayectorias laborales que pueden incluir ocupaciones en actividades no agrarias, una intensificación de los procesos migratorios y cambios de los ciclos laborales (Bendini y Radonich, 1999; Giarraca *et al.*, 2000; Rau, 2002; Tadeo y Palacios, 2004; Mingo y Berger, 2009; Bober y Neiman, en prensa).

En un reciente estudio (Neiman, 2010) acerca del comportamiento de la demanda de fuerza de trabajo para veinte productos agrícolas que abarcan más del 70% de la superficie cultivada y una proporción similar de su producción, en más de la mitad de esos rubros se observa una caída en la utilización de trabajo permanente aportado por los trabajadores familiares y los asalariados permanentes a medida que aumenta el nivel tecnológico de las empresas; complementariamente, se incrementa el trabajo transitorio, ya sea en términos relativos en la composición general de la demanda o en términos absolutos en aquellas producciones en las cuales se incrementan los requerimientos totales.

Por lo tanto, las distintas formas que asume la transitoriedad incluyen, entonces, a los ocupados exclusivos de la agricultura aunque con inserciones discontinuas y períodos variables de desocupación, los insertos parcialmente en la agricultura y que trabajan también en otras ramas de actividad no agrícolas y generalmente urbanas, y los estacionales tradicionales que alternan períodos de trabajo con otros de inactividad.

## II. LA SITUACIÓN DE LOS ASALARIADOS AGRÍCOLAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE ALGUNAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO EN PROVINCIAS SELECCIONADAS DE ARGENTINA

En esta sección se presentan los resultados del procesamiento de la Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción en las provincias de Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta y Santa Fe. El análisis contempla las siguientes dimensiones, consideradas principales para los asalariados permanentes y temporarios de la agricultura en dichas jurisdicciones: características personales de los trabajadores, niveles de ocupación, protección social, ingresos, salarios, pobreza e indigencia de los hogares.

La Encuesta fue implementada durante el primer semestre de 2010 a través del Programa de Desarrollo Rural para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación (MINAGRI). Estaba destinada a estudiar aspectos sociodemográficos, inserción laboral, niveles de ingreso y gasto, actividad económica y condiciones de vida de los hogares con residencia rural de las provincias arriba mencionadas.

Se consideran hogares rurales aquellos ubicados en localidades de menos de 2.000 habitantes y de forma dispersa según el criterio establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y utilizado regularmente en el país; la Encuesta se aplicó a una muestra estadísticamente representativa de viviendas definidas según ese criterio de ruralidad<sup>3</sup> y, por lo tanto, el análisis que se realiza a continuación corresponde a asalariados de esa condición.

La información procesada en este informe corresponde, entonces, a aquellos individuos que declararon desempeñarse como asalariados de las actividades de agricultura y ganadería durante el período de referencia de esa Encuesta (desde el 1 de febrero de 2009 al 31 de enero de 2010), así como de sus respectivos

<sup>3</sup> Para el diseño de la muestra (cuyo tamaño estaba predefinido en 400 viviendas rurales por provincia) se contaba, para cada una de las mencionadas provincias, con información de la cantidad de población y del número de hogares y de viviendas por segmento censal, según el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001. Esto permitió confeccionar los marcos muestrales de la primera etapa, a partir de los cuales se elaboró un diseño por conglomerados en el que la unidad primaria estaba dada por el segmento censal (con la respectiva cartografía a nivel de fracción, radio y segmentos censales para su localización en terreno). En cada provincia se eligieron 100 segmentos con probabilidad proporcional al número de hogares en aquella fecha; a su vez, en cada segmento se seleccionaron las viviendas a encuestar según un método sistemático definido por el cociente entre la cantidad total de viviendas existentes en el segmento y un número fijo de viviendas a encuestar por segmento.

hogares. Los “asalariados permanentes” agrícolas fueron definidos como aquellos que declaran una ocupación en esa condición a lo largo del período de referencia, pudiendo combinar con alguna otra bajo cualquier condición; los “asalariados temporarios” agrícolas son los que declaran una o más ocupaciones en esa condición y no poseen ocupaciones agrícolas de carácter permanente.

Cada una de las provincias en las cuales se implementó la Encuesta corresponde a las distintas regiones agroproductivas en las que tradicionalmente se divide el país según el siguiente detalle:

Región	Provincia
Pampeana	Santa Fe
Noroeste (NOA)	Salta
Noreste (NEA)	Misiones
Cuyo	Mendoza
Patagonia	Río Negro

Si bien no es posible afirmar que cada una de las provincias representa de manera acabada a cada una de las regiones, claramente pertenecen a distintos ambientes productivos que presentan particulares condiciones económicas, sociales y laborales.

## II.1. Composición y características de los asalariados

Tal como surge del Cuadro 1, por un lado se confirma la importante presencia de trabajadores agrícolas no permanentes o temporarios y, por otro, se observan algunas diferencias provinciales que se corresponde con especificidades locales o regionales. En efecto, en tres jurisdicciones –Mendoza, Misiones y Salta– los asalariados se dividen por mitades con respecto a las dos categorías consideradas en este análisis. En cambio, la estructura ocupacional de Santa Fe es típica de las producciones agrícolas tecnificadas propias de la región pampeana a la que pertenece –con predominio de cereales y oleaginosas y de ganadería vacuna–, caracterizada por una reducida contratación directa de trabajadores temporarios (si bien el norte de esta extensa provincia tiene producciones intensivas tales como algodón). El resultado observado para la provincia de Río Negro, en cambio, se ha estimado que obedece a un fenómeno de distinto orden: dadas las características de este territorio patagónico con elevada concentración de la producción y de la población propios de las áreas bajo riego, existe especialmente un alto porcentaje de asalariados temporarios que residen en centros urbanos de distinto tamaño y que por lo tanto no pudieron ser captados por esta Encuesta.

**Cuadro 1**

*Distribución de los asalariados agrícolas según tipo, por provincia. En porcentajes*

Tipo de trabajador	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Permanente	44,7	40,4	63,5	50,0	83,2
Temporario	55,3	59,6	36,5	50,0	16,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

Una primera aproximación a la composición del conjunto de los asalariados agrícolas a partir de su condición de género muestra en principio una mayoría de trabajadores varones, pero también una presencia sistemática de asalariadas, aunque, en este caso, con diferencias según provincias; las proporciones de trabajadoras pueden variar de un cuarto a un décimo del total de asalariados (Cuadro 2).

**Cuadro 2***Distribución del total de los asalariados agrícolas según sexo, por provincia. En porcentajes*

Sexo	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Varón	75,3	87,0	82,9	83,8	89,7
Mujer	24,7	13,0	17,1	16,2	10,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

Sin embargo, en el segmento de los asalariados agrícolas temporarios la participación de trabajadoras puede llegar a duplicar a la que se observa para el total de asalariados (Cuadro 3). En Mendoza y Río Negro, con estructuras y orientaciones productivas similares a partir de la difusión de cultivos de frutales en sistemas bajo riego, alrededor de un tercio de todos los asalariados temporarios son mujeres.

**Cuadro 3***Distribución de los asalariados agrícolas temporarios según sexo, por provincia. En porcentajes*

Sexo	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Varón	60,7	81,4	64,4	73,1	72,2
Mujer	39,3	18,6	35,6	26,9	27,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

El análisis de la posición de los asalariados en los respectivos hogares –de acuerdo a la relación de parentesco que guardan con respecto al jefe/a de hogar– complementa de alguna manera lo expuesto más arriba sobre la distribución según género de los trabajadores (Cuadro 4a). En principio, para el conjunto de los trabajadores la categoría claramente mayoritaria es la de “jefe/a” y en una proporción relativamente similar en todas las provincias: algo más de la mitad y en un caso cerca de las tres cuartas partes (en Santa Fe que, por otra parte, es la que tiene la menor participación de mujeres) se corresponden con esa condición. Los “hijos/as” le siguen en importancia.

**Cuadro 4a***Distribución del total de los asalariados agrícolas según posición en el hogar, por provincia. En porcentajes*

Posición en el hogar	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Jefe/a	56,9	55,4	62,0	57,7	74,2
Cónyuge	15,6	12,7	13,2	8,8	8,6
Hijo/a	23,2	29,7	20,1	28,1	8,2
Otros	4,3	2,3	4,7	5,4	9,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

De nuevo en esta variable, para el grupo de los trabajadores temporarios, se observan cambios de importancia: primero, desciende la participación de “jefe/a”, aunque en general preserva una participación cercana al tercio del total de esta categoría; segundo, se incrementan significativamente las otras dos categorías, llevando a que la presencia de “hijo/a” supere a la anterior prácticamente en todos los casos –la única excepción es la provincia de Misiones–; por último, también las cónyuges aumentan su participación llegando en algunos casos a casi un cuarto del total de este segmento de trabajadores (Cuadro 4b).

**Cuadro 4b**

*Distribución de los asalariados agrícolas temporarios según posición en el hogar, por provincia. En porcentajes*

Posición en el hogar	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Jefe/a	32,1	47,9	22,5	29,3	33,4
Cónyuge	25,3	18,0	27,4	15,4	17,3
Hijo/a	36,6	31,1	41,6	45,8	25,3
Otros	6,0	3,0	8,5	9,5	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

En cuanto a las edades de los trabajadores asalariados, prácticamente la mitad de los mismos para todas las provincias corresponde al estrato de 26 a 45 años (Cuadro 5). El inicio laboral temprano se observa en el hecho de que al menos 1 de cada 10 trabajadores tiene menos de 18 años, e incluso en algunas provincias pueden superar esa participación; además, esto se confirma por el hecho de que un tercio del total tienen hasta 25 años de edad.

**Cuadro 5**

*Distribución del total de los asalariados agrícolas según estratos de edad, por provincia. En porcentajes*

Edad (años)	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Hasta 18	10,1	16,2	9,4	16,7	21,3
19 a 25	19,1	15,5	14,3	15,8	22,8
26 a 45	43,7	52,1	43,4	44,4	37,2
46 a 65	21,2	16,0	28,1	22,7	15,6
66 y +	6,0	0,3	4,7	0,4	0,0
Total	100	100	100	100	100

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

La comparación en la distribución de los asalariados por tipo según franjas etarias muestra diferencias muy significativas que confirman la mencionada inserción laboral temprana para el caso de los asalariados estacionales, mientras que, a la inversa, el acceso a empleos permanentes se corresponde con las edades más avanzadas (Cuadro 6). Así, entre los permanentes, en ningún caso la participación de los ocupados de hasta 18 años supera el 5% del total de esa categoría en cualquiera de las provincias. Incluso, si se le agrega el estrato siguiente con la única excepción de Misiones y Santa Fe, esa proporción no llega a superar el 10%. En cambio, entre los temporarios, prácticamente la mitad tiene menos de 25 años de edad.

En cuanto al nivel educativo máximo alcanzado por los asalariados, se analiza su distribución según cuatro categorías o niveles y los años de escolaridad que completaron (Cuadro 7). Sobresale por un lado el hecho de que al menos entre un cuarto y un tercio no completó el ciclo primario, y que aproximadamente el 10% pudo completar el nivel de la educación secundaria.

Esta situación resulta en años de escolarización que varían entre un mínimo de 6 y un máximo de 8 años según la provincia que se considere (Cuadro 8).

**Cuadro 6**

*Distribución de los asalariados temporarios según estratos de edad, por provincia. En porcentajes*

Provincia	Mendoza		Misiones		Río Negro		Salta		Santa Fe	
	Permanente	Estacional								
Hasta 18	0,6	17,7	0,6	26,8	3,4	20,0	3,5	29,9	3,4	24,3
19 a 25	9,5	26,9	25,9	8,4	7,8	25,6	5,1	26,4	20,3	22,8
26 a 45	47,7	40,4	47,2	55,4	49,7	32,6	49,4	39,4	46,1	37,2
46 a 65	30,9	13,3	26,3	8,9	34,9	16,2	41,2	4,3	26,4	15,6
66 y +	11,3	1,6	0,0	0,4	4,2	5,7	0,8	0,0	3,9	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

**Cuadro 7**

*Distribución del total de asalariados según nivel educativo alcanzado, por provincia. En porcentajes*

Nivel educativo	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Hasta primaria incompleta	36,1	59,0	35,1	38,0	27,3
Primaria completa	47,2	26,8	35,3	30,6	46,1
Secundaria incompleta	8,4	10,8	19,1	20,7	14,7
Secundaria completa y más	8,4	3,5	10,5	10,7	11,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

**Cuadro 8**

*Distribución del total de asalariados agrícolas según años de escolaridad, por provincia. En promedio*

Provincia	Años
Mendoza	7,1
Misiones	5,9
Río Negro	7,6
Salta	8,3
Santa Fe	8,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

## II.2. Niveles de ocupación de los asalariados

En esta sección se caracteriza el nivel de ocupación de los asalariados temporarios de la agricultura de acuerdo a la cantidad de jornadas que declararon trabajar efectivamente a lo largo del año (para obtener este indicador se utiliza el dato de cantidad de horas trabajadas por día y luego se lo convierte en jornadas de trabajo equivalentes).

En primer lugar (Cuadro 9), en la mayoría de las provincias al menos la mitad de los trabajadores temporarios declara trabajar como máximo 120 jornadas en la agricultura. La única excepción la constituye la provincia

de Misiones en la que cerca de un cuarto de sus trabajadores se encuentra en esa situación probablemente debido a que el principal cultivo de esa provincia que demanda trabajo temporario –la yerba mate– tiene un período prolongado de cosecha (incluso con dos cosechas anuales en algunos establecimientos o zonas productivas). En el mejor de los casos, solo 1 de cada 5 trabajadores temporarios consigue garantizarse como mínimo alrededor de 240 jornadas al año, lo que estaría cerca de situaciones de pleno empleo.

**Cuadro 9**

*Distribución de los asalariados temporarios según número de jornadas efectivamente trabajadas al año, por provincia. En porcentajes*

Número de jornadas	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Hasta 120	57,6	22,4	77,1	56,0	58,6
121 a 180	16,7	51,5	10,5	11,3	8,1
181 a 240	9,6	3,3	5,6	14,3	10,3
Más de 240	16,1	22,8	6,8	18,4	22,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

La diferencia entre varones y mujeres en cuanto al número de jornadas efectivamente trabajadas en la agricultura es muy significativo (Cuadro 10) ya que, en principio, los primeros logran trabajar un mayor número de jornadas en todas las provincias. En Mendoza y en Santa Fe se duplica esa diferencia y, aunque no con tanta diferencia, en las restantes provincias se mantiene esa constante.

**Cuadro 10**

*Jornadas efectivamente trabajadas por los asalariados temporarios según sexo, por provincia. En número de jornadas*

Provincia	Varón	Mujer	Total
Mendoza	171	76	134
Misiones	204	142	193
Río Negro	92	63	82
Salta	153	124	145
Santa Fe	191	88	162

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

### II.3. La informalidad en el empleo asalariado

La informalidad es una situación generalizada entre los asalariados agrícolas, ya que al menos la mitad no se encuentra cubierto por el sistema de protección social (Cuadro 11). Esta condición se concentra fundamentalmente entre los asalariados temporarios ya que prácticamente la totalidad se encuentra en esa situación (Cuadro 12). En cambio, entre los permanentes la informalidad puede llegar a descender hasta un 25%, aunque mayoritariamente tiende a ubicarse cercana al 50%.

En cuanto a la relación entre informalidad y pobreza, con la única excepción de la provincia de Río Negro, la presencia de situaciones de informalidad entre los trabajadores asalariados pobres crece en aproximadamente 20 puntos porcentuales si se la compara con lo que sucede entre los no pobres (Cuadro 13). Así, al menos la mitad de los asalariados son informales (por ejemplo, en la provincia de Mendoza, el 63,4% de los no pobres son informales y el 83,8% de los pobres cumplen con esa condición).

**Cuadro 11***Distribución de los asalariados agrícolas según tipo de empleo, por provincia. En porcentajes*

	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Informal	73,4	77,5	46,7	57,0	53,8
Formal	26,6	22,5	53,3	43,0	46,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.***Cuadro 12***Distribución de los asalariados agrícolas permanentes y temporarios según tipo de empleo, por provincia. En porcentajes*

Provincia	Permanentes		Temporarios	
	Formal	Informal	Formal	Informal
Mendoza	57,5	42,5	1,6	98,4
Misiones	55,4	44,6	2,0	98,0
Río Negro	74,5	25,5	16,5	83,5
Salta	70,1	29,9	16,0	84,0
Santa Fe	55,5	44,5	2,0	98,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.***Cuadro 13***Distribución de los asalariados agrícolas según condición de pobreza y tipo de empleo, por provincia. En porcentajes*

		Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
No pobre	Informal	63,4	57,5	44,2	43,0	48,1
	Formal	36,6	42,5	55,8	57,0	51,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobre	Informal	83,8	94,7	51,9	69,1	81,8
	Formal	16,2	5,3	48,1	30,9	18,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

#### II.4. Los salarios de los trabajadores agrícolas y su relación con la pobreza rural

De acuerdo a la información proveniente del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, sobre un total de 330.093 puestos de trabajo ocupados en 2010 para la rama agrícola, la remuneración neta promedio por trabajador ascendió a \$ 2.091 por mes (equivalente a aproximadamente 565 dólares), siendo que para 2009 el valor había sido de \$ 1.643.

Esta misma fuente de información permite diferenciar estas remuneraciones según las principales actividades productivas del sector, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente también para el año 2010:

**Cuadro 14**

*Remuneración media neta mensual de trabajadores de la agricultura según actividad productiva, en pesos argentinos*

Actividad	Remuneración media neta mensual
Cereales y oleaginosas	2.419
Hortalizas	1.643
Frutas	1.594
Cultivos industriales	3.679
Producción de semillas	2.482
Ganadería vacuna	2.836

*Fuente: INDEC, Evolución de la distribución funcional del ingreso. Remuneración del trabajo asalariado, 2011.*

El patrón de distribución de los asalariados según el “salario mínimo vital y móvil”<sup>4</sup> calculado a partir de la Encuesta y en base a la remuneración horaria de los trabajadores, muestra una concentración importante –aunque con algunas diferencias provinciales– en el estrato de aquellos que perciben menos de 1 salario mínimo (Cuadro 15). En cualquier caso, al menos la mitad de los trabajadores está en esa situación, llegando en algunas provincias a superar el 75%. Es de destacar también que aproximadamente un cuarto de los asalariados de Río Negro y Santa Fe se ubica en el estrato superior de la distribución, triplicando la participación respectiva en cualquiera de las otras provincias, aunque ello no resulta suficiente para modificar la situación general descrita.

**Cuadro 15**

*Distribución del total de asalariados agrícolas según estratos de salario mínimo, por provincia. En porcentajes*

Salario mínimo	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Menos de 1 SM	77,8	92,5	46,5	75,6	55,7
De 1 a 1,5 SM	13,7	2,4	30,3	15,0	21,4
Más de 1,5 SM	8,6	5,0	23,2	9,4	22,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.*

El análisis del salario mínimo por tipo de trabajador no muestra diferencias de significación entre asalariados permanentes y temporarios, si bien es posible identificar una tendencia por la cual los temporarios se ubican en mayor proporción en el primer estrato. También en este caso solamente entre los temporarios sobresalen los trabajadores de las provincias de Río Negro y Santa Fe, donde aproximadamente un cuarto de ellos percibe 1,5 salario mínimo (Cuadro 16).

La relación entre percepción de salario mínimo y pobreza –al igual que en el caso de la informalidad– vuelve a mostrar una relación directa entre remuneraciones bajas y situaciones de pobreza. Así, mientras que

<sup>4</sup> En la Argentina, el Artículo 116 de la Ley General de Contrato de Trabajo (N° 20.744), establece que el “salario mínimo vital y móvil” es la menor remuneración que debe percibir el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión. Su actualización periódica la efectúa el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo. En el caso de los trabajadores de la rama agraria, por el hecho de registrarse por un estatuto especial (Ley 22.248 de Trabajo Agrario), el valor del salario mínimo debe ser homologado por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario.

entre la población no pobre correspondiente a hogares de trabajadores asalariados alrededor de la mitad percibe menos del salario mínimo, prácticamente la totalidad de los pobres se encuentra en esa situación.

**Cuadro 16**

*Distribución de los asalariados agrícolas permanentes y temporarios según estratos de salario mínimo, por provincia. En porcentajes*

Salario mínimo	Mendoza		Misiones		Río Negro		Salta		Santa Fe	
	Permanente	Temporario								
Menos 1 SM	74,1	80,7	92,1	92,8	44,0	51,0	76,4	74,8	53,4	67,4
De 1 a 1,5 SM	21,4	7,4	2,3	2,5	37,3	17,9	18,9	11,0	24,8	4,6
Más de 1,5 SM	4,5	11,9	5,6	4,7	18,7	31,1	4,7	14,2	21,8	28,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

**Cuadro 17**

*Distribución de los asalariados según estratos de salario mínimo y condición de pobreza, por provincia. En porcentajes*

		Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
No pobre	Menos de 1 SM	65,5	91,8	59,2	66,3	38,7
	De 1 a 1,5 SM	29,4	5,8	29,2	24,2	40,2
	Más de 1,5 SM	5,0	2,4	11,6	9,5	21,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobre	Menos de 1 SM	97,7	100,0	82,9	94,1	93,0
	De 1 a 1,5 SM	2,3	0,0	15,6	5,9	5,2
	Más de 1,5 SM	0,0	0,0	2,0	0,0	0,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

La composición de los ingresos de los hogares, a la vez que permite evaluar la participación relativa de aquellos provenientes del trabajo asalariado, también muestra la importancia de otros componentes originados tanto en otras ocupaciones de distintas ramas como en ingresos no laborales. En primer lugar (Cuadro 18), el ingreso originado en el trabajo asalariado significa entre el 50% y el 70% del ingreso total de los hogares de asalariados agrícolas en las distintas provincias consideradas en este análisis.

Con respecto a la segunda fuente en importancia, aparecen algunas diferencias por provincia. En Mendoza, en un contexto de menor participación del ingreso por trabajo asalariado, le sigue el trabajo asalariado no agrícola con aproximadamente un cuarto del ingreso promedio total de los respectivos hogares. En cambio, en las restantes jurisdicciones en las cuales cerca de las tres cuartas partes de los ingresos provienen del empleo asalariado, se observa una mayor dispersión en las demás fuentes con participaciones cercanas al 10% para cada una, aunque las "transferencias" que reciben los hogares tienen un peso relativo levemente superior a las demás.

Por último, los ingresos originados en actividades agrícolas en forma independiente no son significativos, lo que refuerza el perfil de asalariados de estos trabajadores.

La composición de los ingresos de los hogares según tipo de trabajador (Cuadro 18a) presenta algunos comportamientos específicos para cada uno. Por un lado, la participación del ingreso por trabajo asalariado declina entre los temporarios con respecto a los permanentes; esto lleva a que aumenten los ingresos como asalariados –también temporarios– en ramas no agrícolas y, fundamentalmente, aquellos originados en transferencias o ingresos no laborales. La presencia de los ingresos por actividades agropecuarias independientes se mantiene baja, con la única excepción de los hogares de los trabajadores temporarios en la provincia de Santa Fe.

Entre los hogares pobres, la composición de los ingresos presenta algunas modificaciones respecto a lo que sucede en el total de los hogares (Cuadro 18b); así, la participación de aquellos ingresos provenientes de la actividad independiente agropecuaria tiende a disminuir al igual que los correspondientes a actividades en ramas no agrícolas en calidad de asalariados. Esto determina que se incremente la importancia relativa de los ingresos originados en el trabajo asalariado en la agricultura.

Las situaciones descriptas en relación a los niveles salariales se reflejan en la indigencia y pobreza que afecta a los hogares de los trabajadores asalariados de la agricultura (Cuadro 19). Un poco más de 1 de cada 10 hogares de los asalariados son indigentes, mientras que la incidencia de la pobreza es algo más variable y se comporta según patrones provinciales esperables, oscilando entre un tercio y aproximadamente la mitad de los hogares de los trabajadores. Comparada con los índices oficiales de indigencia y pobreza para el total nacional, los que registran los hogares de asalariados agrícolas alcanzan aproximadamente el doble de aquellos.

**Cuadro 18a**

*Composición de los ingresos de los hogares de los asalariados agrícolas según fuente, por tipo de trabajador y provincia. En porcentajes*

Fuente de ingreso	Mendoza		Misiones		Río Negro		Salta		Santa Fe	
	Permanente	Temporario								
Trabajo independiente agrícola	3,0	5,6	2,9	0,5	0,9	2,5	3,5	2,6	6,5	37,5
Trabajo asalariado agrícola	61,0	41,7	71,0	68,4	77,3	42,8	78,5	67,2	77,4	36,1
Trabajo asalariado no agrícola	25,8	25,4	5,9	14,8	13,6	34,8	3,4	11,0	5,5	11,6
Transferencias	8,6	19,2	8,7	15,5	5,4	13,8	9,5	15,6	3,5	9,7
Otros ingresos	1,6	8,1	11,6	0,8	2,8	6,0	5,2	3,7	7,1	5,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

**Cuadro 18b**

*Composición de los ingresos de los hogares de los asalariados agrícolas –total y pobres– según fuente, por provincia. En porcentajes*

Fuente de ingresos	Mendoza		Misiones		Río Negro		Salta		Santa Fe	
	Total	Pobres	Total	Pobres	Total	Pobres	Total	Pobres	Total	Pobres
Trabajo independiente agrícola	3,9	2,8	2,2	0,8	1,1	0,1	3,2	0,3	10,5	0,1
Trabajo asalariado agrícola	54,6	68,3	70,2	64,2	74,2	83,4	74,5	72,0	72,0	55,4
Trabajo asalariado no agrícola	25,6	10,9	8,6	10,8	15,5	8,3	6,0	3,1	6,3	8,0
Transferencias	12,1	9,9	10,7	19,1	6,2	2,7	11,6	16,8	4,3	32,4
Otros ingresos	3,8	8,2	8,3	5,2	3,0	5,5	4,7	7,7	6,9	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

**Cuadro 19**

*Distribución de los hogares del total de asalariados agrícolas según niveles de indigencia y pobreza, por provincia. En porcentajes*

	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Indigencia	14,9	40,9	11,6	17,5	9,2
Pobreza	44,7	60,6	31,0	50,4	17,7

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

En cambio, la comparación entre los hogares de los asalariados permanentes y de los asalariados temporarios muestra valores sistemáticamente más elevados para estos últimos (Cuadro 20). En primer lugar, la indigencia entre los hogares de los asalariados temporarios puede llegar a ser 6 veces mayor que la que corresponde a los hogares de trabajadores permanentes; por su parte, los niveles de pobreza entre los temporarios duplican los registros respectivos de los permanentes.

**Cuadro 20**

*Distribución de los hogares de asalariados agrícolas permanentes y temporarios según niveles de indigencia y de pobreza, por provincia. En porcentajes*

	Mendoza		Misiones		Río Negro		Salta		Santa Fe	
	Permanente	Estacional								
Indigencia	8,7	24,7	11,0	65,9	6,6	40,5	9,7	32,6	5,5	36,2
Pobreza	39,3	53,2	29,8	86,4	27,5	51,5	42,9	65,1	13,8	46,3

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción, 2010.

## II.5. El papel de la intermediación laboral en la organización del trabajo y en los mercados de trabajo

Si bien su existencia no es una consecuencia directa de los procesos de reestructuración, durante la última década se asiste en varias producciones y regiones agrícolas de la Argentina a una mayor difusión de distintas modalidades de contratación de trabajadores provistos por empresas de servicios, por agentes más o menos informales (o “cuadrilleros”) o por distintas figuras que operan al amparo de la ambigüedad de la legislación respectiva.

Aun cuando la intermediación y la tercerización no son equiparables en cuanto a la naturaleza de sus agentes, aunque pueden serlo en cuanto a su propósito, ambas cumplen un rol fundamental particularmente para los mercados de trabajo transitorio, facilitando el acceso de las empresas a la mano de obra necesaria para los cultivos pero también para “simplificar” las formas y requisitos de contratación y para contribuir a la gestión del trabajo (en términos de la dirección y control de la misma e, incluso, para el registro de los trabajadores).

En lo que hace específicamente a la intermediación laboral, una variedad de instituciones más o menos formalizadas, incluyendo algunas figuras clásicas y otras más novedosas, actúan no solo sobre la movilización y contratación de los trabajadores, sino sobre la construcción de la relación laboral misma.

Entre las funciones de la intermediación se destacan el reclutamiento, la organización de las tareas, el control y la supervisión del trabajo, y la externalización de los aspectos formales de la relación laboral. Por su parte, las formas que adquieren los agentes de intermediación pueden incluir la figura del contratista clásico, las denominadas (pseudo) cooperativas de trabajo y las empresas de prestación de servicios y de contratación de empleo eventual.

En general, esta modalidad de incorporación de trabajadores se distingue de los antiguos “enganchadores” y se relaciona con las estrategias empresariales para limitar la contratación directa de trabajadores y con ello desligarse –en la medida de lo posible– de las responsabilidades legales derivadas de esa contratación y diluir la relación laboral y los posibles conflictos derivados de la misma (Aguilera, 2001; Alfaro, 1999; Bendini y Gallegos, 2001). Algunos fallos jurídicos recientes han determinado, sin embargo, la corresponsabilidad de las empresas e intermediarios en este tipo de relaciones de trabajo.

En los nuevos escenarios la intermediación laboral se presenta acompañada por una diversidad de modalidades de contratación y no necesariamente asociada de manera exclusiva al trabajo no registrado. Esta variedad de modalidades de contratación a través de las cuales se registra a los trabajadores presenta diferente grado de cumplimiento de la legislación laboral. Por un lado, encontramos contratos que se ajustan a las exigencias legales y, por otro, situaciones que implican formas de registro “parciales” que persiguen cumplir formalmente dichas exigencias evitando, por lo general, los llamados “costos” laborales y los vínculos laborales directos con los trabajadores. Las últimas formas implican incumplimientos de la legislación o directamente constituyen un fraude laboral, es decir, disfrazan formas de trabajo dependiente y desdibujan la relación laboral<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Los regímenes y las modalidades de contratación de trabajadores presentes en la agricultura se desprenden, por un lado, del Régimen Nacional del Trabajo Agrario (Ley 22.248), la Libreta del Trabajador Rural y el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) (Ley 25.191) y, por otro, de la Ley de Contrato de Trabajo y las leyes de Reforma Laboral (Leyes 20.744, 25.013 y 25.877, como así también otras modificaciones y sus reglamentaciones). En el ámbito de influencia de la última legislación se ubican los trabajadores correspondientes a actividades frutícolas que a partir de la sanción de la Ley 23.808 del año 1990 fueron excluidos del régimen especial destinado al trabajo agrario.

En este sentido, al menos es posible identificar dos diferencias con respecto a las formas tradicionales de intermediación: la ausencia de mecanismos coercitivos y compulsivos de reclutamiento y control propios de aquellas formas, y las múltiples funciones que pueden cumplir actualmente los distintos agentes de intermediación, desde el reclutamiento hasta la supervisión y el pago (Quaranta y Fabio, 2010).

Este lugar de articuladores se afianza debido a que, sumado a la capacidad de solucionar el reclutamiento de la mano de obra en momentos puntuales y críticos donde esta no es suficiente en cantidad o calidad a nivel local, estas modalidades permiten a los empresarios transferir ya sea de manera parcial o total algunos aspectos conflictivos del proceso de trabajo, como lo son la disciplina, el ritmo de trabajo, el presentismo, el desempeño, el traslado de los trabajadores y el vínculo legal y administrativo con ellos.

Respecto de los trabajadores, estos intermediarios se vuelven modalidades válidas y hasta buscadas en ciertos momentos del año debido a que ofrecen la posibilidad de asegurar una cierta estabilidad para completar un ciclo laboral a lo largo del año y disminuir la incidencia de los períodos de desocupación estacional.

La posibilidad de contratar trabajo registrado sin establecer un vínculo directo con los trabajadores y, al mismo tiempo, poder ajustar esa contratación a la eventualidad de los requerimientos laborales, impulsa a los empresarios a utilizar esta modalidad. Desligarse en la mayor medida posible del reclutamiento, la contratación y de los aspectos legales de las relaciones de trabajo son objetivos altamente valorados por el sector empresarial.

Bajo estas condiciones se modifica el perfil de la precariedad ocupacional presente en las actividades agrarias. La formalización de estos puestos tercerizados no implica que los trabajadores alcancen remuneraciones que los ubiquen por encima de las tradicionales condiciones de pobreza, ni que se desempeñen bajo condiciones de trabajo acordes a una ocupación de calidad. Tampoco logran estabilidad en sus puestos ni acceso satisfactorio a la seguridad social.

De esta forma, no solo es necesario resolver la disponibilidad de mano de obra frente a la escasez de trabajadores locales, que tradicionalmente se solucionó recurriendo a trabajadores migrantes temporarios movilizados a través de los clásicos enganchadores, sino que se debe resolver una dificultosa coordinación entre los trabajadores y un grupo de grandes establecimientos que demandan un gran contingente de mano de obra por períodos breves de tiempo.

En resumen, la intermediación laboral se consolida como una respuesta flexible y eficiente para los empresarios de la región debido a que soluciona la mayor complejidad de la contratación y la utilización de mano de obra en un mercado de trabajo en el cual se ha acrecentado la transitoriedad del trabajo; el reducido (a veces, ambiguo) registro de los trabajadores, sumado a los bajos salarios que perciben, no resuelve la precariedad ni la situación de pobreza que los afecta.

### **III. ALGUNOS PROCESOS LABORALES QUE AFECTAN LA INSERCIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LA CALIDAD DEL EMPLEO**

#### **III.1. La certificación de productos y la calidad del trabajo**

Desde los años 80, una “nueva agricultura” superadora del modelo productivista comienza a difundirse, orientada hacia el logro de productos de calidad en función de un consumo diferenciado con crecientes exigencias.

El acceso a los mercados de exportación de productos frescos requiere de certificaciones específicas genéricamente denominadas Buenas Prácticas Agrícolas, que implican exigencias en lo que respecta a la calidad del producto y a las condiciones de los procesos de producción. Además, dependiendo de la certificación en cuestión, se pueden incluir aspectos ambientales o cuestiones referidas a la seguridad laboral.

Las normas de certificación EUREPGAP, las de mayor relevancia para la temática en cuestión, incluyen solo parcialmente aspectos referidos a la calidad de las ocupaciones, centrándose en cuestiones referidas a la seguridad e higiene del trabajo y considerando marginalmente aspectos referidos, por ejemplo, a las formas de contratación de la mano de obra. Estas características muestran los límites de un posible impacto de estas regulaciones sobre la calidad del empleo (Craviotti, Cattaneo y Palacios, 2008).

Los protocolos de cumplimiento de esta norma establecen ítems de diferente importancia clasificados de la siguiente manera: obligaciones mayores, obligaciones menores y recomendaciones.

En la mayoría de los ítems incluidos, los efectos sobre las condiciones laborales son indirectos en función de las exigencias aplicadas sobre el producto en lo que respecta, entre otros aspectos, a la aplicación de agroquímicos o a las condiciones de higiene de recolección y manipulación.

En general, las certificaciones influyen principalmente sobre las condiciones de trabajo y, en menor medida, sobre las condiciones de ocupación en general y sus reflejos sobre la calidad de empleo. Es decir, las certificaciones pueden influir sobre la precariedad de las ocupaciones en lo que respecta básicamente a las condiciones de trabajo. En estas cuestiones, por ejemplo, es rigurosa la normativa con respecto a la manipulación y utilización de agroquímicos y a la seguridad laboral de los trabajadores encargados de estas tareas (Quaranta, 2009).

En las últimas versiones de las normas de certificación se incluye un punto genérico que establece que el cumplimiento de la legislación vigente en el país de producción será de carácter obligatorio, incluyéndose –por supuesto– la legislación laboral. Otra cuestión novedosa y relevante con respecto a los efectos de estas normas sobre las condiciones de ocupación y empleo la constituye la obligatoriedad de contar con registros de los trabajadores contratados a través de intermediarios o empresas de servicios, y asegurarse que estas cumplan con la normativa correspondiente a las certificaciones.

En general se sostiene que las mejoras que se obtengan en el registro de las ocupaciones y los salarios dependen en mayor medida de la fiscalización de los organismos públicos y, en menor grado, de los procesos de certificaciones. Por ejemplo, la normativa no incluye un punto de control que demande la presentación de los aportes correspondientes a la seguridad social, de forma tal de asegurar que las empresas produzcan con trabajadores contratados según lo establecido por la legislación.

### **III.2. La negociación laboral en el marco de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario**

La negociación colectiva en la agricultura se concreta en el área de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), atendiendo a las diferentes características socioeconómicas y/o regionales, de acuerdo a su distinto grado de desarrollo.

La CNTA es un organismo autárquico, autónomo, tripartito y normativo que actúa en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual tiene a su cargo la asistencia técnico-administrativa necesaria para el funcionamiento de la mencionada Comisión. Está constituida por una Comisión Central y

14 Comisiones Asesoras Regionales (CAR) localizadas en las principales provincias del país y representativas de las producciones regionales con mayor incidencia en la actividad.

Los sectores de empleadores y trabajadores que conforman la CNTA conjuntamente con el Estado establecen las normas del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, en tanto que las CAR (también de conformación tripartita) cumplen funciones de asesoramiento y asistencia regional a su requerimiento<sup>6</sup>.

Entre las principales funciones de la Comisión se cuentan las siguientes:

- Establecer las categorías de los trabajadores permanentes que se desempeñen en cada tipo de tarea, determinando sus características y fijando sus remuneraciones mínimas.
- Establecer las modalidades especiales de trabajo de las distintas actividades cíclicas, estacionales u ocasionales y sus respectivas remuneraciones con antelación suficiente al comienzo de las tareas, así como fijar la integración de los equipos mínimos o cuadrillas de trabajo para las producciones que así lo requieran.
- Asegurar la protección del trabajo familiar y del trabajador permanente en las actividades agrícolas.
- Dictar las condiciones mínimas de vivienda y alimentación cuando fueran proporcionadas por el empleador y determinar las deducciones que se practicarán sobre las remuneraciones por el otorgamiento de esos beneficios.
- Adecuar la aplicación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo al ámbito rural.
- Asesorar a los organismos nacionales, provinciales, municipales y entes autárquicos.

Las principales normas del Régimen Nacional de Trabajo Agrario incluyen:

- Ley 22.248, Decreto Reglamentario 563/81 y Resoluciones de la CNTA, no siendo de aplicación para la actividad agraria o rural la Ley de Contrato de Trabajo (LCT).
- Ley 25.191 (o de libreta de trabajo para el personal rural, publicada en el Boletín Oficial del 30 de noviembre de 1999); Decreto 453/01 que reglamenta la creación del RENATRE, el seguro de desempleo y la mencionada libreta del trabajador.
- En materia de higiene y seguridad en el trabajo corresponde la aplicación de la Ley 19.587 y su normativa complementaria.
- El Decreto 617/97 fija los criterios de prevención que debe aplicar el empleador para evitar eventos dañinos en el trabajo, a fin de desarrollar en el marco de sus responsabilidades una acción permanente para mejorar los niveles de seguridad y de protección existentes. Es de aplicación, asimismo, la Ley 25.557 sobre Seguros de Riesgos del Trabajo.
- La Resolución CNTA 18/97 establece las reglas a las que se sujetará el cómputo para la determinación de las cuantías de las prestaciones dinerarias en caso de incapacidad laboral temporaria del trabajador rural permanente y no permanente.
- Por último, la Resolución SRT 79/97 aprueba el contenido del formulario de autoevaluación para los empleadores de la actividad agraria, como el relevamiento del parque de maquinarias y tractores, y fija plazo para el cumplimiento de las acciones incluidas en el formulario de "Medidas mínimas en materia de higiene y seguridad en el trabajo".

<sup>6</sup> El organismo central de la CNTA está presidido por el subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y también lo integran representantes del Ministerio de Agricultura y de las entidades de empleadores (4 entidades) y de trabajadores (un único sindicato con personería nacional) de esta rama de actividad.

Para la obra social, las jubilaciones y las asignaciones familiares se aplica el régimen general, con las particularidades que cada autoridad de aplicación disponga al respecto.

La actividad desarrollada por la CNTA se genera a partir de las propuestas presentadas por los representantes sectoriales y también por aquellas elevadas por las Comisiones Asesoras Regionales. Las resoluciones dictadas por la CNTA comprenden la regulación de las condiciones de trabajo y los salarios, diferenciándolos por forma de contratación (permanente y no permanente), por actividad, tareas y por zonas.

### III.3. El trabajo de niños/as y adolescentes

La relación entre pobreza y trabajo infantil ha sido señalada de manera constante tanto para las áreas urbanas como rurales; para el caso específico de las actividades agropecuarias se ha identificado la inserción temprana en el ámbito familiar como el paso previo al ingreso al mercado de trabajo. En este sentido, la ocupación temporaria suele ser la modalidad más difundida a través de la cual se produce esa incorporación de los más jóvenes como trabajadores asalariados, y se concretan aportes económicos al grupo familiar.

La relación entre trabajo infantil y escolarización también ha sido frecuentemente presentada como problemática ante el incremento de las tasas de abandono o fracaso escolar que se correlacionan directamente con la inserción de niños/as y de jóvenes a los mercados de trabajo. El abandono prematuro de la escolaridad impacta sobre la trayectoria laboral de los más jóvenes y por lo tanto sobre la probabilidad de romper con la reproducción de las condiciones de pobreza que caracterizan a los hogares de donde provienen.

Según la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes llevada a cabo en el año 2004 (a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social junto con el Instituto Nacional de Estadística y Censos), el 13,3% de los/las niños/as de 5 a 9 años de las áreas rurales de la Argentina relevadas había trabajado alguna vez; esta proporción ascendía al 29,6% en el grupo de 10 a 13 años de edad y a 56,2% entre los adolescentes de 14 a 17 años.

La incorporación temprana al trabajo que muestran estas cifras resulta incluso más significativa en el medio rural, ya que el primer estrato duplica lo registrado en las ciudades, en las cuales la presencia de niños/as trabajadores/as llega al 6,0%. Además, se debe tener en cuenta que estos registros no incluyen las tareas relacionadas con la producción que se llevan a cabo en el ámbito doméstico, ya que en este caso las cifras se acrecentarían significativamente, de nuevo especialmente para el estrato de menor edad, en el cual llegaría a 20,1% la proporción total de niños/as trabajando.

La "ayuda a un familiar" es la vía principal por la cual los/as niños/as inician su experiencia laboral, que se desarrolla tanto dentro de los límites de la unidad doméstica como fuera, incluyendo el traslado a zonas alejadas de sus lugares de residencia permanente y por lapsos variables.

Según la Encuesta que se viene utilizando en las secciones anteriores, la proporción de niños/as de 10 a 14 años que trabajan oscila entre 6,3% en la provincia de Mendoza y 16,1% en la provincia de Misiones para el total de hogares rurales de estas jurisdicciones (Cuadro 21).

La pertenencia a hogares pobres presenta algunas variaciones de importancia: en estas dos provincias más del 70% de los/las niños/as que trabajan son pobres, mientras que en Río Negro y Santa Fe esa participación sigue siendo elevada pero se ubica cercana al 40%, mostrando un cuadro más heterogéneo en lo que se refiere a la relación entre trabajo infantil y pobreza.

**Cuadro 21**

*Porcentaje de niños/as que trabajan, condición de pobreza y descripción de las situaciones de trabajo infantil, por provincia*

Provincia	Total de niños/as que trabajan (%)	Niños/as pobres (%)	Niños/as no pobres (%)	Descripción
Mendoza	6,3	73,0	27,0	Algo más de la mitad pertenece a hogares cuyos jefes son asalariados permanentes de la agricultura, seguidos por los de asalariados estacionales; en total, se distribuyen en proporciones similares de niños y de niñas.
Misiones	16,1	77,0	23,0	Aproximadamente dos tercios de este grupo corresponde a niños/as de hogares cuyos jefes son pequeños productores o trabajadores por cuenta propia del sector terciario; algo más del 20% del total son niñas.
Río Negro	8,7	39,9	60,1	Se trata de niños/as ocupados/as en tareas del sector primario que se distribuyen mayoritariamente en hogares de asalariados permanentes y trabajadores por cuenta propia; el 90% son niños.
Salta	--	--	--	El tamaño muestral no permite procesar la información para esta provincia.
Santa Fe	11,6	41,3	68,7	Prácticamente la totalidad de niños/as está ocupada en la actividad primaria; aproximadamente el 40% lo está en hogares cuyos jefes son trabajadores con ingreso a porcentaje (de la actividad lechera y en horticultura); menos del 10% son niñas.

*Fuente: Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, 2004.*

El perfil ocupacional de los hogares a los que pertenecen los/las niños/as que trabajan también presenta algunas variaciones: tanto en Mendoza como en Río Negro y en Santa Fe se trata fundamentalmente de hogares con jefes asalariados, tanto permanentes como estacionales en Mendoza y permanentes junto con trabajadores por cuenta propia en Río Negro; en Santa Fe sobresalen los trabajadores con ingreso a porcentaje de dos actividades productivas muy difundidas en la provincia: la producción lechera y la horticultura. En cambio, en Misiones es mayoritaria la proporción de niños/as trabajadores/as pertenecientes a hogares de pequeños productores. Por su parte, la pobreza no parece estar asociada a un perfil ocupacional definido, sino a los niveles de ingreso respectivos para cada provincia.

#### **IV. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO RURAL PARA TRABAJADORES ESTACIONALES**

La Secretaría de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación, comenzó a ejecutar en el año 2003 en la provincia de Tucumán el denominado "Programa Interzafra" destinado a compensar ingresos de los trabajadores de temporada de la actividad azucarera a través de la transferencia de ayudas económicas a dichos trabajadores durante los meses de inactividad (diciembre a marzo). Asimismo, considerando que durante ese período se produce tradicionalmente la migración de trabajadores hacia áreas productivas fuera de la mencionada provincia, se avanza en la implementación de acciones para el financiamiento del transporte de estos trabajadores hacia las zonas de Cuyo (principal-

mente la provincia de Mendoza) y al Alto Valle de la provincia de Río Negro. Actualmente este programa de movilidad geográfica es gestionado por completo por la provincia de Tucumán con fondos propios<sup>7</sup>.

A partir de estas experiencias se genera un ámbito de discusión federal para el tratamiento de la problemática del empleo rural y principalmente para resolver un problema central como es el ordenamiento de las migraciones entre provincias. Así, se identifica una serie de aspectos de distinto tipo que requieren intervenciones, así como posibles propuestas de acciones. La necesidad de contar con infraestructura y recursos para la atención de los trabajadores estacionales migrantes y sus familias, especialmente de los/las niños/as, apareció claramente entre las prioridades y así se formuló e implementó en la provincia de Mendoza el programa para la “Mejora de las condiciones de los trabajadores rurales de temporada y sus familias”, destinado a financiar la movilidad de los niños entre sus lugares de residencia y los centros socioeducativos donde son atendidos mientras sus padres están trabajando; también, financia las mejoras de infraestructura y el equipamiento de estos centros.

Todas estas intervenciones han crecido cuantitativa y cualitativamente, y actualmente se llevan a cabo en varias provincias y en relación a mercados de trabajo de diferentes producciones como la yerba mate, el tabaco, los cítricos, las frutas finas –además de la mencionada caña de azúcar–, constituyendo ejemplos de articulación interjurisdiccional tanto de diseño y formulación como de gestión, monitoreo y fiscalización de las acciones. La relación Nación-Provincia-Municipio es la que prevalece en los casos citados, pero la “asociación ampliada” incluye a gremios, cámaras empresarias y organizaciones no gubernamentales.

A modo de ejemplo, se presentan a continuación tres experiencias de intervención dirigidas a trabajadores estacionales de la agricultura para diferentes producciones y regiones de la Argentina.

#### **IV.1. El Programa Interzafra de la provincia de Misiones**

El Convenio Marco 42, de 2008, celebrado entre el MTEySS de la Nación y el Gobierno provincial de Misiones, sostiene en su cláusula primera que la provincia efectivamente se compromete a “promover el sostenimiento del empleo de los trabajadores de temporada, impulsando acciones de capacitación, seguridad alimentaria y mejoramiento del hábitat familiar; asistir técnica y financieramente a los programas de apoyo a la pequeña agricultura familiar, a fin de incrementar el empleo, la calidad de vida de las familias y la participación productiva en los mercados de comercialización”.

Por su parte, el MTEySS se compromete a “fortalecer equipos técnicos municipales que puedan elaborar estrategias de implementación de políticas de empleo a partir de las necesidades de los sectores productivos locales, (...) asistir en forma prioritaria a los trabajadores desocupados una vez finalizado el ciclo anual de cosecha, articulando acciones con los organismos nacionales, provinciales y municipales y las organizaciones representativas de este sector, a fin de prolongar su período anual de trabajo, mejorando sus condiciones de empleabilidad y el nivel de vida de sus familias”.

Las partes, además, habilitan a sus respectivas áreas de incumbencia para la firma de protocolos adicionales que describan con más detalle las acciones, los montos de las transferencias en caso que las hubiera, las metas, los plazos, las pautas de seguimiento y fiscalización, etc., generalmente incluyendo como anexo los proyectos concretos.

<sup>7</sup> En 2004, con motivo de un accidente climático en la provincia de Mendoza, que había afectado severamente a las plantaciones de vid y frutales, se generó una intervención diferente a los efectos de compensar ingresos de pequeños productores, trabajadores permanentes y contratistas de viñas y frutales de las fincas afectadas.

El Protocolo adicional del año 2010 está dirigido a ejecutar acciones y actividades diseñadas para atender a trabajadores desocupados de la etapa primaria de la cadena agroindustrial de la yerba mate durante el período de la intercosecha, incluyendo también a los pequeños productores familiares con problemas de empleo y seguridad alimentaria.

Pueden optar por incluirse en el programa todos aquellos trabajadores de la cadena de la yerba mate que registren declaraciones en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) con 2 a 9 meses de aportes previsionales en los últimos 12 meses, que se encuentren residiendo en la provincia de Misiones y se encuentren desocupados al momento de la percepción del beneficio durante el período comprendido entre diciembre de 2010 y marzo de 2011. La Secretaría de Empleo financia una ayuda económica no remunerativa mensual e individual para aproximadamente 2.000 beneficiarios por un período máximo de 4 meses. Los postulantes deben comprometerse a cumplir con las acciones de mejora de la empleabilidad y/o de inserción laboral que se les proponga, notificándose de las incompatibilidades de este programa con el cobro simultáneo de la Asignación Universal por Hijo.

Los fondos, materiales, equipos, recursos humanos, insumos y asistencia técnica necesarios para la ejecución de las acciones de empleo y capacitación emergentes de este Protocolo son provistos por los organismos responsables (la provincia, los municipios y otras organizaciones de la comunidad) y por la Secretaría de Empleo.

#### **IV.2. Acciones destinadas a la mejora de las condiciones de los trabajadores rurales de temporada y sus familias en la provincia de Mendoza**

Se trata de un conjunto de acciones que surge en el año 2009. A través de un protocolo adicional las partes acuerdan: i) comprometerse a facilitar en forma conjunta y coordinada el transporte de ida y vuelta de los hijos de trabajadores rurales de temporada en los municipios de la provincia de Mendoza, entre sus lugares de alojamiento durante la cosecha y los Centros de Desarrollo Infantil habilitados; y ii) construir, equipar y/o mejorar el sector o los sectores habilitados en los edificios públicos para el funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil, albergues y salas de atención primaria de salud para trabajadores rurales de temporada y sus familias.

El año pasado se ha cubierto el transporte de 2.000 niños y se han comprometido o asignado fondos para el equipamiento y la infraestructura de 42 centros de desarrollo infantil. La Provincia contrató docentes para la atención de los centros y fue la proveedora de las raciones alimenticias para los niños. Por su parte, los municipios se ocuparon de contratar los servicios de transporte y de equipar los centros.

#### **IV.3. El apoyo a la movilidad geográfica de trabajadores de la provincia de Santiago del Estero**

Este Programa se crea por la Resolución 89 de 1996, y en el año 2010 el MTEySS acuerda con el gobierno de la provincia de Santiago del Estero el "Convenio de movilidad geográfica para los trabajadores migrantes estacionales agrarios", especialmente hacia las provincias de Entre Ríos, Chaco, Catamarca, Santa Fe, La Rioja y otros destinos habituales de migración, con el objeto de facilitar el traslado de trabajadores que tengan una oferta de trabajo registrado de una empresa localizada fuera de la provincia de Santiago del Estero.

La Provincia, a través de la Subsecretaría de Trabajo, debe presentar ante el MTEySS –con la colaboración de la Dirección General de Municipalidades y las entidades gremiales– una lista única de postulantes por actividad o zona de origen antes del inicio del Programa para verificar que los postulantes cumplen los requisitos establecidos para el acceso al beneficio.

En resumen, es posible concluir en principio que se trata de intervenciones dirigidas a atender contextos de emergencia de los mercados de trabajo donde se aplican y que se destinan a mejorar la situación de segmentos específicos como lo son los trabajadores de temporada.

Para la implementación de estas acciones, los circuitos operativos diseñados han podido compatibilizar razonablemente los procedimientos administrativos de los niveles nacional, provincial y municipal, lo cual resulta imprescindible, dado que se trata de transferencias a personas y a instituciones, y que requieren del intercambio de información y documentación con plazos determinados y con personal responsable de cada etapa.

El procedimiento para transferir a instituciones como organizaciones no gubernamentales, asociaciones de productores y especialmente a municipios resulta a veces complicado, dado que en muchos casos se carece de estructura administrativa para cumplir con los requerimientos en tiempo y forma; incluso en algún caso las acciones no se desarrollaron por incumplimiento de alguna de las partes.

Se ha podido observar que algunos problemas estructurales de las economías regionales se hacen más evidentes con la aplicación de los convenios interzafra, especialmente cuando existe una proporción muy elevada de trabajadores no registrados que no puede acceder al beneficio, lo cual ha llevado por un lado a la ocurrencia de protestas y conflictos, y por otro, a que los gobiernos provinciales y municipales deban implementar acciones de contención como la entrega de bolsones de comida o pensiones de origen provincial.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

La agricultura argentina ha experimentado transformaciones importantes en las últimas décadas que incluyen innovaciones tecnológicas de distinto tipo, procesos de especialización agrícola con expansión de la frontera productiva, reconversión en producciones intensivas con marcada orientación exportadora, entre las de mayor impacto a considerar sobre los mercados de trabajo del sector. Los efectos sobre el volumen de empleo no son unilineales: mientras se registra una reducción de la demanda como consecuencia del cambio técnico en algunas regiones y debido a las producciones de tipo extensivo, otras explotaciones no experimentan la misma tendencia, ya sea porque no se modifican los requerimientos totales de mano de obra o, incluso, pueden incrementarse.

Sin embargo, la estructura del empleo muestra cambios más sistemáticos hacia una creciente participación relativa de los trabajadores no permanentes –en sus distintas modalidades: estacional, eventual, transitorio– en tareas tradicionalmente demandantes de esos puestos, pero también en otras que eran generalmente cubiertas con fuerza de trabajo permanente. Esta situación parece ser el resultado combinado de distintas circunstancias y comportamientos, entre las cuales se deben considerar las nuevas formas de organización del trabajo, las estrategias empresariales para la reducción de costos y la creciente intervención de distintas figuras y modalidades de intermediación laboral para la contratación y utilización de ese tipo de trabajadores.

Mientras que en el reducido mercado de trabajo propio de producciones tecnificadas aparece un también reducido segmento de trabajadores permanentes, registrados y con remuneraciones relativamente más altas, el grueso del trabajo no permanente debe enfrentar situaciones de inestabilidad e incertidumbre, con ingresos insuficientes y muy bajos niveles de protección social.

Por lo tanto, el funcionamiento del mercado de trabajo agrícola sigue generando condiciones de pobreza para la gran mayoría de los trabajadores y sus hogares, tal como surge del análisis realizado acerca de las

principales instituciones y de los procesos laborales. En este contexto, la contribución de los ingresos no laborales o los provenientes de la inserción de los asalariados rurales en otras ramas de actividad no resulta suficiente para revertir esa situación.

Asimismo, la incidencia de la pobreza entre los asalariados temporarios es mucho más elevada que entre los permanentes, y se relaciona con los aún más bajos niveles de protección social, lo que queda demostrado por el hecho de que la presencia de trabajadores informales entre los asalariados pobres es definitivamente más elevada que entre los no pobres.

También es de destacar que una elevada proporción de trabajadores no alcanza a percibir el salario mínimo legalmente establecido –esto ocurre de manera más notoria entre los trabajadores temporarios–, condición que también se asocia claramente con la presencia de situaciones de pobreza.

La mayor dependencia entre los hogares de los asalariados temporarios respecto de los ingresos provenientes de las ocupaciones agrícolas determina una composición menos diversificada de la canasta de ingreso de estos hogares; a su vez, esta condición se profundiza en el caso de los hogares pertenecientes a asalariados temporarios pobres.

La intermediación como modalidad dominante entre las grandes empresas para la contratación de trabajadores no permanentes tiende a agravar la situación de desprotección social y de inseguridad e inestabilidad.

Por otra parte, la difusión de normas de certificación de calidad para algunas producciones destinadas a los mercados externos parece haber influido más en el mejoramiento de las condiciones de trabajo antes que en los niveles salariales y de protección social de los trabajadores.

Por último, la persistencia de trabajo infantil y adolescente, aun cuando pudo haber disminuido en los últimos años como consecuencia de las campañas de fiscalización y difusión, se extiende tanto entre los hogares de pequeños productores como en los de trabajadores asalariados, e incluso para regiones y producciones de mayor desarrollo relativo.

En el escenario analizado sobre las condiciones en que se desenvuelve y que caracterizan al trabajo agrícola en la Argentina, las políticas destinadas a reducir y eliminar la pobreza en los hogares de trabajadores asalariados deben priorizar acciones sobre algunas instituciones y procesos que hacen al funcionamiento del mercado de trabajo, así como algunas situaciones particulares asociadas a segmentos específicos de trabajadores y a determinadas regiones o provincias.

En principio, entre las instituciones y procesos se deben considerar especialmente acciones para contrarrestar los efectos de la elevada informalidad, del bajo cumplimiento de la legislación en general, pero principalmente de la normativa de salario mínimo y de las modalidades de contratación de trabajadores a través de distintas figuras de intermediación laboral.

Asimismo, las políticas deben considerar prioritariamente el segmento de los trabajadores no permanentes; estos presumiblemente han venido aumentando en términos absolutos y relativos en el total de ocupados del sector en el país, pero también ha crecido su complejidad en lo que respecta a la diversidad de formas de inserción laboral que experimentan actualmente (estacionalidad, eventualidad, transitoriedad). Los cambios productivos propios de los modelos reestructurados, junto con las estrategias laborales particulares que despliegan las empresas, actúan como determinantes del volumen y de algunas de las características principales de ese segmento, respectivamente.

Además, si bien las deficiencias encontradas con respecto a la calidad del empleo agrícola se encuentran muy generalizadas en las provincias analizadas, las políticas deben reconocer cierta heterogeneidad geográfica tanto por la intensidad de esos déficits como por las mayores o menores posibilidades de reducirlos a partir de las condiciones productivas locales tanto del sector agrícola como no agrícola. En este sentido, las provincias de Misiones y Salta, en ese orden, muestran indicadores sistemáticamente más desfavorables; en cambio, en Santa Fe las condiciones son relativamente mejores.

En general se deben incrementar las políticas de control y fiscalización laboral –adecuándolas seguramente a las características de la actividad– para reducir la informalidad y con ello promover la mejora de un conjunto de condiciones asociadas a esa situación (acceso a salud, previsión, etc.). Incluso, los efectos de las intervenciones consideradas más arriba en este informe podrán reforzarse a partir del incremento de la formalidad, ya que actualmente su alcance está restringido a trabajadores con un nivel mínimo de registro formal.

Las acciones destinadas a lograr el cumplimiento de la normativa de Salario Mínimo, Vital y Móvil deben estar entre las políticas fundamentales, dada su asociación con los niveles de pobreza de los hogares, pero además por la relevancia que esa institución ha tenido en las políticas de empleo en los últimos años en el país (incluyendo su permanente actualización anual desde 2003) y sus efectos positivos en otras ramas de la economía.

La regulación de los sistemas de contratación debe ser también un objetivo relevante de las políticas de empleo para la actividad agrícola, dado que en las actuales condiciones estas modalidades configuran mayoritariamente situaciones de fraude laboral e impositivo. Su gradual eliminación debe complementarse con una modificación en las formas de gestión de la mano de obra por parte de las empresas agrícolas y con la posibilidad de que los propios trabajadores desarrollen modalidades asociativas para emplearse en ciertas tareas.

A su vez, se debe promover el fortalecimiento de los sistemas de negociación a través, por un lado, de una mayor participación de las instancias locales o regionales de representación patronal y sindical, aunque con una estricta supervisión nacional; por otro, se debe ampliar el marco de incumbencia de las instancias negociadoras, para que se considere no solo la posibilidad de legislar sobre los salarios y jornales de referencia, sino también sobre las condiciones de trabajo y los sistemas de remuneración, entre otros aspectos.

También es necesario profundizar acciones informativas a través de campañas de difusión y de la implementación de servicios locales de asesoramiento laboral, principalmente en aquellas áreas o producciones de mayor concentración de trabajadores. El acceso a información por parte de los trabajadores podrá convertirse en una herramienta de importancia, que ellos podrán poner en juego tanto a través de instancias formales o informales de negociación salarial y de otras condiciones de trabajo (jornada de trabajo o sistemas de pago, por ejemplo).

Entre la atención a grupos específicos de trabajadores se debe considerar especialmente la eliminación del trabajo infantil –que si bien ha venido disminuyendo, aún se detecta su presencia en algunas regiones y producciones– a través de campañas de fiscalización pero también con la realización de acciones de apoyo para la asistencia escolar y de control de la salud que permitan identificar situaciones de irregularidad en lo que se refiere a este aspecto.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, M. E. (2001), *Modalidades de intermediación en la contratación de cosecheros citrícolas en Tucumán*. En Aparicio, S. y Benencia, R. (coordinadores), *Antiguos y Nuevos asalariados en el agro argentino*, La Colmena, Buenos Aires.
- Alfaro, M. I. (1999), *Los espacios para la negociación laboral en la citricultura tucumana: actores y estrategias. Disciplinamiento, conflictividad y resistencia*, *Estudios del Trabajo*, N° 18.
- Bendini, M. y Gallegos, N. (2002), *Precarización de las relaciones laborales y nuevas formas de intermediación en un mercado tradicional de trabajo agrario*. *Políticas Agrícolas*, N° 12, México.
- Bendini, M. y Radonich, M. (1999), *De golondrinas y otros migrantes*. Trabajo rural y movilidad espacial en el norte de la Patagonia argentina y regiones chilenas del centro-sur. Buenos Aires. La Colmena.
- Blanco, Mariela (2005), *Argentina: la incorporación de la agricultura conservacionista en la Región Pampeana*. *Debate Agrario*, N° 38, Lima, Perú.
- Bober, G. y Neiman, M. (2011), *La inserción laboral de los jóvenes rurales*. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 16, vol. 15. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero.
- Giarracca, N. et al. (2000), *Tucumanos y tucumanas*. Zafra, trabajo, migraciones e identidad, Buenos Aires. La Colmena.
- INDEC (2001), *Censo Nacional de Población y Viviendas*, Argentina.
- INDEC (2002), *Censo Nacional Agropecuario*, Argentina.
- Lódola, A. (2008), *Contratistas, cambios tecnológicos y organizacionales en el agro argentino*, CEPAL, Buenos Aires.
- Mingo, E. y Berger, M. (2009), *Asalariados rurales en el valle de Uco (Mendoza, Argentina)*. *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, Vol 10, N° 19. Universidad Nacional de La Plata.
- Neiman, G. (director) (2010), *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- Quaranta, G. y Fabio, F. (2010), *Intermediación laboral y mercados de trabajo en agriculturas reestructuradas: el caso del Valle de Uco, Mendoza Argentina*. *Revista Región y Sociedad*. México.
- Rau, V. (2002), *Condiciones para la venta de la capacidad laboral cosechera en el mercado de trabajo de la yerba mate*. *Estudios del Trabajo*, N° 24.
- Tadeo, N. y Palacios, P. (2004), *El empleo agrícola en contexto de reestructuración económica argentina: los trabajadores cosecheros del citrus en el noroeste entrerriano*. *Estudios del Trabajo*, N° 27, ASET, Buenos Aires.

# Capítulo II

## Caso de Bolivia

JULIO PRUDENCIO B.

## I. EL EMPLEO Y LA POBREZA EN ÁREAS RURALES

En los últimos años la economía boliviana ha tenido un crecimiento importante debido sobre todo al incremento de las exportaciones de las materias primas, cuyos precios internacionales aumentaron de manera sustancial, afectando positivamente la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, que también fue alentada por un mayor flujo de remesas externas de los migrantes y el pago de un menor servicio (intereses) por concepto de deuda externa.

Este incremento en los ingresos, además de las medidas restrictivas del gasto corriente posibilitaron que el gobierno pueda ejecutar algunas políticas de redistribución del ingreso, entre las que se encuentran la distribución de los recursos del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) a la administración local y regional, a las universidades públicas, el otorgamiento de bonos y la mejora del salario mínimo nacional.

Asimismo, la política de otorgar una mayor participación al Estado en la actividad productiva a través de la recuperación de empresas estatales posibilitó un aumento de la inversión pública, pasando de 6,9% del PIB en 2005 a 9,4% del PIB en 2008 (UDAPE, 2010).

La agricultura de exportación jugó en este panorama un papel importante, ya que las agroexportaciones tuvieron un crecimiento del 40% en el índice de precios entre el 2000 y el 2009, mientras que la agricultura tradicional presenta en los mismos años un índice de estancamiento en su crecimiento. A pesar de esos aspectos, el sector agropecuario en su conjunto contribuye con el 16% (promedio) del PIB en los años comprendidos entre el 2000-2009.

La agricultura de exportación se caracteriza por la producción de monocultivos, el empleo de alta tecnología y la baja utilización de mano de obra, aunque es el sector que más asalariados rurales utiliza, bajo condiciones precarias y sin cumplimiento de las legislaciones establecidas. En cambio, la agricultura campesina se caracteriza por producir cultivos destinados al mercado interno y al autoconsumo, con baja tecnología e insumos, carencia de capital y elevada mano de obra familiar (cuenta propia), aunque esto no significa que ocasionalmente se empleen asalariados.

### I.1. Análisis de la evolución de la población y de la pobreza

#### I.1.1. La población

El crecimiento de la población boliviana ha ido en aumento en los últimos años, alcanzando el año 2007 a la cifra de 9,9 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento anual del 2,35%, siendo el penúltimo país de América Latina con menor población (solo superior a la población de Paraguay).

**Cuadro 1**  
*Análisis de la evolución de la población (millones de habitantes)*

Años	1996	2000	2005	2007	2010
Población rural	3,015	3,006	3,366	3,436	3.504
Población urbana	4,574	5,269	6,042	6,466	6.922
Total	7,589	8,275	9,408	9,902	10.426

Fuente: UDAPE, 2010.

Mientras en 1996 el 39,72% de la población se ubicaba en el sector rural, en el 2007 este sector representó solo el 34,79%. Eso significa que casi dos tercios de la población se ubica en el sector urbano, sobre todo

por la migración rural-urbana que se dirige principalmente hacia las zonas del eje central que abarca a las regiones de La Paz, Cochabamba y sobre todo Santa Cruz, que presenta la tasa más elevada de crecimiento (junto a la ciudad de El Alto de La Paz).

Un aspecto importante a resaltar es que el desplazamiento poblacional se efectúa de forma temporal (principalmente varones jóvenes que trabajan unos meses en las zafas de caña de azúcar y algodón) y permanente (familias del occidente rural del país en busca de tierras y trabajo, como estrategias de sobrevivencia).

### 1.1.2. La pobreza

En términos de la pobreza, en los 12 años considerados entre 1996 y 2008, la incidencia de la pobreza moderada a nivel nacional ha disminuido en general (bajo de 64,8% en 1996 a 59,3% en 2008); índice expresado especialmente a nivel rural y no así a nivel urbano que muestra un cierto estancamiento en esos años (ver Cuadro 2).

En cambio, en términos de pobreza extrema, la disminución es significativa a nivel nacional (disminuyó 4 puntos entre 1996 y 2007), y sobre todo a nivel rural<sup>1</sup>. Aun así, los indicadores muestran a Bolivia como uno de los países de mayor pobreza de América Latina, con índices de desigualdad muy elevados (0,64 en el Índice de Gini a nivel rural).

**Cuadro 2**  
*Indicadores de pobreza y desigualdad según sector (1996-2008)*

Área geográfica e indicadores <sup>2</sup>	1996	2000	2005	2007(p)	2008 (e)
<b>Bolivia</b>					
Incidencia de pobreza moderada (%)	64,8	66,4	60,6	60,1	59,3
Incidencia de pobreza extrema (%)	41,2	45,2	38,2	37,7	32,7
Índice de Gini	0,6	0,62	0,60	0,56	n.d.
<b>Área urbana</b>					
Incidencia de pobreza moderada (%)	51,9	54,5	51,1	50,9	51,2
Incidencia de pobreza extrema (%)	23,7	27,9	24,3	23,7	22,0
Índice de Gini	0,51	0,53	0,54	0,51	n.d.
<b>Área rural</b>					
Incidencia de pobreza moderada (%)	84,4	87,0	77,6	77,3	74,3
Incidencia de pobreza extrema (%)	67,8	75,0	62,9	63,9	53,3
Índice de Gini	0,61	0,69	0,66	0,64	n.d.

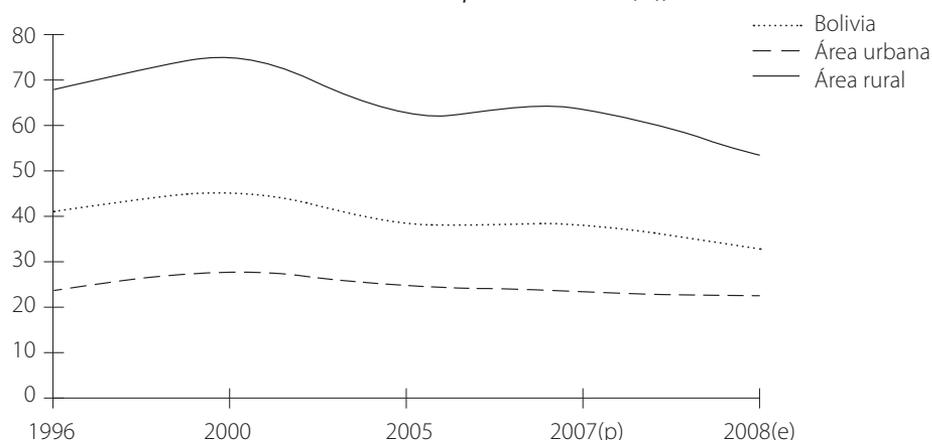
*Nota: p= proyectado; e = estimado; n.d. = no disponible.*

*Fuente: Elaborado con información del Instituto Nacional de Estadísticas (Encuesta Nacional de Empleo XI/1996-97; Encuesta de Hogares - Programa Medición de Condiciones de Vida, XI-XII/99-00-01-02; Encuesta de Hogares 2003/04/05/06/07. Para 2008, estimado con base de la EH-2007 y la Canasta Básica alimentaria).*

<sup>1</sup> Si se consideran los datos preliminares de 2008, ese porcentaje es más bajo todavía, lo que llama la atención ya que entre 2007 y 2008 habría una disminución de 5 puntos en la pobreza extrema a nivel nacional, 1,7 a nivel urbano y 10,6 puntos a nivel rural.

<sup>2</sup> Incidencia de pobreza: Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, calculada en función a un ingreso mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas. Incidencia de pobreza extrema: Porcentaje de la población cuyo ingreso total es tan bajo que aun destinándolo exclusivamente a la alimentación, no llega a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos. Índice de Gini: Mide cuán desigual es una sociedad. Mientras más cerca de 1,0, la sociedad es más inequitativa, y lo contrario ocurre si el indicador está cerca de 0.

**Gráfico 1**  
Evolución de la incidencia de la pobreza extrema (%), 1996-2008



Fuente: Elaborado con información del Instituto Nacional de Estadísticas.

Desde el punto de vista de las personas pobres y no pobres<sup>3</sup>, el 60,1% del total de la población nacional es catalogada como pobre, ubicándose la mayoría de esta en el sector rural, con un índice muy elevado (77,29 % del total).

**Cuadro 3**  
Personas pobres y no pobres según zona geográfica, 2007

		Zona geográfica					
		Urbano		Rural		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%
Condición de pobreza	No pobres	3.174.567	49,10	780.570	22,71	3.951.151	39,90
	Pobres moderados	1.760.559	27,23	458.855	13,35	2.217.199	22,39
	Pobreza extrema	1.530.387	23,67	2.197.695	63,94	3.734.283	37,71
	Total	6.465.513	100,0	3.437.120	100,0	9.902.633	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2007.

A nivel de hogares la situación no varía mucho, ya que la incidencia de la pobreza alcanza al 68,3% del total de hogares rurales.

Desde el punto de vista de los pisos ecológicos, Bolivia presenta una diversidad grande entre las regiones del altiplano, valles y llanos.

Mientras en la región del altiplano se concentra la mayoría de la población, el ingreso promedio per cápita/hogar que dispone es el más bajo del país (573 Bs.), y el índice de pobreza extrema es el más elevado.

<sup>3</sup> Determinada según el indicador de la Línea de Pobreza, expresado en bolivianos. Para el sector rural (cuyas zonas son limitadas a localidades con población inferior a 2.000 habitantes) esa Línea de Pobreza está determinada en 360 Bs., y para el sector urbano en 463 Bs. (esa cifra varía según las ciudades: para Santa Cruz en 422,9 Bs.; 451,6 Bs. para La Paz; 431,5 Bs. para El Alto y 502,1 Bs. para Cochabamba). Asimismo, la Línea de Pobreza Extrema para el sector urbano está determinada en 253 Bs., y 205 Bs. para el sector rural (ECH 2007).

**Cuadro 4**  
Hogares pobres y no pobres según zona geográfica, 2007

		Zona geográfica					
		Urbano		Rural		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%
Condición de pobreza	Pobres	575.392	35,9	588.009	68,3	1.163.401	47,2
	No pobres	1.027.517	64,1	272.688	31,7	1.300.205	52,8
	Total	1.602.909	100,0	860.697	100,0	2.463.606	100,0

*Nota: Línea de Pobreza, en bolivianos mensuales.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2007.*

Distinta es la situación de la región de los llanos donde el ingreso promedio per cápita es el más elevado del país (22% más que en el altiplano y 8% más que en los valles). Esto se explicaría porque en la región de los llanos ha habido desde hace varios años un importante crecimiento de la agricultura de exportación (soja, caña de azúcar, entre otros), así como de explotación de hidrocarburos (petróleo y gas).

Desde el punto de vista de la pobreza extrema, si bien en los llanos es la más baja del país, hay que considerar que hay fuertes diferencias entre el sector urbano y rural, lo que se profundiza más aún desde el punto de vista de los municipios<sup>4</sup>.

En lo que corresponde a la situación de los valles, se puede afirmar que esta es la intermedia entre las dos situaciones anteriores, pues alcanza al 39,4%.

**Cuadro 5**  
Perfil de pobreza estimado por el método de línea de pobreza según región, 2007

Características	Nº de personas (en miles)	% de personas	Ingreso per cápita / hogar (bs.)	Pobreza moderada	Pobreza extrema	Brecha de pobreza	Severidad de pobreza
Total nacional	9.902	100,0	633	60,1	37,7	30,5	20,1
Área urbana	6.465	65,3		50,9	23,67	21,2	11,7
Área rural	3.437	34,7		77,3	63,5	47,9	35,9
Por Piso Ecológico							
Altiplano	3.950,8	39,9	573	60,9	43,4	34,1	24,1
Valles	2.871,6	29,0	645	58,3	39,4	30,8	20,2
Llanos	3.079,6	31,1	699	60,8	28,8	25,7	14,9

*Nota: La brecha de pobreza es el déficit porcentual de ingresos per cápita que tienen los hogares respecto al valor de una canasta de alimentos y otras necesidades básicas (línea de pobreza). Se utiliza para determinar el grado de pobreza. La severidad de la pobreza demuestra la relativa desigualdad que existe dentro de la población pobre. Esta medida depende de la distribución y esencialmente pondera las brechas de pobreza/promedio por la población a cada nivel.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2007.*

<sup>4</sup> Las diferencias son amplias, dependiendo de si el municipio posee o no yacimientos de hidrocarburos en su jurisdicción, por el impuesto de hidrocarburos que les corresponde.

Respecto a la incidencia de la pobreza moderada, los porcentajes de esta entre una región y otra no son muy dispares, sobre todo entre el altiplano y los llanos. Esto se explicaría por las diferencias existentes en el sector urbano, ya que en los llanos la pobreza moderada alcanza al 55,2% mientras que en el altiplano alcanza al 48,9% (según datos del método de Línea de Pobreza de UDAPE).

## 1.2. La población en edad de trabajar

Según los datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE), la población en edad de trabajar (PET) en el año 2007 alcanzaba a 7,6 millones de habitantes, de los cuales el 67% se encuentra en el sector urbano. Sobresale también que del total de la PET, la mayoría (52%) corresponde a las mujeres (tanto en el sector urbano como en el sector rural).

Del total de personas en edad de trabajar, 1 de cada 1,6 personas está ocupada a nivel nacional, mientras que en el sector rural la proporción es de 1 de cada 1,26.

Sobresale también que del total de la población ocupada, los hombres son la mayoría, lo que se explica también porque la tasa de inactividad de las mujeres es más alta (64,94%), principalmente en el sector rural (71,57% del total).

**Cuadro 6**

*Población en edad de trabajar (rural y urbano), ocupada, desocupada e inactiva, 2007 (en miles de personas)*

	Nacional	Urbano	Rural
Población en edad de trabajar (PET)	7.606	5.086	2.520
Hombres	3.639	2.422	1.217
Mujeres	3.968	2.664	1.303
Población ocupada (PO)	4.672	2.680	1.992
Hombres	2.577	1.521	1.056
Mujeres	2.095	1.159	936
Población desocupada (PD)	255	223	32
Hombres	122	102	20
Mujeres	133	120	12
Población económicamente inactiva (PEI)	2.679	2.183	496
Hombres	939	799	140
Mujeres	1.740	1.384	355

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2007. Condición de actividad según censo.

## 1.3. Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica

### 1.3.1. Rama de actividad económica y sexo: predominancia del sector primario y debilidad de los otros sectores

Según la Encuesta Continua de Hogares 2007, el total de ocupados rurales en ese año era de 2.118.950, de los cuales la mayoría (79,58%) se ubica en sector primario, con una predominancia absoluta sobre los otros sectores<sup>5</sup>. De igual manera, al interior del sector primario, la participación de los hombres (52,23%) es superior a las mujeres (47,76%).

<sup>5</sup> Lo anterior se reafirma al analizar los datos por departamento, donde sobresale nuevamente que la actividad primaria (agropecuaria sobre todo) es la principal actividad de los ocupados rurales en todos los departamentos del país,

Cuadro 7

Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica, 2007

		Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de ocupados categoría ocupacional	Total ocupados (%)	
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	76.240	71.585	13.193	47.185	208.203 (72,96 %)	
		Mujeres	7.968	10.783	4.518	53.892	77.161 (27,04 %)	
		Total	84.208	82.368	17.711	101.077	285.364 (100%)	13,46
	Empleadores	Hombres	37.809	5.220	3.351	6.128	52.508 (79,36%)	
		Mujeres	13.585	13	56	0	13.654 (20,64%)	
		Total	51.394	5.233	3.407	6.128	66.162 (100%)	3,12
	Cuenta propia- Familiares no remunerados	Hombres	766.926	44.097	40.050	8.587	859.660 (48,64%)	
		Mujeres	783897	31.806	83.391	8.670	907.764 (51,36%)	
		Total	1.550.823	75.903	123.441	17.257	1.767.424 (100%)	83,42
	Total	Hombres	880.975	120.902	56.594	61.900	1.120.371 (52,88%)	
		Mujeres	805.450	42.602	87.965	62.562	998.579 (47,12%)	
		Total de ocupados rama	1.686.425	163.504	144.559	124.462	2.118.950 (100%)	100
Total ocupados %		79,58 %	7,71 %	6,82 %	5,87 %	100%		

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares, 2007.

Por otro lado, como muestra el Cuadro 7, la población económicamente activa (PEA) rural en los otros sectores como el secundario, comercio y servicios abarcan un porcentaje muy reducido (7,71%, 6,82% y 5,87% respectivamente), lo que muestra que las actividades que generan un cierto valor agregado e involucran un procesamiento (industria) están prácticamente ausentes en el sector rural, al igual que los servicios y construcción (que generan empleo temporal).

en un promedio que está por encima de las tres cuartas partes del total: 78,87% en los valles; 77,98% en el altiplano y el 75,33% en los llanos (INE 2009, Censo Nacional Agropecuario del 2008).

Sobresale también que la participación de las mujeres es baja en el sector secundario (solo el 26,1% del total) pero más importante que la de los hombres en los sectores de comercio (60,9%) y servicios (50,3%).

### ***1.3.2. Categoría ocupacional***

#### *1.3.2.1. Predominancia de los cuenta propia*

La mayoría de la población ocupada rural del sector primario está inserta como trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados (91,95%), lo que indudablemente marca la predominancia de los cuenta propia en el país.

Estos trabajadores por cuenta propia, en su gran mayoría (87,7%) se dedican a actividades primarias (Cuadro 8), siendo la participación de las mujeres<sup>6</sup> bastante elevada respecto a su participación en otros sectores.

Las actividades primarias comprenden principalmente la agricultura, sin embargo, en época no agrícola, esa PEA rural ejerce una serie de otras actividades como carpintería, albañilería, y labores como chofer, músico, jornalero y otras en el caso de los hombres; y tejedoras, artesanas, comerciantes, confección de ropas, recolectoras y otras en el caso de las mujeres.

#### *1.3.2.2. Baja participación de asalariados*

Otro aspecto que hay que resaltar es la baja participación de los asalariados, que tan solo alcanzan al 13,46% de la población rural ocupada (es decir, 285.364 personas, según el Cuadro 7), correspondiendo la mayoría de esos asalariados a hombres.

Ahora bien, del total de los asalariados rurales a nivel nacional, la mayoría de ellos se ubica en el sector de servicios (35,42%), seguido luego por el sector primario y secundario (29,5% y 28,9% respectivamente) y muy alejado el sector comercio (6,2%) como indica el Cuadro 8.

---

<sup>6</sup> Resaltando que la mujer es catalogada como familiar no remunerado a pesar del trabajo reproductivo y productivo que realiza.

**Cuadro 8**  
**Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica, 2007. En porcentaje**

Categoría ocupacional	Sector Primario			Sector Secundario			Sector Comercio			Sector Servicios			
	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	
Asalariados	Hombres	36,6	4,5	90,5	34,4	43,8	86,9	6,3	9,1	74,5	22,7	37,9	46,7
	Mujeres	10,3	0,5	9,5	14,0	6,6	13,1	5,9	3,1	25,5	69,8	43,3	53,3
	Total	29,5	5,0	100,0	28,9	50,4	100,0	6,2	12,3	100,0	35,4	81,2	100,0
Empleadores	Hombres	72,0	2,2	73,6	9,9	3,2	99,8	6,4	2,3	98,4	11,7	4,9	100,0
	Mujeres	99,5	0,8	26,4	0,1	0,0	0,2	0,4	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0
	Total	77,7	3,0	100,0	7,9	3,2	100,0	5,1	2,4	100,0	9,3	4,9	100,0
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	89,2	45,5	49,5	5,1	27,0	58,1	4,7	27,7	32,4	1,0	6,9	49,8
	Mujeres	86,4	46,5	50,5	3,5	19,5	41,9	9,2	57,7	67,6	1,0	7,0	50,2
	Total	87,7	92,0	100,0	4,3	46,4	100,0	7,0	85,4	100,0	1,0	13,9	100,0
Total	Hombres	78,6	52,2	52,2	10,8	73,9	73,9	5,1	39,1	39,1	5,5	49,7	49,7
	Mujeres	80,7	47,8	47,8	4,3	26,1	26,1	8,8	60,9	60,9	6,3	50,3	50,3
	Total	79,6	100,0	100,0	7,7	100,0	100,0	6,8	100,0	100,0	5,9	100,0	100,0

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2007.

Esa baja participación de asalariados en el sector primario se expresa también a nivel regional.

**Cuadro 9**  
*Unidades productivas agropecuarias que emplean jornaleros y valor del jornal, 2007*

Departamento	UPA con contrato de jornaleros (%)	Valor promedio jornal	
		Con comida (Bs.)	Sin Comida (Bs.)
Chuquisaca	37,18	25,07	34,69
La Paz	26,84	29,47	39,17
Cochabamba	38,36	34,66	47,19
Oruro	23,75	37,06	56,48
Potosí	13,82	25,80	35,71
Tarija	49,08	30,40	41,49
Santa Cruz	47,42	34,09	44,94
Beni	32,57	31,02	48,75
Pando	29,46	38,93	51,25

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Nacional Agropecuaria 2008.

Considerando el análisis de la categoría ocupacional por sexo, en todos los sectores asalariados hay primacía de los hombres, a excepción del sector servicios, donde las mujeres representan el 53,31% de los asalariados. En el sector primario solo el 9,5% de las mujeres son asalariadas (Cuadro 8).

Finalmente, en cuanto a los empleadores, la mayoría de estos (77,7%) se encuentran también en el sector primario y son principalmente hombres (73,6%). Sin embargo, hay que resaltar que del total de las empleadoras en todos los sectores, prácticamente la totalidad se ubica en el sector primario (99,5%).

### **1.3.3. Trabajadores urbanos agrarios y rurales no agrarios**

A pesar de que la actividad agraria es la más importante en el sector rural, una parte cada vez más importante de la población asalariada rural se dedica a otras actividades no agrarias (por crecimiento de las ciudades intermedias donde hay servicios; por la diversificación de actividades como el turismo; por las inversiones que están realizando los gobiernos municipales y gobernaciones departamentales; y por otras estrategias de sobrevivencia que la población implementa).

Por otro lado, cada vez hay una mayor parte de la población urbana que realiza actividades agrícolas rurales. Por ejemplo, poblaciones urbanas ubicadas en la periferia de las ciudades van al sector rural a realizar trabajos agrícolas (para producir productos alimenticios que se consumen o demandan a nivel urbano), o para recolectar productos que entregan a las empresas agroindustriales/agroexportadoras.

Por lo anterior, resulta necesario preguntarse: ¿cuál el peso de esas dos actividades (agrícolas-no agrícolas) en las categorías ocupacionales, sobre todo en las categorías más importantes como son los trabajadores independientes o por cuenta propia, y los trabajadores asalariados?

El Cuadro 10 muestra que la mayoría de la PEA rural en el 2007 se dedica a actividades agrícolas, y casi un cuarto de esa población (23,90%) se dedica a actividades no agrícolas. Asimismo, resalta que el 2,3% de la PEA urbana realiza actividades agrícolas (porcentaje ligeramente superior al presentado en el 2004, cuando alcanzó solo al 2,19%).

**Cuadro 10**  
PEA agrícola y no agrícola según sector rural y urbano (2004-2007)

Sector	2004		2007	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total urbano	4.527.048 (100)	71,96	5.000.132 (100)	70,87
Agrícola	99.306 (2,1)	1,57	119.924 (2,3)	1,69
No agrícola	4.427.742 (97,8)	70,38	4.880.208 (97,6)	69,17
Total rural	1.763.712 (100)	28,03	2.054.719 (100)	29,12
Agrícola	1.277.891 (72,4)	20,31	1.563.470 (76,1)	22,16
No agrícola	485.821 (27,5)	7,72	491.249 (23,9)	6,96
Total general	6.290.760	100	7.054.851	100

*Nota: La PEA comprende a trabajadores independientes o cuenta propia y asalariados.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2004 y 2007.*

En relación a la situación específica de los trabajadores asalariados, como ya se analizó en cuadros anteriores, estos en su mayoría se ubican en el sector urbano (88,53%). De ese total, la mayoría son asalariados no agrícolas, y tan solo el 1,85% son asalariados agrícolas (Cuadro 11). Sobresale también que estos asalariados agrícolas del sector urbano han disminuido (porcentualmente) respecto al año 2004, lo que es explicable por los bajos salarios pagados en esa actividad.

**Cuadro 11**  
PEA, asalariados agrícolas y no agrícolas según sector urbano y rural (2004-2007)

Sector	2004		2007	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Sector urbano	1.869.027 (100)	81,50	2.473.453 (100)	88,53
Asalariado agrícola	44.442 (2,3)	1,93	51.883 (2,1)	1,85
Asalariado no agrícola	1.824.585 (97,7)	79,56	2.421.570 (97,9)	86,68
Sector rural	424.041 (100)	18,49	320.211 (100)	11,46
Asalariado agrícola	185.980 (43,8)	8,11	97.503 (30,4)	3,49
Asalariado no agrícola	238.061 (56,2)	10,38	222.708 (69,6)	7,97
Total general	2.293.068	100	2.793.664	100

*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Continua de Hogares 2004 y 2007.*

Respecto a la PEA rural, el 30,4% es asalariado agrícola, mientras que el resto (69,6%) se ubica entre las actividades de servicios, secundario y comercio. Llama también la atención que ese número (porcentual) de asalariados haya disminuido respecto al año 2004, cuando alcanzó al 43,8% del total de asalariados rurales.

Algunas de las principales características de los asalariados agrícolas y no agrícolas en el país, tanto de la PEA urbana como rural, se expresan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 12**

*Características principales de los asalariados agrícolas y no agrícolas según sector rural-urbano 2007.  
En porcentaje*

	Urbano				Rural			
	Asalariado agrícola		Asalariado no agrícola		Asalariado agrícola		Asalariado no agrícola	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Forma pago								
Dinero	74,4	82,8	95,8	98,58	62,4	67,6	96,9	97,5
Dinero + especie	14,5	4,9	2,8	1,01	24,8	18,5	2,4	1,5
Especie	11,0	12,3	1,4	0,41	12,8	13,9	0,7	1,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Tipo empleador								
Un miembro de familia	26,9	17,8	10,0	7,6	37,3	20,0	5,9	4,6
Otra persona	28,7	29,2	53,3	61,2	6,6	7,7	49,2	64,6
Cuenta propia	44,4	53,0	36,7	31,2	56,1	72,3	44,9	30,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Temporada de trabajo								
Todo el año	49,8	54,4	71,9	75,3	57,4	68,5	67,8	74,8
Por temporada	38,3	33,7	15,8	16,4	35,7	28,1	17,1	19,1
De vez en cuando	11,9	11,9	12,3	8,3	6,9	3,4	15,1	16,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro construido en base a datos de la Encuesta Nacional del Sector Agropecuario, Instituto Nacional de Estadísticas, 2007.

#### **1.3.4. La pobreza rural en la población económicamente activa**

A pesar de que en los últimos años la pobreza extrema a nivel nacional ha tenido una leve disminución (del 38,7% en el 2005 al 37,7% en el 2007), a nivel rural hubo un incremento, pues en los mismos años se pasó del 62,9% al 63,9%<sup>7</sup>.

¿Y quiénes son los más pobres en el sector rural? Del total de ocupados pobres por categoría ocupacional, la mayoría de estos se encuentran en el sector primario (sector que abarca a más de 1,4 millones, es decir, el 87,2% del total según el Cuadro 13), debido sobre todo a que la incidencia de la pobreza en el interior de este sector es muy alta, pues alcanza al 83,4% (Cuadro 14). Esto significa que la pobreza está concentrada en el sector primario, ya que 8,4 de cada 10 ocupados son pobres.

En los otros sectores, la incidencia de la pobreza no es tan alta, en especial en el Sector de Servicios, donde alcanza al 37,0%. En los sectores secundario y comercio, la incidencia de la pobreza es de 54,9% y 49,2% respectivamente (ver también Cuadro 15 en porcentajes).

También resalta que las mujeres son proporcionalmente la mayoría de los pobres en todos los sectores (lo que confirma diversos estudios que señalan la mayor concentración de la pobreza en las mujeres), a

<sup>7</sup> Aunque respecto al 2000 hubo una disminución más pronunciada, del 11%.

excepción del Sector Servicios, donde la incidencia de la pobreza en los ocupados hombres es de 41,2%, mientras que en las mujeres es de 32,9%.

**Cuadro 13**

*Pobres rurales ocupados según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica, 2007*

Pobres		Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de ocupados pobres categoría ocupacional	
Categoría Ocupacional	Asalariados	Hombres	48.098	33.509	3.342	22.490	107.439
		Mujeres	4.500	9.088	685	18.592	32.865
		Total	52.598	42.597	4.027	41.082	140.304
	Empleadores	Hombres	20.613	3.149	0	0	23.762
		Mujeres	2.920	0	0	0	2.920
		Total	23.533	3.149	0	0	26.682
	Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	659.836	25.412	19.095	2.982	707.325
		Mujeres	670.987	18.589	47.946	2.006	739.528
		Total	1.330.823	44.001	67.041	4.988	1.446.853
	Total	Hombres	728.547	62.070	22.437	25.472	838.526
		Mujeres	678.407	27.677	48.631	20.598	775.313
		Ocupados pobres rama	1.406.954	89.747	71.068	46.070	1.613.839

*Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.*

*Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.*

Cuadro 14

*Incidencia de la pobreza rural en ocupados según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica, 2007*

			Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de la categoría ocupacional
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	63,1%	46,8%	25,3%	47,7%	51,6%
		Mujeres	56,5%	84,3%	15,2%	34,5%	42,6%
		Total	62,5%	51,7%	22,7%	40,6%	49,2%
	Empleadores	Hombres	54,5%	60,3%	0,0%	0,0%	45,3%
		Mujeres	21,5%	0,0%	0,0%	0,0%	21,4%
		Total	45,8%	60,2%	0,0%	0,0%	40,3%
	Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	86,0%	57,6%	47,7%	34,7%	82,3%
		Mujeres	85,6%	58,4%	57,5%	23,1%	81,5%
		Total	85,8%	58,0%	54,3%	28,9%	81,9%
	Total	Hombres	82,7%	51,3%	39,6%	41,2%	74,8%
		Mujeres	84,2%	65,0%	55,3%	32,9%	77,6%
		Total de la rama	83,4%	54,9%	49,2%	37,0%	76,2%

*Nota: La incidencia de la pobreza de los ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica, mide la proporción de personas pobres en el total de ocupados con esas mismas características. El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. El Sector Comercio incluye el sector Transporte.*

*Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.*

Desde el punto de vista de la categoría ocupacional, la categoría que más concentra a los pobres es la de los Cuenta propia/Familiares no remunerados (81,9%; 1.446.853 pobres rurales ocupados). Esta situación es más acentuada todavía en el sector primario, pues concentra al 86% del total, coincidiendo estos datos con aquellos otros que señalan que la extrema pobreza se concentra en este grupo poblacional, generalmente ubicado en el sector rural del altiplano y valles, desprovisto de los recursos productivos necesarios (tierra, agua de riego, asistencia técnica, acceso a capital, etc.), infraestructura vial y educación/capacitación. Esta situación es muy parecida para los hombres y mujeres en el caso del sector primario y secundario, y más desfavorable en el sector comercio, que es donde más actividades realizan las mujeres.

**Cuadro 15**  
**Ocupados rurales pobres según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica (2007). En porcentajes**

Pobres	Sector Primario			Sector Secundario			Sector Comercio			Sector Servicios			Total Rama	
	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo		
Asalariados	Hombres	44,8	3,4	91,4	31,2	37,3	78,7	3,1	4,7	83,0	20,9	48,8	54,7	100,0
	Mujeres	13,7	,3	8,6	27,7	10,1	21,3	2,1	1,0	17,0	56,6	40,4	45,3	100,0
	Total	37,5	3,7	100,0	30,4	47,5	100,0	2,9	5,7	100,0	29,3	89,2	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	86,7	1,5	87,6	13,3	3,5	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Mujeres	100,0	0,2	12,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Total	88,2	1,7	100,0	11,8	3,5	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	93,3	46,9	49,6	3,6	28,3	57,8	2,7	26,9	28,5	0,4	6,5	59,8	100,0
	Mujeres	90,7	47,7	50,4	2,5	20,7	42,2	6,5	67,5	71,5	0,3	4,4	40,2	100,0
	Total	92,0	94,6	100,0	3,0	49,0	100,0	4,6	94,3	100,0	0,3	10,8	100,0	100,0
Total	Hombres	86,9	51,8	51,8	7,4	69,2	69,2	2,7	31,6	31,6	3,0	55,3	55,3	100,0
	Mujeres	87,5	48,2	48,2	3,6	30,8	30,8	6,3	68,4	68,4	2,7	44,7	44,7	100,0
	Total	87,2	100,0	100,0	5,6	100,0	100,0	4,4	100,0	100,0	2,9	100,0	100,0	100,0

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.

### 1.3.5. La educación y la incidencia de la pobreza

Varios son los factores que podrían explicar los niveles de la pobreza de la población rural. Los más importantes son –como ya se mencionó– el acceso que pueda tener la población a los recursos productivos, su incorporación al mercado, los salarios e ingresos que puedan obtener, el acceso al empleo y otros.

Un factor que también hay que considerar para explicar la pobreza es el relacionado al nivel de educación de la PEA rural, con la postulación de la hipótesis de que a menor nivel de educación corresponde mayor pobreza, lo cual se confirma al observar los datos del cuadro 16.

Porcentajes elevados de población sin educación o solo con educación primaria (43% hombres y 65% mujeres) corresponden principalmente a los municipios con pobreza alta; en cambio en los municipios con pobreza baja, el nivel de educación se ubica en el 27,7% para los hombres y el 38,6% para las mujeres.

Contrariamente, la mayoría de la población con la secundaria completa o superior (36% hombres y 34% mujeres) se ubica principalmente en municipios con pobreza baja, mientras que escasa población con esos niveles de educación (25% hombres y 14% mujeres) se ubican en municipios con pobreza alta. Esto muestra la incidencia inversa en niveles educativos y pobreza.

**Cuadro 16**  
*Educación y nivel de pobreza\*. En porcentaje*

Nivel de educación	Municipio con pobreza alta		Municipio con pobreza media		Municipio con pobreza baja	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Sin educación	1,5	10,8	0,5	5,4	0,9	3,6
Primaria	41,2	54,1	40,5	48,0	26,8	35,0
Secundaria	9,4	7,5	10,1	7,8	8,9	7,3
Incompleta	23,0	14,0	25,5	19,3	27,2	20,1
Completa	16,3	9,1	14,4	12,5	17,2	17,6
Superior	8,6	4,5	9,0	7,0	19,0	16,4
Total	100	100	100	100	100	100

(\*) Según grado de pobreza del municipio.

Fuente: Encuesta Nacional del Sector Agropecuario, Instituto Nacional de Estadísticas, 2008.

Aparte de esas diferencias halladas en los niveles de educación entre la población ubicada en municipios de pobreza alta y pobreza baja, también hay diferencias al interior de la PEA según las especializaciones o actividades que realizan en los diferentes ámbitos económicos.

Tenemos así por ejemplo que la mayoría de la población sin educación o con educación solo primaria, se ubica o realiza actividades en agricultura (sector primario) y, como analizamos anteriormente, en este sector se ubica la mayoría de la PEA rural pobre.

En cambio, la población que ha cursado los niveles de educación superior, en su mayoría (58% de los hombres y el 56% de las mujeres) se ubican como profesionales y/o técnicos, con ingresos económicos más elevados.

Respecto a las mujeres, el cuadro muestra también que casi 4 de cada 5 mujeres sin educación realizan tareas en el sector primario y/o en el de los Cuenta Propia (servicios domésticos y no calificada) donde se

ubica la mayor pobreza. Contrariamente, las mujeres con mayor nivel de educación se ubican ejerciendo tareas de profesional/técnico.

**Cuadro 17**  
*Nivel de educación y ocupación principal, 2007. En porcentaje*

Nivel educación	Profesional /Técnico	Oficinista	Ventas/ Servicio	Manual calificado	Manual no calificado	Servicios domésticos	Agricultura	Total
Sin educación								
Hombres	9,6	0,0	12,9	16,7	4,6	0,0	56,2	100
Mujeres	0,1	0,7	12,3	8,2	1,3	12,0	65,4	100
Primaria								
Hombres	11,4	0,5	5,4	27,4	3,8	2,5	49,0	100
Mujeres	0,8	1,0	27,9	11,1	1,0	15,8	42,5	100
Secundaria								
Hombres	21,0	3,5	12,2	36,9	2,2	4,9	19,3	100
Mujeres	4,4	10,5	42,6	12,7	0,4	14,5	14,8	100
Superior								
Hombres	58,1	9,7	11,4	13,2	0,9	2,3	4,4	100
Mujeres	55,9	16,3	18,4	3,3	0,2	4,0	1,9	100

Fuente: Encuesta Nacional del Sector Agropecuario, Instituto Nacional de Estadísticas, 2008.

A manera de resumen, se confirma la relación entre pobreza y bajo nivel educativo, así como que el desempeño de labores/tareas mejor remuneradas económicamente (asalariados), requiere mayor nivel de capacitación.

### 1.3.6. Otros rasgos característicos de los hogares rurales pobres

Existe una serie de otros factores que caracterizan la pobreza rural, entre los que se puede mencionar:

La mayor parte de las poblaciones que se autodefinen como pertenecientes a pueblos originarios/indígenas (quechuas/aymaras) son más pobres. Del total de personas de 12 años y más que residen en área rural y se autodefinen como parte de pueblos originarios, 83,23% es pobre, mientras que el 43,08% de la población que habita en área urbana y declaró no pertenecer a ningún pueblo indígena u originario, es pobre (ECH 2007).

Muy ligado a lo anterior está el factor de los idiomas nativos. Las personas que declararon hablar quechua en el área rural, tienen una incidencia de pobreza de 86,13%. Las menores incidencias de pobreza son para las personas que hablan castellano (51,16% en promedio). Aproximadamente 86 de cada 100 personas que hablan quechua y viven en área rural, son pobres, mientras que 49 de cada 100 personas que residen en área urbana y hablan castellano, son pobres.

También sobresale que existe una mayor incidencia de la pobreza en la población de los grupos de niños de menor edad (entre 5 a 8 años principalmente), en cambio, los de mayor edad (13 y más años) presentan menores grados de pobreza.

**Cuadro 18**  
*Incidencia de la pobreza por área e idioma hablado\*. En porcentaje*

Idioma que habla	Total		Área urbana		Área rural	
	Incidencia de pobreza	Población total	Incidencia de pobreza	Población total	Incidencia de pobreza	Población total
Total	60,10	9.850.513	50,90	6.418.450	77,29	3.432.063
Castellano	54,16	7.457.660	49,37	5.657.663	69,23	1.799.997
Quechua	80,17	1.035.231	58,34	222.037	86,13	813.194
Aymara	82,23	623.261	69,98	137.868	85,71	485.493
Otros (Nativos y extranjeros)	85,98	125.762	16,83	14.161	94,75	111.601
No habla	70,63	608.499	63,47	386.721	83,11	221.778

(\* No incluye a las empleadas ni los parientes de las empleadas.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.

**Cuadro 19**  
*Incidencia de la pobreza en la población rural según grupos de edad*

Edad	Nivel de pobreza (%)
De 1 a 4 años	65,80
De 5 a 8 años	76,10
De 9 a 11 años	68,50
De 12 años	30,62
De 13 y más años de edad	12,38

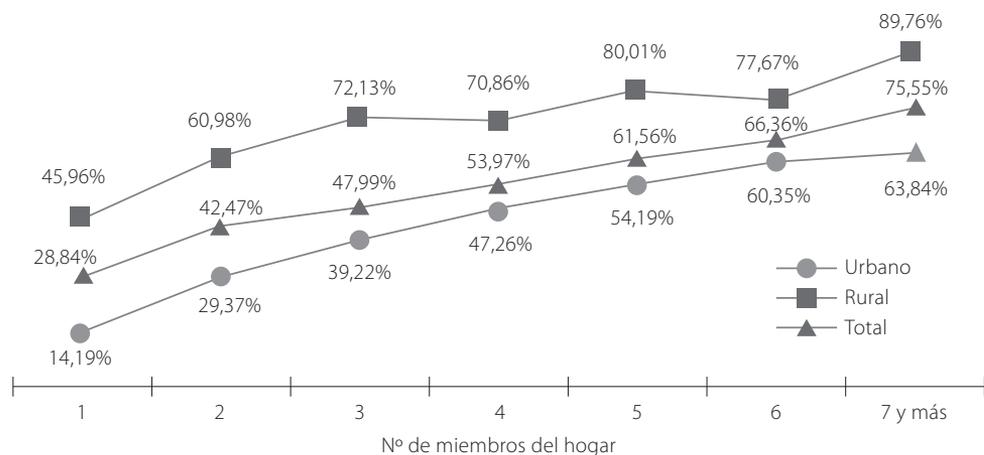
Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.

Otro aspecto a considerar es el relativo al número de miembros por hogar. En las familias más numerosas o que tienen mayor número de miembros en el hogar, mayor es la incidencia de pobreza. El total de hogares en Bolivia para el 2007 alcanzó a 2,5 millones, y de ellos, los hogares unipersonales (con 1 miembro) tuvieron una incidencia de pobreza de 28,84%. En cambio, los que tienen 4 miembros (aproximadamente el tamaño promedio del hogar) tuvieron una incidencia igual a 53,97%, mientras que los hogares con 7 y más miembros fueron los más afectados, con un porcentaje de pobreza igual a 75,55%.

La migración es otro aspecto que incide en los niveles de pobreza. Considerada como una estrategia de sobrevivencia para salir de la pobreza, las estadísticas muestran que a mayor número de no migrantes, corresponde mayor nivel de pobreza. En el sector rural la incidencia de pobreza en los no migrantes alcanzó al 78,78%, mientras que en los migrantes fue de 50,58% (ECH 2007).

Finalmente, hay otros factores que también caracterizan la pobreza, como por ejemplo los hogares donde el jefe de hogar es mujer, los jefes de hogar jóvenes y/o cuando es bajo el nivel de educación de los jefes de hogar (padres/madres) o baja su asistencia a las escuelas y formación.

**Gráfico 2**  
Incidencia de la pobreza por número de miembros del hogar



Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.

### I.3.7. Los ingresos

#### I.3.7.1. Origen de los ingresos de las familias rurales

En términos generales, no hay información oficial actualizada sobre el nivel de los ingresos de las familias rurales y su procedencia, constituyendo esto una deficiencia estadística.

A partir de esa deficiencia, algunos cálculos y proyecciones señalan que los ingresos de las familias en el sector rural pueden ser clasificados en 4 fuentes. La producción agropecuaria representa la mayoría de los ingresos, seguidos luego por los salarios, las actividades independientes (incluidas las remesas de dinero de los migrantes) y los "otros".

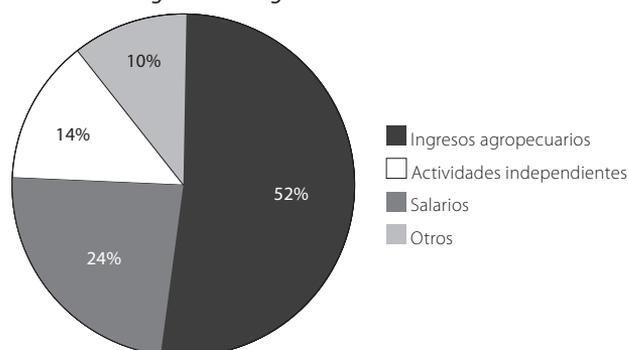
**Cuadro 20**  
Ingresos promedio de los hogares rurales según procedencia (2002)

Procedencia	Total	Región		
		Valles	Altiplano	Trópico
Ingreso hogar Promedio (dólares)	1.206,09	1.444	858	1.526
(En %)				
Ingresos por producción agropecuaria	51,45	36,44	35,75	43,21
Salarios	24,28	37,22	39,90	22,68
Actividades Independientes	14,12	17,68	13,41	27,74
Otros	10,15	8,66	10,94	6,37
Total (%)	100	100	100	100

Fuente: Construido en base a datos del "Programa para el mejoramiento de las Encuestas y Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe" (MECOVI), Instituto Nacional de Estadísticas, 2002.

A pesar de que en términos generales la principal fuente de ingresos es la agropecuaria, a nivel de las regiones esta varía, pues depende de la base productiva de las unidades rurales (algunas más vinculadas a la parte pecuaria y otras a la parte agrícola; algunas unidades con miembros asalariados y remesas; otras vinculadas a productos de exportación, etc.). Mientras en las regiones del trópico predominan los ingresos provenientes de la producción agrícola y pecuaria, en el altiplano y los valles predominan los ingresos provenientes de los salarios, como muestra el Cuadro 20.

**Gráfico 3**  
*Origen de los ingresos económicos rurales*

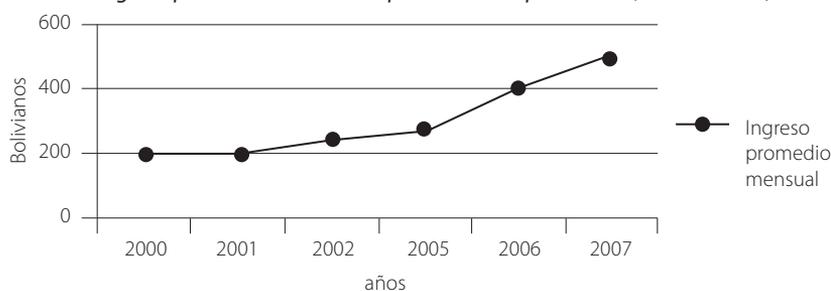


También hay que resaltar que en los últimos años, sobre todo a partir de 2007, se está modificando la estructura de los ingresos (rurales y urbanos) debido en especial a las transferencias estatales a través de los diversos bonos que el actual gobierno implementa (bono de escolaridad, renta de la vejez, de asistencia a la madre embarazada), lo que no solo incrementa el ingreso de los hogares rurales, sino que modifica la procedencia de estos. Lamentablemente no hay estadísticas oficiales actuales que muestren esa recomposición de los ingresos rurales; sin embargo, diversos estudios señalan que en los hogares rurales más pobres, de las tres regiones del país, el aporte de los ingresos procedentes de la fuente de esas transferencias es muy significativo en el conjunto de los ingresos familiares.

#### 1.3.7.2. Los ingresos según categoría ocupacional

Según estadísticas oficiales, los ingresos generales promedio/mensual de la población ocupada en el sector rural boliviano son muy reducidos, habiendo tenido un aumento muy lento desde los 189,66 bolivianos (30,63 dólares, aproximadamente) en el año 2000 a los 272,73 bolivianos (33,71 dólares) en el 2005 y a los 501,2 bolivianos (65,43 dólares) en el 2007.

**Gráfico 4**  
*Ingreso promedio mensual de población ocupada rural (en bolivianos)*



Los ingresos de la población según categoría ocupacional son diferentes respecto al promedio mensual descrito anteriormente.

El Cuadro 21 muestra que la ocupación rural que más aumentó sus ingresos fue el empleador (incrementó en 4,4 veces su ingreso promedio), mientras que el asalariado solo aumentó 1,3 veces en el transcurso de los 7 años considerados. En cambio, los trabajadores por cuenta propia, donde se ubica un gran porcentaje de los pobres, aumentaron más del doble sus ingresos en esos 7 años considerados (lo cual puede atribuirse a la generación de ingresos por actividades no agrarias como la minería, el comercio informal, la migración y otras que inciden en la disminución de la pobreza en los últimos años). Considerando ese aspecto en términos de sexo, las mujeres vieron incrementados sus ingresos en mayor proporción respecto a los hombres, e inclusive que el promedio general.

**Cuadro 21**

*Evolución del ingreso promedio/mes según sexo y categoría en el empleo, área rural (2000-2007), en bolivianos*

Categoría ocupacional		2000	2003/04	2007
Asalariado*	Hombres	713,28	682,53	1.332,17
	Mujeres	241,40	319,55	1.253,91
	Total	661,00	629,82	874,73
Empleador	Hombres	713,61	797,75	3.407,36
	Mujeres	287,51	470,44	388,75
	Total	619,03	748,62	2.784,40
Trabajador cuenta propia	Hombres	271,66	396,36	702,71
	Mujeres	264,35	280,95	761,05
	Total	269,95	353,78	722,17

(\*) Considerando solamente al obrero.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas.

Los datos de ingresos promedio de la PEA ocultan también las diferencias que hay entre los hogares rurales pobres y los no pobres según la categoría ocupacional: los ingresos se incrementaron más de 8 veces entre los empleadores, casi 7 veces entre los trabajadores por cuenta propia y solo el doble en el caso de los asalariados.

Todo esto mostraría, por un lado, que hay una mayor diversificación de actividades que generan ingresos, sobre todo en la categoría de cuenta propia, y que los empleadores aumentaron sus ingresos sobre todo con los cultivos de exportación y agroindustriales. Asimismo, la diferencia más reducida en los asalariados se explicaría por las medidas gubernamentales de limitar los sueldos y salarios públicos (de las instituciones municipales, gobernaciones o prefecturas, etc.) así como por los incrementos anuales en el salario básico que dispuso el gobierno

### 1.3.7.3. Los ingresos de los hogares rurales pobres y no pobres

Existen también significativas diferencias entre los ingresos de los hogares rurales no pobres respecto a los hogares rurales pobres; se trata del doble de ingresos para los no pobres en el caso de los asalariados, de casi 7 veces más en el caso de los trabajadores por cuenta propia y de 4,7 veces más en el caso de los empleadores.

**Cuadro 22**  
*Ingreso promedio/mes de hogares rurales pobres y no pobres según categoría, 2007*

Categoría ocupacional	Ingresos hogares rurales pobres (Bs.)	Ingresos promedio (Bs.)	Ingresos hogares rurales no pobres (Bs.)
Asalariado	596,56	874,73	1.245,24
Trabajador/a por cuenta propia	315,04	722,17	2.142,72
Empleador	538,6	2.784,40	2.563,75

*Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.*

#### 1.3.7.4. Los ingresos agrícolas y no agrícolas

Dentro del conjunto de los ingresos de los hogares pobres y no pobres, es importante también considerar el aporte del componente agrícola.

En el caso de los ingresos por cuenta propia en los hogares rurales pobres, el ingreso generado por la realización de las actividades agrícolas es bastante elevado (75% del total), mientras que en los hogares no pobres, ese porcentaje representa solo el 49%, lo que señala que las ocupaciones rurales no agrícolas son una alternativa para generar mayores ingresos

Otra categoría donde el ingreso agrícola es importante es en los empleadores. En los hogares no pobres representa el 75% de los ingresos, mientras que en los hogares pobres representa solo el 57%. En cambio en los asalariados, el aporte de esos ingresos en los hogares no pobres es muy bajo (13%); por el contrario en los hogares pobres ese ingreso alcanza al 40% del total, es decir, 3 veces más que en los hogares no pobres.

**Cuadro 23**  
*Ingresos agrícolas y no agrícolas en hogares pobres y no pobres según categoría ocupacional (promedio/mes) 2007. En bolivianos y porcentaje*

Categoría ocupacional	Procedencia ingresos	Ingresos hogares pobres	Ingresos hogares no pobres
Cuenta propia	Ingresos agrícolas	236,28 (75)	1.049,93 (49)
	Ingresos no agrícolas	78,76 (25)	1.092,79 (51)
	Total	315,04 (100 %)	2.142,72 (100 %)
Asalariados	Ingresos agrícolas	238,62 (40)	161,89 (13)
	Ingresos no agrícolas	357,93 (60)	1.083,35 (87)
	Total	596,56 (100 %)	1.245,24 (100 %)
Empleadores	Ingresos agrícolas	307,00 (57)	1.922,81 (75)
	Ingresos no agrícolas	231,59 (43)	640,94 (25)
	Total	538,60 (100 %)	2.563,75 (100 %)

*Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.*

Si se analizan solamente los hogares pobres y la procedencia de sus ingresos según la categoría ocupacional (Cuadro 24), notamos en el caso de los hogares cuya principal fuente de ingresos es por cuenta propia, que la principal fuente de procedencia es el ingreso agrícola, 3,3 veces más que el ingreso no agrícola. En los empleadores, el ingreso agrícola también es la principal fuente de ingresos, pero no tan significativa como en los cuenta propia (pues representa solo 1,3 veces más).

En cambio, en los asalariados la principal fuente es el ingreso no agrícola, aunque también es representativo el ingreso agrícola. En ambas categorías (asalariados y cuenta propia) los ingresos por remesas es bajo.

En los últimos años esta composición de los ingresos monetarios ha variado, ya que la serie de transferencias públicas que el gobierno ha implementado (no reflejadas en estas estadísticas) ha modificado el panorama, pues hay transferencias por jubilación y bonos (asistencia materna, escolaridad y otros). Además, no se contabilizan una serie de otros ingresos que tiene la economía familiar rural como el autoconsumo y el intercambio de productos agropecuarios<sup>8</sup>.

**Cuadro 24**  
*Ingreso mensual de hogares pobres según categoría, 2007. En bolivianos*

Ingresos	Cuenta propia	Asalariados	Empleadores
Ingreso laboral	307,16	587,96	531,75
Ingreso agrícola	236,28	236,05	306,78
Ingreso no agrícola	70,88	351,91	224,97
Ingresos por transferencias	7,88	8,60	6,85
Pensión/Jubilación	-	-	-
Remesas	7,88	8,60	-
Transferencias públicas	-	-	6,85
Otras transferencias	-	-	-
Ingreso por otras fuentes	-	-	-
TOTAL	315,04	596,56	538,60

*Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.*

### 1.3.7.5. La estructura de los ingresos del hogar rural según categoría ocupacional

Finalmente, si se considera la estructura de los ingresos del conjunto de los hogares (pobres y no pobres) según categoría ocupacional, resaltan una serie de diferencias:

En primer lugar, que hay fuertes diferencias al interior de cada categoría, entre hogares rurales pobres y no pobres. Entre 7 (al interior de la categoría cuenta propia) y 4,7 veces (empleadores); diferencia que no es tan profunda al interior de los asalariados (solo el doble entre hogares pobres y no pobres).

Las principales fuentes de ingreso son las agrícolas y no agrícolas en las 3 categorías; y las remesas son poco significativas (2,3% en asalariados, 1,75% en cuenta propia y 0,90% en empleadores), sobre todo en hogares no pobres.

Un aspecto que también hay que considerar en los ingresos es el relativo al autoconsumo a nivel de los hogares rurales (no contabilizado como ingreso monetario), muy común en las 3 regiones del país, como forma de asegurar el consumo alimentario y como estrategia de sobrevivencia ante las dificultades de acceder a los alimentos del mercado, implementado sobre todo en los hogares de escasos recursos.

<sup>8</sup> Que no son contabilizados en los ingresos monetarios.

**Cuadro 25***Estructura de los ingresos mensuales rurales según categoría ocupacional, 2007. En bolivianos*

Procedencia ingresos	Cuenta propia		Asalariado		Empleador	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Agrícola	236,28	1.045,00	235,99	161,88	306,84	1.931,52
No agrícola	70,88	1.052,74	351,91	1.029,31	224,97	569,92
Pensión/Jubilación	-	-	-	16,56	-	-
Remesas	7,88	37,49	8,66	29,26	-	23,07
Transferencias públicas	-	-	-	-	6,79	-
Otras transferencias	-	-	-	-	-	-
Otras fuentes	-	7,49	-	8,23	-	39,24
TOTAL	315,04	2.142,72	596,56	1.245,24	538,60	2.563,75

*Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.*

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la cantidad de alimentos autoconsumidos varía según la zona y el producto, según el sistema productivo, su especialidad productiva y sobre todo según el grado de inserción del productor en el mercado. En términos monetarios, ese autoconsumo tiene también una representatividad significativa en el conjunto de los ingresos, sobre todo en los hogares de extrema pobreza y poco incorporados al mercado.

**Cuadro 26***Porcentaje promedio de la producción agrícola de autoconsumo en hogares pobres y no pobres. En porcentaje*

Producto	Hogar <sup>9</sup>	Valles	Altiplano	Trópico
Papa	No pobre	Entre 10 y 25	15	5
	Sin recursos	Entre 50 y 100	25	
Trigo	Con recursos		60	
	Sin recursos	75	Entre 90 y 100	15
Maíz	Con recursos	5		5
	Sin recursos	30		

*Fuente: Prudencio, J. y Giel, T., 2004.*

## II. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO Y LOS POBRES RURALES

La persistencia de la pobreza rural en Bolivia obedece tanto a aspectos estructurales como también a factores coyunturales. Entre los aspectos estructurales sobresalen la carencia de acceso a los recursos productivos como tierra-territorio (sobre todo de forma adecuada y accesible para los pueblos indígenas originarios campesinos), y agua para riego; considerando también el acceso a capital, capacitación, semillas, a mercados y otros bienes y servicios públicos.

<sup>9</sup> "No pobre" es definido como una unidad productiva agropecuaria que posee agua de riego, tierras, semillas certificadas y otros recursos necesarios para la producción agrícola. "Pobre" es definido como carencia de riego, limitadas tierras aptas para la agricultura y limitados insumos (semillas no certificadas, carencia de abonos y otros).

El mercado laboral rural se caracteriza porque en el altiplano hay una explotación de productos básicos destinados al autoconsumo y al mercado interno, en base a trabajos de reciprocidad (*ayni*) y escasa mano de obra contratada, con un mercado no transparente, mientras que en el oriente existe una agroindustria que produce materias primas para productos transformados y también productos de exportación, y que contrata mano de obra asalariada. Ese mercado está marcado por los niveles salariales diferenciados, los tipos de trabajo (temporal y permanente), una alta movilidad de la mano de obra del occidente (altiplano y valles) y mercado fluido en el oriente.

Para la regulación de ese mercado laboral hay una serie de disposiciones y reglamentaciones laborales que se analizan a continuación.

## **II.1. Las legislaciones laborales**

### ***II.1.1. La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)***

A inicios del año 2009 Bolivia aprobó mediante referéndum la Nueva Constitución Política del Estado, que constituye la base para todas las otras leyes y reglamentaciones en materia laboral.

La NCPE reconoce el Derecho al Trabajo en los Artículos 46 a 55. Si bien la mayoría de estos artículos están vinculados al trabajo asalariado, su ámbito es más amplio al proteger el ejercicio del trabajo en todas sus formas. Prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación. En el Art. 47 determina un régimen de protección especial para trabajadoras y trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales. Mantiene y amplía la protección laboral al trabajo asalariado, sin diferenciar si es urbano o rural.

Un aspecto muy importante es la obligación del Estado de incorporar a las mujeres al trabajo bajo garantía de igual remuneración por trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como privado. Determina la inamovilidad laboral de las mujeres desde el embarazo y de ambos progenitores hasta que su hija o hijo cumpla un año de edad (Art. 48).

Reconoce y garantiza el derecho de sindicalización y organización de trabajadoras y trabajadores del campo y de la ciudad, incluso los que trabajan por cuenta propia. Reconoce también el derecho de libre asociación empresarial (Art. 52) y el derecho de huelga (Art. 53).

### ***II.1.2. La Ley INRA respecto a la legislación laboral***

La Ley de Reforma Agraria (Ley 1.715 del 18 de octubre de 1996) dispone "la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, sujeta a régimen especial". Sin embargo, el Decreto Supremo 29.215 del 2 de agosto de 2007 reglamenta la Ley INRA 1.715 y la modifica (Ley de Reconducción Comunitaria 3.545 del 28 de noviembre de 2006), e incluye como inherentes al cumplimiento de la función social y función económico-social el beneficio de la sociedad y el interés colectivo, la prohibición del sistema de servidumbre, el trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural que violentan la NCPE. No reconoce las deudas de obligaciones personales como resultado de relaciones servidumbrales, trabajo forzoso, peonazgo o esclavitud o cautiverio.

### **II.1.3. Otras disposiciones relativas a la legislación laboral**

En Bolivia todavía no hay una ley que regule el trabajo asalariado rural, a pesar de que desde el año 2006 hay propuestas e inclusive un anteproyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados<sup>10</sup>.

El Decreto Supremo 29.292 (del 3 de octubre de 2008) creó el Consejo Interministerial para la erradicación de la servidumbre y el trabajo forzoso y formas análogas<sup>11</sup>. Este Plan dio lugar a que el INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) revierta varias haciendas en la región del Chaco del departamento de Chuquisaca y en Santa Cruz (en las que se había determinado la existencia de trabajo servidumbral por deuda).

El Decreto Supremo 29.802 (del 19 de noviembre de 2008) establece definiciones sobre sistemas servidumbrales, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias, personas cautivas o formas análogas.

El Decreto Supremo 0388 (del 23 de diciembre de 2009) aprueba el Reglamento para la verificación, comprobación y determinación de la existencia de relaciones servidumbrales, trabajo forzoso y formas análogas, a ser aplicado por el INRA en los procedimientos de su competencia, sin perjuicio ni desconocimiento de la competencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Otras disposiciones se refieren al ámbito social como el pago de beneficios sociales (aguinaldo, finiquito, prima anual) y también establecen el pago de vacaciones para los trabajadores que superen los 3 meses de trabajo a través de una compensación económica. Ratifican el derecho a gozar del seguro de corto plazo, para lo que el empleador debe cotizar el 10% con recursos propios del total ganado por los trabajadores; y la obligatoriedad de la afiliación al seguro social de largo plazo (AFP).

La Ley 3.274 prohíbe el trabajo de niño/as y adolescentes menores de 14 años. Respecto al trabajo de adolescentes mayores de 14 años, este será regulado por las Normativas del Código Niño/a y Adolescente.

Para la contratación, se prohíbe la exigencia de certificados médicos o análisis clínicos de embarazos, y se prohíbe todo tipo de discriminación a la mujer en estado de gestación.

## **II.2. La aplicación de las legislaciones laborales**

Son varios los motivos que inciden para la no aplicación correcta de las legislaciones laborales; desde las legislaciones laborales dispersas<sup>12</sup> hasta la debilidad/carencia de las instancias del Estado para hacer cumplir esas disposiciones, como también la debilidad y ausencia de las organizaciones de los trabajadores (sindicatos, federaciones, asociaciones, etc.) para hacer cumplir sus derechos.

<sup>10</sup> En el mes de diciembre de 2006, la Cámara de Diputados aprobó la Ley del Trabajo Asalariado Rural, que luego pasó a la Cámara de Senadores para su correspondiente aprobación, sin tratamiento hasta la fecha.

<sup>11</sup> Conformado por los Ministerios de Trabajo (que lo preside), de Justicia, Desarrollo Rural, Agricultura y Medio Ambiente, Presidencia y Planificación del Desarrollo.

<sup>12</sup> Decreto Supremo 19.524 del 26/04/1983; Decreto Supremo 20.255 del 24/V/1984; Resolución Ministerial 472/64 del 17/07/1964; Resolución Ministerial 263/71 del 19/V/1971; Resolución Ministerial 158.242 del 15/07/1971; Resolución Ministerial 158.244 del 15/07/1971; Resolución Ministerial 235/80 del 21/04/1980.

### **II.2.1. Regímenes de contratación de trabajadores asalariados temporales**

Los regímenes de trabajo asalariado rural, por su carácter temporal, han dado lugar a formas extremas de explotación laboral que no pueden ser controladas por el Estado, dada la debilidad del Ministerio de Trabajo, que si bien tiene presencia en las 9 capitales de departamento, en los lugares donde tiene lugar el trabajo rural no existen instancias a las que los trabajadores puedan recurrir.

Si bien en los últimos años se han incrementado los funcionarios inspectores en lugares donde se ha detectado el trabajo forzoso, por ejemplo en regiones del sur del país (haciendas en el Chaco chuquisaqueño y Santa Cruz), en el norte (zona de Riberalta por la castaña), en Santa Cruz (Municipio de Montero, donde existe trabajo infantil en la zafra de caña de azúcar) y en la minería en Oruro, Potosí y norte de La Paz (Alto Beni), la precariedad de la infraestructura ministerial, una alta movilidad de sus funcionarios y otros factores que lo debilitan, hacen que no exista una instancia de resguardo, garantía y protección a los trabajadores, considerando además que no existen juzgados laborales fuera de las capitales de departamento.

Como se analizará posteriormente, en casi todos los ámbitos de producción rural en los que se contrata mano de obra existe el enganche que, pese a estar prohibido por la Ley General del Trabajo (por estar muy ligado al trabajo forzoso y la generación de deudas mediante los anticipos y provisión de víveres), está tan extendido que ha salido del control estatal y es por lo tanto impune.

### **II.2.2. El régimen remunerativo**

La ley estipula que ningún trabajador podrá percibir un salario inferior al Salario Mínimo Vital (SMV) por 8 horas de trabajo (remunerado por tiempo de trabajo); en cambio, establece que los trabajadores remunerados a destajo deben negociar directamente con sus empleadores.

A pesar de esa disposición, estudios de la OIT (Bedoya, 2005) han constatado que el tema del salario en el ámbito agrícola rural es un problema no resuelto, puesto que muy raras veces alcanza el mínimo legal; no reconoce ningún tipo de beneficio (aguinaldo, vacaciones, indemnización por años de servicio, desahucio, etc.) y además ha desvirtuado las diferentes formas de pago, pues en muchos lugares el jornal se paga por extensión de tierra trabajada y no por día, por lo tanto muchas veces para recibir un jornal, el trabajador tiene que laborar con toda su familia para cumplir con el trabajo encomendado (pese a lo cual se excede en 2 ó 3 jornadas de trabajo).

Por otro lado, por lo general no existe el pago de horas extras (no se respetan las 8 horas/día establecidas por ley como tiempo regular de trabajo remunerado), ni tampoco se cuenta el trabajo que además realizan en sus propias parcelas (generalmente de 12 horas)<sup>13</sup>.

Sin importar la actividad agrícola que realicen, las mujeres siempre han recibido una menor remuneración. Es conocido por todos, por ejemplo, que en la zafra de caña de azúcar se las llamaba "cuarteras", porque al igual que los niños, ganaban un cuarto del salario del hombre.

Hace poco tiempo, las denuncias en la prensa nacional mostraron que entre los guaraníes cautivos en el Chaco boliviano, los salarios de las mujeres eran de 250 bolivianos/año (32 dólares), cuando el salario mínimo era

<sup>13</sup> Aunque para las mujeres ese tiempo se incrementa en 4 horas más, tiempo destinado a las tareas reproductivas del hogar.

de 440 bolivianos mensuales, por lo que el promedio de su deuda con el patrón alcanzaba los 3.200 bolivianos. Con ese salario anual, las mujeres tenían hipotecado su futuro, pues jamás podrían pagar esa deuda, que cada mes se incrementaba por la provisión de víveres y ropa que se anotaba en el “libro” del patrón.

### **II.2.3. Las reglamentaciones sociales y los sistemas de contratación**

A pesar de la serie de reglamentaciones sociales estipuladas (pago de beneficios sociales, pago de vacaciones, seguro de salud, prohibición de trabajo de menores de 14 años, de la discriminación contra la mujer embarazada en las fuentes de trabajo y su contratación, y otras), estas son de difícil implementación en el sector rural, sobre todo por la lejanía y aislamiento de las fuentes de trabajo respecto a las oficinas de los ministerios responsables o los centros de atención en salud, al igual que la falta de funcionarios estatales para la verificación y cumplimiento de normativas.

En referencia a los sistemas de contratación, estos se realizan –por lo general– a través del enganche, que consiste en la utilización de intermediarios contratistas con el objetivo de reclutar trabajadores. Inicialmente, el contratista (enganchador) recibe dinero de una empresa para reclutar trabajadores en otras regiones. Con este dinero, el enganchador adelanta al trabajador una cantidad (anticipo)<sup>14</sup> que luego será descontada sobre los ingresos que obtendrán en el lugar de trabajo. El agricultor no puede devolver con dinero el mencionado anticipo, tampoco puede buscar a otro reclutador que le entregue más dinero, ni está en condiciones de buscar otro empleo. El enganche, por tanto, es un sistema de captación de mano de obra que implica la pérdida de libertad del trabajador, y se da en un contexto de ausencia de un mercado laboral desarrollado.

También existe la figura y función del subcontratista (o “dueña de cuenta” en el caso de la castaña) reclutado a su vez por el contratista. Bajo dicha modalidad, el contratista recibe el dinero de la empresa para reclutar trabajadores. Adicionalmente, se compromete a entregar a la empresa una cantidad específica del producto (azúcar o castaña, por ejemplo) cada cierto tiempo, sin interesarle a la empresa con cuántas personas cumple dicho objetivo. Muchos de los contratistas, en la medida en que tienen un contrato con la empresa, prefieren no aparecer en el proceso de reclutamiento, por ello recurren a un subcontratista que está más familiarizado con las comunidades y los trabajadores donde se produce el enganche. En cualquier caso, las empresas a través de dicho sistema de contratación y subcontratación eluden todo tipo de responsabilidades laborales, no pagan a sus trabajadores directamente y tampoco asumen los costos de salud y otros. Son el contratista y el subcontratista quienes asumen dichas responsabilidades.

Por su lado, el subcontratista obtiene una serie de beneficios extraordinarios a través del almacén o pulpería que administra en el mismo campamento o muy cerca de él y también a través del uso temporal del dinero que obtiene de otras retenciones efectuadas a los trabajadores. Asimismo, los precios de los bienes vendidos en la pulpería son más elevados, por lo que incrementan las deudas originalmente adquiridas por los trabajadores a través de los anticipos. En ese sentido, los trabajadores asalariados se ven sometidos al pago de comisiones y a la compra de productos a precios excesivamente altos.

Otra modalidad de enganche es realizada por los enganchadores<sup>15</sup> en las comunidades/localidades de origen de los trabajadores asalariados, sobre todo en la región del altiplano y valles cuando la época de ac-

<sup>14</sup> Por lo general, entre 2 y 3 adelantos: en épocas de fiesta, al inicio de las siembras agrícolas y antes de la partida a la zafra, pues deja ese adelanto a su familia cuando no viaja con él.

<sup>15</sup> Según un estudio de la OIT (2005), los enganchadores reciben dinero de un contratista, quien a su vez recibe dinero de un empresario agroindustrial. El dinero es entregado al enganchador para reclutar trabajadores (para la zafra

tividad agrícola disminuye (de mayo a septiembre). Por lo general, el enganchador habla el idioma y tiene contactos en las localidades que recorre en algún transporte propio, dejando anuncios escritos y/o avisos radiales, anunciando la fecha de recojo de los trabajadores.

#### **II.2.4. Las organizaciones sindicales de los asalariados**

A pesar de la emergencia de nuevas organizaciones sindicales de los trabajadores asalariados y sus esfuerzos por consolidarse, unirse y fortalecerse, la situación actual de los trabajadores no ha variado mucho.

En el año 2004 se fundó en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra la Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia (CTARB) en base a una serie de otras organizaciones<sup>16</sup> con el propósito de crear una organización que se preocupe de los asuntos inherentes al trabajo asalariado rural y de velar por los intereses, tanto de hombres como de mujeres, del sector laboral asalariado (LABOR 2006).

Entre los principales objetivos planteados, sobresalen el lograr el salario mínimo sectorial; la incorporación de los/as trabajadores/as que realizan trabajos en campamentos (cocineras); seguridad laboral acorde a la seguridad industrial; educación universal y gratuita; rechazo al reclutamiento y a los contratistas; la infraestructura necesaria en salud en los campamentos de trabajo, y también la erradicación del trabajo infantil; la lucha por la equidad de género; el desarrollo de la capacitación y la formación sindical y laboral.

La organización está compuesta por 17.000 trabajadores zafreros de la caña de azúcar en Santa Cruz; aproximadamente 6.000 trabajadores zafreros de la caña de azúcar en Bermejo/Tarija; unos 2.000 trabajadores cosechadores de algodón y alrededor de 20.000 trabajadores recolectores de castaña en Riberalta-Beni (LABOR 2010).

Entre los logros de esta organización figuran la consolidación de la estructura institucional y el reconocimiento y legitimidad de parte de las organizaciones afiliadas; el relacionamiento con otras organizaciones laborales a nivel nacional; relacionamiento adecuado con autoridades gubernamentales y con instituciones no gubernamentales y de la sociedad civil; y el funcionamiento de la Escuela Sindical como una instancia de formación y capacitación permanente. Pero el mayor esfuerzo –según la CTARB– ha estado concentrado en la formulación de un Proyecto de Ley de Regulación del Trabajo Asalariado Rural en Bolivia, presentado al Parlamento nacional para su aprobación.

#### **II.2.5. Estudio de caso: la situación de la castaña en el norte del país<sup>17</sup>**

Cuando se analiza la aplicabilidad de las leyes y disposiciones laborales en el sector rural, resulta ilustrativo conocer con más detalle la situación de los trabajadores. Para tal efecto, se toma como estudio de caso la

---

de azúcar, por ejemplo). Aunque las cifras monetarias varían, se calcula que el contratista recibe una cantidad que oscila entre 3.800 y 4.500 dólares, que él se encarga de distribuir entre los agentes enganchadores encargados de reclutar a los trabajadores. El empresario acuerda con el enganchador un pago bajo la modalidad de una comisión por cada trabajador reclutado.

<sup>16</sup> La Federación Sindical de Trabajadores Zafreros de Santa Cruz, la Federación Sindical de Trabajadores Zafreros de Bermejo-Tarija, la Federación Sindical Única de Trabajadores de la Goma y la Castaña de Riberalta/Beni y la Federación Sindical de Cosechadores de Algodón de Santa Cruz. En 2010, la CTARB ha reconocido a la Central Departamental de Trabajadores Asalariados del Campo (CDTAC) de Santa Cruz, que aglutina a una serie de otras Federaciones Sindicales de Asalariados de diversas regiones de dicho departamento.

<sup>17</sup> Basado en el estudio “Sin tiempo para soñar” de S. Escobar de Pabón, G. Hurtado, M. Reyes y W. Rojas. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social; y UNICEF. La Paz, 2009.

producción de castaña en el norte del país (departamento de Pando), pues sintetiza de manera clara la situación que atraviesan los trabajadores asalariados rurales en el país.

### II.2.5.1. La informalidad laboral

Un primer aspecto a resaltar es el de la (elevada) informalidad laboral que existe en este complejo y heterogéneo sector primario<sup>18</sup> del oriente del país.

**Cuadro 27**

*Trabajadores en la recolección y beneficiado de la castaña con/sin contrato por área, municipio, edad, sexo y posición laboral (2006-2007). En porcentaje*

Trabajadores en la recolección	Total	Con contrato	Sin contrato
Total	100	39,1	60,9
Urbana	100	42,6	57,4
Rural	100	22,4	77,6
Rural/Municipal/Riberalta	100	17,3	82,7
Rural/Municipal/G. Moreno	100	46,9	53,1
Rural/Municipal/San Lorenzo	100	19,4	80,6
Rural/Municipal/Puerto Rico	100	23,7	76,3
Trabajadores del beneficiado de castaña	Total	Con contrato	Sin contrato
Total	100	18,3	81,7
Posición ocupacional: Empleado de planta	100	36,3	63,7
Obrero de planta	100	36,9	63,1
Ayudante obrero planta	100	-	100
Dueña de cuenta	100	43,8	56,2
Ayudante de dueña de cuenta	100	2,2	97,8
Sexo: Hombre	100	33,5	66,5
Mujer	100	47,9	52,1
Edad: 14 a 17 años	100	0	100
18 a 24	100	27,3	72,7
25 y +	100	46,9	53,1

Fuente: Escobar de Pabón et al. (2009).

Por lo general, la planta agroindustrial castañera busca eludir las formas contractuales legales, desconociendo las normas y contratando de manera directa solamente a una parte de los trabajadores (en muchos casos, sin la suscripción de contratos escritos) como expresa el cuadro anterior, donde en el año 2006 solo el 18,3% del total de trabajadores estaban registrados en la agroindustria de la castaña (de los cuales, la mayoría –43.8%– corresponde a las “dueñas de cuenta”, y escasamente el 2,2% a los ayudantes de cuenta).

<sup>18</sup> En la castaña hay dos tipos de trabajadores: los que recolectan la castaña y los que trabajan en el beneficiado, que pueden ser de la propia planta como también a través de las “dueñas de cuenta”, quienes subcontratan trabajadores para el beneficiado y después entregan el producto a la planta.

### II.2.5.2. Los contratistas

El sistema de contratación está caracterizado por la existencia de los “contratistas”<sup>19</sup> de la agroindustria, encargados de recolectar mano de obra para trabajar en la zafra en zonas alejadas de los centros de acopio, mediante el otorgamiento de un avance de la remuneración o salario (llamado también “habilito”), por parte de los patrones o empresarios, el mismo que debe ser reembolsado con la entrega de la castaña recolectada.

El reclutamiento y contratación se efectúa principalmente en la ciudad o pueblo entre los meses de noviembre y diciembre. Este proceso de “enganche” es realizado por contratistas desplegados por los patrones, quienes son ampliamente conocidos por la población. Estos convocan a los trabajadores por diferentes medios (ya sea boca a boca, mediante letreros en sus puertas, avisos en las radios y otros), contratando con preferencia a trabajadores que hubieran trabajado alguna vez con ellos.

La mayoría de los zafreiros se traslada con su familia hasta el lugar de recolección. Los contratistas no ponen ninguna objeción respecto al ingreso de grupos familiares completos, más bien les conviene, ya que hay mayor disponibilidad de fuerza de trabajo barata (los hijos ayudan en una serie de tareas como lavado, limpieza del área, recolección de leña, pesca, limpieza de potreros, etc.).

La forma de pago varía según la ubicación del trabajador, ya sea en la recolección de la castaña o en el beneficiado. En el primer caso (recolección) el pago es a destajo (o por unidad de producción), lo que obliga a intensificar el trabajo y extender la jornada laboral para obtener mayor remuneración. Hay dos formas de pago: por tiempo de trabajo (mensual, semanal, jornal diario y por horas) y el pago a destajo como forma predominante. El pago se hace generalmente en dinero, aunque hay algunas situaciones en las que se adelanta el pago en víveres (especie), lo que sería también el “habilito”.

### II.2.5.3. La jornada de trabajo

En la jornada de trabajo en la fase de la recolección, los trabajadores asalariados de las barracas trabajan en promedio 8,2 horas/día (y las mujeres trabajan 7,9 horas). Ese número de horas de trabajo está en función del apoyo familiar con el que cuenta el zafreiro: a menor apoyo corresponde mayor intensificación y extensión de la jornada (por esto, los zafreiros buscan ingresar con su familia al bosque).

Los niños trabajan 7,6 horas/día promedio y los adolescentes 8,2 horas/día, estando expuestos a una mayor carga de trabajo que los adultos, por la multiplicidad de acciones que realizan.

Respecto a la fase de trabajo en el beneficiado, existen 2 tipos de jornada laboral: una regular (8 horas) a la que se sujetan los asalariados (sueldo fijo) y otra jornada flexible para los trabajadores a destajo (jornada que consiste en un uso del tiempo que permite realizar en un solo día actividades productivas, reproductivas o escolares en forma alternada), con la condición de cubrir el cupo de producción<sup>20</sup> (lo que explica por qué un número tan elevado de trabajadores trabaja vía subcontratación en el beneficiado, especialmente niños y adolescentes).

<sup>19</sup> Empleados directos del empresario, encargados de la intermediación laboral entre los trabajadores y los patrones, y que operan con el dinero que les otorga el empresario.

<sup>20</sup> Bolsa de 50-60 kilos mínimo.

**Cuadro 28***Jornadas de trabajo en fase de recolección en comunidades (2006-2007). En porcentaje*

Horas trabajadas	Total	Edad				Sexo	
		7 a 13	14 a 17	18 a 24	25 y +	Hombre	Mujer
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100
Menos de 1	0,2	1,2	-	-	-	0,2	0,3
1 a 2	1,1	0,4	1,4	0,6	1,5	1,0	1,4
2 a 3	2,4	4,9	1,4	1,1	2,3	2,3	2,7
3 a 5	17,4	24,1	22,2	12,3	15,8	17,0	18,2
5 a 8	41,9	41,3	35,8	47,5	41,7	41,7	42,2
Más de 8	36,9	28,1	39,2	38,6	38,7	37,8	35,3
<b>Promedio (horas)</b>	<b>7,6</b>	<b>7,0</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Escobar de Pabón et al. (2009).

**Cuadro 29***Jornadas de trabajo en fase de beneficiado (2006-2007). En porcentaje*

Horas trabajadas	Total	Edad				Sexo	
		7 a 13	14 a 17	18 a 24	25 y +	Hombre	Mujer
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100
Menos de 2	5,3	17,7	9,2	2,3	3,9	3,3	6,8
2 a 4	11,1	14,8	27,6	16,4	2,6	17,1	7,0
4 a 6	14,6	28,2	25,2	12,1	10,5	13,9	15,2
6 a 8	28,3	17,1	21,6	29,7	31,4	27,6	28,9
8 a 10	25,4	13,7	10,4	23,6	32,6	21,6	27,9
10 a 12	9,5	-	2,1	10,5	12,8	11,1	8,5
12 a 14	2,4	-	0,8	3,2	2,9	1,5	3,0
14 y +	3,3	8,6	3,0	2,1	3,4	4,1	2,8
<b>Promedio (horas)</b>	<b>8,0</b>	<b>6,3</b>	<b>6,0</b>	<b>7,8</b>	<b>8,7</b>	<b>7,7</b>	<b>8,0</b>

Fuente: Escobar de Pabón et al. (2009).

#### II.2.5.4. Las prestaciones de salud

El derecho a las prestaciones de salud en el sistema de seguridad social está sujeto a un aporte patronal del 10% del total ganado o a la afiliación directa de todos los obreros titulares en el caso de las beneficiadoras, lo cual significa que se debe cubrir a empleados, obreros de planta, ayudantes y dueñas de cuenta.

**Cuadro 30***Afiliación al seguro de salud según ocupación en la agroindustria beneficiadora de la castaña (2006). En porcentaje*

Afiliación al seguro de salud	Total	Posición ocupacional			
		Empleado	Obrero	Dueña de cuenta	Ayudante de dueña de cuenta
Afiliado	35,1	36,3	36,9	45,3	29,3
No afiliado	64,9	63,7	63,1	54,7	70,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (2009).

En el caso de la industria de la castaña, el cuadro anterior muestra que el derecho de afiliación es cumplido minoritariamente, tanto en términos generales (solo el 35% del total) como desde el punto de vista de la posición ocupacional.

Hace poco tiempo, los trabajadores de la castaña lograron la promulgación de una ley que los incluyera al sistema de seguridad social, pero eso no se hace efectivo porque no se realizó el cálculo matemático actuarial que establezca el monto de aportes y determine quién los paga y en qué porcentaje.

#### *II.2.5.5. El régimen vacacional*

Existen varios hechos que demuestran que los contratos de trabajo no cumplen con los requisitos de ley y con los derechos de los trabajadores de la castaña. Por ejemplo, existe una ausencia del beneficio de las vacaciones –negado por los empresarios, que arguyen que no corresponde porque el tiempo de trabajo de los trabajadores no supera los 12 meses como para otorgar la vacación anual–.

#### *II.2.5.6. Las organizaciones sindicales en la castaña*

La organización de los asalariados de la castaña es la Federación de Zafreros de Goma y Castaña (1983), con una escasa participación activa de los asalariados<sup>21</sup> (generalmente los que viven en el pueblo principal-[Riberalta]) debido a la pérdida de credibilidad en la organización, ya que a lo largo de las luchas sindicales no han contribuido a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

A pesar de eso, hay algunos logros de la organización, como el incremento del precio de la caja de la castaña; el contrato único y las responsabilidades de los empresarios y la obligatoriedad de pagar la indemnización en caso de accidentes; restando todavía otros desafíos como la aprobación de una ley para los trabajadores asalariados rurales; reglamentaciones específicas que normen las relaciones laborales; acceso a tierras fiscales y una beneficiadora propia para los trabajadores.

En las reivindicaciones de la Federación de Zafreros todavía no se encuentran determinaciones vinculadas a la erradicación del trabajo infantil en la zafra (tema ampliamente debatido ininidad de veces) ya que está presente la disyuntiva entre llevar los hijos al bosque o dejarlos abandonados en la ciudad donde no hay guarderías, internados o apoyo familiar.

### **II.3 El Salario Mínimo Nacional (SMN)**

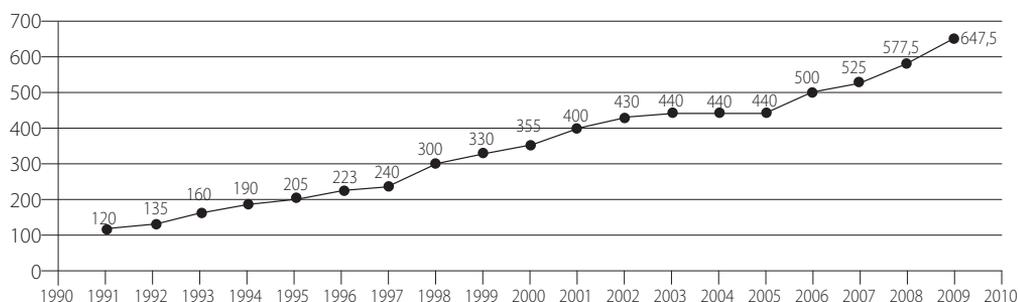
La evolución del Salario Mínimo Nacional en el país se caracteriza por tener tres momentos o periodos diferentes entre la década de los 90 y del 2000. Un primer periodo comprendido entre los años 1991-2002, que podría caracterizarse por un paulatino crecimiento, ya que el salario mínimo pasó de 120 Bs. (1991) a 240 Bs. en 1997 y a 430 Bs. en el año 2002.

Un segundo periodo de estagnación, ya que entre 2002 y 2005 estuvo prácticamente paralizado su crecimiento. Entre 2003 y 2006 tuvo un incremento tan solo del 13,6%, pasando de 440 Bs. (55,69 dólares) a 500 Bs. (62,81 dólares).

<sup>21</sup> Solo el 33% de los trabajadores declara ser miembro de la organización; 28% en la principal ciudad –Riberalta– y 9,7% en promedio en los otros municipios rurales. Es decir, que el radio de influencia de la organización es sobre todo en un solo municipio, donde está su sede.

Un tercer periodo, a partir del año 2006 hasta la fecha, se caracterizó por un incremento permanente (como señala el gráfico siguiente). Desde 2007 hay un incremento anual del 10% en el Salario Mínimo Vital (SMV), por lo que en el año 2007 se sitúa en 525 Bs. y en el 2009 en 647.5 Bs. (88.69 dólares).

**Gráfico 5**  
*Evolución del Salario Mínimo Nacional (1991-2009). En bolivianos*



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (2009).

### II.3.1. El Salario Mínimo Nacional y su relación con la canasta de consumo

Un aspecto que es importante mencionar es el relativo a la relación entre el Salario Mínimo Nacional y el valor de la canasta básica de consumo.

**Cuadro 31**  
*Salario mínimo y valor de una canasta de consumo (por sector y año). En bolivianos y porcentaje*

Año	2001		2007	
Salario Mínimo (Bs.)	400		525	
Sector	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Valor canasta de consumo de una familia tipo(1)	2.327,58	892,10	3.454,65(2)	1586.07(3)
Altiplano		607		
Valles		922		
Trópico		1199,3		
% de gastos en la canasta de consumo, según rubros:				
. Alimentación	46		49,26	66,06
. Educación	9		6,95	4,25
. Salud, transporte	22		-	-
. Vivienda y servicios	23		23,13	10,92
. Otros	-		20,66	18,78

Compuesta por 4,5 miembros.

767,07 Bs./persona/mes según ECH 2007.

352,46 Bs./persona/mes según ECH 2007.

Fuente: Para 2001, INE (Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida, 2002). Para 2007, INE (ECH 2007).

Según estadísticas del INE (Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida, 2002), en el año 2001 el total de gastos requeridos en una canasta de consumo –para una familia promedio compuesta por 4,5 miembros– era de 2.327,58 Bs. (290,94 dólares) para el sector urbano y de

892,10 Bs. (111,51 dólares) para el sector rural. Para la región del altiplano rural se determinó en 607 Bs. (75,87 dólares), mientras que para los valles, 922,63 Bs. (115,32 dólares) y 1.199,30 Bs. (149,91 dólares) para el trópico.

Esto significa que en el año 2001 el salario mínimo cubría solo una sexta parte de lo que requería para satisfacer sus necesidades básicas una familia promedio del sector urbano, y el 45% de los requerimientos de las familias rurales (aunque eso varía según las regiones<sup>22</sup>). En cambio, en el año 2007, el salario mínimo cubre solo el 15% de los requerimientos de una canasta de consumo urbana y el 33% de una canasta rural<sup>23</sup>.

Considerando los gastos rurales por rubros<sup>24</sup>, se considera que el salario mínimo en el 2001 llegaba a cubrir el 97% de los gastos de alimentación de los asalariados de la región del altiplano y ya no restaba nada para cubrir los otros gastos de la canasta<sup>25</sup>. En cambio, en el año 2007, el salario mínimo cubre solamente el 50% del valor de una canasta de consumo de alimentos de las familias rurales.

Mientras el salario mínimo aumentó 31,2% entre 2001 y 2007, el valor de una canasta de consumo familiar aumentó 48% en el ámbito urbano y 78% en el rural; y 63% en el caso de una canasta de consumo alimenticia urbana.

En síntesis, en el año 2001 la relación entre el salario mínimo y la canasta básica familiar a nivel urbano era de 1 a 5,8 en el caso urbano y de 1 a 2,2 en el caso rural<sup>26</sup>. En el 2007, esa relación es de 1 a 6,5 veces en el caso urbano y de 1 a 3 en el caso rural. En ambos casos se amplía la diferencia.

En el caso de los asalariados, está claro que el salario mínimo no alcanza a cubrir los costos de una canasta básica de consumo general de las familias urbanas y/o rurales, y tampoco la canasta alimentaria, por lo que las familias tienen que implementar una serie de estrategias de diversificación de los ingresos económicos, participando en estas tanto los padres como los hijos de diferentes edades y sexo.

Diversos estudios sobre la problemática rural (Zoomers *et al.*, 1998; Prudencio y Velasco 1987; Bernabé *et al.*, 2003; Prudencio y Giel, 2004, entre otros) demuestran que la mayoría de la PEA rural implementa diversas acciones por miembro familiar para procurarse ingresos monetarios (participación de las madres en clubes o centros de madres para la recepción de alimentos donados, y/o de algún miembro familiar en los programas de emergencia de empleo eventual del gobierno; trabajos como jornaleros eventuales de los hijos

<sup>22</sup> En el caso de la región del altiplano, el salario mínimo llegaba a cubrir el 66% del costo total de la canasta; mientras que en los valles cubre el 43,35% y en la región del trópico, solo el 33,35% del total.

<sup>23</sup> Los datos expresados en el cuadro anterior del año 2007 (respecto al total requerido por persona/mes: 767,07 Bs. a nivel urbano y 352,46 Bs./mes a nivel rural) difieren de los datos de la Línea de Pobreza determinados en capítulos anteriores (ver Cuadros 3 y 4, y el pie de página 2); a pesar de que ambos datos provienen de la misma fuente oficial (ECH 2007).

<sup>24</sup> Según los datos del Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida (INE), el 68% se destina para la alimentación, 5% para educación, 16% transporte y salud y 11% para vivienda. Sin embargo, los datos de los estudios de caso presentados en acápite anterior muestran una relación distinta en la distribución de los gastos: solo el 41% para alimentación (y hasta un 23% para inversión en la estructura productiva), lo que es comprensible, ya que una buena parte de la alimentación de la familia proviene de la autoproducción agrícola y pecuaria.

<sup>25</sup> En el caso de la región de los valles, el salario mínimo cubría el 63,75% de la canasta de consumo de alimentos y el 49% en el caso de la región del trópico.

<sup>26</sup> Sin embargo, en el caso rural, la relación varía si se consideran las regiones: en el caso del altiplano, la relación es solo de 1 a 1,5; en los valles de 1 a 2,3 y en el trópico de 1 a 3, diferencias entendibles si se considera que en el altiplano las familias están más insertas en la economía de subsistencia y tienen escasa incorporación al mercado, mientras que en el trópico hay mayor vinculación al mercado y el nivel de vida es más elevado.

mayores o como empleadas domésticas de las hijas cuando están de vacaciones; migración de los adultos y otros que las encuestas de consumo del hogar no detallan). A pesar de esas estrategias, que como lo demuestran los estudios citados son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los hogares rurales, el disponer de un trabajo asalariado tiene la ventaja de asegurar un ingreso monetario fijo, aspecto que no se cumple en las estrategias de sobrevivencia, pues los ingresos están sujetos a otras eventualidades.

### **II.3.2. El salario y su relación con el índice de precios**

También hay que resaltar la evolución de la relación entre el salario mínimo y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Entre los años 2001 y 2007 el IPC presenta una variación del 130,12% (INE, IPC 2001-2008), mientras que el salario mínimo tuvo un incremento del 131,25% en esos años, aunque este no fue constante, como se analizó anteriormente. Solo a partir de 2007 se trata de equiparar el crecimiento del salario en base al porcentaje de incremento de la inflación. En todos los años anteriores, el salario mínimo tuvo un crecimiento inferior a la tasa de inflación.

Finalmente hay que señalar que en el país, desde la vigencia del nuevo gobierno nacional (2007), hay un control respecto al cumplimiento en el pago del Salario Mínimo Nacional a nivel urbano, aspecto que no era cumplido adecuadamente en años anteriores.

A nivel rural, la situación es distinta ya que el salario mínimo esta vigente y sujeto a control en aquellas reparticiones gubernamentales (municipales, departamentales y del gobierno nacional) y empresas privadas registradas formalmente; pero no en aquellos emprendimientos productivos y contratos privados donde no hay control. En esos espacios está vigente el jornal, establecido regional/localmente con y sin comida, como se describió en capítulos anteriores.

## **II.4. Políticas sociales y su vínculo laboral**

En el año 2006, el nuevo gobierno nacional elaboró el Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011", como un instrumento para normar el proceso de transformación y hacer posible la erradicación de la desigualdad y la exclusión. Fue aprobado en el 2007 mediante el Decreto Supremo 29.272, y contempla una serie de prioridades y políticas referidas a aspectos sociales, económicos y también laborales.

### **II.4.1. La política de protección social y desarrollo integral**

Mediante la Ley 3.323 del 16 de enero de 2006, se instituyó la creación del Seguro de Salud para el Adulto Mayor a nivel nacional con carácter gratuito, estableciendo que los gobiernos municipales tienen la obligación de implementar este beneficio para las personas mayores de 60 años que no tengan seguro de salud.

A través del Decreto Supremo 29.246 (Agosto de 2007) se establece la Política Social y Desarrollo Integral Comunitario con los objetivos de: a) contribuir a erradicar las causas estructurales de la pobreza, extrema pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgos de personas, focalizando la inversión productiva/social en poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad; b) coadyuvar a la restitución y fortalecimiento de los derechos y capacidades (económicas, financieras, humanas, naturales y sociales) de la población indígena, originaria y campesina; y c) fortalecer el modelo comunitario urbano y rural sustentado en valores de la comunidad.

Este Decreto Supremo, que consta de 11 artículos<sup>27</sup>, plantea un marco institucional integrado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, como instancia máxima de coordinación, el Fondo de Productividad Social (FPS) y las diversas prefecturas y municipalidades. Plantea programas a corto plazo como el Programa Multisectorial “Desnutrición Cero” y el Programa “Mi primer empleo digno”, y una estrategia basada en la generación de oportunidades, el Bono “Juancito Pinto”<sup>28</sup>. Asimismo, contempla el Desarrollo Integral Comunitario con los Programas Comunidades en Acción, Comunidades Recíprocas y Comunidades Solidarias, ya establecidos en el PND, con un financiamiento de los recursos de contravalor, de la cooperación internacional y del Tesoro General de la Nación (TGN), aunque autoriza a las prefecturas y municipios a utilizar recursos del Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH), del fondo HIPC e ingresos propios.

#### II.4.2. La institucionalidad pública

En términos de la institucionalidad pública nacional, en los últimos años se ha establecido una serie de programas y proyectos orientados a la reducción de los niveles de pobreza de la población que inciden sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

En esta perspectiva, se pueden clasificar dos tipos de acciones: los programas destinados a reducir los niveles de pobreza y los programas específicos de capacitación para la formación de mano de obra.

##### II.4.2.1. Programas destinados a reducir los niveles de pobreza

Existen varios programas destinados a reducir los niveles de pobreza de la población rural (en los cuales se están realizando significativas inversiones financieras), los cuales se ejecutan principalmente a través del PASA<sup>29</sup> (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, que cuenta con financiamiento de la Unión Europea) y el INIAF (Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal)<sup>30</sup>.

Entre los proyectos recientemente financiados, sobresalen:

**i. “Producción sostenible de truchas en la cuenca del lago Titicaca”**, que tiene por beneficiarios a productores pesqueros de 40 asociaciones de las 5 provincias lacustres del Titicaca. Es un proyecto que contribuye a la seguridad alimentaria de las familias de 527 productores pesqueros del departamento de La Paz y pretende promocionar la comercialización de carne de trucha. El proyecto tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria y nivel de las familias por medio de la producción sostenible de trucha.

<sup>27</sup> Referidos al Objeto; a la Política de protección social y desarrollo integral comunitario; a la Red de programas de protección social y desarrollo integral comunitario; a principios de integralidad, territorialidad, enfoque comunitario, impacto, autogestión; al marco institucional; a la función del FPS; a las estrategias y programas; a las transferencias; al Financiamiento; al monitoreo, y finalmente a la Adecuación o institucionalidad.

<sup>28</sup> El Bono “Juancito Pinto” se instauró a principios del año 2007 y consiste en otorgar a cada niño escolar inscrito, entre los 6 y 12 años de edad, un subsidio de 200 Bs./año para la compra de sus materiales y útiles escolares, como forma de fomentar la asistencia a las escuelas. En el año 2007 se benefició a 1.411.091 escolares de 13.181 unidades educativas (Presidencia de la República. *op. cit.* 2008).

<sup>29</sup> El Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) es una Unidad Desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

<sup>30</sup> El INIAF, creado mediante Decreto Supremo 29.611 del 25 de junio 2008, bajo tuición del MDRyT, contribuye al desarrollo productivo del conjunto de los territorios rurales de Bolivia mediante la investigación y generación de tecnologías innovadoras, su difusión y transferencia participativa para el incremento de la productividad y rentabilidad de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales manejados integralmente por productores rurales, y, con todo ello, aporta a la generación e implementación de políticas sectoriales orientadas al desarrollo humano con soberanía y seguridad alimentaria para el vivir bien.

Este proyecto tiene un presupuesto comprometido de Bs. 4.028.949 por parte de la Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), Bs. 315.370 por parte del Centro de Investigación y Desarrollo Acuícola de Bolivia (CIDAB) y Bs. 346.918 por parte de los beneficiarios.

**ii. “Programa Multisectorial Desnutrición Cero / Fortalecimiento de Capacidades Locales”,** ejecutado por el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Brinda apoyo productivo a los sectores más empobrecidos del país para fortalecer la seguridad alimentaria. En este marco, se han entregado hasta la fecha maquinarias, semillas de papa, semillas de haba y animales (gallinas y cuyes) a familias de escasos recursos económicos de los municipios de Tapacari, Arque, Sicaya, Tacopaya y Bolívar del departamento de Cochabamba.

Hasta la fecha se entregaron 3.860 gallinas ponedoras (cuyo costo total asciende a Bs. 63.690) para 386 familias beneficiarias de los municipios pobres como Bolívar, Tacopaya, Arque y Tapacari en el departamento de Cochabamba. “El propósito de este proyecto es apoyar a los pequeños productores del área rural y mejorar la nutrición de los niños y niñas, a través de la dotación de gallinas ponedoras que producen huevos grandes con alto nivel de vitaminas y proteínas”. De igual manera, este programa ha distribuido bicicletas, trilladoras (maquinarias), beneficiando a más de mil comuneros, semillas de papa (170 familias), semillas de haba (3.723 familias) y 532 cuyes (133 familias).

El Programa Multisectorial Desnutrición Cero / Fortalecimiento de Capacidades Locales (PMDC/FCL), administrado por la FAO, trabaja en varias actividades para incrementar la producción en por lo menos 2% de granos, leguminosas, tubérculos, huevos y carne de animales menores. También, capacita a 5 mil familias en producción, fertilizantes y abonos en base a materia orgánica, en el almacenamiento y conservación de los alimentos y producción de huevo y carne de cuy en cantidad suficiente para mejorar la alimentación.

**iii. Proyecto “Crianza familiar de aves de corral en 20 municipios del departamento de La Paz”,** ejecutado a través del PASA, con una inversión de 15 millones de bolivianos para impulsar la producción de alimentos, beneficiando a mujeres de 98 comunidades que son parte de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas, Originarias de La Paz “Bartolina Sisa”.

**iv. Apoyo al fortalecimiento de la producción de papa de pequeños productores en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro y Santa Cruz,** con el objetivo de apoyar a pequeñas unidades familiares en la producción de papa mediante la provisión de insumos adecuados para incrementar los rendimientos y volúmenes de producción con destino a la seguridad alimentaria familiar y venta de excedentes. Este proyecto se realiza en 65 comunidades y 19 municipios de los departamentos de Santa Cruz, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí. Este proyecto cuenta con el apoyo financiero de la UD-PASA (5.247.284 Bs.) y de la Unidad de Producción de Semilla de Papa - SEPA (465.240 Bs.).

**v.** Recientemente, acaba de firmarse un convenio para la ejecución del **Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE)**, con un financiamiento de 3.000.000 Bs. de la UD-PASA (Unión Europea), a ser ejecutado por el proyecto VALE.

**vi.** Una serie de **Bonos económicos** a pobladores agricultores y productores, que el propio Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia entregó a 1.300 pequeños agricultores/productores en las zonas del altiplano y valles, para su inversión en tecnología, equipo y asistencia técnica. Los fondos entregados alcanzan a la suma de 8.154.900 Bs.

**vii. Proyecto de apoyo a la agricultura familiar campesina para mejorar la disponibilidad, acceso y uso de semilla de calidad en las zonas Alto Andinas.** Con un financiamiento de 9 millones de Bs., el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), a través del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal, con el apoyo de la FAO iniciará un proyecto agrícola para mejorar el acceso y la disponibilidad de semillas de calidad en las zonas Alto Andinas de Bolivia, con el objetivo de reducir la inseguridad alimentaria y atenuar la pobreza de la región. El proyecto pretende producir 1.000 TM de semilla en 3 años, como base de material genético mejorado de alta calidad y asistencia técnica que beneficiará a 1.500 pequeños productores de papa, quinua y haba, en 12 municipios de La Paz, Oruro y Potosí.

**viii. El Plan Estratégico Institucional (PEI) del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)** que será implementado durante el periodo 2011-2015. El INIAF ha priorizado ocho programas nacionales de innovación en trigo, papa, maíz, arroz, hortalizas, ganado, quinua y bosques, además de otros rubros priorizados a nivel regional y departamental. Complementariamente, el INIAF contempla en su PEI la ejecución de programas especiales de corte transversal relacionados con la agricultura integral familiar/campesina, el manejo integrado de agua y suelos con visión de cuenca, la biotecnología para reproducción masiva de material genético de alta calidad, el cambio climático, y las evaluaciones del impacto social y ambiental, que serán encaradas en su conjunto por sus componentes técnicos con el apoyo del componente de gestión institucional.

La ejecución del PEI 2011-2015 está financiada con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) del Estado Plurinacional de Bolivia, un préstamo de parte del Banco Mundial y el apoyo financiero de la Cooperación Internacional.

#### *II.4.2.2. Programas de formación/capacitación de mano de obra*

Entre los programas de formación de mano de obra figura el programa **“Mi Primer Empleo Digno”**, que inicia actividades en marzo de 2008 a través del Ministerio de Trabajo, para facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes entre 18 y 24 años de edad. Este programa estaba dirigido a incrementar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y varones de escasos recursos, bachilleres de áreas periurbanas, mejorando sus condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo mediante programas de capacitación y pasantía en ocupaciones demandadas por empresas privadas. La carencia de información sobre los resultados y avances de este proyecto impiden medir sus resultados.

Otro proyecto a ser considerado en el análisis, por su incidencia en la generación de empleos, es el proyecto de Desarrollo Productivo TCP-ALBA, llamado también Banco de Desarrollo Productivo, creado en 2007 con el objetivo de fomentar los emprendimientos productivos de los micro y pequeños productores, como también de las empresas comunitarias, generando oportunidades laborales y fortaleciendo el mercado interno.

Asimismo, un nuevo programa de capacitación a los jóvenes de 18 a 24 años de edad es lanzado para la formación de jóvenes a nivel técnico medio en cuatro rubros, como parte del programa de Capacitación para el Logro de Competencias, promulgado por el Ministerio de Trabajo.

El objetivo es capacitar a varones y mujeres, durante siete meses en construcción civil, confección, metal-mecánica y carpintería. El programa dotará a los participantes de un estipendio durante 7 meses (variando según sexo y cantidad de hijos) y un seguro. Para tal efecto, se establecieron acuerdos con varios institutos de formación en todo el país, de manera que el programa de capacitación logre sus objetivos.

### III. PROCESOS LABORALES EN ÁREAS RURALES

#### III.1. El trabajo infantil

En Bolivia, a diferencia de lo establecido en convenios de Naciones Unidas, el Código del Niño/Niña y Adolescente (CNNA del 27/X/1999) define la edad de trabajar a partir de los 14 años y norma el trabajo de los adolescentes comprendidos entre los 14 y 17 años de edad<sup>31</sup>.

##### III.1.1. El trabajo infantil en Bolivia

El trabajo infantil en Bolivia está muy difundido, sobre todo en el sector rural (en la economía familiar campesina), sin que eso signifique que no haya en otros contextos como el sector minero, o que esté menos difundido pero exista en la agroindustria (castañeros, caña de azúcar, cosechadores de algodón y otros en regiones como Santa Cruz y Pando).

De acuerdo a estadísticas obtenidas del INE (2008), del total de trabajadores registrados en 2007 a nivel nacional, el 18,1% correspondían a niños/as adolescentes de 12 a 18 años de edad. De ese total de niños/as adolescentes, la mayoría están insertos como cuenta propia y familiares no remunerados (97,7%) y tan solo el 2% como asalariados.

También sobresale que del total de los niños/as adolescentes trabajadores, la mayoría (74,3%) son del sexo femenino, inscritas en su generalidad también como familiares no remunerados. Como asalariadas, solo representan el 40% de los asalariados niños/as adolescentes y el 0,47% del total de asalariados a nivel nacional.

**Cuadro 32**  
*Total niños/niñas y adolescentes trabajadores (2007)*

	Total trabajadores a nivel nacional	Total niños/as y adolescentes trabajadores	Total niños y adolescentes trabajadores	Total niñas y adolescentes trabajadores
Asalariados	1.586.266	18.887	11.382	7.505
Empleadores	252.774	509	509	-
Cuenta propia / Familiares no remunerados	2.833.320	829.030	205.652	623.378
Total	4.672.360	848.426	217.543	630.883

*Nota: Asalariados comprende obreros y empleados. Empleadores comprende patrones. Cuenta propia / Familiares no remunerados comprende trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y trabajo doméstico.*  
*Fuente: INE/OIT, Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia. Informe Nacional 2008.*

<sup>31</sup> La legislación boliviana considera niños y adolescentes a todas las personas menores de 18 años (lo que difiere del Convenio 182 y de lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, que no hace distinción entre niños y adolescentes). Una persona es niño desde su concepción hasta los 12 años, y adolescente desde los 12 hasta los 18 años cumplidos.

### III.1.2. El trabajo infantil asalariado según sector y sexo

Desde el punto de vista del trabajo infantil asalariado rural, se puede observar que este abarca solamente al 22,2% del total de niños/as adolescentes asalariados a nivel nacional, representando a su vez el 0,93 del total de niños/as adolescentes trabajadores en el sector rural.

**Cuadro 33**

*El trabajo infantil asalariado según sector y su relación con los trabajadores rurales*

Sector	Total niños/as y adolescentes asalariados	Total niños/as y adolescentes trabajadores
Rural	4.205	451.500
Urbano	14.688	396.926
Total	18.887	848.426

Fuente: INE/OIT, Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia. Informe Nacional 2008.

Según sexo, del total de niño/as adolescentes asalariados rurales, la mayoría corresponde a varones, es decir, que por cada niña/adolescente asalariada, hay 2,2 varones asalariados. Esta cantidad de asalarias es muy baja a nivel nacional, ya que representa tan solo el 0,62% del total de niñas/adolescentes trabajadoras.

**Cuadro 34**

*El trabajo infantil asalariado según sexo y su relación con los trabajadores rurales*

Sexo	Total asalariados rurales	Total trabajadores rurales
Niño/adolescente	2.892	243.070
Niña/adolescente	1.313	208.430
Total	4.205	451.500

Fuente: INE/OIT, Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia. Informe Nacional 2008.

### III.1.3. El salario de los niños/as adolescentes

En términos de salarios, no solo hay diferencias entre los salarios que perciben los niños/as adolescentes respecto a los trabajadores adultos, sino también entre ellos, dependiendo de su ubicación en el sector, su edad y sexo.

El salario que percibe un niño/a adolescente ubicado en el sector urbano es un poco mayor que el salario percibido por el mismo trabajador, pero ubicado en el sector rural, diferencia que se acrecienta un poco más si se compara por edades.

Las mayores diferencias se dan por sexo, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Mientras un niño/a adolescente urbano de entre 14 y 17 años de edad gana 715 Bs., en el sector rural el mismo trabajador gana 457 Bs. (un tercio menos).

La contribución económica de los niños/as adolescentes asalariados a la economía de sus hogares varía también en función de su ubicación urbana-rural.

En promedio, el ingreso de niños/as y adolescentes constituye tan solo un 5,46% del ingreso del hogar a nivel nacional. A nivel urbano, esa contribución es del 5,94%, mientras que a nivel rural solo es del 3,84%. Desde el punto de vista de la edad, el aporte de los niños/adolescentes comprendidos entre los 14 a 17

años es mayor que el aporte de los niños/adolescentes de menor edad, en 1,08% a nivel urbano y en 2,80 a nivel rural.

**Cuadro 35**  
*El salario de los niño/as y adolescentes trabajadores. En bolivianos*

Sector/Edad	Niño/Adolescente	Niña/Adolescente	Nacional
Bolivia			512
Urbano	597	378	
5 - 13 años	303	195	262
14 - 17 años	715	457	623
Rural	581	284	494
5 - 13 años	260	175	222
14 - 17 años	716	427	657

Fuente: INE/OIT, *Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia. Informe Nacional 2008.*

Todo esto muestra, al igual que en otros países, que el aporte promedio de los niños trabajadores al total del presupuesto familiar es bajo. La carencia de estadísticas impide realizar un análisis detallado respecto a las familias con niños que trabajan y familias con niños que no trabajan, y su relación con la pobreza. Sin embargo, algunos estudios (OIT, 2010) resaltan que no hay una disminución de la contribución monetaria de los niños/adolescentes a medida que aumentan los ingresos de los hogares.

**Cuadro 36**  
*La contribución económica de los niños/as adolescentes asalariados al presupuesto familiar. En porcentaje*

Edad	Urbano	Rural	Nacional
Total	5,94	3,84	5,46
De 5 a 13 años	5,62	3,13	5,03
De 14 a 17 años	6,70	5,93	6,54

Fuente: INE/OIT, *Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia. Informe Nacional 2008.*

### III.1.4. La situación de los niños/as adolescentes en la castaña

Según las investigaciones consideradas (Escobar, Hurtado *et al.*, 2009, y OIT/INE, 2010) para el estudio del caso de la castaña ubicada en la región del norte del país, el trabajo de los menores de 14 años es un trabajo ilegal, dada la prohibición según el Código. De igual manera, en el caso de los adolescentes, el trabajo se realiza al margen de las normas que obligan a los empresarios a su contratación directa con todos los beneficios establecidos por Ley.

Por lo general, los niños que trabajan en la castaña lo hacen bajo 2 modalidades: en la recolección y en el beneficiado.

En el trabajo infantil en la recolección participan de la zafra junto al resto de la familia. Lo hacen durante 3 meses (en época de lluvias), constituyendo un espacio donde las familias utilizan toda la mano de obra familiar<sup>32</sup> para generar ingresos monetarios. Entre los niños y adolescentes, el 56% trabaja como asalariado

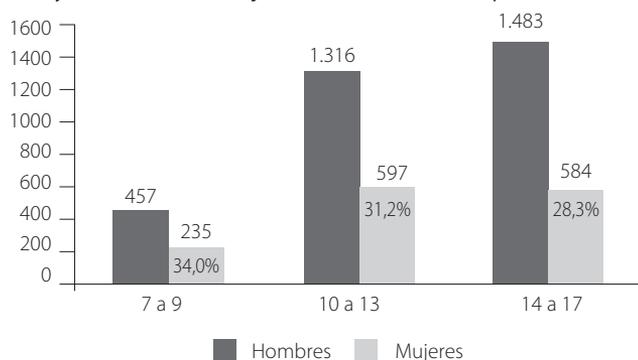
<sup>32</sup> Teóricamente, los niños acompañan a los padres pero acaban participando activamente en la recolección.

en las barracas y el 43% lo hace en las tierras de las comunidades. Solo el 1% asiste a ambos lugares de recolección.

Las tareas que realizan son de recogida y acumulación de cocos, quebrado de los mismos, extracción, selección de semillas (castañas) y traslado a centros de acopio. También construyen/refaccionan lugares de almacenamiento (payoles) y viviendas; y hacen la limpieza de sendas.

Las jornadas de trabajo están relacionadas con la distancia entre el centro productivo, la ubicación de las viviendas y payoles, y la edad. Para los niños de menor edad (7 a 13 años), el promedio es de 5 a 8 horas de trabajo, mientras que para los adolescentes (14 a 17 años) el mayor promedio de horas trabajadas es de 8 y más horas (tanto en comunidad como en barracas).

**Gráfico 6**  
*Niños/as y adolescentes trabajadores en la recolección por sexo. 2006-2007*



Respecto al trabajo infantil en el beneficiado, este se realiza entre 8 y 12 meses al año, y el 98% de los niños trabajan como ayudantes de las “dueñas de cuenta”, por lo que no tienen una relación de dependencia obrero-patronal (solo el 1,6% declara tener contrato con la empresa).

El trabajo realizado es el quebrado de la castaña con una jornada de trabajo que se inicia, para la mayoría de los niños trabajadores (77%), entre las 2 y 6 de la mañana. Solo el 8% inicia su jornada después de medio día, y dura en promedio 6 horas durante 5 días a la semana.

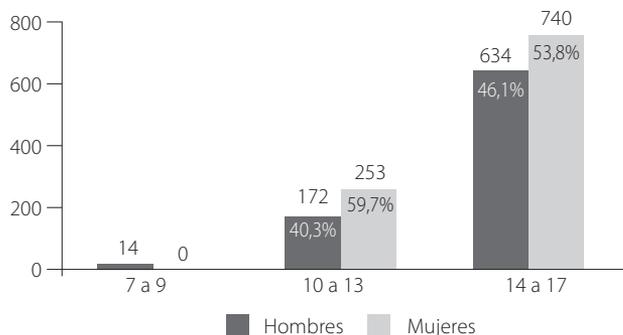
El 58% de los niños/adolescentes recibe dinero como pago por su trabajo; el 13% recibe dinero y especies, mientras que el 29% no recibe pago (36% en el caso de las mujeres); perciben un promedio de ingresos de 217,92 Bs. (hombres) y de 162,28 Bs. (mujeres), salario determinado por la capacidad de producción de almendras<sup>33</sup>.

En el beneficiado trabajan más niñas/adolescentes que varones, en las diversas edades consideradas, situación contraria a la presentada en la zafra de la castaña.

Del total de trabajadores en la castaña, los niños de 7 a 13 años de edad representan el 6%, y los niños de 14 a 17 años casi el 19%<sup>34</sup>. En conjunto, un cuarto del total de los trabajadores de la castaña corresponde a niños/adolescentes (en su mayoría, varones), siendo un poco más elevada la presencia de varones que de mujeres.

<sup>33</sup> Los hombres tienen una capacidad de producción de 13,73 kg por 6,35 horas/día y las mujeres de 11,19 kg por 5,86 horas/día promedio.

<sup>34</sup> Aunque la OIT define como niños a los menores de 18 años. Según esa definición, el 25% de los trabajadores en el beneficiado de la castaña estaría integrada por niños.

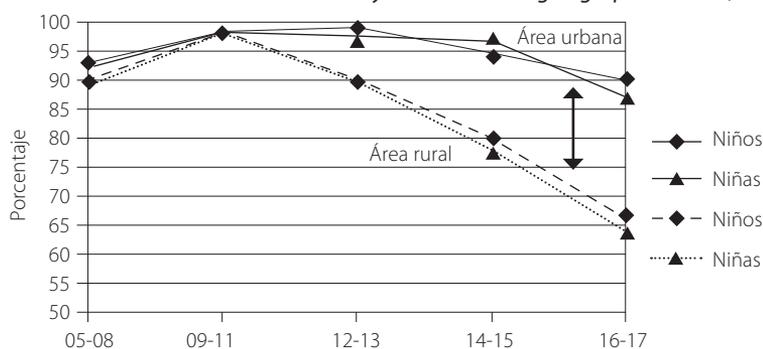
**Gráfico 7***Niño/as y adolescentes trabajadores en el beneficiado por sexo, 2006***Cuadro 37***Niños ocupados en el beneficiado por edad y sexo, 2006*

Edad	Total	Hombre	Mujer
7 a 13 años	439	186	253
14 a 17 años	1.374	634	740
18 a 24 años	1.608	832	777
25 adelante	3.911	1.321	2.591
Total	7.332	2.972	4.360

Fuente: UNICEF/Ministerio de Trabajo, 2008.

### III.1.5. El trabajo infantil y su relación con la asistencia escolar

En el país existe una desigual participación escolar de los niños y adolescentes entre el sector rural y urbano, diferencia que se profundiza a mayor edad. De igual manera, existe una diferencia entre hombres y mujeres, como muestra el gráfico siguiente.

**Gráfico 8***Incidencia de la asistencia escolar de los niños y adolescentes según grupos de edad, sexo y área*

Fuente: ETI 2008, Instituto Nacional de Estadística.

Según los organismos especializados, hay 3 motivos del rezago escolar entre los niños según sector y edad: años perdidos por repetición, años perdidos por entrada tardía a la escuela y años perdidos por inasistencia.

En el estudio de caso mencionado, del total de la población castañera en edad escolar (19.863), el 83,3% se matriculó en las escuelas el 2007, lo que significó que la población castañera no matriculada fue de 16,7%.

En el nivel escolar inicial la cobertura alcanza a 39% en promedio: 34% niños y 43% niñas. La cobertura bruta para este nivel es más baja para las familias que se dedican solo a la recolección (30%), y es mayor para quienes se desempeñan en actividades de beneficiado (54%).

El nivel secundario tiene la misma cobertura para adolescentes de familias recolectoras como para aquellas que se dedican al beneficiado (68% y 66% respectivamente). En cambio, para los adolescentes cuyas familias se dedican a ambos procesos (en temporada de vacaciones van a la zafra y en período de clases van al beneficiado), la cobertura bruta es más baja (48%).

En el área rural, terminada la época de recolección, los niños/adolescentes viven jornadas en las que intercalan los deberes escolares con tareas dentro el hogar y actividades agrícolas en sus parcelas. En el área urbana, los niños de 7 a 9 años intercalan las tareas del hogar con la asistencia a la escuela. Pero las niñas, además, deben intercalar ambas tareas con el trabajo en el beneficiado. Los niños de 10 a 13 años intercalan tareas de la escuela, del hogar y el trabajo del beneficiado de acuerdo a la flexibilidad del horario de las beneficiadoras.

### III.2. El trabajo de las mujeres

Como se analizó en los capítulos iniciales del informe, la participación laboral de las mujeres es más alta en el área rural que en el área urbana. En el año 2007 la PEA femenina rural ocupada representaba 7 de cada 10 mujeres en edad de trabajar, mientras que en el sector urbano la PEA ocupada representaba 4.3 mujeres de cada 10 mujeres.

Lamentablemente, la carencia de información estadística oficial impide realizar un análisis general sobre la situación de las trabajadoras rurales asalariadas; lo mismo sucede con los aspectos de la pobreza y su incidencia en las mujeres.

La única información disponible hace referencia al nivel de ocupación de los asalariados y asalariadas por sector, según grado de pobreza.

En el sector rural, del total de las mujeres ocupadas, la mayoría de estas (más de dos tercios) realizan actividades en el sector primario (agricultura) y luego en el sector de comercio y servicios. Muy pocas (5,5%) podrían ser catalogadas como trabajadoras asalariadas (profesionales, técnicas, oficinistas) ya que el resto realiza actividades por cuenta propia.

Desde el punto de vista del nivel o grado de pobreza por municipios, resalta que a mayor nivel de pobreza, menor es la participación de las mujeres en ocupaciones asalariadas y mayor en el sector primario (agricultura). En cambio, cuando el nivel de pobreza del municipio es bajo, mayor es la participación de las mujeres en actividades asalariadas y en servicios, lo que indicaría que escogen o ubican actividades más rentables económicamente.

**Cuadro 38**

*Ocupación principal de los asalariados según sector, grado de pobreza del municipio y sexo, 2007.  
En porcentaje*

Características / Ocupación	Profesional Técnico/ Gerente	Oficinista	Ventas y servicios	Manual calificado	Manual no calificado	Servicio doméstico	Agricultor	Total
Sector urbano (Mujer)	16,7	10,2	39,3	4,9	7,6	17,5	3,8	100
Sector rural								
Hombre	10,8	0,6	2,3	14,6	2,6	1,4	67,7	100
Mujer	4,4	1,1	13,9	6,6	0,9	5,1	68,0	100
Según grado de pobreza del municipio								
Pobreza alta								
Hombre	10,7	0,7	3,4	14,0	2,4	1,1	67,8	100
Mujer	4,3	1,9	14,2	6,9	0,7	2,9	69,9	100
Pobreza media								
Hombre	16,7	1,5	5,6	22,6	2,3	1,7	49,5	100
Mujer	6,9	3,0	26,1	8,5	0,7	9,4	45,4	100
Pobreza baja								
Hombre	29,0	3,0	9,3	31,5	3,9	5,6	17,6	100
Mujer	13,0	7,0	37,8	9,1	0,8	15,4	16,9	100

Fuente: ENSA 2008.

### III.2.1. Las trabajadoras asalariadas

Para tener una visión más aproximada a la situación de las mujeres trabajadoras asalariadas en términos de sus tipos de contrato, jornadas de trabajo, nivel de educación y otros, se considera a continuación, como estudio de caso, la situación de las mujeres asalariadas de la agroindustria de la castaña en la región del norte del país.

La mayoría de esas mujeres trabajadoras, al igual que los hombres, son no migrantes o nacidos en el lugar (71,8%) y el resto son migrantes de otras regiones. Asimismo, el origen de esas trabajadoras es predominantemente urbano (74,5%), mientras que un cuarto del total de trabajadores es de origen rural, correspondiendo el 30% de estos a trabajadores de 25 y más años de edad y 27,4% a la edad de 18 a 24 años.

Asimismo, del total de mujeres trabajadoras en el beneficiado de la castaña, el 47,1% son esposas/concubinas; el 38,3% corresponde a hijas, el 7,3% a jefas de hogar; 4,2% son otros parientes; y el 3,1% son otros no parientes (Escobar de Pabón *et al.*, 2009).

Las condiciones de vida de las mujeres (y también de los varones) son muy precarias por la carencia de viviendas adecuadas, la falta de acceso a servicios básicos y la calidad deficiente del agua. El hacinamiento es el rasgo más característico de su estancia en el bosque, ya que el 80% de las familias duerme en una sola habitación; el 88,6% de las familias no dispone de fuente de energía para alumbrarse; y el 50% no dispone de letrinas. El agua consumida proviene generalmente de los ríos, vertientes y acequias (generalmente agua contaminada).

Por lo general, los trabajadores del beneficiado de la castaña tienen un nivel educativo promedio de 7,1 años de estudio: 7,5 entre los hombres y solo 6,9 años entre las mujeres. El mayor nivel de educación se da entre las trabajadoras de 18 a 24 años de edad como muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro 39**  
*Escolaridad de los trabajadores de la castaña según sexo y edad*

Grupos de edad	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total	7,1	7,5	6,9
7 a 13 años	5,1	5,1	5,6
14 a 17 años	7,6	7,6	7,6
18 a 24 años	8,9	9,1	8,7
25 y +	6,5	6,8	6,3

*Fuente: Escobar de Pabón et al. (2009).*

Según el mismo informe, del total de mujeres trabajadoras de entre 18 y 24 años de edad, el 50% ha cursado secundaria y el 46,5% primaria, y tan solo el 1,4% ha completado el nivel de secundaria.

De las seis fases que requiere el proceso productivo de la castaña (secado, sancochado, quebrado, seleccionado, deshidratado y control de calidad-empacado), la participación de las mujeres se efectúa principalmente en las fases del quebrado y la selección (el resto de las tareas son realizadas principalmente por hombres).

Participan mayoritariamente en la fase del quebrado (la castaña debe ser pelada semilla por semilla), la cual no requiere ninguna calificación. Solo la destreza individual permite realizar el trabajo en menor tiempo. Es una labor muy intensiva y repetitiva, realizada con maquinaria manual (gata mecánica), y un trabajo que se realiza durante 8 meses al año.

Las mujeres también participan mayoritariamente en la fase de la selección (por tamaño y calidad), tarea realizada con cuchillo, lo cual requiere una calificación media para distinguir calidad y tamaño.

Por otro lado, hay que resaltar que del total de mujeres que trabajan en la agroindustria de la castaña, el 52,1% no tiene contrato formal de trabajo. Por tramo de edad, esto se agrava, ya que ninguna trabajadora entre los 14 y 17 años tiene contrato, y entre los 18 y 24 años el 72,7% no tiene contrato, y entre los 25 y más años de edad el 53,1% tiene contrato. Esto incide para que gran parte de las mujeres no cobren los finiquitos como un beneficio conquistado por los/as trabajadores/as.

Entre las mujeres que llegan a tener un contrato de trabajo, mayoritariamente temporales, estos son realizados principalmente de forma verbal, levantando listas de las trabajadoras para la temporada de quebrado, lo que evita que estas acumulen antigüedad en los años que trabajan en las empresas beneficiadoras, lo que a su vez no les permite gozar del beneficio de las vacaciones y genera discrecionalidad empresarial en el pago de aguinaldos y finiquitos.

Solo las mujeres "dueñas de cuenta"<sup>35</sup> reciben duodécimas de aguinaldo y finiquito, pero como tampoco ellas cumplen los 12 meses continuos de trabajo, no gozan de vacaciones pagadas. El aguinaldo de fin de año se les computa sobre los días calendario trabajados.

<sup>35</sup> Son las organizadoras del trabajo y contratistas de mano de obra. Administran por cuenta del empresario las cuestiones relativas a la mano de obra menos calificada, contratación, pago, organización del trabajo, vigilancia y otros.

### III.3. La certificación laboral de los productos

La certificación laboral de los productos o las normativas internacionales exigidas por países compradores de los productos bolivianos son algo relativamente nuevo en el país, conocido también como las buenas prácticas agrícolas (la certificación de competencias laborales).

En la mayoría de los productos, sobre todo los de consumo para el mercado interno, esta práctica es secundaria o poco aplicable. En cambio, para los productos de exportación, se están realizando estas, aunque con diferencias según el producto ecológico o natural (para la quinua, el cacao y el café en las zonas del altiplano y los valles) y los otros productos (soja). En ambos casos, se pone el énfasis en los procesos de producción (que comprende desde el preparado de los terrenos, la siembra sin agroquímicos en los productos ecológicos y la cosecha seleccionada), el embalaje y el transporte, cuidando y asegurando la limpieza y la inocuidad de los productos.

Para la firma de los convenios de compra y venta (comercio libre o sin reciprocidad) se exige la ratificación e informes de cumplimiento de los 8 Convenios Fundamentales que Bolivia suscribió, y que además sirven de guía para el informe que cada año publica la OIT sobre las memorias que presenta regularmente cada país, donde se verifica el cumplimiento de los Convenios que han sido ratificados.

## IV. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un hecho muy significativo a resaltar es que en los últimos años ha habido una disminución de la pobreza extrema en el país, principalmente en el sector rural, con una tendencia a continuar descendiendo, sobre todo por la serie de medidas de política económica (como el incremento de los impuestos y su redistribución regional, el incremento anual del salario mínimo nacional, las transferencias condicionadas, entre otras) y políticas de protección social, como también por la serie de cambios a partir de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) y la revisión/modificación de una serie de legislaciones, políticas y reglamentaciones.

A pesar de esos logros, todavía hay varios puntos en los que se debe incidir:

- Si el Estado no cuenta con los recursos suficientes, la infraestructura adecuada y el personal necesario para el monitoreo y el cumplimiento de las disposiciones legales laborales, no es muy útil tener una legislación laboral adecuada si esta no se cumple, y menos para el sector rural, aunque exista la voluntad política del gobierno.
- No se cumplen las normas respecto al trabajo de la mujer y los hijos menores, no solo por la carencia de recursos y ausencia de las instituciones del Estado en materia de fiscalización, sino también por la indiferencia de las empresas, y en ocasiones por la débil colaboración de los mismos afiliados a las organizaciones sindicales de trabajadores<sup>36</sup>. En este sentido, se debe fortalecer al Ministerio de Trabajo,

---

Por esta función, se apropian aproximadamente del 40% del trabajo de su subcontratado. De esta manera, la empresa solo responde por un tercio o un cuarto de los trabajadores empleados, ya que los divide en pequeñas parcelas de subcontratistas que administran independientemente el trabajo.

<sup>36</sup> En el caso concreto de la recolección de la castaña, cuando se paga por la cantidad recolectada (o por extensión de tierra trabajada), lo que incide para que trabajen niños menores y mujeres en condiciones no adecuadas y extensas jornadas de trabajo, sin salario y sin las debidas prestaciones sociales.

como entidad garante de los derechos laborales en la vía administrativa, en especial en sus funciones de inspección.

- En la aprobación en el Parlamento Nacional del Anteproyecto de Ley de Regulación del Trabajo Asalariado Rural en Bolivia, presentado por las organizaciones sindicales de los asalariados, el cual contempla una serie de disposiciones y reivindicaciones largamente consensuadas entre los asalariados rurales.
- La eliminación de los enganchadores o subcontratistas (y/o dueñas de cuenta) que implica la pérdida de libertad del trabajador, y se trata de un medio para que el contratista eluda todo tipo de responsabilidades laborales y prestaciones sociales.
- Deben mejorarse las condiciones laborales de los trabajadores asalariados agrícolas, no solo en términos de un mayor incremento en el salario (jornal), sino también en las condiciones generales de trabajo (mayor seguridad laboral, mayor educación y acceso a esta en áreas rurales, mejorar la infraestructura de salud e higiene en las zonas de trabajo), sobre todo para las mujeres y jóvenes en edad de trabajar que también deben estar respaldados por la legislación laboral.
- Enfatizar en la generación de empleo rural. En este sentido, la Nueva Ley de Reconducción Comunitaria Agropecuaria puede ser una adecuada medida si genera mayor inversión pública en las zonas rurales, como medio para revertir y/o compensar la ausencia de apoyo al sector rural, característica durante décadas pasadas. Esta mayor inversión puede contribuir aún más a la superación de la pobreza, generando empleos directos.
- A pesar de que en años recientes se han hecho esfuerzos por una mayor inversión pública en el sector rural a nivel nacional, departamental y municipal a través de diversos programas y proyectos, esta inversión debe encauzarse a generar más empleo. En este sentido, la Nueva Ley de Reconducción Comunitaria Agropecuaria puede ser una medida adecuada si genera mayor inversión pública en las zonas rurales como medio para revertir y/o compensar la ausencia de apoyo al sector rural, característica desde hace varias décadas. Esta mayor inversión puede contribuir aún más a la superación de la pobreza generando empleos directos.
- La prioridad que se está dando al tema de la erradicación del analfabetismo y la continuidad de los estudios, así como el incentivo a través de los bonos de asistencia escolar a los niños menores, es un elemento fundamental, al igual que los otros programas de apoyo a la infraestructura y materiales escolares en el ámbito rural. En ese sentido, se debe complementar lo anterior buscando incrementar la productividad laboral rural en todos los ámbitos de trabajo (agrícola, servicios, turismo, etc.) y crear un nivel de profesionalidad tanto para mujeres y hombres adultos como también para jóvenes. En ese sentido, se deben crear y apoyar políticas de apoyo a la capacitación-formación de hombres, mujeres y niños/adolescentes en materia de desarrollo tecnológico.
- Dada la lejanía de los lugares de trabajo a los centros poblados, no se dispone de información sobre la legislación laboral, por lo que es indispensable realizar una política de información sobre los derechos laborales de los trabajadores, promover sus organizaciones sindicales, las negociaciones salariales, las prestaciones sociales y otros beneficios de ley.
- Por los casos descritos en el informe, en el país hay un elevado grado de informalidad en las relaciones de trabajo rural y agrícola, lo que sumado al nivel de pobreza, demuestra que todavía hay un trecho que recorrer, a pesar de la creación de la Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia y de las nuevas disposiciones Legales Laborales.
- Se debe crear una red interinstitucional (con participación de instituciones gubernamentales como el MDRyT, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Planificación, el INE, UDAPE, instituciones privadas, organizaciones sociales como la Central Obrera Boliviana y Agencias de Cooperación Internacional como la FAO y la OIT) para coordinar acciones en el tema, apoyar investigaciones, realizar análisis y reflexiones sobre empleo rural y pobreza. Uno de los objetivos de esta red debe ser la construcción de un Observatorio del Empleo Rural a nivel nacional.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Bedoya, Eduardo y Bedoya, Álvaro (2005), *Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia*. Programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso (OIT), Documento de trabajo. Declaration/WP/41. Ginebra.
- Bernabé, Adalid; Efarin, F.; Valencia, G.; Arrázola, R. (2003), *Las ferias campesinas*. Una estrategia socioeconómica. PIEB, La Paz.
- Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral-LABOR (2006), *Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia: dos años de avances y Consolidación*. Boletín Laboral N° 44, La Paz.
- Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral-LABOR (2010), *Unificación entre CDTAC y CTARB avanza en la perspectiva del fortalecimiento organizativo de los trabajadores asalariados del campo*. Boletín Laboral, La Paz.
- Escobar de Pabón, S.; Hurtado, G.; Reyes M. y Rojas W. (2009), *Sin tiempo para soñar*. Situación de los niños, niñas, adolescentes y sus familias en la zafra y el beneficiado de la castaña. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social/UNICEF/HIVOS, La Paz.
- INE, Encuesta Nacional del Sector Agropecuario (ENSA) (2009), La Paz.
- INE, Encuesta Continua de Hogares (2003-2004 y 2007), La Paz.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (2009), *Compendio estadístico del Trabajo N° 2. Área de investigación y desarrollo laboral*. La Paz.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (2010), *Boletín estadístico laboral N° 4 Observatorio de trabajo y empleo de Bolivia*. La Paz.
- Montero, Lourdes y Poveda, Pablo (2003), *Ser castañera*. Cadena productiva y condiciones laborales de la industria de la castaña en Riberalta. Ediciones CEDLA. La Paz.
- OIT/INE (2010), Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil (IPEC), *Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia*. Informe Nacional 2008. La Paz.
- Prudencio Böhr, Julio (2008), *Género y nuevas estrategias productivas en el sector rural*. Ediciones Fundación Tierra, La Paz.
- Prudencio Böhr, Julio y Ton Giel (2004), *Integración regional y producción campesina*. La urgencia de políticas de soberanía alimentaria. Ediciones CIOEC, La Paz.
- Prudencio Böhr, Julio y Velasco M. (1987), *La defensa del consumo*. CERS, La Paz.
- UNICEF-OIT (2003), *Caña dulce, vida amarga*. El trabajo de los niños, niñas y adolescentes en la zafra de caña de azúcar. La Paz.
- Zamora Jiménez, Elizabeth (2007), *La diversificación de los ingresos rurales en Bolivia*. Ediciones ÍCONOS N° 29. La Paz.
- Zoomers, Annelies; Aramayo, A.; Guerrero, E.; de Morrée, Dicky; Vargas, M. et al. (1998), *Estrategias Campesinas en el surandino de Bolivia*. Plural, KIT, CEDLA, La Paz.

# Capítulo III

## Caso de Guatemala

LUIS F. LINARES LÓPEZ

Guatemalteco, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Vicepresidente del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de 1990 a 1994, y Ministro de Trabajo y Previsión Social de 1998 a 2000. Es actualmente Secretario Ejecutivo Adjunto de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y Coordinador del proyecto Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal.

## I. POBREZA Y EMPLEO EN LAS ÁREAS RURALES

### I.1. Consideraciones metodológicas

Este es un estudio de carácter específico, centrado en el empleo asalariado rural, particularmente agropecuario, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2010), de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006) y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), complementados con información proveniente de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA 2010); y la proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Previsión (MTPS), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y otras entidades públicas, entrevistas a representantes de organizaciones empresariales y sindicales; así como estudios y documentos relacionados con la temática laboral, incluyendo noticias de prensa.

En el análisis de la pobreza y del empleo rural se tuvo presente, además de los temas de género y edad, la variable étnica, dada la importancia que tiene la población indígena en Guatemala, especialmente en el ámbito rural, y las condiciones de pobreza y exclusión que afectan a este sector de población. Parte esencial del estudio es la identificación de propuestas de política pública relacionadas con el sector laboral rural, orientadas a mejorar el desempeño del mercado de trabajo rural, en aquellos aspectos que pueden incidir de manera significativa en la generación de trabajo decente y en la reducción de la pobreza rural.

### I.2. Tamaño y características del mercado de trabajo rural

#### I.2.1. El contexto nacional

Guatemala, el país más poblado y la mayor economía de Centroamérica, cuenta para 2010 con 14,4 millones de habitantes, de los cuales el 59% reside en las áreas rurales<sup>1</sup>. Su Producto Interno Bruto (PIB) en paridad de poder adquisitivo ascendió a US\$ 67.800 millones. La tasa promedio de crecimiento del PIB, en los últimos nueve años, es de 3,44%. Por el PIB per cápita Guatemala ocupa el quinto puesto entre los siete países centroamericanos, con US\$ 4.696 en 2010. En el Índice de Desarrollo Humano de 2010 tiene el lugar 116º, en el grupo de países de desarrollo humano medio (PNUD, 2010a).

Otra característica negativa es el elevado nivel de desigualdad, con un Coeficiente de Gini de los ingresos familiares de 0.562, en donde el quintil más alto (Q5) tiene una participación del 60,3% en el ingreso total y el más bajo (Q1) de 2,9% (PNUD, 2010b).

Por su aporte al PIB, las actividades principales son los servicios privados y públicos con el 23,5%, seguidos de la industria manufacturera con el 17,9% y la actividad agropecuaria con el 13,4%. La agropecuaria es la principal fuente de ocupación del país, absorbiendo al 38,5% de la Población Económicamente Activa (PEA), seguida del comercio con el 23%, los servicios con el 19,3%, y la industria con el 13,6% (ASIES, con información del Banco de Guatemala).

Las exportaciones guatemaltecas alcanzaron US\$ 7.231 millones en 2009, de los cuales el 38,8% correspondió a productos o derivados agropecuarios. Los cuatro más importantes son, en su orden, café, azúcar, banano y cardamomo, que representan el 24,4% de las exportaciones. Su principal destino, datos de 2009,

<sup>1</sup> Para el Instituto Nacional de Estadística (INE), forman el área rural los lugares poblados que sin ser cabeceras municipales, colonias o condominios, tienen más de 2.000 habitantes, pero el 49% o más de los hogares carece de energía eléctrica y agua por tubería, así como todas las aldeas, caseríos, parajes y cualquier otro centro poblado menor de 2.000 habitantes, al igual que la población dispersa.

son los Estados Unidos de América (EUA) con el 40,6%, seguidos de Centro América con el 27,5% y la Unión Europea con alrededor del 6% (PNUD, 2010b).

La ENA 2010 reporta una superficie total cultivada de 1,4 millones de hectáreas (2 millones de manzanas<sup>2</sup> de acuerdo con la medida de superficie usual en el agro guatemalteco), que equivalen al 12,8% del territorio nacional. De ese total, el 38,4% corresponde a cultivos anuales y el 61,6% a cultivos permanentes y semipermanentes. Tres productos (maíz blanco, frijol y maíz amarillo, que son los componentes más importantes de la dieta del guatemalteco) absorben el 94% de la tierra dedicada a cultivos anuales, en tanto que el café, la caña de azúcar, el hule y la palma africana, en su orden, utilizan el 88% de la tierra ocupada por cultivos permanentes o semipermanentes. En 2001, la cobertura forestal alcanzaba el 38% del territorio nacional (4,1 millones de hectáreas), que se redujo al 35% en 2006, según datos del Mapa de Cobertura Forestal (Siglo XXI, 14/5/2011).

Un componente importante de la economía guatemalteca es la población residente en el extranjero, fundamentalmente en los EUA, que una encuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima en 1,3 millones. De ellos, alrededor del 32% proviene de los siete departamentos que tienen más de dos tercios de su población en condición de pobreza y son predominantemente indígenas: Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Totonicapán y Sololá. Las remesas de la población migrante ascendieron a alrededor de US\$ 4.216,7 millones en 2010, equivalentes al 10% del PIB (ASIES, 2011).

La debilidad de los ingresos fiscales es uno de los principales problemas del Estado guatemalteco. Solamente en 2007 los ingresos tributarios fueron superiores al 12% del PIB, que es la meta establecida en los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. En ese año alcanzaron el 12,3%, correspondiendo el 9% a impuestos indirectos y 3,3% a los directos. En 2008 los ingresos fiscales fueron equivalentes al 11,5% del PIB. Guatemala tiene la tasa tributaria más baja de Centroamérica, pues El Salvador alcanza 13,6%, Costa Rica 15,4% y Honduras 16,6%. Por su parte, el gasto público como porcentaje del PIB ascendió a 13,7% en 2008 (PNUDb, 2010).

Con relación al mercado de trabajo, en el Cuadro 1 se presentan sus principales indicadores:

**Cuadro 1**  
*Indicadores del mercado de trabajo, 2010*

Población total	14.468.094		
Población menor de 10 años	3.848.248		
Población en edad de trabajar (PET)	10.619.846		
<b>Población económicamente activa (PEA)</b>	5.769.262		
Población ocupada (PO)	5.566.386		
Ocupados plenos		38,2%	
Subempleados		61,8%	
Visibles			35,3%
Invisibles			64,7%
Desocupados		202.876 (3,5%)	
Cesantes			166.387
Aspirantes			36.489
Población económicamente inactiva	4.850.584		

Fuente: ENEI 2010.

<sup>2</sup> Una manzana equivale a 0,7 hectáreas.

Como puede observarse en el cuadro que antecede, el porcentaje de desempleados es muy bajo y su variación a lo largo del tiempo es poco significativa (3,13% en 2002). Debido a que en Guatemala no se cuenta con seguro de desempleo, el factor de ajuste del mercado de trabajo es el aumento o disminución de la informalidad, especialmente del trabajo por cuenta propia, y no la reducción o aumento del empleo asalariado. A lo anterior se agrega la migración externa.

El elevado nivel de subempleo evidencia la creciente subutilización de una mano de obra que quisiera trabajar más (subempleo visible) o no está satisfecha con sus ingresos, pues no están a la altura de su nivel educativo o de sus expectativas (subempleo invisible).

### 1.2.2. Visión global del mercado de trabajo rural

En el Cuadro 2 se comparan la PEA urbana y la rural, distinguiendo dos segmentos en la PEA urbana: la urbana metropolitana (que corresponde al departamento de Guatemala, donde se ubica la ciudad capital, y concentra el 22,8% de la población del país) y la que reside en los restantes centros urbanos.

**Cuadro 2**  
*Composición de la PEA por área, sexo y etnia, 2010*

Población económicamente activa						
Área	Total	Hombres	Mujeres	Indígena	No indígena	Años de escolaridad
Urbano metropolitano	1.249.440	702.818	546.622	125.950	1.123.490	8,35
Resto urbano	1.760.340	1.034.877	725.463	805.490	954.850	6,36
Rural nacional	2.759.482	1.940.136	819.346	1.363.571	1.395.911	3,84
TOTAL nacional	5.769.262	3.677.831	2.091.431	2.295.011	3.474.251	
Población ocupada						
Urbano metropolitano	1.152.021	650.757	501.264	119.505	1.032.516	8,31
Resto urbano	1.714.420	1.009.722	704.698	792.229	922.191	6,36
Rural nacional	2.699.945	1.898.582	801.363	1.351.403	1.348.542	3,84
TOTAL nacional	5.566.386	3.559.061	2.007.325	2.263.137	3.303.249	
Subempleados						
Urbano metropolitano	661.401	333.609	327.792	65.610	595.791	8,44
Resto urbano	982.896	510.769	472.127	488.817	494.079	6,28
Rural nacional	1.791.063	1.184.832	606.231	951.884	839.179	3,71
TOTAL nacional	3.435.360	2.029.210	1.406.150	1.506.311	1.929.049	

Fuente: ENEI 2010.

Del cuadro anterior se destaca que la diferencia entre hombres y mujeres ocupados es menor en la población urbana metropolitana (56% hombres y 44% mujeres) que en la población rural (70% hombres y 30% mujeres). También es menor el subempleo en la población urbana metropolitana (57,45%) que en la rural (66%). Por grupo étnico, los indígenas representan el 53% de la población rural subempleada, en comparación con el 47% no indígena.

### 1.2.3. Las especificidades regionales

El territorio de Guatemala se divide administrativamente en 22 departamentos y 333 municipios. A partir de 1987 se establecieron ocho regiones de desarrollo, para efectos de coordinación y organización de la

administración pública y participación en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La población indígena (que representa el 40% de la PEA y el 38% de la población total del país, dato este último de la ENCOVI 2006) es mayoritaria en las regiones norte, suroccidente y noroccidente, donde alcanza 84%, 51% y 72%, respectivamente, de la población regional.

Esas regiones presentan también los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema y a ellas pertenecen los siete departamentos más pobres del país, antes mencionados.

En el cuadro siguiente se presenta la distribución de la PEA rural por condición de pobreza, diferenciada por región, sexo y origen étnico. La línea de pobreza que se utiliza en este estudio es la generada por CEPAL a partir de la información proporcionada por la ENCOVI 2006: Q 633,10 mensuales para la población rural, Q 1.053,20 mensuales para la población urbana del área metropolitana de Guatemala; y Q 851,11 mensuales para la población urbana.

**Cuadro 3**  
*PEA rural por región, condición de pobreza, sexo y etnia. En porcentaje*

Región geográfica	Origen étnico	Pobre		No pobre		Total		Total
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Metropolitana	Indígena	6,3	10,0	17,7	3,1	24,0	13,2	37,1
	No indígena	8,9	7,8	32,2	13,9	41,2	21,7	62,9
	TOTAL	15,2	17,8	49,9	17,0	65,1	34,9	100,0
Norte	Indígena	62,1	12,2	15,5	0,6	77,6	12,8	90,4
	No indígena	4,7	1,9	2,7	0,3	7,4	2,2	9,6
	TOTAL	66,8	14,1	18,3	0,9	85,0	15,0	100,0
Nororient	Indígena	8,9	0,8	2,7	0,0	11,6	0,8	12,5
	No indígena	42,3	14,4	25,6	5,2	67,9	19,6	87,5
	TOTAL	51,2	15,3	28,3	5,2	79,5	20,5	100,0
Surorient	Indígena	5,4	1,7	2,6	0,1	8,0	1,8	9,8
	No indígena	52,8	10,1	23,7	3,6	76,5	13,7	90,2
	TOTAL	58,2	11,8	26,3	3,7	84,5	15,5	100,0
Central	Indígena	19,0	10,0	12,1	0,8	31,1	10,7	41,9
	No indígena	11,1	10,9	32,5	3,7	43,6	14,6	58,1
	TOTAL	30,1	20,9	44,6	4,4	74,7	25,3	100,0
Suroccidente	Indígena	25,1	12,4	11,0	1,4	36,0	13,8	49,8
	No indígena	20,0	12,1	15,3	2,8	35,2	15,0	50,2
	TOTAL	45,0	24,5	26,2	4,2	71,3	28,7	100,0
Noroccidente	Indígena	44,6	20,1	11,8	1,4	56,4	21,4	77,9
	No indígena	12,1	3,7	5,2	1,2	17,3	4,9	22,1
	TOTAL	56,7	23,8	17,0	2,5	73,7	26,3	100,0
Petén	Indígena	20,0	3,2	4,4	0,4	24,5	3,6	28,1
	No indígena	36,1	8,7	25,4	1,8	61,5	10,5	71,9
	TOTAL	56,1	11,9	29,8	2,2	85,9	14,1	100,0
Total Nacional Rural		48,3	19,6	27,6	4,4	75,9	24,1	100,0

FUENTE: ENCOVI 2006. Se define a los pobres rurales como aquellos que ingresan Q 633,10 o menos mensualmente.

### 1.2.4. La estructura del empleo rural

En el Cuadro 4 se presenta la PEA rural por categoría ocupacional, de acuerdo con datos de la ENCOVI 2006, en donde conviene resaltar que más de la mitad trabaja en el sector primario; que casi dos tercios de los ocupados rurales son trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados; que dos tercios de estas categorías se dedican a la agricultura; y que las mujeres representan casi un tercio de la fuerza de trabajo rural.

**Cuadro 4**  
*Ocupados rurales por categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica*

Categoría ocupacional		Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de ocupados categoría ocupacional
Asalariados	Hombres	385.959	205.700	105.240	87.293	784.193
	Mujeres	41.694	43.960	26.949	103.235	215.839
	Total	427.653	249.661	132.189	190.529	1.000.031
Empleadores	Hombres	14.776	16.852	10.135	1.183	42.946
	Mujeres	1.694	1.661	4.365	134	7.854
	Total	16.470	18.513	14.500	1.317	50.800
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	833.569	54.440	80.701	10.352	979.062
	Mujeres	233.607	134.857	230.544	35.228	634.236
	Total	1.067.176	189.297	311.245	45.580	1.613.298
Total	Hombres	1.234.304	276.992	196.076	98.828	1.806.201
	Mujeres	276.995	180.478	261.858	138.597	857.928
	Total de ocupados rama	1.511.299	457.470	457.934	237.426	2.664.129

*Nota: El sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería; el Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad y construcción; y el Comercio incluye el sector Transporte.*

*Fuente: ENCOVI 2006.*

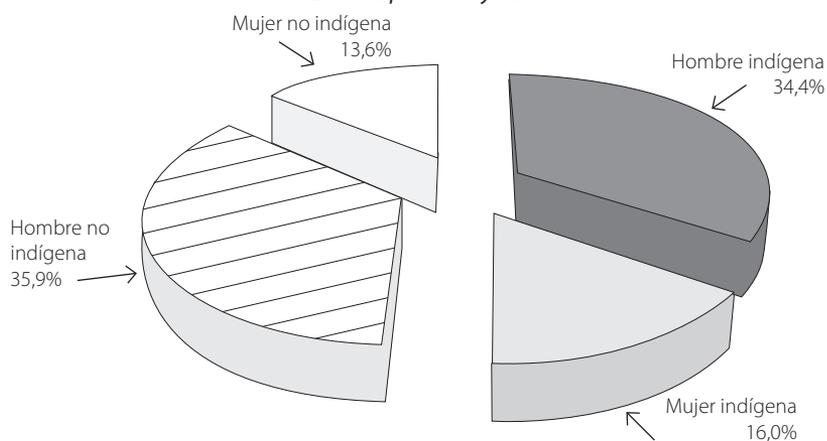
En el Cuadro 5 se presenta la PEA rural por categoría ocupacional, etnia y sexo, con datos de la ENEI 2010, en donde se observa un leve incremento (1,5%) en las cuatro categorías de asalariados (empleados del gobierno, empleados privados, jornaleros y empleados en casa particular) y una disminución igualmente leve entre los trabajadores cuenta propia y no remunerados (3,3%).

Destaca la menor presencia de indígenas en las categorías de empleado privado y empleador, y mayor en las categorías de trabajador por cuenta propia (agrícola y no agrícola) y no remunerado. Evidencia también la menor participación de mujeres en las categorías de empleado privado y de jornalero. En las categorías de empleado público o privado, que son mejor remuneradas, la presencia de mujeres rurales indígenas es insignificante.

**Cuadro 5***Distribución (%) PEA área rural por categoría ocupacional, etnia y sexo*

Categoría ocupacional	Total indígena			Total no indígena			Totales por categoría		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	TOTAL
Empleado del gobierno	36,7	7,6	44,3	25,3	30,4	55,7	62,1	37,9	100,0
Empleado privado	23,7	4,6	28,3	52,2	19,5	71,7	75,9	24,1	100,0
Jornalero o peón	44,8	3,4	48,2	48,6	3,2	51,8	93,4	6,6	100,0
Empleado doméstico	0,0	42,1	42,1	5,2	52,7	57,9	5,2	94,8	100,0
Trabajador por cuenta propia NO agrícola	19,2	36,3	55,5	13,9	30,6	44,5	33,1	66,9	100,0
Empleador, socio NO agrícola	28,2	22,8	51,0	36,1	12,9	49,0	64,4	35,6	100,0
Trabajador por cuenta propia agrícola	48,5	6,0	54,5	41,1	4,4	45,5	89,5	10,5	100,0
Empleador, socio agrícola	8,5	0,0	8,5	68,2	23,3z	91,5	76,7	23,3	100,0
Trabajador no remunerado	36,2	27,6	63,8	27,0	9,2	36,2	63,3	36,7	100,0
TOTALES PEA RURAL:	34,4	16,0	50,4	35,9	13,6	49,6	70,4	29,6	100,0

Fuente: ENEI 2010.

**Gráfico 1***PEA rural por etnia y sexo*

Fuente: ENEI 2010.

**Cuadro 6**  
**Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica. En porcentaje**

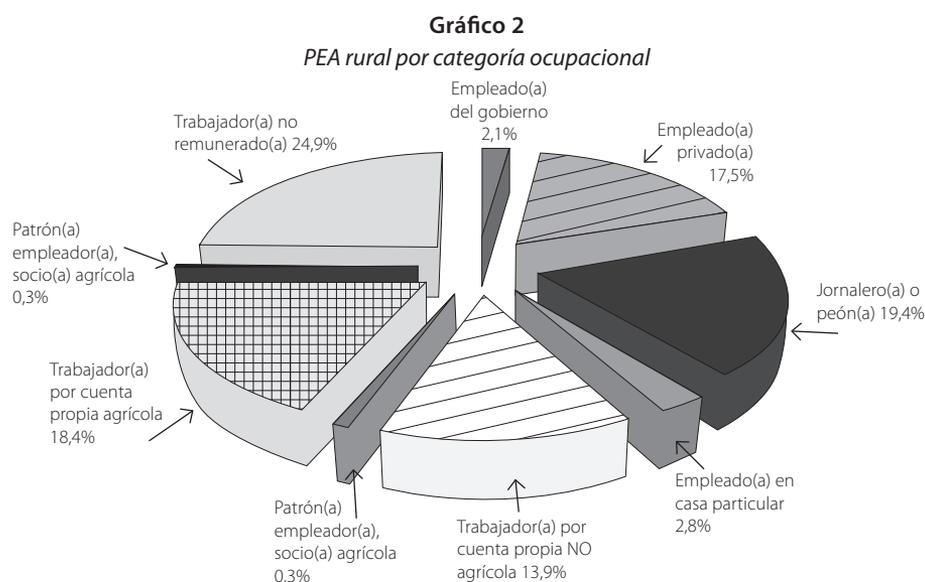
Categoría ocupacional	Sector Primario			Sector Secundario			Sector Comercio y Servicios			Total rama	
	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo		
Asalariados	Hombres	49,2	25,5	90,3	26,2	45,0	82,4	24,6	27,7	59,7	100,0
	Mujeres	19,3	2,8	9,7	20,4	9,6	17,6	60,3	18,7	40,3	100,0
	Total	42,8	28,3	100,0	25,0	54,6	100,0	32,3	46,4	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	34,4	1,0	89,7	39,2	3,7	91,0	26,4	1,6	71,6	100,0
	Mujeres	21,6	0,1	10,3	21,1	0,4	9,0	57,3	0,6	28,4	100,0
	Total	32,4	1,1	100,0	36,4	4,0	100,0	31,1	2,3	100,0	100,0
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	85,1	55,2	78,1	5,6	11,9	28,8	9,3	13,1	25,5	100,0
	Mujeres	36,8	15,5	21,9	21,3	29,5	71,2	41,9	38,2	74,5	100,0
	Total	66,1	70,6	100,0	11,7	41,4	100,0	22,1	51,3	100,0	100,0
Total	Hombres	68,3	81,7	81,7	15,3	60,5	60,5	16,3	42,4	42,4	100,0
	Mujeres	32,3	18,3	18,3	21,0	39,5	39,5	46,7	57,6	57,6	100,0
	Total	56,7	100,0	100,0	17,2	100,0	100,0	26,1	100,0	100,0	100,0

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. Los sectores Comercio y Servicios incluyen el Sector Transporte.  
Fuente: ENCOVI 2006.

En el cuadro anterior, que presenta la PEA rural por categoría ocupacional con base en datos de la ENCOVI 2006, se constata que el sector primario es la principal fuente de ocupación, con el 56% del total. En el sector primario la categorías de trabajadores por cuenta propia y no remunerados, con el 70,6%, predominan sobre el trabajo asalariado. Esto obedece principalmente al hecho de que la mayoría de productores agrícolas tiene un bajo nivel de producción y rentabilidad y carecen, por consiguiente, de capacidad para contratar mano de obra asalariada, por lo que deben recurrir a su propia fuerza de trabajo o a la que proporcionan los integrantes de su núcleo familiar.

Por su parte, los asalariados representan el 28,3% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario. En los sectores comercio y servicios los asalariados y los trabajadores por cuenta propia se encuentran casi equiparados, en tanto que en el sector secundario, los asalariados son más de la mitad de la fuerza de trabajo. En todos los sectores, presentando unificados el comercio y los servicios, la presencia de mujeres asalariadas es menor y mayor el número de mujeres en las categorías de trabajo por cuenta propia y no remuneradas en los sectores secundario y de comercio y servicios, en tanto que en el Sector Primario predominan los hombres.

En el gráfico siguiente se presenta la composición de la PEA rural por categoría ocupacional, con base en los datos de la ENEI 2010.



Fuente: ENEI 2010.

### 1.3. Magnitud y características de la pobreza rural

#### 1.3.1. Magnitud de la pobreza rural

Tal como se consigna en los cuadros siguientes, la pobreza afecta menos a la población urbana y más a la población rural, tanto en término de personas como de hogares. En el Gráfico 2 se presenta la distribución de la población rural indígena por nivel de pobreza, que pone de manifiesto la situación más desfavorable de la población indígena con respecto a la población total, pues los indígenas no pobres rurales solamente alcanzan el 15%, en tanto que dentro del total de la población rural son el 45,3%.

**Cuadro 7***Personas pobres y no pobres según zona geográfica*

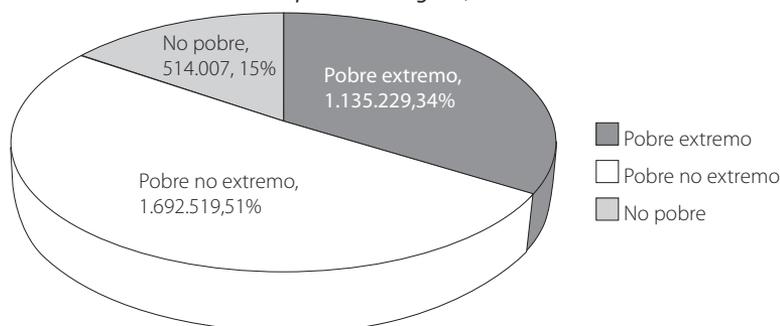
Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	2.620.471	41,9	4.480.102	66,5	7.100.573	54,7
No pobres	3.630.105	58,1	2.257.145	33,5	5.887.250	45,3
Total	6.250.576	100,0	6.737.247	100,0	12.987.822	100,0

Fuente: ENCOVI 2006. Las zonas rurales están limitadas a localidades con población inferior a 2.000 habitantes.

**Cuadro 8***Hogares pobres y no pobres según zona geográfica*

Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	504.146	35,4	734.544	59,8	1.238.690	46,7
No pobres	920.624	64,6	493.684	40,2	1.414.309	53,3
Total	1.424.770	100,0	1.228.229	100,0	2.652.998	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

**Gráfico 3***Nivel de pobreza indígena, zona rural*

Fuente: ENCOVI 2006.

### 1.3.2 Distribución espacial de la pobreza rural

Los datos del Cuadro 9 indican que la pobreza es menor en las áreas urbanas de todas las regiones, con excepción de noroccidente (Huehuetenango y Quiché), pues en las áreas rurales los pobres y pobres extremos son el 71% de la población; y los indígenas rurales representan el 69% de los pobres extremos rurales; el 54% de los pobres no extremos y el 26% de los no pobres.

**Cuadro 9**  
*Nivel de pobreza por región y por grupo étnico*

Región	Grupo étnico	Urbana			Rural			Totales
		Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	
Metropolitana	Indígena	9.029	34.664	152.766	0	83.666	43.329	323.454
	No indígena	2.294	305.003	2.078.447	2.085	48.396	208.742	2.644.967
	Total región	11.323	339.667	2.231.213	2.085	132.062	252.071	2.968.421
Norte	Indígena	50.511	61.328	55.184	391.163	332.370	79.818	970.374
	No indígena	0	14.223	90.459	6.633	35.778	40.196	187.289
	Total región	50.511	75.551	145.643	397.796	368.148	120.014	1.157.663
Nororienté	Indígena	4.780	14.299	13.522	58.277	39.621	9.301	139.800
	No indígena	4.519	72.339	240.356	146.382	228.363	234.309	926.268
	Total región	9.299	86.638	253.878	204.659	267.984	243.610	1.066.068
Surorienté	Indígena	0	2.219	4.272	15.316	33.965	17.429	73.201
	No indígena	21.808	104.487	206.131	107.316	278.819	244.328	962.889
	Total región	21.808	106.706	210.403	122.632	312.784	261.757	1.036.090
Central	Indígena	24.599	117.912	128.022	73.730	120.490	52.131	516.884
	No indígena	10.550	139.779	378.305	37.444	143.765	179.969	889.812
	Total región	35.149	257.691	506.327	111.174	264.255	232.100	1.406.696
Suroccidente	Indígena	85.002	282.263	309.561	279.682	463.392	171.367	1.591.267
	No indígena	41.143	160.411	427.161	122.106	425.388	364.609	1.540.818
	Total región	126.145	442.674	736.722	401.788	888.780	535.976	3.132.085
Noroccidente	Indígena	45.393	158.719	67.923	284.693	577.116	129.600	1.263.444
	No indígena	23.806	37.106	128.835	60.638	138.913	102.655	491.953
	Total región	69.199	195.825	196.758	345.331	716.029	232.255	1.755.397
Petén	Indígena	452	2.201	6.771	32.368	41.890	11.032	94.714
	No indígena	8.309	34.392	79.275	23.150	108.944	92.750	346.820
	Total región	8.761	36.593	86.046	55.518	150.834	103.782	441.534
Total por nivel de pobreza		332.195	1.541.345	4.366.990	1.640.984	3.100.876	1.981.564	12.963.954

Fuente: ENCOVI, 2006.

### 1.3.3. Características sociodemográficas de los pobres rurales

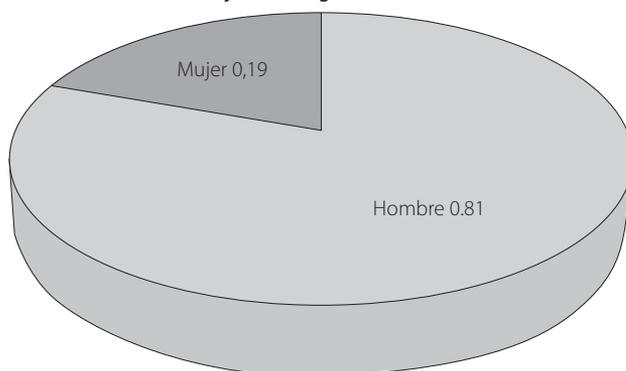
En los cuadros y gráficos siguientes se muestran algunas características de los hogares pobres rurales, relacionadas con el tamaño de las familias y con la jefatura del hogar. En el primer caso se observa que a mayor nivel de pobreza es también mayor el número promedio de integrantes de un hogar y que los hogares indígenas tienen un número promedio más alto de miembros que los hogares no indígenas.

**Cuadro 10**  
*Tamaño de la familia por nivel de pobreza - Área rural*

		Indígena	No indígena	Total
Pobre extremo	# Hogares	1.135.229	505.755	1.640.984
	Máximo	21	21	
	Mínimo	1	1	
	Moda	8	8	
	<b>Promedio</b>	9	7	
Pobre	# Hogares	1.692.510	1.408.366	3.100.876
	Máximo	17	18	
	Mínimo	1	1	
	Moda	7	6	
	<b>Promedio</b>	7	5	
No pobre	# Hogares	514.007	1.467.557	1.981.564
	Máximo	15	15	
	Mínimo	1	1	
	Moda	5	5	
	<b>Promedio</b>	5	5	
			Total Rural	6.723.424

Fuente: ENCOVI 2006.

**Gráfico 4**  
*Sexo jefe de hogar - Área rural*



Fuente: ENCOVI 2006.

## I.4. Vinculación entre pobreza y mercado de trabajo

### I.4.1. El ingreso de los hogares rurales

En el Cuadro 11 se presenta la distribución de los jefes de hogar rurales en los tres rangos de pobre extremo, pobre y no pobre, según la ENCOVI 2006. Los datos por etnia revelan que dos tercios de los hogares en situación de pobreza extrema corresponden a indígenas, así como más de la mitad de los hogares pobres; en tanto que los no indígenas representan casi las tres cuartas partes de los hogares no pobres. En cuanto

a sexo, uno de cada cuatro hogares rurales tiene una mujer como jefe de hogar, con una situación más desfavorable para las jefes de hogar indígenas que para las no indígenas. En el caso de los no pobres, las mujeres jefes de hogar no indígenas triplican a las indígenas.

**Cuadro 11**  
*Área rural. Pobreza de jefes de hogar por sexo y etnia (%). En porcentaje*

	Etnia	Hombre	Mujer	Subtotal
Pobre extremo	Indígena	64,52	6,36	70,88
	No indígena	24,15	4,96	29,12
	Total	88,67	11,33	100,00
Pobre	Indígena	46,07	10,18	56,25
	No indígena	36,20	7,55	43,75
	Total	82,27	17,73	100,00
No pobre	Indígena	21,33	6,77	28,10
	No indígena	53,92	17,98	71,90
	Total	75,25	24,75	100,00
Totales	Indígena	39,70	8,16	47,85
	No indígena	40,97	11,17	52,15
	Total	80,67	19,33	100,00

Fuente: ENCOVI 2006.

#### ***1.4.2. Ocupados y pobreza***

En el Cuadro 12 se presenta la distribución de los pobres rurales ocupados, según la categoría ocupacional, que muestra que en el sector primario hay una mayor presencia de pobres que en los otros dos sectores de la actividad económica. Por ejemplo, en el sector agrícola se encuentra el 57,3% de los pobres que trabajan como asalariados, en tanto que en el sector secundario se encuentra el 21% y en comercio y servicios el 21,7%. Una situación similar se da en la categoría de trabajadores por cuenta propia-familiares no remunerados, ya que el 78% de los ocupados pobres en esa categoría ocupacional están en el sector primario.

**Cuadro 12**  
**Pobres rurales ocupados según categoría ocupacional, sexo y sector de actividad económica. En porcentaje**

Pobres	Sector primario			Sector secundario			Sector comercio y servicios			Total rama	
	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragruppo		
Asalariados	Hombres	63,3	24,6	90,3	21,0	42,3	82,0	15,6	28,0	58,9	100,0
	Mujeres	30,4	2,6	9,7	20,7	9,3	18,0	48,9	19,5	41,1	100,0
	Total	57,3	27,3	100,0	21,0	51,6	100,0	21,7	47,5	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	37,0	1,0	80,5	48,8	1,0	100,0	14,2	0,3	89,6	100,0
	Mujeres	84,5	0	19,5	0	0	0	15,5	0	10,4	100,0
	Total	41,6	1,0	100,0	44,1	1,0	100,0	14,3	0,3	100,0	100,0
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	92,9	57,4	79,2	3,5	11,1	23,5	3,6	10,3	19,8	100,0
	Mujeres	48,4	15,1	20,8	22,5	36,3	76,5	29,1	41,9	80,2	100,0
	Total	78,0	72,6	100,0	9,9	47,4	100,0	12,2	52,2	100,0	100,0
Total	Hombres	81,3	82,2	82,2	10,4	54,4	54,4	8,3	38,6	38,6	100,0
	Mujeres	44,5	17,8	17,8	22,1	45,6	45,6	33,4	61,4	61,4	100,0
	Total	70,9	100,0	100,0	13,7	100,0	100,0	15,4	100,0	100,0	100,0

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. Los sectores Comercio y Servicios incluyen el Sector Transporte.  
Fuente: ENCOVI 2006.

### I.4.3. Asalariados y pobreza

La pobreza tiene un elevado nivel entre los ocupados rurales, con la obvia excepción de los empleadores. En el Cuadro 13 se observa que en todas las categorías los pobres son mayoritarios, pero el porcentaje de pobres es mayor entre los trabajadores por cuenta propia y los no remunerados que entre los asalariados. Los trabajadores rurales ocupados en la agricultura tienen una mayor incidencia de pobreza que los de otros sectores, donde la situación más favorable corresponde a los ocupados en los servicios.

Respecto a la incidencia de pobreza según sexo, aunque con diferencias poco significativas, las mujeres enfrentan una situación de pobreza mayor que los hombres en todos los sectores, exceptuando el sector primario, donde las categorías de mujeres asalariadas y de trabajadoras por cuenta propia-familiares no remuneradas, tienen una situación de menor pobreza con respecto a los hombres.

**Cuadro 13**

*Incidencia de la pobreza en ocupados rurales, según categoría ocupacional, sexo y sector de la actividad económica. En porcentaje*

			Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de la categoría ocupacional
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	71,1	44,3	36,5	33,5	55,3
		Mujeres	70,4	45,6	37,6	36,0	44,8
		Total	71,0	44,5	36,8	34,9	53,0
	Empleadores	Hombres	11,1	12,8	5,3	7,4	10,3
		Mujeres	23,4	0	1,7	0	6,0
		Total	12,3	11,6	4,2	6,6	9,6
	Cuenta propia y Familiares no remunerados	Hombres	76,8	44,1	26,0	38,8	70,4
		Mujeres	72,2	58,0	35,5	55,6	54,9
		Total	75,8	54,0	33,0	51,8	64,3
	Total	Hombres	74,2	42,4	30,6	33,8	62,4
		Mujeres	71,6	54,5	35,1	41,0	51,9
		Total de la rama	73,7	47,1	33,2	38,0	59,0

Fuente: ENCOVI 2006.

En el Cuadro 14, se presenta la situación de pobreza de los ocupados rurales, por categoría ocupacional, sexo, rama de actividad y etnia, en donde nuevamente se evidencia la situación de mayor desventaja en la que se encuentran los indígenas con relación a los no indígenas.

Cuadro 14

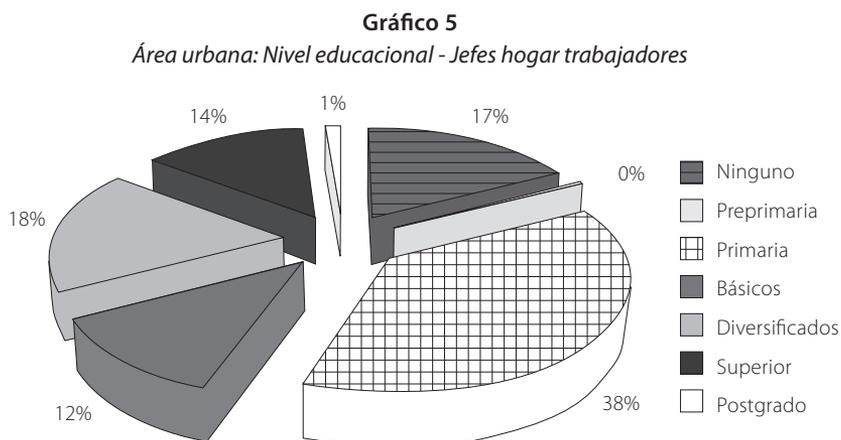
Pobres rurales ocupados por categoría ocupacional, sexo, rama actividad y etnia

			Sector				Totales por etnia y sexo
			Primario	Secundario	Comercio	Servicios	
Asalariado	No indígena	Hombre	141.686	60.328	20.204	17.318	239.537
		Mujer	15.203	6.045	7.508	30.202	58.958
	Indígena	Hombre	156.163	58.307	27.586	25.233	267.289
		Mujer	20.559	23.047	5.106	17.997	66.709
Subtotal categoría			333.611	147.728	60.404	90.750	632.492
Empleador	No indígena	Hombre	665	2.790	352	0	3.807
		Mujer	196	76	237	0	509
	Indígena	Hombre	1.227	2.721	1.728	237	5.913
		Mujer	352	683	275	0	1.310
Subtotal categoría			2.440	6.270	2.592	237	11.539
Trabajador por cuenta propia y Trabajador familiar sin pago	No indígena	Hombre	217.493	12.863	9.323	2.963	242.642
		Mujer	55.448	21.856	38.917	10.238	126.459
	Indígena	Hombre	431.413	18.678	24.879	2.794	477.764
		Mujer	129.395	72.351	61.290	.862	271.898
Subtotal categoría			833.749	125.748	134.409	24.857	1.118.763
TOTALES			1.169.800	279.746	197.405	115.844	1.762.795

Fuente: ENCOVI 2006.

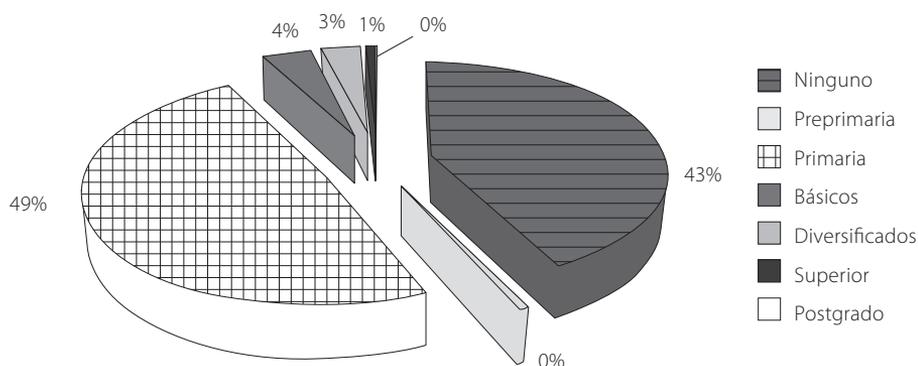
#### I.4.4. Educación y pobreza

En los dos gráficos siguientes se muestran las diferencias existentes en el nivel educativo de los jefes trabajadores de hogares urbanos y rurales, con una clara desventaja para los rurales. El nivel básico comprende los tres primeros años de la educación secundaria y el nivel diversificado los siguientes dos o tres, de acuerdo con la carrera de educación media de que se trate.



Fuente: ENCOVI 2006.

**Gráfico 6**  
**Área rural: Nivel educacional - Jefes hogar trabajadores**



Fuente: ENCOVI 2006.

En el cuadro siguiente se observa que, en cuanto a grupo étnico, la situación de los indígenas jefes de hogares trabajadores es más desventajosa que la de sus equivalentes no indígenas.

Entre los indígenas en situación de pobreza extrema el 8,5% de los jefes de hogar (hombres y mujeres) no tiene escolaridad y el 5,5% cursó la primaria, en tanto que entre los no indígenas solamente carece de algún nivel el 2,8% y el 7,8% cursó la primaria. Entre los pobres, la situación es igualmente desfavorable para los indígenas: más de la mitad de los jefes de hogar indígenas carece de educación, poco más de un tercio cursó la primaria y solamente el 3% los niveles básico o diversificado. Entre los no indígenas, casi la mitad cursó la primaria y alrededor del 3% tiene nivel básico o diversificado.

Entre los jefes de hogares no pobres, las diferencias en cuanto a nivel educativo entre indígenas y no indígenas son mínimas. En cuanto al sexo de los jefes de hogar, el 91% está constituido por hombres y la diferencia por grupo étnico es poco significativa, pues en ambos casos alrededor del 10% de los jefes de hogar son mujeres.

**Cuadro 15**  
**Jefas(es) de hogar trabajadoras(es) - Nivel educativo por sexo, etnia y nivel de pobreza (área rural). En porcentaje**

		Ninguno	Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Superior	Postgrado	Total
Indígena	Hombre	56,42	0,20	38,23	1,23	0,09	0	0	96,16
	Mujer	3,64	0	0,20	0	0	0	0	3,84
	Total	60,06	0,20	38,43	1,23	0,09	0	0	100,00
Pobre extremo	Hombre	45,72	1,82	42,94	1,25	0,03	0	0	91,76
	Mujer	6,21	0	2,03	0	0,00	0	0	8,24
	Total	51,93	1,82	44,97	1,25	0,03	0	0	100,00
Total Pobre Extremo	Hombre	57,85	0,64	40,20	1,23	0,08	0	0	100,00
	Mujer	46,10	0,24	42,20	1,84	1,36	0	0	91,74
	Total	6,64	0,26	1,33	0,03	0	0	0	8,26
Indígena	Hombre	52,73	0,50	43,53	1,87	1,36	0	0	100,00
	Mujer	35,08	0,59	55,07	1,69	1,27	0	0	93,70
	Total	4,23	0,00	1,98	0,04	0,05	0	0	6,30
Pobre	Hombre	39,31	0,59	57,04	1,73	1,32	0	0	100,00
	Mujer	46,97	0,54	49,34	1,81	1,34	0	0	100,00
	Total	27,33	0,50	44,91	3,79	6,41	2,03	0,22	85,19
Indígena	Hombre	10,47	0,35	2,43	0,43	0,75	0,39	0	14,81
	Mujer	37,80	0,85	47,34	4,22	7,16	2,41	0,22	100,00
	Total	22,26	0,19	49,54	9,28	5,34	1,41	0,10	88,12
No indígena	Hombre	4,47	0,07	5,33	0,58	1,29	0,12	0,02	11,88
	Mujer	26,74	0,26	54,87	9,86	6,63	1,53	0,11	100,00
	Total	29,95	0,43	52,68	8,22	6,79	1,79	0,14	100,00
Total no pobre	Hombre	44,97	0,29	41,66	2,09	2,09	0,44	0,05	91,58
	Mujer	6,61	0,21	1,25	0,11	0,16	0,08	0	8,42
	Total	51,58	0,49	42,90	2,20	2,26	0,52	0,05	100,00
Totales	Hombre	29,48	0,51	50,89	5,62	3,28	0,74	0,05	90,57
	Mujer	4,57	0,04	3,74	0,32	0,69	0,06	0,01	9,43
	Total	34,05	0,55	54,63	5,94	3,97	0,80	0,06	100,00
TOTALES	Hombre	42,77	0,52	48,80	4,08	3,12	0,66	0,05	100,00
	Mujer								

Fuente: ENCOVI 2006.

## II. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DEL TRABAJO

En esta sección se analiza la manera en que las instituciones del mercado del trabajo explican la pobreza rural o su superación. En particular se analizan el salario mínimo, los contratos de trabajo, la seguridad social, la sindicación y la negociación colectiva, las formas de contratación de la mano de obra, las transferencias condicionadas de ingreso (solo las relacionadas con la participación laboral) y el tipo de empresa según el volumen del empleo.

Con respecto a las instituciones del mercado de trabajo, Guatemala cuenta con una legislación nacional adecuada. “Los estudios publicados en octubre de 2003 y enero de 2004 [elaborados por OIT] demuestran que en buena medida las constituciones y los códigos de trabajo de los países [centroamericanos] están en conformidad con las obligaciones fundamentales establecidas por la OIT. Dado el reciente historial de reformas de la legislación laboral y el sólido historial de ratificación de los Convenios de la OIT relativos a las normas fundamentales del trabajo, la preocupación mayor se centra en las cuestiones relativas a su aplicación” (Grupo de Trabajo, 2005).

La Constitución Política de la República, emitida en 1985, contiene en su sección Trabajo, artículos del 102 al 106, un amplio catálogo de disposiciones relativas a las principales instituciones del mercado de trabajo, desarrolladas y complementadas en el Código de Trabajo (Decreto 1441 de 1961), que ha sido objeto de numerosas reformas, en su mayoría dedicadas a reforzar su carácter garantista, como las contenidas en los Decretos 64-1992, 35-1998, 13-2001 y 18-2001. A lo anterior se agrega que Guatemala ha ratificado 72 convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT.

### II.1. Salario mínimo

El salario mínimo fue definido por una Comisión de Expertos convocada por el Consejo de Administración de la OIT como “el nivel de remuneración por debajo del cual no se puede descender ni de hecho ni de derecho, cualesquiera que sean la modalidad de remuneración o la calificación del trabajador” (OIT 1992). En Guatemala está presente en la normativa constitucional desde 1945.

La Constitución Política de la República contempla entre los derechos sociales mínimos la fijación periódica del salario mínimo (Art. 102, literal f). El Código de Trabajo señala el derecho de todo trabajador a devengar un salario mínimo (Art. 103), que debe fijarse anualmente, según lo dispuesto en la reforma de 2001. Adicionalmente Guatemala ratificó los tres convenios de la OIT sobre la materia: Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928; Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), de 1951; y el Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos, referido especialmente a los países en vías de desarrollo, de 1970.

Los artículos 103 y 104 del Código de Trabajo indican que el salario mínimo debe cubrir las necesidades del trabajador y sus deberes como jefe de familia; atendiendo las modalidades de cada trabajo; las condiciones de cada región; y las posibilidades patronales. Lo anterior es congruente con el artículo 3 del Convenio 131, según el cual para determinarlo debe tomarse en cuenta: i) las necesidades de los trabajadores y de sus familias, tomando en consideración el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social, y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y ii) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

La normativa para la fijación de los salarios mínimos incluye un órgano tripartito de consulta, la Comisión Nacional del Salario Mínimo (CNSM) adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS); Comisiones

Paritarias (CP) presididas por un inspector de trabajo y conformadas por dos representantes de los empleadores y dos de los trabajadores; la posibilidad de integrar Comisiones Paritarias por rama de actividad y por circunscripciones territoriales; la recomendación por las CP de los salarios mínimos a fijar; la discusión de sus recomendaciones por la CNSM y la adopción de un dictamen razonado; la opinión sobre el dictamen por parte de la Junta Monetaria y el IGSS; y la fijación de los salarios mínimos por el Organismo Ejecutivo, con o sin dictamen de la CNSM, mediante acuerdo gubernativo.

El procedimiento se cumple todos los años, pero desde 1995 no se alcanza consenso en las CP y en la CNSM, salvo en 1997, cuando recomendaron no incrementar el salario mínimo (ASIES, 2005). El procedimiento es cuestionado en los medios de comunicación, aduciendo que la falta de acuerdo entre las partes de la relación laboral le resta legitimidad, pero conviene tener presente que se trata de un procedimiento de consulta y que una vez agotado, la legislación nacional y los convenios internacionales señalan que la autoridad pública es la competente para fijarlos.

El principal obstáculo para la falta de acuerdo son las posiciones distantes de las partes. Los trabajadores proponen aumentos de 60% y hasta 100% y los empleadores del 0%. En los últimos años, los empresarios han propuesto que el salario mínimo sea sustituido por el pago por productividad.

En 1994 la CNSM estableció dos categorías de salarios mínimos: agrícola y no agrícola. Eventualmente se fijan, desde 1995, salarios mínimos para categorías específicas como panificadores y medios de comunicación social y, desde 2009, para la maquila textil. En 2000, el agrícola era un 10% más bajo que el no agrícola, 7% en 2003, y entre 2004 y 2008 la diferencia se redujo a 3%. A partir de 2009 los salarios mínimos agrícola y no agrícola tienen un monto similar.

Para el presente año (2011) el salario mínimo acordado por el Organismo Ejecutivo es de Q 63,70 (equivalentes a US\$ 8,31) por día para las actividades agrícolas y no agrícolas, lo que significa un incremento de 13,7% con relación al vigente en 2010. Esta decisión, como es usual, fue objetada por el sector empresarial. Por ejemplo, el presidente de la Cámara del Agro declaró que tendría incidencia en la “pérdida de empleo, lo cual empezaremos a ver, por ejemplo, en el sector de la lechería, en el cual estamos haciendo una evaluación del impacto y también entre los pequeños productores” (Siglo XXI, 13/1/2011).

Al pago del salario mínimo se debe agregar una “bonificación incentivo”, cuyo monto diario es de Q 8,33 (US\$ 1,10) a partir de 2001, de conformidad con lo establecido en el Decreto 37-2001, lo que resulta en la obligación de pagar no menos de Q 72,03 (US\$ 9,40) por día en las actividades agrícolas.

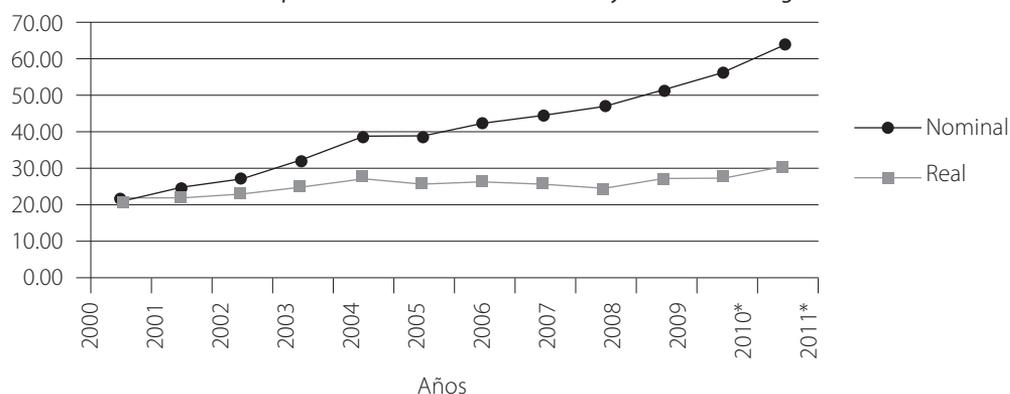
En el Gráfico 7 puede observarse que, en términos nominales, el salario mínimo se ha incrementado en alrededor de un 200% entre los años 2000 y 2011, en tanto que en términos reales su incremento es de alrededor del 50%.

El mayor problema con relación al salario mínimo es su escaso cumplimiento, como se evidencia en el gráfico siguiente, pues casi dos tercios de la población asalariada, integrante de la PEA, tenía en 2006 ingresos que se encontraban por debajo del salario mínimo vigente en el año en que fue levantada la última ENCOVI.

El Cuadro 16 presenta la situación en materia de ingresos de los asalariados rurales, reportada por la ENEI 2010, en el que puede observarse que el 74% de los empleados privados, el 96% de los jornaleros y el 100% de los empleados domésticos tiene un ingreso menor al salario mínimo, que para ese año era de Q 1.930,00 (equivalente a US\$ 240,00). En el Cuadro 17 se presenta la información desagregada por hombres y mujeres.

Gráfico 7

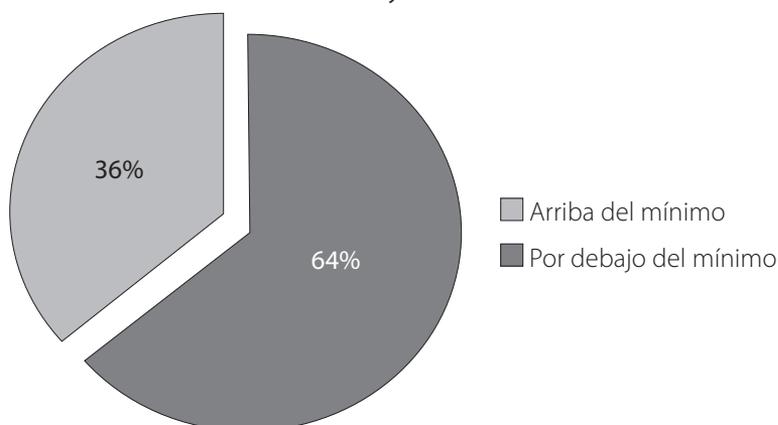
Cuadro comparativo. Salario mínimo nominal y real. Actividad agrícola



Fuente: ASIES.

Gráfico 8

PEA asalariada y salario mínimo



Fuente: ENCOVI, 2006.

Cuadro 16

Distribución de ingresos de asalariados rurales por categoría ocupacional (en quetzales mensuales)

	Menos de Q 1.500,00	De Q 1.501,00 a Q 1.929,00	De Q 1.930,00 a Q 3.000,00	Más de Q 3.000,00	
Empleado de gobierno	22,46%	12,13%	43,77%	21,65%	100,00%
Empleado privado	53,45%	21,17%	19,36%	6,01%	100,00%
Jornalero o peón	91,75%	4,61%	3,64%	0%	100,00%
Empleado doméstico	100,00%	0%	0%	0%	100,00%

Fuente: ENEI 2010. Salario mínimo 2010: Q 1.680,00 + 250,00 de bonificación = Q 1.930,00 mensuales.

Cuadro 17

Distribución de ingresos de asalariados rurales por categoría ocupacional y sexo (en quetzales mensuales)

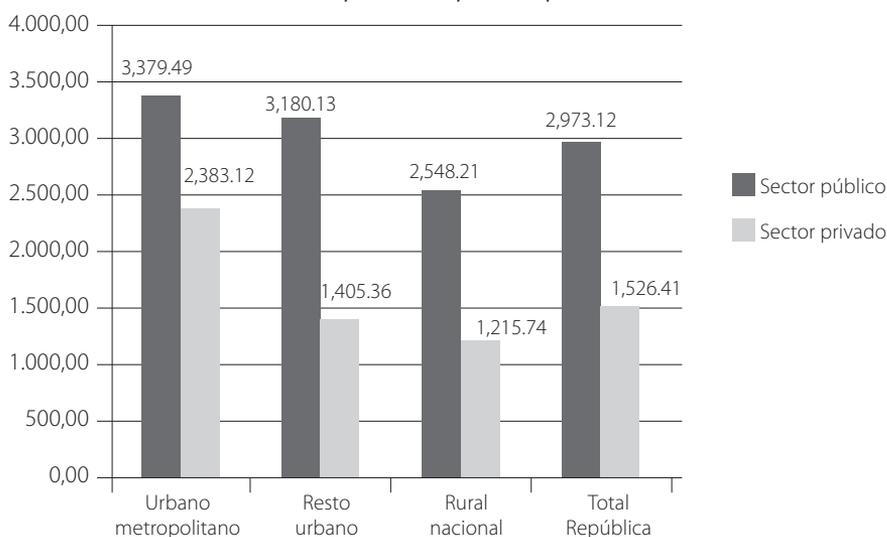
	Menos de Q 1.500,00		De Q 1.501,00 a Q 1.929,00		De Q 1.930,00 a Q 3.000,00		Más de Q 3.000,00		Total
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Empleado de gobierno	16,78%	5,68%	10,53%	1,60%	28,47%	15,29%	6,31%	15,34%	100,00%
Empleado privado	37,39%	16,06%	16,94%	4,23%	16,54%	2,82%	5,01%	1,00%	100,00%
Jornalero o peón	85,15%	6,60%	4,61%	0%	3,64%	0%	0%	0%	100,00%
Empleado doméstico	5,22%	94,78%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100,00%

Fuente: ENEI 2010. Salario mínimo 2010: Q 1.680,00 + 250,00 de bonificación = Q 1.930,00 mensuales.

En el Gráfico 9 se muestran las diferencias existentes, en cuanto al salario promedio, devengado por trabajadores públicos y privados, en el área urbana metropolitana, el resto de áreas urbanas y el área rural, lo que pone de manifiesto que solamente en el área urbana metropolitana los empleados del sector privado tienen un ingreso promedio superior al ingreso mínimo legal vigente para 2010 (salario mínimo más bonificación incentivo).

Gráfico 9

Salarios promedio (quetzales por mes)



Fuente: ENEI 2010. Salario mínimo 2010: Q 1.680,00 + 250,00 de bonificación = Q 1.930,00 mensuales.

Entre la población afiliada al seguro social, el 21% de los trabajadores registrados en 2009 tenía un salario inferior a Q 1.500 (monto aproximado del mínimo legal en ese año), pero en el caso de los trabajadores de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, el 62,3% ganaba menos de esa cifra. Esto puede deberse a que la mayoría de los trabajadores de las empresas agrícolas formales son temporales y que los salarios reportados se dividen entre los 12 meses del año, para sacar un promedio mensual de ingresos.

**Cuadro 18***Afiliados de actividades agrícolas por debajo del salario mínimo (2009)*

Nivel de ingresos	Total	Agricultura, silv., caza y pesca	% debajo del mínimo
TOTAL	1.088.417	152.415	14,0
Hasta 249,99	3.735	2.269	60,7
Entre 250-349,99	3.339	1.898	56,8
Entre 350-499,99	5.365	3.233	60,3
Entre 500-699,99	9.466	6.406	67,7
Entre 700-899,99	14.009	7.943	56,7
Entre 900-1.099,99	28.027	15.935	56,9
Entre 1.100-1.299	78.690	37.946	48,2
Entre 1300-1499,99	86.091	19.349	22,5
Total menor a mínimo	228.722	94.979	41,5
% de ocurrencia	21,0	62,3	

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS.

## II.2. Contratos de trabajo

El artículo 26 del Código de Trabajo señala que todo contrato de trabajo debe tenerse por indefinido, salvo prueba o estipulación lícita y expresa en contrario. En consecuencia, solamente pueden celebrarse contratos a plazo fijo y para obra determinada por la naturaleza accidental o temporal del servicio a prestar o de la obra a ejecutar, como es el caso, por ejemplo, de las cosechas agrícolas.

Para que el contrato individual de trabajo exista, basta con iniciar la relación de trabajo, ya se trate de prestación de servicios o de ejecución de una obra. Debe extenderse por escrito y registrarse en la Dirección General de Trabajo del MTPS, dentro de los 15 días posteriores a su celebración, modificación o novación (Artículo 28).

Se admite que el contrato individual de trabajo sea verbal, cuando se refiere a: labores agrícolas o ganaderas, servicio doméstico y ejecución de obra determinada, siempre que su valor no exceda de Q 100,00<sup>3</sup> y un plazo no mayor de 60 días (Artículo 27).

El Cuadro 19 muestra que, de acuerdo con la ENEI 2010, el 32% de la población asalariada (2,8 millones de personas) cuenta con contrato de trabajo escrito, pero en el área rural, cuya población asalariada equivale al 40% del total, solamente uno de cada seis de los 1,1 millones de asalariados cuenta con esta garantía, en tanto que en el área urbana metropolitana más de la mitad de los asalariados cuenta con contrato de trabajo. Por otra parte, el contrato permanente (término usado por la ENEI 2010) o de duración indefinida, predomina sobre el contrato temporal o a plazo fijo.

La Dirección General de Trabajo registró 190.347 contratos en 2009 y 192.530 en 2010, tanto de duración indefinida como temporal. El Ministerio no cuenta con un registro que permita desagregar los contratos por tipo de actividad económica.

<sup>3</sup> El monto de Q 100, fijado en 1961, vuelve inaplicable esta excepción.

**Cuadro 19**  
*Población asalariada con contrato de trabajo. En porcentaje*

¿Tiene contrato?	Urbano metropolitano	Resto urbano	Rural nacional	Total
Sí	15,02	10,40	6,79	32,21
No	12,59	21,63	33,57	67,79
Total	27,60	32,04	40,36	100,00
Duración del contrato				
Permanente	12,63	8,29	5,23	26,15
Temporal	2,39	2,11	1,56	6,07
Total	15,02	10,40	6,79	32,21

Fuente: ENEI 2010.

De acuerdo con la línea de pobreza utilizada para este estudio, la incidencia de la pobreza, dentro de la población asalariada, tanto extrema como no extrema, es menor entre los que tienen contrato de trabajo, que entre los que carecen de él, lo que se explica porque la relación laboral con contrato de trabajo tiene un carácter más estable y con mayor garantía del pago de salario mínimo.

**Cuadro 20**  
*Asalariados rurales con contrato de trabajo por sexo y nivel de pobreza. En porcentaje*

Tiene contrato	Sexo	Clasificación de pobreza para el hogar			TOTAL
		Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	
Sí	Hombre	6,7	34,4	58,9	100,0
	Mujer	3,5	19,4	77,1	100,0
No	Hombre	20,8	48,8	30,4	100,0
	Mujer	16,8	51,4	31,9	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

### II.3. Seguridad social

En el cuadro siguiente se presenta la cobertura de la seguridad para la PEA urbana y rural y para la PEA total. Según esos datos, desde el punto de vista de la cobertura de la seguridad social, el 79,8% de la PEA de Guatemala, equivalente a 4,6 millones de personas, se encuentra en una situación de informalidad laboral, y en el caso de la PEA rural, la informalidad afecta al 88,3%. En cifras absolutas, de acuerdo con la ENEI 2010, la PEA cubierta por la seguridad social asciende a 1,1 millones de personas, lo que es congruente con los datos de afiliación reportados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). La PEA rural cubierta por el IGSS ascendería a unas 321.000 personas.

En cuanto a la PEA rural, que como se indica en el Cuadro 2 asciende a 2,7 millones de personas, alrededor de 1,1 millones corresponde a la categoría de asalariados, con lo que se puede concluir que la cobertura de la seguridad social alcanza a poco menos del 30% de los asalariados rurales, y que cubre alrededor del 39% de la población asalariada del país.

**Cuadro 21***PEA cubierta por la seguridad social, área urbana y rural, y sexo. En porcentaje*

Afiliado(a)	Urbano		Subtotal urbano	Rural		Subtotal rural	Total nacional
	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer		
Empleado del gobierno	1,61	1,60	3,21	0,51	0,35	0,86	4,08
Empleado privado	5,77	3,09	8,85	2,60	0,58	3,18	12,04
Jornalero o peón	0,04	0,01	0,05	0,07	0	0,07	0,12
Empleado doméstico	0,01	0,02	0,03	0,00	0	0	0,03
Empleador, patrono o socio	0,05	0,00	0,05	0,00	0	0	0,05
<b>Total afiliados</b>	<b>7,48</b>	<b>4,72</b>	<b>12,20</b>	<b>3,19</b>	<b>0,93</b>	<b>4,12</b>	<b>16,32</b>
BENEFICIARIOS	1,29	1,00	2,29	1,05	0,34	1,39	3,67
PENSIONADOS	0,11	0,02	0,13	0,03	0,03	0,06	0,19
SIN COBERTURA IGSS	20,73	15,83	36,56	30,10	13,15	43,25	79,82
<b>Totales</b>	<b>29,61</b>	<b>21,57</b>	<b>51,18</b>	<b>34,37</b>	<b>14,45</b>	<b>48,82</b>	<b>100,00</b>

Fuente: ENEI 2010.

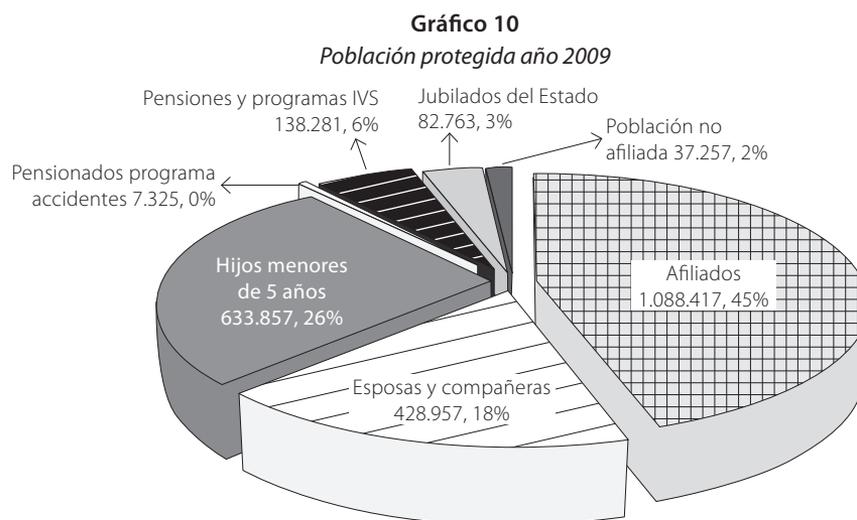
En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la afiliación a la seguridad social de trabajadores y de empleadores activos (los que están al día en el pago de cuotas).

**Cuadro 22***Trabajadores y patronos activos 1995-2009*

Año	Trabajadores afiliados	Variación anual de afiliados (%)	Patronos activos	Variación anual patronal (%)
1995	855.596	-	29.379	-
1996	852.243	-0,4	30.740	4,6
1997	851.292	-0,1	32.361	5,3
1998	887.228	4,2	33.783	4,4
1999	893.126	0,7	36.168	7,1
2000	908.122	1,7	38.547	6,6
2001	927.786	2,2	41.047	6,5
2002	953.052	2,7	43.943	7,1
2003	957.921	0,5	45.305	3,1
2004	988.892	3,2	50.026	10,4
2005	1.002.356	1,4	47.188	-5,7
2006	1.026.405	2,4	53.532	13,4
2007	1.073.458	4,6	56.450	5,5
2008	1.072.692	-0,1	59.533	5,5
2009	1.088.417	1,5	62.330	4,7
2010	1.107.191	1,7	64.544	3,5

Fuente: Informes Anuales de Labores, IGSS, varios años.

En el gráfico siguiente se observa la población protegida, que incluye a los afiliados, sus beneficiarios (esposas e hijos menores de cinco años) y pensionados, para un total de 2,4 millones de personas, el 16,7% de la población del país.



Fuente: Boletín de afiliación 2009, IGSS.

En el Cuadro 23 se presenta el total de empleadores y trabajadores inscritos, en donde resulta que el 9,67% de los empleadores y el 14% de los trabajadores afiliados corresponden a la actividad agrícola.

**Cuadro 23**  
**Empleadores y trabajadores (hombres y mujeres) por actividad económica (2009)**

Actividad	Empleadores	Trabajadores	Trabajadoras	Total
Agricultura	6.032	137.213	15.202	152.415
Minas y canteras	248	2.854	467	3.321
Manufactura	8.922	102.951	47.436	150.387
Construcción	8.046	18.872	1.302	20.174
Electricidad, gas y agua	232	7.235	1.340	8.575
Comercio	16.454	144.829	70.863	215.692
Transporte, almacenaje y comunicaciones	3.390	28.607	6.670	35.277
Servicios	19.006	306.321	196.255	502.576
<b>Totales</b>	<b>62.330</b>	<b>748.882</b>	<b>339.535</b>	<b>1.088.417</b>

Fuente: Boletín de afiliación 2009, IGSS.

En cuanto a la relación entre pobreza y asalariados rurales afiliados al IGSS, los datos de la ENEI 2010 revelan que, de acuerdo con la línea de pobreza utilizada en este estudio, no hay afiliados por debajo de la línea (fijada en Q 633,10 para 2006) y que solamente el 11% se encuentra en el rango de ingresos entre Q 633,10 y Q 1.500,00 mensuales.

#### II.4. Sindicalización y negociación colectiva

El derecho de libre asociación es reconocido a toda la población por el artículo 34 de la Constitución, así como, específicamente, el derecho de organizar sindicatos, el cual lo pueden ejercer los trabajadores sin discriminación y sin estar sujetos a autorización previa (Art. 102, literal q).

Este derecho es reconocido en pactos y convenios internacionales ratificados por Guatemala, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, que es parte de los ocho convenios fundamentales del trabajo adoptados por la OIT. El Código de Trabajo también señala al MTPS la obligación de trazar y llevar a la práctica una política nacional de defensa y desarrollo del sindicalismo (Artículo 211).

El Código de Trabajo define al sindicato como toda asociación permanente de trabajadores o de empleadores o de personas de profesión u oficio independiente, constituida para el mejoramiento y protección de sus intereses económicos y sociales comunes (Artículo 206). Los sindicatos pueden ser gremiales, formados por trabajadores o empleadores de una misma profesión, oficio o actividad económica; o de empresa (Artículo 215). Para formar un sindicato se requiere la concurrencia de 20 o más trabajadores y un mínimo de cinco empleadores (Artículo 216).

La Constitución señala que el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva (Artículo 106). El Convenio 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949, incluido entre los convenios fundamentales de la OIT y ratificado por Guatemala, establece que se debe estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, para reglamentar las condiciones de trabajo.

El Código de Trabajo reconoce dos formas de negociación colectiva: el contrato colectivo de trabajo, suscrito entre uno o varios sindicatos y uno o varios empleadores o sindicatos de empleadores, para prestar servicios mediante una remuneración que debe ser ajustada individualmente a cada trabajador (Artículo 38); y el pacto colectivo de condiciones de trabajo (denominado en otras legislaciones convención colectiva) que se celebra para reglamentar las condiciones de trabajo (Artículo 49).

Está obligado a negociar un pacto colectivo el empleador que tenga más del 25% de sus trabajadores afiliados a un sindicato, y si hay más de un sindicato, debe negociar con el sindicato que tenga mayor número de trabajadores afectados directamente por la negociación (Artículo 51). La legislación también admite los pactos colectivos de industria, de actividad económica o de región determinada. Puede negociarlo el sindicato o grupo de empleadores que tenga a su servicio dos tercios de los trabajadores ocupados en la industria, actividad o región; y los sindicatos que comprendan dos tercios de los trabajadores afiliados a sindicatos dentro del sector (Artículo 54).

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de la ENEI 2010, según los cuales el 76% de los afiliados a sindicatos son trabajadores urbanos y el 24% corresponde a rurales. Sin embargo, la mayoría de los afiliados a sindicatos (83%), tanto urbanos como rurales, son empleados del gobierno. Con relación a la PEA total, la tasa de sindicalización es de 1,6%, y con respecto a la PEA rural es de 0,79%. Todos los afiliados a sindicatos se encuentran, de acuerdo con el ingreso que reporta la ENEI 2010, por encima de la línea de pobreza utilizada para este estudio.

La tasa de sindicalización que reportan anteriores encuestas es mayor que la actual. Según un estudio sobre la libertad sindical en América Latina, en el quinquenio 1990-1995 alcanzaba el 11,2% de la PEA (pare-

cida a países como México y Panamá, con el 13,6% y el 10,6% respectivamente) que descendió al 4% de la PEA en 2000, con 68.798 afiliados, en tanto que en México bajó al 9,8% y en Panamá subió al 25,7% (Vega-Ruiz, 2004). El MTPS hasta el año 2001, reportaba en su boletín estadístico anual el número de sindicatos activos y de afiliados, que en ese año ascendió a 742 y 71.085 respectivamente (MTPS, 2002). Lo anterior confirma una baja de la afiliación sindical en el país, especialmente en el sector privado.

**Cuadro 24**  
*Población asalariada afiliada a sindicatos*

Categoría ocupacional	Urbano		Rural		Total nacional		
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
Empleado del gobierno	29.236	30.373	9.301	8.484	38.537	38.857	77.394
Empleado privado	9.392	1.977	2.166	1.948	11.558	3.925	15.483
Jornalero o peón	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>38.628</b>	<b>32.350</b>	<b>11.467</b>	<b>10.432</b>	<b>50.095</b>	<b>42.782</b>	<b>92.877</b>

Fuente: ENEI 2010.

De acuerdo con información recabada con personas calificadas, la presencia de sindicatos en las actividades agrícolas se limita al cultivo de banano en el departamento de Izabal, algunas fincas de café en la parte sur de los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango y un ingenio azucarero ubicado en el departamento de Suchitupéquez.

En 2008 el MTPS registró 53 sindicatos nuevos, de los cuales 12 eran de tipo gremial, 15 de trabajadores independientes, 18 del sector público y 8 de empresas privadas (Dueñas, 2011). Tanto los sindicatos gremiales como los de trabajadores independientes no tienen injerencia en las relaciones laborales de sus asociados. Un dirigente sindical entrevistado dijo no conocer alguna "función o actividad reivindicativa laboral de un sindicato de trabajadores independientes. La actividad es más de tipo comunitario de apoyo, préstamos, etc".

Un informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) hace referencia a las dificultades que enfrenta la organización de sindicatos en la empresa privada, que a la fecha persisten, provocadas por la "creencia de que la organización sindical es fuente de problemas y obstruye la buena marcha de la empresa", por lo que señala que "es fundamental erradicar el uso del despido como medio para evitar el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores" (MINUGUA, 2000).

Con relación a la negociación colectiva, el ejercicio de este derecho fundamental se ha estancado. En el quinquenio 1997-2001 el MTPS registró 144 pactos colectivos (un promedio de 29 pactos anuales) y de ese total 23 (16%) correspondieron a la actividad agrícola. En 2008 se registraron 15 pactos colectivos, de los que 3 correspondieron a la actividad agrícola (Dueñas, 2011). Según datos del MTPS, en 2009 fueron homologados 36 pactos colectivos y en 2010 fueron 29.

Debido a la escasa presencia sindical en las empresas agrícolas y a los requisitos que exige el Código de Trabajo para negociaciones de sector o rama de la actividad económica, la negociación colectiva es prácticamente de carácter excepcional. La precariedad de las condiciones de trabajo también impide aspirar a mejoras que vayan más allá de las garantizadas por la legislación laboral. Un dirigente sindical señalaba que "en dos fincas actualmente se tratan los problemas en junta mixta y los trabajadores prefieren buscar que se pague el salario mínimo en lugar de negociar pactos".

## II.5. Contratación por intermediarios

El intermediario, contratista o habilitador, como es conocido en Guatemala, es de conformidad con el artículo 5 del Código de Trabajo, la persona que contrata en nombre propio los servicios de uno o más trabajadores para que ejecuten algún trabajo en beneficio de un empleador, quien está obligado solidariamente por la gestión del intermediario ante el trabajador, en todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de la legislación laboral.

Aparte de la norma anterior, no hay en el Código de Trabajo otras disposiciones relativas a las funciones y obligaciones de los intermediarios, pero el Convenio 110 de la OIT sobre las plantaciones, ratificado por Guatemala, contiene una serie de normas relativas a las actividades de reclutamiento y contratación, para garantizar un mejor nivel de protección legal a los trabajadores de plantaciones.

No existe información estadística que permita cuantificar la presencia de intermediarios en la contratación de trabajadores agrícolas. Los ingenios azucareros afirman que contratan directamente a los trabajadores temporales, por medio de personal de la respectiva empresa, por lo que no hay presencia de intermediarios en dicho sector.

Un dirigente sindical señaló, con respecto a la producción de café, que “hay una fuerte presencia especialmente en las empresas más grandes. Antes se hacía para habilitar o buscar trabajadores en Quiché, Huehuetenango u otros departamentos y llevarlos a las fincas. Hoy se usa para evadir la relación laboral. Los cheques los elaboran en la empresa pero los fondos son acreditados a la cuenta del contratista, quien les paga a los trabajadores”.

## II.6. Transferencias condicionadas

En abril de 2008, el gobierno inició el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresá (MIFAPRO) con el objetivo de mejorar el nivel de vida de las familias en situación de pobreza, que tienen niños menores de 15 años, madres embarazadas y/o lactantes; bajo la condición de enviar a los hijos a la escuela y acudir a los servicios de salud.

MIFAPRO ofrece un bono de educación de Q 150 (US\$ 18,75) mensuales, para familias con niños entre 6 y 15 años de edad; y un bono de salud por un monto igual para familias con niños de 0 a 6 años de edad y mujeres embarazadas. Estos bonos son entregados cada dos meses, por lo que cada familia recibe, en general, seis pagos de Q 600 al año. Se está incorporando, de manera experimental en cuatro municipios, un bono de nutrición de Q 100 (US\$ 12,50) al mes.

Al mayo de 2010, MIFAPRO tenía presencia en 187 municipios en 20 departamentos, atendiendo a 592.132 familias, de las cuales el 93% son consideradas residentes en las áreas rurales (CCS 2010). En enero de 2011 MIFAPRO cubría 302 municipios (90% de los 334 del país) en los 22 departamentos, con un total de 4,8 millones de beneficiarios, que equivalen al 33% de la población del país; 862.002 familias y 2,3 millones de niños (PNUD, 2011).

El monto de las transferencias monetarias de MIFAPRO ascendió a Q 1.054 millones (US\$ 131,7 millones) en 2010 y Q 1.200 millones (US\$ 150 millones) presupuestados para 2011. Sin embargo, el costo de los seis pagos de Q 600 del año 2011, a las más de 800.000 familias beneficiarias, asciende a Q 2.800 millones (PNUD, 2011)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> El monto correcto sería de Q 3.100 millones.

MIFAPRO es objeto de fuertes cuestionamientos, especialmente por la renuencia del gobierno a proporcionar información precisa sobre los beneficiarios, lo que dificulta acciones de control político y de auditoría social. Si bien es tachado de clientelista y de tener una deficiente focalización, en el curso del proceso electoral de 2011 todas las fuerzas políticas coincidieron en apoyar la continuidad del programa, aparentemente porque existe consenso sobre su pertinencia como medio para reducir la pobreza extrema, pero resulta evidente que ningún partido político podía permitirse afirmar que los suspendería, por el impacto negativo que tendría sobre sus posibilidades de triunfo electoral.

Un ejercicio de apreciación de MIFAPRO señala que el “éxito de estos programas depende de aspectos como su integración con programas y estrategias sociales más amplios, la realización de inversiones para adecuar la oferta y demanda de los servicios asociados a las condicionalidades, el desarrollo de competencias administrativas para el manejo del programa y la instauración de mecanismos de fiscalización internos y externos, que aseguren la participación de la población hacia la que se dirigen” (PNUD, 2011).

### III. PROCESOS LABORALES EN LAS ÁREAS RURALES

En esta parte se analiza de qué manera algunos procesos laborales influyen en la generación o en la superación de la pobreza que afecta a la población rural. En particular se examinan el trabajo temporal, el trabajo infantil, la participación laboral de las mujeres, las migraciones internas e internacionales y las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, particularmente de los trabajadores temporales.

#### III.1. Trabajo temporal

El trabajo temporal en las actividades agrícolas, especialmente en los cultivos dedicados a la exportación, ha estado presente en Guatemala desde el período colonial. Las características propias de la mayoría de productos agrícolas, que tienen un período de cosecha concentrado en un tiempo relativamente corto y cuya recolección debe realizarse en forma manual, obligan a la utilización intensiva de mano de obra temporal.

Antes de la Independencia (1821) fueron el añil y la caña de azúcar los que requerían mayor cantidad de mano de obra temporal. A partir de mediados del siglo XIX se inicia el cultivo comercial del café, que para 1870 se convierte en el principal producto de exportación del país.

Los elevados requerimientos de mano de obra de este cultivo y la dificultad para lograr la movilización de trabajadores indígenas desde las tierras templadas del altiplano a las calurosas y malsanas de la costa del Pacífico, llevaron a los gobiernos liberales a establecer modalidades compulsivas de reclutamiento de mano de obra, como los mandamientos que obligaban a los pueblos indígenas a proporcionar los trabajadores que solicitaran los finqueros; la habilitación u otorgamiento de anticipos y la Libreta de Jornalero que debía portar todo trabajador para demostrar que estaba solvente con su último patrón; y la Ley Contra la Vagancia de 1934, que obligaba a todo trabajador agrícola que careciera de tierra a demostrar, mediante la Libreta firmada por los correspondientes patronos, que había laborado al menos 150 jornales al año.

En la actualidad el trabajo temporal agrícola se concentra en las cosechas de café, caña de azúcar, hortalizas y frutas para consumo interno y exportación, especialmente los productos denominados no tradicionales, como brócoli, arveja china, melón, minivegetales, flores y plantas ornamentales.

Debido a sus características y al área cultivada, 466.082 manzanas (equivalentes a 328.691 hectáreas) de acuerdo con la ENA 2010, el café es el producto que demanda mayor cantidad de mano de obra temporal.

Los departamentos con mayor presencia del cultivo son Santa Rosa, Huehuetenango, San Marcos, Chimaltenango, Chiquimula y Jutiapa, que concentran el 65% del área cultivada.

Para el año 2000, la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), entidad gremial de los productores, estimaba que en el período de cosecha se requieren alrededor 500.000 trabajadores temporales (unos 101 millones de jornales), provenientes en su mayoría de los departamentos de Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Baja Verapaz, Chiquimula y Jalapa (ANACAFÉ, 2001). De acuerdo con la información de esta asociación, el año cafetero 2009/2010 requirió 68,4 millones de jornales, con un total de 340.095 empleos (equivalentes al 18% de la PEA rural) durante el período de cosecha que va de octubre a marzo, dependiendo de la altura a la que esté situado el cultivo. Para el mismo año se estima un total de 132.259 empleos permanentes.

La reducción en el número de trabajadores temporales se debe a los cambios en la distribución geográfica del cultivo, derivados de la crisis de precios del año 2001, pues se redujo el cultivo en las tierras bajas de la bocacosta y costa del Pacífico, en donde predominan las fincas multifamiliares (de más de 44,8 hectáreas), y aumentó en tierras de clima templado, donde predominan los pequeños productores que utilizan fundamentalmente mano de obra familiar.

No fue posible obtener de ANACAFÉ un dato sobre el promedio de salario diario que se paga al trabajador temporal en el corte de café.

Un informe de monitoreo sobre reservas, precios y mercado de maíz y frijol (FAO-Guatemala, 2011), reporta los salarios promedio pagados por jornal en 83 municipios de 20 departamentos. En siete municipios donde tiene fuerte presencia la producción de café (Cobán, Acatenango, San Pedro Pinula, Moyuta, El Asintal, Oratorio y Patulul), el salario más bajo es Q 25 con alimentos y Q 35 sin alimentos, y el más alto Q 40 con alimentos y Q 50 sin alimentos. En cuatro municipios del altiplano central y occidental, donde predomina la pequeña propiedad y el cultivo de productos no tradicionales, pagan salarios promedio superiores a los antes mencionados. En Patzún, Chimaltenango, se reportan Q 45 con alimentos y Q 55 sin alimentos; y en Cantel, Quetzaltenango, llega a Q 60 con alimentos y Q 70 sin alimentos. Solamente en este municipio pagan un salario superior al mínimo legal (FAO-Guatemala, 2011).

Lo anterior coincide con lo señalado por uno de los dirigentes sindicales entrevistados, quien indicó que si bien lo usual es que los campesinos del altiplano se trasladen a trabajar temporalmente en las plantaciones de la costa y bocacosta del Pacífico, en la actualidad es común que campesinos residentes en este sector "suban a realizar trabajos temporales al altiplano, donde los paperos –cultivadores de papa– de Concepción Chiquirichapa y San Juan Ostuncalco, departamento de Quetzaltenango, pagan mejores salarios y donde se trabaja bajo mejores condiciones climáticas".

Dirigentes sindicales entrevistados indican que el salario diario en el corte de café maduro oscila entre Q 40 y Q 50 diarios, sin pago de séptimo día. El cálculo de la remuneración en la mayoría de labores agrícolas se hace generalmente por tarea o destajo (a tanto alzado), lo cual es permitido por el artículo 88 del Código de Trabajo.

En la cosecha de café es común que el trabajador se traslade a las zonas productoras acompañado de su esposa e hijos, quienes colaboran con el cabeza de familia en la actividad de corte. Uno de los dirigentes sindicales entrevistados indicó que una familia completa (padre y madre y tres hijos en promedio) corta entre cinco y seis quintales por día y que en las fincas pagan entre Q 18 y Q 22 por quintal cosechado. Asumiendo que se cortan seis quintales por día de trabajo, resulta un ingreso familiar de entre Q 108 y Q 132 diarios. Si esta cantidad es dividida entre cinco miembros de la familia, da un "salario" promedio diario

por persona de entre Q 21,60 y Q 26,40, lo que significa que cada uno devenga entre el 34% y el 41% del salario mínimo vigente en 2011.

El segundo producto con mayor extensión de cultivo es la caña de azúcar, con un total de 441.635 manzanas (equivalentes a 311.010 hectáreas), concentrada particularmente en los departamentos de Escuintla, con el 70% del área cultivada, seguido de Santa Rosa y Suchitepéquez, que en conjunto tienen el 26%.

De acuerdo con información proporcionada por la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) el cultivo genera 32.000 empleos permanentes y 33.000 empleos temporales. De estos últimos la mayoría son trabajadores de corte, realizado principalmente de forma manual, que laboran durante los seis meses del período de zafra (entre noviembre y abril). Los trabajadores temporales provienen de los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu, Santa Rosa, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Chiquimula y Jutiapa.

En el corte de caña, según datos de ASAZGUA, el salario promedio diario de los cortadores locales –que residen en las cercanías de las áreas de corte– es de Q 117, lo que representa un 79% arriba del salario mínimo legal; y del cortador no local (migrante) que recibe hospedaje, alimentación y transporte, es de Q 102, con lo que supera el salario mínimo en un 58%. En ambos casos los trabajadores disfrutaban del descanso semanal remunerado (séptimo día) garantizado por la legislación laboral.

No existen estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores temporales. De acuerdo con la información proporcionada por ASAZGUA, verificada por el autor en una visita de campo a un ingenio azucarero, las condiciones de los trabajadores temporales migrantes son satisfactorias. La empresa los contrata directamente en sus comunidades de origen, tienen contrato de trabajo escrito y son inscritos en el IGSS.

Los módulos habitacionales que les ofrecen cuentan con comedores, dormitorios, servicios sanitarios y áreas de recreación; servicios médicos; alimentación balanceada, que garantiza un consumo de 4.000 kilocalorías diarias a cada cortador; y suministro de sueros de hidratación oral durante las horas de corte (ASAZGUA, 2010).

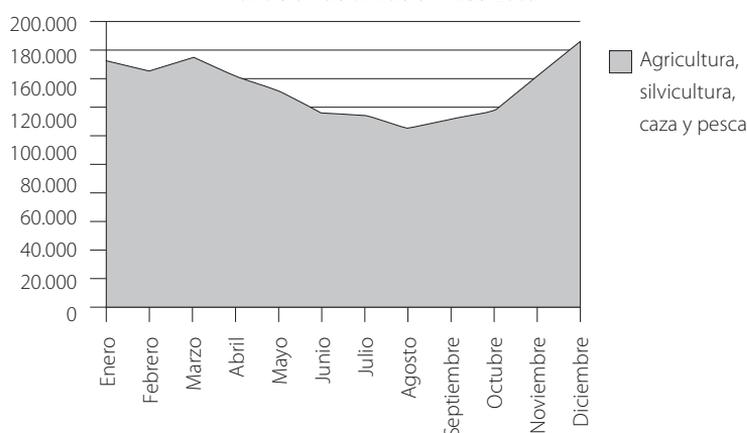
El monto de la remuneración que obtienen los cortadores de caña y el servicio de alimentación que les proporcionan las empresas, permiten que el trabajador migrante no tenga necesidad de ser acompañado por su esposa, y esta por los hijos menores, pues los principales motivos son la necesidad de complementar el ingreso del trabajador y la preparación de sus alimentos.

En lo que respecta a los trabajadores temporales en el cultivo de café, de acuerdo con testimonios recogidos en entrevistas, la mayoría enfrenta condiciones precarias en materia de vivienda y transporte; carece de contratos de trabajo; no disfruta de las prestaciones laborales como el pago del séptimo día, parte proporcional de aguinaldo y bono 14; y carece de cobertura de la seguridad social.

La afiliación a la seguridad social en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca (IGSS, 2010) registró en 2009 un promedio mensual de 152.457 trabajadores. En los seis meses que concentran el mayor volumen de trabajo temporal (noviembre y diciembre, y de enero a abril), el promedio mensual fue de 169.329 trabajadores afiliados, y en los seis meses restantes (mayo a octubre) de 135.585.

Cabe señalar que los seis meses con mayores niveles de afiliación coinciden básicamente con la temporada de zafra azucarera y que el incremento de alrededor de 35.000 personas en la afiliación al IGSS es similar al número de trabajadores temporales reportados por ASAZGUA, por lo que se puede considerar que en otros cultivos el número de trabajadores temporales que son afiliados al IGSS es muy bajo.

**Gráfico 11**  
Variación de afiliación IGSS 2009



Fuente: Memoria de Labores 2009. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

El transporte de los trabajadores temporales se realiza en muchos casos en condiciones precarias. En los últimos años los entrevistados del sector sindical señalan el aumento del uso de camiones, en los cuales viajan los trabajadores sin las mínimas condiciones de seguridad, debido a la negligencia de las autoridades responsables del control del tránsito en carreteras.

A finales de noviembre de 2010 se accidentó un camión que transportaba más de 60 trabajadores temporales del municipio de San Pedro Carchá a una finca ubicada en El Palmar, Quetzaltenango, en un viaje de casi 400 kilómetros, con el saldo de 19 trabajadores muertos. Un inspector de trabajo, con sede en Quetzaltenango, estimó que solamente el 40% de los empleadores de ese departamento proporciona transporte seguro a sus empleados. El piloto del vehículo reveló el nombre de la finca de destino, pero los administradores declinaron responsabilidades aduciendo que el contratista "no contaba con la carta-poder de la finca que lo autorizara para enganchar jornaleros para esa propiedad".

Si bien el banano es un cultivo que genera trabajo permanente, pues la actividad de corte se realiza a lo largo de todo el año, dirigentes sindicales entrevistados señalan que en fincas ubicadas en la costa sur del país, donde no existe organización sindical, se comienza a utilizar la modalidad de trabajador temporal, contratado por períodos menores de 60 días, con la finalidad de eludir la relación laboral permanente.

### III.2. Trabajo infantil

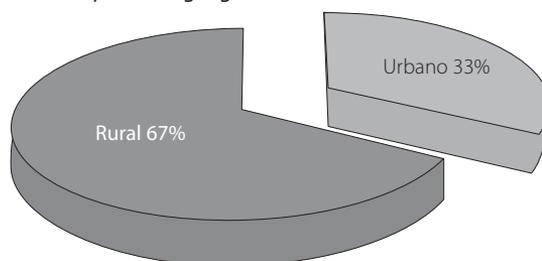
De acuerdo con un estudio sobre el trabajo infantil en Guatemala (Méndez, 2008), elaborado para el MTPS tomando como base la ENCOVI 2006, un total de 966.361 niños, niñas y adolescentes (NNA) estaban involucrados en alguna actividad económica, equivalentes al 21% de los NNA comprendidos entre los 5 y los 18 años en 2006. Para 2010, según los datos de la ENEI 2010, los NNA representan el 13% de la PEA, lo que equivale a 750.004 NNA.

Lo anterior significa que la población de NNA trabajadores se redujo en alrededor del 23% entre 2006 y 2010, lo que constituye un avance significativo, pues entre 2000 y 2006 solamente se redujo en un 2%. Esta disminución puede deberse al impacto de MIFAPRO, que condiciona la recepción de las transferencias a la asistencia a clases de los niños de las familias beneficiarias, lo que se tradujo en un aumento de la cobertura escolar y, como consecuencia, en la disminución del trabajo infantil.

Entre 2007 y 2010, el Consejo de Cohesión Social reporta un incremento del 51,6% en la inscripción en preprimaria monolingüe y bilingüe, y del 22,6% en el nivel primario (CCS, 2010).

Como se observa en el Gráfico 12, la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes trabajadores (67%) reside en las áreas rurales. En cuanto a la distribución por sexo, el 68% está integrado por hombres y el 32% por mujeres. Por zona geográfica, la mayor concentración se da en las regiones suroccidente (33%) y noroccidente (20%) y la menor en nororiente (7%) y Petén (5%). El 46,7% de los NNA trabajadores no asiste a la escuela; alcanzando el 66% en el grupo de 15 a 17 años.

**Gráfico 12**  
Distribución por zona geográfica. NNA económicamente activos



Fuente: ENCOVI 2006.

El Cuadro 25 muestra la distribución de los NNA trabajadores por grupos de edad y por actividad económica, y en el Gráfico 13 se presenta la distribución por rama de actividad económica. Puede observarse que más de la mitad de los NNA (55%) se ocupa en la agricultura y actividades afines, y que el 62% de los niños de 10 a 14 años está ocupado en la agricultura. Esta actividad es seguida por la industria y el comercio, con 12% y 11% respectivamente.

**Cuadro 25**  
Distribución de niños trabajadores por actividad económica, según grupo de edad

Actividad económica	5 a 9		10 a 14		15 a 17		Total	
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	56.022	75%	280.121	62%	200.669	46%	536.812	55%
Comercio, hoteles y restaurantes	6.723	9%	53.021	12%	47.134	11%	106.878	11%
Construcción	64	0.1	9.876	2%	36.022	8%	45.962	5%
Industria y manufactura	6.942	9%	44.110	10%	65.424	15%	116.476	12%
Servicios	206	0.3%	24.506	5%	34.897	8%	59.609	6%
Otros	4.321	6%	42.390	9%	53.912	12%	100.623	10%
<b>Total</b>	<b>74.278</b>	<b>100%</b>	<b>454.024</b>	<b>100%</b>	<b>438.058</b>	<b>100%</b>	<b>966.360</b>	<b>100%</b>

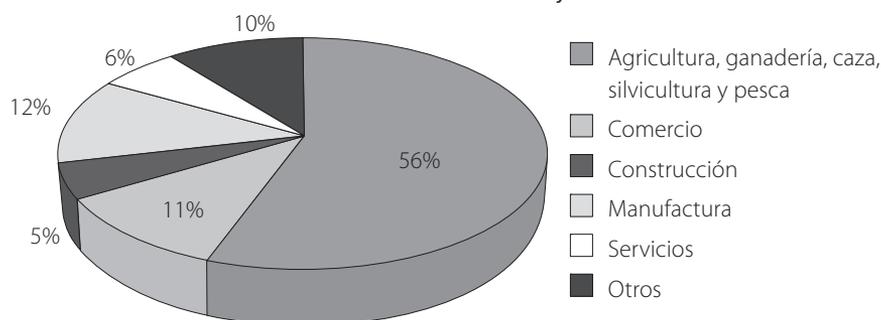
Fuente: ENCOVI 2006.

Más de medio millón de niños trabajadores tienen 14 años o menos, lo que contraviene las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo (Artículo 148) y en el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima, en donde se establece que la edad mínima para la admisión al empleo es de 14 años. Pero otra disposición del Código de Trabajo (Artículo 150) permite que en casos de excepción calificada, la Inspección General de Trabajo autorice trabajo diurno para menores de 14 años.

Por categoría ocupacional, la mayoría de NNA trabajadores están ubicados en la categoría de trabajador familiar sin pago o no remunerado, a la que corresponde el 63,7%. Le siguen, en orden de importancia, las categorías de empleado privado y de jornalero, con el 16,7% y el 12,1% respectivamente. La categoría de jornalero o peón corresponde mayoritariamente a labores agrícolas o de la construcción, que son sumamente pesadas para el nivel de desarrollo físico de los NNA trabajadores.

A la categoría de trabajador familiar sin pago corresponde el 95% de los niños que tienen entre 5 y 9 años de edad, en tanto que en el grupo de 15 a 17 años el porcentaje que no recibe remuneración se reduce al 45%. El hecho de que la inmensa mayoría de los niños trabajadores menores de 14 años se encuentre en la categoría de trabajador familiar sin pago (el 95% de los que tienen entre 5 y 9 años y el 76,6% de los que tienen entre 10 y 14 años), dificulta el control y las acciones para erradicar el trabajo infantil, pues las labores las realizan en el ámbito del hogar o del cultivo o negocio familiar.

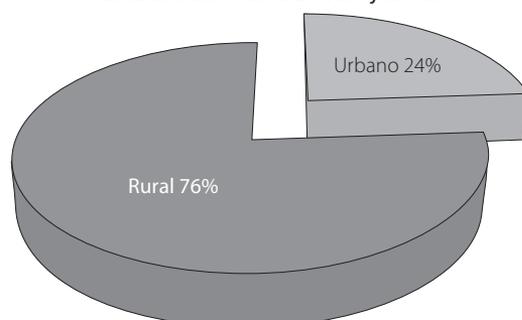
**Gráfico 13**  
Distribución de NNA trabajadores



Fuente: ENCOVI 2006.

El analfabetismo en la población guatemalteca mayor de 15 años ascendía a 25,2% en 2006. La ENCOVI 2006 revela que solamente el 11% de los NNA son analfabetos, lo que evidencia que se ha logrado una cobertura casi universal en la educación primaria. Sin embargo, los niños y adolescentes rurales se encuentran siempre en una situación de desventaja pues, como puede observarse en el gráfico siguiente, el 76,2% de los NNA analfabetos reside en el área rural.

**Gráfico 14**  
Analfabetismo en NNA trabajadores



Fuente: ENCOVI 2006.

Como se ha señalado al analizar otras variables, la población indígena se encuentra generalmente en situación de desventaja con respecto a la población no indígena. El Cuadro 26 muestra los porcentajes e incidencia de analfabetismo, por grupos de edad, para los NNA trabajadores, según su origen étnico. En los resultados porcentuales se observa que los niños indígenas encuentran su mayor participación laboral en el grupo de edad de 10 a 14 años, mientras los no indígenas la tienen en el grupo de 15 a 17 años, siguiendo una tendencia ascendente en los tres grupos de edad, concentrándose un poco más del 50% en el grupo de 15 a 17 años.

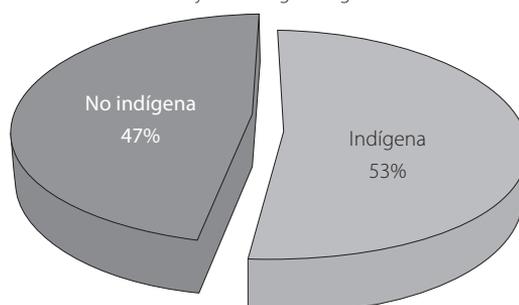
En lo que respecta a la incidencia, puede observarse que los niños indígenas se incorporan al trabajo a una edad menor que los no indígenas, ya que su participación solamente es superada por lo no indígenas en el grupo de 15 a 17 años. También se observa que los NNA trabajadores indígenas son mayoritarios con relación a los no indígenas (52,7% y 47,3% respectivamente), lo que confirma la situación de mayor pobreza y vulnerabilidad que enfrentan los NNA indígenas en comparación con sus pares no indígenas.

**Cuadro 26**  
*Porcentaje e incidencia de NNA trabajadores, por grupo de edad, según etnia*

	Grupo de edad	Indígena	No indígena	Total
Porcentajes	5 a 9 años	8,8	6,5	7,7
	10 a 14 años	50,8	42,7	47,0
	15 a 17 años	40,4	50,9	45,4
	Total	100,0	100,0	100,0
Incidencia	5 a 9 años	60,3	39,7	100,0
	10 a 14 años	57,0	43,0	100,0
	15 a 17 años	46,9	53,1	100,0
	Total	52,7	47,3	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

**Gráfico 15**  
*NNA trabajadores según origen étnico*



Fuente: ENCOVI 2006.

En el Cuadro 27 se muestra la distribución regional de los NNA trabajadores por región y etnia. Las regiones suroccidente y noroccidente concentran el 53% de todos los NNA trabajadores del país. Las dos regiones son mayoritariamente indígenas y se caracterizan por la elevada presencia del minifundio, dedicado a cultivos de subsistencia y comerciales, pero unos y otros tienen baja rentabilidad, lo que obliga a los productores a recurrir al trabajo familiar no remunerado.

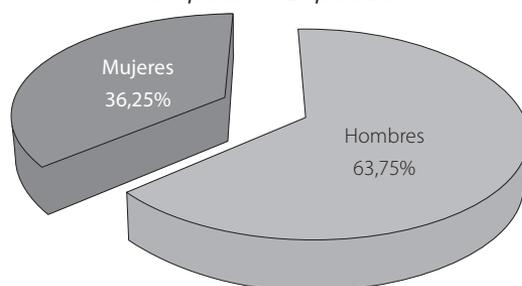
**Cuadro 27***Distribución de los NNA trabajadores por región y por etnia*

Región	Incidencia				Total	%
	Indígena	%	No indígena	%		
Suroccidente	187.313	58,4	133.195	41,6	320.508	100,0
Noroccidente	157.101	82,2	33.974	17,8	191.075	100,0
Metropolitana	23.052	23,7	74.287	76,3	97.339	100,0
Norte	76.106	87,8	10.579	12,2	86.685	100,0
Suroriente	5.746	7,3	73.102	92,7	78.848	100,0
Central	37.729	51,6	35.419	48,4	73.148	100,0
Nororiente	11.848	16,8	58.612	83,2	70.460	100,0
Petén	9.955	20,6	38.343	79,4	48.298	100,0
TOTAL	508.850	52,7	457.511	47,3	966.361	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

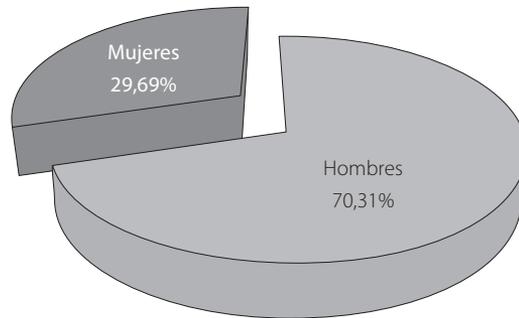
**III.3. Participación laboral de las mujeres**

La PEA femenina, según datos de la ENEI 2010, está integrada por 2,1 millones, lo que equivale al 36% de la PEA total. Con respecto a la PEA rural, las mujeres constituyen solamente el 29,6% (819.346 en cifras absolutas) en tanto que en la PEA urbana tienen una participación del 42,2%, que equivale a 1,2 millones. Esto puede obedecer a que existe un subregistro o invisibilización del trabajo de las mujeres rurales, pues generalmente apoyan a sus cónyuges en el trabajo agrícola, en actividades como limpieza, corte, lavado y selección de productos; y también se dedican al comercio en los días de mercado o plaza o al tejido (común entre las mujeres indígenas, quienes elaboran su propia ropa y las de sus hijas), pero cuando se les pregunta cuál es su oficio, es frecuente que respondan ama de casa o labores domésticas.

**Gráfico 16**  
*Composición PEA por sexo*

Fuente: ENEI 2010.

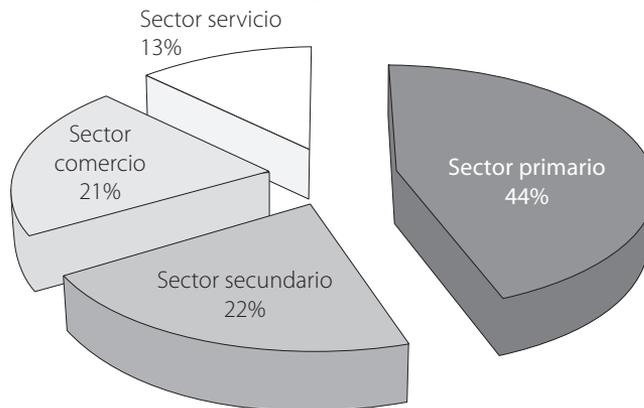
**Gráfico 17**  
Composición rural PEA por sexo



Fuente: ENEI 2010.

Como se observa en el Gráfico 18, cuatro de cada diez mujeres rurales económicamente activas están ubicadas en el sector primario, que es seguido en orden de importancia por los sectores secundario y comercio, con el 22% y el 21% respectivamente.

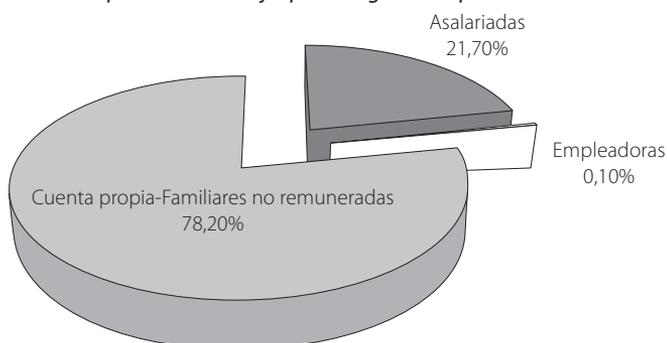
**Gráfico 18**  
Participación de la mujer, por sector, área rural



Fuente: ENCOVI 2006. Línea de pobreza de acuerdo al criterio de CEPAL.

En cuanto a las categorías ocupacionales, el Gráfico 19 muestra que más de tres cuartas partes de las mujeres ocupadas rurales son trabajadoras familiares no remuneradas. El informe anual sobre *El estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA 2010-2011)* de FAO, señala que solamente el 8% de las mujeres guatemaltecas residentes en el área rural tiene un salario.

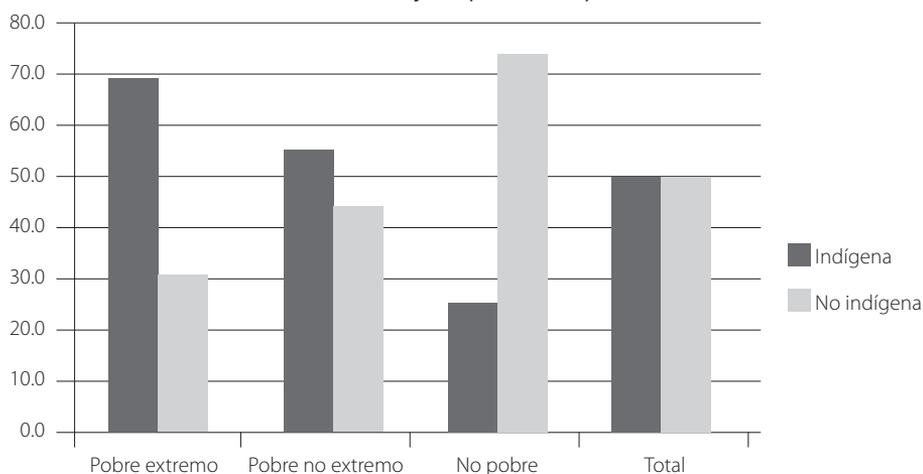
De acuerdo con los datos de población afiliada al IGSS para el año 2010, el número de trabajadoras afiliadas en la agricultura, silvicultura, caza y pesca asciende a 10.061, lo que representa el 6,7% del total de afiliados que laboran en esa actividad económica, en tanto que con relación al total de población afiliada a la seguridad social, las mujeres representan el 34%.

**Gráfico 19***Participación de la mujer por categoría ocupacional área rural*

Fuente: ENCOVI 2006. Línea de pobreza de acuerdo al criterio de CEPAL.

Datos del IGSS sobre los salarios de afiliados que trabajan en actividades agrícolas correspondientes a 2010 revelan las diferencias en el ingreso que existen entre hombres y mujeres: el salario promedio del afiliado agrícola asciende a Q 1.839,92 (US\$ 230); a Q 1.864 (US\$ 233) el salario promedio del afiliado hombre; y Q 1.499 (US\$ 187) el de la mujer afiliada.

El gráfico siguiente evidencia nuevamente la situación de desventaja, esta vez en la variable de pobreza, de las mujeres indígenas con respecto a las mujeres no indígenas.

**Gráfico 20***Distribución étnica de mujeres, por nivel de pobreza, área rural*

Fuente: ENCOVI 2006.

### III.4. Migraciones internacionales y remesas

Las escasas oportunidades de empleo dignamente remunerado existentes son la principal causa de la migración externa, que es vista por muchos guatemaltecos como la opción más favorable, si no la única, para obtener un ingreso que permita satisfacer las necesidades propias y de su familia. La información más

completa sobre la población guatemalteca residente en el exterior y la población beneficiaria de las remesas está contenida en las encuestas que realiza la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La encuesta correspondiente al año 2010 (OIM, 2010) registra 1.637.119 guatemaltecos residentes en el extranjero, de los cuales alrededor del 75% corresponde a hombres y el resto a mujeres. El 97,4% reside en los EUA, correspondiendo el 34% del total de residentes en ese país al estado de California. Entre 2002 y 2010 la población migrante se incrementó en aproximadamente 400.000 personas.

El 56% de los migrantes proviene del área rural. Los departamentos más expulsores son el de Guatemala (fundamentalmente urbano) con el 19%, seguido de San Marcos con el 11%, Huehuetenango con el 8% (ambos mayoritariamente indígenas y rurales) y Quetzaltenango con el 6%.

Dado que la migración tiene motivaciones laborales, el 78% de la población migrante se encuentra en un rango de edad entre los 15 y los 34 años. Por rama de actividad el 27% de los migrantes se ocupa en los servicios; el 24,7% en el comercio, restaurantes y hoteles; el 15% en la construcción; el 10% en la industria; y el 5,4% en la agricultura, caza, silvicultura y pesca.

Y siendo la educación un aspecto esencial para la inserción laboral, de acuerdo con la encuesta de 2008 (OIM, 2008) el nivel de escolaridad de los migrantes es más alto, con un promedio de 7,6 años, que el de la población residente en el país, que tiene un promedio de 5,1 años. Según los datos de 2010, el 3% carece de algún grado de educación; el 46% de los migrantes tiene algún grado de educación primaria (17% incompleta y 28% completa); el 22% algún grado de educación básica (tres primeros años de secundaria); el 26% algún grado de diversificado; el 1% con estudios universitarios; y del 2% se desconoce el nivel educativo.

El 86% (1,4 millones) de los migrantes envía remesas, con un monto de US\$ 4.487 millones en 2010 (el Banco de Guatemala reporta 4.126,7 millones), equivalente al 10% del PIB (ASIES, 2011). El volumen de remesas tiene un crecimiento sostenido. Desde 2002, cuando la OIM realizó la primera encuesta y las remesas ascendieron a US\$ 1.300 millones aproximadamente, solamente en 2009 (US\$ 3.849,2 millones) registraron una baja equivalente al 12% con relación a lo recibido en 2008 (US\$ 4.393,5 millones). Los beneficiarios son 4,5 millones de personas (31% de la población del país). Según la encuesta de 2008, los beneficiarios estaban distribuidos en 989.684 hogares, con un promedio de 4,2 personas por hogar. Del volumen de remesas resulta, siempre en 2008, un promedio de US\$ 4.439 al año y US\$ 369 al mes, equivalentes a Q 2.952 mensuales, lo que representa un 78% más que el salario mínimo vigente en el año 2008.

El porcentaje de hogares con jefatura femenina asciende al 49% en la encuesta de 2010; y el 62% de los beneficiarios reside en el área rural. En cuanto a grupo étnico, el 85% de la población beneficiaria de las remesas es no indígena.

La encuesta de 2010 revela que el 65% de los beneficiarios recibe mensualmente la remesa. En lo que se refiere al destino, el 49% de lo recibido es dedicado al consumo o satisfacción de necesidades básicas (alimentación, vestuario, calzado, transporte y mobiliario para el hogar); el 18% a consumo intermedio (mercadería e insumos para negocios, alquileres, pagos de deuda de viaje del remitente), el 20% para inversión y ahorro (la adquisición de inmuebles, construcciones y compra de maquinaria o equipo) y el 12% para inversión social, que incluye educación y salud.

La PEA entre la población beneficiaria de remesas ascendió en 2010 a 1,6 millones, lo que equivale al 36% del total de beneficiarios. Por actividad económica, el 27% se ocupa en el comercio y el 19% en la agricul-

tura. Por categoría ocupacional, el 43% es trabajador por cuenta propia, sea con local, sin local o que labora en el hogar; el 38% es empleado privado y el 2,5% es empleador. El 29% percibe ingresos de Q 1.499 o menos; el 32% reporta ingresos entre Q 1.500 y Q 2.499; el 23% entre Q 2.500 y Q 3.999 y solamente el 14% tiene ingresos de Q 4.000 o más.

### III.5. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo, particularmente de trabajadores temporales

No se dispone de información estadística y de estudios sobre las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, sea en el ámbito urbano o rural. Solamente fue posible localizar datos sobre los accidentes de trabajo atendidos por el IGSS, según los cuales en 2008 fueron atendidos 31.817 accidentes de trabajo, lo que da una tasa de 3 accidentes por cada 100 afiliados, la cual es significativamente menor que la registrada en 2000, de 6,9 accidentes por cada 100 afiliados (IGSS, 2008).

Entrevistas con informantes calificados permiten señalar que en el trabajo agrícola los mayores problemas se presentan en el manejo de productos químicos utilizados para el control de plagas y malezas, así como en las condiciones de vivienda, calidad del agua para el consumo humano y contaminación ambiental, que prevalecen en las áreas de residencia de la población rural y en el trabajo agrícola temporal.

Con relación a los plaguicidas, se señala el uso de productos que son prohibidos en los países de donde se originan las empresas multinacionales que los fabrican y que tienen efectos nocivos para la salud de las personas, la fauna y la flora, incluyendo productos alimenticios. Entre dichos productos destacan el uso del bromuro de metilo y los organofosforados. Los departamentos donde se considera que existen mayores problemas por el uso de plaguicidas son Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez, Quetzaltenango, San Marcos, Chimaltenango y Zacapa.

La normativa vigente en materia de seguridad y salud ocupacional es insuficiente, con pocas referencias al trabajo agrícola y, en algunos casos, desactualizada:

- a) Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo (Acuerdo Gubernativo del 28 de diciembre de 1957), que se refiere básicamente al trabajo urbano:
  - Solamente contiene disposiciones generales sobre el trabajo agrícola. Por ejemplo, en su artículo 7, indica que cuando se usen materias asfixiantes, tóxicas o infectantes o específicamente nocivas para la salud, o en las que dichas materias puedan formarse a consecuencia del trabajo mismo, el empleador está obligado a advertir al trabajador el peligro a que se expone, indicarle los métodos de prevenir los daños y proveerle los medios de preservación adecuados.
  - Indica que todo lugar de trabajo deberá contar con una organización de seguridad, que podrá ser un comité de seguridad integrado por igual número de representantes de los trabajadores y del empleador.
  - La obligación del empleador de proporcionar a los trabajadores equipo de protección especial, según la clase de trabajo, lo que puede incluir mascarillas, trajes, guantes, etc. (Artículo 94).
- b) Reglamento sobre protección relativa a accidentes (Acuerdo 1002 de la Junta Directiva del IGSS, del 21 de noviembre de 1994) que contiene, entre otras disposiciones relativas a:
  - Prestación de servicios de atención en forma inmediata, en caso de accidente y prestaciones en dinero, cuando el trabajo tiene al menos tres meses de contribución (Artículo 3).
  - La creación de organizaciones de seguridad, que puede consistir en comités o comisiones de segu-

- ridad, o monitores. Los comités o comisiones deben integrarse por representantes del empleador y trabajadores (Artículos 9, 10 y 11).
- La obligación de mantener en cada centro de trabajo un botiquín de emergencia y personal adiestrado para usarlo (Artículo 14).
- c) Reglamento sobre registro, comercialización, uso y control de plaguicidas agrícolas y sustancias afines (Acuerdo Gubernativo 377-90 del 11 de mayo de 1990).
- El artículo 113 establece que todo empleador que mezcla, aplica y almacena plaguicidas tiene la obligación de instruir a sus trabajadores en el manejo correcto de plaguicidas y mantenerlos informados sobre los riesgos y precauciones que el manipuleo y uso conlleva.
  - La selección, suministro y mantenimiento del equipo de protección personal es responsabilidad del patrono (Artículo 116).
  - Contiene varias disposiciones relativas a la coordinación entre el MTPS, MAGA, IGSS y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONASSO) fue establecido mediante Acuerdo Ministerial del MTPS del 20 de septiembre de 2000. Está integrado de manera tripartita por el MTPS, IGSS y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en representación del gobierno, y por tres representantes de los empleadores e igual número de los trabajadores.

En septiembre de 2010 el CONASSO aprobó por consenso el proyecto de Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, que sustituirá al reglamento de 1957, que fue trasladado a la Presidencia de la República para la emisión del acuerdo gubernativo correspondiente (MTPS, 2010). Entre las actividades actuales del CONASSO destacan la búsqueda de oficializar su funcionamiento mediante un acuerdo gubernativo, para contar con el respaldo de una norma de mayor jerarquía y la formulación de la Política Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional.

Un avance importante por la parte empresarial, en el que están involucradas varias empresas agroindustriales, es la adopción, sujeta a auditorías de verificación, del Sistema de Gestión y Salud Laboral (OHSAS por sus siglas en inglés), formulado por la British Standards Institution (BSI), mediante la implementación de OHSAS 18.001, que define los requisitos para el establecimiento, implantación y operación de un Sistema de Gestión en Seguridad y Salud Laboral efectivo.

## **IV. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA**

### **IV.1. Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), de conformidad con el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto del Congreso 114-97), es el responsable de hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social. Para ello, entre las funciones enumeradas en el citado artículo, tiene la relativa a la formulación de la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país.

El Código de Trabajo, en su artículo 274, indica que el MTPS “debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales” relativas a trabajo y previsión social, que no sean de competencia de los tribunales.

El MTPS cuenta con suficiente respaldo legal para ejercer la función rectora de las políticas públicas relacionadas con el campo laboral, coordinando y facilitando la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, propiciando la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas, como señala el artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo, al referirse a la rectoría sectorial que corresponde a los ministerios.

El órgano competente dentro del MTPS para velar por el cumplimiento del régimen jurídico laboral del país es la Inspección General de Trabajo (IGT), la cual tiene entre sus funciones, la relativa a velar porque empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos en materia de trabajo y previsión social. La actividad de la IGT está regulada por numerosas disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, particularmente los artículos 278 al 282, y en dos convenios de la OIT ratificados por Guatemala: Convenio 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y comercio, de 1947, y Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura, de 1969.

Al ratificar dichos convenios el país adquirió el compromiso de establecer un servicio de inspección del trabajo, dotándolo de recursos humanos y materiales adecuados, que le permitan velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (función de vigilancia); y a facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales (función preventiva).

Adicionalmente, dichos instrumentos proporcionan importantes lineamientos para el cumplimiento de las labores de inspección, como las relativas a la imparcialidad que deben guardar los inspectores en sus relaciones con empleadores y trabajadores; la garantía de estabilidad en el empleo y de independencia ante los cambios de gobierno para el personal de inspección; la cooperación entre los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas o privadas, que ejerzan actividades similares.

El principal problema que enfrentan el MTPS y la IGT es la falta de interés del Organismo Ejecutivo por fortalecer sus capacidades y la crónica insuficiencia de recursos financieros, lo que impide cumplir con las funciones relacionadas con la formulación e implementación de políticas laborales y velar por el efectivo cumplimiento de la legislación laboral.

El presupuesto del MTPS para 2010 ascendió a Q 631 millones (US\$ 78 millones aproximadamente) de los cuales el 84% (Q 533 millones) corresponde al Programa del Adulto Mayor<sup>5</sup>. Descontando dicho Programa, lo ejecutado en 2010, que abarca el resto de unidades del MTPS, ascendió a Q 68 millones.

La IGT tuvo en 2010 un presupuesto de Q 15,4 millones (US\$ 1,9 millones). Este monto prácticamente no varía desde hace 10 años, pues en 2002 ascendió a Q 14,8 millones, pero en términos reales está sensiblemente reducido. Esto impide mejorar las condiciones operativas de la institución y aumentar el número de inspectores.

En 2003 la IGT contaba con 277 inspectores distribuidos en 25 oficinas; en 2006 el número se redujo a 257 y en 2010 a 225 inspectores. En 2010 se realizaron 5.691 inspecciones de oficio (sin requerimiento o denuncia) y 4.618 inspecciones por denuncia, para un total de 10.309, de las cuales 4.090 correspondieron a las oficinas centrales, que cubren el departamento de Guatemala. Comparativamente, en 2001, solamente las oficinas centrales realizaron 11.413 inspecciones.

<sup>5</sup> Pensión no contributiva para adultos mayores de 65 años, en situación de pobreza extrema, por un monto de Q 400 mensuales (US\$ 50), establecida por la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005).

Debido a la reducción del número de inspectores, la relación inspectores-PEA pasó de un inspector por cada 16.522 ocupados en 2001, a un inspector por cada 25.641 personas en 2010. La relación inspectores-trabajadores afiliados al IGSS pasó de un inspector por cada 3.349 afiliados a uno por cada 4.837 afiliados en 2009.

En la información proporcionada por la IGT no es posible diferenciar entre inspecciones realizadas en empresas agrícolas y agroindustriales y el resto de empresas. Sin embargo, el dato de 520 denuncias por violación de derechos laborales en el sector agrícola, presentadas en 2010, que equivalen al 6% de los 8.167 casos abiertos por la IGT, evidencia que la mayor parte de la actividad de inspección se realiza en actividades de carácter urbano.

El otro problema de gran relevancia es la falta de capacidad sancionadora de la IGT, que resta eficacia a la labor de inspección y alienta la impunidad en materia laboral. En 2001, mediante Decreto 18-2001, se reformó el Código de Trabajo para dotarla de esa capacidad, pero la Corte de Constitucionalidad, en sentencia del 3 de agosto de 2004, declaró inconstitucional la posibilidad de que la IGT impusiera sanciones administrativas.

## IV.2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) le corresponde, según el artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, “atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, esta última en lo que le atañe, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional”.

En el curso de la actual administración se inició un proceso de reconversión y de recuperación de la identidad y misión institucional, luego de la drástica reducción que sufrió en el período 1996-2000, cuando fueron suprimidas numerosas unidades del Ministerio y entidades que conformaban el denominado “Sector público agrícola”, implementado desde la década de los 70 del siglo pasado, pero que a finales de los años 90 había caído en una situación de elevado deterioro. Ahora resulta evidente que la solución no era el dismantelamiento, sino que el fortalecimiento y la modernización institucional.

Para el año 2011 el MAGA tiene asignado un presupuesto de Q 631,4 millones, de los cuales corresponden Q 496,1 a funcionamiento y Q 135,3 a inversión. En este último rubro, el 37% proviene de recursos externos.

Uno de los principales instrumentos del proceso de recuperación es el Sistema Nacional de Extensión Agrícola (SNEA), denominado “retorno al campo”, que a mediados de 2011 cuenta con 92 agencias de extensión agrícola en 18 de los departamentos del país.

El MAGA fundamenta sus actividades en tres políticas básicas, así como en los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. La primera es la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), cuyo objetivo general es “lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la Política y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural”.

La segunda es la Política Agropecuaria 2008-2012, que tiene como objetivo “contribuir al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población, especialmente la rural, por medio de sistemas productivos compatibles; la atención a campesinas y campesinos que dependen de las actividades agropecuarias; la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y la participación equitativa

de todos los actores que contribuyen al desarrollo del sector". Consta de cuatro ejes: productivo y comercial; sociocultural y humano; ecológico ambiental; y político institucional. Y la tercera es la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MAGA, 2010).

### **IV.3. Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo**

La Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo fue establecida en 1996, por Acuerdo Ministerial 93, del 13 de diciembre de 1996. El 9 de septiembre de 2004 se emitió el Acuerdo Gubernativo 285-2004, que regula actualmente su funcionamiento.

Tiene como propósito asegurar consultas efectivas y opinar en lo relativo a la promoción de la aplicación de las normas internacionales de trabajo, conforme al Convenio 144 de la OIT sobre la consulta tripartita (Artículo 1). Adicionalmente, puede conocer sobre asuntos derivados de las relaciones laborales, previsión social y administración del trabajo, que los sectores representados convengan tratar (Artículo 2).

Se integra con cuatro representantes titulares y tres suplentes del sector empleador, del sector trabajador y del MTPS y la preside el ministro de Trabajo y Previsión Social. Debe realizar dos sesiones mensuales. Al mes de agosto de 2011 se realizaron 11 reuniones, lo que equivale a más de dos tercios de lo previsto.

De acuerdo con información proporcionada por el MTPS, desde finales de 2009, y todo el año 2010, el tema central del trabajo de la comisión fue la devolución de la capacidad sancionadora a la IGT. Se discutieron dos propuestas, presentadas una por el sector empleador y otra por el trabajador, pero no alcanzaron acuerdo. Ante ello se solicitó la asistencia de la OIT, quien presentó una propuesta de reforma legal que facilitaría la imposición de sanciones, pero cuando el tema fue llevado de nuevo a la discusión, a partir de enero de 2011, los nuevos representantes de los trabajadores indicaron que debían realizar un proceso de consulta con sus bases. Esto motivó que la comisión decidiera ya no continuar tratándolo.

Los temas actuales de agenda son el seguimiento a la Hoja de ruta para la aplicación de los Convenios 87 y 98 de la OIT, atendiendo las recomendaciones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo; y el funcionamiento de tres subcomisiones: empleo, para formular una Agenda de Trabajo Decente; reformas legales; y el fortalecimiento de la IGT.

En abril de 2011 el Grupo Promotor del Consejo Económico y Social (CES), integrado por representantes de la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), entregó al Congreso de la República un anteproyecto de ley para la creación de dicho consejo.

El CES tendría carácter de órgano consultivo del Estado y de espacio de diálogo social permanente entre los sectores productivos sobre el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales. Se propone que esté integrado por representantes de los trabajadores, empresarios y cooperativistas, pero en la parte final del proceso de diálogo que condujo a la presentación del anteproyecto, los cooperativistas declinaron participar.

### **IV.4. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

De conformidad con el artículo 100 de la Constitución, la seguridad social es una función pública, instituida en forma nacional, unitaria y obligatoria, y su aplicación corresponde al IGSS, que es una institución con autonomía reconocida por la Constitución. No obstante el mandato sobre el carácter unitario de la segu-

ridad social, el Estado ha creado otros programas paralelos, como el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado y el Instituto de Previsión Militar.

La administración del Instituto corresponde a una junta directiva integrada por seis miembros propietarios e igual número de suplentes, nombrados por el Presidente de la República, la Junta Monetaria, el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Colegio de Médicos y Cirujanos, asociaciones de sindicatos patronales y por los sindicatos de trabajadores. De acuerdo con el texto original de su ley orgánica (Decreto 295 del 30 de octubre de 1946) y para preservar su autonomía, el nombramiento del gerente y subgerentes corresponde a la junta directiva, pero una reforma de 1956 (Decreto Presidencial 545) trasladó esa atribución al Presidente de la República, la que le fue restituida mediante Decreto 11-04 del 21 de abril de 2004.

La implantación de los programas y la cobertura territorial evolucionó lentamente: accidentes de trabajo en 1948; accidentes comunes en 1949; protección materno-infantil en 1953; enfermedad común en 1968 e invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) en 1977. En 2002 cubría 11 de los 22 departamentos del país, llegando a 15 en 2002 y alcanzando cubrir la totalidad en 2010.

El régimen de seguridad social tiene carácter contributivo. Corresponde a los empleadores aportar el 50% de los aportes establecidos para los dos programas Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) e IVS, a los trabajadores el 25% (excepto en el subprograma de accidentes de trabajo, donde es el empleador quien aporta el 1% del monto del salario) y al Estado el 25% del costo del EMA y del monto de las pensiones. Actualmente, la contribución del empleador para los dos programas asciende al 10,67% del salario de cada trabajador y la del trabajador al 4,83% de su salario.

El presupuesto de ingresos del IGSS ascendió en 2010 a Q 6.917 millones, de los cuales el 76% corresponde a contribuciones y el 19% al rendimiento de sus inversiones financieras. Los egresos ascendieron a Q 6.166 millones: 47% para servicios de atención médica, 30% para prestaciones pecuniarias (pensiones) y 21% para actividades centrales (costo de administración).

El Estado no ha cumplido, o lo ha hecho en mínima parte, con el aporte como Estado y sus contribuciones como empleador, acumulando a 2010 una deuda que asciende a Q 17.823 millones, de los cuales el 82% corresponde al EMA y a los servicios de salud que el instituto presta a los jubilados del Estado.

El programa de IVS tiene como modelo de financiación la capitalización parcial colectiva o prima media escalonada, la cual requiere, en función de los cambios demográficos, de ajustes periódicos para garantizar su sostenibilidad. Cuando se estableció el IVS se fijó una edad mínima de 65 años para acogerse a la jubilación por vejez, que fue rebajada a 60 años en 1989.

En marzo de 2003 el IGSS emitió un nuevo Reglamento sobre Protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (Acuerdo 1124) que elevó en forma escalonada la edad mínima para adquirir el derecho a pensión por vejez, a 62 años a partir de 2003 hasta 65 años a partir de 2008, lo que fue dejado sin efecto por sentencia de la Corte de Constitucionalidad. Lo anterior afectó la sostenibilidad financiera del programa, provocando que desde el presente año tenga que utilizar los intereses que genera la reserva técnica y que, si no se introducen modificaciones, haya un desequilibrio financiero a partir de 2014.

Ante esta situación, en noviembre de 2010, previo consenso con la UGT y el CACIF, se modificó el reglamento citado, lo que fue aprobado por Acuerdo Gubernativo 381-2010 del 28 de diciembre de 2010. De acuerdo con esa modificación la edad mínima de jubilación para quienes se afilien a partir del 3 de enero

de 2011 será de 62 años, con un mínimo de 192 contribuciones (en lugar de las 180 actuales) en los años 2011 y 2012; 204 para 2013 y 216 a partir de 2016. El Procurador de los Derechos Humanos recurrió de nuevo ante la Corte de Constitucionalidad, la cual está pendiente de resolver.

#### **IV.5. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad**

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), establecido en 1972, mediante Decreto 17-72, es una entidad descentralizada que tiene entre sus objetivos contribuir al desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad, así como colaborar con los planes de desarrollo del gobierno en la consecución de las metas de formación y capacitación de la mano de obra (Artículo 5). En el artículo 2 se establece que la coordinación de las actividades del INTECAP se hará por conducto del MTPS, quien le señalará los lineamientos de la política gubernativa relativa al aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos.

La principal fuente de financiamiento del INTECAP es la tasa patronal pagada por las empresas y entidades privadas y por las entidades públicas que realicen actividades con fines lucrativos, equivalente al 1% del valor total de sus planillas de salarios. Adicionalmente, la ley orgánica del Instituto establece una asignación del Estado, que deberá figurar en el presupuesto general de la Nación, lo que hasta la fecha no se cumple. En 2009 su presupuesto ascendió a Q 331,7 millones (US\$ 41,3 millones), de los cuales el 66% proviene de la tasa patronal y el 13% de la venta de servicios.

El INTECAP es la única institución pública que atiende la capacitación técnica de forma sistemática y permanente, ofreciendo los siguientes servicios:

- a) Formación ocupacional de mediana y larga duración (entre 250 y 3.000 horas).
- b) Capacitación laboral de hasta 250 horas.
- c) Certificación de competencias.
- d) Asistencia técnica a empresas.
- e) Intermediación laboral.

El Instituto cuenta con 21 centros de capacitación, de los cuales 10 están ubicados en la región central (departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Santa Rosa y Jutiapa), seguida de la región sur (integrada por los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y sur de Quetzaltenango) que dispone de cinco centros. En 2009 atendió a 254.511 capacitados (50,2% hombres y 49,8% mujeres), correspondiendo el 49% a la región central, 18% a la región sur, 14% a la región occidental y 19% a las regiones restantes (norte, oriente y Petén). El 2,23% de los capacitados corresponde al sector primario, el 35% al secundario y el 62% al terciario. No fue posible obtener datos sobre la cobertura que reciben los habitantes de áreas rurales, pero dada la concentración de centros de capacitación en la región central y ciudades importantes del resto del país y en los sectores secundario y terciario, la cobertura es probablemente baja en comparación con el porcentaje de población rural del país.

#### **IV.6. Instituto Nacional de Estadística**

El Instituto Nacional de Estadística (INE), establecido mediante Decreto-Ley 3-85 del 15 de enero de 1985, es una entidad descentralizada y semiautónoma, adscrita al Ministerio de Economía. Una de sus funciones es ejercer jurisdicción técnica en materia estadística sobre el Sistema Estadístico Nacional (Artículo 3), que integran todas las entidades estatales que tengan funciones relacionadas con la elaboración, recolección, análisis y publicación de información estadística (Artículo 6).

Su junta directiva está integrada por los ministros de Economía (quien la preside), Energía y Minas, Agricultura y Finanzas Públicas, secretario de SEGEPLAN, presidente del Banco de Guatemala, un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, uno de las universidades privadas y uno en representación de los sectores agropecuario, industrial, financiero y comercial (Artículo 9).

No obstante el nivel de los funcionarios que integran su junta directiva, el INE es víctima del escaso interés que, de acuerdo con una evaluación del sistema estadístico nacional, “tienen las autoridades del Organismo Ejecutivo, por la generación periódica de información estadística, lo que provoca incertidumbre en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros. En 2009, por un ajuste en el presupuesto del Organismo Ejecutivo, la mayor parte del recorte en el presupuesto del Ministerio de Economía se hizo a costa del presupuesto del INE, lo que obligó a prescindir de alrededor del 60% del personal de la institución, que estaba contratado bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales y técnicos (Renglón 029), afectando los equipos que realizarían la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), así como la Unidad de Índices y Estadísticas Continuas, que tiene a su cargo el Índice de Precios al Consumidor” (PILAR, 2009).

A la reducción del presupuesto se agrega que el INE tuvo que dedicarse, a lo largo de casi todo el período del actual gobierno (2007-2011), a recoger información necesaria para la implementación y administración del programa MIFAPRO. No obstante, en 2010 pudo levantar la información de la ENEI 2010, que no se realizaba desde 2004.

#### IV.7. Entidades del sector empleador

Las principales entidades del sector empleador, involucradas e interesadas en el empleo rural, pertenecen al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), que aglutina a la mayoría de cámaras empresariales de Guatemala –con la excepción destacada de la Cámara de Comercio– y es la organización reconocida nacional e internacionalmente como la representativa del empresariado guatemalteco. En abril de 2011 CACIF dio a conocer una propuesta denominada “2012 Nuevo Principio: visión transformadora de la realidad nacional”, que constituye una propuesta para encontrar unidad de propósitos con otros sectores de la sociedad guatemalteca.

Entre las asociaciones empresariales integrantes de CACIF vinculadas al sector agropecuario figuran la Cámara del Agro, que agrupa a diez organizaciones de productores, entre ellas la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), la Gremial de Huleros, la Gremial de Palmicultores de Guatemala, la Asociación de Productores Independientes de Banano (APIB) y la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), entre otras, por lo que están representados los principales productos de la actividad agropecuaria comercial, tanto los denominados tradicionales como los no tradicionales.

#### IV.8. Entidades del sector sindical

Las organizaciones sindicales más representativas de Guatemala están agrupadas en al menos tres grandes bloques. El primero es la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT), instancia integrada por la Central de Trabajadores del Campo (CTC), la Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos (FETRACUR), la Federación Sindical de Empleados Bancarios, de Servicios y del Estado de Guatemala (FESEBS) y la Federación Sindical de Trabajadores de Alimentos, Agroindustria y Similares (FESTRAS), entre otras.

El segundo bloque lo conforman las centrales sindicales afiliadas a la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA): Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) y Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSTRAGUA).

El tercero es el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino de Guatemala (MSICG), que agrupa a organizaciones de los tres sectores. Otros sindicatos relevantes son la Asamblea Nacional Magisterial (ANM)-Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG), que es la principal organización del Frente Nacional de Lucha (FNL). Adicionalmente están la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOG) y la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina de Guatemala (CONIC), que centran sus actividades en el acceso a la tierra para los campesinos que carecen de ellas.

La fragmentación del movimiento sindical, herencia de las divisiones ideológicas de mediados del siglo pasado, afecta su capacidad de incidencia, en tanto que la unidad es una de las principales fortalezas del sector empleador.

La Fundación Mario López Larrave (FMLL), centro de capacitación sindical establecido a finales de la década del 90, funciona como un espacio de convergencia de diferentes corrientes del movimiento sindical, por lo que es un referente importante para impulsar y articular procesos con el movimiento sindical.

## V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

En 1999 la OIT adoptó el concepto de **trabajo decente**, enunciado por su director general en la Memoria presentada a la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, concepto que es entendido como “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT; 1999). Al adoptar el concepto la OIT definió cuatro objetivos estratégicos que son al mismo tiempo sus cuatro dimensiones: a) principios y derechos fundamentales en el trabajo; b) empleo productivo; c) protección social, y d) diálogo social.

Dicho concepto puede ser el criterio orientador y articulador de las políticas públicas relacionadas con el mundo del trabajo, en razón de su carácter integrador, de su sólida raigambre humanista y del amplio reconocimiento de que goza, tanto en el ámbito internacional como nacional.

Cabe agregar también que, de acuerdo con lo señalado por órganos como el Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su Informe de 2005, el derecho al trabajo es un derecho fundamental de la persona y la principal obligación de los Estados Partes es velar por la realización progresiva de su ejercicio, por lo que deben “adoptar, tan rápidamente como sea posible, medidas dirigidas a lograr el pleno empleo”. Si bien el Pacto establece la aplicación progresiva de los derechos en él anunciados y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas en relación con el derecho al trabajo, como la obligación de “garantizar” que ese derecho sea ejercido “sin discriminación alguna” (párrafo 2 del artículo 2) y la de “adoptar medidas” (párrafo 1 del artículo 2). Dichas medidas deben ser “deliberadas, concretas e ir dirigidas hacia la plena realización del derecho al trabajo”. Adicionalmente señala que “al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar, proteger y aplicar*” (CDESC, 2005).

### V.1. Cumplimiento de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz

En diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, concluyó el enfrentamiento armado interno que afectó a Guatemala durante más de 35 años. A dicho acuerdo fueron integrados,

cobrando vigencia, 10 acuerdos negociados desde 1994 que, en su conjunto constituyen, como señala el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, “una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo”.

Si bien todos los gobiernos desde 1996 proclaman su adhesión a los acuerdos y estos son reconocidos como compromisos de Estado en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005 del año 2005), su cumplimiento ha experimentado numerosos altibajos, derivados de la falta de un genuino interés por impulsarlos –tanto de parte de las autoridades públicas como de la sociedad civil–, la debilidad institucional y financiera del Estado, y la adopción de políticas contradictorias con el contenido de los acuerdos, entre otros aspectos.

Entre los acuerdos suscritos se encuentra el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), que contiene 27 compromisos relacionados con el trabajo. Aunque en algunos aspectos se registraron avances significativos, el nivel de cumplimiento de dichos compromisos es insuficiente, debido a que en muchos casos plantean la exigencia de procesos sistemáticos de acción por parte de la institucionalidad relacionada con el tema laboral.

Tomando en consideración la pertinencia que tienen los compromisos laborales del ASESA, que estos cuentan con el respaldo de un mandato legislativo y el apoyo, al menos formal, de los diferentes sectores involucrados, se propone dar prioridad al cumplimiento de los siguientes compromisos, lo que permitirá que la política del Estado en materia laboral pueda tener un papel determinante en la estrategia de crecimiento con justicia social:

- Revisar la legislación laboral, garantizando la igualdad de derechos y de oportunidades para hombres y mujeres.
- En el área rural, reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas, para efectos de valoración y remuneración del trabajo.
- Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.
- Mediante una política económica orientada a incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, reduciendo fundamentalmente el subempleo estructural y permitiendo elevar progresivamente el ingreso real de los trabajadores.
- Desconcentrar e incrementar los servicios de inspección laboral que fortalezcan la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales de derecho interno y las derivadas de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala.
- Fortalecer y modernizar el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, garantizando su papel rector en las políticas gubernamentales relacionadas con el sector trabajo y su eficaz desempeño en la promoción del empleo y de la concertación laboral.
- Asegurar la vigencia efectiva de la legislación laboral en las áreas rurales. Para ello se requiere aumentar la capacidad de cobertura de los servicios de inspección.
- Prestar atención urgente a las prácticas abusivas de las cuales son víctimas los trabajadores rurales migrantes, mozos colonos y jornaleros en el contexto de la contratación por intermediario, medianía, pago en especie y uso de pesas y medidas.

## **V.2. Formación de capacidades (formación profesional y empleabilidad)**

La productividad y la competitividad son considerados elementos clave para tener procesos exitosos de desarrollo económico y social. No se puede aumentar la competitividad si no hay un incremento en la

productividad. Hay también consenso acerca de que el aumento de la productividad depende de la calidad de los puestos de trabajo (Casanova 2002), y que esto a su vez depende fundamentalmente de la tecnología disponible, de la disponibilidad de capital financiero, de la inversión en capital físico y de la organización y gestión empresarial y, solamente después de cubiertos estos factores, de la calificación de los trabajadores, en la cual juega un importante papel la formación técnica, que de esta manera se convierte en un elemento necesario para el logro de un trabajo decente y productivo.

Por otra parte, para lograr o aumentar la empleabilidad, que “abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir un empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida” (Weimberg, 2004), es indispensable contar con un eficiente sistema de formación profesional.

Ante los problemas de bajo nivel de capacitación de la mano de obra guatemalteca, especialmente de la población rural, una tarea prioritaria es fortalecer y ampliar las oportunidades de formación profesional. El INTECAP realiza una excelente labor pero sus recursos son notoriamente insuficientes para dar un carácter masivo a los programas de formación profesional. Por ello, es necesario que el Estado, a través del MTPS asuma un rol activo, para ampliar la cobertura de la formación profesional, lo que incluye:

- a) Formular e implementar la “política de capacitación técnica y profesional”, contemplada en el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo - funciones del MTPS, para lograr coherencia en las acciones de formación profesional y optimizar el uso de los recursos.
- b) La política citada debe contener los lineamientos que orienten la labor del INTECAP, tal como lo establece el artículo 4º. de la ley orgánica del Instituto, a efecto de lograr integralidad en la política y acciones de formación profesional.
- c) El Organismo Ejecutivo debe hacer al INTECAP el aporte financiero que ordena su ley orgánica, a efectos de aumentar los recursos disponibles para atender las necesidades de sectores de población que se encuentran fuera del empleo formal, como los trabajadores por cuenta propia; así como de sectores vulnerables o con riesgo de exclusión social.
- d) Adicionalmente, el Estado debe destinar fondos públicos para programas masivos de capacitación técnica, especialmente orientados a la población rural, mediante acciones concertadas entre el MTPS, MAGA, Ministerio de Educación y otros actores públicos, que pueden ser ejecutadas por entidades no lucrativas del sector social y económico.
- e) Realizar estudios sobre la oferta y demanda de puestos de trabajo y de las consiguientes necesidades de formación profesional, así como generar capacidad de seguimiento y evaluación de los programas, fortaleciendo la Dirección General de Empleo y su Observatorio del Mercado Laboral.
- f) Fortalecer y ampliar la oferta de educación técnica o vocacional en los niveles básico y diversificado del sistema educativo formal, de manera que esta habilite para la incorporación al mercado de trabajo, así como incorporar en el nivel primario aspectos relacionados con el desarrollo de capacidades orientadas a la producción.

### V.3. Cumplimiento de la legislación laboral

En 2005, como parte de las acciones encaminadas a facilitar la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana por parte del Congreso de Estados Unidos, un Grupo de Trabajo integrado por los viceministros de Comercio y de Trabajo elaboró un informe titulado “*La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando capacidades*”, conocido como *Libro Blanco*.

En dicho informe se identifican seis áreas prioritarias para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales. La primera se refiere al fortalecimiento de los ministerios de Trabajo señalando que, además del aumento de los recursos financieros, especialmente para las funciones clave de inspección y servicios de conciliación y mediación, se deben asignar recursos a:

- i) Mejorar la capacitación del personal.
- ii) Mejorar la infraestructura y la tecnología de la información.
- iii) Reorganizar las operaciones del Ministerio para enfocar efectivamente en las prioridades.
- iv) Fortalecer las oficinas enfocadas a la mujer trabajadora y al trabajo infantil.
- v) Fortalecer la Procuraduría de Defensa del Trabajador.
- vi) Implementar programas de capacitación integral sobre los derechos laborales de trabajadores y empleadores.

El fortalecimiento de la función de inspección (IGT), incluye el aumento del personal, el mejoramiento de su remuneración, la dotación de equipo de comunicación y transporte, así como de recursos para la movilización, asegurar el acceso a todos los centros de trabajo, particularmente en las áreas rurales, y un efectivo sistema de control y supervisión para erradicar y prevenir la corrupción.

Es también indispensable resolver el problema de la eficacia del poder sancionador, para que las violaciones a la legislación laboral sean castigadas de manera pronta y cumplida. A ese respecto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recomendado que “el Estado de Guatemala cree un mecanismo ágil y efectivo que permita a los inspectores de trabajo tener potestad coercitiva fiscalizadora y sancionadora suficiente” (OACNUDH, 2007).

Independientemente del órgano que sea competente para imponerlas, es absurdo pensar que una determinada normativa sea respetada si no es acompañada de los elementos que aseguren la coerción hacia quienes se resisten a cumplirla. Es por ello que se deben explorar opciones que permitan, dentro del marco constitucional, sancionar las violaciones por la vía administrativa, por la vía judicial o mediante una combinación de ambas. Y en todo caso, es indispensable fortalecer y mejorar el funcionamiento de los tribunales de trabajo y previsión social.

Las acciones orientadas al cumplimiento de la legislación laboral y, en general, la política laboral del país, deben enfatizar en el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial el ejercicio pleno de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva<sup>6</sup>. Es necesario recordar que los derechos fundamentales de los trabajadores forman parte de los derechos humanos reconocidos universalmente, por lo que las políticas públicas deben considerarlos de manera permanente, para que estas respondan a un enfoque integral de los derechos humanos.

También se deben atender los temas relacionados con el pago del salario mínimo y la incorporación de los trabajadores al régimen de seguridad social. En este tema las entidades públicas deben dar el ejemplo, erradicando la práctica de la simulación del contrato de trabajo mediante el pago por servicios profesionales o técnicos, que se ha extendido al sector privado.

<sup>6</sup> La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998) incluye entre esos derechos, además de la libertad sindical y la negociación colectiva, los relativos a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Y debe tenerse presente que, para superar los problemas en materia de incumplimiento de la legislación laboral y para que las soluciones identificadas sean efectivamente implementadas, se requiere fundamentalmente de voluntad e interés para impulsar los cambios y acciones necesarias.

#### **V.4. Facilitar la movilidad de los trabajadores**

La movilidad de los trabajadores en el ámbito externo es dificultada por la política migratoria de los EUA, que es el principal destino de la migración laboral guatemalteca. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, provee suficientes elementos para asegurar el respeto de los derechos fundamentales y condiciones de vida dignas para los trabajadores migrantes y sus familias.

La convención está ratificada por países emisores de trabajadores migrantes, como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Ecuador y Perú, pero no por el principal país receptor de la migración guatemalteca y centroamericana. Se requiere en consecuencia una acción concertada de los países emisores para lograr que las leyes federales y estatales del país receptor no vulneren los principios y normas contenidas en la convención. También es necesario, dentro de esa acción concertada, que en los países de tránsito o estadía temporal, como es el caso de Guatemala o de México, se tenga una especial preocupación por aplicarla.

Con respecto a la movilidad en el mercado de trabajo interno, la obligación de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicio en caso de despido injustificado, y en general, las normas inspiradas en el principio protector o tutelar del derecho del trabajo, son señaladas como barreras que afectan la capacidad de las empresas para ajustarse a los cambios en el entorno nacional o internacional (CIEN, 2004).

El Código de Trabajo (artículo 77) solamente reconoce como causas justas para el despido las relacionadas con faltas que comete el trabajador y perjudican los intereses del empleador. Incorporar entre las causales la necesidad de la empresa de reducir el personal, puede abrir la puerta a una situación de inestabilidad en el empleo que afecte sensiblemente al trabajador y, a la larga, a las mismas empresas.

Sin embargo, la Constitución Política de la República proporciona una alternativa, cuando señala que esa obligación se mantiene “en tanto la ley no establezca otro sistema más conveniente que le otorgue mejores prestaciones” (Artículo 102, inciso o). Es indudable que ese sistema solamente podría ser un seguro de desempleo, administrado por el IGSS. El artículo 28 de la Ley Orgánica del IGSS enumera los riesgos que debe cubrir el régimen de seguridad social, pero al final del listado indica “los demás que los reglamentos determinen”, por lo que el IGSS está facultado para establecer un programa de cobertura del riesgo de desempleo.

#### **V.5. Protección del trabajador temporal**

Para que la movilidad espacial de los trabajadores, en el ámbito interno, se produzca en las condiciones que demanda el concepto de trabajo decente, es necesario implementar medidas orientadas a su protección, lo que incluye los aspectos relacionados con las modalidades de contratación, medios seguros y dignos de transporte, condiciones aceptables de vivienda y alimentación, protección por la seguridad social, garantía del pago del salario mínimo, y erradicar el trabajo de niños y adolescentes en las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas.

Para ello debe fortalecerse la capacidad de vigilancia de la IGT en las comunidades de origen y en los centros de trabajo de los trabajadores temporales, velando por el cumplimiento de la normativa interna y de los Convenios de la OIT 110 sobre las plantaciones y 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, ratificados por Guatemala.

También es importante, como está previsto en el Convenio 129 de la OIT sobre la inspección del trabajo (agricultura), la colaboración y coordinación entre la IGT y otros servicios públicos de inspección, en particular con el Departamento de Inspección y Visitaduría Social del IGSS. En aspectos como el uso de plaguicidas y otros elementos tóxicos, se debe incorporar al MAGA en los espacios de coordinación, para lograr una mayor eficacia de las actividades de control y vigilancia.

#### V.6. Ampliar la cobertura de la seguridad social

Entre los principales desafíos que se plantean al IGSS en materia de ampliación y fortalecimiento del régimen de seguridad social, especialmente los relacionados con los trabajadores rurales, asalariados o por cuenta propia, están los siguientes:

- a) Ampliar la cobertura de la población asalariada y de los trabajadores por cuenta propia. En el primer caso se requiere una efectiva labor de control del trabajo no declarado, coordinada con la IGT; en el segundo, se debe contemplar la incorporación de un programa específico para este segmento de trabajadores. Cabe señalar que los artículos 27 y 37 de su Ley Orgánica otorgan al IGSS una amplia libertad de acción para extender su cobertura y establecer los programas de protección de riesgos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado en su informe de 2005, que los Estados Parte “deben adoptar las medidas necesarias, tanto legislativas como de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida” (CDESC, 2005).
- b) Mejorar la calidad de los servicios médicos del programa de enfermedad, maternidad y accidentes (EMA), especialmente en el interior del país y en las áreas de mayor concentración de trabajadores rurales. Esto incluye el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y de las clínicas de consulta externa; la reducción del tiempo de espera para las consultas, en particular con médicos especialistas; la dotación de servicios de ambulancias para el traslado de trabajadores desde las unidades productivas rurales a los centros de atención; el mejoramiento del trato hacia los trabajadores rurales, sus cónyuges e hijos, por parte del personal administrativo y médico. Todo ello contribuirá a mejorar la imagen del instituto ante la población trabajadora y a estimular el interés por afiliarse.
- c) Mejorar la protección por enfermedad y accidentes de los trabajadores agrícolas temporales, que constituyen uno de los grupos más vulnerables dentro de la población laboral, así como establecer un control efectivo sobre el pago de la cuota laboral y patronal por parte de los empleadores, a efecto de que puedan hacer uso de los servicios del programa EMA y tener la garantía de una acumulación efectiva de aportes al programa IVS.
- d) Impedir la elusión en el pago de cuotas a la seguridad social, mediante la práctica de reportar la mayor parte de la remuneración de un trabajador como bonificación y no como salario. Para ello se debe aplicar la definición de salario contenida en el Convenio 95 de la OIT sobre la protección del salario<sup>7</sup> y tomar en cuenta sentencias de la Corte de Constitucionalidad sobre el particular.

<sup>7</sup> Salario es remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda eva-

## V.7. Promover el diálogo social

Una de las modalidades que adopta el diálogo social laboral es la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores. Como ya se indicó, el artículo 106 de la Constitución establece que el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva. En el ASES, el gobierno se comprometió a “promover la reorientación de las relaciones laborales en las empresas impulsando la cooperación y la concertación trabajadores-empleadores que procuren el desarrollo de la empresa en beneficio común”.

En la época actual, marcada por cambios constantes que afectan los procesos de producción e intercambio de bienes y servicios, los principios que rigen la negociación colectiva proporcionan un valioso instrumental para facilitar la adaptación de las empresas y de los sectores de la actividad productiva a dichos cambios.

Entre dichos principios están los relacionados con la independencia y la autonomía de las partes; el carácter libre y voluntario de las negociaciones; la reducción de la injerencia de la autoridad pública en los acuerdos bipartitos; y la primacía de las organizaciones de empleadores y trabajadores como sujetos de la negociación. Otro principio, esencial para la eficacia de toda negociación, es el de la buena fe, que solamente puede obtenerse mediante esfuerzos continuados de las partes, basados en la construcción de confianza y en el respeto mutuo (Gernigon *et al.*, 2000).

La legislación guatemalteca, congruente con la doctrina sustentada por los órganos de control de la OIT, deja a las organizaciones de empleadores y trabajadores la selección del nivel en el que se desarrollará la negociación colectiva, ya sea de empresa, de sector o industria, rama de la actividad económica o región.

Tomando en consideración las dificultades que existen para la negociación colectiva en el ámbito de las empresas, debido al escaso número de ellas que cuenta con sindicato y a la renuencia para negociar en aspectos específicos sobre los cuales existe un amplio margen de incertidumbre, una alternativa sería la negociación de pactos colectivos por sector, rama de la actividad económica o región.

Sin embargo, el requisito establecido en el artículo 54 del Código de Trabajo: –“suscrito por el sindicato o sindicatos o grupo de patronos que tengan a su servicio las dos terceras partes de los trabajadores que en ese momento se ocupen en ellas”– es un obstáculo prácticamente infranqueable para negociar pactos colectivos de ese tipo.

Por lo anterior se recomienda que, en el ámbito tripartito, se discuta la necesidad de modificar la disposición antes mencionada, a efectos de establecer condiciones que faciliten la negociación colectiva por sector o rama de la actividad que, por su misma naturaleza, se tendrá que limitar a aspectos de carácter general, tales como salario mínimo, jornadas de trabajo o pago por productividad, que en las circunstancias prevalecientes en Guatemala representarían un gran avance en el mejoramiento de la calidad del empleo y del clima de relaciones laborales.

Con relación al diálogo tripartito, el MTPS, y por su medio el gobierno de la República, así como los interlocutores sociales –organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores– deben asumir un compromiso genuino en orden a promover un diálogo social fructífero. El paso fundamental es establecer

---

luarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar (Artículo 1 del Convenio 95).

relaciones de confianza e identificar temas cuyo abordaje pueda generar mutuos beneficios para las partes, a efecto de cimentar una cultura de diálogo.

Es necesario, en consecuencia, fortalecer la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales del Trabajo y continuar los esfuerzos para institucionalizar el Consejo Económico Social, buscando la incorporación del movimiento cooperativo, teniendo presente que un espacio no sustituye al otro, sino que son complementarios.

### V.8. Transferencias condicionadas

Con relación al programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progresá, y otras formas de asistencia social implantadas a partir de 2008, debe señalarse que la política social no debe reducirse a programas de carácter asistencial, como ha sucedido en el curso de la administración 2008-2011, descuidando la atención de aspectos esenciales relacionados con la prestación y garantía de derechos económicos y sociales. Además, en el contexto guatemalteco, el énfasis en los programas asistenciales permite el ejercicio extendido de prácticas de clientelismo político, como se puso de manifiesto en el proceso electoral de 2011.

Se comparte por ello el criterio expresado en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre de 2003): “Tenemos la certeza de que la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aun cuando estos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, debe evitarse que cristalice una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos”.

No obstante, dado que se trata de programas que, fundamentalmente por el costo político que tendría su eliminación o reducción, se mantendrán en el mediano plazo, es necesario modificar los procedimientos de entrega de las transferencias para reducir el control político de los destinatarios por parte de los funcionarios a cargo de las entregas, focalizarlos en las familias en situación de extrema pobreza, dotarlos de una efectiva transparencia y formular una estrategia de salida.

### V.9. Aumento de los ingresos reales

No hay otra institución del mercado de trabajo que en Guatemala, al igual que en otros países de similar nivel de desarrollo socioeconómico, sea tan objetada y al mismo tiempo un indispensable instrumento de política social, como el salario mínimo.

En ausencia de la negociación colectiva, que es un medio para que empleadores y trabajadores acuerden las condiciones de trabajo, incluyendo los niveles de remuneración, el salario mínimo es la principal herramienta de que dispone el Estado para corregir la más notoria imperfección del mercado de trabajo, como es el bajo nivel de remuneración de la mano de obra.

Con esto se logra que los trabajadores participen en forma más ventajosa de la distribución de los beneficios de la actividad productiva. Obviamente que, como sucede con cualquier instrumento, lo esencial es la forma cómo este es utilizado, para que los beneficios que se otorgan a los trabajadores no afecten la competitividad y la viabilidad de las empresas. El aspecto esencial es entonces el nivel en que se fija el salario mínimo y su relación con el salario promedio prevaleciente en el mercado de trabajo.

Por ello se propone considerar la búsqueda de un acuerdo multianual para la fijación del salario mínimo en las actividades agrícolas y no agrícolas, así como en la actividad exportadora y de maquila, que tiene la

ventaja de ofrecer certeza al sector empleador en cuanto a los aumentos previsibles durante un determinado período de tiempo, que podría ser de tres años, en una primera experiencia.

En el marco de una asistencia técnica (AT) de OIT se presentó una propuesta de enfoque y criterios de reajuste del salario mínimo que, preliminarmente, cuenta con la aceptación del MTPS y de las organizaciones de empleadores. La propuesta no requiere modificar la normativa sobre el salario mínimo y, como señala el consultor responsable de la AT, “respetar y promover la negociación entre las partes. Lo único nuevo es que le da al Poder Ejecutivo un criterio de reajuste con base técnica” (García, 2011).

De acuerdo con la propuesta la tasa de reajuste del salario mínimo se definirá mediante una fórmula que tome en cuenta el aumento esperado de precios para los próximos 12 meses; el aumento registrado de la productividad en el año previo; y el aumento registrado por los precios en el año anterior.

Para medir el crecimiento de la productividad el autor de la propuesta considera que un método idóneo es la estimación del crecimiento a precios constantes del PIB (a precios de mercado) por asalariado ocupado a nivel agregado<sup>8</sup>. Señala que este método “no subestima el crecimiento de la productividad multifactorial o de la productividad total”, en la medida que se mantenga, como sucede actualmente, una tasa de crecimiento del empleo asalariado más elevada que el crecimiento del *stock* de capital de calidad. Agrega que en caso de que cambien las circunstancias “se recomienda aplicar la estimación del crecimiento anual de la productividad multifactorial o de la productividad total”.

La propuesta permite una aproximación a la medición de la productividad, pero debe desarrollarse dentro de las cuentas nacionales una metodología que permita medir la productividad real y el aporte que cada uno de los factores, especialmente la mano de obra, hace al incremento de la misma. También puede considerarse congruente con los criterios señalados en el artículo 3 del Convenio 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos, ratificado por Guatemala. Adicionalmente, es recomendable contemplar la posibilidad de relacionar el salario mínimo con la línea de pobreza, de manera que una de las metas de la política de salario mínimo sea que, aun de manera gradual, los asalariados tengan un ingreso que les permita superar el umbral de la pobreza, lo cual no contradice los criterios del Convenio 131, pues este señala que deben también considerarse las necesidades de los trabajadores y de sus familia, lo que obviamente incluye la superación de la pobreza. Esto también permitirá que la política de salario mínimo contribuya a que se alcance el Objetivo de Desarrollo del Milenio relacionado con la reducción de la pobreza.

En materia de salario mínimo, también será necesario promover un acuerdo tripartito –gobierno, empleadores y trabajadores– para estimular el cumplimiento del salario mínimo por parte de las empresas y, como contrapartida, un compromiso de los trabajadores para apoyar procesos de incremento de la productividad que implementen las empresas. Es necesario tener presente que el incremento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, en forma razonable y gradual, estimula el mercado interno y favorece el desarrollo de las empresas.

---

<sup>8</sup> El consultor sugiere una metodología que permite estimar el crecimiento de la productividad por umbrales de crecimiento del PIB.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Anker, Richard *et al.* (2003), La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos. Revista Internacional del Trabajo, OIT, N° 22, volumen 122.
- ASIES (2011), Evaluación anual de la actividad económica del 2010 y perspectivas para 2011. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala.
- CCS (2010), Mi Familia Progresá, Consejo de Cohesión Social (CCS), Gobierno de Guatemala. Mayo-agosto de 2010.
- CDESC (2005), Observación general N° 18. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. 35° Período de Sesiones, Ginebra. Aprobada el 24 de noviembre de 2005.
- CIEN (2004), Políticas laborales en Centroamérica ¿oportunidades o barreras para el desarrollo? Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala.
- FAO Guatemala (2011), Monitoreo sobre la reserva, precio y mercado del maíz y frijol con familias de las comunidades donde se ejecutan los proyectos apoyados por FAO Guatemala, al 06 de marzo de 2011.
- García, Norberto (2011), El Reajuste del Salario Mínimo. OIT San José, octubre de 2011.
- IGSS (2008), Boletín Estadístico de Salud 2008. Departamento Actuarial y Estadístico, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala.
- IGSS (2010), Informe Anual de Labores, Guatemala.
- INTECAP (2009), Información general del INTECAP y Memoria de Labores 2009. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Guatemala.
- Linares, Luis (2006), Diez años después: los derechos laborales en los Acuerdos de Paz. Serie: Las Relaciones Laborales en Guatemala de Cara a la Globalización, N° 3. Programa Acceso a Justicia, Fundación Soros-Guatemala/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Guatemala.
- Méndez, Erick (2008), Trabajo infantil en Guatemala. Un estudio en profundidad sobre la Encuesta de Condiciones de Vida, ENCOVI 2006. Elaborado para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con el apoyo del Proyecto Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina III Fase, IPEC-OIT, Guatemala.
- MAGA (2010), Informe de logros institucional del año 2010. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Guatemala.
- MTPS (2002), Boletín de Estadísticas del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.
- MTPS (2010), Memoria de Labores 2010, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.
- OACNUDH (2007), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto Período de Sesiones, 12 de febrero de 2007.
- OIM (2008), Encuesta sobre remesas 2008 y Medio Ambiente. Organización Internacional para las Migraciones, Guatemala.
- OIM (2010), Encuesta sobre remesas 2010. Protección de la Niñez y Adolescencia. Organización Internacional para las Migraciones, Guatemala.
- OIT (1999), Trabajo decente. Memoria del Director General. 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- PILAR (2009), Evaluación del sistema de recolección de datos del empleo informal en Guatemala. Proyecto Promoviendo los Derechos del Trabajo Informal (PILAR, por sus siglas en inglés), Global Fairness Initiative y Poliarquía Consultores, Guatemala.
- PNUD (2010a), Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- PNUD (2010b), Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010. PNUD, Guatemala.
- PNUD (2011), Ejercicio de Apreciación Sustantiva, Mi Familia Progresá (MIFAPRO). PNUD, Guatemala.

# Capítulo IV

## Caso de Honduras

JOSÉ RAFAEL DEL CID

## I. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Es un supuesto conocido que los países se empeñan en el crecimiento económico para buscar el bienestar colectivo. La práctica matiza este supuesto pues la relación crecimiento-bienestar raras veces será automática u homogénea. La duración, la robustez y la eficacia del crecimiento entran en juego como producto, a su vez, del entramado institucional propio de cada país (Aragón y Cachón, 1999). Las políticas de mercado de trabajo son políticas públicas específicas dirigidas a incidir sobre la oferta, la demanda, y la intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo (Fernández, s.f.: 34-35; Guerra, 2002; Martínez, 1996). Como tales, se formulan a partir de la observación cuidadosa del comportamiento de esta tríada de factores del mercado laboral.

La primera hornada de investigaciones sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina patrocinada por la FAO, con la colaboración de la CEPAL y la OIT (Klein, Basaldi, Trejos y otros, 2010), partió del hecho conocido de que el sector agrícola de la región tuvo un crecimiento dinámico en la primera década del presente siglo. Sin embargo, este logro no se tradujo en una reducción equivalente de la pobreza rural. Frente a este hecho las investigaciones apuntan a poner de manifiesto las estructuras relacionadas al mercado de trabajo que explicarían esta baja elasticidad de la relación crecimiento-pobreza. De esta manera los estudios en la primera fase pusieron su atención al (i) comportamiento del empleo rural, (ii) instituciones como la formalidad laboral, el salario mínimo, la sindicalización, las formas de contratación, y (iii) procesos del mercado de trabajo rural como el trabajo temporal, la seguridad y salud, el empleo infantil y femenino, las migraciones y remesas y la certificación laboral. En esta segunda fase se está agregando el marco legal-institucional como las leyes laborales, la seguridad social, la formación profesional, las centrales obreras y las organizaciones empresariales. Este estudio expone los resultados correspondientes a Honduras, uno de los países seleccionados dentro de esta segunda ronda de investigaciones.

La investigación se fundamenta en tres fuentes de información: (i) la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (ii) informes relacionados a los temas, y (iii) entrevistas a actores claves.

La EHPM de Honduras mide la actividad económica a partir de los 10 años de edad y se basa, como su nombre lo indica, en el lugar de residencia de los entrevistados. La EHPM trabaja con una muestra de 7.200 viviendas de casi todo el país. Este número es luego expandido al total de la población con base a proyecciones al año respectivo de los datos del Censo 2001.

Las entrevistas sustentan la mayoría de los capítulos. Se consultó a informantes clave de los ámbitos sindical, empresarial y gubernamental. Estos informantes tuvieron oportunidad de discutir borradores previos con el investigador.

## II. EL EMPLEO RURAL Y LA POBREZA

¿Cuánto de la pobreza rural puede explicarse por el comportamiento de la economía y del mercado de trabajo rural? A esta cuestión se dedica esta sección. El comportamiento del empleo se indaga por rama de actividad, categoría ocupacional, edad y sexo.

### II.1. Contexto, transformaciones y estructura de la PEA ocupada

Honduras ocupa el lugar 106 en dos tipos de rangos, el del Desarrollo Humano Mundial y el correspondiente al PIB per cápita (PPA en US\$ de 2008) (PNUD, 2010b). La población actual ronda los 8 millones, con

la mitad considerada rural. El territorio, de 112.492 km<sup>2</sup>, así como el total poblacional, son los segundos más extensos de la América Central. En 2009 el PIB se estimó en US\$ 14.318 millones y el ingreso per cápita en US\$ 1.800 (Método Atlas), que ubican a Honduras entre los países de ingreso medio bajo (World Bank, 2011).

Un bajo nivel de crecimiento económico ha sido una constante a lo largo de la vida republicana. Durante el período 1960-2000, la tasa promedio de crecimiento económico per cápita se mantuvo en apenas 0,8%. El inicio del actual milenio encontró al país en el umbral de otra de sus reiteradas crisis, con una inflación relativamente alta, los ingresos agrícolas y los salarios reales en declive y alto desempleo. Todo esto se remontaba a una serie de recientes problemas, como la caída en el precio de los principales productos de exportación (café y bananos) y desastres naturales de gran magnitud como el huracán Mitch (1998), inundaciones y recurrentes sequías (World Bank, 2004:8-9).

La fuerte disciplina económica que caracterizó a la administración de Ricardo Maduro (2002-2006), controló el déficit fiscal e introdujo estabilidad en el tipo de cambio con niveles aceptables de inflación. En esta condición el país encontró luego un contexto regional favorable que impulsó el crecimiento. De 2004 a 2007 el PIB creció a tasas anuales de entre 6,1% a 6,6% (CEPAL, 2010:198).

No obstante, los efectos adversos de los precios internacionales de productos primarios claves y las presiones iniciales del deterioro de la economía mundial dieron corta vida a esta situación excepcional. En 2008 la tasa de crecimiento del PIB bajó a 4,0%, para tornarse negativa (-0,9%) al año siguiente, al que también sumaron sus efectos adversos la crisis política y el aislamiento del país de la comunidad internacional, que acarrearón la suspensión de desembolsos y apoyo financiero. También declinaron el monto de las remesas y la inversión extranjera directa (CEPAL, 2010:195; Banco Central de Honduras, 2010:18). En el 2010 el país volvió a experimentar una tasa positiva (aproximadamente 2%), con pronósticos de una tasa de crecimiento del PIB de 3,5% a 5,0% para el presente año, derivado principalmente de las nuevas entradas de capital –luego de la firma de un nuevo acuerdo con el FMI– y el aumento esperado de las remesas familiares de aproximadamente 5% (López, 2011).

Con el deterioro de los términos de intercambio como telón de fondo, la importancia que en otros tiempos tuvo el sector agrícola para la economía del país estuvo sometida a un lento declive, tanto en su capacidad empleadora como en valor agregado. Con el nuevo milenio comenzaron a observarse signos de una modesta reanimación en medio de algunos altibajos, más recientemente en respuesta a las oportunidades generadas por el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-RD). En la actualidad el sector agropecuario estaría empleando a 38% de la PEA del país (INE, 2010), y el valor agregado agrícola se situó en 12% del PIB en el 2009 (World Bank, 2011)<sup>1</sup>.

El sector agrícola continúa siendo el motor del crecimiento de la economía hondureña. En los años noventa declinaron cultivos estratégicos como el banano y el café, pero a mediados de la década siguiente (excepto 2008 y 2009) estos productos repuntaron nuevamente junto a otros “no tradicionales” como la palma africana, melón, piña, vegetales, camarón y tilapia. En 2008 las exportaciones del sector agropecuario representaron 23% del total. El producto más importante del sector agropecuario es el café (20% del valor agregado bruto de 2007), seguido de la exportación de carne vacuna (13%) y el banano (11%). El café también destaca porque 95% de sus productores son de pequeña escala y por su alta demanda estacional

<sup>1</sup> Si se considera el PIB agroalimentario ampliado, la proporción aumentaría a 21%. Esta cifra pertenece a 2008, cuando el valor agregado agrícola alcanzaba 13% del PIB. El PIB agroalimentario comprende el agropecuario primario y la rama de alimentos, bebidas y tabaco del PIB en la industria manufacturera (Ordaz, *et al.*, 2010:12).

de empleo<sup>2</sup>, tiene un efecto ampliamente difundido sobre el bienestar de muchas familias rurales. La totalidad del subsector de granos básicos (arroz, frijol, maíz, sorgo y otros) agrega al PIB aproximadamente 11% (Ordaz *et al.*, 2010:12-14). Buena parte de la producción de granos básicos está en manos de pequeños y medianos productores, en su mayoría bajo condiciones de subsistencia, en pequeñas parcelas altamente dispersas y situadas en laderas de poca fertilidad, con limitado acceso al riego y gran fragilidad ecológica. En este grupo poblacional, estimado en cerca de 80% de la población rural, se localiza el llamado núcleo duro de la pobreza del país<sup>3</sup>.

Por otra parte, durante los noventa tuvo su gran momento la actividad de maquilas, que elevó la importancia del sector manufacturero en la economía nacional. Dicho sector descansa fundamentalmente en textiles, procesamiento de productos agrícolas y ensamblaje. En el 2000 el valor agregado del sector manufacturero en el PIB llegó a ser de 32% (World Bank, 2011). Durante el período 2000-2006 las exportaciones del subsector maquilas crecieron a una tasa de 3,2%, representaron en promedio 69,9% de las exportaciones totales del país, alcanzaron un valor agregado promedio aproximado de 6,2% y generaron unos 114 mil puestos de trabajo (Padilla *et al.*, 2008:18-21), en su mayoría empleo de mano de obra femenina. De 2007 en adelante, la tendencia fue hacia la disminución de todo el sector manufacturero debido a los problemas internacionales y domésticos antes descritos. De 5,5% en 2006, la tasa de crecimiento del sector pasó a 3,8% en 2007, 3,0 en 2008 y -7,1 en 2009 (Banco Central de Honduras, 2010:23). El empleo generado por el sector manufacturero en conjunto representó 13% al 2010 (INE, 2010).

En el largo plazo la actividad agropecuaria ha perdido importancia frente a otros sectores como la manufactura, pero mucho más ante la rama de servicios –particularmente los financieros, comunicaciones, turismo y comercio– y las aportaciones de las remesas familiares recibidas desde el exterior. El valor agregado al PIB de los servicios ha crecido desde 52% en el 2000 a 60% en 2009 (World Bank, 2011). Al 2010, la PEA del sector servicios representa aproximadamente 44% de la fuerza laboral total (INE, 2010). De todas maneras, es de considerar la alta heterogeneidad característica de este sector en el que se observa amplia diversidad de tecnologías y modalidades empresariales, que van desde los precarios establecimientos de los autoempleados con poco capital humano, pasando por el sector Gobierno, a las firmas financieras y otras empresas de alta sofisticación y capital.

Las remesas familiares se mantuvieron en crecimiento a lo largo de la década pasada. En 2006 llegaron a representar 21,3% del PIB, que luego ha bajado hasta situarse en 17,2% en 2009.

En conclusión, el pobre desempeño económico ha sido una constante a lo largo de las últimas décadas. En esta situación radica la explicación básica del bajo nivel de ingreso de la mayoría de la población. En lo que concierne a Honduras, la reanimación económica del sector agrícola del período 2000-2010 se limitó a unos pocos años intermedios (2004-2007 aproximadamente), constituyendo un estímulo pequeño para esperar grandes cambios en la situación del ingreso de la población rural.

Así que permanece el desafío de elevar el nivel de productividad del país, para cuya consecución se requieren dosis diversas de inversión de capital físico, innovación tecnológica y educación y cualificación de la fuerza laboral. El país requiere revisar su andamiaje institucional para ponerlo a tono con los objetivos

<sup>2</sup> Al 2004, se estimó que 100.000 trabajadores podrían estar participando en la producción agropecuaria no tradicional y que la producción cafetalera involucraría a unos 90.000 productores y 300.000 trabajadores (World Bank, 2004:14).

<sup>3</sup> Tres estudios ponen particular atención a este tipo de productores: Paes de Barros, *et al.*, 2006; UNAT, 2005, y World Bank, 2004.

del crecimiento económico con igualdad de derechos –entre ellos el trabajo digno– y sostenibilidad política y ambiental. ¿En qué requiere atención el factor institucional general? En lo que concierne al mundo rural, este trabajo explora varias dimensiones a partir del caso de la primera década del actual milenio.

### II.1.1. Estructura de la PEA ocupada

La proporción rural en Honduras (54,5%) es una de las más altas de América Latina<sup>4</sup>. La población es mayoritariamente joven, como corresponde a países de alto crecimiento demográfico (38% son menores de 15 años). Por lo mismo, el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar (PET: 4,5% promedio anual de 1990 a 2010)<sup>5</sup> ha representado un desafío formidable a la creación de puestos de trabajo.

**Cuadro 1**  
*Honduras 2010. Características generales de la población*

Características generales		Total	Urbano	Rural	
Población actual		8.041.655	3.661.419	4.380.236	
Sexo	Hombre	3.947.115	1.718.268	2.228.847	
	Mujeres	4.094.539	1.943.151	2.151.388	
Grupos de edad	Hasta 9 años	1.724.838	691.240	1.033.599	
	10-15 años	1.306.312	514.772	791.540	
	16-29 años	2.133.471	1.045.131	1.088.340	
	30-59 años	2.166.614	1.074.975	1.091.639	
	60 y más años	710.420	335.302	375.118	
Población en edad de trabajar*		6.316.816	2.970.179	3.346.637	
Población económicamente activa		3.387.717	1.595.676	1.792.041	
Ocupados		3.253.712	1.492.971	1.760.741	
Ocupación	Asalariados	1.402.622	834.554	568.068	
	No asalariados	1.851.091	658.417	1.192.674	
	Tasa de desempleo(%)**	3,9	6,4	1,7	
	Tasa de subempleo visible(%)**	7,4	6,7	7,9	
	Tasa de subempleo invisible(%)**	31,3	27,1	35,1	
	Personas NO económicamente activas		2.929.099	1.374.503	1.554.596

\*De 10 y más años de edad.

\*\*Con relación a la PEA

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta de Horajes de Propósitos Múltiples, mayo 2010

Un poco más de la mitad de la PET se incorporó a la población económicamente activa (PEA) en 2010, con claro predominio masculino (63%). En las ciudades la participación femenina en el mercado de trabajo se eleva en importancia (casi 5 mujeres de cada 10)<sup>6</sup>.

A 2010, la población de asalariados representa 56,0% de los ocupados en el área urbana y baja a 32,3% en la rural. Por constataciones hechas por Auguste, Honduras figura entre los países latinoamericanos con

<sup>4</sup> Aun cuando la definición oficial de “rural” es poco restrictiva: población en asentamientos con menos de 2 mil habitantes.

<sup>5</sup> De 1990 a 2010, 3,2 millones de personas pasaron a formar parte de la PET.

<sup>6</sup> A lo largo del período 1990-2010 la PEA total creció a una tasa de 4,1% (inferior en 4 décimas al caso de la PET), incorporando al mercado laboral la cantidad de 1,8 millones de personas. Ver Anexo 1, Cuadro 1.6 y Gráfico 1.1.

menor proporción de empleo asalariado, solo superada por Nicaragua, Bolivia y Perú. Por el contrario, está entre los países con la proporción más alta de autoempleados (Auguste, 2008:110)<sup>7</sup>.

Las tasas de desempleo abierto se muestran relativamente bajas (3,9% en el total). La desocupación abierta afecta más a la población trabajadora urbana que a la rural (6,4% vs. 1,7%). No obstante, los informes oficiales reiteran que el desempleo abierto no es el mejor indicador de la capacidad de absorción del mercado de trabajo del país. Siendo poblaciones pobres y sin la existencia de subsidios de desempleo o apoyos similares, los trabajadores son empujados a variadas formas de inserción precaria en el mercado laboral. De esta manera, el subempleo visible (tiempo de trabajo no deseado por debajo de la jornada normal) se ubica en 7,4% al nivel nacional. Sin embargo, otra forma de capturar la precariedad del empleo es el cálculo del subempleo invisible (jornadas completas o más que generan ingresos por debajo del salario mínimo promedio). En este caso, a mayo de 2010, la tasa captada fue de 31,3% al nivel nacional, resultando una tasa aún mayor en el área rural (35,1%).

## II.2. Tamaño y características del mercado de trabajo rural

El Cuadro 2 y el Anexo 1, Cuadro Anexo 1.1, contruidos a partir de la EHPM de mayo 2010, detallan la relación entre categorías ocupacionales y ramas de actividad económica en la población ocupada rural total y desagregada por sexo.

**Cuadro 2**

*Honduras 2010. PEA ocupada rural por categoría ocupacional y sexo, según sector de actividad económica*

		Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios	Total de ocupados categoría ocupacional	
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	274.486	94.437	43.182	33.312	445.415
		Mujeres	22.798	20.169	16.253	56.673	115.893
		Total	297.283	114.606	59.435	89.984	561.309
	Empleadores	Hombres	10.246	2.468	4.613	268	17.595
		Mujeres	1.341	858	2.682	992	5.874
		Total	11.587	3.326	7.295	1.261	23.468
	Cuenta propia y Familiares no remunerados	Hombres	689.084	37.040	66.355	6.732	799.211
		Mujeres	110.100	65.953	154.006	32.507	362.566
		Total	799.184	102.992	220.361	39.239	1.161.776
	Total	Hombres	973.815	133.944	114.150	40.312	1.262.220
		Mujeres	134.239	86.980	172.941	90.172	484.333
		Total	1.108.054	220.924	287.091	130.484	1.746.553

*El Sector Primario comprende agrícola, silvicultura, pesca y minería.*

*El Sector Secundario comprende: industria (manufacturera), electricidad, construcción.*

*El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.*

*PEA ocupada rural: Personas ocupadas de la PEA que viven en lugares con menos de 2.000 habitantes.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.*

<sup>7</sup> La población asalariada total del país tendió a decrecer en la década de los noventa (tasa de -1,6%) para crecer a una tasa de 2,8% anual en la década siguiente. El monto total de asalariados de todo el país es prácticamente el mismo en 2010 que en 1990. Ver Anexo1, Cuadro Anexo 1.6 y Gráfico 1.2.

**Baja participación femenina en la ocupación rural.** El total de personas ocupadas en el área rural fue aproximadamente de 1,7 millones; 72,3% hombres y 27,7% mujeres.

**Elevado porcentaje del autoempleo.** La categoría ocupacional más numerosa del área rural son los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados (TPCPyFNR: 66,5% del total de los ocupados rurales). Siguen en importancia los asalariados (32,1%) y los empleadores (1,3%)<sup>8</sup>.

**La economía rural genera una importante proporción de trabajo no agrícola.** Como era de esperar, la ocupación rural se concentra mayoritariamente en el sector primario (actividades agropecuarias, forestales, minas y canteras): 1,1 millones de trabajadores o 63,4%. Pero esto también significa que en el área rural se desarrollan otras actividades económicas que brindan oportunidades de empleo e ingresos. Destacan los sectores de comercio (incluye transporte) y secundario (manufacturas, electricidad y construcción) que concentran 29% de la ocupación rural, y los servicios (personales, comunitarios, financieros y de otro tipo).

**El trabajo asalariado solo es mayoritario en el sector secundario y en servicios.** En el sector primario la categoría ocupacional más voluminosa es la de los TPCPyFNR. Este grupo es el que más se acerca al estrato social conocido como campesinado de subsistencia o tradicional. En 2010 estuvo formado por 799,2 miles de personas o 72,1% de los ocupados del sector primario. Siguió en importancia los asalariados (26,8%) y los empleadores (1,0%). Estos últimos abarcan parte del campesinado medio y alto –que tienen capacidad de crear demanda por trabajo asalariado– pero también a empleadores de mayor envergadura o medianas y grandes empresas. Este patrón de predominio del trabajo por cuenta propia (TCP) se repite también en el sector comercio, donde su importancia se elevó a 76,8% del total de la ocupación del sector. Distinto fue en los sectores secundario y servicios, en los que la categoría ocupacional dominante fueron los asalariados (51,9% y 69,0% de importancia, respectivamente). El trabajador asalariado es minoría en el ámbito rural hondureño, donde el campesinado tradicional persiste en gran número. Se destaca este hecho por el vínculo que suele encontrarse entre este grupo social y la llamada pobreza dura, al constatarse que la ubicación de la actividad campesina en Honduras suelen ser los terrenos de laderas, en su mayoría en creciente erosión, faltos de riego y con pérdida de fertilidad (World Bank, 2004).

**La ocupación por cuenta propia no agrícola brinda más facilidades de entrada a las mujeres rurales.** Las mujeres son minoría dentro de la ocupación rural global (27,7%)<sup>9</sup>. Pese a este hecho, las mujeres son mayoría en los sectores de servicio (69,1% del sector) y comercio (60,2%). También participan en una proporción superior a la global rural en el sector secundario (39,4%). O sea que en el área rural el sector primario tiene presencia femenina bastante reducida (12,1%). Con relación a las categorías ocupacionales, el predominio masculino aparece bien acentuado en todas ellas: 79,3% de los asalariados, 75,0% de los empleadores, 68,8% de los TPCPyFNR. Al observar ahora la distribución por sexo de cada categoría ocupacional, según rama de actividad, surge un interesante resultado: en asalariados y empleadores las mujeres son mayoría únicamente en el sector servicios (63,0% y 78,7% respectivamente). Tratándose de los TPCPyFNR las mujeres son mayoría no solo en el sector servicios (82,8%), sino también en los restantes (69,9% en el

<sup>8</sup> La población asalariada rural aumentó en el período 1990-2010 en casi 300 mil personas, a una tasa anual de 4,5%, o sea, una tasa superior a la de la población asalariada de todo el país (0,7%). El mayor crecimiento de la población asalariada rural ocurrió en los noventas (tasa anual de 6,1%), pues en la década siguiente continuó aumentando aunque a la mitad del ritmo anterior. Por otra parte, el grupo de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados (TCPyFNR) sumó unas 600 mil personas durante el período 1990-2010 (tasa de crecimiento anual de 4%) y con mucho más fuerza en el subperíodo 2001-2010 cuando su aumento fue de 4,8%. Ver Anexo 1, Cuadro 1.6 y Gráfico 1.2.

<sup>9</sup> Esto sin olvidar las críticas al enfoque PEA, que tiende a ocultar la contribución femenina a la formación del ingreso y del patrimonio hogareño.

comercio y 64,0% en el sector secundario). Estos datos sugieren que el trabajo asalariado presenta dificultades mayores para las mujeres, por la dureza atribuida al trabajo agroextractivo, por la mayor rigidez de los horarios y por los infaltables sesgos, colindantes con discriminación, en los demás sectores, particularmente el secundario y el comercio. En cambio, el TCP conlleva menos requisitos de entrada, por lo que se facilita la participación femenina, particularmente la más pobre, en una diversidad de micro y pequeños negocios.

### II.3. Magnitud y características de la pobreza rural

En vista del pobre desempeño económico del país a lo largo de su historia republicana y del alto nivel de concentración de la riqueza que también lo ha caracterizado (Coeficiente de Gini de 0,56), es de esperar una situación de pobreza generalizada, como en efecto así sucede. Cálculos basados en los datos de la EHPM mayo 2010, muestran que aproximadamente 66,2% de las personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza. Desglosado este total de acuerdo al área geográfica, se encuentra que en el área rural el nivel de pobreza sube a 71,6%, mientras que el área urbana es de 59,8% (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
*Personas pobres y no pobres según área geográfica*

	Total		Área geográfica			
			Urbano		Rural	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	5.317.828	66,2	2.185.115	59,8	3.132.713	71,6
No pobres	2.709.335	33,8	1.466.372	40,2	1.242.963	28,4
Total	8.027.163	100,0	3.651.487	100,0	4.375.676	100,0

*Línea de pobreza en lempiras mensuales por persona: 1.379,0 en área rural; 2.647,1 en área urbana. El área urbana comprende localidades de 2.000 a más habitantes. Niveles de pobreza calculados mediante la nueva metodología del INE.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo de 2010.*

Si el problema se mide con base en los hogares el nivel de pobreza baja ligeramente a 60% en el total nacional, 54,3% en el área urbana y 65,4% en el área rural (ver Cuadro 4). Como podrá observarse, el área rural presenta los peores problemas de pobreza del país<sup>10</sup>.

Estos niveles vienen desde situaciones peores del pasado, pero el avance prácticamente se estancó a mediados de los noventa<sup>11</sup>. En 2001 el nivel de pobreza de los hogares se estableció en 63,7%, subió a 65,3% en 2004 y bajó a 58,8% en 2009 (PNUD, 2010:23). Una reducción que puede considerarse insuficiente y, para algunos, prácticamente insignificante (PNUD, 2010a:1; World Bank, 2006:1). Lo mismo puede decirse con relación a las cifras de pobreza extrema. A este ritmo, las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) parecen inalcanzables.

<sup>10</sup> Un estudio del Banco Mundial, basado en datos de la ENCOVI 2004, hacía referencia a este hecho en los siguientes términos: "La pobreza está altamente concentrada en las áreas rurales, donde reside el 73,7% de los pobres y el 86,1% de los extremadamente pobres. Las tasas de pobreza son más bajas en los centros urbanos de Tegucigalpa y San Pedro Sula. La pequeña población indígena en Honduras es desproporcionadamente pobre, con 71% viviendo en la pobreza. Los hogares pobres y particularmente los extremadamente pobres están principalmente ocupados en la actividad agrícola" (World Bank, 2006:1).

<sup>11</sup> Recordar que en esa década el empleo asalariado rural creció a la tasa récord de 6,1%.

**Cuadro 4**  
*Hogares pobres y no pobres según área geográfica*

	Total		Área geográfica			
			Urbano		Rural	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	1.038.863	60,0	460.174	54,3	578.689	65,4
No pobres	693.737	40,0	387.603	45,7	306.134	34,6
Total	1.732.600	100,0	847.778	100,0	884.823	100,0

*Línea de pobreza en lempiras mensuales por persona: 1.379,0 en área rural; 2.647,1 en área urbana.*

*El área urbana comprende localidades de 2.000 a más habitantes.*

*Niveles de pobreza calculados mediante la nueva metodología del INE.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo de 2010.*

#### II.4. Pobreza y mercado de trabajo

Existe una estrecha vinculación entre la pobreza y la forma de inserción de personas y hogares en el mercado de trabajo. Estos vínculos han sido resaltados por algunos estudios que exponen el caso hondureño (Paes de Barros, 2006; World Bank, 2006; Unidad de Apoyo Técnico de la Presidencia, 2005; del Cid y Ordóñez, 2003).

La información del Cuadro 5 permite observar que la pobreza rural es mayor en las actividades primarias o agroextractivas (77,3%) con relación a las otras ramas de actividad. Cuando la comparación es entre categorías ocupacionales, los TCPyFNR son los que muestran una incidencia mayor de pobreza (70,1%). Entre personas ocupadas rurales la pobreza alcanza una incidencia superior entre las mujeres (69%). Por ello, los/as TCPyFNR del Sector Primario destacan al mostrar porcentajes de pobreza superiores a los demás grupos laborales. Se observa también que los asalariados del sector primario tienden a altos niveles de incidencia de pobreza.

**Cuadro 5**  
*Honduras 2010. Incidencia de la pobreza rural en ocupados según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica*

		Sector de actividad económica				Total de la categoría ocupacional	
		Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios		
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	75,5	45,7	38,1	35,3	62,5
		Mujeres	63,5	26,1	33,7	43,0	42,8
		Total	<b>74,6</b>	<b>42,2</b>	<b>36,9</b>	<b>40,1</b>	<b>58,5</b>
	Empleadores	Hombres	24,1	21,7	11,6	100,0	21,6
		Mujeres	20,0	31,3	10,0	27,0	18,3
		Total	<b>23,6</b>	<b>24,2</b>	<b>11,0</b>	<b>42,6</b>	<b>20,8</b>
	Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	79,8	47,7	36,0	27,9	74,2
		Mujeres	74,5	69,2	47,5	64,2	61,1
		Total	<b>79,0</b>	<b>61,5</b>	<b>44,0</b>	<b>58,0</b>	<b>70,1</b>
	Total	Hombres	78,0	45,8	35,8	34,5	69,4
		Mujeres	72,1	58,8	45,6	50,4	56,2
		Total de la rama	<b>77,3</b>	<b>50,9</b>	<b>41,7</b>	<b>45,5</b>	<b>65,7</b>

*El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería.*

*El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción.*

*El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.*

*La incidencia de la pobreza de los ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica, mide la proporción de personas pobres en el total de ocupados con estas mismas características.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.*

Corroborar la situación anterior, con más detalle, la información extraída de la comparación del Cuadro 6 (ver también Cuadro Anexo 1.2) con el Cuadro 2 (ver también Cuadro Anexo 1.1) antes presentado. El Cuadro 6 se refiere exclusivamente a las personas ocupadas pobres, o sea, a aquellas que residen en hogares rurales con ingresos globales por debajo de la línea de pobreza, a diferencia del Cuadro 2 que se refiere a todos los ocupados rurales (pobres y no pobres).

Los ocupados rurales pobres representan 66% del total de los ocupados rurales. Con relación a la ocupación rural total, los trabajadores pobres se encuentran en una situación laboral aún más precaria (tienden a estar más alejados de relaciones laborales salariales). Por ejemplo, la proporción inserta en actividades agropecuarias es aún mayor para los ocupados rurales pobres (76%) que para los ocupados rurales en general (74%), y también es mayor la proporción de TCPyFNR en todas las ramas de actividad, excepto en Servicios.

**Cuadro 6**  
*Honduras 2010. PEA ocupada rural y pobre, por categoría ocupacional y sexo, según sector de actividad económica*

		Sector de actividad económica				Total de ocupados categoría ocupacional	
		Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios		
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	207.192	43.155	16.468	11.748	278.562
		Mujeres	14.483	5.257	5.471	24.353	49.565
		<b>Total</b>	<b>221.675</b>	<b>48.412</b>	<b>21.940</b>	<b>36.101</b>	<b>328.127</b>
	Empleadores	Hombres	2.468	536	536	268	3.809
		Mujeres	268	268	268	268	1.073
		<b>Total</b>	<b>2.736</b>	<b>805</b>	<b>805</b>	<b>536</b>	<b>4.881</b>
	Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	549.695	17.675	23.897	1.877	593.145
		Mujeres	81.992	45.622	73.087	20.867	221.568
		<b>Total</b>	<b>631.687</b>	<b>63.297</b>	<b>96.985</b>	<b>22.744</b>	<b>814.713</b>
	Total	Hombres	759.355	61.366	40.902	13.893	875.516
		Mujeres	96.743	51.148	78.827	45.488	272.206
		<b>Total de ocupados rama</b>	<b>856.098</b>	<b>112.514</b>	<b>119.729</b>	<b>59.382</b>	<b>1.147.722</b>

*El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería.*

*El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción.*

*El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.*

*PEA ocupada rural y pobre: Personas de la PEA rural que viven en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza.*

*Línea de pobreza en lempiras mensuales por persona: 1.379,0 en área rural; 2.647,1 en área urbana.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.*

Por su parte, las mujeres rurales pobres también muestran más precariedad laboral que el resto de mujeres ocupadas rurales. Su inserción en la fuerza de trabajo es aún menor (o sea, más mujeres están en la situación de "inactivas"); cuando se integran a la PEA tienden a hacerlo más como TCPyFNR, y con presencia notable en los servicios (incluido el comercio) y en las actividades secundarias (manufacturas).

Lo anterior lleva a identificar perfiles laborales de pobreza rural bien marcados: (i) Un hombre en situación de pobreza es, generalmente, un TCPyFNR en cualquier sector de actividad económica, particularmente

las agrícolas (campesino). (ii) Una mujer en situación de pobreza se encontrará más frecuentemente como inactiva o como TCPyFNR en los sectores de servicios, comercio y algo menos en el sector secundario.

Dicho de otra manera, la pobreza rural tiene su mayor expresión en la actividad agrícola, generalmente dirigida por hombres en calidad de TCPyFNR (campesinado tradicional). La pobreza de los hogares campesinos obliga al complemento del trabajo femenino, en el hogar o fuera de este. Cuando las mujeres logran inserción en el mercado laboral lo hacen donde tienen más facilidad de entrada, o sea, en actividades no agrícolas y en calidad de TCPyFNR.

### III. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA POBREZA RURAL

Esta sección analiza en particular la formalidad/informalidad de los empleos, el salario mínimo, la sindicalización y la negociación colectiva, y las formas de contratación en su relación con la pobreza rural.

#### III.1. Formalidad/informalidad de los empleos

En los años noventa la población trabajadora en establecimientos informales llegó a representar alrededor de 63% de la PEA total. Este porcentaje se formaba de la suma de dos substratos laborales denominados "sector informal urbano" (22%) y "tradicional rural" (41%)<sup>12</sup>. Esto significa que la mayor parte de la fuerza laboral estuvo ocupada en actividades o establecimientos de carácter informal y que el área rural concentró el grueso de dichos trabajadores.

En un estudio del Banco Mundial sobre este tema en América Latina (Guillermo Perry, *et al.*, 2007), se utilizan varias mediciones de informalidad. Honduras ocupa una situación promedio en esta materia. Países como Paraguay, Ecuador, Nicaragua, Guatemala están por arriba de Honduras. El nivel de informalidad en el país se coloca entre los más altos solo cuando se mide con la tradicional metodología estructural (calidad de los puestos de trabajo, 54,1%)<sup>13</sup> o como porcentaje de ventas subdeclaradas para la liquidación de impuestos (evasión). En las mediciones basadas en la cotización a la seguridad social (empleos informales) y otras de tipo legal el país no aparece entre los de peor situación, aunque sí por encima del promedio (Auguste, 2008:38). Al considerar los 650.900 aportantes a los distintos sistemas de jubilación del país en 2007, únicamente 23,4% del total de ocupados estarían cubiertos por el régimen de seguridad social (Auguste, 2008:126).

¿Qué relación guarda la informalidad laboral con la pobreza? Los estudios sobre informalidad basados en los criterios de la OIT o CEPAL, llevados a cabo en Centroamérica en los años ochenta y noventa, mostraron sistemáticamente que los establecimientos informales –junto con el empleo en el servicio doméstico– eran los de peor situación en términos de ingreso en el mercado de trabajo. No obstante, la situación de informalidad era heterogénea: los asalariados de establecimientos informales (microempresas y asalariados

<sup>12</sup> Los establecimientos informales son empresas no reguladas y fusionadas con el hogar. Esta estimación es de la ETM-OIT con base al SIAL-Panamá para los años 1991 a 1999. La metodología utilizada sigue un criterio estructural (característica o calidad del puesto de trabajo), en la que un trabajador se considera informal si se declara (i) autoempleado con baja calificación, o (ii) empleado asalariado en una empresa pequeña, o (iii) trabajador sin ingresos.

<sup>13</sup> Comparada esta cifra a la década precedente, se podría considerar que existe una baja de la proporción de la PEA en condiciones de informalidad.

ocasionales de los TCP) mostraban los ingresos promedio más bajos, seguían los TCP rurales, luego los TCP urbanos y, en relativa mejor condición, los propietarios de microempresas<sup>14</sup>.

En el Cuadro 6 se observa que la incidencia de la pobreza a 2010 resulta mucho mayor en el caso de los hogares de TCPyFNR que entre los asalariados totales (70% vs. 58%, respectivamente). Las cifras de los primeros (TCPyFNR) empeora en el sector primario (79%) y, dentro de este sector, mucho más entre TCPyFNR hombres (80%) con relación a TCPyFNR mujeres (74%).

La condición de informalidad, por cualquiera de los enfoques que se vea, expone a sus estratos más vulnerables (los asalariados de microempresa, los no remunerados y los TPC de bajo nivel educativo) a la pobreza. Los asalariados en establecimientos informales seguramente forman la mayoría de los que reciben remuneraciones por debajo del salario mínimo.

Lamentablemente la Encuesta de Hogares omite preguntas relacionadas con la seguridad social, por lo que resulta imposible cruzar esta información con indicadores de pobreza. En el caso de Honduras se estima gruesamente que la población trabajadora que se beneficia directamente de los servicios del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y de otros fondos destinados a estos mismos fines no sobrepasa más de un cuarto de la PEA. La mayoría de los beneficiarios del IHSS pertenecen, del lado privado, a empresas grandes (incluyendo algunas del sector primario), medianas y algunas pequeñas, casi todas ubicadas en áreas urbanas y periurbanas; del lado público, está la casi totalidad del aparato administrativo central (varios gremios de este último tienen sus propios institutos de seguridad social, por ejemplo, los docentes, los médicos, los militares) y algunos gobiernos municipales cuya ubicación coincide con las ciudades más importantes del país en términos de población.

Esto significa, entonces, que el grueso de los excluidos de la seguridad social (o sea, los empleados informales)<sup>15</sup> se localizan en la casi totalidad de la microempresa, muchas empresas pequeñas y más de alguna grande. El fenómeno afecta principalmente al sector rural, donde con excepción de empresas agroindustriales grandes y empleados públicos, la totalidad está fuera del régimen de seguridad social. Siendo que la situación de los asalariados urbanos y los trabajadores del Sector Público es la que se muestra mejor en términos de ingreso, es altamente probable que el empleo informal rural (principalmente) e informal urbano es sinónimo de pobreza.

### III.2. El salario mínimo

El Decreto Legislativo 103 de 1971 puso en vigor la Ley de Salario Mínimo en Honduras. Desde 1997 quedaron establecidas las prácticas de diferenciar el salario mínimo (SM) por tamaño de empresa y región y de revisarlos anualmente (diciembre) con referencia a la tasa de inflación acumulada a noviembre. La revisión la realiza una Comisión de SM con carácter tripartito, en la que negocian básicamente las representaciones

<sup>14</sup> Ver por ejemplo, Pérez-Sainz y Menjívar, 1991 (editores). En dicho trabajo se puede ver para la situación de Honduras el reporte de el Cid, Rafael: "El sector informal en dos ciudades de Honduras". Otro trabajo muestra, con cifras oficiales de 1999 preparadas por la CEPAL, que entre los ocupados del Sector Moderno la incidencia de pobreza era de 59%, mientras que entre los ocupados del Sector Informal/Tradicional Rural era de 69%. El ingreso por hora (ocupación principal) de los asalariados del Sector Moderno era de 2.288 lempiras, de los trabajadores por cuenta propia informales 1.846 lempiras y de los asalariados (de microempresas) del Sector Informal 1.709 lempiras. O sea, que el ingreso por hora de los últimos era aproximadamente 25% inferior al de los primeros (el Cid y Ordóñez, 2003:46).

<sup>15</sup> Empleos informales: son aquellos sin protección social o laboral que pueden estar dentro de establecimientos informales o formales.

sindicales y empresariales, con el Gobierno como facilitador y arbitro final en caso de desacuerdos persistentes.

**Cuadro 7**

*Honduras 2010. PEA asalariada por área geográfica, según salario-hora con relación al salario mínimo por hora*

		Número de salarios mínimos					Total
		De menos de 1 salario	De 1 - 2 salarios	De 2 - 3 salarios	De 3 - 4 salarios	De 4 y más salarios	
Área geográfica	Total	779.675	448.124	93.544	37.454	38.071	1.396.867
	Urbano	363.280	331.373	76.700	28.817	31.634	831.804
	Rural	416.395	116.752	6.844	8.636	6.437	565.064
		Porcentajes					Total
		De menos de 1 salario	De 1 - 2 salarios	De 2 - 3 salarios	De 3 - 4 salarios	De 4 y más salarios	
Área geográfica	Total	55,8	32,1	6,7	2,7	2,7	100,0
	Urbano	43,7	39,8	9,2	3,5	3,8	100,0
	Rural	73,7	20,7	3,0	1,5	1,1	100,0
Área geográfica	Total	100	100	100	100	100	100,0
	Urbano	46,6	73,9	82,0	76,9	83,1	59,5
	Rural	53,4	26,1	18,0	23,1	16,9	40,5

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.*

Datos de la EHPM de 2010 (Cuadro 7) muestran el grado de incumplimiento del pago del SM. Se observa que aproximadamente 55,8% de los asalariados de todo el país reciben remuneraciones por hora por debajo del SM. La inobservancia de la medida es alta tanto en el área urbana como rural, pero peor en esta última. En el área urbana, 43,7% de los asalariados reciben remuneraciones inferiores al mínimo, pero en el área rural esta cifra sube a 73,7%. Esto influye también para que las remuneraciones salariales en el área urbana resulten un tanto mejor distribuidas que en el área rural.

La implementación del SM enfrenta varios problemas, entre ellos, la situación de las empresas y la capacidad de control. Para el primer problema se argumenta que si el SM se establece con desconocimiento del nivel de inflación o la productividad laboral, acarreará dificultades para las empresas económicamente más débiles y la competitividad general del país; el resultado final será el cierre de empresas o la utilización de alternativas informales (como la tercerización laboral). Es un argumento sujeto a debate. Si como ejemplo de este argumento se acude al caso del alza del SM del 2009 –que no solo sobrepasó el índice de inflación oficial, sino que uniformó su aplicación en las áreas urbana y rural– se observará una caída en las tasas de crecimiento anual de los asalariados en 2010 (ver Anexo, Cuadro Anexo 1.6 y Gráfico 1.2), pero resulta complicado probar que este resultado se deba realmente al SM, pues la situación coincidió con una caída de las exportaciones y otras adversidades que acompañaron la contracción de la economía mundial.

No obstante, el bajo nivel de aplicación del SM parece tener larga data en el país. Y nuevamente esto puede suscitar argumentos contrapuestos. A grandes rasgos, para las organizaciones sindicales esta situación sería un ejemplo de la poca voluntad de los empleadores de respetar los derechos del trabajador. Para las organizaciones empresariales sería una muestra de que el SM probablemente es alto, o sea, sin correspon-

dencia a las realidades económicas de las empresas en términos de productividad o de posibilidad de encontrar, de todas maneras, mano de obra disponible para el trabajo aun por debajo del SM.

Se cuenta con información, aunque lamentablemente desactualizada (llega hasta 2004), que sugiere una asociación, constante en el tiempo, entre el cumplimiento del pago del SM y el tamaño y tipo de empresas. Obsérvense los datos del Anexo, Cuadro Anexo 1.3, que muestran cómo el porcentaje de trabajadores con ingresos inferiores al SM es claramente mayor en las empresas ubicadas en el área rural (a comparación con las del área urbana) y entre las de menos de 5 empleados. En 2004, por ejemplo, el porcentaje aludido fue de 57% en el área rural contra 24% en el área urbana y de 69% en empresas de menos de 5 trabajadores frente a 24% en empresas con más de 5 empleados.

Con relación al control ejercido por la Secretaría de Trabajo (STSS) para garantizar el cumplimiento, el problema comienza con el insuficiente número de inspectores de trabajo que se limitan a la vigilancia de las empresas más visibles (las de mayor tamaño y accesibilidad)<sup>16</sup>. Las multas por incumplimiento las establece la Ley de SM en su Artículo 40, y van de los 5 mil a los 100 mil lempiras; las impone el inspector general de Trabajo de acuerdo a la capacidad económica de la empresa y según la gravedad de la infracción. Tanto la STSS como el sector obrero consideran estas multas como “irrisorias” y un aliciente al incumplimiento y el soborno.

El Sector Primario es el más afectado de los sectores de actividad económica del área rural en lo concerniente a las remuneraciones salariales (ver Cuadro 8 y Cuadro Anexo 1.4). En el estrato de asalariados con remuneraciones por debajo del SM, este sector es el que alcanza el porcentaje mayor en este tipo de situación: 65,1% vs. 12,1% del sector servicios, 15,0% del sector secundario y 7,8% del sector comercio. Observada la distribución de salarios-hora al interior de cada sector de actividad, resalta el caso del Sector Primario, donde 90,4% del total de asalariados gana menos de un salario mínimo, en contraste con el resto de los sectores cuyo porcentaje respectivo se sitúa entre 54% y 55%.

**Cuadro 8**

*Honduras 2010. PEA Asalariada rural por sector de actividad económica, según salario-hora con relación al salario mínimo por hora*

		Total	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios
Número de salarios mínimos	Total	558.305	296.076	113.667	58.845	89.716
	De menos de 1 salario	411.085	267.593	61.581	32.212	49.699
	De 1 - 2 salarios	115.303	24.729	47.259	20.411	22.905
	De 2 - 3 salarios	16.844	1.877	1.663	4.291	9.012
	De 3 - 4 salarios	8.636	805	1.341	1.073	5.418
	De 4 y más salarios	6.437	1.073	1.824	858	2.682

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.

<sup>16</sup> “Estamos debajo de lo que debiese ser una norma de recurso humano para proteger los derechos del trabajador mediante mecanismos como la supervisión, la inspectoría. Solo tenemos 126 inspectores de trabajo para todo el país” (testimonio de Felícito Ávila, ministro de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social). Según esta misma fuente, cada inspector debe llevar a cabo 20 inspecciones al mes, dependiendo de la logística de acompañamiento y el tipo de empresa a visitar.

Finalmente, sobresale una asociación entre la remuneración abajo del mínimo legal y la condición de pobreza. Según estimaciones basadas en la EHPM de mayo 2010, de la totalidad de asalariados rurales con remuneraciones por hora debajo de un SM (416.663 personas), 72,3% provienen de hogares en condición de pobreza. De estos asalariados de hogares pobres (301,360), el 79,4% se encuentra en condición de extrema pobreza (ver Cuadro 9).

**Cuadro 9**

*Honduras 2010. PEA asalariada rural por condición socioeconómica, según salario-hora con relación al salario mínimo por hora*

		Total	No pobres	Subtotal pobres	Pobreza relativa	Pobreza extrema
Número de salarios mínimos	Total	565.064	236.024	329.039	78.129	250.910
	De menos de 1 salario	416.663	115.303	301.360	62.037	239.323
	De 1 - 2 salarios	116.483	88.804	27.679	16.093	11.587
	De 2 - 3 salarios	16.844	16.844			
	De 3 - 4 salarios	8.636	8.636			
	De 4 y más salarios	6.437	6.437			

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.*

En síntesis, en el sector rural y especialmente en las actividades agropecuarias el SM es un instrumento favorable a la erradicación de pobreza únicamente en el caso de trabajadores asalariados de las empresas más grandes y visibles. Para el resto, opera simplemente como un referente lejano, dada la interacción de diferentes factores estructurales y de política.

### III.3. Sindicalización y negociación colectiva

La existencia de sindicatos y su papel como instrumentos de los trabajadores para negociar las condiciones de trabajo son situaciones bien conocidas en los países desarrollados. Casos como el de Honduras, con un largo historial de sindicalización, resultan excepcionales. La explicación está en la presencia de grandes empresas transnacionales del banano desde comienzos del siglo XX y la labor de organizaciones políticas de izquierda para la formación de sindicatos en la naciente industria del país (Villars, 2010; Posas, 1977; Meza, 1980). Como producto de la histórica huelga bananera de mayo de 1954, el sindicalismo quedó legalizado. Cinco años más tarde se aprobaba el Código de Trabajo.

De su emergencia legal hasta inicios de los ochenta el sindicalismo tuvo gran peso en la vida nacional, no solo en lo laboral sino también en lo político. Las últimas tres décadas han sido de paulatina decadencia, particularmente para los sindicatos de empresas del sector privado, y el sector sindical se ha reducido a un fenómeno de arraigo principal en el sector público.

La meta general de velar por la vigencia de los derechos obreros y su bienestar se plasma de manera sistemática en los contratos o convenios colectivos de trabajo que periódicamente se pactan con los propietarios de las empresas o del gobierno.

El Código de Trabajo establece un procedimiento para la formación de sindicatos y prohíbe cualquier medida coercitiva de los empleadores para limitar este derecho. A pesar de esto la organización sindical en general ha ido en retroceso. A esto se adjudican varias causas (depende de la fuente), como la drástica reducción del volumen de trabajadores de las compañías bananeras, cuyos sindicatos, masivos y belige-

rantes, dieron prestigio e impulso al movimiento sindical; la campaña antisindical desatada durante las décadas de los ochentas y noventas; el desencanto de los propios trabajadores motivados por el autoritarismo interno y la obsolescencia de algunas formas de lucha reivindicatoria; el atractivo de nuevas figuras de asociación laboral; los incentivos a la productividad (práctica frecuente en las maquilas) y el creciente individualismo facilitado por el consumismo y el progreso tecnológico.

En términos de membresía, el sindicalismo en Honduras sería el más alto de Centroamérica<sup>17</sup>, pero aun así está lejos de la participación sindical observada en Argentina y Brasil (Auguste, 2008:64).

Dado que buena parte del núcleo duro de la pobreza<sup>18</sup> coincide con actividades económicas de escasa o inexistente sindicalización (agricultura y el componente “tercerizado” de la agroindustria, comercio al por menor y servicios personales) y que el movimiento sindical focaliza sus reivindicaciones –mayoritariamente salariales– en el Sector Público, se puede concluir que actualmente el sindicalismo es un factor de poco o nulo efecto en el combate a la pobreza.

### III.4. Formas de contratación

El Código de Trabajo defiende la figura del contrato laboral, al grado de que su inexistencia escrita recae como responsabilidad del empleador. Las condiciones del contrato deben estar enmarcadas en lo indicado por la legislación nacional, bajo pena de sanciones por violación de los derechos del trabajador. El trabajo temporal está permitido (Artículo 319) bajo la condición de respeto a los derechos del trabajador. Así también se permite la existencia de diferentes jornadas de trabajo (tiempo completo, parcial, por horas) y los acuerdos en base a productos a entregar. La jornada ordinaria de trabajo es la que convengan las partes, o a falta de convenio se toma la máxima legal, o sea, que queda a voluntad de las partes establecer la cantidad de horas que constituyen la jornada, sin exceder los límites legales que permitan el descanso para el obrero y la justa remuneración por el trabajo realizado.

Asimismo, se establece que el cálculo de la remuneración puede pactarse por unidad de tiempo como un mes, quincena, semana, día y hora, pero nunca deberá estar por debajo del SM vigente en determinado momento. Además, la legislación laboral hondureña establece que habrán de existir otras modalidades de contratos en los que se incluye el de tiempo limitado, que especifica fecha de terminación o circunstancia que dé por terminada la relación de trabajo.

La legislación laboral hondureña desalienta la intermediación laboral o trabajo tercerizado, al utilizar el concepto de que todas las empresas que subcontraten o tercericen actividades son solidariamente responsables por las obligaciones de sus contratistas. Esto las obliga a asumir responsabilidad directa por los trabajadores que sirvan a una empresa.

Con conocimiento o no de este principio, ha ido creciendo en el sector de la agroindustria la modalidad tercerizada, que se observa principalmente en los sectores del banano, palma africana, café y caña de azúcar.

<sup>17</sup> El nivel de sindicalización es difícil de estimar, actualmente podría no pasar de 10%.

<sup>18</sup> El grueso de este núcleo es la población campesina pobre –a su vez altamente propensa al trabajo temporal– y el sector urbano de TCP, para quienes la sindicalización no es posible, por su mismo carácter de autónomos. Para este sector podrían resultar efectivas medidas como el acceso a la seguridad social y políticas públicas del tipo de transferencias condicionadas integrales que promueven y facilitan el acceso a salud, educación, microcréditos y otras destinadas a mejorar la productividad de sus emprendimientos.

Los dirigentes sindicales señalan también la subcontratación como causa de la disminución de la sindicalización, particularmente en el ámbito rural. Esto ha traído un desmejoramiento de las condiciones laborales en todos los sectores, porque las empresas recortan el personal de planta para contar con otro personal que rinde servicios pero con mediación de un subcontratista.

Un empresario del sector cañero aclaró que la tercerización podría ser un fenómeno temporal pues algunas empresas han renunciado a esta práctica y vuelto a la modalidad anterior. En la misma entrevista señaló que en los últimos años las opciones de empleo se han ampliado (varias agroindustrias, ocupaciones no agrícolas, la maquila y la migración internacional), y aunque ello tal vez no influya en el mejoramiento de los salarios, sí amplía las opciones de trabajo. Esto comienza a afectar a la producción cañera. Las empresas han visto disminuir el número de solicitantes de empleo y, por ello, han acudido a medidas alternativas como la contratación de trabajadores nicaragüenses, la mecanización y la intermediación.

El intermediario es un especialista en reclutar trabajadores, por lo que al utilizarlo la empresa se ahorra los costos y riesgos del reclutamiento directo. En este aspecto la intermediación es funcional al empresario de la caña. No obstante, los dirigentes obreros interpretan esta práctica como antídoto contra la sindicalización y como evasión parcial o total de responsabilidad hacia los derechos de los trabajadores.

La intermediación crea en el trabajador temporal la percepción de que su patrón es el reclutador y no la empresa, alejada e impersonal. Con el reclutador se negocian las condiciones del trabajo y se abordan los problemas y conflictos. La impresión es que de ocurrir alguna demanda por violación de derechos, esta se dirigirá al reclutador. Pocos saben que el Código de Trabajo no exime a la empresa, el lugar de trabajo como punto de referencia, de las responsabilidades respectivas. Legal, teóricamente, la tercerización no sirve como instrumento para evadir las prescripciones de la ley. En los hechos, el instrumento funciona porque el intermediario es la empresa a los ojos de un trabajador temporal, ávido de un empleo, con bajo capital humano y desinformado.

Los intermediarios firman contratos con la empresa para ejercer su función. En algunas empresas los intermediarios son considerados personal de planta, a tal grado que están amparados por el Contrato Colectivo. Dependiendo del número comprometido a reclutar, el intermediario organiza su equipo de trabajo. Maneja listas de obreros, negocia las condiciones de trabajo con los corteros, vigila el desempeño, resuelve problemas y remunera generalmente a destajo, por ejemplo, una paga determinada por metro lineal o por hectárea cosechada.

Lamentablemente se carece de cifras sobre el número exacto de empresas que utilizan esta modalidad y de personas involucradas como intermediarios. Es un tema que merece atención para un estudio a profundidad.

### III.5. Características de los empleadores rurales

La falta de un censo o encuesta de establecimientos actualizada impide mostrar la demanda laboral de las empresas de acuerdo a su tamaño y otras características productivas. Por su parte, las encuestas de hogares muestran que el área rural ofrece oportunidades de inserción laboral mayoritariamente en actividades primarias o agroextractivas, pero también en actividades secundarias (agroindustria y otras) y terciarias. El caso de Costa Rica evidencia que, en 2009, las microempresas dieron cabida a 19% de los ocupados rurales, la pequeña empresa a otro porcentaje similar, y la mediana y gran empresa a 37% (Trejos, 2010:120). Es posible que en Honduras las micro y pequeñas empresas rurales, distinguibles por su carácter de empresas familiares, tengan más peso que en Costa Rica, pero el punto común está en que las empresas medianas y

grandes son menores en número, pero de alta importancia en la absorción de trabajadores, particularmente asalariados. Un patrón similar probablemente se repite en las actividades productivas no agrícolas del área rural.

Las actividades agrícolas de mayor peso en la conformación del PIB agropecuario son el café, banano y otras frutas, hortalizas (vegetales orientales), granos básicos, ganadería de carne y leche, cultivos agroindustriales (caña de azúcar, palma africana), pesca y acuicultura. Estas actividades, con seguridad, generan el grueso del empleo rural, estimado en 1,7 millones de ocupados en 2010<sup>19</sup>. Por ejemplo, se calcula que las actividades de granos básicos y ganadería absorben directamente alrededor de 350.000 personas, el café bien se acerca al medio millón, el camarón cultivado 27.000 trabajadores, etc. Para más detalle de las actividades primarias arriba mencionadas, ver Anexo 1, Cuadro Anexo 1.5.

Entonces, los empleadores rurales se caracterizan por su heterogeneidad. Predominan las empresas familiares con relación a su número, pero en demanda de empleo –particularmente asalariado y permanente–, capacidad productiva, y probablemente en productividad, son superadas por las empresas medianas y grandes, particularmente cuando se trata de empresas multinacionales. Por lo general, las micro y pequeñas empresas rurales son establecimientos precarios, de bajo nivel tecnológico y condiciones laborales y de remuneración, o sea, puestos de trabajo de baja calidad (Guerrero, 2002:39).

Así que el peso numérico alto de las empresas familiares deviene un factor a considerar al momento de interrogar por situaciones como la alta proporción de asalariados rurales con remuneraciones inferiores al mínimo e, incluso, la importancia numérica de los sindicatos rurales, que por ley no pueden organizarse en empresas agropecuarias inferiores a 10 empleados. La precariedad de estas empresas y su invisibilidad a la inspección gubernamental (de por sí deficiente) crea un desafío inmenso a cualquier objetivo de mejoramiento de la calidad del empleo.

### III.6. Transferencias condicionadas de ingreso

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso no constituyen una institución del mercado laboral, pero se incluyen en el análisis por su impacto potencial en el trabajo infantil (Klein, 2010:31) y en la reducción de la pobreza extrema.

Una novedad de la política social en América Latina hacia finales de los ochenta fue el surgimiento de políticas compensatorias a través de redes de protección social. El alcance de la política sería focalizado a poblaciones de mayor riesgo frente a los programas de ajuste estructural (Székeli, 2001). Producto de la aplicación de esta política nació el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) en 1990, que pasaría a ser la herramienta gubernamental para efectuar transferencias condicionadas de ingreso a sus poblaciones objetivo.

Luego de casi una década de aplicación (1998) el PRAF revisó su política para ponerse más acorde con los desarrollos de programas similares en América Latina como Progresá en México, Bolsa Escola en Brasil y Chile Joven en Chile. Con ello, los objetivos del programa se extendieron a incentivar la acumulación de capital humano. En la etapa actual el PRAF continúa con este mismo enfoque, pero acentuando la idea de generar capacidades y oportunidades que permitan a su población participar activamente de los bene-

<sup>19</sup> Interesante de notar es que Honduras es más un país de vocación forestal que agrícola, pero dichos recursos forestales permanecen poco (o mal) aprovechados.

ficios del crecimiento económico. Esto implica la búsqueda de sinergias con otros agentes de desarrollo involucrados en propósitos similares de apoyo a la población pobre.

El PRAF transfiere apoyo monetario a grupos de la población en extrema pobreza en el área rural y urbana. El PRAF ha puesto en práctica varios programas de transferencias o "bonos", todos dirigidos a promover la demanda y el acceso a educación básica y salud para madres embarazadas, madres lactantes, niños menores de 36 meses, personas de la tercera edad y escolares. Las transferencias se efectúan utilizando los servicios del sistema bancario. La información requerida para la focalización y seguimiento se efectúa a través de organizaciones comunitarias.

En el período 1990-1994 el bono dirigido a las madres embarazadas y lactantes consistía en 20 lempiras (US\$ 4,57) mensuales o 240 lempiras al año (US\$ 54,8). Al 2007 este bono se acercaba a los 4 mil lempiras anuales (alrededor de US\$ 200). El actual Bono 10 Mil debe su nombre a que entrega 10 mil lempiras (US\$ 503,00) a buena cantidad de los hogares beneficiarios.

En el período 1990-2005, del Bono Materno Infantil (el más importante de los programas del período) se han hecho 1.491.137 entregas, que representaron una erogación aproximada de 767 millones de lempiras (US\$ 56,2 millones) (Hernández, 2006).

El presupuesto total del PRAF que se manejó para el período 2006 a 2010 fue de US\$ 69,6 millones. De este monto, se previó un 10% para el gasto administrativo (PRAF, 2006:1). Con el actual Bono 10 Mil (2010-2013) se espera hacer transferencias por el orden de los 11 mil millones de lempiras (US\$ 582 millones) a una población que en 2012 llegará a ser de 600.000 hogares<sup>20</sup>. Esta meta se irá alcanzando gradualmente a partir de los primeros 150.000 hogares que se previeron para 2010 (PRAF, 2010:14).

Un estudio llevado a cabo por el Banco Mundial en 2006, analizó los más importantes programas sociales del país, y arribó a la conclusión de que estos eran poco exitosos en su focalización sobre los pobres. Los programas mejor focalizados fueron los que se inscribían dentro de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Era el caso del PRAF, con un índice de progresividad de 93%, aunque con un impacto redistribucional bajo, debido a que representó una proporción mínima del gasto social público y del gasto en pobreza (World Bank, 2006:205-206). Aparte de estos factores (focalización, importancia del monto asignado), está el problema de la calidad o eficiencia de la implementación. En este punto las evaluaciones son prácticamente inexistentes. Es de sospechar que PRAF ha sido poco eficiente en el manejo de sus programas. Por ejemplo, se sabe que los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los deberes de los beneficiarios (por ejemplo, enviar los niños a la escuela, asistir a revisiones periódicas de salud), en el mejor de los casos, fueron débiles. Aparte de que el monto era bajo y relativamente decreciente, la mayoría de beneficiarios recibieron asignaciones por períodos cortos, algunos solamente recibieron una o unas pocas entregas. El elemento político jugó su papel en asignar o no asignar bonos. El actual Bono 10 Mil parte de este conocimiento crítico, por lo que se esperan mejores resultados.

<sup>20</sup> Este número de hogares a beneficiar excedería en 237,8 miles al número de hogares en pobreza extrema que registró la EHPM de mayo 2010 y representaría a 57,7% del total de hogares bajo la línea de pobreza. Esta sería una meta de cobertura realmente ambiciosa en comparación de otras en el pasado. Los fondos provendrán de préstamos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Para una primera etapa estos bancos han aprobado montos de US\$ 40 millones, US\$ 55 millones y US\$ 150 millones respectivamente. El total disponible para esta etapa, sumados otros recursos, llega a ser de US\$ 270 millones, o sea, 5.211 millones de lempiras (PRAF, 2010:17).

En este sentido, el Programa Bono 10 Mil ha refinado sus objetivos que ahora lucen más claros en las condicionalidades y en la construcción de una red de protección social, para evitar que la población más pobre y vulnerable sea afectada por las crisis económicas. El concepto de red implica la coordinación con otras agencias de desarrollo para crear sinergias que mejoren el impacto de los programas. El Programa ha previsto alianzas interinstitucionales e interagenciales, como las existentes con (i) El Programa Mundial de Alimentos (Los hogares beneficiarios del Bono reciben alimentos y asistencia técnica para el manejo y preservación del agua y de cultivos); y (ii) DIPA-BID y el Fondo Hondureño de Inversión Social para proyectos a través de la creación de Unidades Productivas Empresariales en comunidades étnicas y afrohondureñas (PRAF, 2010:18).

Presionar por el éxito de este tipo de programas resulta clave para realmente romper el círculo vicioso de la pobreza extrema. Cabe recordar que la población en esta condición muestra un nivel tan bajo de capital humano que difícilmente podría beneficiarse –por efecto de derrame– de un nivel de crecimiento económico superior al histórico.

## IV. PROCESOS LABORALES EN LAS ÁREAS RURALES

Se describen procesos laborales en el mundo rural y se les relaciona con los problemas de pobreza. Se examina el trabajo temporal, las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, el trabajo infantil, la participación laboral de las mujeres, la migración internacional y las remesas, y la certificación laboral de productos.

### IV.1. Trabajo temporal

Las pocas referencias encontradas<sup>21</sup> sitúan a los trabajadores temporales como los más pobres del área rural que (i) alternan entre su propia finca familiar de subsistencia y el empleo temporal salarial, al que acuden para complementar ingresos necesarios para la compra de insumos productivos o la satisfacción de necesidades de consumo familiar; o (ii) se mueven entre distintas ocupaciones de enrolamiento temporal, entre las que figuran el empleo en áreas urbanas o en países vecinos, en estos casos la opción de retorno a la parcela agrícola familiar ha desaparecido. Los últimos serían grupos proletarizados móviles, subsistiendo en condiciones difíciles, que los expone a la precariedad y a todo tipo de abusos laborales.

A falta de información sistematizada y en profundidad, los testimonios de los dirigentes sindicales entrevistados han permitido darle algún sustento a esta sección.

En algunos productos, por ejemplo banano y caña de azúcar, las empresas cuentan con grupos de trabajadores contratados sobre bases temporales pero recurrentes (se les llama “trabajadores eventuales de la empresa”). Esta práctica otorga flexibilidad al empleador para disponer de fuerza laboral en momentos críticos como los de siembra y cosecha, así como lo relacionado a minimizar las responsabilidades laborales. Estos trabajadores se mantienen a la expectativa de los llamados de la empresa o, en todo caso, conocen el itinerario de las actividades, lo que les permite asumir otros compromisos laborales compensatorios. Algunos de estos trabajadores pertenecieron en el pasado a la planilla de la empresa, pero tuvieron que aceptar el cambio para conservar el empleo aunque fuera de esta manera intermitente.

<sup>21</sup> Se carece de información estadística o cualitativa sobre los trabajadores temporales. Las encuestas de hogares no incluyen preguntas al respecto que pudieran generar estimaciones sobre su número y condiciones de trabajo. Tampoco se conocen estudios especiales que agreguen información sobre características personales y patrones de movilización.

El grueso de los trabajadores estacionales no tienen la atadura de enrolarse a una sola empresa. Llegan y se marchan a voluntad, según sus conveniencias personales. En este sentido tienen un margen de libertad para escoger al empleador, aunque difícilmente puedan decidir por otra condición diferente a la temporalidad. Anteriormente, la poco diversificada agroindustria del país los contrataba directamente, por lo que la empresa se obligaba a responder por los derechos laborales correspondientes. Hoy en día la “tercerización” se ha vuelto práctica común. Un dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Azúcar, Mielles y Similares de Honduras (SITIAMASH) estimó en unos 3 mil la cantidad de trabajadores tercerizados solo en uno de los grandes establecimientos cañeros de la costa norte. A nivel nacional, estimó en algo más de 8 mil los trabajadores tercerizados en la actividad de corte de caña de azúcar. Para ejemplificar el balance entre categorías de trabajadores mostró el caso de un ingenio azucarero pequeño en el que mil personas están bajo el contrato colectivo (por lo mismo, por ley y automáticamente cotizan al sindicato), pero 592 lo están bajo condiciones de tercerización, donde 192 son trabajadores permanentes y 400 temporales. En el caso de empresas transnacionales bananeras, otro dirigente sindical mencionó la existencia de tres tipos de trabajadores, a saber: los permanentes de la empresa, los eventuales de la empresa y los tercerizados.

Pese a que la versión empresarial tiende a minimizar la existencia de problemas, los dirigentes sindicales observan buena cantidad de abusos y arbitrariedades, particularmente con los trabajadores tercerizados. Estos suelen ser empleados sin la mediación de contratos, sin salario mínimo o sin el reconocimiento al pago de horas extras y al séptimo día, sin garantías de protección contra el despido injustificado, la cesantía, la asistencia médica, etc. Por supuesto que se presentan algunas diferencias. Las condiciones laborales en las empresas transnacionales fruteras son mejores que en los llamados productores independientes, o los productores de palma africana, caña de azúcar<sup>22</sup> o melón. Los trabajadores temporales de la caña de azúcar generalmente viven en barracas y reciben una alimentación precaria. Por supuesto, los testimonios empresariales reportan una mejora de los lugares en los que pernoctan los trabajadores, así como en la alimentación, la hidratación y en la protección contra accidentes de trabajo.

En el caso de algunos ingenios cañeros, el pago del SM se condiciona al cumplimiento de la meta de corte de una hectárea por jornada. En otros casos se condiciona el pago del séptimo día al corte diario de dos toneladas de caña. Cualquiera sea el caso, estos estándares de rendimiento suelen ser un gran desafío para muchos trabajadores, que terminan acudiendo al apoyo familiar. Por ello es frecuente encontrar mujeres y, con diferentes niveles de participación según el contratista, a adolescentes que ayudan en el cumplimiento de la meta del día. La práctica de condicionar el pago del SM o del séptimo día a un estándar de rendimiento disminuye los riesgos de que los trabajadores denuncien la violación de su derecho a este tipo de pagos, porque persiste la idea de que la culpa reside en el trabajador y su bajo rendimiento. Por supuesto que muchos trabajadores desearían discutir el estándar mismo, al que consideran elevado. La mayoría logra la meta de corte de caña durante la jornada diaria, pero alargando la jornada o acudiendo al apoyo de terceros. Así el salario ganado se registra como cumplimiento empresarial del pago mínimo legal o del séptimo día, pero se oculta el hecho de haber sido ganado en un tiempo superior a la jornada normal o con el enrolamiento de más personas, con las que el trabajador deberá compartir su salario.

Aparte de este arreglo salarial bajo la modalidad de rendimiento por área o por peso, se escuchan denuncias de cambios arbitrarios del criterio originalmente convenido. La negociación original de pagar por corte de un metro lineal o de una hectárea puede cambiarse al de pago por peso de la caña cortada, que al final rinde una paga a conveniencia del contratista intermediario o de la empresa. Se indica también que

<sup>22</sup> Sirva el caso de la caña de azúcar para ilustrar la importancia numérica de los productores independientes del sector agroindustrial de país: actualmente existen cerca de 10 mil productores independientes y una central (agrupación) de ingenios.

algunos intermediarios podrían estar logrando beneficios adicionales propios al incurrir en abusos contra el trabajador, abusos que la empresa tal vez no avalaría si los conociera. Esto indica que la intermediación es poco transparente y que mucho de la relación con los trabajadores se deja al arbitrio de la misma.

Los trabajadores temporales provienen de diferentes lugares del país, la mayoría de los poblados que rodean al sitio de producción. En las fincas bananeras, cañeras, de palma africana o de piña pueden encontrarse a trabajadores de las regiones sur y occidental del país. En el caso de las fincas meloneras del sur, buena parte de trabajadores son traídos de los municipios más pobres de Choluteca o Valle e, incluso, de Nicaragua.

Los trabajadores temporales carecen de organizaciones sindicales que los representen. Algunos acuden a los sindicatos establecidos en las empresas, cuando existen, con lo que pueden obtener satisfacción de reclamos. Sin embargo, sus reivindicaciones no son atendidas con prioridad por los sindicatos, dado que estos suelen estar ocupados con los asuntos de sus propios agremiados. En la actualidad, la Coordinadora de Sindicatos Bananeros y Afines de Honduras (COSIBAH) ha establecido como parte de su agenda el educar a los trabajadores temporales en el conocimiento de la legislación laboral, particularmente en los derechos que se originan en convenios internacionales que el país ha suscrito<sup>23</sup>. Esta organización también está empeñada en formar un sindicato de la agroindustria que pueda incluir a los trabajadores temporales.

Sin embargo, resulta complicado organizar sindicatos entre la población de trabajadores temporales. Su carácter móvil representa uno de los obstáculos mayores. También se manejan indicios o simples sospechas de que las empresas, por vía de los contratistas o reclutadores, toman diversas medidas para evitar la organización sindical. Entre tales medidas estaría la circulación de listas con los nombres de promotores sindicales, a los que se les niega la contratación.

El trabajo temporal está relacionado con los estratos más pobres del sector rural. En cierto modo representa una componente importante de las estrategias de sobrevivencia de un campesinado que, pese a las condiciones adversas que enfrenta –alto crecimiento demográfico, agotamiento de la frontera agrícola, productividad decreciente–, se resiste a desaparecer, en parte por el escaso dinamismo mostrado por el desarrollo industrial. El sector agrícola moderno ha encontrado en el trabajo temporal y tercerizado una base para su competitividad frente a productores agrícolas de otros países en desarrollo; de allí también la dificultad para hacer prevalecer derechos laborales reconocidos por el marco legal nacional y, menos aún, para introducir innovaciones que mejoren la situación de estos trabajadores.

## IV.2. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo

Las condiciones de seguridad y salud en el trabajo varían según el tamaño y visibilidad de los establecimientos. Las empresas más grandes, las de capital transnacional y/o sujetas a la certificación laboral de productos, cuentan con las mejores condiciones en esta materia. Esto no impide que los trabajadores puedan presentar un listado de las malas prácticas prevalentes. Estas prácticas son las que se “maquillan”, para ocultarlas al momento de las poco frecuentes inspecciones de las autoridades de trabajo o de salud o las más sistemáticas y rigurosas de los certificadores.

<sup>23</sup> “En la zona Sur la industria agrícola es de lo más duro que hay. En la zona Sur todas las áreas de trabajo son áreas de violación a los derechos de los y las trabajadoras. En el área del melón ninguno de los productores paga el Salario Mínimo. Aquí son descarados, no hay tercerización y aún así no pagan el Salario Mínimo”. Testimonio de Nelson Núñez, Promotor del COSIBAH.

El gran problema está con las empresas de rango menor, que son la mayoría. En estas empresas, las condiciones suelen ser deficientes, llenas de todo tipo de malas prácticas, y los trabajadores apenas sí pueden oponer alguna resistencia debido a la carencia de organización sindical.

Existen muchos trabajos de gran riesgo para la salud y la seguridad del trabajador. En la caña de azúcar, por ejemplo, son frecuentes los accidentes motivados por el corte de machete en brazos y piernas. En el banano y en otros cultivos están los peligros de intoxicación directa o indirecta por el uso de plaguicidas. Muchos de los trabajos de manejo de plaguicidas se llevan a cabo sin el uso de la indumentaria adecuada. Entre las trabajadoras del área de empaque de la fruta suele ser bastante frecuente el llamado “mal del carpio” y las enfermedades dermatológicas.

En las empresas bananeras (área de la Lima, Progreso y Tela) se han creado Comités de Ambiente, Seguridad e Higiene (CASH), pero los dirigentes sindicales los consideran como puro formalismo, sin mayor impacto en la mejora de las condiciones de trabajo. Si esto sucede en empresas listadas entre las más modernas del agro hondureño, ¿qué se puede esperar de las más pequeñas y tradicionales? Los dirigentes obreros consultados son del parecer de que en las fincas de los bananeros independientes, por ejemplo, la situación en materia de seguridad e higiene es mucho peor.

Desde la perspectiva empresarial, las condiciones de higiene y seguridad laboral han mejorado mucho en los últimos años, por estímulo de las exigencias de los mercados internacionales y la normativa nacional. Se acepta que las empresas más visibles son las que mejor practican estas medidas, pero argumentan que las empresas menores también van apreciando paulatinamente las ventajas<sup>24</sup> de estar en regla en esta materia. En la agroindustria de la caña de azúcar existe una creciente convicción sobre la necesidad de mejorar las condiciones de higiene y seguridad. De esta manera, todos los ingenios han establecido sus propias clínicas para la atención de las enfermedades y accidentes de trabajo. A través de FUNDAZUCAR se estaría invirtiendo en educación (construcción o patrocinio de escuelas), medio ambiente, salud y nutrición. Existe también un programa semillero de empresas que fomenta la creación de micro y pequeñas empresas. Precisamente a algunas de ellas se les encargó la producción de equipo protector para los cortadores de caña, por ejemplo, las chimpinilleras, destinadas a proteger las extremidades inferiores. También han contribuido en la producción de una bebida de suero hidratante que se les suministra a los cortadores.

En breve, mejorar la situación del trabajador temporal y las condiciones de salud y seguridad en la empresa son desafíos de gran magnitud que forman parte integral de la lucha contra la pobreza y a favor del empleo con calidad.

### IV.3. Trabajo infantil

Únicamente cuando se presenta un permiso especial de trabajo –fundado en necesidad familiar y sin conflicto con el compromiso escolar– es cuando la legislación laboral hondureña permite el empleo de menores de 16 años. La legislación también contempla que a los menores trabajadores no se les puede permitir cargas laborales superiores a las 6 horas diarias y 30 semanales.

<sup>24</sup> Con relación a esta afirmación vienen a bien los resultados de un Informe de la Regional de la STSS en San Pedro Sula. Se visitaron 60 empresas, de las que 3 eran agrícolas. Se encontró que en 55 estaba en funcionamiento la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad y que 49 se reunían mensualmente como lo establece la normativa (STSS - Regional SPS, 2002).

La EHPM de mayo 2010 estima en 12% la población de 5 a 17 años de edad participando en la PEA, o sea, 412.122 niños. Estas cifras podrían indicar una más rigurosa estimación o un mejoramiento real con relación a la situación encontrada en 1999<sup>25</sup>.

De la población de 5 a 17 años participando en la PEA, la EHPM 2010 estima que 75% son varones y que 74% se localizan en el área rural. El ingreso promedio obtenido al nivel nacional se estima en 1.391 lempiras mensuales, que en el área urbana sube a 1.804 lempiras y baja a 1.151 lempiras al mes en el área rural. Estas cifras están por debajo del SM establecido.

Actualmente existe la percepción ampliamente aceptada de que la magnitud del trabajo infantil ha disminuido. La práctica de la certificación de productos es uno de los factores causales más importantes, también lo sería la adopción del concepto de “responsabilidad empresarial” de parte al menos de las empresas de alto perfil. En menor medida estarían actuando la supervisión gubernamental –a su vez obligada por los convenios internacionales a los que el país se ha adscrito– y la presión de la opinión pública, particularmente a través de algunas ONG actuando por esta causa.

Testimonios de representantes empresariales y obreros confirman que sobre todo en las empresas bajo exigencias de certificación laboral se han tomado medidas al respecto, por ejemplo, incorporar en los convenios con los contratistas la prohibición de emplear a menores de edad, diferentes formas de publicidad que informan sobre la prohibición, o la creación o patrocinio de centros escolares destinados a niños de hogares pobres.

Sin embargo, también se testimonia que los contratistas suelen violentar la prohibición sin que resulten sancionados. Igualmente, es posible que las empresas certificadas y otras de gran tamaño hayan aminorado la intensidad de esta práctica, pero persiste el problema entre las numerosas empresas medianas y pequeñas, que por lo general suministran productos para las grandes. En la generalidad del mundo rural el problema permanece, pero resulta disimulado particularmente por la falta de supervisión gubernamental y de vigilancia tanto de las organizaciones empresariales y sindicales como de las organizaciones de la sociedad civil.

El origen principal del trabajo infantil son la pobreza, los factores culturales y la existencia de algunas labores donde se prefiere la mano infantil (y la femenina) por ser más suave o de tamaño adecuado para el buen tratamiento del producto.

Se ha mostrado que los hogares pobres tienen una mayor propensión a integrar a los niños al trabajo. Como en estos hogares la fecundidad es relativamente alta, es frecuente la presencia de más niños menores de cinco años. Esto impacta negativamente en las niñas, a cuyo cuidado se suelen dejar los hermanos más pequeños. Por regla general, el trabajo infantil aporta poco, en términos monetarios, a los hogares y tiene el enorme inconveniente de empeorar en el largo plazo los problemas de las familias pobres, dado el conflicto entre trabajo infantil y dedicación al estudio. El peso de esta carga y, muchas veces, la afección temprana a un ingreso monetario terminan desalentando la asistencia escolar, por lo que el trabajo infantil se convierte en factor de mal desempeño y/o de retiro a temprana edad del sistema escolar. Es por eso que el contar con políticas de transferencia de ingresos, orientadas a cambiar el trabajo temprano por la

<sup>25</sup> Hacia 1999 Honduras mostraba los peores indicadores de trabajo infantil de América Latina. La Encuesta de Hogares de dicho año había estimado que 139.330 infantes de 10 a 14 años de edad y 344.975 adolescentes de entre 15 y 18 años estarían integrando la fuerza laboral del país. Esto es, 6% y 15% de la PEA, respectivamente (Kennedy, 2003:22).

escuela, combinadas con la provisión de facilidades de cuidado infantil, son formas para atacar de raíz la pobreza persistente (Banco Mundial, 2006, Resumen Ejecutivo, Conclusiones 12 y 13).

#### IV.4. Participación laboral de las mujeres

La tasa de participación femenina de Honduras (38,3% en 2010) es una de las más bajas de América Latina. Durante los noventa esta tasa se mantuvo en crecimiento, pero tendió a bajar después de 1998, tanto en el área urbana como en la rural. Esta baja probablemente se relacionó con el estancamiento de la industria maquiladora, al abrirse nuevos nichos de inversión, particularmente en China y en países vecinos como Nicaragua. Es sabido que las mujeres constituyen mayoría en la actividad maquiladora.

La baja tasa general de participación femenina en el mercado laboral se explica por las dificultades que las mujeres encuentran frente a una cultura renuente a su participación laboral y que las confina mayoritariamente a ocupaciones de servicio (con excepción de la maquila). Además, los servicios de cuidado infantil son insuficientes y, en muchos casos, falta la disponibilidad misma de las mujeres para entrar al mercado laboral (Banco Mundial, 2006:86).

En materia de ingresos, las mujeres enfrentan una brecha salarial que no se explica por diferencias de educación, de edad o de ocupación y, antes bien, parecen indicar la presencia de factores como la discriminación, demandas de tiempo diferenciadas, oferta de trabajo e identidad (Banco Mundial, 2006:47).

La estructura de salarios en los años noventa se mantuvo casi estable, mostrando únicamente algunos pequeños incrementos. Con la crisis provocada por el huracán Mitch los salarios cayeron en el área urbana y en la rural, en esta última con más fuerza entre los hombres. Esta caída disminuyó la brecha remunerativa entre los trabajadores asalariados y entre (aún más) los trabajadores por cuenta propia (TCP).

La brecha remunerativa entre los asalariados prácticamente se cerró en 2001, e incluso los ingresos de las mujeres pasaron a ser 10% mayores en 2004. Esto se debió a la drástica caída de los salarios rurales, particularmente de los hombres, a partir de 2001. No obstante, en el área urbana los salarios femeninos todavía permanecen por debajo de la contraparte masculina, una brecha en la que los salarios de las primeras representan 90% de los segundos. En el caso de los TCP del sector no agropecuario, los ingresos de las mujeres, respecto a los hombres, resultaron 50% más bajos, y sin mejoría a través del tiempo. El estudio que exploró los posibles factores detrás de esta brecha salarial mostró que todavía ejercen su efecto factores ajenos a los tradicionales del mercado laboral (por ejemplo educación, edad, etc.) (Banco Mundial, 2006:52-57).

La baja participación laboral de las mujeres tiene relación con el insuficiente nivel de crecimiento económico del país, que en buena medida influye en la baja capacidad para crear puestos de trabajo. Las mujeres de hogares pobres son las más perjudicadas porque, a pesar de su mayor propensión a salir de la actividad agrícola, lo hacen en condiciones de bajo capital humano, que las llevan a incursionar en los nichos laborales de más facilidad de entrada, como los servicios personales y el comercio. Pero facilidad de entrada significa, en general, baja calidad de los puestos de trabajo. Por otra parte, las mujeres que logran insertarse en trabajos de mejor calidad, por ejemplo, como asalariadas urbanas, muchas veces tendrán que enfrentar los problemas de discriminación salarial frente a sus pares masculinos.

Por lo mismo, las políticas de combate a la pobreza necesitan dirigirse tanto a la creación de oportunidades laborales como a la disminución de brechas de capital humano de las mujeres pobres con relación a las que no lo son.

## IV.5. Migraciones internacionales y remesas

Hasta 1998 la migración de hondureños al exterior había sido relativamente baja. No obstante, recurrentes y trágicos fenómenos climáticos y otros factores relacionados internamente con una insuficiente capacidad del sistema económico para generar empleos de calidad, han fomentado el flujo migratorio hacia los Estados Unidos de América y Europa, principalmente.

### IV.5.1. Impacto en los hogares

La Encuesta de Hogares de 2006 recogió información especial relacionada con la migración internacional y las remesas. A partir de estos datos se estima que los migrantes procederían de unos 179.500 hogares u 11% del total nacional. La mayoría de estos hogares estarían ubicados en el área urbana (57%). La causa de la migración se adjudica abrumadoramente a la búsqueda de empleo (91%). Efectivamente, el grueso (78%) de esta población migrante se encuentra en edad laboral (15-34 años), con predominio masculino (70%). Los migrantes son principalmente hijos (56%) o cónyuges (21%) del hogar de origen, con un promedio de escolaridad de 6 años. Este promedio es ligeramente superior al estimado para la fuerza laboral del país (5 años).

La misma fuente arriba mencionada muestra que un poco más de la mitad de los hogares receptores de remesas se ubicarían en estratos por debajo de la línea de pobreza. De todas maneras, la generalidad no son hogares de extrema pobreza.

La cifra de hondureños residentes en el extranjero es desconocida. El Banco Central de Honduras estima que esta población podría ubicarse entre los 800 mil y 1 millón (equivalente a casi 30% de la PEA) si se considera el promedio de cada envío de remesas (US\$ 300,00 mensuales al 2007). De acuerdo a un estudio del INE, las remesas se han convertido en fuente importante de los ingresos de los hogares. Los ingresos por este concepto representarían 9,4% de los ingresos totales de los hogares<sup>26</sup>. El aporte de las remesas resultaría más decisivo para los hogares rurales receptores, en estos el ingreso por remesas representó 12,5% del ingreso hogareño frente a 8% de los hogares ubicados en las ciudades (INE, 2007). Esta misma fuente revela que los hogares receptores de remesas destinan estos fondos a gastos de alimentación (72%), gastos médicos (12%), gastos de educación (9%), vivienda o compra de terrenos (6%), ahorro (4%).

Finalmente, otro estudio muestra información de respaldo relacionada con el mercado laboral:

- Las remesas tienen un efecto positivo sobre la tasa de asistencia escolar y negativo con relación a la tasa de participación laboral infantil.
- Las remesas se asocian a una menor propensión a participar en la fuerza laboral. Que esto sea perjudicial al mercado laboral es difícil de precisar, puesto que la menor participación laboral, particularmente entre la población más joven, puede ser indicativo de asistencia a centros de formación académica o técnica. Pero también, puede suceder que el ingreso de remesas desaliente tanto la participación laboral como la adquisición de capital humano (Auguste, 2008).

<sup>26</sup> Según datos de la EHPM de mayo 2010, esta cifra ha bajado a 6,2%, siendo de 7,2% en el caso de los hogares rurales y 8% en los urbanos.

#### IV.5.2. Impacto en la economía nacional

Como lo muestra un estudio del Banco Mundial, en Honduras las remesas superan el monto de la cooperación externa. En 2005, las remesas sumaron el 20% del PIB<sup>27</sup>, mientras que la cooperación internacional solo alcanzó a representar 5,7% (Banco Mundial, 2006:28).

Tal flujo de capitales, dirigido a buena cantidad de hogares pobres, difícilmente circula sin contribuir a aliviar males crónicos del país: el nivel de remesas recibido por Honduras habría contribuido a reducir la tasa de pobreza en aproximadamente 5% y la desigualdad en alrededor de 2% (Coeficiente de Gini) (Banco Mundial, 2006:28).

Uno de los estudios publicados por el Banco Central de Honduras con relación al tema de las remesas muestra varios otros efectos macroeconómicos relacionados con la estructura de precios de bienes de origen nacional (suben), las importaciones de bienes y servicios (suben), las reservas internacionales (suben), la oferta monetaria (alza de corta duración) y las tasas de interés nominales de los valores emitidos por el BCH en sus operaciones de mercado abierto (bajan). Hasta el momento, tales tendencias no han provocado alteraciones desfavorables al país, en parte por la actuación coyuntural de otros factores económicos y por la política monetaria ejercida por el BCH (Banco Central de Honduras, 2007b:4).

Las remesas están impactando en muchos hogares rurales y urbanos, al punto de que buena parte de ellos estarían superando el umbral de pobreza de forma coyuntural y, más aún, de manera permanente si antes se han efectuado avances educativos familiares o inversiones en pequeños negocios. Sin embargo, el potencial de transformación de las remesas todavía está poco evaluado; de lo conocido se concluye que apenas llegan a hogares de pobreza extrema.

#### IV.6. Mecanismos de certificación laboral de productos

Varias empresas, particularmente las de más capital, han entrado en operaciones de exportación bajo los parámetros de la certificación laboral de productos, tales como ISO 9.000, ISO 14.000, HASHP, ISO 22.000 (combinación de ISO 9.000 con HASHP). A través de las entrevistas se constató que tal práctica es conocida en rubros como el café, banano, piña, melón, camarón, caña de azúcar y otras. De parte del empresariado la certificación representa un conjunto de exigencias para el cumplimiento de diversos patrones relacionados con la calidad de los insumos, procesos tecnológicos, medidas ambientales, inocuidad de los productos, cumplimiento de normas laborales nacionales e internacionales y otras.

Por lo mismo, esta práctica estaría obligando a buena parte del empresariado rural a cambiar su perfil con mucho más seriedad y compromiso que bajo la compulsión de las normas nacionales. Esto lo reconocen las propias fuentes empresariales y de la Secretaría de Trabajo.

No obstante, la percepción de los dirigentes sindicales es que la certificación laboral tiene sus contradicciones. Observan que el grueso de las malas prácticas tecnológicas y laborales continúa en la rutina diaria de las empresas, en la medida en que el empresario lo asocia al ahorro de costos. La empresa se mantiene

<sup>27</sup> Este fue uno de los años pico del flujo de remesas, que continuó creciendo a casi 17% en promedio durante 2006 a 2008. De todas maneras, su importancia dentro del PIB fue disminuyendo hasta reducirse a 11,8% en 2009. De por medio estuvo la crisis económica mundial, que provocó una caída en los niveles de empleo, particularmente en construcción y servicios, en los Estados Unidos de Norteamérica (Banco Central de Honduras, 2010:32).

pendiente del itinerario de evaluaciones *in situ*, precisamente para maquillar las condiciones usuales y obtener así un resultado favorable.

Es entonces cuando salen a relucir los uniformes, los guantes, las mascarillas protectoras; cuando igualmente se esconden los productos tóxicos, y se da al lugar de trabajo una aureola a la medida de las exigencias de la certificación.

Antes, los administradores de la empresa entran en conversación con el liderazgo obrero para sumarlos a las tareas de maquillado. Todos contentos: los administradores logran su propósito y los trabajadores habrán mostrado buena voluntad y preocupación por conservar su empleo.

En este punto sale a relucir un debate actualmente vigente entre las organizaciones sindicales. Particularmente la COSIBAH es del criterio de que la dirigencia sindical debería aprovechar el momento para denunciar ante los certificadores todas las malas prácticas en que está incurriendo la empresa, bajo la expectativa de que los certificadores presionarán después para el cumplimiento de las exigencias de la certificación<sup>28</sup>. Es un dilema pragmático que enfrentan las dirigencias obreras, puesto que realmente temen por la estabilidad de sus empleos.

## V. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

El marco institucional bajo el que se desenvuelven las relaciones laborales del país está condicionado por la legislación nacional, que reconoce e integra a los actores tripartitos a través de sus respectivas organizaciones (sindicatos, asociaciones de empleadores) o entidades específicamente facultadas (caso del Gobierno).

Desde la promulgación del Código del Trabajo el sector de los empleadores ha mantenido una sola representación, hoy día conocida como Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), que aglutina a asociaciones de la casi la totalidad de las empresas del sector formal de la economía.

Por su parte, la representación obrera ha sido más diversa, como respuesta a distintas tendencias ideológicas, cuyas fronteras en la actualidad se han vuelto difusas. Aun así el movimiento obrero se hace representar por tres grandes centrales: la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH).

El lado gubernamental aparece encabezado por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS). Se agregan el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). Estas son las entidades estrictamente focalizadas a los asuntos laborales, pero sigue otra lista de organizaciones gubernamentales, cuyo accionar repercute también en el mercado de trabajo. Estas organizaciones, por motivos de espacio, quedarán fuera de este análisis. Son de mencionar el Instituto Nacional

<sup>28</sup> En la página web del COSIBAH ([www.cosibah.org](http://www.cosibah.org), consultada el 4 de mayo de 2011) se encuentra una interesante entrevista a un ex gerente de una empresa melonera del sur de Honduras (se omiten los nombres aquí pero pueden encontrarse en la página citada):

COSIBAH: "La empresa X está certificada por buenas prácticas de manufactura y por buenas prácticas agrícolas. Dígame, ¿estas certificadoras son reales o solamente ficticias?"

Ex gerente: "Las auditorías son reales tanto de buenas prácticas agrícolas como buenas prácticas de manufacturas. En ambos casos son reales. Lo que le explicaba antes, el gerente ordena (a los trabajadores) preparar tanto la empacadora como el campo justo para la auditoría o inspección. Las (buenas) prácticas en sí no las sostiene, no las mantiene (no son permanentes); por lo tanto no le puede asegurar al consumidor de USA o al consumidor de Europa un producto inocuo. Es inocuo el día en que se hace la inspección, pero 15 días después ese producto deja de ser inocuo".

Agrario (INA), que actuando bajo el marco de la Ley de Reforma Agraria (1975) y la Ley de Modernización Agrícola (1992) se focaliza en los asuntos de tierras rurales, que principalmente interesa a propietarios de predios rurales (desde los de menor a los de mayor tamaño) y a campesinos sin tierra. También la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), en lo concerniente al apoyo técnico a estos sectores productivos; el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de la Secretaría de la Presidencia, por ejecutar proyectos focalizados en las familias más pobres del campo y la ciudad; el Programa Nacional de Competitividad, que brinda asistencia técnica al gobierno y al sector privado para lograr condiciones de producción y mercado que posicionen mejor al país en el contexto internacional. La mención de estas pocas entidades del Ejecutivo se hace sin desconocer que, de hecho, todas las entidades del Estado ejercen algún grado de influencia en el mercado de trabajo rural y urbano.

La STSS tiene su propia regulación como brazo del Ejecutivo y se basa en el Código del Trabajo para su actuación en el ámbito que le ha sido encomendado, las relaciones laborales.

### V.1. El Código del Trabajo y el papel de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social

El Código del Trabajo (CT) se aprobó en 1959 y permanece virtualmente inalterable desde entonces, pese a los cambios en el paisaje productivo del país, y a los nuevos principios y normas de la vigente Constitución de 1982 y los convenios de la OIT. Prácticamente todos los representantes de los actores tripartitos (COHEP, confederaciones obreras y Gobierno) están de acuerdo con que, (i) la normativa laboral necesita reformas, aunque su urgencia parezca mayor para unos que para otros, y que cada actor tenga sus propias agendas de cambio; (ii) el CT realmente protege al trabajador; (iii) busca la armonía y la conciliación entre trabajadores y empresarios; (iv) es aplicable tanto al ámbito urbano como rural, a pesar de que en este último se exceptúan de obligaciones de seguridad social a explotaciones agropecuarias con hasta 10 trabajadores permanentes, es decir, a casi 90% de los establecimientos laborales rurales<sup>29</sup>; y (v) la mayor debilidad del CT está en su alto grado de incumplimiento.

El incumplimiento tiene relación directa con las limitaciones que impone la ley respectiva a la STSS, al permitirle únicamente funciones de facilitación, conciliación y arbitraje, sancionadora pero no coercitiva ni vinculante<sup>30</sup>.

El incumplimiento también se relaciona con otras debilidades de la STSS como su presupuesto deficiente, la politización y el clientelismo, el personal supernumerario en cuestiones administrativas aunque deficiente en lo técnico. Y más allá de lo jurídico-institucional está el problema menos visible del acoplamiento entre el marco legal y lo fáctico del mundo del trabajo. Como suele argumentarse, el CT fue elaborado con referencia a las empresas transnacionales del banano y paulatinamente se fue desfasando al diversificarse el panorama de actividades y relaciones de trabajo. Los actores tripartitos son conscientes del desfase, aunque cada uno subraya lo más cercano a sus intereses de grupo.

Los dirigentes sindicales creen conveniente actualizar el sistema de multas y sanciones aplicadas a las empresas que incumplen el pago del SM y otras normas. También que la modalidad de negociación del SM se extienda a la negociación del salario de las personas que ganan por encima del mismo; que se equiparen

<sup>29</sup> El Código protege, de hecho, a los trabajadores sindicalizados, pero no a aquellos que no lo están, sean de la ciudad o el campo, que quedan desprotegidos en materia de derecho a la organización, salario mínimo y seguridad social.

<sup>30</sup> Excepto en las disposiciones relacionadas con el SM y algunos derechos como el descanso prenatal y postnatal de las mujeres trabajadoras.

los derechos de los trabajadores de la ciudad y del campo; que se modifique la normativa relacionada con la tercerización, y otras reformas similares.

Por el lado del sector privado la mira está puesta en la búsqueda de flexibilización de algunas condiciones de empleo o modalidades de trabajo, particularmente en lo relacionado a las jornadas de trabajo, el fortalecimiento de la inspectoría de trabajo, la separación del CT de las prescripciones administrativas de la STSS para incluirlas separadamente en una ley administrativa especial. En otras palabras, sobrepasar la mera eliminación de artículos molestos con una reforma integral de la legislación laboral.

Desde la perspectiva de la STSS se debe lograr que la legislación contemple los aspectos de la salud del trabajador frente al uso de nuevas tecnologías y que, igualmente, se consideren los impactos de estas tecnologías en la productividad, rentabilidad y empleabilidad.

También es de interés agregar la opinión de expertos en el tema, quienes observan la necesidad de reformas en el carácter indemnizatorio que tiene la ley para cambiarlo por uno de compensación por antigüedad<sup>31</sup>. Igualmente coinciden con la empresa privada en la necesidad de una norma especial que permita el trabajo temporal, aunque regulado y controlado con beneficios y reglas claras<sup>32</sup>. También se requieren reformas que apunten al derecho sustantivo (imposición de derechos y deberes) y adjetivo (procedimientos), particularmente en lo relativo a la solución de conflictos de carácter colectivo y económico. Igualmente se precisan cambios que garanticen los derechos laborales de algunas categorías especiales de trabajadores como personas con alguna discapacidad, trabajadoras domésticas, sector maquila, teletrabajo, deportistas, micro y pequeños productores y aun los obreros temporalmente empleados en establecimientos de trabajadores por cuenta propia<sup>33</sup>.

En vista de sus limitaciones jurídicas y organizacionales ni el Código de Trabajo ni la STSS apoyan efectivamente a los trabajadores rurales no sindicalizados, que son la mayoría. Por su desamparo frente a derechos tan fundamentales como la organización sindical, el SM y la seguridad social, estos trabajadores –más que otros– están expuestos a la pobreza y a otras vulnerabilidades relacionadas con la rudeza y riesgos de su actividad productiva.

## V.2. Instituto Hondureño de Seguridad Social

La creación del IHSS hacia finales de los años 50 prestigió a perpetuidad a la administración liberal de Ramón Villeda Morales<sup>34</sup>. Esta entidad surgió con un buen signo y con servicios de gran calidad<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> “El Código de Trabajo protege al trabajador contra el despido injustificado por vía de indemnización, pero no lo protege en función de su condición humana, de haber contribuido con su trabajo al crecimiento económico y a las ganancias de la empresa. Esta compensación tendría lugar al constituir un fondo especial que premiara la antigüedad sin perjudicar a la empresa. Esto acabaría con el esquema perverso que se produce cuando un trabajador prefiere dar motivos para ser despedido en lugar de renunciar, todo para lograr el reconocimiento de prestaciones y otras prerrogativas relacionadas con el despido. También son parte de este esquema las demandas del trabajador contra la empresa, frente a un despido sin reconocimiento de derechos. La demanda de un solo trabajador puede tener implicaciones económicas tan grandes para una empresa que terminará cerrando, en perjuicio de un buen número de trabajadores y sus familias”. Testimonio de German Leitzelar, Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso Nacional, ex ministro de la STSS.

<sup>32</sup> German Leitzelar. Ya citado.

<sup>33</sup> Olvin Rodríguez, abogado laboralista.

<sup>34</sup> Las bases para la organización del sistema de seguridad social las puso la Asamblea Nacional Constituyente del 19 de diciembre de 1957 (Decreto 21). El IHSS quedó legalmente establecido el 3 de julio de 1959 con el Decreto 140.

<sup>35</sup> Olvin Rodríguez, abogado laboralista.

Decisiones políticas y administrativas inadecuadas han conducido a la institución a una crisis profunda. La cobertura de sus servicios apenas si estaría cubriendo a 15%-20% de la población trabajadora<sup>36</sup>, son servicios concentrados en la atención de salud con notable descuido de la seguridad social: el monto de jubilación típico es de unos 1.500 a 2.000 lempiras. Los servicios de atención hospitalaria muestran deficiencias sin faltar algunas crisis en la disponibilidad de medicamentos. La “mora quirúrgica” es una impresionante cola estimada en 5 mil cirugías pendientes. La insuficiencia de fondos obliga también a la institución a posponer pagos a diversos proveedores.

Las finanzas del IHSS provienen principalmente de las cotizaciones de trabajadores (“derechohabientes”) y empleadores (privados y públicos), y de subsidios y aportes adicionales del Estado. Originalmente la Ley del Seguro Social estableció una tasa de cotización para cada parte y una cantidad máxima (o techo) de cotización por trabajador<sup>37</sup>. La tasa de cotización por el beneficio de enfermedad y maternidad es de 2,5% para el trabajador-cotizante, de 5% para los empleadores y de 0,5% adicional al aporte del Estado como empleador. Para el beneficio de invalidez, vejez y muerte, la tasa de cotización es de 1% para el trabajador y de 2% para el empleador, con el adicional de 0,5% para el Estado. El monto del salario (o techo) sobre el que se aplicarían las tasas quedaron a fijarse por la Junta Directiva del IHSS. Se comenzó con 600 lempiras, que en tal tiempo equivalían a US\$ 300. Décadas más tarde, al inicio de los noventa, la relación con el dólar fue pasando de 4 lempiras por dólar a casi 19 lempiras por dólar. En vista de la dependencia de la institución para con la compra de equipos y medicamentos del exterior, la relación afectó gravemente las finanzas del IHSS. El techo salarial se modificó tardíamente y por primera vez en 2001, pasando a ser de 4.800 lempiras, y más recientemente, de 7.000 lempiras.

Por otra parte, varias dependencias públicas fueron creando sus propios institutos de previsión social (la Universidad Nacional, el magisterio de primaria y media, los empleados del Sector Ejecutivo, etc.), deteniendo con esto sus aportes por invalidez, vejez, muerte, subsidios de familia por viudez y orfandad y otros –riesgos cuya previsión permite la capitalización de la entidad receptora– pero dejando a cuenta del IHSS la cobertura de riesgos por accidentes, enfermedad y maternidad, cuya frecuencia y costo aminora si no disminuye la capitalización. Por ejemplo, la creación del Instituto de Previsión del Magisterio de Honduras (INPREMAH) significó la pérdida de cotizaciones de seguridad social de 80 mil empleados públicos (docentes de primaria y media)<sup>38</sup>.

Por si lo anterior fuera poco, el IHSS se enfrenta al incumplimiento de las cotizaciones por parte de los empleadores, incluyendo al propio Gobierno. La deuda acumulada por los empleadores del sector privado

<sup>36</sup> Un estudio proyectó la cifra de asegurados al 2015 en 16% de la PEA. Este mismo estudio informó que para el 2001 el IHSS cubría apenas a 392.265 personas en edad de 15 a 64 años, o sea que solo 11,4% de la PEA estaba protegida por esta entidad (10,8% eran empleados del sector privado y 0,6% del sector público). También a partir del 2001, el IHSS amplió su cobertura a los niños en edad de 0 a 10 años, y se estableció un convenio entre el IHSS y el INJUPEMP, para que la población jubilada pudiera tener acceso al servicio médico (Martínez, 2003:9-10).

<sup>37</sup> Valga indicar que este concepto de “techo” de cotización solo se maneja en el sistema de seguridad social de Honduras en comparación con similares del resto del mundo.

<sup>38</sup> Cabe mencionar, para comparación, que al fundarse el Instituto de Jubilaciones para Empleados Públicos (INJUPEMP) las prestaciones asignadas fueron de 13% para el Estado, 8% del trabajador y ¡sin techo de cotización! (Boletín digital del IHSS, <http://www.ihss.hn/General/Paginas/Antecedentes/IHSS.aspx>, consultado el 28 de julio de 2011). Al respecto, el abogado laboralista y ex miembro de la Junta Directiva del IHSS, Olvin Rodríguez, recuerda: En 1983-1984 hice una propuesta orientada a crear un sistema único de seguridad social. En lugar de la atomización actual (INPREMAH, INJUPEMP, IPM; INPREUNAH), era de aprovechar los beneficios del volumen de las aportaciones recibidas y los servicios suministrados. Los mayores ingresos darían más viabilidad a los riesgos de largo plazo como la invalidez, vejez y muerte sin dejar de atender los riesgos de corto plazo. Debido a los malos manejos administrativos el descalabro se ha extendido también a los otros sistemas de previsión social.

se estima en unos 800 millones de lempiras (cotizaciones laborales más cuota patronal no entregadas) y la deuda del Estado (que se inició en el 2000) en 1.800 millones de lempiras. Del total de 60 mil empleados públicos calculados, el Estado solo estaría entregando cuotas por unos 23 mil empleados, aparte de la mora con los aportes adicionales establecidos por la Ley<sup>39</sup>.

A los problemas financieros derivados de las situaciones anteriores se sumaron las consecuencias de la politización y la irresponsabilidad de los actores del sistema. El IHSS es unidad descentralizada del Ejecutivo, presidido por una Junta Directiva (JD) cuya mayoría de miembros corresponde a los sectores de empleadores (3 representantes), trabajadores (3 representantes) y Colegio Médico (un representante). El Gobierno solo cuenta con dos miembros (los ministros de la STSS y de la Secretaría de Salud), pero es el ministro de la STSS, y en su ausencia el de la Secretaría de Salud, quien preside la Junta Directiva<sup>40</sup>.

La manera de establecer la titularidad de la Junta Directiva ha dejado la puerta abierta al clientelismo característico de la clase política nacional, con la aparente complicidad de los otros sectores representados. El resultado ha traído burocratización y corrupción: 5 mil empleados para medio millón de cotizantes, de los que solo unos 600 constituyen el personal médico<sup>41</sup>. Son frecuentes las denuncias por sospecha de licitaciones amañadas (donde de antemano se conoce al ganador) y el *tortuguismo* para crear emergencias que luego servirán de excusa para las compras directas<sup>42</sup>, la declaración sobrevaluada de servicios (como las pruebas de laboratorios e incluso los servicios subrogados)<sup>43</sup>. El sindicato de la institución también ha sabido sacar provecho de la situación, convirtiéndose además en opositor de algunas reformas<sup>44</sup>.

Frente a este desalentador panorama se han presentado algunas propuestas de cambio, como las relacionadas con la unificación de todos los sistemas de previsión (Olvin Rodríguez, 1983-1984), el primer rompimiento de los techos de cotización en 2001 y luego un segundo en 2011<sup>45</sup>, y la reestructuración llevada a cabo durante la Administración de Ricardo Maduro, cuyas medidas administrativas reforzaron el área técnica (equipamiento y aumento del personal de salud) e introdujeron la práctica de servicios subrogados (o tercerizados) de salud<sup>46</sup>. La JD actual del IHSS ha tomado varias medidas, resumidas en una ruta crítica orientada a superar la crisis actual. En este empeño se ordenaron auditorías de tres tipos, médica, administrativa y financiera. La primera evalúa si el personal médico brinda los servicios para los que fueron contratados en horario y calidad. La segunda se ocupa de evaluar la idoneidad del personal, vigilar los procesos de compra, la dotación apropiada de equipos y la vigilancia del sistema de servicios subrogados. La auditoría financiera busca garantizar el pago de las cotizaciones, recuperar las deudas y planificar nuevos esquemas de funcionamiento, entre ellos, un nuevo rompimiento de techos (recientemente aprobado) y el estudio de un cambio en la tasa de cotización.

<sup>39</sup> Héctor Hernández. Subdirector del IHSS.

<sup>40</sup> Artículo 11 de la Ley del Seguro Social.

<sup>41</sup> Hilario Espinoza. Secretario general de la CTH.

<sup>42</sup> Armando Urtecho. Director ejecutivo del COHEP.

<sup>43</sup> Hilario Espinoza. Secretario general de la CTH.

<sup>44</sup> A juicio de Hilario Espinoza, secretario general de la CTH y miembro de la JD del IHSS, “es normal que el sindicato defienda los derechos y conquistas de sus afiliados, pero a veces abusa de las conquistas. Se quiere ordeñar la vaca de una sola vez; el problema es cuando esta deja de echar leche”.

<sup>45</sup> El nuevo techo de 7 mil lempiras generará recursos frescos por un monto estimado de 70 millones de lempiras mensuales, que servirán en buena medida para saldar deudas del IHSS con diversos proveedores, aunque difícilmente resolverá problemas mayores de la institución.

<sup>46</sup> Es una práctica a la que también acude la Secretaría de Salud. Consiste en la contratación de servicios de salud generalmente suministrados por algunas ONG, municipalidades y grupos técnicos privados. Un reglamento especial rige este tipo de servicios con conceptos de productividad basados en un sistema de seguimiento permanente.

El Congreso Nacional, por medio de su Comisión de Trabajo y Seguridad Social, ha dado seguimiento a la situación del IHSS, pero ha adoptado la posición cómoda, reactiva, de intervenir tan solo frente a propuestas de reforma consensuadas. Han estado dando curso a las iniciativas puntuales en las que se les ha solicitado intervenir, aunque dicen entender que el problema requiere cirugía mayor<sup>47</sup>.

En resumen, la seguridad social apenas si cubre a un sector selecto de trabajadores rurales permanentes, contratados por empresas agroindustriales de gran tamaño, cercanas a centros urbanos de importancia. La mayoría de la población trabajadora rural está excluida de los servicios que brinda el IHSS. La crisis actual, que afecta a esta entidad, torna todavía más lejanas las esperanzas de inclusión al sistema, a menos que sus protagonistas principales apuesten a la reforma con visión solidaria<sup>48</sup>.

### V.3. Instituto Nacional de Formación Profesional

Los institutos de formación profesional están llamados a brindar oportunidades para el acrecentamiento del capital humano de los trabajadores. Son instrumentos de gran utilidad en los procesos de reconversión de la fuerza laboral hacia actividades más competitivas para el trabajador.

Tal como funciona en la actualidad, el INFOP es objeto de crítica de prácticamente todos los actores tripartitos, aunque al igual que con el CT o el IHSS las opiniones se matizan dependiendo de los asuntos concretos que se evalúan.

Los aspectos más criticados del INFOP son los relacionados a sus funciones, la pertinencia de sus programas y su cobertura. En materia funcional el diagnóstico más reciente<sup>49</sup> critica el problema de la multiplicidad de papeles que el INFOP desempeña. Actualmente es simultáneamente un ente regulador, capacitador y certificador. Y en ninguno de tales papeles convence a sus clientes. El componente administrativo, deformado por la influencia del partidismo político, absorbe el grueso del presupuesto con lo que resta capacidad a la institución para brindar servicios con calidad y más amplia cobertura.

La población meta del INFOP es el 75% de la población trabajadora, que comparte la carencia de educación formal de nivel superior. A pesar de tal desafío la institución ha bregado con un presupuesto que incluye inversiones financieras, pero que ha sido objeto de sustracción para financiar el presupuesto nacional. Durante el período 2006-2011 ha contado con un presupuesto promedio anual de 473,5 millones de lempiras, con un nivel alto de ejecución presupuestaria (95% como promedio). Estos recursos han pro-

<sup>47</sup> German Leitzelar. Presidente de la Comisión Legislativa de Trabajo y Seguridad Social del Congreso.

<sup>48</sup> "El IHSS se ha dedicado única y exclusivamente a administrar el marco de salud y no la seguridad social. La seguridad social no se va a mejorar tan solo rompiendo techos. El IHSS requiere modificar el sistema de previsión social, es imperativo generar este sistema sobre tres pilares: el pilar de aportación obligatoria de capital, el pilar de aportación voluntaria y el pilar solidario. Se debe permitir que el trabajador pueda aportar más allá de lo obligado para garantizar su jubilación futura y con estos dos primeros pilares hacer posible el tercero, el que maneje los recursos para poder extender la atención a ese 52% de la población que está excluida ahora de los servicios de la institución. El pilar solidario podría tomar la forma de un fideicomiso que aumente sus fondos con el de otros programas, ahora dispersos, como por ejemplo el Bono 10 Mil y otros subsidios politizados. Esto ensancharía las posibilidades para una atención de más calidad a esta población pobre mayoritariamente rural y vinculada al sector informal de la economía". German Leitzelar. Ya citado.

<sup>49</sup> Desde 1990 la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa elaboró un diagnóstico y una propuesta de reforma del INFOP que posteriormente recibió el apoyo del COHEP. Estas organizaciones aprovecharon la simultaneidad con el trabajo de la Comisión Tripartita que elaboraba la propuesta de reforma del Código de Trabajo para acercarse también al sector laboral y gubernamental. Pero con esto la propuesta de reforma del INFOP corrió la misma suerte de la reforma del Código Laboral e igual fue ignorada por las sucesivas administraciones gubernamentales.

venido casi enteramente del sector privado (más del 95%). El aporte empresarial debía ser más alto (unos 860 millones aproximadamente). Esta mora empresarial que ronda el 30% le cuesta al INFOP un estimado de 20% de recursos por concepto de gestiones para lograr el pago de aportaciones de parte de las empresas<sup>50</sup>. Aun con lo limitado de los recursos, 68% de los mismos se destinarán este año a sueldos y salarios. De los 990 empleados actuales, el componente técnico (instructores) representa tan solo 35%, esto es 2 a 3 empleados administrativos por cada instructor de campo. El gasto además está altamente concentrado, pues casi un 60% del mismo se destina a las oficinas centrales<sup>51</sup>.

En materia de capacitación se estima que menos del 17% de la misma se enfoca a las necesidades del sector productivo porque predominan niveles preocupantes de obsolescencia, por ejemplo, los indicadores de formación en mecatrónica son casi nulos frente a la realidad de un sector industrial cuya digitalización de procesos es creciente<sup>52</sup>. Considerando la cantidad de personas capacitadas, el porcentaje correspondiente al sector rural queda por debajo de su importancia en la PEA. Por ejemplo, en 2010 se capacitaron 173,4 miles de trabajadores, de los que solo 30,3 miles (17%) procedieron del área rural. En este aspecto los sectores de comercio y servicio han sido los más beneficiados (64% de las personas capacitadas). La capacitación dirigida al área rural ha respondido a demandas relacionadas con la producción y/o procesamiento del café, granos básicos (almacenamiento), manzana, melón, ciruela, plátano, malanga, pesca artesanal y actividades de transformación como la fabricación, uso y manejo de silos metálicos y de implementos agrícolas de tracción animal (microempresas en herrería), diseño y construcción de invernaderos y gestión empresarial. Toda una oferta que se queda corta frente a un complejo de necesidades multiplicadas por la globalización.

Un indicador de la calidad e impacto de los programas del INFOP es el de la inserción laboral de sus graduados. Se ha estimado que el promedio de pago de los graduados del INFOP se sitúa al nivel del SM nacional, algo que contrasta con los resultados de otras instituciones similares. Está el caso del Instituto Politécnico Centroamericano (IPC), una entidad privada de San Pedro Sula, que ha logrado colocar en el mercado de trabajo al 100% de sus graduados, con salarios promedio que doblan al de los graduados del INFOP. Los estudiantes del IPC se entrenan en el manejo de equipos digitales y en el dominio del inglés. Se indica también que, en programas de largo plazo, el INFOP gradúa unos mil a mil doscientos estudiantes al año en contraste a los 5 mil o 10 mil que logran otros establecimientos similares. En esta misma línea se critica igualmente la falta de un enfoque puntual o específico del INFOP hacia las MYPIME<sup>53</sup>.

En materia de reformas el espectro de opiniones se amplía. El sector sindical (centrales obreras) está de acuerdo con reformas dirigidas a la reingeniería del INFOP para dotarlo de más capacidad técnica, pero temen la pérdida de su influencia en la dirección de la institución y dudan frente a la propuesta de disminuir la injerencia gubernamental por temor a enfrentar al sindicato de la institución.

Desde el Gobierno (la STSS y el Congreso) se observan indicaciones de acuerdo con las reformas propuestas, incluso la más radical proveniente desde el sector privado, pero vacilan ante la posibilidad de enfrentarse al disenso de los actores empresarial y sindical.

<sup>50</sup> Existe además la mora de varias alcaldías municipales que actualmente se estima en 150 millones de lempiras.

<sup>51</sup> Los datos relacionados a presupuesto, personal y actividades fueron suministrados, a menos otra indicación, en entrevistas con personal del INFOP: Ramón Carranza, subdirector Ejecutivo; Claudina Riera, asistente de cooperación técnica internacional; Cándida López, coordinadora de la Unidad de Estadísticas; y Jorge Zelaya, jefe del Departamento de Programación.

<sup>52</sup> Santiago Herrera, director del Programa Nacional de Competitividad.

<sup>53</sup> Santiago Herrera. Ya citado.

Para el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la ley del INFOP debe ser reformada para crear un Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, desligado del INFOP y bajo la vigilancia de un ente regulador. Dentro de este esquema el INFOP podría ser cualquiera, regulador, capacitador o certificador, pero sin repetir el error de asumir dos o tres papeles simultáneamente. La figura que se prefiere del nuevo INFOP sería el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, básicamente capacitador. En la Junta Directiva del INFOP habría representación tripartita –las tres centrales obreras incluidas– pero la representación gubernamental ya no sería mayoría. Actuando dentro del nuevo sistema de formación y capacitación el INFOP sería tan solo una entidad más –potencialmente la más importante– en competencia con otras.

Con relación a la expectativa nacional de brindar oportunidades a los trabajadores pobres para mejorar su nivel de competitividad el INFOP se ha quedado corto. Su cobertura al mundo rural es baja y de pertinencia cuestionada.

#### V.4. Centrales obreras y su relación con los trabajadores del sector agrícola

Las centrales obreras están conformadas por federaciones y estas, a su vez, por sindicatos y organizaciones de otro tipo. Es más, la mayoría de las organizaciones que componen las centrales no son estrictamente de carácter sindical-obrero (organizaciones de asalariados), sino provenientes de los sectores campesino, informal de la economía (trabajadores por cuenta propia), pobladores (patronatos u organizaciones vecinales), mujeres, pueblos étnicos, entre otros. Vienen a ser algo más que organizaciones obreras, son amalgamas del amplio espectro nacional de organizaciones populares del país, con sus banderas particulares de lucha, como el derecho a la tierra, a la vivienda y a servicios públicos, el respeto a identidades y derechos de género, edad, etnicidad, etc.

Los grupos estrictamente sindicales pertenecen a dependencias públicas y empresas del sector privado de diferentes ramas de la producción, incluyendo la maquila. Los sindicatos del sector público son los más numerosos y fuertes en membresía y estabilidad (particularmente los de la educación y la salud).

En materia de la imagen ante grupos influyentes de opinión el movimiento obrero se percibe como lejano a los problemas del área rural, aun cuando existan sindicatos importantes en empresas agroindustriales. Esto se debe a que tales empresas representan un porcentaje reducido del universo empresarial rural y que, por otro lado, los sindicatos agrícolas, no se muestran proactivos en la defensa de los trabajadores no organizados. La propia dirigencia obrera reconoce lo limitado de su labor en este aspecto, por ejemplo, en lo relacionado a la lucha por el cumplimiento de la Ley de SM en el mundo rural, porque carecen de capacidad técnica, logística y financiera<sup>54</sup>.

Con relación a la defensa del derecho a la sindicalización en empresas del área rural, las centrales han emprendido algunas iniciativas de asesoría en empresas cañeras, en el sector exportador de tilapia y en las empresas tabacaleras del oriente (Danli). Solo en estas últimas se ha tenido algún grado de éxito. Y con respecto al más voluminoso subsector de la pequeña y microempresa, los esfuerzos de sindicalización chocan con las disposiciones legales que excluyen a sus trabajadores de la sindicalización<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Daniel Durón (CGT): “¿Qué información vamos a tener nosotros de la zona rural? Por ejemplo, para apoyar a la gente que corta café en las montañas. Tendríamos que tener una infraestructura fuertísima y no la tenemos”. José Luis Vaquedano (CUT): “Se han hecho denuncias públicas a todos los niveles (incluso a la OIT) sobre el incumplimiento del SM”. Hilario Espinoza (CTH): “(Pero) el hacer uso del mecanismo de la denuncia no ha sido efectivo”.

<sup>55</sup> “En las empresas o grupos familiares si no hay más de 10 trabajadores no pueden pelear nada. No hay protección para estos trabajadores agrícolas. Están totalmente desprotegidos”. Daniel Durón (CGT).

Los dirigentes de las centrales obreras suelen aclarar que su principal proyección hacia el mundo rural se efectúa por medio de las organizaciones campesinas que forman parte de su membresía. No obstante, estas organizaciones se centran casi exclusivamente en la reivindicación de tierras y actualmente se encuentran sumamente divididas y diezgadas en afiliación.

La reducida acción concerniente a la reivindicación de derechos de los trabajadores agrícolas más desprotegidos suele relacionarse con las limitantes generales que se le adjudican al movimiento obrero actual, como el defasaje de su dirigencia, su conservadurismo frente a cambios en la educación, el IHSS, el INFOP y otros<sup>56</sup>, y su afición a la denuncia con poco o nada de espíritu propositivo<sup>57</sup>. La crítica más fuerte concierne al abandono de las agendas más ambiciosas del pasado, cuando el movimiento se consideraba pieza clave en los destinos del país y promovía cambios en instituciones y leyes de amplio impacto para la población nacional. Dicha posición habría sido reemplazada por la reivindicación básicamente salarial<sup>58</sup>.

### V.5. Consejo Hondureño de la Empresa Privada

El empresariado hondureño se ha enfrentado por años a una imagen pública adversa que tiene sus raíces específicas en la historia nacional. Debilidad estructural por la falta de fuentes importantes de acumulación, presencia oligopólica transnacional en lo poco que mostró perspectivas prometedoras de generación de riqueza (banano y minería), y creciente dominio económico y político de migrantes internacionales (sirio-libaneses, palestinos, judíos), conforman un grupo de factores que se combinaron para gestar la imagen del empresario como poco agresivo, explotador y ajeno al interés nacional. Los ingredientes restantes los han puesto desde el Estado o la sociedad civil la mirada de posiciones doctrinarias que acompañaron la formación de la República, desde la ideología de la Reforma Liberal, con contradictorios rasgos proteccionistas y aperturistas, a las ideologías de la lucha de clases y destrucción del sistema basado en el capital.

Frente a esta imagen poco favorable, el empresariado ha estado tratando de facilitar el paso a una imagen de mayor simpatía social<sup>59</sup>. No obstante, permanecen aspectos en los que la negociación resulta más difícil, como los temas de sindicalización y mejoras salariales. El marco legal y el papel de la STSS, con todo y sus imperfecciones, han posibilitado un clima aceptable de diálogo, por lo menos al nivel de las representaciones patronal y sindical<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Como es de esperar, los sindicatos de estas instituciones se encargan de presionar a sus dirigencias para mantener esta actitud.

<sup>57</sup> "Yo siento que las organizaciones sindicales son activas al nivel de la denuncia pero no al nivel de soluciones. Tienden más a crear un clima de confrontación en lugar de unir esfuerzos y proponer soluciones a los problemas que plantean". German Leitzelar. Presidente de la Comisión Legislativa de Trabajo y Seguridad Social del Congreso Nacional.

<sup>58</sup> "Los trabajadores rurales no están protegidos por las organizaciones obreras ni por las organizaciones campesinas. El movimiento obrero perdió la brújula, la dirigencia obrera se ha desnaturalizado, hay un retroceso porque los sindicatos se dedicaron a las prebendas económicas". Olvin Rodríguez. Abogado laboralista.

<sup>59</sup> "El COHEP ha venido evolucionando, temas como el trabajo infantil o el género causaba roncha o algún nivel de rechazo, hoy en día el sector privado está integrado en múltiples mesas de trabajo donde se abordan y discuten estos temas. Se ha hecho por necesidad, pero se ha logrado avanzar mucho como organización en el manejo del mismo. Y ya no es solo necesidad, es obligación, quien no avance en esto se va a quedar fuera del mercado". Guillermo Matamoros. Asesor de la Asociación de Empresas Maquiladoras.

<sup>60</sup> "Siento que ellos (el COHEP) desempeñan un papel no tan represivo, hay alguna relación en ciertos aspectos o situaciones que permiten llegar a acuerdo con ellos, en eso se ha mejorado". Hilario Espinoza. Secretario general de la CTH.

El COHEP es un órgano cúpula de tercer grado, que aglutina a 64 asociaciones de empleadores de todos los rubros de la actividad económica del país, de manera que representa a 93%, aproximadamente, de las empresas del sector formal de la economía<sup>61</sup>.

Se indica con frecuencia que los actores tripartitos del mundo laboral muestran una capacidad propositiva bastante débil. Con todo, y lo cierto que pudiera haber detrás de esta afirmación, existen algunas iniciativas que muestran lo contrario en el caso del COHEP. Esto tiene relación con la apertura hacia la OIT y con disposiciones internas a favor de la actividad propositiva<sup>62</sup>.

Actualmente el COHEP tiene en funcionamiento el Centro de Investigación Económica y Social (CIES) formado por cuatro técnicos asignados a funciones de documentación, ambiente y ordenamiento territorial y economía. En el pasado (finales de los ochenta) el equipo de investigación era mucho más numeroso, alrededor de una docena de economistas. En la situación actual se cuenta con el soporte de equipos técnicos existentes en varias de las organizaciones empresariales de segundo grado o se acude a la consultoría externa para llenar necesidades puntuales y rebajar costos. Gracias a esta disposición organizacional, el COHEP ha podido preparar algunas propuestas de generación de empleo y reformas del IHSS y del INFOP, aun cuando todavía sea de lamentar la ausencia de mayor agresividad en este aspecto<sup>63</sup>.

Aparte de la debilidad propositiva, el COHEP muestra también otras falencias contraproducentes a la imagen de responsabilidad social que desean construir. Sobresalen algunas divisiones internas (sin negar consenso en cuestiones básicas), propias de organizaciones donde confluyen intereses en competencia, y la imposición de algunos grupos sobre otros, que a veces carecen de la habilidad suficiente para hacer prevalecer el interés colectivo. Los intereses de grupos conllevan a frecuentes alianzas con políticos, buscando el proteccionismo y/o la instrumentación del Estado. Al final minan la capacidad de liderazgo al interior y fuera del sector con el aumento de la desconfianza pública hacia las intenciones finales de sus acciones.

Finalmente, el COHEP es solo un organismo de representación que difícilmente puede garantizar el accionar unido y homogéneo de sus afiliados<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Armando Urtecho. Director ejecutivo del COHEP.

<sup>62</sup> "Procuramos trabajar de cerca con la OIT. Cuando se proponen reformas o el reglamento de una ley nosotros tenemos el cuidado de no dejar de lado al sector rural del país. Para esto se incorporan a representantes del sector en las comisiones. Además en el Consejo Económico y Social también están representadas organizaciones campesinas y obreras rurales y de la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos. En este momento se está trabajando con la OIT en las empresas meloneras del Sur para tratar el problema de la informalidad laboral. También hemos trabajado en empresas como Walmart en el fortalecimiento de los proveedores de verduras para los supermercados, para que se tengan las regulaciones y calidad y, así, se pueda elevar la productividad". Armando Urtecho. Director ejecutivo del COHEP.

<sup>63</sup> "Los organismos van a ser más influyentes en la medida que tengan más capacidad de propuesta. Tanto el COHEP como las centrales obreras deberían tener sus técnicos, sus centros de pensamiento estratégico que estén definiendo propuestas de políticas y, así, tratar de llegar a acuerdos sin entrar en el conflicto. El COHEP debe ser propositivo". Santiago Herrera, Director del Programa Nacional de Competitividad.

<sup>64</sup> "La primera regla de la responsabilidad social empresarial es cumplir con lo que establecen las leyes, pero hay empresas que, por ejemplo, no pueden pagar el SM y tienen que hacer arreglos con sus trabajadores. Nosotros no podemos obligar a estas empresas a pagar completo el SM, pero aún así les recordamos que deben cumplir con la ley. Mandamos información a las 64 organizaciones, que también la pueden ver en nuestra página Web, sobre el nuevo SM y cómo debe cumplirse con el mismo. Se incentiva a cumplir la Ley, pero quien debe obligar a eso es el Estado. Un ejemplo de nuestra actitud al respecto fue el proyecto "Cumple y gana", ejecutado con apoyo del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América. Este proyecto estimula el cumplimiento efectivo de las leyes laborales, incluyendo la evaluación del pago de los derechos de los trabajadores". Armando Urtecho. Director ejecutivo del COHEP.

La lógica empresarial puede incluir el altruismo como resultado de la rentabilidad de sus inversiones, pero nunca como su incentivo principal; por ello su compromiso con la solución de los problemas de pobreza del país y el bienestar general se relaciona más con su capacidad de creación de empleos y de respeto de los derechos de sus trabajadores. Ideas actuales como los de la responsabilidad social empresarial y ciertos incentivos provenientes de grupos de consumidores de países desarrollados, cristalizados en la llamada certificación laboral, despiertan esperanza de que el afán de lucro pueda llevarse a cabo con beneficios simultáneos a la población trabajadora.

## VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Se considera el diálogo social como el instrumento idóneo para enfrentar los problemas del mundo laboral, por lo que se alienta la continuidad de esfuerzos de esta naturaleza cristalizados en diferentes escenarios como el Consejo Económico y Social, las Mesas Sectoriales y otras.

No obstante, puede resultar riesgosa e inútil la actitud extrema de negarse a actuar si el consenso no está de por medio. Este tipo de política tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, pero particularmente en el segundo, se expone a la irresponsabilidad y el oportunismo político. Muchas veces el consenso solo se obtiene después que una iniciativa ha mostrado su pertinencia, justeza e impactos positivos. Más fundamental es el contar con criterios básicos costo-beneficio derivados del estudio concienzudo del problema y el examen minucioso de distintas alternativas. Muchos de los problemas que afectan al mundo laboral han llegado al nivel de crisis grave por la reiterada actitud de posponer los problemas, de evitarlos por su potencial riesgo político. Sin embargo, son las poblaciones más débiles del escenario político-social las que terminan pagando el costo del cálculo oportunista, la indecisión y la improvisación. La principal recomendación que aquí se esboza consiste en conminar a los distintos actores tripartitos a abandonar la pasividad y el excesivo cálculo político para adoptar una actitud proactiva, propositiva, dialógica (en la línea del ganar/ganar), capaz de identificar las prioridades que refuercen la resolución para el cambio.

### VI.1. Compromiso genuino con la formación y capacitación de la fuerza laboral

- De hecho ya existe un sistema de formación y capacitación laboral, en el que INFOP está perdiendo centralidad. El problema no es si ha de crearse un sistema o no, sino darle la formalidad necesaria para tornarlo eficiente. Urge definir de una buena vez cuál será el papel a asumir por el INFOP en este esquema, el que deberá contar con una apropiada dosis de descentralización y orientación hacia la demanda.
- Aspectos que complementan lo relacionado al sistema de formación y capacitación laboral son el voluntariado y la certificación. La Ley del Voluntariado actualmente en manos del Congreso Nacional propone aprovechar el inmenso potencial de personas con niveles importantes de capital humano que bajo esquemas de voluntariado podrían sumarse a las tareas de formación y capacitación. En muchos casos la certificación respectiva puede obviarse toda vez que la misma irá dirigida al producto y no a las personas.
- Es inconveniente abandonar las tareas inconclusas en el campo educativo formal. Se han cumplido varias metas de cobertura, pero el desafío de la calidad continúa en pie. No se deberán escatimar esfuerzos para apoyar a las familias rurales y urbanas más pobres en desistir del trabajo infantil como estrategia de generación de ingresos. El sistema educativo básico formal necesita convertirse en referente de eficiencia, de logro, de capacidad de aplicación de conocimientos, para que gane sentido para su grupo meta y se reduzcan así los actuales niveles de inasistencia y fracaso escolar.

## VI.2. Utilizar mecanismos de mercado para promover la generación de oportunidades laborales

- Todo el marco de políticas e inversiones en la formación de capital humano y en infraestructura productiva dirigida a elevar el nivel de competitividad del país necesita ser revisado para identificar las prioridades estratégicas, definir la o las rutas a seguir y lograr coherencia en los esfuerzos<sup>65</sup>.
- Es consustancial a la competitividad el crear un marco jurídico transparente y confiable, pero esto significa considerar tanto incentivos específicos para el inversionista como garantías de respeto a los derechos elementales de los trabajadores. Esto necesita tacto para formular políticas pertinentes que resulten prácticas, sin mayores requerimientos de vigilancia y coerción, para que prevengan la evasión de la ley. Un concepto útil es el de “aproximación sucesiva” o acercamiento progresivo al ideal buscado. Es la renuncia a un privilegio hoy para garantizarlo mañana. Convencer sobre la conveniencia de esta actitud es camino complicado porque asegurar la confianza requiere diálogo profundo, propuestas claras y pactos a diferentes niveles.
- La política pública evidencia muchos sesgos contra el sector rural. La mayor cantidad de los recursos públicos se invierte en la parte más urbanizada del país. El sistema bancario en su mayoría evita la concesión de préstamos al productor agrícola. La descentralización del Estado ha sido un propósito con progresos con cuentagotas luego de casi dos décadas de haber sido anunciada. La tentación de introducir regulaciones artificiales a los precios de los productos agrícolas es fuerte por resultar atractivas a políticos de visión cortoplacista que desean complacer a clientelas urbanas, legítimamente preocupadas por estirar la capacidad de compra de sus magros ingresos. Estos sesgos precisan ser identificados, discutidos y transformados en políticas coherentes de fomento al empleo, a la productividad y la equidad<sup>66</sup>.
- “Nada es más cobarde que la inversión”, reza uno de esos estribillos frecuentemente repetidos por algunos economistas. La experiencia constata su acierto, una y otra vez. Cualquier movimiento inesperado en el país asusta a la inversión y la hace tomar direcciones poco deseadas para un país necesitado de puestos de trabajo. Puede tipificarse como verdad de Perogrullo, pero debía mantenerse presente cada vez que se pretenda agitar las aguas. No es una invitación a la inanición, a la conservación a ultranza del *statu quo*. Por el contrario, es incitar a apresurar el paso con la identificación de prioridades y rutas, para luego darle a la economía un respiro de estabilidad necesaria para consolidar procesos con impactos de mediano y largo plazo.

<sup>65</sup> El término “competitividad” tiene que ser comprendido en su integridad. Es el nivel de atracción que tiene el país para los inversionistas –de dentro y de fuera– pero, por definición, esta atracción se fundamenta no en una sino en varias condiciones del país. Son los incentivos económicos para el inversionista, pero también un marco jurídico confiable, infraestructura adecuada, fuerza de trabajo calificada, etc. El país pareciera evitar enfrentar el desafío de la competitividad en sus aspectos principales. Queda la impresión de esfuerzos aislados, incoherentes, insuficientes. El Plan de Nación debía jugar el papel de dejar atrás tal impresión, pero ¿es la competitividad, en su sentido integral, el criterio de referencia? Se subraya el carácter de integralidad para hacer claro que visto así no tiene por qué existir conflicto con la visión del desarrollo humano sostenible, es solo cuestión de expresarlo en la forma que más evoque el propósito de crear empleos.

<sup>66</sup> “El Estado quiere imponer los precios al productor agrícola. (Un camino distinto lo ofrece la experiencia de) los productores de verduras que han sido incentivados por Walmart. (Con sus formas particulares de contrato) esta empresa está incentivando la elevación de la productividad. Antes Honduras importaba verduras y frutas de Guatemala y El Salvador, ahora exportamos a esos mercados. Antes a esa actividad se dedicaban exclusivamente las mujeres, ahora participan jóvenes y hombres, se mira un impacto en la generación de empleo en el área rural”. Armando Urtecho. Director ejecutivo del COHEP.

### VI.3. Aumentar los ingresos reales vía el empleo, la retribución justa por el trabajo y sus productos y el mejoramiento de los servicios públicos básicos

- En economías de mercado la elevación de los ingresos es resultado del aumento del producto nacional. Esto se logra a través de inyecciones adicionales de inversión, productividad y creación de oportunidades de trabajo. El país necesita revisar periódicamente las ramas de actividad u ocupación para identificar aquellas que mejores resultados rindan en términos de empleo masivo (urgente) y transmisión de conocimientos tecnológicos a la fuerza laboral (deseable), con fines de priorización de las políticas para el fomento de la inversión. La agroindustria es por ahora un área prometedora para la inversión, especialmente si se cuida la creación de cadenas de valor, se diversifican las modalidades empresariales (desde pequeñas empresas y cooperativas a establecimientos de gran tamaño) y se crean los vínculos apropiados de acceso a mercados.
- El crecimiento económico es condición infaltable para el aumento de los ingresos de la población pero no lo garantiza totalmente. Es necesario mantener vigilancia permanente sobre las tendencias del empleo, los salarios y otros ingresos para manejar con tacto (sin improvisaciones peligrosas) el balance entre el crecimiento y la equidad. Las figuras del Convenio Colectivo y otros tipos de pacto entre empleadores y trabajadores son los principales instrumentos de entendimiento a fomentar. Para que la negociación se efectúe en apego a reglas justas y claras se requiere promover y garantizar el respeto a la organización de los trabajadores y la consolidación del marco legal para mantener imparcialidad en el tratamiento de conflictos.
- Las remuneraciones de los empleados públicos requieren políticas especiales, incluyendo la revisión de los llamados estatutos profesionales. Hay mucho de actitud *"free-rider"* (búsqueda de rentas o ingreso fácil) en el diseño de tales estatutos. La capacidad de pago a los empleados públicos tiene su límite en el hecho de que la fuente de ingresos del gobierno es el sector productivo, así que se necesita estrecha sincronización entre ambos. Por otro lado, los recursos públicos son recursos escasos, por lo que ameritan ser sabiamente distribuidos para devenir en instrumento de fomento a la equidad. El país necesita enmendar sus desaciertos presupuestarios, a manera de garantizar espacio fiscal para el gasto social dirigido a los más pobres. Para cubrir dicho gasto el país seguirá necesitando de cooperación internacional en la forma de préstamos y donaciones, sin dejar de lado el propósito firme de disminuir paulatinamente este tipo de dependencia.
- Pero otro aspecto relacionado con el Sector Público es la calidad de sus servicios. Las deficiencias mostradas, por ejemplo, por los servicios de salud y educación han obligado a las familias a aumentar sus gastos para cubrir los déficits de tales servicios. Tal situación contribuye a la inequidad. Estudios del Banco Mundial<sup>67</sup> sobre el gasto público y privado han mostrado que los hogares invierten (porcentualmente) mucho más recursos en estas áreas que en los países desarrollados. También los hogares pobres de Honduras invierten porcentualmente más en educación y salud que los hogares no pobres.

### VI.4. Proteger la capacidad de consumo vía aumento de la productividad, el ingreso, la seguridad alimentaria, mejores servicios públicos básicos y transferencias condicionadas y focalizadas

- Las políticas de control de precios suelen ser populares ante el temor del encarecimiento del consumo, pero más que políticas usuales debían ser mecanismos de excepción, tal vez piezas de museo, al con-

<sup>67</sup> Ver, por ejemplo, Banco Mundial, 2007.

fiar más en el mercado o acudir a otro tipo de mecanismos del más bajo perfil intervencionista posible. Resulta contradictorio predicar en una tribuna el apoyo al campesino productor de granos básicos y, en otra, agitar la bandera del control de precios a los productos de consumo básico. El incentivar la productividad puede resultar una decisión mucho más favorable al pequeño productor que enfrentarlo a la decepción de precios por sus productos artificialmente deprimidos.

- Los problemas asociados al cambio climático y la posibilidad de destinar los productos alimenticios básicos (maíz, oleaginosas) a nuevas demandas de la industria (alimentación animal, biocombustibles) constituyen nuevos factores que, si bien pueden mejorar ingresos, también encierran peligro potencial contra el abastecimiento de estos productos por parte de los consumidores pobres y medios de las áreas rural y urbana. Por lo mismo, se requerirá de políticas especiales, a ser diseñadas con extremo cuidado, para evitar mayor empobrecimiento de la población.
- Las transferencias condicionadas de ingreso deben mantenerse y mejorarse como mecanismo especial para apoyar a la población en extrema pobreza, particularmente residente en municipios rurales históricamente excluidos de la dinámica desarrollo del país. Se observa actualmente una política mucho más integral, pero la vigilancia pública debe redoblar para evitar el uso político-clientelar al que estos programas han sido sometidos en el pasado. Es de tomar en consideración la propuesta de integrar estos programas a futuro dentro del esquema de la protección social extendida a la población hoy excluida de tal derecho, o sea, la propuesta de un piso de protección social<sup>68</sup>.
- El logro de estándares mínimos de trabajo constituye una de las varias modalidades de protección social. El diagnóstico mostró evidencia del alto nivel de incumplimiento de estos estándares, particularmente el relacionado al salario mínimo (SM). Los actores tripartitos discrepan en la interpretación de los motivos para el incumplimiento, que incluyen problemas de inspectoría, sanciones de poca efectividad, incapacidad económica de las pequeñas empresas, etc. Existe evidencia que fundamenta cada motivo identificado, por lo que la discusión sobre cada uno de ellos no debe soslayarse. Por ley el SM debe resultar del diálogo tripartito. Este aspecto debe respetarse, tanto como los resultados de ese diálogo, que debe mantener en perspectiva las intenciones antipobreza de la política del SM y de sinergia con la productividad. La productividad facilita que las empresas asuman las alzas del SM, pero también los aumentos salariales son estímulos para la productividad (Solow, 1991). Debe darse especial atención al hecho de que la mayor parte del incumplimiento de la Ley de SM ocurre en el sector rural y en pequeñas y microempresas rurales y urbanas, muchas de ellas de carácter familiar. Para que la política de SM maximice sus beneficios, cierta flexibilización de duración limitada puede resultar apropiada en el caso de estas últimas empresas, medida que también amerita el seguimiento y evaluación respectivas<sup>69</sup>.

## VI.5. Consolidar, extender y mejorar el régimen de seguridad social a través de la reforma institucional

- El IHSS tiene ante sí los desafíos de (i) extender la cobertura a niveles que pueda cubrir a la totalidad de la población trabajadora rural y urbana-informal<sup>70</sup>; (ii) ordenar su esquema administrativo; (iii) elevar

<sup>68</sup> El nuevo consenso en materia de seguridad social se alcanzó en la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, que recomendó máxima prioridad a las políticas e iniciativas para brindar seguridad social a aquellas personas no cubiertas por los sistemas vigentes (OIT, 2011).

<sup>69</sup> En el pasado han existido varios SM según sectores y tipos de empresa. Sin embargo, los esfuerzos de sistematización y evaluación de la experiencia fueron prácticamente nulos.

<sup>70</sup> El propósito de la universalización de la seguridad social aparece como la meta 1.5 de la Visión de País al 2038, que

la calidad de sus servicios, mucho más allá de los servicios de salud hasta convertirlo en un verdadero sistema de seguridad social.

- Estos desafíos invitan a una reforma profunda del IHSS. Los actores tripartitos representados en su JD han presentado planteamientos parciales o completos para la reforma, que constituyen un buen material para buscar acuerdos sustantivos. El consenso pudiera no ser posible, por lo que el Congreso Nacional está llamado a ensayar una postura más proactiva y valiente para terminar de definir el esquema de reformas.

#### **VI.6. Facilitar la movilidad laboral mediante políticas apropiadas, educación y diferenciación productiva**

- Es bien difundida la idea de que la migración campo-ciudad debe detenerse. Poco se entiende el papel positivo que la migración interna tiene en el desarrollo de un país. Esto no quita reconocer que la migración rural-urbana ha obedecido más a factores de expulsión producidos por las condiciones deplorables de muchos lugares rurales, que a factores de atracción generados por el desarrollo industrial y la urbanización. Pero la migración es solo la expresión geográfica (espacial) de la movilidad laboral. Está también la que se refiere al ascenso o descenso en la escala de las ocupaciones (movilidad vertical) y la que ocurre entre ocupaciones o ramas de actividad (movilidad horizontal). En cualquiera de sus expresiones la movilidad laboral es un derecho de cualquier ser humano, que la política pública debe considerar y respetar.
- La creación de oportunidades para la educación formal y no formal es una medida básica para sacarle mejor partido a la movilidad laboral. La probabilidad de éxito para un migrante (interno o externo) con alto nivel de capital humano es mucho mayor. El nivel de competencias laborales también influye para que la movilidad vertical u horizontal se traduzca en decisión provechosa para el trabajador.
- La relación educación y movilidad laboral exitosa es tanto más cierta cuando los requisitos del ascenso/descenso en el trabajo se rigen con base a méritos. Por esto mismo también las políticas deben apuntar a desanimar los criterios de clientelismo político dominante en ciertos nichos del mercado laboral, particularmente el relacionado a la administración pública.
- Por otra parte, el crecimiento económico aumenta la heterogeneidad o diferenciación del mercado laboral (diversificación productiva) y esto, a su vez, alentará la movilidad de los trabajadores. Por lo mismo, este tipo de medidas también contribuyen a facilitar la movilidad.

#### **VI.7. Actualizar la legislación laboral y establecer las bases para el pacto social**

Al igual que con la seguridad social y la capacitación laboral, la necesidad de reformas al marco legal del trabajo suele tener una aceptación relativamente generalizada. No obstante, la discrepancia en aspectos particulares del cambio, los intereses creados y la desconfianza hacia los otros actores han impedido que aquel se haga posible.

---

indica: "Extender el régimen de pensiones y jubilaciones para el 90% de los asalariados del país y 50% de los ocupados no asalariados".

La posposición de las reformas necesarias ha contribuido a ahondar la crisis mientras la población trabajadora pobre y más desprotegida observa el empeoramiento de sus oportunidades de empleo y movilidad laboral ascendente. Los desacuerdos que impiden el consenso pueden superarse mediante actitudes extraordinarias que coloquen por delante la situación de los trabajadores en peor situación laboral. Darle prioridad a los intereses de estos trabajadores es la condición para hacer posible un pacto social, un pacto de entendimiento entre los actores tripartitos para establecer un marco legal mucho más favorable a la creación de empleos, los avances en productividad y la equidad<sup>71</sup>.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, J. (1999), Mercado de Trabajo, Empleo y Políticas de Empleo: Consideraciones desde una Perspectiva Europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Nº 15, 51-76.
- Auguste, S. (2008), *Política Laboral en Honduras. Su Impacto Social y su Vínculo con la Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: UNAT.
- Banco Central de Honduras (2007a), *Consideraciones sobre las Remesas familiares enviadas a Honduras*. Tegucigalpa.
- Banco Central de Honduras (2007b), *El rostro de las remesas: Su importancia y sostenibilidad*. Tegucigalpa.
- Banco Central de Honduras (2008), *Remesas familiares enviadas por hondureños en el exterior*. Tegucigalpa.
- Banco Central de Honduras (2010), *Memoria 2009*. Tegucigalpa.
- Banco Mundial (2006), *Evaluación de la Pobreza. Logrando la Reducción de la Pobreza*. Banco Mundial, América Central. Región de América Latina y el Caribe. Washington: Volumen I.
- Banco Mundial (2006), *Evaluación de la Pobreza. Logrando la Reducción de la Pobreza*. Oficial, Banco Mundial, América Central. Región de América Latina y el Caribe, Washington.
- CEPAL (2010), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*. CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago.
- Del Cid, R. (2003), *Trabajo decente y pobreza en Honduras. Hacia un pacto social para un crecimiento económico con equidad y el combate de la pobreza extrema*. Organización Internacional del Trabajo. Tegucigalpa: Ediciones Zas.
- Fernández, J. (2003), *Género, Pobreza y Mercado de Trabajo en Honduras*. San José: OIT.
- Fernández, J. (s.f.), *Glosario de términos básicos para comprender y analizar el mercado de trabajo desde la perspectiva de género*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Guerra, P. (2002), Las políticas sociales vinculadas al trabajo. *Eutopia*, 3(ISSN: 11390905), 43-66.
- Guerrero, L. (2002), *Diagnóstico de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Honduras*. Tegucigalpa: Ediciones Zas.
- Guillermo Perry, et al. (2007), *Infomalidad. Escape y Exclusión*. Washington: Banco Mundial.
- Hernández, N. (2006), *El Bono Materno Infantil*. Tegucigalpa: Informe de Consultoría.
- INE (2007), *Migración y remesas internacionales*. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE (2010), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM*. Series estadísticas, Tegucigalpa.

<sup>71</sup> “Lo primero es hacer posible el diálogo social sobre las regulaciones laborales actuales. Posterior a ello asumir el compromiso de generar todo un andamiaje de leyes íntimamente vinculadas con las realidades del mercado y la economía del país, y con proyección de consolidar beneficios no indemnizatorios sino compensatorios al esfuerzo. Lo fundamental de un Pacto Social es crear la Ley de Protección Laboral, la que debe estar sustentada en seguridad social y educación”. Germán Leitzelar. Presidente de la Comisión Legislativa de Trabajo y Seguridad Social del Congreso Nacional

- Juan Ordaz, D. R. (2010), *Honduras. Efectos del cambio climático sobre la agricultura*. CEPAL-CCAD-DFID. México: Naciones Unidas.
- Kennedy, M. (2003), *El Trabajo Infantil Doméstico en Honduras*. OIT. San José: OIT- Costa Rica.
- Klein, E. (2010), Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina. En O. B. Emilio Klein, *Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina* (págs. 11-54). Santiago: FAO-OIT-CEPAL.
- López, E. (17 de enero de 2011). Honduras crece contra pronósticos. *Capital*, pág. 1.
- Lovo, M. V. (2009), *Crisis y pobreza rural en América Latina: El caso de Honduras*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile: Documento de Trabajo N° 46, Proyecto Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Martínez, D. (1996), *Políticas de Mercado de Trabajo en la OCDE y en América Latina*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo N° 42.
- Martínez, Y. (2003), *Pobreza, seguridad social y desarrollo humano en Honduras*. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección Cuadernos del Desarrollo Humano Sostenible 15.
- Menjívar, J. P.-S. (1991), *Informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Meza, V. (1980), *Historia del movimiento obrero hondureño*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Paes de Barros, M. D. (2006), *Pobreza Rural en Honduras: Magnitud y Determinantes*. Tegucigalpa: Alin Editora S.A.
- PNUD (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2010. Tercer Informe de País*. San José: Litografía e Imprenta Lil, S.A.
- PNUD (2010a), *Proyecto de Mejora de la Competitividad Rural en el Departamento de Yoro / PROMECON*. Documento de Proyecto, Tegucigalpa.
- PNUD (2010b), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid y México: Editorial Mundi-Prensa.
- Posas, M. (1977), *Las sociedades artesanales y los orígenes del movimiento obrero hondureño*. Tegucigalpa: ESP Editorial.
- PRAF (2006), *El Programa de Asignaciones Familiares de Honduras*. Estambul 26-30 de junio: Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Condicionadas en Efectivo.
- PRAF (2010), *Informe Anual 2010*. Tegucigalpa: Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición.
- Programa de Asignaciones Familiares (2010), *Informe Anual 2010. Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición. Bono 10.000*. Tegucigalpa.
- Ramón Padilla, M. C. (2008), *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: Una perspectiva regional y sectorial*. CEPAL-México, Unidad de Comercio Internacional e Industria. México: Naciones Unidas.
- STSS - Regional SPS (2002), Informe del Monitoreo de las Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad localizadas en la Regional de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social en San Pedro Sula. En F. PRODESSO, *Compilación de Instrumentos de Seguridad y Salud Ocupacional en Centroamérica y República Dominicana* (págs. 131-177). San Salvador.
- Székeli, M. (2001), *Where to go from here? Generating capabilities and creating opportunities for the poor*. BID. Washington: Research Network Paper.
- Trejos, J. (2010), Caso de Costa Rica. En O. B. Emilio Klein, *Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina* (págs. 111-177). Santiago: FAO-OIT-CEPAL.
- Unidad de Apoyo Técnico de la Presidencia (2005), *Rutas laborales para la integración social en Honduras. Una propuesta para la reducción de la pobreza desde el mercado de trabajo*. UNAT-Secretaría de la Presidencia de la República. Tegucigalpa: UNAT.
- Villars, R. (2010). *Lealtad y Rebeldía. La vida de Juan Pablo Wainwright*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- World Bank (2000), *World Development Report 2000-2001. Attacking Poverty*. Washington.

- World Bank (2004), *Honduras. Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America*. Central America Department. Latin America and the Caribbean Region. Washington: Vol. 1.
- World Bank (2006), *Honduras. Poverty Assessment. Attaining Poverty Reduction*. Central America Department. Latin America and the Caribbean Region. Washington: Vol. II.

## VIII. ANEXOS

## ANEXO 1: Cuadros y gráficos estadísticos complementarios

Cuadro Anexo 1.1  
PEA ocupada rural por categoría ocupacional y sexo, según sector de actividad económica. 2010. Porcentajes

Categoría ocupacional	Sector primario			Sector secundario			Sector comercio			Sector servicios			Total rama	
	rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	Rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo		
Asalariados	Hombres	61,6	24,8	92,3	21,2	42,7	82,4	9,7	15,0	72,7	7,5	25,5	37,0	100,0
	Mujeres	19,7	2,1	7,7	17,4	9,1	17,6	14,0	5,7	27,3	48,9	43,4	63,0	100,0
	Total	53,0	26,8	100,0	20,4	51,9	100,0	10,6	20,7	100,0	16,0	69,0	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	58,2	,9	88,4	14,0	1,1	74,2	26,2	1,6	63,2	1,5	,2	21,3	100,0
	Mujeres	22,8	,1	11,6	14,6	,4	25,8	45,7	,9	36,8	16,9	,8	78,7	100,0
	Total	49,4	1,0	100,0	14,2	1,5	100,0	31,1	2,5	100,0	5,4	1,0	100,0	100,0
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	86,2	62,2	86,2	4,6	16,8	36,0	8,3	23,1	30,1	,8	5,2	17,2	100,0
	Mujeres	30,4	9,9	13,8	18,2	29,9	64,0	42,5	53,6	69,9	9,0	24,9	82,8	100,0
	Total	68,8	72,1	100,0	8,9	46,6	100,0	19,0	76,8	100,0	3,4	30,1	100,0	100,0
Total	Hombres	77,2	87,9	87,9	10,6	60,6	60,6	9,0	39,8	39,8	3,2	30,9	30,9	100,0
	Mujeres	27,7	12,1	12,1	18,0	39,4	39,4	35,7	60,2	60,2	18,6	69,1	69,1	100,0
	Total	63,4	100,0	100,0	12,6	100,0	100,0	16,4	100,0	100,0	7,5	100,0	100,0	100,0

El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería.

El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción.

El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.

PEA ocupada rural: Personas ocupadas de la PEA que viven en lugares con menos de 2,000 habitantes.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.

**Cuadro Anexo 1.2**  
**PEA ocupada rural, pobre, por categoría ocupacional y sexo, según sector de actividad económica. 2010. Porcentajes**

Categoría ocupacional		Sector primario			Sector secundario			Sector comercio			Sector servicios			Total rama
		rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	rama de actividad	categoría ocupacional	intragruppo	
Asalariados	Hombres	74,4	24,2	93,5	15,5	38,4	89,1	5,9	13,8	75,1	4,2	19,8	32,5	100,0
	Mujeres	29,2	1,7	6,5	10,6	4,7	10,9	11,0	4,6	24,9	49,1	41,0	67,5	100,0
	Total	67,6	25,9	100,0	14,8	43,0	100,0	6,7	18,3	100,0	11,0	60,8	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	64,8	0,3	90,2	14,1	0,5	66,7	14,1	0,4	66,7	7,0	0,5	50,0	100,0
	Mujeres	25,0	0,0	9,8	25,0	0,2	33,3	25,0	0,2	33,3	25,0	0,5	50,0	100,0
	Total	56,0	0,3	100,0	16,5	0,7	100,0	16,5	0,7	100,0	11,0	0,9	100,0	100,0
Cuenta Propia y Familiares no remunerados	Hombres	92,7	64,2	87,0	3,0	15,7	27,9	4,0	20,0	24,6	0,3	3,2	8,3	100,0
	Mujeres	37,0	9,6	13,0	20,6	40,5	72,1	33,0	61,0	75,4	9,4	35,1	91,7	100,0
	Total	77,5	73,8	100,0	7,8	56,3	100,0	11,9	81,0	100,0	2,8	38,3	100,0	100,0
Total	Hombres	86,7	88,7	88,7	7,0	54,5	54,5	4,7	34,2	34,2	1,6	23,4	23,4	100,0
	Mujeres	35,5	11,3	11,3	18,8	45,5	45,5	29,0	65,8	65,8	16,7	76,6	76,6	100,0
	Total	74,6	100,0	100,0	9,8	100,0	100,0	10,4	100,0	100,0	5,2	100,0	100,0	100,0

*El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería.*

*El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción.*

*El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.*

**Cuadro Anexo 1.3**

Porcentaje de trabajadores con ingresos por debajo del salario mínimo. 1990-2004

	Eduación			Localización		Tamaño		Total
	Primario	Secundario	Universitario y terciario	Rural	Urbano	Menos de 5 empleados	Más de 5 empleados	
1990	47,0	10,8	11,2	60,2	27,4	70,4	24,6	38,1
1992	45,8	5,4	6,1	54,6	23,6	68,8	23,2	34,4
1993	48,5	5,9	1,5	54,6	25,7	69,5	26,6	36,3
1994	34,1	3,9	3,0	39,2	17,9	61,6	14,8	25,6
1995	34,2	2,6	2,4	45,1	15,9	59,7	13,4	25,9
1996	32,5	1,9	2,2	47,5	12,5	62,9	10,9	23,3
1997	34,3	7,8	3,4	46,2	17,5	60,2	14,6	26,1
1998	32,8	5,3	2,5	44,7	14,1	52,3	15,0	24,9
1999	29,8	2,8	0,4	45,8	10,6	43,8	14,7	22,1
2001	28,2	4,2	1,3	36,6	14,1	41,5	16,4	20,7
2002	37,0	5,8	2,7	49,1	18,5	58,9	29,1	28,2
2003	50,0	9,6	3,8	62,6	26,8	74,4	34,8	39,4
2004	45,3	8,3	3,9	56,7	24,0	68,5	24,0	35,0

Fuente: Sebastián Galiani. 2006. "The Labor Market" en World Bank, 2006, p. 50.

**Cuadro Anexo 1.4**

PEA asalariada rural por sector de actividad económica, según salario-hora con relación al mínimo por hora. Porcentajes

		Total	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios
Número de salarios mínimos	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>53,0</b>	<b>20,4</b>	<b>10,5</b>	<b>16,1</b>
	De menos de 1 salario	100,0	65,1	15,0	7,8	12,1
	De 1 - 2 salarios	100,0	21,4	41,0	17,7	19,9
	De 2 - 3 salarios	100,0	11,1	9,9	25,5	53,5
	De 3 - 4 salarios	100,0	9,3	15,5	12,4	62,7
	De 4 y más salarios	100,0	16,7	28,3	13,3	41,7
Número de salarios mínimos	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	De menos de 1 salario	73,6	90,4	54,2	54,7	55,4
	De 1 - 2 salarios	20,7	8,4	41,6	34,7	25,5
	De 2 - 3 salarios	3,0	0,6	1,5	7,3	10,0
	De 3 - 4 salarios	1,5	0,3	1,2	1,8	6,0
	De 4 y más salarios	1,2	0,4	1,6	1,5	3,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2010.

**Cuadro Anexo 1.5**  
*Actividades agropecuarias más importantes*

Producto	Nº de fincas o explotaciones	Superficie (hectáreas)	Producción (toneladas métricas)	Localización	Observaciones <sup>a</sup>
Café	100.000		181.439	Occidente principalmente	Aproximadamente 20% del PIB agropecuario, 3-7% del PIB Total. Primer exportador de Centroamérica. Se estima un número de 100 mil productores, 95% de los cuales son pequeños. Genera aproximadamente 400 mil empleos directos (22% de la ocupación rural). Todos son datos al 2010.
Banano	9.688	25.101	690.479	Norte principalmente	Desde pequeños a empresas transnacionales. Mercado interno y exportación. Exportaciones 531,1 miles de TM por valor de US\$ 289,6. Aproximadamente 65% de los productores son pequeños (menos de 5 ha) pero solo producen 3% del total y con destino al mercado interno. La producción para la exportación la llevan a cabo empresas transnacionales y finqueros locales asociadas a las mismas. Las explotaciones con más de 500 hectáreas representan únicamente 0,1% en número, pero 75% en producción.
Plátano	8.487	9.466	68.373	Norte, centro, oriente	Mercado interno principalmente. 61% son explotaciones pequeñas (menos de 5 hectáreas) que aportan 26% de la producción. En materia de producción los más importantes son los productores medianos (de 5 hasta 500 hectáreas) responsables del 69% de la producción.
Caña de azúcar	7.129	81.676	6.100.000 <sup>b</sup>	Norte, Noroccidente, sur y oriente	Mercado interno principalmente. Exportaciones: 74,1 TM por valor de US\$ 19,3. Está vinculado a la agroindustria del azúcar, mieles, alcoholes y similares. La mitad de los productores son pequeños (menos de 5 ha) y producen para consumo humano y animal. Los productores grandes (500 y más hectáreas) representan menos de 1% pero producen 82% del total.
Palma africana	2.097	106.670	1.430.000	Norte	Cooperativas, productores independientes, asociaciones de productores. Existen 11 empresas extractoras, 5 se dedican a producción de bio-diésel. Valor exportado total en 2010: US\$ 142,1 millones. Genera 130 mil empleos directos y 390 mil indirectos (Datos a 2010). Productores con 5 hasta 500 ha forman 72% del total y responden por 69% de la producción. Los grandes productores (más de 500 ha) forman solo 1% y producen 31% del total.
Piña	1.907	4.413	132.132	Norte y Centro	Desde pequeños a empresas transnacionales. Mercado interno y Exportación. Exportaciones: 53 miles de TM por valor de US\$ 20,4 millones. Las exportaciones se generan en las grandes empresas que representando apenas 0,1% del total de productores logran producir 89% del total.

Cultivos permanentes

Producto	Nº de fincas o explotaciones	Superficie (hectáreas)	Producción (toneladas métricas)	Localización	Observaciones <sup>a</sup>
Granos básicos	500.000	550.000		Todo el país	Desde pequeños a grandes productores. Mercado interno. 13,3% del PIB agrícola. Proveen unos 300 mil empleos permanentes (la mayoría campesinos tradicionales). No cubre la demanda interna pues se importa el 100% del maíz amarillo y 85% del arroz.
Melón	100	6.783	204.622	Sur principalmente	Medianos y grandes. Mercado interno y exportación. Exportación: 14.490 cajas de 25 a 35 libras por caja.
Sandía	1.606	4.118	97.787	Sur, centro y oriente	Pequeños y medianos productores. Mercado interno y exportación. 447,2 miles de cajas exportadas
Tomate	4.291	6.374	160.647	Centro	Pequeños y medianos productores. Mercado interno y exportación
Papa	1.743	1.347	23.650	Occidente y centro	Agricultores pequeños. Mercado interno
Cebolla	1.100	958	21.557	Centro, occidente	Pequeños y medianos productores. Mercado interno
Ganadería de carne y leche	96.622			Todo el país	El hato ganadero se estima en 2.5 millones de cabezas, 46% en manos de productores con menos de 5 ha. Exportaciones: US\$ 6,2 millones. Aporte al PIB Agropecuario: 15%. Generó unos 350 mil empleos directos y 250 mil indirectos. Todos datos al 2010.
Pesca y Acuicultura				Atlántico, Pacífico, lago de Yojoa	Es una actividad artesanal e industrial. Es el tercer grupo aportante al PIB Agropecuario. Destacan (i) la pesca industrial en islas de la Bahía. (ii) Los 252 proyectos de camarón cultivado en el golfo de Fonseca (Pacífico), con 18.500 ha (espejo de agua) que generan 48 millones de libras exportables y aproximadamente 27 mil empleos directos e indirectos, 40% mujeres. (iii) Producción de tilapia en área del lago de Yojoa en una extensión de 557 ha y producción de 28.356 TM con valor de US\$ 42,53 millones. En 2010 las 5 plantas procesadoras enviaron 6.773 kilos de tilapia fresca al mercado de EE.UU. por un valor de US\$ 52.515.

Cultivos anuales

La extensión de la tierra cultivable de Honduras es de aproximadamente 3,1 millones de hectáreas (27,7% de la extensión total del país). Solo 90 mil hectáreas aproximadamente tienen algún sistema de irrigación. Los factores climáticos y la variabilidad de los precios internacionales son los factores que más afectan la producción agropecuaria nacional.

<sup>a</sup> Datos a 2007-2010, a menos que se indique otro año.

<sup>b</sup> En vara.

Fuentes: INE. Encuesta Agrícola Nacional 2007-2008. Cultivos Permanentes: Gobierno de Honduras-Programa Nacional de Promoción de Inversiones. 2011. Oportunidades de Inversión Sector Agronegocios. Tegucigalpa.

## Cuadro Anexo 1.6

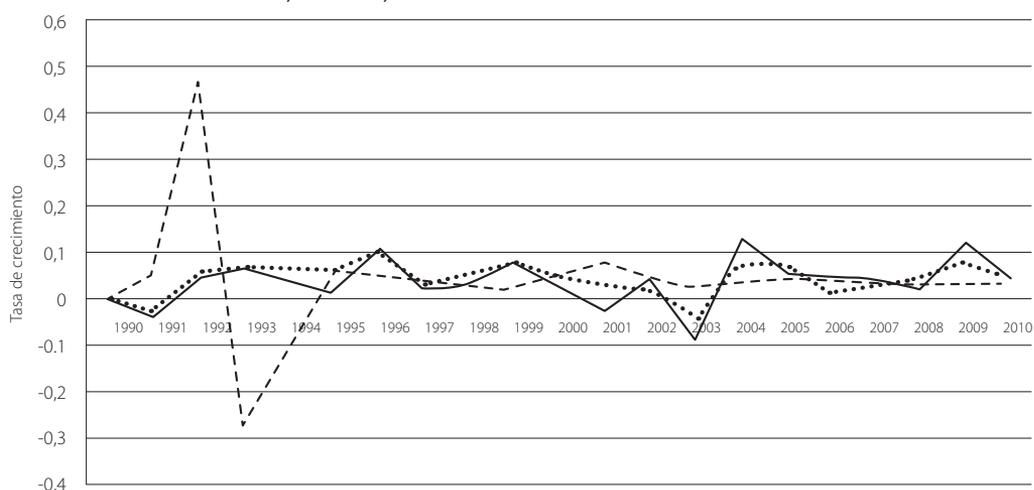
Población ocupada por categoría ocupacional. 1990, 1995, 2001, 2005, 2008-2010

Num. Absolutos	1990	1995	2001	2005	2008	2009	2010
PET	3.130.846	3.808.656	4.585.161	5.310.687	5.902.200	6.090.481	6.316.816
PEA total	1.605.917	1.881.982	2.443.842	2.759.409	2.990.408	3.236.860	3.387.717
PEA rural	896.019	988.430	1.215.731	1.368.580	1.531.302	1.716.963	1.792.041
Asal. Total	1.525.137	870.184	1.071.055	1.221.576	1.384.660	1.430.141	1.402.622
Asal. Rural	266.245	342.304	371.289	483.083	554.047	614.137	568.068
Tcp&fnr rural	610.973	626.285	818.252	849.671	944.674	1.075.834	1.192.942

Fuente: INE, EHPM 1990-2010.

## Gráfico 1.1

PET total, PEA total, PEA rural. Tasa de crecimiento anual 1990-2010

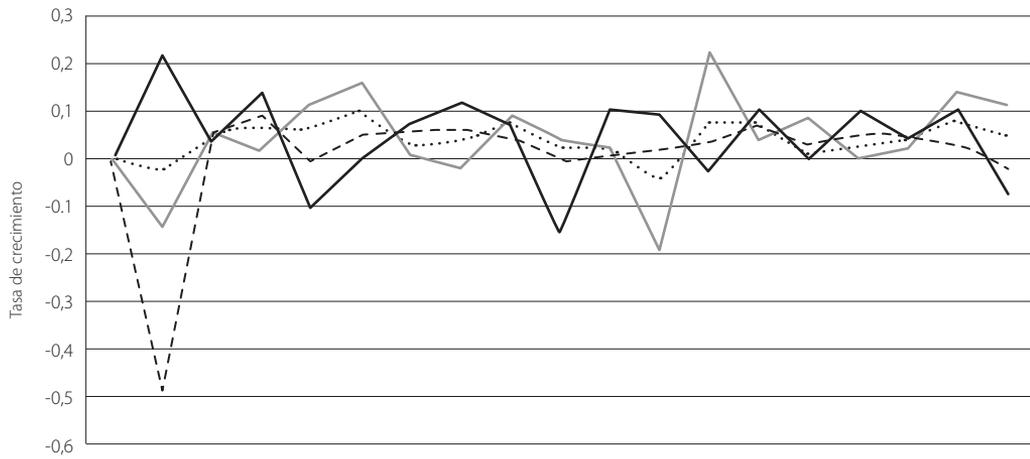


	1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
--- PET	0	0,05	0,49	-0,27	0,07	0,03	0,02	0,02	0,03	0,08	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,04
.... PEA total	0	-0,02	0,05	0,07	0,06	0,10	0,03	0,04	0,07	0,02	0,02	-0,05	0,08	0,08	0,01	0,02	0,05	0,08	0,05
— PEA rural	0	-0,03	0,05	0,07	0,02	0,11	0,02	0,03	0,08	-0,03	0,04	-0,09	0,13	0,05	0,05	0,04	0,03	0,12	0,04

Fuente: INE, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 1990-2010.

Gráfico 1.2

Tasa de crecimiento anual PEA total, asalariados total, asalariados rural y trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. 1990-2010



	1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
.... PEA total	0	-0,02	0,05	0,07	0,06	0,10	0,03	0,04	0,07	0,02	0,02	-0,05	0,08	0,08	0,01	0,02	0,05	0,08	0,05
- - Asal. total	0	-0,50	0,06	0,09	-0,01	0,05	0,06	0,06	0,05	0,00	0,02	0,02	0,03	0,07	0,03	0,05	0,05	0,03	-0,02
— Asal. rural	0	0,22	0,04	0,14	-0,10	0,00	0,07	0,12	0,07	-0,16	0,10	0,10	-0,03	0,11	0,00	0,10	0,04	0,11	-0,08
— TCP&FNR rural	0	-0,14	0,05	0,02	0,11	0,16	0,01	-0,02	0,09	0,04	0,02	-0,20	0,22	0,04	0,09	0,00	0,02	0,14	0,11

Fuente: INE, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 1990-2010.

## ANEXO 2: Listado de personas entrevistadas

Nº	Entrevistado	Cargo	Fecha
1	Adán Burgos	Secretario ejecutivo del Consejo Económico y Social	28 de marzo 2011
2	Randolfo Osorio	Tesorero de la Asociación Nacional de Campesinos de Honduras	7 y 13 de abril 2011
3	Selvin Martínez	Inspector general del Trabajo de la STSS	26 de abril 2011
4	Eduardo Acosta	Secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Azúcar, Mielles y Similares (Sitiamash)	28 de abril 2011
5	Félix Chavarría	Coordinador de la Secretaría de Trabajo y Reclamos del Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores de la Tela Railroad Company (Sitraterco)	28 de abril 2011
6	Carlos Melara	Presidente de la Asociación de Productores de Azúcar	2 de mayo 2011
7	Nelson Núñez	Promotor de la Coordinadora de Sindicatos del Banano y la Agroindustria de Honduras (Cosibah)	4 y 5 de mayo 2011
8	Hilario Espinoza	Secretario general de la Confederación de Trabajadores de Honduras (Cth)	9 de junio 2011
9	Guillermo Matamoros	Asesor de la Asociación de Empresas Maquiladoras	9 de junio 2011
10	Germán Leitzelar	Presidente de la Comisión Ordinaria de Trabajo y Seguridad Social del Congreso Nacional. Ex ministro Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (Stss)	10 de junio 2011
11	Daniel Duron	Secretario general de la Central General de Trabajadores (Cgt)	14 de junio 2011
12	Santiago Herrera	Director del Programa Nacional de Competitividad	15 de junio del 2011
13	Armando Urtecho	Director ejecutivo del Cohep, miembro de la Comisión Tripartita Anteproyecto de Reformas al Código de Trabajo	22 de junio 2011
14	Felicito Ávila	Ministro Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (Stss). Ex dirigente obrero.	27 de junio 2011
15	Karla Cueva	Viceministra, Secretaría de Desarrollo Social, Despacho de Política Social	27 de junio 2011
16	José Luis Vaquedano Bernardo Soto	Secretario General de la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (Cuth) Asesor legal de la Cuth	27 de junio 2011
17	Ramón Carranza Discua Claudia Riera	Subdirector ejecutivo del Instituto Nacional de Formación Profesional (Infop) Asistente Cooperación Técnica Internacional (Infop)	28 de junio 2011
18	Francisco Altamirano Jaime Escobar	Director general de Salarios (Stss) Subdirector, Dirección General de Salarios (Stss)	29 de junio 2011
19	Olvin Rodríguez	Abogado laborista	1 de julio 2011
20	Héctor Hernández	Subdirector del Instituto Hondureño de Seguridad Social (Ihss), miembro Comisión Tripartita Anteproyecto Reformas al Código de Trabajo. Ex presidente de la Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras (Futh). Ex secretario de la Cuth	8 de julio 2011
21	Jacobo Regalado	Ministro Secretaría de Agricultura y Ganadería (Sag)	17 de julio 2011

# Capítulo V

## Caso de México

JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ TRUJILLO

Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Rural por la UAM-Xochimilco. Profesor investigador de tiempo completo en la UAM Azcapotzalco. Corresponsable de la Evaluación Externa del Programa de Jornaleros Agrícolas en los años 2000 y 2002. Coautor del libro Apertura económica en las frutas y hortalizas de exportación en México. Un acercamiento al estudio de la segmentación de los mercados de trabajo, Ed UAN, México 1999.

## I. LA POBREZA Y EL EMPLEO

### I.1. Características del sector agropecuario

El sector agropecuario mexicano tiene una importancia reducida en su aportación al PIB, ya que como se observa en el Cuadro 1, contribuye apenas con un 4,0% del total. No obstante lo anterior, el sector rural<sup>1</sup> continúa siendo muy importante en la actividad económica, ya que es fuente de ocupación de una proporción significativa de la población. Además, por el hecho de participar en un ámbito donde las actividades se realizan con un bajo nivel tecnológico, buena parte de los trabajadores rurales percibe bajos ingresos, por lo que una gran proporción de la población ocupada en el área rural es también pobre.

**Cuadro 1**

*Producto interno bruto total y del sector agropecuario, 2000-2008 (miles de millones de pesos de 2003)*

Año	PIB total	PIB agropecuario	PIBAg/PIBtot
2000	7406,51	303,67	4,1%
2001	7394,06	303,16	4,1%
2002	7455,36	290,76	3,9%
2003	7555,80	287,12	3,8%
2004	7857,72	298,59	3,8%
2005	8103,68	307,94	3,8%
2006	8501,26	331,55	3,9%
2007	8810,14	352,41	4,0%
2008	8942,35	359,64	4,0%

Fuente: Elaborada en base a la BIE de INEGI.

En la mayoría de las comunidades rurales existe un predominio de las actividades agropecuarias, y resulta frecuente que las actividades del sector secundario y terciario se encuentren fuertemente asociadas, o sean funcionales a las actividades agropecuarias. De la misma manera, dado el nivel de cobertura de los servicios educativos y de salud, otra proporción importante de los servicios en estas comunidades se relaciona con los servicios que brinda el Gobierno.

Para el año de 2008 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) estimaba que el 36,0% de la población vivía en localidades rurales, o menores a 2.500 habitantes, mientras que el 64,0% habitaba en localidades consideradas como urbanas.

**Cuadro 2**

*Población según zona geográfica*

	Zona geográfica				Total	
	Urbano		Rural		Número	%
	Número	%	Número	%		
Total	68.408.427	64%	38.457.782	36%	106.866.209	100%

Fuente: ENIGH 2008, elaborado por CEPAL.

<sup>1</sup> Constituido por las localidades de menos de 2.500 habitantes, y donde la actividad predominante es la agropecuaria.

En las zonas rurales los habitantes se emplean preferentemente en las actividades agropecuarias. Esto se debe a que por el proceso de Reforma Agraria que se llevó a cabo en México, una gran proporción de las familias del medio rural fueron beneficiadas con el reparto agrario y poseen tierra.

**Cuadro 3**

*Estructura de tenencia de la tierra, según tipo de propiedad, 1990 (porcentajes respecto al total)*

Tamaño del predio (Ha)	Tipo de propiedad		Total
	Ejidal	Privada	
0 a 2	31,1	45,1	35,7
2,01 a 5	27,6	16,6	24,0
5,01 a 20	35,9	18,9	30,3
20,01 a 50	4,1	8,6	5,6
50,01 a 100	0,7	4,6	2,0
100,01 a 1.000	0,5	5,4	2,1
1.000,01 a 2.500	0,0	0,4	0,2
más de 2.500	0,0	0,3	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI, Censo Agrícola Ganadero 1991, Censo Ejidal Ganadero 1991 y Censo Ejidal 1991.

De acuerdo con el Censo Agrícola Ganadero 1991 y el Censo Ejidal 1991, en 1990 existían 4.273.968 unidades productivas rurales, de las cuales 2.863.224 son ejidales (66,99%), mientras que 1.410.744 eran de propiedad privada (33,01%). Como se observa en el Cuadro 3, la propiedad ejidal se caracteriza por encontrarse más atomizada que la privada, ya que mientras en el sector ejidal los predios menores a 5 hectáreas representan el 58,7% de los predios, en los predios de propiedad privada, estos representan el 35,5%.

Otro aspecto que caracteriza al sector agropecuario mexicano, aparte del de la atomización de los predios rurales, es la orientación de una elevada proporción de los pequeños productores a la producción de bienes básicos, como frijol, maíz y productos de autoconsumo. En algunos estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero y Veracruz, los pequeños productores rurales de las regiones de ladera, además de producir bienes de consumo básico, se orientan a la producción de café, que si bien no es un producto de autoconsumo, resulta un cultivo alternativo a los granos básicos, debido a sus condiciones agroecológicas.

Así, aun cuando en México existen más de 4 millones de propietarios rurales, la mayoría de ellos solo ocasionalmente emplea trabajo asalariado, y lo hacen cuando el trabajo familiar resulta insuficiente para atender las necesidades del ciclo. Es por eso que en las zonas donde predominan los agricultores con predios de tamaño pequeño, existen pocas posibilidades para que se consoliden los mercados de trabajo, siendo estos de carácter estacional e intermitente. Por el contrario, en las regiones donde se concentra la producción de frutas y hortalizas y algunos productos de carácter industrial como caña de azúcar y café, se generan mercados con una elevada demanda de trabajadores rurales, por una temporalidad lo suficientemente amplia que se convierten en una alternativa en cierta forma segura para la búsqueda de empleo, tanto para la población local como para aquella que enfrenta difíciles condiciones de vida en regiones apartadas y a las cuales les resulta atractivo migrar. Las regiones donde los períodos de trabajo son amplios, y existe una concentración importante de jornaleros, reúnen las condiciones para que las entidades de Gobierno que supervisan el cumplimiento de la legislación laboral, tanto en sus condiciones generales como en las relacionadas con la seguridad social, establezcan unidades de atención y realicen actividades de supervisión para el cumplimiento de la ley y la formalización del trabajo rural.

## I.2. Estructura del empleo y pobreza rural

Del análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares se observa que existe una tendencia sostenida en la reducción de la población en condiciones de pobreza en los años que van de 2000 a 2006, ya que se pasó del 41,1% a nivel nacional en el año 2000, al 31,7% en 2006. Sin embargo, en el período de 2006 a 2008, cuando se reduce el ritmo de crecimiento del PIB, que pasa de un 6,33% en 2006 a 2,39% en 2007 y 1,3% en 2008, se observó un incremento sustancial en el número de pobres y de indigentes, ya que la población pobre aumentó de 31,7% a 34,8%, mientras que la indigencia creció del 8,7% al 11,2%.

Como se observa en el Cuadro 4, las condiciones de vida y de ingreso de la población rural son más sensibles ante las variaciones del ciclo económico que las de zonas urbanas, ya que mientras que la pobreza total se incrementó en 9,8%, la población rural en condición de pobreza se incrementó en 11,2%. De la misma manera, los indigentes son más sensibles al deterioro de su condición de vida ante reducciones en el ritmo de crecimiento, ya que la población indigente creció en 28,7% en el período 2006-2008. Lo interesante de este núcleo de población es que mientras que los indigentes urbanos se incrementaron en 45,4%, los del medio rural lo hicieron en 23,0%.

**Cuadro 4**  
*Magnitud de la pobreza y la indigencia en México 2000-2008 (porcentajes)*

Año	Población bajo la línea de pobreza			Población bajo la línea de indigencia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	41,1	32,3	54,7	15,2	6,6	28,5
2002	39,4	32,2	51,2	12,6	6,9	21,9
2004	37,0	32,6	44,1	11,7	7,0	19,3
2005	35,5	28,5	47,5	11,7	5,8	21,7
2006	31,7	26,8	40,1	8,7	4,4	16,1
2008	34,7	29,2	44,6	11,2	6,4	19,8

Fuente: ENIGH 2000-2008, tomado de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*.

Para el año 2008, la ENIGH mostraba que el 34,7% de la población mexicana (es decir, 37.109.661 personas) vivía en condiciones de pobreza. En la misma encuesta se advierte que la incidencia de la pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, ya que mientras que la proporción de población pobre en las zonas urbanas es de 29,2%, en las zonas rurales alcanza el 44,6% de la población. Es decir, que casi uno de cada dos personas que viven en localidades rurales es pobre.

**Cuadro 5**  
*Personas pobres y no pobres según zona geográfica, 2008*

Condición de pobreza	Zona geográfica				Total	
	Urbano		Rural		Número	%
	Número	%	Número	%		
Pobres	19.969.772	29,2	17.139.889	44,6	37.109.661	34,7
No pobres	48.438.655	70,8	21.317.893	55,4	69.756.548	65,3
Total	68.408.427	100,0	38.457.782	100,0	106.866.209	100,0

Nota: La zonas rurales han sido limitadas a localidades con población inferior a 2.500 habitantes.

Fuente: ENIGH 2008-INEGI.

Cuando consideramos el problema de la población pobre desde la perspectiva de los hogares, se observa que las proporciones cambian, lo que se debe fundamentalmente a la composición de los hogares. Es decir, los hogares pobres tienen en promedio un tamaño mayor que los no pobres, mientras que los hogares rurales tienen un mayor tamaño que los urbanos. Estas condiciones inciden negativamente en la condición de pobreza, ya que se combinan un índice de dependencia mayor, relacionado con percepciones de ingreso en promedio menores y en una condición de mayor irregularidad.

Como se observa en el Cuadro 6, de los 26.732.594 hogares mexicanos, 7.463.170 son pobres, y de estos 3.341.501 son hogares pobres rurales (que representan el 44,8% de los hogares pobres), mientras que el restante 55,2% de los hogares pobres se localiza en las zonas urbanas.

**Cuadro 6**  
*Hogares pobres y no pobres según zona geográfica, 2008*

Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	4.121.669	23,3	3.341.501	37,0	7.463.170	27,9
No pobres	13.576.979	76,7	5.692.445	63,0	19.269.424	72,1
Total	17.698.648	100,0	9.033.946	100,0	26.732.594	100,0

*Fuente: ENIGH 2008, elaborado por CEPAL.*

De acuerdo con la información de la ENIGH 2008, la población ocupada en el sector rural suma 15.308.549 personas. De esas, el 38,1% se ocupa en el sector primario, el 22,4% en el sector servicios, 22,0% en el sector secundario y 17,5% en el sector comercio. Como se observa en el Cuadro 7, en el sector rural, el sector primario continúa siendo la principal fuente de ocupación.

Del análisis de la estructura de ocupación por sexo, se observa que existen importantes diferencias. Para los hombres, el sector primario es preponderante, puesto que en él se ocupan 4.759.269 (47,4% del total), el segundo lugar lo ocupa el sector secundario con 2.423.229 ocupados (el 24,1%), y el tercer lugar el sector servicios con el 14,3%.

Aunque el sector primario es la principal fuente de actividad para los hombres, se observa que las condiciones de ocupación en este sector son muy precarias, ya que solo 2.110.466 (el 44,3%) son trabajadores asalariados, mientras que 2.101.659 son trabajadores por cuenta propia y representan el 44,2% del total.

Por el contrario, en las actividades no agrícolas la proporción de trabajadores asalariados es muy superior. En el sector secundario se ocupan como asalariados 2.028.203 (el 83,7% del total), mientras que en el sector servicios se ocupan 1.181.373, que representan el 80% de los trabajadores del sector.

Para la mujer rural, la principal actividad es el sector servicios, pues allí se ocupan 1.477.214 (el 37,1% del total), en segundo lugar se encuentra el comercio con 1.294.410 ocupadas y en tercer lugar la agricultura con 1.076.532 ocupadas (ver Cuadro 7). Lo anterior se explica por dos razones: los poseedores de la tierra son en su mayoría los hombres, y existe una preferencia por ellos en la contratación en el campo.

**Cuadro 7**  
**Población ocupada en el sector rural, según categoría ocupacional y sexo**

Categoría ocupacional y sexo		Rama de actividad económica				Total de ocupados categoría ocupacional
		Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	
Asalariados	Hombres	2.110.466	2.028.203	873.047	1.181.373	6.193.089
	Mujeres	256.233	479.961	419.946	1.503.991	2.660.131
	Total	2.366.699	2.508.164	1.292.993	2.685.364	8.853.220
Empleadores	Hombres	547.144	119.906	88.921	67.368	823.339
	Mujeres	66.236	15.170	50.821	44.430	176.657
	Total	613.380	135.076	139.742	111.798	999.996
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	2.101.659	275.120	422.902	228.473	3.028.154
	Mujeres	754.063	445.903	823.643	403.570	2.427.179
	Total	2.855.722	721.023	1.246.545	632.043	5.455.333
Total	Hombres	4.759.269	2.423.229	1.384.870	1.477.214	10.044.582
	Mujeres	1.076.532	941.034	1.294.410	1.951.991	5.263.967
	Total de ocupados rama	5.835.801	3.364.263	2.679.280	3.429.205	15.308.549

Fuente: ENIGH 2008-INEGI.

El empleo de la mujer en el sector servicios es preponderantemente como asalariada, ya que suman 1.503.991 en esa categoría (80,0% de las mujeres del sector). En el sector comercio, que es su segunda fuente ocupacional, la posición que ocupa en mayor proporción es como trabajadora por cuenta propia, ya que 823.643 mujeres se encuentran ocupadas bajo esa categoría (el 63,6% de las mujeres ocupadas en la rama). De la misma manera, y aunque en el sector primario la participación de la mujer es reducida, también se da en condiciones precarias, ya que 754.063 mujeres (el 70,0% de las trabajadoras en la rama) se emplean bajo la modalidad de cuenta propia (ver Cuadro 8). Como se observa, la inserción de la mujer en el mercado de trabajo se da preferentemente en actividades donde el empleo muestra una mayor regularidad (excepción hecha del sector primario y comercio), por lo que sus ingresos tienden a ser más estables que los de los hombres.

La mayor parte de los empleadores del sector rural se encuentran en el sector primario, ya que en este se ocupan 613.380, que representa el 61,3% de los empleadores rurales a nivel nacional (ver Cuadro 7), pero se trata en su mayoría de productores minifundistas, que usan mano de obra residual, ocupada solo en los períodos en los que la disponibilidad de mano de obra de la familia es inferior a las necesidades de la cosecha, por lo que se les brinda empleo intermitente y por muy pocos días<sup>2</sup>.

El sector rural mexicano tiene dos características que afectan negativamente la condición de vida de sus habitantes: una es que la principal fuente de ocupación continúa siendo el sector primario, y la segunda es que el sector primario, en su mayoría, es una actividad ineficiente, que se desarrolla en condiciones tecno-

<sup>2</sup> Según señala Cartón de Gramont, en el subsector agrícola, de 3,8 millones de unidades productivas, solo 11.744 (0,3%) empresas (capitalista o familiar campesina) reportaron vender su producción en el mercado nacional y/o exportar, mientras que 1.663.308 (43,4%) vendieron su producción en el mercado local o nacional (además de realizar autoconsumo) y 1.757.611 (45,9%) reportaron producir solo para el autoconsumo familiar.

lógicas precarias, ya que su principal orientación es hacia la producción de bienes básicos, en predios de reducido tamaño.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, una gran proporción de estos son los mismos poseedores de la tierra, o de sus hijos mayores y esposas, que trabajan en el predio sin recibir remuneración, es decir, que se trata de la categoría ocupacional en la que los empleados se desenvuelven en las peores condiciones de ingreso, solo similares a las que enfrenta el personal ocupado en el mismo concepto en las actividades comerciales, esto es, de las personas que participan en las tiendas de abarrotes<sup>3</sup>, donde se ocupan al no tener otra alternativa de ocupación en la localidad.

Como se observa en el Cuadro 7, el sector primario tiene 2.855.722 ocupados por cuenta propia, los que representan el 48,9% del total de ocupados en el sector, lo que es un indicador de la reducida capacidad de los predios para ofrecer empleo remunerado.

El sector secundario, el comercio y el sector servicios, a pesar de representar una alternativa ocupacional de menor importancia relativa en el sector rural, su importancia radica en que en su mayoría son fuentes de ocupación fundamentalmente asalariada, por lo que tienen una posibilidad de influir en la mejora de las condiciones de vida de los hogares rurales.

La presencia de las mujeres como asalariadas en el sector primario es muy reducida, ya que en él se ocupan 1.076.532 y representan tan solo el 9,6% de la rama (ver Cuadro 7).

Otro sector en que la participación de la mujer es muy importante en términos relativos es entre los trabajadores por cuenta propia en el comercio, ya que bajo esa categoría se encuentran ocupadas el 63,6% de las mujeres que trabajan en la rama (ver Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
*Población ocupada en el sector rural, según categoría ocupacional y sexo*  
*(porcentajes respecto al total de la rama de actividad)*

Categoría ocupacional y sexo		Rama de actividad económica				Total de ocupados categoría ocupacional
		Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios	
Asalariados	Hombres	44,3	83,7	63,0	80,0	61,7
	Mujeres	23,8	51,0	32,4	77,0	50,5
	Total	40,6	74,6	48,3	78,3	57,8
Empleadores	Hombres	11,5	4,9	6,4	4,6	8,2
	Mujeres	6,2	1,6	3,9	2,3	3,4
	Total	10,5	4,0	5,2	3,3	6,5
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	44,2	11,4	30,5	15,5	30,1
	Mujeres	70,0	47,4	63,6	20,7	46,1
	Total	48,9	21,4	46,5	18,4	35,6

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.

<sup>3</sup> De acuerdo a los Censos Económicos 2009, existen 908.161 establecimientos de tiendas de abarrotes, las cuales cuentan con 319.023 empleados remunerados, mientras que los propietarios, familiares y personal no remunerado sumaban 1.582.735, es decir, el 82% lo representan los trabajadores por cuenta propia y sin remuneración.

La estructura ocupacional del sector comercio es la más parecida al sector primario, ya que ambos se caracterizan por una elevada concentración de la población en dos conceptos: asalariados y trabajadores por cuenta propia. En ambos casos, la función es muy parecida. En el caso de los asalariados, lo son por no contar con medios para la producción, y los que lo hacen por cuenta propia, se ocupan en unidades productivas familiares, en las que al trabajo se le da un uso racional, pero no necesariamente rentable; es decir, se trata de que la totalidad de los miembros generen un aporte a las condiciones de reproducción de la familia, pero no sobre la base de que este se haga en condiciones competitivas en el mercado. Así, el trabajo tiene el propósito de complementar los recursos para el desarrollo de la familia, pero no está condicionado a que el aporte se haga en condiciones de ingreso equivalentes a las del trabajo asalariado.

En los otros sectores de la economía, como el propósito fundamental de la ocupación es participar en condiciones competitivas en el mercado, esta se lleva a cabo en situaciones cercanas a un empleo productivo, a saber, las condiciones de ingreso dependen del empleo remunerado.

### I.3. Incidencia de la pobreza en el sector rural

De acuerdo con el análisis de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, en México existen 37.109.661 de pobres (el 34,7% de la población nacional), mientras que el 65,3% no lo es. Por otra parte, se observa que mientras que en las zonas urbanas el 29,2% de la población es pobre, en las zonas rurales la población pobre es de 17.139.889, lo que representa el 44,6% de los habitantes rurales. Con esto se observa que en México las personas que viven en localidades con población menor a 2.500 habitantes tienen una gran probabilidad de ser pobres.

**Cuadro 9**  
*Personas pobres y no pobres según zona geográfica, 2008*

Condición de pobreza	Zona geográfica				Total	
	Urbano		Rural		Número	%
	Número	%	Número	%		
Pobres	19.969.772	29,2	17.139.889	44,6	37.109.661	34,7
No pobres	48.438.655	70,8	21.317.893	55,4	69.756.548	65,3
Total	68.408.427	100,0	38.457.782	100,0	106.866.209	100,0

*Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.*

Esto se debe, entre otros factores, al hecho de que en las zonas rurales, además de que existen empleos con bajos salarios, estos se caracterizan por una gran intermitencia y por su estacionalidad, además de que, como se ha observado, una gran proporción de los ocupados se emplea en los predios minifundistas bajo la forma de trabajo familiar sin remuneración o por cuenta propia.

En el sector rural mexicano existen 5.393.425 personas ocupadas, que son pobres. De ellas, 3.059.099 se ocupan en el sector primario, 1.054.111 en el sector secundario, 678.802 en el sector servicios y 601.413 en el sector comercio.

Como se puede observar en el Cuadro 10 la mayor proporción de pobres del sector primario se concentra en la categoría de trabajadores por cuenta propia, donde se encuentran 1.695.588, que representan el 55,4% de los ocupados en la rama.

En el sector secundario la mayoría de los pobres se concentra en la categoría de asalariados, que suma 769.347 personas, que representan el 70,0% de los ocupados en la rama. Sin embargo, la mayoría de las mujeres pobres que se ocupan en esta rama lo hacen como trabajadoras por cuenta propia: 165.495 (53,4% del total).

En el sector comercio, 215.815 hombres que se ocupan como asalariados son pobres y representan el 68,6%, mientras 184.475 mujeres que representan el 64,3% de las mujeres pobres ocupadas en la rama, se ocupan en la categoría de cuenta propia.

En el sector servicios, los pobres, tanto hombres como mujeres, se concentran en la categoría de asalariados.

**Cuadro 10**  
*Pobres rurales ocupados, según rama, categoría ocupacional y sexo, 2008*

Categoría ocupacional		Rama de actividad económica				
		Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios	Total de ocupados pobres categoría ocupacional
Asalariados	Hombres	1.012.684	627.501	215.815	182.399	2.038.399
	Mujeres	128.897	141.846	101.462	335.457	707.662
	Total	1.141.581	769.347	317.277	517.856	2.746.061
Empleadores	Hombres	199.675	24.749	12.588	2.688	239.700
	Mujeres	22.255	2.719	824	0	25.798
	Total	221.930	27.468	13.412	2.688	265.498
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	1.273.398	91.801	86.249	58.304	1.509.752
	Mujeres	422.190	165.495	184.475	99.954	872.114
	Total	1.695.588	257.296	270.724	158.258	2.381.866
Total	Hombres	2.485.757	744.051	314.652	243.391	3.787.851
	Mujeres	573.342	310.060	286.761	435.411	1.605.574
	Total de ocupados pobres rama	3.059.099	1.054.111	601.413	678.802	5.393.425

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.

La incidencia de la pobreza de la población ocupada en el sector rural<sup>4</sup> es de 35,2%, siendo mayor entre los hombres (37,7%) que en las mujeres (30,5%). La población rural que se ocupa en el sector primario tiene mayores posibilidades de ser pobre, ya que la incidencia de pobreza es de 52,4%, con pocas diferencias entre el nivel que se presenta para hombres y para mujeres.

<sup>4</sup> En las localidades menores a 2.500 habitantes.

**Cuadro 11**  
*Incidencia de la pobreza en el sector rural (porcentajes por concepto)*

Categoría ocupacional		Rama de actividad económica				
		Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios	Total de ocupados pobres categoría ocupacional
Asalariados	Hombres	48,0	30,9	24,7	15,4	32,9
	Mujeres	50,3	29,6	24,2	22,3	26,6
	Total	48,2	30,7	24,5	19,3	31,0
Empleadores	Hombres	36,5	20,6	14,2	4,0	29,1
	Mujeres	33,6	17,9	1,6	0,0	14,6
	Total	36,2	20,3	9,6	2,4	26,5
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombres	60,6	33,4	20,4	25,5	49,9
	Mujeres	56,0	37,1	22,4	24,8	35,9
	Total	59,4	35,7	21,7	25,0	43,7
Total	Hombres	52,2	30,7	22,7	16,5	37,7
	Mujeres	53,3	32,9	22,2	22,3	30,5
	Total de ocupados pobres rama	52,4	31,3	22,4	19,8	35,2

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.

La estructura de propiedad del campo mexicano da lugar a una paradoja en el ámbito ocupacional, ya que como se señaló en el primer apartado, existen 2.537.000 de productores que por el tamaño de su propiedad solo tienen la capacidad para producir para el mercado local y para el autoconsumo; de estos, 547.144 declaran en la ENIGH que son empleadores, ya que contratan trabajadores en los períodos de cosecha. Sin embargo, la paradoja reside en que forman parte de la categoría ocupacional de empleadores, pero por el tipo de producción, por el tamaño del predio y por la disponibilidad de tecnologías de cultivo, sus niveles de producción no les permiten obtener niveles de ingreso que los saquen de la pobreza.

Todas las categorías ocupacionales del sector primario se desenvuelven en condiciones precarias, ya que en todas la incidencia de la pobreza es más elevada que en el resto de las actividades. En la ocupación donde la incidencia es menor, pero no por eso deja de ser importante, es en la de empleadores, que presenta un 36,2% de pobres. Aun cuando entre los empleadores la incidencia de la pobreza es menor al promedio, todavía es elevada.

La categoría ocupacional con las condiciones más precarias de ingreso es la de trabajadores por cuenta propia: en todas las ramas de actividad, la incidencia de la pobreza de los trabajadores por cuenta propia es mayor que la del personal asalariado. Esto en gran parte se debe a que esta forma es frecuentemente utilizada por las unidades económicas como un mecanismo para garantizar la obtención del máximo de recursos del trabajo de la familia, ya sea en bienes o servicios.

Las mejores condiciones para el trabajo asalariado en el sector rural se encuentran en el sector servicios, donde el 19,3% es pobre; en el comercio, donde el 24,5% es pobre, y el sector secundario, donde la pobreza alcanza al 30,7% de los ocupados. Lo anterior es un indicador de que cuando los pobladores rurales

se ocupan en actividades diferentes a las del sector primario, lo hacen en mejores condiciones de ingreso que en el sector agropecuario, y en empleos con una mayor regularidad, lo que les garantiza una mejor condición de vida. Sin embargo, como se observa, debido al mal funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, una proporción elevada de la población rural se desenvuelve en la pobreza.

La incidencia de la pobreza entre los empleadores, vista por género, nos indica que las mujeres encuentran un ambiente más favorable para sus actividades que los hombres y parecen ser más exitosas que ellos, ya que la incidencia de pobreza femenina es menor a la masculina, en todos los sectores. Al grado de que en el sector comercio y en los servicios, la incidencia de la pobreza femenina es muy reducida (menor al 2,0%), mientras que la pobreza masculina en el sector servicios es de 4,0%, en el comercio de 14,2% y en el secundario de 20,6%.

#### I.4. Regionalización de la pobreza

La pobreza en México, aun cuando se expresa en las diferentes regiones del país, se encuentra altamente concentrada en algunos estados, e incluso se concentra más en regiones específicas.

Existen cuatro estados donde la población que vive en condiciones de pobreza multidimensional<sup>5</sup> alcanza entre el 60 y el 80%<sup>6</sup>, que son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Hay un segundo núcleo donde la pobreza multidimensional la padece entre el 50 y el 59% de la población, que son Tlaxcala, Hidalgo, Michoacán, Tabasco, Zacatecas, San Luis Potosí y Veracruz.

Estos estados se caracterizan porque una gran proporción de su población habita en localidades rurales. En su mayoría, excepción hecha de Tlaxcala y Puebla, más del 30% de su población habita en localidades con menos de 2.500 habitantes, y en el caso de Chiapas y Guerrero, más del 50% reside en localidades consideradas rurales.

Otra característica de estas mismas entidades es que las ciudades medias, que tradicionalmente juegan el papel de ejes dinámicos regionales, deben su papel a su posición geográfica, y a la importancia que han jugado como tales en la comercialización hacia las localidades de su área de influencia, así como al flujo de los productos locales hacia el mercado nacional, lo que ha reforzado su papel como proveedoras de bienes y servicios públicos. Sin embargo, estas ciudades medias no han tenido la capacidad de crear mecanismos para el desarrollo endógeno, por lo que con el empobrecimiento de las localidades circundantes, paulatinamente van perdiendo su papel como centros de atracción.

En la mayor parte del territorio de estos estados se practica la agricultura de subsistencia, y solo cuentan con algunos enclaves de producción agrícola importante, como son las zonas frutícolas, las regiones cañeras y las regiones cafetaleras.

<sup>5</sup> De acuerdo con esta concepción, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2009).

<sup>6</sup> El concepto de pobreza multidimensional solo se utilizará para identificar la regionalización de la pobreza.

**Cuadro 12***Porcentaje de población en pobreza multidimensional, según entidad federativa seleccionada, 2008*

Entidad	Porcentajes		
	Pobreza multidimensional extrema	Pobreza multidimensional moderada	Total
Nacional	10,5	33,7	44,2
Chiapas	35,4	41,3	76,7
Guerrero	31,1	37,1	68,1
Puebla	18,1	45,9	64,0
Oaxaca	27,6	34,4	62,0
Tlaxcala	8,9	50,8	59,7
Hidalgo	15,6	40,7	56,4
Michoacán	14,7	39,8	54,6
Tabasco	13,2	40,7	53,8
Zacatecas	9,9	42,3	52,2
San Luis Potosí	15,2	35,9	51,1
Veracruz	15,7	35,0	50,7

*Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008.*

De estos estados, Michoacán tiene importantes regiones frutícolas y productoras de hortalizas, mientras que Veracruz tiene importantes regiones cafetaleras, frutícolas y cañeras, con un gran poder de atracción de mano de obra, lo que contrasta con otras subregiones, donde la falta de oportunidades de ocupación remunerada ha sido un factor que ha propiciado los procesos migratorios de su población. Los migrantes michoacanos se orientan preferentemente al norte de la república y a Estados Unidos, mientras que los veracruzanos se dirigen a las regiones de producción de hortalizas del norte del país, aunque también a los Estados Unidos.

**Cuadro 13***Superficie cosechada por grupos de cultivos (hectáreas)*

Grupos de cultivos	Años		
	2000	2004	2008
Cereales	7.950.961	8.345.306	8.328.088
Espicias y medicinales	23.103	23.934	24.772
Forrajes	4.825.733	5.474.985	6.114.884
Frutales	1.197.962	1.267.349	1.332.595
Hortalizas	544.774	575.558	525.993
Industriales	2.095.657	2.184.430	2.173.615
Legumbres secas	1.673.911	1.782.125	1.624.598
Oleaginosas	317.074	423.343	250.610
Orgánicos	1.065	15.375	14.237
Ornamentos	14.475	14.042	16.098
Tubérculos	72.578	66.345	63.976
Total nacional	18.717.294	20.172.794	20.469.466

*Fuente: SAGARPA-SIACON (1980-2009).*

En México se cosechan aproximadamente 20 millones de hectáreas cada año. Como se observa en el Cuadro 13, los grupos de cultivos más importantes en términos de superficie son cereales, forrajes e industriales.

Para el grupo de cultivos compuesto por maíz, frijol y café, en el que se cosechan alrededor de 10 millones de hectáreas anuales, su importancia radica en que generan ocupación mayoritariamente bajo la forma de empleo por cuenta propia, ya que una proporción significativa de los productores, debido al reducido tamaño de sus predios, realiza la siembra y las actividades de cuidado con mano de obra familiar, y solo para las actividades de cosecha requiere de mano de obra residual, según sea el tamaño del predio.

Las regiones rurales donde se concentra la pobreza se encuentran inmersas en un conjunto de condiciones que recrean el mal funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Por una parte, la demanda de trabajo se presenta con una gran dispersión, lo que presenta dificultades para la supervisión; los períodos de contratación son reducidos y discontinuos, los contratantes en su mayoría también son pobres y no se encuentran inscritos como empresas, y existe una fuerte competencia en el mercado de trabajo, ya que las oportunidades ocupacionales asalariadas son reducidas, por lo que los empleos formales son escasos y esta competencia hace que las remuneraciones tiendan hacia el salario mínimo.

Por otra parte, la estructura institucional del gobierno en estas regiones se encuentra poco desarrollada, por lo que no existe la capacidad de influir en la regulación de los mercados de trabajo, y en muchos de los casos no se tiene la capacidad de brindar los servicios que se derivan de una relación laboral formal. La estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no tiene suficiente cobertura y muchas de las áreas rurales solo tienen servicios médicos ofrecidos por la Secretaría de Salud.

Los grupos de cultivos que tienen la mayor importancia para la ocupación son frijol, maíz, café, los frutales, caña de azúcar, hortalizas y tubérculos.

## II. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO Y LOS POBRES RURALES

### II.1. Características de los mercados de trabajo

Como se señaló en el apartado anterior, el sector rural se encuentra dividido en dos grandes sectores, uno que se caracteriza por el predominio de los predios reconocidos como unidades de producción de infra-subsistencia y de subsistencia, donde la racionalidad de su funcionamiento se centra en la reproducción de la unidad económica familiar, el trabajo de la familia se utiliza para contribuir en esta reproducción, y la contratación de trabajadores se realiza con el propósito de optimizar los procesos de cosecha, evitando las pérdidas que se podrían generar de la insuficiencia de la unidad familiar. En este mismo grupo se encuentra una proporción importante de productores de café, que cuentan con explotaciones de reducido tamaño. Otro núcleo importante de este grupo son las unidades de producción de cereales y leguminosas con reducida demanda de fuerza de trabajo por predio, en las que se concentra una proporción importante de la producción nacional.

Por otro lado se encuentra un núcleo formado por algunos productos industriales como algodón, azúcar y tabaco, así como el gran núcleo formado por la producción hortofrutícola y tubérculos, donde se han generado mercados de trabajo muy importantes, tanto por la elevada demanda de trabajadores que generan, como por los períodos de contratación tan amplios que en la actualidad sientan las condiciones para el desarrollo de mecanismos con buenas posibilidades para la formalización del empleo rural.

### ***II.1.1. Regiones de expulsión de jornaleros***

Prácticamente en todos los estados del país se pueden observar regiones que expulsan y atraen población. Sin embargo, son los volúmenes de las migraciones, así como las modalidades que adquieren, los que hacen que una región puede ser caracterizada como expulsora (Arroyo y Sánchez, 2002:207).

Los estados eminentemente expulsores se caracterizan por ser minifundistas, con una difícil topografía, así como por una gran erosión de los suelos dedicados a la agricultura, a lo que hay que agregar fuertes limitaciones en infraestructura y uso de insumos para su producción y comercialización; esto genera una producción agrícola deficitaria que en la mayoría de los casos es de infrasubsistencia. Existe también una alta composición indígena en su población, un uso extensivo de mano de obra familiar, niveles mínimos de bienestar y poca o nula diversificación económica, por lo que sus habitantes han encontrado en el trabajo asalariado migrante una vía de supervivencia (Arroyo y Sánchez, 2002:209)

Los estados expulsores de fuerza de trabajo se caracterizan por tener índices de marginalidad alta y muy alta. Las entidades con mayor nivel de marginalidad son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz. Otra característica de estas zonas es la elevada utilización de mano de obra familiar o trabajo no retribuido. Con esta estrategia, ante la reducida capacidad productiva de sus predios, se trata de lograr el máximo provecho posible, con la utilización de todos los medios que no tienen una utilización alternativa y económicamente viable.

### ***II.1.2. Regiones de atracción y características de sus mercados de trabajo***

Las regiones de atracción de jornaleros más importantes en el país son las conformadas por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora y Sinaloa. Estos estados se orientan en gran medida a la producción hortícola, y han ampliado sus períodos de contratación de trabajadores por más de seis meses. Este primer grupo de estados se caracteriza por abastecerse principalmente de jornaleros de Oaxaca, Guerrero y en menor medida de Veracruz, Hidalgo y Puebla, y también porque desde que se iniciaron en la producción hortícola, ante la falta de personal en las localidades, hicieron uso de jornaleros migrantes, y por lo tanto de enganchadores. Ante la ampliación de los períodos de contratación, los migrantes encuentran un ambiente propicio para asentarse, con lo que poco a poco se han ido configurando mercados de trabajo que se nutren en parte con personal local, y en parte con trabajadores enganchados. El segundo método de contratación es el más usual por parte de los grandes productores, mientras que los pequeños y medianos productores, al no contar con los medios para establecer campamentos y no poder ofrecer trabajo por períodos tan largos, se ven obligados a abastecerse en los lugares de concentración de trabajadores, o utilizando contratistas que los abastecen de trabajadores locales.

Existe otro núcleo importante de estados en los que existen mercados laborales de gran importancia. Entre estos se encuentran Veracruz, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Durango, Nayarit, Colima y el Estado de México. En estos últimos, aun cuando tienen importantes zonas de expulsión de población, se han configurado mercados de trabajo específicos por la concentración de zonas frutícolas, hortícolas, cañeras y cafetaleras.

En el mercado de trabajo del café, aunque se encuentra en zonas de elevada marginalidad, la demanda de trabajadores se eleva de tal manera en el período de cosecha que esta se nutre de fuerza de trabajo migrante. Sin embargo, en este caso una gran cantidad de ellos acuden por su cuenta a las regiones, y en entidades como Chiapas la mayoría de los trabajadores son guatemaltecos.

En los mercados de trabajo orientados al corte de caña, desde mediados del siglo pasado cuando la caña era una industria paraestatal, los ingenios organizaban los frentes de corte utilizando trabajadores migrantes, y en la actualidad esos flujos y esos procesos se mantienen.

En el mercado de trabajo de cítricos, si bien es un mercado semipermanente, los productores se proveen de trabajadores de las localidades cercanas a las zonas de producción; allí los jornaleros acuden a las zonas de subasta de frutos, para emplearse en el corte y acarreo.

Los frutales y la caña de azúcar, independientemente del tamaño de los predios, son cultivos con una elevada demanda de mano obra, y además de ello han compactado regiones de siembra, con lo que se generan condiciones de enclave, en donde se concentran actividades de producción, procesamiento y transporte. La consolidación de estas economías regionales ha generado mercados de mano de obra permanente para las actividades de reproducción de plantas, siembra, actividades de mantenimiento de huertos, así como mercados de mano de obra estacional para los períodos de cosecha, en los que se realizan los procesos de corte, acarreo, selección, empaque y distribución.

En el caso de las hortalizas y la papa, aún cuando la superficie cultivada no es elevada, su importancia radica en que son cultivos con rendimientos muy elevados, y en segundo lugar que cuentan con un grado de desarrollo tecnológico alto y con técnicas de cultivo y de mantenimiento que requieren una elevada demanda de mano de obra.

Los procesos de producción, mantenimiento de cultivos y de cosecha son altamente especializados. En lugar de siembra directa, se realiza producción de plántula, tanto como resiembra, utilización de tutores y realización de diversas actividades de cultivo. En la cosecha se desarrollan procesos de selección de frutos, y su empaque se realiza diferenciando calidades y niveles de maduración. Por otra parte, las regiones productoras y los mismos productores, con el propósito de mejorar su inserción a los mercados, han diversificado su producción, por lo que se podría hablar de enclaves regionales de producción de hortalizas.

El trabajo en el medio rural mexicano presenta características que son propias del sector rural en general, así como otras que son propias de México, que han dificultado que los trabajadores asalariados se incorporen a las actividades productivas en el campo a partir de relaciones laborales formales que les permitan además del goce de los salarios por su trabajo, del goce de las prestaciones sociales que les corresponden.

Desde el surgimiento del régimen de los salarios mínimos se ha hecho un tratamiento diferenciado de las condiciones del ámbito urbano y del rural, donde se ha dispuesto percepciones de ingreso menores para las actividades rurales. De la misma manera, se han elaborado disposiciones normativas diferenciadas para la incorporación de los trabajadores al régimen del Seguro Social y para el otorgamiento de las prestaciones sociales del régimen asalariado.

Se ha insistido en que la población asalariada del medio rural, debido a las características de las actividades productivas y al reducido desarrollo de una estructura institucional para atenderlos, se encuentra en una situación de inequidad, que hace obligatorio el desarrollo de acciones de política pública para brindarles apoyos que si bien podrían ser resueltos a partir de su relación laboral, no se atienden debido a que esta no se formaliza.

## **II.2. Niveles salariales y cumplimiento del salario mínimo**

A diferencia de otros países, en México el cumplimiento del pago del salario mínimo alcanza a una proporción importante de los trabajadores asalariados, incluso de los asalariados en el sector primario. Este alto cumplimiento no se debe a una política redistributiva que mejore las condiciones de vida de los trabajadores a partir de una mejora real en sus ingresos, sino a que el salario ha enfrentado un deterioro muy importante en su valor real, sobre todo entre los años comprendidos entre 1982 y 1999. En este último año

el salario se estabiliza, pero no recupera su valor, al grado de que en la actualidad el salario mínimo tiene un poder de compra equivalente al 30% del salario mínimo de 1970.

**Cuadro 14**  
*Ingreso semanal por grupos salariales y sexo (porcentajes por sexo)*

Sexo	Ingreso semanal en salarios mínimos					Total
	Hasta uno	De 1,1 a 1,5	De 1,6 a 2,0	De 2,1 a 3	Más de 3	
Masculino	5,40	11,90	19,10	46,10	17,60	100,00
Femenino	4,70	12,60	17,00	46,70	19,00	100,00
Total	5,30	12,00	18,70	46,20	17,80	100,00

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

El problema que presentan los trabajadores rurales no es el del cumplimiento en el pago del salario mínimo legal, sino fundamentalmente el hecho de que el salario mínimo tiene un poder de compra muy reducido, por lo que el ganarlo no salva a los jornaleros de la pobreza.

Como se observa en el Cuadro 14, solo el 5,3% de los jornaleros agrícolas asalariados obtuvo ingresos menores o equivalentes a un salario mínimo, mientras que la mayor proporción de los trabajadores (el 64,0%) percibe más de dos salarios mínimos, y el 17,8% percibe más de tres salarios mínimos. Lo anterior demuestra que la norma es que los asalariados rurales obtengan ingresos equivalentes a dos o más veces el salario mínimo mientras se encuentran ocupados.

Como se observa en el Cuadro 14, pese a la muy difundida opinión de que las mujeres perciben ingresos menores en las mismas tareas que los hombres, la tabla expresa que cuando se trata de las actividades de labores de cultivo, corte y cosecha<sup>7</sup> no existen diferencias significativas en la estructura de salarios por género, ya que como se observa, la estructura de ingresos es muy similar para ambos sexos. Los pagos están determinados por día, o por tarea, y se norman por una determinada cantidad de trabajo a realizar en la jornada. Por lo tanto, quien realiza la actividad percibe el ingreso correspondiente, independientemente del sexo<sup>8</sup>.

Se advierte el verdadero valor del salario mínimo cuando se lo relaciona con la línea de pobreza, ya que a partir de ello se puede medir la posibilidad de un trabajador de sacar a su familia de esa situación.

Al analizar los resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros (ENJO), se observa que de acuerdo al ingreso declarado de los trabajadores agrícolas, el 48,5% de los jornaleros tiene un ingreso apenas suficiente para desenvolverse en condiciones de indigencia (ver Cuadro 15). Es decir, que la población asalariada mexicana que habita en regiones con mercados de trabajo desarrollados, a pesar de percibir ingresos superiores al salario mínimo, no obtiene ingresos suficientes para atender las necesidades alimentarias de su familia.

<sup>7</sup> Que son las actividades en las que principalmente se emplean los jornaleros agrícolas.

<sup>8</sup> Como ya se señaló antes, la forma de contratación de los jornaleros, en las unidades de producción orientadas al mercado, ya sea por día o por tarea, implican un mínimo rendimiento diario, ya que de no lograrlo, tampoco se percibe salario alguno. Como se señaló, esta práctica se desarrolla con el propósito de que los infantes se incorporen al trabajo, pero con la responsabilidad de cumplir con una cuota de trabajo.

Por otra parte, si se analizan sus ingresos en relación con la línea de pobreza, lo que se obtiene es que el 92,6% de quienes se encuentran ocupados como jornaleros asalariados son pobres, y solamente el 7,4% de los jornaleros asalariados no lo son<sup>9</sup>. Es decir, que solo el 7,4% de los asalariados tiene el ingreso suficiente para que su familia no tenga condiciones de pobreza.

**Cuadro 15**  
*Población jornalera, según condición de pobreza, 2009*

Condición de pobreza	Línea de pobreza en \$	Incidencia
Línea de indigencia	2.804	48,5%
Línea de pobreza	4.785	92,6%
No pobres		7,4%

*Fuente: Elaboración propia con base en ENJO 2009.*

De acuerdo con investigaciones de campo realizadas en diversas zonas de atracción de jornaleros, el problema que enfrentan los trabajadores es que su contratación siempre es diaria, aun cuando permanezcan por meses en la zona de atracción, o incluso en los campos agrícolas<sup>10</sup>. Así, si las necesidades de trabajo de la empresa que lo contrata incluyen trabajar los siete días de la semana, el trabajador tiene que trabajar todos los días, incluyendo los domingos; pero por otra parte, si la empresa por determinadas condiciones enfrenta problemas (exceso de producción o baja de precios) y reduce su necesidad de trabajadores, entonces los trabajadores solo trabajan unos días a la semana, y esos son los días que se les paga<sup>11</sup>.

La mayoría de los empleadores rurales pagan a destajo. Esto significa que los trabajadores cobran por botes, cubetas, o por tonelada, pero para poder percibir el pago de su jornada de trabajo, independientemente de su duración, deben de cumplir con una cuota mínima. De no hacerlo, no perciben ingresos por su trabajo del día. Esta forma de pagar el trabajo surge debido a que cuando los trabajadores migrantes se trasladaban a los lugares de atracción con su familia y se contrataban en grupo familiar, incorporando como trabajadores al jefe y jefa de familia y a algunos de los niños de mayor edad. Así, todos colaboraban para cumplir con las cuotas de trabajo de los miembros anotados<sup>12</sup>.

Se encuentra ampliamente documentado por diversos estudios de caso que los sistemas de contratación de los trabajadores establecen una combinación de factores que resulta perversa para los trabajadores. Se

<sup>9</sup> El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en su diagnóstico 2009 señala: "Por definición el 100% de la población potencial se encuentra en condiciones de pobreza; destaca el hecho de que la mitad de este grupo se encuentre en condiciones de pobreza alimentaria y el 64,6% en pobreza de capacidades" (SEDESOL, 2009:24).

<sup>10</sup> Se conoce como "campos" a los lugares establecidos por los empresarios rurales donde existen viviendas y servicios para el alojamiento de los trabajadores. Estos lugares en un principio fueron espacios a campo abierto, donde se les permitía a los jornaleros construir sus propios alojamientos, que por lo regular eran hechos de materiales de desecho. En la actualidad existen campos adecuadamente habilitados con servicios sanitarios, lavaderos y baños, pero siguen existiendo muchas empresas que alojan a los jornaleros en los llamados "galiones".

<sup>11</sup> En 2011 en Sinaloa se presentó un período de heladas que afectaron sensiblemente la producción del valle de Culiacán, lo que generó una situación de emergencia, ya que se estima que alrededor de entre 120.000 y 150.000 jornaleros se quedaron sin trabajo. Esto obligó al gobierno federal a desarrollar un plan de emergencia para retornar a sus lugares de origen a los jornaleros y sus familias, además de establecer mecanismos para apoyarlos en sus localidades.

<sup>12</sup> Donde se contrata no a la persona, sino a la familia en su conjunto; es decir, se anotan en las labores de corte las personas en "edad de trabajar", se les paga a destajo, y todos los miembros de la familia realizan su trabajo, y cuando terminan "su tarea", colaboran para complementar la de los hijos que no la han concluido. Cuando se les paga por botes o cubetas, los trabajadores vacían el contenido de sus botes y gritan su número, para que los anoten. Cuando los familiares "ayudan", gritan el número del familiar.

les contrata a destajo, y esto implica el cumplimiento de una cantidad mínima de trabajo, que en caso de no ser cumplida pone en riesgo la percepción de los ingresos del día.

Las formas de pago que prevalecen en el trabajo en el sector rural, por sus características (cumplimiento de una tarea), encubren otras condiciones. En primer lugar, los trabajadores hacen esfuerzos importantes para percibir un ingreso máximo, por lo que es común que trabajen más de ocho horas, pero como la forma de pago es a destajo, una vez que sobrepasan las ocho horas, no perciben los ingresos que por ley les corresponden. Por otra parte, ellos mismos tienen un gran desconocimiento de sus derechos, además de que debido a su nivel educativo y a su propia experiencia de vida han llegado a valorar más el ingreso bruto que el ingreso neto. Es decir, prefieren ganar más dinero en el día, sin considerar el tiempo invertido, ni las condiciones en que lo hacen.

Otro aspecto que afecta la condición de vida de los asalariados del campo es la intermitencia, ya que como se señaló, aun cuando permanezcan por meses en una localidad, eso no significa que trabajen todos los días laborables, sino que trabajan únicamente los días en que son contratados.

**Cuadro 16**

*Días trabajados a la semana, según grupos de edad (porcentajes respecto al grupo de edad)*

Grupos de edad	Días a la semana trabajados							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
9 a 17	0,0	2,6	4,7	4,7	13,2	60,0	14,7	100,0
18 a 54	0,5	1,5	6,1	7,5	8,3	59,8	16,5	100,0
55 y más	0,8	2,4	9,2	10,0	7,3	55,4	14,9	100,0
Total	0,5	1,7	6,4	7,6	8,4	59,3	16,2	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

Como se puede observar en el Cuadro 16, lo regular es que se trabaje entre cinco y siete días a la semana (que son los períodos en que la frecuencia de trabajadores es mayor), pero esto no es una norma, sino es una posibilidad, ya que no depende de ellos ni de un contrato, y menos aún de una regulación en particular, sino que depende de que existan las condiciones para ser contratados.

Así, de la misma manera que el 2,2% de los trabajadores obtiene empleo uno o dos días a la semana, existe un 16,2% de los trabajadores que se emplea toda la semana, incluyendo el domingo, con el agravante de que los empleadores no consideran los domingos como una jornada extraordinaria, y por tanto los sueldos que perciben los jornaleros por su trabajo son iguales a los de cualquier día.

Otro factor que resulta importante destacar en el análisis de la regularidad de la relación salarial es que el 16,2% de los asalariados trabaja entre uno y cuatro días a la semana, y como su sobrevivencia depende de los días realmente laborados, su ingreso se ve seriamente mermado<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Los trabajadores migrantes enfrentan un conjunto de condiciones que de suyo representan un costo adicional a los que enfrentan los trabajadores locales, entre estos se encuentran el pago de renta de vivienda temporal, el consumo de alimentos fuera de casa, el transporte al lugar de trabajo, entre otros, que obligan a que los trabajadores busquen ocuparse la totalidad de los días que se encuentran en el lugar de atracción.

El grupo de edad donde la posibilidad de conseguir empleo es menor es entre la población de 54 años y más, ya que entre ellos, quienes trabajan 4 días o menos, representan el 22,4% del grupo. Esto en parte se debe a que aun cuando los trabajadores se encuentren disponibles para trabajar, los procesos de contratación son por selección en función de sus características físicas; en estos casos, los viejos o los que a ojos del contratista tienen menor capacidad para trabajar solo son seleccionados cuando la demanda de fuerza de trabajo es tan elevada que no encuentran otra opción que contratarlos. Así, el empleo de las personas de más de 54 años de edad se convierte en una suerte de empleo residual, del que se echa mano en las épocas de alta demanda, pero del que se prescinde cuando la demanda disminuye.

Ante lo reducido del poder de compra del salario mínimo, la posibilidad de no encontrar trabajo es lo que más afecta las condiciones de vida de los asalariados del campo y de sus familiares, ya que en todo momento se encuentran desprotegidos, ante la falta de una relación contractual formal, y debido a la laxitud de los mecanismos legales mediante los cuales se puede considerar que esta relación existe.

### II.3. Protección social de los trabajadores

En México desde el año 1942 se instituyó un Régimen de Seguridad Social para los trabajadores, y en el Artículo 12 de la Ley del Seguro Social (LSS) se señala que son sujetos de seguro en el régimen obligatorio “las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aunque este, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones<sup>14</sup>.”

De acuerdo con esta ley es obligatorio que todo empleador que contrata trabajo asalariado inscriba a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La inscripción al IMSS otorga a los asalariados el derecho a cinco seguros que son los siguientes: seguro de riesgos del trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales.

Para que el IMSS proporcione estas prestaciones es necesario “el reporte de los días que el trabajador se encuentra incorporado al Instituto, ya que en base a ello se determinan las llamadas obligaciones de cotización. La unidad básica de referencia es la semana de cotización”.

Desde la fundación del IMSS han existido dificultades para formular reglamentos que definan las condiciones y los procedimientos para incorporar al régimen obligatorio del IMSS a los trabajadores rurales.

En 1954 se reformula la LSS para incorporar a los trabajadores del campo como posibles beneficiarios. A partir de estas modificaciones se expidió un decreto que reglamentó los derechos de Seguro Social para los trabajadores agrícolas, donde se les otorgaba el derecho tanto a los trabajadores permanentes como a los estacionales.

De acuerdo a lo reglamentado, a los jornaleros se les otorgaba seguridad médica, farmacéutica y hospitalaria durante el periodo de trabajo. No obstante, no se plantearon mecanismos para garantizar el registro

<sup>14</sup> Ley del Seguro Social, DOF, 21 de diciembre de 1995, tomado de <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/1211295.html>

e incorporación al Seguro Social de los trabajadores eventuales del campo (TEC) por parte de los patrones (Rivera, 2006:39).

Para el año 1959 se modifica la ley, para hacer obligatoria para los patrones la inscripción de los trabajadores rurales en el Seguro Social; por lo que el pago de las cuotas estaría equitativamente repartido entre los patrones y la Federación (Rivera, 2006:39)<sup>15</sup>.

El 7 de diciembre de 1963 se publicó la “Ley que incorpora al régimen del seguro social obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, con lo que se extendió el régimen con el mismo esquema a los trabajadores estacionales”<sup>16</sup> (Yllanes, 1976:519). Es importante resaltar que en ese período las empresas henequeneras (producción de sisal) y cañeras se encontraban bajo el régimen paraestatal, por lo que de alguna manera las empresas se encontraban obligadas por ley a darle protección a sus trabajadores.

En el año 1973, por decreto, se establece el seguro social obligatorio para los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios dedicados al cultivo del tabaco, con un régimen similar al de los trabajadores henequeneros (Yllanes, 1976:520).

Hasta 1995 se habían promovido un conjunto de iniciativas de reforma a la ley y de formulación de reglamentaciones que tuvieron pocos efectos en la incorporación de los asalariados rurales al régimen del IMSS, y hasta esa fecha lo único que se tenía era un convenio por hectárea en producción mediante el cual el productor rural pagaba una cuota y, a cambio de esto, el IMSS le entregaba unos pases al patrón para que el trabajador fuese atendido en las clínicas del Seguro Social. Esto aplicaba únicamente para atención médica y otorgamiento de medicinas (Rivera, 2006:40). Sin embargo, esta modalidad no brindaba otro tipo de protección a los trabajadores, ya que no se llevaba un registro individualizado por trabajador.

Con los cambios hechos a la LSS en 1995 se establece la obligatoriedad de inscribir al IMSS a todos los trabajadores contratados (según el artículo 12). Es decir, por primera vez se consideran el derecho de los trabajadores del campo, ya que hasta ese momento su derecho se veía limitado a los seguros básicos. En la actualidad, la ley trata a los trabajadores del campo como iguales a los que se ocupan en otras ramas. Sin embargo, considerando las adiciones hechas a la ley en el Artículo 237-A se considera la posibilidad de que ante la insuficiencia regional de recursos para atender a la población jornalera, el IMSS podrá establecer convenios para que los propios empleadores brinden en especie a sus trabajadores los seguros de enfermedades y maternidad, así como los de guarderías.

De igual manera, se considera que los patrones deben de presentar los movimientos afiliatorios de sus trabajadores en un plazo de siete días hábiles, así como expedir y entregar las constancias laborales a sus trabajadores, en las que se deberá especificar los días laborados y el importe de salario devengado (Artículo 237-B de la LSS).

<sup>15</sup> En este Reglamento se señala que las cuotas quedan a cargo de los patrones, sin descuento alguno para los trabajadores estacionales, con aportaciones del 50% por parte del gobierno. La cuota se fija por jornada/trabajador, mediante coeficientes por unidad de superficie y por tipo de cultivo.

<sup>16</sup> Este esquema limita las prestaciones a los servicios médicos y subsidio equivalente a la mitad del ingreso comprobado en caso de accidentes de trabajo, tétanos y picaduras de animales ponzoñosos. Las cuotas quedan a cargo del patrón y del estado, eximiendo a los trabajadores.

Según estimaciones del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, elaborada a partir de la ENJO, el número de jornaleros temporales es de 2.040.414<sup>17</sup>. Como podemos observar en el Cuadro 17, a pesar de las modificaciones a la ley del IMSS y a los estímulos que se han generado para incorporar a los trabajadores del campo a un régimen de Seguridad Social, la afiliación en 1995 era de 187.639 trabajadores eventuales, y a partir de ese año, se ha reducido hasta llegar a su mínimo, que fue en el año 2003, de 43.814. En el año 2008 se presenta un repunte en la inscripción al IMSS, hasta alcanzar los 109.504 trabajadores eventuales del campo, que de acuerdo a la estimación de la ENJO solo representan el 5,4% de los trabajadores temporales.

**Cuadro 17**  
*Trabajadores del campo inscritos al IMSS, según tipo de contratación*

Años	Tipo de contratación	
	Permanentes	Eventuales <sup>18</sup>
1995	400.577	187.639
1996	409.605	186.239
1997	426.433	105.754
1998	394.598	52.462
1999	382.738	70.120
2000	363.640	59.946
2001	355.877	60.823
2002	347.656	49.758
2003	339.576	43.814
2004	339.786	53.690
2005	344.209	73.170
2006	338.712	88.150
2007	336.896	98.123
2008	335.523	109.504

*Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Página web. Registros administrativos.*

Debido a que no existe una estimación de los trabajadores permanentes, se considerarán como tales a los cotizantes. Así, si sumamos la población estimada y los cotizantes, tenemos que la población jornalera equivale a 2.440.000 trabajadores. Con esto, resulta que el 18% de los jornaleros rurales se encuentra inscrito al Seguro Social, mientras que el 82% no lo está.

De acuerdo con estimaciones del propio IMSS, más del 94% de los Trabajadores Eventuales del Campo (TEC) no se encuentran inscritos en el Seguro Social, lo que es congruente con las cifras de empleados estimadas y el nivel de afiliación de 2008.

Las empresas en que los niveles de afiliación son más elevados son las de la caña, con 59,4%, con una afiliación superior al 75% de sus trabajadores; las de manzana, en las que el 32,7 de las unidades inscribe a más del 75% de sus trabajadores al IMSS; las de producción de tomate rojo, en las cuales el 25,3% afilia

<sup>17</sup> De este total de trabajadores del campo, la ENJO 2009 estima que 762.265 jornaleros son migrantes.

<sup>18</sup> Se considera trabajadores eventuales a aquellos que se contratan por temporada, es decir, se trata de los jornaleros agrícolas, ya sea de la localidad o migrantes.

cuando menos al 75% de sus trabajadores; y las de uva con el 24,7% en estas condiciones de afiliación. Por el contrario, donde se dan las peores condiciones en términos de formalización de la relación laboral<sup>19</sup>, es en café, tomate verde, durazno, piña y naranja, ya que en estos cultivos las empresas acostumbran afiliarse a menos del 10% del total de sus trabajadores. La no afiliación al IMSS, plantea diferentes problemas a los trabajadores. Uno es que la empresa no paga los montos correspondientes a los seguros de invalidez, cesantía y muerte, ya que en caso de brindar el servicio de salud y el de guardería, cubre la necesidad del trabajador en el momento en que trabaja, pero no le brinda protección cuando se encuentra en tránsito a otra zona donde busca empleo, ni cuando regresa a su localidad de origen. Por otra parte, al no realizar su inscripción al IMSS, se le niegan los apoyos económicos que el trabajador puede recibir en caso de incapacidad temporal y permanente, invalidez, viudez y orfandad, así como de los créditos para vivienda, lo que incrementa su vulnerabilidad.

Cuadro 18

*Unidades empleadoras por cultivo, según porcentaje de afiliación de trabajadores*

Cultivos	Porcentaje de trabajadores afiliados al IMSS				Total
	0 a 10%	11 a 50%	51 a 75%	76% y más	
Caña	22,60	10,60	7,40	59,40	100,00
Tomate rojo	71,70	2,40	0,60	25,30	100,00
Café	99,10	0,90	0,00	0,00	100,00
Naranja	91,40	2,30	0,00	6,30	100,00
Mango	88,10	3,00	0,00	8,90	100,00
Manzana	56,40	9,10	1,80	32,70	100,00
Calabacita	89,70	2,80	0,00	7,50	100,00
Tomate verde	98,80	1,20	0,00	0,00	100,00
Chile	87,30	4,20	0,00	8,50	100,00
Melón	78,80	7,10	2,40	11,80	100,00
Uva	65,20	10,10	0,00	24,70	100,00
Durazno	98,10	0,00	0,00	1,90	100,00
Piña	92,10	2,60	0,00	5,30	100,00
Plátano	84,90	7,90	4,00	3,20	100,00
Tabaco	91,70	0,00	0,00	8,30	100,00
Otro	87,30	2,80	0,00	9,90	100,00
Total	78,50	4,50	1,40	15,60	100,00

*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de unidades empleadoras de la ENJO 2009.*

Esta desprotección que sufren los trabajadores del medio rural no solo plantea una situación que los afecta en el presente, al sufrir enfermedades que les impiden laborar con regularidad y tener ingresos regulares, sino que también les afecta en el futuro, ya que no tienen derecho a los seguros de previsión, como son los de incapacidad, el de invalidez y cesantía, situación que los expone con mayor intensidad a transitar de la pobreza a la indigencia.

<sup>19</sup> Recordando que solo se están considerando los 15 cultivos en los que se concentra la demanda de mano de obra migrante, ya que en los cultivos básicos y en algunos en los que no se logran consolidar mercados regionales o locales claramente identificables, las condiciones laborales son más precarias, puesto que se desarrollan en un ambiente en el que no existe ningún tipo de regulación ni de supervisión.

De igual manera, la no inscripción al IMSS marca la diferencia entre formalidad e informalidad del trabajo, pues al inscribirlo se le reconoce su contratación en la empresa, así como el tiempo de relación con la misma. Esto es importante, ya que es común que los trabajadores del campo (quienes viven en los campamentos) trabajen hasta 10 meses con la misma empresa, y de acuerdo con la LFT, los trabajadores “que tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de un patrón, tienen a su favor la presunción de ser trabajadores de planta” (Artículo 280 de la LFT).

Los trabajadores del campo se encuentran en condiciones de gran vulnerabilidad, ya que a pesar de que se emplean por períodos largos de tiempo y a que frecuentemente lo hagan con los mismos patrones, no existe un registro de ello. Los antecedentes en la forma de garantizar la protección social a los trabajadores temporales, y la reducida capacidad tanto del IMSS como de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para realizar visitas de inspección, son factores que afectan el goce de los derechos que tienen como trabajadores, lesionando sus ingresos actuales y futuros.

#### II.4. Formas de contratación de mano de obra

La mayor proporción de empresas agroexportadoras se localiza en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora, y se caracterizan por tener un elevado nivel de desarrollo, lo que hace que sea poco atractivo para sus habitantes emplearse en las actividades rurales, que son pesadas, irregulares, sin prestaciones sociales y en lugares donde no tienen fácil acceso a la vivienda y a servicios médicos y educativos.

En estados como Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luís Potosí y Veracruz, clasificadas por el PRONJAG<sup>20</sup> como entidades intermedias, es decir, que cuentan tanto con regiones de atracción de jornaleros como de expulsión, se presenta un situación similar, ya que las zonas de agricultura intensiva se encuentran ubicadas en regiones donde la población local tiene al alcance oportunidades laborales que hacen poco atractiva su contratación en la agricultura.

En otras regiones, como las de explotación frutícola, entre las que se encuentran las de naranja, plátano, manzana y durazno, así como las zonas de explotación cañera, aún cuando existe población de localidades aledañas dispuesta a emplearse en las actividades de cosecha (zonas en condiciones de alta marginalidad), la demanda de trabajadores rurales es tan elevada que se tiene que recurrir a la contratación de jornaleros migrantes.

Por ello, como se observa en el Cuadro 19, la mayor parte de los empleadores se abastece de trabajadores mediante el uso de contratistas. Esta forma de contratación da cuenta del 75,6% del total, mientras que los jornaleros que acuden por su cuenta a los predios (la segunda forma de contratación más importante) representan el 14,5% del total.

Los contratistas o enganchadores contratan a los trabajadores regularmente en su lugar de origen, y también lo hacen en las localidades rurales deprimidas, cercanas a los lugares de destino de los trabajadores. El empresario agrícola subcontrata a estos intermediarios, que son personas que ofrecen sus servicios a los productores y que cobran una cuota por llevarles los jornaleros y regresarlos a sus lugares de residencia. Frecuentemente los trabajadores migrantes se ven sujetos a engaños y extorsiones para obtener el empleo

<sup>20</sup> Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, en la actualidad denominado Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

por parte de los enganchadores, que acuden a las zonas expulsoras y ofrecen altos salarios, vivienda digna, despensas gratuitas y transporte adecuado, promesas que luego no cumplen. El enganche no debe confundirse con una contratación formal. El patrón nunca firma ningún contrato particular con los contratistas y menos aún con los trabajadores que le suministran los enganchadores, son solo contratos “verbales”, y ninguna autoridad atestigua la legalidad del proceso. En otros casos, como en el corte de la naranja, son los mismos camioneros los que se encargan de contratar a los trabajadores.

**Cuadro 19**  
*Formas de contratación de jornaleros, según unidad empleadora (porcentajes)*

Unidad empleadora	Forma de contratación					Total
	Por medio de contratistas	A través de programas de trabajo	En lugares de concentración	Ellos acuden por su cuenta	Son conocidos	
Individual	74,80	0,90	6,00	15,70	2,60	100,00
Empresa privada	73,60	0,90	5,60	18,00	1,90	100,00
Ejido o empresa social	77,60	0,00	2,00	13,30	7,10	100,00
Comercializador	73,10	0,00	15,40	3,80	7,70	100,00
Grupo de cosecha	84,70	1,10	7,90	3,70	2,60	100,00
Empresa de empaque	53,30	3,30	3,30	36,70	3,30	100,00
Lugar de concentración de jornaleros	77,30	13,60	9,10	0,00	0,00	100,00
Otro	77,90	2,20	5,90	12,50	1,50	100,00
Total	75,60	1,20	6,00	14,50	2,70	100,00

*Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de unidades empleadoras de la ENJO 2009.*

La existencia de contratos verbales posibilita que aun cuando la forma de pago más importante es la semanal, con el 73,9% de los jornaleros entrevistados, el compromiso laboral que establece el patrón es por día, ya que si en el curso de la semana se presentan eventos que dificulten el empleo de los jornaleros (ya sean climáticos o de mercado), la relación contractual se suspende sin compromiso para el empleador.

Al no contratar directamente a los trabajadores temporales, los empleadores eluden los compromisos que adquieren al emplear a personas para la realización de trabajos, tales como el pago del IMSS, pero también de otros componentes del salario, como son los tiempo de traslado desde los lugares de contratación, o de los campamentos, a los lugares de trabajo, así como de las horas extras, e incluso de los días no laborales, no imputables a los trabajadores. Al no existir un contrato firmado, los empleadores no se comprometen a cumplir con estas que son sus obligaciones de acuerdo a la LFT. Así, estas formas de contratación son factores que influyen en la pobreza de los trabajadores temporales, ya que hacen del trabajo en los lugares de atracción un proceso azaroso del que no tienen control y por el cual nadie se hace responsable.

En 2011, en el valle de Culiacán se presentó un fenómeno catastrófico, donde debido a las extremadamente bajas temperaturas se perdió aproximadamente un 50% de la superficie sembrada. Con este fenómeno, el período de cosecha se redujo en tres meses, lo que obligó al retorno de 120 mil jornaleros a su lugar de origen. Al modificarse el período de cosecha, se modificó el ciclo migratorio que establecen los jornaleros, que aprovechan para unir las temporadas de cosecha de diferentes lugares para trabajar la mayor parte del año. Este evento catastrófico afectó sensiblemente las condiciones de ingreso de 120 mil jornaleros, sin responsabilidad para los empleadores. A una proporción de los afectados se les otorgó apoyo para el

retorno, pero ninguno fue indemnizado por la pérdida de su empleo<sup>21</sup>. Por si esto fuera poco, los que se quedaron en el valle de Culiacán se vieron afectados en su ingreso, ya que se enfrentaron a una sobreoferta de trabajo que redujo sus salarios.

### II.5. Sindicalización de los jornaleros agrícolas

El sector rural enfrenta algunas características similares a la industria de la construcción. En primer lugar porque los contratos son por períodos breves, y en segundo porque un trabajador cambia frecuentemente de patrón. Otra característica que tienen en común es que la industria de la construcción es el mercado de trabajo de transición de los campesinos que migran hacia las ciudades.

Esta irregularidad en las condiciones de contratación y la obligación que tienen los empleadores de cumplir con la ley es lo que en cierta forma ha generado las condiciones para que en ambos espacios las pocas organizaciones consolidadas sean organismos que se dediquen a vender contratos de protección.

Una de las organizaciones sindicales con mayor membresía en el estado de Sinaloa es el Sindicato Nacional de Trabajadores, Obreros y Asalariados del Campo, Similares y Conexos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que les cobra a las empresas al momento en que empiezan a laborar. Esta central –que no tiene contacto con las bases y que funciona de manera vertical– controla unos 200 mil trabajadores agrícolas en todo Sinaloa (Canabal, 2009).

Otro organismo que tiene importante participación en el control de los contratos con las empresas es la Confederación Nacional Campesina.

“Las organizaciones independientes no se han consolidado dentro del sector jornalero, cuentan con varias instancias que promueven la movilización de los trabajadores del campo, tal es el caso de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), formada en 1975; la Central Campesina Independiente (CCI), creada en 1963; la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA); la Confederación Agrarista Mexicana (CAM), que surge en 1970; la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), que inicia en 1978, y la Central Campesina Cardenista (CCC), formada en 1988, entre otras” (Arroyo, 2001:119).

Existe otro núcleo de organizaciones de carácter étnico, que ante las dificultades para hacerse de la representación sindical de los jornaleros del campo, se aglutinan en torno a demandas de carácter civil y reivindicaciones étnicas. “Tal es el caso de Baja California, en donde ha proliferado la formación de diversas organizaciones, entre las que destacan el Movimiento de Unificación de Jornaleros Independientes (MUJI) o el caso del MULLI, Movimiento de Unificación de Lucha Indígena, del cual se derivó la Organización del Pueblo Triqui (OPT), cuya finalidad es vincular a este grupo indígena y el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB)” (Arroyo, 2001:120).

Asimismo, se puede resaltar la experiencia de los trabajadores migrantes de la huasteca de Hidalgo, quienes cansados de los abusos de más de 80 enganchadores que los contrataban para trabajar principalmente en los estados de Chihuahua y Coahuila, conformaron en 1998 el Consejo Regional de Jornaleros Agrícolas Migrantes de la Huasteca Hidalguense, cuyo principal objetivo es lograr la contratación directa

<sup>21</sup> De los que se quedaron, 40.000 fueron incorporados al Programa Emergente de Empleo Temporal (PETE), para limpiar y resembrar en los terrenos siniestrados.

con los productores agrícolas, sin la intermediación de los enganchadores y la defensa de los derechos laborales de los migrantes (Arroyo, 2001:120).

Otro ejemplo de asociación de trabajadores del campo lo constituye la Organización de Jornaleros Agrícolas Migrantes del estado de Guerrero, cuyas acciones se centran en el impulso de proyectos de bienestar comunitario, la regulación de los flujos migratorios y la negociación de mejores condiciones de trabajo directamente con las empresas agrícolas. Esta organización conformó un Fondo de Previsión Social para cubrir a los trabajadores con un seguro de vida o por pérdida de algún miembro de la familia; este fondo ha beneficiado aproximadamente a 24.000 migrantes (Arroyo, 2001:121).

Como se puede observar, los trabajadores rurales enfrentan dos grandes problemas para la mejora de sus condiciones laborales mediante la organización sindical. El primero es que los organismos que han logrado una mayor consolidación no se preocupan por la mejora de las condiciones salariales de sus agremiados, mientras que los que sí se encuentran preocupados por esto funcionan como organizaciones sociales, y son interlocutores del gobierno para el aprovechamiento de los programas sociales de apoyo a la población pobre. Es decir, que en ninguno de los dos casos se encuentra en el centro de la acción la superación de sus condiciones de vida a través del aprovechamiento del activo más importante con el que cuentan, que es su capacidad para el trabajo.

## II.6. Procesos de certificación

La certificación de procesos tiene una gran importancia en la mejora de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas, pero es un proceso que apenas empieza. Este año se iniciaron los cursos de certificación de jornaleros en la producción de hortalizas y se han certificado cerca de 2.000 personas, con la promesa de mejores oportunidades en su próxima contratación.

De la misma manera se inició el proceso de certificación de albergues agrícolas como entornos favorables, con lo que mejorarán las condiciones de habitabilidad para los jornaleros temporales en la medida en que sea mayor el número de albergues que se acrediten. Donde se observa un mayor avance es en los campos agrícolas de Sinaloa, y en los campos cañeros el proceso recién se inicia.

Existe también un distintivo de empresa agrícola libre de trabajo infantil, en el que se han incorporado diversas empresas agrícolas fundamentalmente del estado de Sinaloa.

## III. LOS PROCESOS LABORALES EN LAS ÁREAS RURALES

### III.1. Trabajo infantil

En materia de trabajo infantil, existen dos acuerdos internacionales muy importantes para regular la incorporación de la población al trabajo: uno es el Convenio 138, que se adoptó en 1973 y que se refiere a la edad mínima para ingresar al trabajo<sup>22</sup>, y el Convenio 182, que tiene como propósito eliminar las peores formas del trabajo infantil.

<sup>22</sup> En el párrafo 3, señala como 15 años la edad mínima para incorporarse al trabajo, y en el párrafo 4 se señala que “el Miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años”.

De estos acuerdos internacionales, México suscribió el Convenio 182 el 28 de junio de 1978, y el Convenio 138 no se ha ratificado, ya que entre otros argumentos se señala que la edad mínima establecida es superior a la decretada en la Ley Federal del Trabajo, por lo que para suscribir el convenio, es necesaria la modificación de la ley.

En México la LFT en sus artículos 173 y 177 prohíbe que los menores de edad trabajen, y en los casos en que estos se empleen y sean mayores de 14 y menores de 16, deben acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje y demostrar que sus horarios son compatibles con el estudio. Sus jornadas de trabajo no serán superiores a 6 horas, y estarán divididas en dos períodos de tres horas, con una hora de reposo cuando menos. En el artículo 176 se prohíbe que estos trabajen en condiciones insalubres y peligrosas.

La producción agropecuaria, por el manejo de agroquímicos y por sus índices de accidentes derivados de las condiciones en que se desarrolla, es una actividad peligrosa. No obstante lo anterior, "según un diagnóstico realizado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), existen en México 3,4 millones de jornaleros agrícolas migrantes, de los cuales cerca de 1,2 millones son menores de 18 años de edad". Entre ellos, "aproximadamente 900 mil trabajan en las plantaciones de exportación (374 mil entre seis y 14 años, y 526 mil entre 15 y 17 años), lo que representa casi 27% de la fuerza de trabajo que se emplea en este sector de la economía" (Cuéllar, 2007).

El trabajo infantil en el medio rural es una actividad que se ha considerado como parte de los procesos de reproducción familiar, donde los miembros de la familia en sus diferentes edades y según sus capacidades físicas aportan esfuerzos para lograr el mejoramiento de la condición de vida de la familia, ya sea proveyendo algunos bienes como leña, agua, y colaborando en las actividades del hogar, o desarrollando algunas actividades propiamente productivas, como son el cuidado de animales, actividades de siembra y cosecha.

Este tipo de actividades son importantes por su efecto en el bienestar familiar, y porque pueden ser administradas de tal forma que se realicen sin afectar los procesos de inserción de los niños al sistema educativo. Aun cuando estas actividades son necesarias para el bienestar de la familia y del niño, tienen un efecto negativo en su desarrollo, ya que de hecho reducen el tiempo que los niños normalmente tienen para su desarrollo emocional, es decir, el que utilizan para relacionarse con otros niños por medio del juego.

Cuando los niños se incorporan al trabajo asalariado, o a las relaciones laborales fuera de casa, entonces todas las posibilidades de desarrollo de los niños se subordinan a su participación en el trabajo y se afecta sensiblemente su desarrollo futuro, ya que además de menoscabar su desarrollo como niño, se lo despoja de la oportunidad de estudiar, y con ello de adquirir no solo las capacidades que podría obtener con la educación, sino que también lo expone a participar en la sociedad en condiciones de inequidad en el trabajo que ese mismo proceso determina, con lo que se los condena a participar en los mercados de trabajo marginales, donde los niveles educativos y las capacidades que estos brindan no son necesarios.

Cuando los niños se incorporan a procesos migratorios la posibilidad de estudiar se coarta en su totalidad, ya que esta situación dificulta en extremo los procesos de inscripción en la escuela, los procesos de acreditación y la regularidad en los ciclos educativos.

Como se observa en el Cuadro 20, la incorporación temprana al trabajo es fundamentalmente un problema de las zonas rurales y predominantemente masculina. En las zonas rurales, el 9,6% de la población ocupada masculina la constituyen niños de 12 a 14 años, mientras que las niñas de 12 a 14 años solo representan el 2,2% del total de mujeres ocupadas. En las localidades con población mayor a 2.500 habitantes, la población ocupada de niños de 12 a 14 años solo representa el 4,4% del total y las niñas de 12 a 14 años el 1,6%.

**Cuadro 20**  
*Población ocupada, según grupos de edad, tamaño de la localidad y sexo*

Tamaño de localidad y sexo		Grupos de edad	
		12 a 14 años	15 a 19 años
Hombres	1 a 2.499 habitantes	9,6%	47,8%
	2.500 y más habitantes	4,4%	32,6%
Mujeres	1 a 2.499 habitantes	2,2%	13,1%
	2.500 y más habitantes	1,6%	15,6%

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Debido a que no se cuenta con información sobre la incorporación al trabajo de los niños por grupos de edad en el medio rural, la información que se utilizará será la existente en la ENJO, y esta se valorará considerando dos referentes. El primero lo constituye el reconocimiento de los jornaleros de su edad de ingreso al trabajo, y el segundo lo define la estructura de edades de la población jornalera.

**Cuadro 21**  
*Edad de inicio en el trabajo asalariado, según sexo*

Edad de inicio	Género		Total
	Masculino	Femenino	
6 a 12	35,6%	30,1%	34,5%
13 a 17	52,9%	44,60%	51,3%
18 y más	11,5%	25,3%	14,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a cédula de familia de la ENJO 2009.

De acuerdo con lo que respondieron los entrevistados sobre la edad de inicio en el trabajo de ellos y de los miembros de su familia, el 51,3% de los jornaleros rurales inician su vida laboral entre los 13 y los 17 años, pero hay un núcleo de población relevante (el 34,5%) que lo hizo entre los 6 y los 12 años de edad. Como se puede observar, el 85,8% de la población trabajadora rural se incorporó a la vida laboral como menor de edad, y 34,5% de ellos se incorporaron como infantes.

De acuerdo con la información del Cuadro 22, se observa que existe una diferencia importante entre las edades en las que se incorporaron al trabajo, respecto a las que tienen los que actualmente se encuentran trabajando. Aun cuando es posible encontrar menores de edad trabajando, los niveles se han reducido sustancialmente. En la actualidad solo el 10,7%<sup>23</sup> de los jornaleros asalariados corresponde a menores de edad, y existe una reducida proporción de niños.

<sup>23</sup> Resulta muy probable que este porcentaje forme parte de un error de levantamiento, ya que los encuestadores tienden a seleccionar a las personas que consideran que están capacitadas para responder el cuestionario, o a las que actúan como jefes de familia, con lo que su discriminación afecta la composición por edades de la muestra. Por otra parte, también resulta más complicado encuestar a los menores, ya que son los adultos los que tratan de responder a nombre de la familia, y muy frecuentemente incluso a nombre de las mujeres.

**Cuadro 22***Miembros de la familia que trabajan por grupos de edad*

Grupos de edad	Porcentaje
0 a 8	0,20
9 a 17	10,70
18 a 19	7,90
20 a 24	15,50
25 a 29	12,20
30 a 34	10,40
35 a 39	10,20
40 a 44	8,90
45 a 49	7,50
50 a 54	5,80
55 y más	10,80
Total	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a cédula de familia de la ENJO 2009.

Aun cuando la proporción que resulta de la encuesta es menor a los niveles que surgen de diversos estudios de campo (en ellos se señala que la población trabajadora infantil ronda el 25%), no deja de ser despreciable, ya que este nivel se sostiene después de alrededor de 10 años en los que se han desarrollado programas de desincorporación de población infantil de las actividades en el campo, y de que se señala que en Sinaloa el trabajo infantil se ha reducido en un 97%<sup>24</sup>.

El trabajo infantil en el campo tiene como resultado un conjunto de factores que resultan adversos para la relación de los niños en el mundo laboral. El primero es que dificulta en gran medida la regularidad de su participación en el proceso de enseñanza. Esto trae como consecuencia que el ciclo de educación primaria se concluya a mayor edad que el promedio de niños. Pero además de esto, la edad a la que el niño concluye (cuando lo logra) la educación básica se yuxtapone a la edad de incorporación al trabajo, y genera una falsa ilusión entre las familias campesinas de que “el niño no sirve para la escuela”, por lo que es más fácil que una vez concluido este ciclo escolar, se abandone definitivamente el proceso educativo.

Por si fuera poco, en la actualidad la educación básica no es la primaria, ya que el nivel exigible para la mayor parte de las ofertas ocupacionales es la secundaria. Por otra parte, los apoyos que existen en la sociedad para estudiar la secundaria se han generalizado, ya que ninguna persona que solicite el acceso puede quedarse fuera del sistema, existe un programa de libros de texto gratuitos y en la mayoría de las entidades se ha generado un sistema de apoyos económicos a la población urbana que tiene acceso al sistema. La educación a nivel secundario se ha convertido en una política universal, no por el hecho de que sea una exigencia para los individuos que aspiran a ella, sino en el sentido de que es una responsabilidad del Estado garantizar que todo aquel que quiera concluir el ciclo tenga los medios para hacerlo.

<sup>24</sup> Sinaloa es un referente, ya que en este estado y en Baja California se registran los más importantes movimientos de trabajadores migrantes acompañados de sus familias, por lo que hasta hace poco tiempo eran estados en los que el trabajo infantil era proporcionalmente importante, al grado de que eran sujeto de un monitoreo frecuente de la Comisión Estatal y Nacional de Derechos Humanos.

La secundaria forma parte de la educación básica porque para incorporarse al mercado de trabajo se exige la presentación de la credencial<sup>25</sup> de elector y el certificado de estudios de secundaria.

Así, quienes no han concluido este nivel de estudios enfrentan el mercado de trabajo en condiciones de inequidad. Partiendo de estas consideraciones, se advierte en el Cuadro 23 que una buena proporción de jornaleros en edad de hacerlo (9 a 17 años) no han concluido los estudios de secundaria.

La misma situación la enfrentan los jornaleros del grupo de 18 a 19 años de edad, ya que el 52,5% de este grupo solo cuenta con primaria terminada y estudios inconclusos de secundaria.

Estos dos grupos de población joven se enfrentan al mercado de trabajo en condiciones inequitativas, ya que al carecer del nivel de estudios que se establece como mínimo para el ingreso de las actividades remuneradas urbanas solo tiene como opción participar en las actividades en las que no se requiera acreditar cierto nivel mínimo de estudios, quedando relegados a desempeñarse en un mercado de trabajo que, como se advierte en el apartado sobre ingresos, solo les brinda el ingreso suficiente cuando trabajan, para sobrevivir en condiciones de indigencia, o cuando mucho de pobreza. Esa condición ocupacional de los jóvenes desafortunadamente es el futuro que les espera a los niños de zonas rurales que se incorporan en edad temprana al trabajo, y que por hacerlo descuidan su educación formal.

**Cuadro 23**

*Población jornalera por grupos de edad seleccionados, según nivel de estudios*

Nivel educativo	9 a 17 años	18 a 19 años	Total
Sin estudios	4,2%	6,2%	5,2%
Primaria inconclusa	14,2%	16,4%	15,3%
Primaria	27,4%	19,2%	23,4%
Secundaria inconclusa	14,2%	10,7%	12,5%
Secundaria	25,8%	27,7%	26,7%
Bachillerato inconcluso	11,1%	7,9%	9,5%
Bachillerato	3,2%	8,5%	5,7%
Otro	0,0%	3,4%	1,6%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

*Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

### III.2. Trabajo femenino

Son muchos los factores que conviven en el entorno de la población pobre que de alguna manera explican el problema de la invisibilidad de la mujer. Por una parte, en su hogar se tiende a minusvalorar su actividad y se la considera como complementaria al trabajo de los hombres. Por otra parte, bajo el concepto de ocupación en el hogar, en el trabajo en el medio rural, se esconden múltiples actividades que si bien en algunos casos no son generadoras de ingresos, sí lo son de satisfactores que contribuyen al bienestar de la familia, y por tanto permiten su sobrevivencia e impactan en la reducción del gasto monetario familiar.

<sup>25</sup> Documento de identidad.

Las trabajadoras asalariadas del campo, según la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas, representan el 18,8% del total, y su participación se concentra en determinados cultivos, ya que existen mercados de trabajo como los de naranja, caña, mango, piña, plátano y tabaco en los que su participación es muy reducida.

**Cuadro 24**  
*Jornaleros por cultivo, según sexo*

Cultivo	Sexo		Total
	Masculino	Femenino	
Caña	97,4%	2,6%	100,0%
Tomate rojo	73,6%	26,4%	100,0%
Café	75,4%	24,6%	100,0%
Naranja	96,4%	3,6%	100,0%
Mango	92,7%	7,3%	100,0%
Manzana	80,1%	19,9%	100,0%
Calabacita	70,6%	29,4%	100,0%
Tomate verde	64,9%	35,1%	100,0%
Chile	76,4%	23,6%	100,0%
Melón	84,3%	15,7%	100,0%
Uva	71,5%	28,5%	100,0%
Durazno	78,5%	21,5%	100,0%
Piña	100,0%	0,0%	100,0%
Plátano	95,9%	4,1%	100,0%
Tabaco	100,0%	0,0%	100,0%
Otros	80,7%	19,3%	100,0%
Total	81,2%	18,8%	100,0%

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

La participación de la mujer como asalariada del campo se concentra en los cultivos de manzana, melón, uva y durazno, así como los de hortalizas. Una característica que tiene el empleo femenino, al igual que el infantil, es que en los mercados de trabajo rural que se nutren del trabajo de familias campesinas, su absorción es procíclica, ya que se incrementa en los períodos de elevada demanda de fuerza de trabajo, y cuando esta baja, tiende a desaparecer. Lo anterior se debe a que se privilegia la contratación de hombres. Esta característica, vuelve más vulnerable la posición de la mujer en el mercado de trabajo, ya que existen mercados en los que no se la contrata, y en los que sí se la emplea, debido a las características en que se conforma la oferta<sup>26</sup> y la demanda de trabajo, es la primera que resulta excluida.

Al igual que los hombres, las mujeres jornaleras se enfrentan el mercado de trabajo en un ambiente de oportunidades limitadas, ya que aparte de que son discriminadas en los procesos de contratación, su nivel de educación formal (en general educación primaria), las relega a la búsqueda de trabajo en aquellas actividades que no requieren la acreditación de grados escolares. Como se observa en el Cuadro 25, solo el

<sup>26</sup> En los mercados de trabajo en que se contratan las familias campesinas, quien negocia el empleo de los miembros de la familia, es el "jefe de familia".

22,1% de las jornaleras tiene la acreditación de estudios (secundaria o superior) para buscar alternativas de empleo en otros mercados de trabajo.

**Cuadro 25**  
*Jornaleros por nivel de estudios, según sexo*

Nivel de estudios	Sexo		Total
	Masculino	Femenino	
Sin estudios	16,4%	19,4%	16,9%
Primaria inconclusa	29,5%	27,4%	29,1%
Primaria	23,4%	27,2%	24,1%
Secundaria inconclusa	5,5%	3,9%	5,2%
Secundaria	17,7%	16,0%	17,4%
Bachillerato inconcluso	2,6%	2,0%	2,5%
Bachillerato	4,3%	3,7%	4,2%
Otro	0,7%	0,3%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

Las mujeres que se emplean en el campo lo hacen en mercados de trabajo donde la contratación de trabajadores se realiza por períodos de 5 hasta 9 meses, mientras que en los mercados donde la contratación se realiza por períodos de una semana o menos, su participación es muy reducida (menos del 5,0%). Esta condición del trabajo femenino representa una ventaja en los procesos de formalización de las relaciones laborales, ya que se trata de mercados maduros, donde la regularidad en el empleo, la duración de los períodos de contratación y la regulación de las relaciones salariales permiten que los organismos públicos realicen labores de supervisión, para garantizar que los empleadores cumplan con los compromisos que les corresponden al momento de establecer la relación contractual.

**Cuadro 26**  
*Jornaleros por tiempo que trabajan, según sexo*

Tiempo que dura en donde trabaja	Sexo		Total
	Masculino	Femenino	
Una semana o menos	2,0%	0,1%	2,1%
Menos de 2 meses	10,7%	2,0%	12,7%
De 2 a 5 meses	33,7%	4,5%	38,2%
Más de 5 hasta 9 meses	23,8%	10,0%	33,8%
Más de 9 meses	11,3%	1,9%	13,2%
Total	81,5%	18,5%	100,0%

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

Otra característica importante en la ocupación de la mujer asalariada rural es que su incorporación al trabajo se realiza en mercados en los que por su duración, existe una tendencia a la regulación de las relaciones salariales, donde el incentivo para la ocupación deja de ser el monto del salario nominal, y lo pasa a ocupar la regularidad de las condiciones de contratación. Lo que se advierte en estos mercados es que los salarios tienden hacia el salario mínimo, lo que al final de cuentas representa una desventaja para las jornaleras.

**Cuadro 27**  
*Jornaleros, según condición de pobreza y sexo*

Tipo de pobreza	Sexo		Total
	Masculino	Femenino	
Línea de indigencia	45,6%	61,1%	48,5%
Línea de pobreza	91,4%	97,9%	92,6%

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Jornaleros de ENJO 2009.*

Esta concentración de las jornaleras rurales en mercados de trabajo de amplia duración genera condiciones que deben ser estudiadas más ampliamente, para analizar los impactos que se derivan de ello. Existe una tendencia al asentamiento de los trabajadores en las regiones de expulsión, lo que en principio rompe el vínculo entre las localidades expulsoras y las de atracción. Por otra parte se disminuye el gasto de transacción que significa la búsqueda de trabajo y los procesos migratorios para hacerlo y se generan condiciones para que los niños poco a poco sean desincorporados del trabajo. Ya que el asentamiento en regiones de menor marginalidad genera demandas y expectativas que mejoran la valoración que tienen las familias sobre la educación de sus hijos.

Lo más importante y actual es que la situación de empleo de las jornaleras del campo es más precaria que la de los hombres, y sus ingresos apenas son suficientes para garantizarle al 61,1% de esas mujeres desenvolverse en condiciones de indigencia, y para que casi la totalidad (97,9%) viva en condiciones de pobreza una vez que es contratada. Es decir, que este contingente vive la mitad de su tiempo en la pobreza, y el resto en la indigencia.

### III.3. Estacionalidad e intermitencia de la demanda de trabajo

La demanda de trabajo que se realiza en la mayoría de las actividades agropecuarias a cielo abierto es estacional, porque se encuentra fuertemente ligada al ciclo biológico del producto. Por otra parte, existen ciertas labores que requieren una mayor demanda de fuerza de trabajo, tales como las labores de siembra, de cultivo, cosecha y empaque.

De la misma manera, debido a las características del ciclo biológico de las plantas, existen períodos en su desarrollo donde la demanda de fuerza de trabajo es casi inexistente, lo que provoca que el proceso sea discontinuo. Pero además de ello, en la época de cosecha se genera un pico de demanda de trabajo que supera con mucho la disponibilidad de trabajadores de la región, por lo que las regiones productivas se convierten, aun por pocos días, en un importante mercado de trabajo.

El desarrollo de las tiendas departamentales ha generado cambios profundos en la comercialización de productos agropecuarios. Por una parte se ha desarrollado ampliamente una industria de productos procesados (enlatados), con el propósito de mantener la oferta de productos durante la mayor parte del año, y por otra, se han desarrollado modificaciones en el proceso de producción, para aprovechar mejor la tierra, entre los que se encuentran el cultivo en invernaderos, el cultivo con sistema de tutores, la siembra de plántulas en lugar de siembra directa de semillas, lo que ha reducido el ciclo de las plantas a cielo abierto, y a la vez permite una mayor productividad de la tierra, aumenta el número de ciclos de cultivo durante el año, y convierte a las zonas productoras en regiones de producción permanente, con lo que se tiende a desestacionalizar la demanda de fuerza de trabajo y la producción (Hernández, 2003).

Así, se conforman dos mercados segmentados, uno orientado a cultivos que enfrentan grandes dificultades para modificar su estacionalidad, como es el mercado de granos, oleaginosas y algunos cultivos de planta perenne, y el sector de frutas y hortalizas, donde se pueden desarrollar mecanismos de desestacionalización de la oferta, a partir de la organización del ciclo de producción, aprovechando los diferentes microclimas nacionales que permiten ampliar el período de oferta, enlazando diferentes regiones del país, lo que les permite convertirse en oferentes fijos de producto y vincularse con ello con los sistemas de abasto de los sistemas logísticos de las tiendas departamentales (Reardon y Berdegué, 2008).

**Cuadro 28**  
*Empresas por días que contratan jornaleros*

Período de contratación	Empresas
1 a 7 días	7,3%
8 a 30 días	22,7%
31 a 60 días	20,5%
61 a 150 días	30,5%
Más de 150 días	19,0%
Total	100,0%

*Fuente: Elaboración propia en base a SEDESOL, ENJO 2009. Base de unidades empleadoras.*

En la encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 se observa que en los cultivos que forman la parte más importante del mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas migrantes de México<sup>27</sup>, los períodos de contratación del 70% de las empresas son superiores a los 30 días. Es decir que el número de días de contratación es lo suficientemente amplio como para convertirse en una alternativa laboral atractiva, aun considerando los costos de transacción que implica el proceso migratorio. Como se observa en el Cuadro 31, un 30,5% de las empresas ofrece contratos de entre 61 y 150 días, mientras que solo el 7,3% realiza contrataciones de 1 a 7 días. Con lo anterior queda claro que la demanda de trabajo por día es un proceso que solo se presenta en cultivos diferentes a los señalados, que no alcanzan a conformar mercados de trabajo atractivos para los trabajadores migrantes.

Las empresas que fueron entrevistadas en la ENJO 2009 se concentran en los siguientes 15 cultivos: caña, tomate rojo, café, naranja, mango, manzana, calabacita, tomate verde, chile, melón, uva, durazno, piña, plátano y tabaco.

Como se observa en el Cuadro 29, este grupo de cultivos genera una demanda de aproximadamente 883.126 empleos permanentes<sup>28</sup>, que representa el 56,24% del total de empleos permanentes generados por el sector de frutas y hortalizas.

<sup>27</sup> Se considera que son los más importantes, por su concentración y por el período de tiempo en que ocupan trabajadores.

<sup>28</sup> Para elaborar el cálculo se consideró la superficie cosechada, el cálculo de empleos generados por hectárea que elaboró el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas en el año 2007, y se consideró que un empleo permanente es igual a 250 jornales al año. El número de ocupados en la agricultura es muy superior, ya que el calculado es considerando empleos de tiempo completo, durante todo el año.

**Cuadro 29**  
*Generación de empleos permanentes por cultivos seleccionados, 2007*

Cultivo	Superficie cosechada	Jornales por ha	Jornales	Empleos permanentes equivalentes
Café cereza	772.036,30	124,0	95.732.501	382.930
Calabacita	30.691,69	74,0	2.272.106	9.088
Caña de azúcar	690.440,53	32,4	22.335.751	89.343
Chile verde	142.140,95	137,8	19.584.180	78.337
Durazno	41.732,86	123,8	5.167.363	20.669
Mango	170.549,14	50,0	8.527.457	34.110
Manzana	56.071,63	70,5	3.953.611	15.814
Melón	21.498,72	36,0	773.954	3.096
Naranja	330.290,42	101,0	33.356.030	133.424
Piña	15.917,90	90,7	1.444.231	5.777
Plátano	75.651,21	93,0	7.035.563	28.142
Tabaco	6.894,10	130,0	896.233	3.585
Tomate rojo	64.779,41	199,6	12.931.266	51.725
Tomate verde	51.946,54	87,4	4.539.608	18.158
Uva	29.267,90	76,3	2.231.677	8.927
Total	2.499.909,30		220.781.530	883.126

Fuente: Estimación propia en base a cálculos de empleos por cultivo del PRONJAG y superficie cultivada del Sistema de Información Agropecuaria de Consulta 2007.

De acuerdo con esta misma encuesta, en el caso de las zonas productoras de hortalizas se observa una tendencia de los productores a la diversificación, con el propósito de utilizar los campos agrícolas en cultivos que les permitan aprovechar la tierra el máximo de tiempo posible, con lo que la única limitación que encuentran para su aprovechamiento es la disponibilidad de agua. Así, se observa que el 46,4% de las empresas produce un segundo cultivo, y un 16,1% produce tres. Mientras que las empresas que producen hortalizas lo hacen en mayor proporción, siendo en su mayoría otra hortaliza.

Como se puede observar, los criterios de intermitencia y de estacionalidad son condiciones que tienden a presentarse más en cultivos que tradicionalmente son desarrollados por las unidades de producción campesina, en cultivos de cereales, oleaginosas y leguminosas, y en menor medida en el sector productor de frutas y hortalizas.

**Cuadro 30**  
*Empresas, según porcentaje de recontractación de trabajadores*

Porcentaje de trabajadores recontractados	Porcentaje de empresas
0 a 10	19,5
11 a 50	17,9
51 a 75	8,3
76 y más	54,3
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia, utilizando la base de datos de unidades empleadoras de la ENJO 2009.

Existe un tercer factor que permite identificar una tendencia a la regulación de los procesos de contratación en las localidades de atracción de fuerza de trabajo migrante, ya que de acuerdo con la ENJO, entre las unidades empleadoras existe una proporción significativa que tiende a recontractar a los trabajadores año a año, ya que solo el 37,4% de las unidades empleadoras recontracta a menos del 50% de los trabajadores, en tanto que 62,6% recontracta a más del 50%. Lo anterior se debe a que con el tiempo las unidades empleadoras han realizado convenios con enganchadores para garantizar el abasto de jornaleros, para que les provean trabajadores de determinadas regiones, y han generado condiciones de vida y de trabajo en sus propios predios, para que los jornaleros se trasladen por sus propios medios, en búsqueda de un trabajo que muestra una elevada certidumbre. El establecimiento de esta regularidad en la contratación de trabajadores reduce el costo que sufre la empresa derivado de los procesos de aprendizaje, tanto de los procesos de trabajo, como de los correspondientes a la vida en condiciones de aislamiento.

En los cultivos donde se muestra una mayor recontractación es en la naranja, ya que este cultivo tiene una demanda permanente de trabajadores y se abastece de jornaleros de localidades cercanas a la localidad donde son contratados.

En el cultivo de la caña, que ocupa el segundo lugar en recontractaciones, el trabajo de la cosecha es organizado por los propios ingenios, desde hace muchos años, por lo que los cortadores lo consideran como un mercado de trabajo “estable”, al que pueden acudir cada año y formar parte de los “frentes de corte”.

Pero en general, se observa que en los cultivos seleccionados se da una demanda de trabajo, que no solo convierte a las localidades receptoras en regiones importantes para los trabajadores migrantes, sino que la demanda es de tal magnitud y por períodos de tiempo lo suficientemente amplios como para que sea atractivo para los migrantes incurrir en los costos de traslado, o que estos se conviertan en un factor de negociación, para que los empleadores los asuman. Otra tendencia que se observa, al ampliarse los períodos de contratación, es que se está generando una reducción del flujo migratorio, debido a que las familias jornaleras encuentran atractivo asentarse en las regiones de trabajo. De esto existe evidencia censal, la que se manifiesta en la importante concentración de población indígena en localidades de los estados de atracción.

#### **IV. LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA**

El desempeño institucional del sector público se puede ubicar en dos ámbitos: uno relacionado con la atención de los trabajadores del campo desde el punto de vista de su condición de pobreza, y el otro a partir de la generación de condiciones para la atención de su derecho como trabajadores y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores.

##### **VI.1. El jornalero agrícola atendido desde su condición de pobreza**

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas<sup>29</sup> ha sido el medio a partir del cual se han desarrollado la mayoría de las mejoras en las condiciones de vida de este sector. Este es un programa que ha buscado atender a los jornaleros a partir de considerarlos como un núcleo de población en condiciones de pobreza extrema, que además enfrenta un cúmulo de problemas de vivienda, de salud, de educación y de alimentación en los lugares donde se ocupan, pero que por su características (entre otras, de ser migrantes en

<sup>29</sup> Que inició sus operaciones en 1989, como un programa estatal en Sinaloa.

una elevada proporción) tienen dificultades para acceder a programas diseñados para la atención de la población en condición de pobreza.

Al considerar a los jornaleros como pobres, antes que como trabajadores, se han diseñado estrategias orientadas a la atención de las necesidades insatisfechas de los jornaleros mediante la acción coordinada de los diferentes programas públicos. La Secretaría de Salud e IMSS-Oportunidades, para atender sus necesidades de salud; DIF municipales para atender las necesidades de suplementación de alimentación de los infantes; LICONSA en sus programas de nutrición, inversiones tripartitas para resolver los problemas de alojamiento, mediante mejoras a los campamentos y albergues; con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), para atender las necesidades de educación formal de los niños y de los adultos; y con los propios empresarios agrícolas, para el diseño e implantación de programas de promotoría para atender las necesidades de los jornaleros y de sus familias (en los que se busca atenderlos de manera integral).

Desde su origen, con la intervención del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas se ha logrado mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los jornaleros. Se ha actuado de manera integral, y en la actualidad se conservan las acciones del programa en los mismos conceptos, con la diferencia de que se pretende pasar a la certificación de los albergues, es decir, buscar no solo que existan, sino de que estos cumplan con condiciones de habitabilidad mínimas.

De la misma manera, el Programa ha buscado desde sus inicios primero salvaguardar<sup>30</sup> las condiciones de vida y de cuidado de los infantes, y junto con ello brindar condiciones para que los niños de familias jornaleras obtengan cuidados en sus primeros años, mediante el impulso y apoyo a las guarderías en los albergues y en las unidades de atención del propio programa.

Una preocupación del programa ha sido que estos no abandonen sus estudios, por lo que se ha buscado por diferentes medios brindarles educación en los lugares de atracción. Y una preocupación que se relaciona con esta es la desincorporación de los niños del trabajo, para lo que se ha desarrollado en diferente intensidad desde hace diez años un programa que incluye paquetes de apoyo y apoyos monetarios para los infantes que permanezcan inscritos en programas educativos en los lugares de recepción. Los montos de apoyo son diferenciados y crecientes, ya que entre mayor es el nivel educativo alcanzado por los niños, mayor es el apoyo recibido.

Otro de los rubros de gran importancia en el Programa es el de atención a las condiciones de vivienda, que se considera a dos niveles: el primero se relaciona con la construcción y operación de Unidades de Servicios Integrales<sup>31</sup>, así como apoyos para la construcción de albergues en campamentos. En algunos años, el Programa apoyó la construcción y mejoramiento de vivienda individual de jornaleros locales y asentados.

Estos apoyos, en la medida en que reducen los gastos de las familias jornaleras y aumentan su ingreso monetario, actúan como un complemento al salario y permiten que mientras que sean sujetos de los apoyos, enfrenten con menor intensidad la pobreza.

Otro apoyo que reciben, aun cuando no es de gran cuantía, es el apoyo monetario al arribo, que tiene varios efectos. En primer lugar mejora su condición de tránsito migratorio, y es un factor que les permite

<sup>30</sup> En el sentido de evitar que al estar acompañando a sus madres, estén expuestos al medio, o en ambientes peligrosos como suele ser el campo, por el uso de plaguicidas y diferentes productos químicos.

<sup>31</sup> Albergues operados por el propio PAJA.

no desistir de hacerlo. Por otra parte, disminuye los costos de transacción que significa su traslado hacia los lugares de trabajo, por lo que es un factor que mejora su capacidad para obtener empleo y mejorar su condición de ingreso.

Un apoyo similar, pero operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es el del Programa de Movilidad Laboral Interna mediante el cual se apoya a los jornaleros con el traslado a estados como Veracruz, Sinaloa, Jalisco y Tamaulipas, para apoyar en los procesos agrícolas. Los interesados se enlistan para laborar, y reciben del sistema estatal de empleo un apoyo económico de \$1.200,00 por persona para el traslado. La dependencia le da seguimiento a cada trabajador, para evitar que abusen de ellos desde que salen, hasta que arriban al lugar donde van a laborar<sup>32</sup>.

Todos estos apoyos son importantes, ya que vuelven menos azaroso el proceso migratorio de los jornaleros y son factores que les permiten incorporarse a los mercados de trabajo con mejores condiciones de ingreso, de permanencia en el empleo y en mejores condiciones de vida respecto a sus localidades de origen, pero no tienen impactos en el reconocimiento de su relación laboral, por lo que no mejoran la condición de formalidad del trabajo de los jornaleros agrícolas.

#### **IV.2. El jornalero agrícola visto como trabajador**

El trabajo rural siempre ha tenido un tratamiento diferenciado respecto al urbano, ya que al ser en su mayoría un trabajo de temporada requiere de ciertas condiciones adicionales. Estas condiciones están marcadas en el artículo 283 de la LFT.

Entre estas se encuentran las relacionadas con proporcionar vivienda temporal, asistencia médica en las localidades donde trabajan y trasladarlos a los lugares de atención médica cuando sea necesario, así como otras relacionadas con el aprovechamiento del espacio para realizar actividades propias de los trabajadores del campo, como son el cuidado de animales de traspatio, el aprovechamiento de los acuíferos para sus necesidades, celebrar sus fiestas regionales y constituir cooperativas de consumo.

Además de estas, los trabajadores tienen los mismos derechos que marca la ley para el resto de los trabajadores. Sin embargo, por sus mismas características como trabajadores de temporada existen derechos sobre los que no poseen capacidad de ejercer, por lo que son derechos limitados. Por ejemplo, para tener derecho a la participación de utilidades de la empresa, es necesario que acrediten haber trabajado un mínimo de 60 días con la firma (Artículo 127-VII, LFT).

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) es el organismo público que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) tiene como objetivo: "Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y otros de la constitución Federal; en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos" (Artículo 40-I, LOAPF).

Sus funciones las cumple a partir de sus programas de inspección, pero sus acciones se encuentran dirigidas principalmente a la inspección de las regiones jornaleras, con el propósito de erradicar la presencia de menores de edad en el trabajo, jornadas de trabajo mayores a las permitidas por la ley, accidentes por la manera de transportar a los trabajadores, así como brotes de enfermedades por falta de higiene. Es decir, que su función se concentra en evitar que en la relación laboral se presenten condiciones consideradas

<sup>32</sup> EMSA Noticias, Ciudad Valles. 29 de enero de 2011.

infrahumanas. Sin embargo, sus acciones no ponen el centro en cuidar que la relación laboral se desarrolle en condiciones formales y de que existan los registros de los trabajadores y sus días laborados, así como el cumplimiento de pagos de horas extras y en los casos en que así se requiera de los costos de traslado a los campos de trabajo.

Aun cuando desde la creación del IMSS se considera que todas las personas que presten un servicio remunerado, personal y subordinado, de acuerdo con los capítulos 20 y 21 de la LFT, son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, siempre se ha considerado a los Trabajadores Estacionales del Campo como un núcleo de población con condiciones de atención diferenciadas respecto a la población urbana.

Como se observa, lo que ha normado el actuar de la política de Seguridad Social es el propósito de brindar un nivel de seguridad social acorde tanto a las características de los empleadores como a la disponibilidad presupuestal de la dependencia.

Por esa razón, en sus inicios solo se consideraron los estados que contaban con productores orientados fundamentalmente al mercado, y se trató de proteger principalmente a los trabajadores permanentes. Posteriormente se busca proteger a los trabajadores temporales, pero con prioridad a los que de alguna manera se encontraban relacionados con las empresas paraestatales (CORDEMEX, TABAMEX y AZUCAR S.A.).

El IMSS, al ampliar su operación e incluir a los trabajadores del campo, lo hace considerando que la contratación de los jornaleros agrícolas es por períodos cortos y con empleadores que en su mayoría no están en condiciones de sufragar los costos de la seguridad social a sus trabajadores. Esta consideración hace que para el IMSS resulte oneroso diseñar una estructura recaudatoria, por lo que los decretos y modificaciones de la Ley buscan brindar el servicio solo donde sería factible desarrollarlo. Por otra parte, en el IMSS no existió en ese período claridad sobre el sujeto de servicio, ya que los Decretos que modifican la LSS y los Reglamentos que establecen las formas específicas de dar el servicio resultan ambiguos, al considerar de la misma forma a trabajadores, ejidatarios<sup>33</sup> y sus organizaciones (Las Sociedades Locales de Crédito Ejidal).

En 1995, con la nueva Ley del Seguro Social, los trabajadores eventuales del campo obtienen un estatus legal equitativo respecto al resto de los trabajadores, pero los usos y costumbres generados por la forma en que se configuró a lo largo de los años el proceso de aseguramiento se convierten en una gran barrera para incrementar la proporción de la población atendida. Para los empleadores resultaba muy sencillo reportar una determinada cantidad de jornales en función de sus cultivos y de los índices de absorción de empleo por hectárea, pero además, este reporte se hacía en función de las demandas de servicios médicos que tenían en promedio al año, lo que les garantizaba brindar el servicio y cumplir con la ley a un bajo costo. La nueva forma de aseguramiento obliga a la individualización de las cuentas, a reportar los salarios de cotización, y a cumplir tanto con la LSS como con la LFT. El problema que existe en la actualidad es que el aseguramiento de los trabajadores se presenta fundamentalmente como un régimen obligatorio (para la ley), pero como un régimen voluntario para los empleadores. Esto se debe a la insuficiencia de la estructura del IMSS para realizar visitas de inspección y garantizar que los empresarios inscriban a sus trabajadores. En ese sentido, más que realizar visitas de inspección para obligarlos a cumplir con la ley, se apela a la voluntad de los empresarios. Como ya se señaló en el apartado correspondiente, quienes cumplen con mayor regularidad son los grandes empresarios agrícolas debido a que en los contratos de suministro que mantienen con empresas compradoras frecuentemente es requisito cumplir con las disposiciones laborales.

<sup>33</sup> Los ejidatarios pueden participar como jornaleros, pero en las actividades de cosecha de los cultivos señalados, de acuerdo con la LFT son corresponsables de los empleadores.

De las organizaciones empresariales, las que tienen una participación más intensa en el ámbito de las relaciones laborales son el Consejo Nacional Agropecuario y la Unión Nacional de Cañeros A.C. El Consejo Nacional Agropecuario mantiene la posición de que el cálculo de las cuotas de los trabajadores que establece la ley es muy engorroso, por lo que es necesario simplificar el mecanismo. Entre otras propuestas, señala la necesidad de que el salario básico de cotización sea equivalente a 1,68 Salarios Mínimos<sup>34</sup>, y a partir de él se calculen las aportaciones patronales, que los pagos de aseguramiento se hagan en función del flujo de efectivo de los empleadores, que las altas, bajas y reingresos se hagan bajo la forma de un listado impreso de trabajadores ocupados y jornadas generadas, y que la determinación de cuotas sea elaborada por el IMSS y no por los productores, para evitar capitales constitutivos<sup>35</sup>. La Unión Nacional de Cañeros ha logrado que sus socios (quienes son productores)<sup>36</sup> sean considerados como trabajadores permanentes, y que a los trabajadores temporales se les brinden servicios médicos, atención farmacéutica y hospitalaria, y esto a partir de un subsidio al seguro para los productores de menor tamaño (3,5 hectáreas) o con menor volumen de producción, que llega hasta el 50% de la prima del seguro.

## V. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### V.1. Trabajo infantil

- Considerando que la única manera de garantizar que los niños se desenvuelvan en condiciones de equidad en el presente y en su futuro, es necesario generarles la posibilidad de obtener un nivel mínimo de educación que les permita incorporarse al trabajo a una edad mínima de 16 años, que es cuando se concluye la educación secundaria.
- Por esto, es necesario brindarles la protección legal para que eso suceda, modificando la edad mínima para su incorporación al trabajo a 16 años. Mantener las restricciones que actualmente establece la ley para el trabajo de menores, a los 16 años de edad.
- Modificar el sistema de compensaciones para la permanencia escolar aplicable a los jornaleros agrícolas, considerando montos de apoyo con progresión en las edades críticas para la incorporación al trabajo (un nivel de primero a cuarto año, un nivel de beca para quinto y sexto año y un nivel para secundaria). Se propone que los niveles de beca en lugar de ser progresivos por año, sean progresivos por tramo escolar y de un monto que desestime su incorporación al trabajo, ya que en la actualidad los apoyos son de permanencia escolar, y en los niños trabajadores el principio debe de ser de desincorporación.
- Diseñar un sistema de protección especial para los niños de familias migrantes, donde se les brinden oportunidades para mantenerse estudiando y un sistema de acreditación que les permita mantener su regularidad. Es decir, un sistema de acreditación de estudios itinerantes y metodologías apropiadas que consideren la discontinuidad de los ciclos académicos.
- Desarrollar operativos de supervisión a las empresas para desestimular su ocupación de infantes.

<sup>34</sup> Incluida la del Seguro de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

<sup>35</sup> Es la cantidad necesaria de dinero para que el IMSS pueda cubrir el faltante que se originó en las reservas de los seguros que administra por otorgar las prestaciones de seguridad social a un trabajador o a los beneficiarios de este, en razón de que el patrón no cumplió oportuna y correctamente con las obligaciones impuestas por la LSS.

<sup>36</sup> A través de convenios que se renuevan año con año.

## V.2. Seguridad social

- Diseñar un sistema informático de uso libre que facilite el manejo digitalizado de la información de los trabajadores rurales y facilite los cálculos de los pagos de aseguramiento de los trabajadores.
- Convenir con los productores un coeficiente para establecer el salario básico de cotización, ya que por la naturaleza del trabajo temporal no existen diferencias salariales significativas, y quienes se encuentran muy por encima de esos niveles salariales (empacadores y ciertos trabajadores calificados) representan una proporción tan poco relevante que un esquema más complejo complica la recaudación y desestimula la inscripción de los trabajadores.
- Elaborar un sistema de cálculo para establecer parámetros de absorción de empleos, lo que facilitaría la fiscalización de los fenómenos de subregistro y subdeclaración de trabajadores.
- Mejorar el sistema de supervisión de las empresas, para garantizar la inscripción de la mayoría de los trabajadores.
- Diseñar un convenio para garantizar el acceso de los trabajadores a los servicios médicos, de farmacia y hospitalización en los períodos en que se encuentran sin empleo, mediante un mecanismo de inscripción voluntaria con cuota fija, similar al utilizado para los trabajadores cañeros.

## V.3. Condiciones de trabajo

- Promover la elaboración de materiales de capacitación sobre uso y manejo de agroquímicos, para facilitar la capacitación de los trabajadores.
- Diseñar un curso de certificación de personal en uso y manejo de agroquímicos.
- Diseñar bitácoras para el uso de agroquímicos, donde se señale el período de capacitación de los aplicadores, la identificación del personal, los períodos para la revisión y renovación del equipo, los períodos para la formulación de estudios toxicológicos y se registren los resultados de los estudios y los tratamientos al personal que se dedique a la aplicación.
- Promover en los Grupos de Coordinación estatal la realización de visitas de inspección por parte de la Secretaría del Trabajo y el IMSS, para verificar el cumplimiento del artículo 283 de la LFT, sobre todo en materia de vivienda y condiciones de la misma, el cumplimiento de la NOM-003-STPS-1999, referente al uso de plaguicidas y condiciones de seguridad e higiene en su manejo.
- Supervisar a las nacientes empresas de *outsourcing*.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Sepúlveda, Ramiro y Sánchez, Lourdes (2002), Zonas Rurales de migración indígena y trabajo jornalero, en *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México*. Ed. INI-PNUD, México.
- Arroyo Sepúlveda, Ramiro (2001), *Los excluidos del campo*, en Revista Estudios Agrarios N°17, mayo-agosto de 2001, México.
- Becerra Pedraza, Itzel; Vázquez García, Verónica; Zapata Martelo, Emma (2007), *Género, etnia y edad en el trabajo agrícola infantil. Estudio de caso Sinaloa*, en *La Ventana*, vol. 3, N° 26. Noviembre 2007, Guadalajara, México.
- Canabal Cristiani, Beatriz (2009), *Como se organizan los jornaleros*, en *La Jornada*, 14 de noviembre de 2009, México.
- CONEVAL (2009), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.
- Cuéllar Álvarez, Miriam (2007), *La realidad socioeducativas de los niños jornaleros migrantes*, 18 de junio de 2007, en <http://noticias.universia.net.mx>, México.

- Guerra de Ochoa, María Teresa (2007), La seguridad social de los trabajadores del campo en México.
- Hernández Trujillo, José Manuel (2003), *Globalización y Desarrollo de Nuevas Formas de Competencia en la Agricultura*, en *Análisis Económico* N° 37, México.
- IMSS (2011), Incorporación y Recaudación del IMSS, México.
- INEGI (2008), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, México.
- Lara Flores, Sara María (2001), *Análisis del mercado de trabajo rural en México en un contexto de flexibilización*, en *Una Nueva Ruralidad en América Latina*, Ed. CLACSO-ASDI, Buenos Aires.
- Rivera Sosa, Francisca Yolanda (2006), *La provisión de Seguridad Social a jornaleros agrícolas en México: el caso de las modificaciones a la Ley del Seguro Social en los años 1995 y 2005*. Tesis de Maestría, FLACSO, México.
- Reardon, Thomas y Berdegú, Julio A. (2008), El papel del comercio minorista en la transformación de los sistemas agroalimentarios, Implicancias para las políticas de desarrollo, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- SEDESOL (2009), Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas 2009, México.
- SEDESOL (2009), Encuesta nacional de Jornaleros 2009, México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1999), Norma Oficial Mexicana NOM-003-STPS-1999, Actividades agrícolas. Uso de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes. Condiciones de seguridad e higiene. México.
- Yllanes Ramos, Fernando (1976), *La Ley del Seguro Social Mexicano; prestaciones, financiamiento y beneficios logrados*, en *JURÍDICA*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana N° 8, México.

# Capítulo VI

## Caso de Paraguay

JOSÉ MIGUEL A. VERDECCHIA

## I. POBREZA Y EMPLEO RURAL EN EL PARAGUAY

En este capítulo serán presentados algunos elementos que caracterizan a la pobreza y al empleo rural en el Paraguay, a partir de su contextualización en los procesos sociales que han tenido lugar en el campo en el transcurso de las últimas décadas.

### I.1. El proceso agrario paraguayo

Hasta mediados del siglo pasado, el Paraguay era un país marcadamente rural con una economía basada en la producción campesina. Es recién hacia principios de la segunda mitad del siglo pasado cuando comienza un proceso de modernización, de la mano de las políticas de crecimiento económico que por aquella época se expanden por toda América Latina.

Estas políticas apuntaban, por un lado, a reducir el atraso y la pobreza en que se encontraban sumidas vastas regiones del continente, y por el otro, a promover y afianzar gobiernos fuertes y autocráticos que, en el marco de la guerra fría, garantizaran en la región la hegemonía de los países que detentaban el liderazgo del “bloque occidental”.

En este contexto, a partir de una estrategia de crecimiento sustentada en el aumento de las exportaciones agropecuarias, los planes de desarrollo en el Paraguay asumieron como objetivos fundamentales la expansión de las actividades productivas y el incremento de los niveles de productividad del sistema económico, lo que se esperaba que condujera al mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

En el transcurso de las dos primeras décadas de este proceso, entre las principales políticas implementadas para el logro de estos objetivos se puede señalar, por una parte, la ampliación de la frontera agrícola a través de un programa de colonización<sup>1</sup> que ha permitido el acceso a la tierra a un importante segmento de campesinos minifundistas, y por la otra, la incorporación de nuevas tecnologías, el mejoramiento de la infraestructura vial y el financiamiento productivo. Durante este periodo se destaca el papel activo que correspondió al Estado en la conducción del proceso.

En esta etapa, el crecimiento de la agricultura se basó principalmente en la expansión del cultivo del algodón como principal rubro de renta de los pequeños productores, impulsado por las condiciones favorables del mercado internacional. De igual forma, el cultivo de la soja va ganando su espacio entre los medianos y grandes productores. Estas dos décadas iniciales probablemente marcan el punto de inflexión de la tradicional economía campesina en el Paraguay.

En los años siguientes se va desdibujando y diluyéndose la ilusión de un crecimiento que alcance a todos, por las propias debilidades y limitaciones del enfoque en el que se ha sustentado la propuesta modernizadora y por las restricciones del contexto político que rodearon su implantación. En efecto, en el proceso se ha insistido en políticas y medidas que han pasado por alto los condicionamientos impuestos por la vigencia de elementos de la economía campesina en el mundo rural paraguayo, asumiéndose ingenuamente que la nueva racionalidad implicada en el pensamiento modernizador haría presa fácil de la lógica

<sup>1</sup> El programa de colonización, además de posibilitar la expansión de las tierras bajo cultivo ha permitido descomprimir la región minifundiaria aledaña a la ciudad de Asunción. Por este camino, entre 1958 y 1987 se ha librado al uso agrícola una superficie próxima a las 1,7 millones de hectáreas distribuidas en 92.978 lotes o fincas familiares, lo cual ha movilizado a un contingente de unas 500.000 personas, lo que en esa época representaba casi el 20% de la población del país.

campesina, menospreciando su arraigo y su capacidad de resistencia. Aquí, aparentemente, el error habría consistido en plantear la relación entre el mundo rural tradicional y los requerimientos de la modernidad desde una lógica confrontacional y colonizadora, y no como un espacio de relaciones interculturales.

Este enfoque de la política modernizadora determinó que las formas de articulación de la tradicional economía campesina a la economía monetaria en expansión no haya sido mediada por políticas orientadas a la movilización de los productores, y a su participación organizada en la definición de las condiciones de su inserción en ese nuevo contexto sociocultural. En consecuencia, estas articulaciones quedaron libradas a la acción y a los intereses de agentes económicos ajenos a la actividad productiva campesina, que se establecieron fundamentalmente en torno a las redes de intermediación comercial y financiera y a la especulación inmobiliaria (Verdecchia, J. 1989).

Estas nuevas condiciones de inserción de los campesinos en la economía de mercado condujo en los años posteriores a una situación que tornó poco menos que inviables a las unidades productivas campesinas, muchas de las cuales acabaron por desaparecer. Algunas de las consecuencias inmediatas de este proceso de descomposición han sido la creciente emigración en busca de empleo de un importante contingente de la población rural hacia los centros urbanos o la acentuación del empobrecimiento de los que han optado por quedarse en el campo. Esto marca, en cierto modo, el inicio de la extinción de la categoría del “mboriahú rybata”<sup>2</sup> –expresión guaraní utilizada para representar al campesino tosco, de vida dura y sacrificada, pero de un pasar sin mayores apremios– que ha caracterizado tradicionalmente al campesino paraguayo.

En la nueva situación generada a partir del proceso modernizador que experimentó el sector agrario paraguayo, algunos de sus rasgos distintivos merecen ser destacados:

- 1) La modernización ha conducido a un proceso de reducción progresiva de la cantidad de fincas pequeñas y de concentración y ampliación de las tierras de las fincas medianas y grandes. Esto se puede observar en el periodo intercensal 1991-2008, donde la cantidad de unidades productivas, a nivel nacional, ha experimentado una reducción del 5,7%<sup>3</sup> en tanto su extensión se ha incrementado en un 30,5%.  
Debe señalarse que estos procesos se dieron fundamentalmente en los departamentos “sojeros”<sup>4</sup> y en el Chaco, regiones estas caracterizadas por su gran dinamismo económico.

<sup>2</sup> Literalmente la expresión puede traducirse como “pobre satisfecho”.

<sup>3</sup> En este punto debe tenerse en cuenta que esta reducción habría sido realmente del orden del 15 al 20%, debido a que en términos cuantitativos, el número de fincas se ha reducido en una cantidad muy superior a la diferencia que arroja la comparación intercensal, ya que esta no toma en cuenta las nuevas unidades productivas que se han habilitado a partir de los años 90 dentro de los programas de colonización y que en su conjunto se estima en unas 40.000. En este sentido, solo en el Departamento de San Pedro, uno de los principales destinos de la colonización, entre 1990 y el 2004 se habilitaron 74 colonias con unos 17.000 lotes agrícolas (CIPAE, 2007).

<sup>4</sup> Los departamentos aquí denominados “sojeros” son los de Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú que en el año 2008 han concentrado el 81% de las 2.463.150 hectáreas de cultivos de soja.

**Cuadro 1***Variaciones en la cantidad y extensión de las fincas en el periodo 1991-2008*

Regiones	Cantidad de fincas			Superficie de las fincas (hectáreas)		
	2008	1991	Variación	2008	1991	Variación
Departamentos sojeros	108.671	118.118	-8,0%	4.807.219	3.653.121	31,60%
Departamento central	6.155	15.643	-60,7%	107.465	125.250	-14,0%
Otros departamentos	166.636	166.762	0,0%	8.527.598	7.650.379	11,50%
Región occidental	8.187	6.698	22,2%	17.644.612	12.388.987	42,40%
TOTALES	289.649	307.221	-5,7%	31.086.894	23.817.737	30,50%

Fuente: DGEEC, Censo Agropecuario Nacional 1991 y 2008.

- 2) La estructura productiva en la agricultura sufre importantes transformaciones, donde el predominio sobre la producción comercial se desplaza desde las pequeñas unidades productivas campesinas cultivadoras del algodón a las grandes y medianas empresas agrícolas modernas responsables de la producción de soja, trigo y maíz y hacia el desarrollo de la ganadería empresarial que alcanza niveles inéditos de expansión, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Entre 1981 y 2008, el algodón, cultivado en 138.214 fincas en una extensión promedio de 1,76 hectáreas por finca, se reduce a 53.474 fincas con un promedio de 1,24 hectáreas por finca. A partir del año 2.000 este rubro es reemplazado parcialmente por el sésamo, de reciente introducción al país, pero que en el 2008 ya era cultivado por 40.869 pequeños productores en una extensión total de 69.857 hectáreas.

Por el lado de los cultivos de soja y trigo se puede observar que en ese mismo periodo, estos rubros se expanden en un 620% en el caso del primero y en 770% en el caso del segundo. En cuanto al cultivo del maíz se da una situación mixta, ya que su expansión se produce tanto por la acción de las medianas y grandes empresas como también por la agricultura familiar.

**Cuadro 2***Cambios en la estructura productiva agrícola*

Rubros	1981		1991		2001		2008	
	Fincas	Extensión	Fincas	Extensión	Fincas	Extensión	Fincas	Extensión
Algodón	138.214	242.882	189.554	414.691	112.218	161.208	53.474	66.256
Maíz	300.331	262.782	211.692	243.215	246.516	381.681	149.590	788.903
Mandioca	200.147	178.008	280.888	229.462	281.995	235.161	225.327	170.694
Caña de azúcar	39.995	48.108	29.672	55.879	64.241	83.111	53.049	106.269
Trigo	3.067	49.404	3.939	153.837	5.315	290.248	5.589	381.028
Soja	29.663	396.902	26.720	552.657	27.806	1.282.855	32.489	2.463.510
Sésamo	0	0	0	0	0	0	40.869	69.857

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de:  
Censos agropecuarios nacionales de 1981, 1991 y 2008  
Encuesta Agropecuaria por Muestreo 2001/2002 (datos región oriental).

- 3) En la ganadería crecen las explotaciones grandes y se reducen las pequeñas. En efecto, entre los años 1991 y 2008, el hato ganadero se incrementó a nivel nacional en un 37,6%. Este crecimiento ha sido

más fuerte en el región occidental donde alcanzó el 61,4%, en contraste con la región oriental donde fue del 26,8%.

Al relacionar el tamaño del hato con el tamaño de la finca se observa que al final del periodo considerado la cantidad de fincas ganaderas se redujo en un 16,5% pero con un aumento en el hato del orden del 37,6%. Las fincas que acusaron esta reducción han sido las de menos de 20 hectáreas, cuyos hatos también disminuyeron en 6,8%. Por su parte, la cantidad de fincas mayores a 500 hectáreas aumentó en 41,7% y el tamaño del hato en 50,9%.

- 4) Las altas tasas de expansión registradas en la agricultura empresarial y en la ganadería no ha tenido como correlato un incremento equivalente en el empleo directo en el campo, ya que frente a un crecimiento de poco más del 300% en la extensión cultivada de soja y trigo y del 37,6 en la producción ganadera, el empleo asalariado permanente, en términos cuantitativos se mantuvo prácticamente en su mismo nivel.
- 5) La presencia del Estado en el ámbito de los procesos agrarios ha experimentado un considerable debilitamiento, al punto de ir perdiendo el protagonismo que le cupo en el inicio del proceso modernizador. La iniciativa en la definición del rumbo de la cuestión agraria hoy ha pasado a depender en mucha mayor medida de los gremios empresariales y de las organizaciones campesinas antes que del Estado. Algunos hechos que evidencian esta situación son, por ejemplo, la reciente imposición por la vía de los hechos del uso de semillas de maíz genéticamente modificadas<sup>5</sup> o la "institucionalización" del cierre de rutas o las invasiones a la propiedad privada penadas por la ley como vías de acceso a la tierra de los campesinos pobres. Ante este tipo de situaciones, la acción del Estado generalmente se limita a buscar formas de legitimación de los hechos antes que a exigir el cumplimiento de la ley.
- 6) Finalmente, de la mano del proceso modernizador, también se ha asistido a la emergencia de nuevos actores sociales en el escenario agrario, con un protagonismo creciente que en cierto modo reemplaza progresivamente al Estado, cuyo papel había sido gravitante al inicio del proceso. Así surgen y se afianzan las asociaciones gremiales de los empresarios agropecuarios como también las organizaciones de los pequeños productores agrícolas y de los sin-tierras<sup>6</sup>. Resumiendo, puede afirmarse fundadamente que la modernización agraria en el Paraguay, más allá de los importantes cambios e incrementos logrados en los indicadores macroeconómicos, ha consistido en un proceso marcadamente concentrador de los recursos y la riqueza, que ha excluido a la economía campesina tradicional, generando niveles de pobreza antes no conocidos y ha dado lugar a la emergencia de nuevos actores sociales organizados en función de intereses corporativos que inauguran nuevos métodos de lucha social en un contexto democrático marcado por una débil presencia del Estado.

## 1.2. La pobreza rural

Para el abordaje de la pobreza rural en el Paraguay se tomará como punto de partida la definición que proporciona sobre esta la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2009). Con base en la misma se presentarán

<sup>5</sup> Hasta el año 2010 estaba prohibida la utilización de semillas genéticamente modificadas en el cultivo del maíz; prohibición que fue desestimada frente al hecho de que, a esa fecha, casi el 80% de los cultivos se realizaban con ese tipo de semillas (a pesar de la prohibición gubernamental).

<sup>6</sup> En el sector empresarial se destacan la CAPECO, la ARP y la UGP y en el sector campesino, la FNC, la MCNOC, la ONAC y el MCP, entre otros.

los valores que señalan la línea de pobreza y se explorará la magnitud que adquiere este fenómeno en el ámbito rural.

### 1.2.1. ¿Qué es ser pobre en Paraguay?

En la EPH la población pobre es definida como “aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (medido a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo, constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios y no alimentarios, para la sobrevivencia humana. El costo de esta canasta se denomina Línea de Pobreza” (EPH, 2009).

“La Línea de Pobreza se construye estimando primero el costo de la canasta básica de alimentos, cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria, compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestimenta, educación, entre otros. El costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina Línea de Pobreza Extrema (LPE) y el de la canasta total recibe el nombre de Línea de Pobreza Total (LPT)”.

Para la determinación y la actualización del valor de la línea de pobreza se utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay (BCP), tomando en consideración tres dominios geográficos: área metropolitana, resto urbano y área rural.

Para el año 2009, la línea de pobreza para estos tres ámbitos era la siguiente:

**Cuadro 3**

*Línea de pobreza según ámbito geográfico<sup>7</sup>*

	Área metropolitana	Resto urbano	Área rural
Línea pobreza extrema	Gs. 288.433	Gs. 221.348	Gs. 204.822
Línea de pobreza	Gs. 489.045	Gs. 349.435	Gs. 301.290
Línea de pobreza–Nueva Serie <sup>8</sup>	Gs. 592.383	Gs. 562.764	Gs. 393.346

Fuente: EPH 2009.

### 1.2.2. Magnitud de la pobreza

La población paraguaya ha sido mayoritariamente rural hasta el año 1992, cuando el censo de población y vivienda de ese año trajo la novedad de que la población urbana había superado por primera vez a la población rural en una relación de 51% a 49%.

En la actualidad, estimaciones realizadas para el año 2009 señalan que la población del país es de aproximadamente 6,3 millones de habitantes, de los cuales el 59% reside en el medio urbano y el 41% en el rural (EPH, 2009).

<sup>7</sup> De acuerdo a la línea de pobreza de la Nueva Serie, si se toma en cuenta la cantidad promedio de miembros por hogar de 4,79, una canasta a nivel rural tiene un costo mensual por hogar de Gs. 1.678.488 (US\$ 390). En el área metropolitana este costo mensual, para hogares con un promedio de 4,01 miembros es de Gs. 2.375.455 (US\$ 552).

<sup>8</sup> Corresponde a la línea de pobreza de la Nueva Serie. Este valor es utilizado solamente en los casos en que se menciona expresamente que se trata de la Nueva Serie.

Al analizar el crecimiento poblacional se puede observar que entre los años 1982 y 2009 la población del país se ha duplicado. Sin embargo, este crecimiento tuvo un comportamiento desigual según el área geográfica de que se trate, ya que la población urbana creció dos veces más que la rural. En efecto, en dicho periodo la población urbana aumentó en 284% mientras que la rural creció en 148%. Esta diferencia es atribuible en gran medida a los procesos migratorios originados por la descomposición de las unidades productivas campesinas, como así también a las pocas oportunidades de educación y empleo que ofrece el campo de cara a las nuevas expectativas que genera en los jóvenes la sociedad de consumo.

**Cuadro 4**  
*Evolución de la población urbana y rural (periodo 1982-2009)*

Ámbito geográfico	Censo de 1982		Censo de 1992		Censo de 2002		Estimación 2009	
	población	%	población	%	población	%	población	%
Urbano	1.298.880	43	2.084.017	51	2.928.437	57	3.663.546	59
Rural	1.736.480	57	2.039.533	49	2.234.761	43	2.581.435	41
Total	3.035.360	100	4.123.550	100	5.163.198	100	6.244.435	100

Fuente: DGEEC. Censos de Población y Vivienda de 1982, 1992 y 2002, y EPH 2009.

Según datos de la EPH de 2009, en el Paraguay existen 2.191.857 pobres sobre una población total de 6.244.981 habitantes. De esta cantidad de pobres (que representa el 35,1% de la población del país), 1.175.331 (18,8%) son pobres extremos.

La mayor parte de la población pobre reside en áreas rurales (58,7%). El nivel de concentración es mayor aún para los más pobres, ya que el 71,1% de la población en extrema pobreza vive en el medio rural. Esta población pobre proviene de 361.375 hogares.

**Cuadro 5**  
*Incidencia de la pobreza por área geográfica*

Áreas geográficas	Población	Población pobre		Población pobre extrema	
	Total	Cantidad	%	Cantidad	%
Total país	6.244.981	2.191.857	35,1	1.175.331	18,8
Área urbana	3.663.546	905.252	24,7	340.121	9,3
Área rural	2.581.435	1.286.605	49,8	835.210	32,4

Fuente: EPH 2009.

Contrariamente a lo que ha ocurrido en otros países de la región, en los que en las últimas décadas se ha asistido a una reducción en los niveles de pobreza rural (Klein, 2010), en el Paraguay, en el transcurso de los últimos 10 años, a pesar de algunas variaciones anuales, el porcentaje de la población pobre se mantuvo dentro de una tendencia relativamente estable. Las variaciones anuales, en todo caso, estarían denotando la fragilidad del ingreso de un importante contingente de familias que, ante fluctuaciones económicas de cierta magnitud, entran o salen de la situación de pobreza<sup>9</sup>. El segmento más sensible a estas variaciones ha sido el rural, ya que en el medio urbano, tras un importante aumento del 23,9% a 39,7% registrado en-

<sup>9</sup> Las conclusiones del análisis pueden resultar diferentes si se toman como referencia los niveles de pobreza del año 2002, en cuyo caso sí se podría hablar de una reducción de su incidencia del orden del 15%.

tre los años 2001 al 2002, en los años posteriores se observa un progresivo descenso en el porcentaje de pobres<sup>10</sup>.

En el sector rural, las mayores fluctuaciones se dan en el segmento de los pobres extremos<sup>11</sup>, ya que los pobres no extremos siguen una tendencia similar a la del sector urbano. Esto estaría indicando que un contingente similar al de no pobres que entran bajo la línea de la pobreza es el que pasa de una situación de pobreza a la de pobreza extrema. Es decir, que las fluctuaciones del ingreso no solamente afectan a la población pobre, sino también a aquellos segmentos con ingresos superiores muy próximos a la línea de pobreza.

**Cuadro 6**  
*Evolución de la incidencia de la pobreza por área geográfica (2001-2009).*

Área de residencia	2000-1	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>País</b>									
Pobreza extrema	16.7	24.4	21.2	18.3	16,5	23,7	23,2	19,0	18,8
Pobreza no extrema	20.2	25.3	22.8	23.0	22.1	19.9	18.0	18.9	16.3
<b>Pobreza total</b>	<b>36.8</b>	<b>49.7</b>	<b>44.0</b>	<b>41.3</b>	<b>38.6</b>	<b>43.7</b>	<b>41.2</b>	<b>37.9</b>	<b>35.1</b>
<b>Urbano</b>									
Pobreza extrema	6.7	13.1	13.4	12.2	10,7	14,9	15,4	10,6	9,3
Pobreza no extrema	17.0	26.6	24.0	23.3	23.7	40.4	18.2	19.6	15.4
<b>Pobreza total</b>	<b>23.7</b>	<b>39.7</b>	<b>37.4</b>	<b>35.5</b>	<b>34,4</b>	<b>35,3</b>	<b>33,6</b>	<b>30,2</b>	<b>24,7</b>
<b>Rural</b>									
Pobreza extrema	28.2	39.2	31.2	26.2	24,3	35,9	34,0	30,9	32,4
Pobreza no extrema	23.8	23.5	21.3	22.8	19.9	19.3	17.8	17.9	17.5
<b>Pobreza total</b>	<b>52.1</b>	<b>62.7</b>	<b>52.5</b>	<b>48.9</b>	<b>44,2</b>	<b>55,3</b>	<b>51,8</b>	<b>48,8</b>	<b>49,8</b>

Fuente: EPH 2009.

### I.3. La situación del empleo rural

La Población Rural Ocupada en el año 2009 ascendía a 1.242.744 trabajadores, de los cuales el 63,7% estaba en el sector primario. El sector secundario absorbía al 10,6%, en tanto que los sectores de comercio y servicios al 25,8% restante.

Desde el punto de vista ocupacional se observa que la mayor parte de la población ocupada corresponde a la categoría de Trabajadores por Cuenta Propia y Familiares no Remunerados (TCP), ya que en ella se concentra el 67,8% de los ocupados. Los asalariados, por su parte, representan el 27,8%.

En el análisis de las categorías ocupacionales en las diferentes ramas de actividad económica se tiene que en el sector primario la categoría dominante es la de los TCP, los que representan al 85,6% de los trabajadores del sector, siguiéndole en orden de importancia el segmento de los asalariados con el 10,3%. La

<sup>10</sup> El 2002 es señalado por algunos economistas como el año que marca el final del ciclo recesivo de la economía paraguaya, lo cual explicaría en gran parte el marcado aumento de la pobreza que se produce en ese año en el país. (Borda, 2011).

<sup>11</sup> Si bien la incidencia de la pobreza total ha disminuido ligeramente en el sector rural, no ocurrió lo mismo con la pobreza extrema, que aumentó del 28,2% registrado en el 2001 al 42,4% en el 2009.

otra rama económica donde los TCP adquieren relevancia es el sector del Comercio, donde constituyen el 58,9% de la fuerza trabajo ocupada en el sector.

Las ramas económicas donde los asalariados constituyen la categoría ocupacional más importante son el Secundario y el de Servicios, con el 62,4% y el 85,3% de los ocupados respectivamente.

En cuanto a la participación de las mujeres en la estructura ocupacional, se observa que ellas constituyen la tercera parte de la población rural ocupada, siendo las ramas de Servicios y Comercio donde estas adquieren mayor visibilidad. Así, en el sector de Servicios el 63% de los ocupados son mujeres, siendo la de Asalariados la principal categoría ocupacional en la que se insertan (56%). Por el lado del Comercio, el 47,9% de los ocupados son mujeres, que representan el 37,2% de la categoría TCP.

Al focalizar el análisis en el segmento de los Trabajadores Asalariados resulta necesario advertir que en la información estadística oficial no existe una categoría que se adecue a las características de lo que aquí se entiende por trabajador asalariado<sup>12</sup>. A lo sumo pueden encontrarse algunos indicadores que nos aproximan a esta categoría, pero que no permiten distinguir claramente si se está en presencia de trabajadores asalariados temporales o de asalariados permanentes. Por este motivo, cuando se haga referencia a la categoría ocupacional de asalariados habrá que tomarla con las debidas precauciones.

Hecha la salvedad, puede señalarse que según el Censo Agropecuario Nacional (2008), con importantes coincidencias con los datos de la EPH (2009), para el año 2008 existían en el país 289.649 fincas agropecuarias de las cuales 96.804 utilizaban trabajadores asalariados (TA). De estas, 27.915 lo hacían con trabajadores asalariados permanentes (TAP). En estas fincas encontraban ocupación un total de 81.754 trabajadores: 68.191 hombres y 13.563 mujeres; vale decir, que de cada 10 TAP, 8 son hombres y 2 mujeres.

El promedio de TAPs ocupados por finca es de 2,93; valor este distribuido de una manera relativamente uniforme en todos los departamentos del país, ya que el rango registrado es de aproximadamente 2,0 a 4,5 TAPs por finca. Para evitar distorsiones en este caso se excluye al departamento de Alto Paraguay, dada su poca significación cuantitativa en número de fincas (635) y de TAPs (3.323), pero donde la cantidad promedio es de 5,23.

Los departamentos en los que se observan fincas con mayor promedio de TAPs son Concepción (4,46), Amambay (3,18), Itapúa (3,13) y San Pedro (3,11).

Un dato llamativo es que, al considerar la superficie promedio de las explotaciones, se observa que el 42% de las fincas con TAPs tienen una extensión menor a las 20 hectáreas y dan ocupación al 27,7% de los asalariados permanentes. Por su lado, en las fincas de más de 20 y menos de 500 hectáreas, encuentran ocupación el 30,7%, y en las de 500 o más hectáreas, el 41,7% de los TAPs.

<sup>12</sup> Se considera asalariado a aquel trabajador cuya principal fuente de ingreso anual proviene del trabajo en relación de dependencia de uno o más empleadores en el marco de una relación contractual relativamente estable, regular o continuada en el tiempo. Se trata, por tanto, de un trabajador cuyo principal medio de vida es la venta de su fuerza de trabajo a un patrón o empleador.

**Cuadro 7**  
**Ocupados rurales según categoría ocupacional, rama de actividad y sexo**

Categoría ocupacional	Sexo	Ocupados		Rama de actividad económica											
		Cantidad	%	Primario			Secundario			Comercio			Servicios		
				[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]
Asalariados	Hombre	232.481	18,7	30	8,8	85,3	31,3	55,5	88,9	22,1	27,2	74,3	16,6	29,3	34,3
	Mujer	112.649	9,1	10,7	1,5	14,5	8	6,9	11,1	15,8	9,4	25,7	65,5	56	65,7
	Total	345.130	27,8	23,7	10,3	100,0	23,7	62,4	100	20,0	36,6	100	32,6	85,3	100
Empleadores	Hombre	46.313	3,7	58,5	3,4	85	26,3	9,3	91,2	13,3	3,3	74,3	1,9	0,7	76,3
	Mujer	8.564	,7	56	0,6	15	13,7	0,9	8,8	27,1	1,2	25,7	3,2	0,2	23,7
	Total	54.877	4,4	58,1	4	100	24,3	10,2	100	15,5	4,5	100	2,1	0,9	100
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombre	540.503	43,5	87,5	59,8	69,8	3,2	13,1	47,7	7,6	21,7	72,6	1,7	7,1	51
	Mujer	302.234	24,3	67,6	25,8	30,2	6,2	14,3	52,3	23,2	37,2	27,4	3	6,8	49
	Total	842.737	67,8	80,4	85,6	100	4,3	27,3	100	13,2	58,9	100	2,2	13,9	100
TOTAL	Hombre	819.297	65,9	69,6	72,1	72,1	12,5	77,9	77,9	12	52,1	52,1	6	37	37
	Mujer	423.447	34,1	52,2	27,9	27,9	6,9	22,1	22,1	21,3	47,9	47,9	19,6	63	63
	Total	1.242.744	100,0	63,7	100	100	10,6	100	100	15,2	100	100	10,6	100	100

[1] % de la categoría ocupacional; [2] % de la categoría ocupacional dentro de la rama; [3] % intragrupo.

Fuente: EPH 2009 - Nueva Serie.

**Cuadro 8***Trabajadores asalariados permanentes por departamentos, 2008*

Departamentos	Cantidad de fincas	Fincas con TA	Fincas con TAP	Cantidad de TAPs			Promedio TAP/Finca
				Total	Hombres	Mujeres	
<b>Región Oriental</b>	<b>281.462</b>	<b>91.863</b>	<b>24.153</b>	<b>67.883</b>	<b>57.576</b>	<b>10.307</b>	<b>2,81</b>
1. Concepción	17.377	4.581	1.338	5.974	4.613	1.361	4,46
2. San Pedro	45.897	14.941	2.796	8.686	7.551	1.135	3,11
3. Cordillera	16.796	6.332	1.684	4.122	3.410	712	2,43
4. Guairá	17.470	5.005	1.042	2.851	2.457	394	2,74
5. Caaguazú	39.030	14.041	2.847	7.405	6.586	819	2,60
6. Caazapá	22.899	8.829	1.416	3.825	3.169	656	2,70
7. Itapúa	33.889	6.210	1.989	6.218	5.461	757	3,13
8. Misiones	9.628	4.541	1.673	3.831	2.901	930	2,34
9. Paraguairí	23.809	11.413	2.335	5.653	4.886	767	2,42
10. Alto Paraná	19.967	4.747	2.008	5.527	4.908	619	2,75
11. Central	6.155	2.530	1.079	3.189	2.805	384	2,96
12. Ñeembucú	7.965	2.195	1.112	2.280	1.770	510	2,05
13. Amambay	4.795	1.692	1.131	3.592	2.952	640	3,18
14. Canindeyú	15.785	4.806	1.703	4.730	4.107	623	2,78
<b>Región occidental</b>	<b>8.187</b>	<b>4.941</b>	<b>3.762</b>	<b>13.871</b>	<b>10.615</b>	<b>3.256</b>	<b>3,69</b>
15. Presidente Hayes	4.494	2.498	1.952	7.443	5.747	1.696	3,81
16. Alto Paraguay	961	723	635	3.323	2.461	862	5,23
17. Boquerón	2.732	1.720	1.175	3.105	2.407	698	2,64
<b>TotalParaguay</b>	<b>289.649</b>	<b>96.804</b>	<b>27.915</b>	<b>81.754</b>	<b>68.191</b>	<b>13.563</b>	<b>2,93</b>

TA: Trabajadores Asalariados

TAP: Trabajadores Asalariados Permanentes

Fuente: Elaboración propia a partir de: DGEEC. Censo Agropecuario Nacional 2008.

**Cuadro 9***Trabajadores asalariados permanentes por extensión de las fincas, 2008*

Extensión de las fincas (en ha)	Cantidad de fincas	Superficie media fincas	Fincas con TA	Fincas con TAP	Cantidad de TAPs			Promedio TAP/Finca
					Total	Hombres	Mujeres	
<b>Menos de 20</b>	<b>241.956</b>	<b>5,54</b>	<b>69.557</b>	<b>11.734</b>	<b>22.623</b>	<b>19.697</b>	<b>2.926</b>	<b>1,93</b>
20 a menos de 100	29.744	36,29	13.631	5.404	11.767	9.883	1.884	2,18
100 a menos de 500	10.485	219,34	7.437	5.127	13.302	10.663	2.639	2,59
500 y más	7.464	3.532,61	6.179	5.650	34.063	27.948	6.115	6,03
<b>Totales</b>	<b>289.649</b>	<b>107,32</b>	<b>96.804</b>	<b>27.915</b>	<b>81.754</b>	<b>68.191</b>	<b>13.563</b>	<b>2,93</b>

TA: Trabajadores Asalariados

TAP: Trabajadores Asalariados Permanentes

Fuente: Elaboración propia a partir de: DGEEC. Censo Agropecuario Nacional 2008.

Comparando los datos censales de 1991 y del 2008 se observa que la categoría de trabajadores permanentes se ha mantenido prácticamente invariable, salvo el caso de las mujeres, que ven reducida su participación en un 9,7%.

Diferente es la situación de los trabajadores temporales, cuya cantidad en el año 2008 se ve drásticamente reducida al 29% de la cantidad que existía en 1991. Esta reducción ha afectado en mayor medida a las mujeres, cuya participación disminuye en 95%.

En el caso de los trabajadores temporales, el marcado contraste que se observa estaría explicándose fundamentalmente por la reducción de la producción algodonera<sup>13</sup>, donde la cantidad de cultivadores baja de 189.554 a 53.474, y la superficie sembrada de 414.691 a 66.256 hectáreas.

**Cuadro 10**  
*Trabajadores asalariados en los censos de 1991 y 2008*

Censos	Trabajadores permanentes			Trabajadores temporales		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1991	81.748	66.730	15.018	946.040	794.750	151.290
2008	81.754	68.191	13.563	238.674	231.060	7.614
Diferencia %	0,0	2,2	-9,7	-74,8	-70,9	-95,0

Fuente: DGEEC. Censos Agropecuarios Nacionales de 1991 y 2008.

Al analizar la distribución del empleo por categoría ocupacional se observa que en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2008 no se han producido cambios significativos en su configuración. Ligeras modificaciones se han dado en el caso de los Trabajadores por Cuenta Propia y Familiares No Remunerados, que en conjunto han disminuido del 67,4% en el año 2000 al 65,8% en el 2008.

Por el lado de los asalariados, en cambio, puede notarse un incremento en su participación relativa, tanto por el lado de los trabajadores del sector público como del privado. En el primer caso, esta participación se duplica, pasando del 2,2% al 4,9%, y en el segundo aumentando del 19,6 al 22,0%.

**Cuadro 11**  
*Distribución del empleo por categoría ocupacional en el sector rural (2000-2008)*

Categoría	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Asalariado público	2,2	2,3	2,3	2,3	4,7	2,4	4,8	4,9
Asalariado privado	19,6	16,0	16,0	18,2	18,6	18,6	19,0	22,0
Patrón	4,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	4,8	2,4
Cuenta propia	47,8	49,1	49,1	50,0	48,8	48,8	47,6	46,3
Familiar no remunerado	19,6	28,0	28,0	22,6	20,9	23,1	19,0	19,5
Empleado doméstico	4,3	2,3	2,3	4,6	4,7	4,7	4,8	4,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Borda y Dionisio, 2011.

<sup>13</sup> La producción de algodón, además de ser un rubro de los pequeños productores se caracteriza por ser un cultivo altamente demandante de mano de obra estacional.

Asimismo, puede notarse que, en el transcurso del periodo considerado, el segmento de los Asalariados Privados, en términos cuantitativos, ha mantenido su mismo nivel de participación, incluso con algunas bajas ocasionales. Este hecho, tal como lo señala Da Silva (2009), estaría confirmando las observaciones de la FAO en el sentido de que el desempeño productivo altamente eficiente que se ha observado en la agricultura de América Latina en los últimos años no ha afectado en forma directa la estructura del empleo ni los niveles de pobreza en el campo.

Considerando el tamaño de las empresas en las que la población rural encuentra ocupación, se observa que en el 52,5% de los casos esta se concentran en el segmento de microempresas, cuya dotación de personal varía entre de 2 a 5 personas. Le sigue en orden de importancia los que trabajan solos. Estos constituyen el 29,5% de los ocupados rurales.

Entre las empresas de mayor porte que las anteriormente señaladas se encuentran aquellas que emplean de 6 a 10 personas, en las que encuentra ocupación el 6,4% de la población rural.

**Cuadro 12**  
*Ocupados según tamaño de las empresas por área geográfica (%)*

Ocupados por tamaño de empresa	Total	Urbana	Rural
Solo	24.5	20.8	29.5
2 a 5 personas	41.7	34.0	52.5
6 a 10 personas	8.3	9.6	6.4
11 a 20 personas	4.7	6.3	2.6
21 a 50 personas	4.5	6.4	1.9
Más de 50 personas	6.4	9.8	1.6
Empleado doméstico	6.7	8.5	4.2
No sabe	3.0	4.3	1.2
No disponible	0.2	0.3	0.0

Fuente: DGEEC. EPH 2009.

#### 1.4. La pobreza según la situación del empleo

La población rural pobre se concentra en el sector primario de la economía, donde encuentran ocupación el 76,3%. Esta población pobre está conformada en un 72,3% de los casos por hombres y en el 27,7% por mujeres.

En el sector secundario, el de menor importancia cuantitativa dentro de la población rural pobre (7,4%), la proporción entre hombre y mujeres es muy similar a la observada en el sector primario.

En los sectores de comercio y servicios, con el 16,3% de la población rural pobre, las mujeres representan el segmento más importante, con el 59,1%.

Tomando en consideración el punto de vista de la categoría ocupacional, se observa que la mayor parte de la población pobre corresponde a la de trabajadores por "Cuenta Propia-Familiares No Remunerados". En esta categoría se encuentran 590.841 de los 759.723 ocupados rurales pobres, equivalente al 77,8% del total, de los cuales dos terceras partes son hombres y el tercio restante mujeres.

Debe notarse, asimismo, que el 87,9% de estos trabajadores se encuentran ocupados en el sector primario de la economía.

**Cuadro 13**  
*Población rural ocupada y ocupados rurales pobres por rama de actividad económica*

Rama de actividad económica	Ocupados			Pobres		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Primario	791.032	569.969	221.063	579.311	419.081	160.230
Secundario	131.184	102.130	29.054	56.325	41.972	14.353
Comercio	188.701	98.401	90.300	70.759	33.818	36.941
Servicio	131.827	48.797	83.030	53.328	16.948	36.380
Total	1.242.744	819.297	423.447	759.723	511.819	247.904

*El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. El Sector Comercio incluye el Sector Transporte.*

*Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009-Nueva Serie.*

Los asalariados pobres, por su parte, constituyen el 19,4% del total de ocupados pobres. En este caso, de cada 3 asalariados pobres 2 son hombres y 1 es mujer.

Finalmente, se encuentra la categoría de Empleadores, la menos significativa desde el punto de vista cuantitativo, donde se encuentra el 2,8% de los ocupados pobres.

**Cuadro 14**  
**Ocupados rurales pobres por categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica**

Categoría ocupacional	Sexo	Ocupados pobres		Rama de actividad económica											
		Cantidad	%	Primario			Secundario			Comercio			Servicios		
				[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]
Asalariados	Hombre	99.944	13,2	41,8	7,2	81,2	29,6	52,6	90,3	14,0	19,8	85,4	14,6	27,3	31,0
	Mujer	47.627	6,2	20,2	1,7	18,8	6,7	5,6	9,7	5,0	3,4	14,6	68,1	60,8	69,0
	Total	147.571	19,4	34,8	8,9	100,0	22,2	58,2	100,0	11,1	23,1	100,0	31,8	88,1	100,0
Empleadores	Hombre	18.211	2,4	84,5	2,7	83,2	14,6	4,7	100,0	0,9	0,2	100,0	0,0	0,0	0,0
	Mujer	3.100	0,4	100,0	0,5	16,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	21.311	2,8	86,8	3,2	100,0	12,5	4,7	100,0	0,8	0,2	100,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombre	393.664	51,8	91,9	62,5	71,0	2,5	17,2	46,5	5,0	27,8	36,3	0,6	4,4	37,3
	Mujer	197.177	26,0	74,8	25,5	29,0	5,7	19,8	53,5	17,5	48,8	63,7	2,0	7,4	62,7
	Total	590.841	77,8	86,2	87,9	100,0	3,5	37,0	100,0	9,2	76,6	100,0	1,1	11,9	100,0
TOTAL	Hombre	511.819	67,4	81,9	72,3	72,3	8,2	74,5	74,5	6,6	47,8	31,8	3,3	31,8	31,8
	Mujer	247.904	32,6	64,6	27,7	27,7	5,8	25,5	25,5	14,9	52,2	68,2	14,7	68,2	68,2
	Total	759.723	100,0	76,3	100,0	100,0	7,4	100,0	100,0	9,3	100,0	100,0	7,0	100,0	100,0

[1] % de la categoría ocupacional. [2] % de la categoría ocupacional dentro de la rama. [3] % intragrupo.

Fuente: EPH 2009 – Nueva Serie.

## II. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO Y LOS POBRES RURALES

Este capítulo centrará su atención en las principales instituciones del mercado de trabajo de tal modo a recoger elementos que permitan relacionarlos con los niveles de pobreza en el medio rural. Así, serán analizados el salario mínimo, la sindicalización y la negociación colectiva, y la informalidad del empleo, entre otros.

### II.1 El salario mínimo

En el 2009, año de la EPH utilizada para este estudio, el salario mínimo mensual era de Gs. 1.408.864, equivalente a US\$ 303 al tipo de cambio de esa época.

De acuerdo a estudios realizados en el ámbito sindical, en el que se toma 1989 como año base, el salario mínimo ha experimentado una progresiva pérdida de su poder adquisitivo, al punto de que para los primeros meses del año 2011 se encontraba desfasado en un 32% con relación a la inflación.

En opinión de referentes sindicales<sup>14</sup>, en la actualidad, para cubrir las necesidades básicas de una familia tipo de 5 miembros, el salario mínimo debería ser del orden de los Gs. 2.500.000; monto este bastante próximo a los valores determinados en la EPH para establecer la línea de pobreza de la región metropolitana<sup>15</sup>.

En el medio rural, considerando que el tamaño promedio de los hogares pobres es de 4,79 miembros y que la línea de pobreza para el campo es de Gs. 393.346, resulta que el ingreso familiar necesario para salir de la situación de pobreza debe ser superior a Gs. 1.884.127 mensuales. Vale decir, que para familias integradas por niños y ancianos donde solamente trabaja uno de sus miembros, el salario mínimo resulta insuficiente para que el hogar pueda ubicarse fuera de la línea de pobreza. El salario mínimo resulta insuficiente incluso si se considera que el mismo representa aproximadamente el 90% del ingreso de los hogares pobres<sup>16</sup> (EPH, 2009).

En cuanto a los salarios realmente percibidos por los trabajadores rurales en la ocupación principal se observa que la remuneración mensual promedio de los empleados y obreros presenta variaciones según estos se encuentren ocupados en el sector público o en el privado. En el caso de los ocupados en el sector público el salario promedio es de Gs. 1.525.000 en tanto que en el privado es de Gs. 1.143.000. Discriminando por sexo se observa que en el sector público la remuneración de los hombres es superior a la de las mujeres en 6% mientras que en el sector privado esta diferencia es del 18%.

Considerando la línea de pobreza para el sector rural, se tiene que para que su costo sea absorbido solamente por los ingresos provenientes de los salarios reales, los ocupados en el sector público requieren de 1,24 salarios en el caso de familias con jefes de hogares hombres y 1,27 en el caso de mujeres jefas de hogar. En cuanto a los asalariados privados, estos requerimientos son del orden de 1,61 y 1,89 salarios respectivamente.

<sup>14</sup> Entrevista al Secretario General de la Central Unitaria de Trabajadores-Auténtica.

<sup>15</sup> El monto que indica la línea de pobreza en el área metropolitana para el 2009 - Nueva Serie era de Gs. 592.383 en tanto el tamaño promedio de una familia en el sector urbano es de 4,0 miembros por hogar.

<sup>16</sup> En el quintil más pobre los ingresos en concepto de ayudas de familiares de dentro y fuera del país representa el 11,7% del ingreso familiar, en tanto que en el siguiente quintil representa el 10,6%.

**Cuadro 15***Población rural ocupada por ingresos mensuales promedio en la ocupación principal, 2009*

Categoría ocupacional	Total ocupados	Promedio de ingresos mensuales (Miles de gs.)		
		Total	Hombres	Mujeres
Empleado/obrero público	39.809	1.525	1.574	1.479
Empleado/obrero privado	252.822	1.143	1.173	996
Empleador o patrón	54.877	2.978	3.136	2.100
Cuenta propia	842.737	744	858	564
Empleado doméstico	52.499	631	(*)	613
Total	1.242.744	995	1.147	716

(\*) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Fuente: EPH 2009 - País Total.

Si se toman en cuenta los diferentes tramos de ingresos en las distintas ramas de actividad económica, se puede observar que el 61,6% de los asalariados reciben una remuneración inferior a 1 salario mínimo, mientras que el 19,2% se ubica en el tramo de 1 a menos de 1,5 salarios mínimos, y el 19,2 restante entre los que perciben más de 1,5 salarios mínimos.

El análisis por sector económico muestra, a su vez, que los menores niveles de remuneración se encuentran en el sector primario, donde el 82% se encuentra en el tramo de ingreso inferior al mínimo. En el sector secundario este segmento se reduce al 73,6% para llegar al 42,9% en el terciario.

Al discriminar por sexo se observa que en el caso de los hombres, los que tienen ingresos inferiores al mínimo se encuentran por debajo del promedio general en 2 puntos porcentuales, mientras que las mujeres que se encuentran en esta situación representan el 88,7% de los casos.

Los mayores niveles de ingresos se dan en el sector terciario, donde proporcionalmente son las mujeres las que acceden a mejores niveles salariales. Así, las mujeres con ingresos superiores al salario mínimo representan el 66,5 de las ocupadas en la rama, mientras que los hombres el 52,0%.

En el segmento de los trabajadores asalariados temporales, el salario mínimo prácticamente no tiene vigencia ya que los niveles de remuneración oscilan entre los Gs. 20.000 a Gs. 30.000 por día, los que promediados equivalen a la mitad de lo legalmente establecido. Esta aseveración se encuentra confirmada en cierto modo por la EPH, donde se señala que el trabajador por cuenta propia, categoría a la que pertenece la mayoría de los asalariados temporales, tiene un ingreso mensual promedio de Gs. 744.000, monto ligeramente superior a la mitad del salario mínimo (EPH, 2009).

**Cuadro 16**

*Población de 10 años<sup>17</sup> y más de edad ocupada asalariada del área rural por sector económico, según sexo y tramos de ingresos mensuales en la ocupación principal, 2009<sup>18</sup>*

Tramos de ingresos	Total ocupados	Sector económico		
		Primario	Secundario	Terciario
<b>Total<sup>18</sup></b>	<b>214.981</b>	<b>57.971</b>	<b>57.014</b>	<b>99.996</b>
Menos de 1 SM	61,6	82,0	73,6	42,9
1 SM a menos de 1,5 SM	19,2	12,8	11,8	27,1
1,5 SM y más	19,2	(*)	14,5	30,0
<b>Hombres - Total</b>	<b>165.187</b>	<b>49.252</b>	<b>51.316</b>	<b>64.619</b>
Menos de 1 SM	66,4	80,8	75,8	48,0
1 SM a menos de 1,5 SM	18,6	14,3	(*)	28,9
1,5 SM y más	15,0	(*)	(*)	23,1
<b>Mujeres - Total</b>	<b>49.794</b>	<b>8.719</b>	<b>(*)</b>	<b>35.377</b>
Menos de 1 SM	45,6	88,7	(*)	33,5
1 SM a menos de 1,5 SM	21,3	(*)	(*)	23,9
1,5 SM y más	33,1	(*)	(*)	42,6

(\*) Insuficiencia muestral, muestra menor a 30 casos.

Fuente: EPH 2009.

Si el análisis se limita a la consideración de la situación de los trabajadores asalariados rurales pobres se tiene que el 91,0%, tienen ingresos inferiores al Salario Mínimo. Al discriminar por sector económico se observa que esta situación es más acentuada en el sector secundario donde el 97,4, de estos asalariados perciben menos del mínimo. En el sector terciario se observa el porcentaje más bajo, aunque esta situación afecta al 78,9%.

**Cuadro 17**

*Población de 10 años y más de edad ocupada<sup>19</sup> asalariada pobre del área rural por sector económico, según tramos de ingreso mensual en la ocupación principal, 2009*

Tramos del ingreso principal	Total	Sector económico		
		Primario	Secundario	Terciario
Total	47.250	26.158	12.524	8.568
Menos de 1 Salario Mínimo	91,0	91,8	97,4	78,9
1 Salario Mínimo y más	9,0 (*)	8,2 (*)	2,6 (*)	21,1 (*)

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009.

(\*) Insuficiencia muestral, muestra menor a 30 casos.

En opinión de referentes sindicales, tanto en materia salarial como en otras que tienen que ver con los derechos de los trabajadores consagrados en la legislación laboral, un factor preponderante para su incum-

<sup>17</sup> Para un panorama sobre el problema del trabajo infantil, ver punto III.

<sup>18</sup> La cantidad de asalariados consignada en este cuadro es diferente a la del cuadro anterior por cuanto en este se considera como tales solamente a los ocupados que trabajan en relación de dependencia durante 9 o más meses al año.

<sup>19</sup> Para un panorama sobre el problema del trabajo infantil, ver punto III.

plimiento tiene que ver con la limitada capacidad de las instituciones del Estado para ejercer un control efectivo.

## II.2. La sindicalización y la negociación colectiva

El contrato colectivo de condiciones de trabajo, si bien es una institución reconocida en la legislación laboral, hasta el presente es de muy baja utilización en el país como regulador de las relaciones laborales. Es así que, para el año 2009, solamente el 16,9% de los trabajadores del sector público contaba con contratos colectivos, en tanto que en el sector privado escasamente el 4,9%; todos ellos en los sectores industrial y de servicios (Viceministerio de Trabajo, 2011).

En el sector rural no existe contratación colectiva ya que hasta el presente no existen organizaciones propiamente sindicales en el campo. Algunas centrales obreras están incentivando su constitución, pero tropiezan con algunas dificultades tales como: i) que los sindicatos se forman por empresas y son muy escasas las empresas que reúnen el mínimo de 20 trabajadores requeridos para organizarlos; y ii) que la gran mayoría de trabajadores trabajan ocasionalmente para una diversidad de patrones.

Una alternativa que se está explorando es la de la sindicalización por gremio en lugar de los sindicatos por empresas. Si bien esto permitiría organizar a los trabajadores que se encuentran dispersos, operativamente planteará otros problemas no menos difíciles de resolver.

Las organizaciones campesinas, por su parte, agrupan muchas veces a asalariados rurales, pero lo hacen desde una perspectiva más político-reivindicativa. Ellos demandan tierras, cambios en la comercialización de productos, la seguridad alimentaria y otros, mientras que las organizaciones sindicales plantean reivindicaciones laborales concretas vinculadas al salario, a la seguridad social y a las condiciones de trabajo en general.

## II.3. La informalidad de los empleos

Dado que la formalidad del empleo, de acuerdo a las definiciones adoptadas para el estudio, está determinada por el acceso a la seguridad social, la información relevante es la que proviene del Instituto de Previsión Social (IPS).

De acuerdo a los datos obtenidos de esta institución, en la misma se encuentran registrados 21.708 asegurados activos pertenecientes a 3.968 empresas o empleadores del sector agropecuario. De esta cantidad de asegurados activos el 93,5% corresponde a trabajadores de establecimientos ganaderos y el 6,3% a obreros y empleados de las empresas agrícolas registradas<sup>20</sup>.

Llama la atención el hecho que de las empresas agrícolas, responsables de la explotación de más de 2,5 millones de hectáreas, solamente sean 337 las que se encuentran inscritas en el IPS y con una dotación de personal que apenas sobrepasa el millar de trabajadores permanentes. Este dato estaría indicando que para el manejo de 1.800 hectáreas de cultivos estas empresas estarían contando solo con 1 (un) trabajador asalariado permanente dentro del sector formal<sup>21</sup>. Aun reconociendo las facilidades que proporcionan la

<sup>20</sup> En el caso de las empresas del sector pecuario no puede asumirse que los trabajadores declarados sean necesariamente rurales, ya que la mayor parte de la industria frigorífica perteneciente a esta categoría opera en centros urbanos. Consecuentemente, las cifras señaladas tienen un carácter aproximativo.

<sup>21</sup> Esta situación se estaría explicando, en parte, por una práctica muy extendida entre las empresas agrícolas consis-

tecnología y las limitaciones que impone trabajar con cifras promedio, el dato no deja de ser ilustrativo de la magnitud del subregistro que estaría existiendo en este campo<sup>22</sup>.

Por otro lado, no debe dejar de considerarse que, además de las cifras sobre trabajadores del sector privado con acceso a la seguridad social consignadas precedentemente, existe un importante contingente de empleados públicos que desarrollan sus actividades en el medio rural y se encuentran asegurados al IPS, pero que corresponden a categorías no discriminadas con criterios geográficos, como es el caso de los maestros.

Siendo que todos los empleados del sector público tienen acceso a algún sistema de seguridad social, se puede asumir que los trabajadores de esta categoría ocupacional también pueden ser considerados como trabajadores dentro de la formalidad.

Siendo así, y tomando en cuenta que según la EPH de 2009 el 3,2% de los trabajadores rurales corresponden a esta categoría, a la cantidad de empleos formales ya establecidos con base a los datos del IPS, habría que agregar unos 39.700 trabajadores del sector público, con lo cual el segmento de empleados rurales dentro de la formalidad representaría unos 61.408 asalariados. Considerando que la población rural ocupada en la categoría de empleados<sup>23</sup> para el año 2009 era de 292.631, se puede concluir que el nivel de empleos formales en el sector rural estaría entre el 15 y el 20%, en tanto que la informalidad estaría rondando entre el 80 y el 85%.

**Cuadro 18**  
*Empleadores y asegurados al Instituto de Previsión Social en actividades agropecuarias, 2011*

Actividad	Empleadores		Asegurados	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Agricultura, silvicultura, tala y poda, obraje	337	8,45	1.368	6,30
Caza (trampa y repoblación) con fines lucrativos, no deportivo	2	0,05	24	0,10
Ganadería	3.643	91,40	20.304	93,50
Pesca con fines comerciales, criaderos y viveros de peces	4	0,10	12	0,05
<b>Totales</b>	<b>3.986</b>	<b>100,0</b>	<b>21.708</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IPS. Dirección Obrero Patronal.

Otro elemento de juicio es el que proporciona la EPH (2009) cuando señala que tienen acceso al seguro del IPS y a otro tipo de seguro el 10,5% de la población rural ocupada. Sin embargo, esta información debe manejarse con ciertas restricciones, porque el acceso al seguro no necesariamente significa tener la condición de asegurado activo, ya que hijos y padres de un asegurado pueden tener acceso al mismo bajo ciertas condiciones (hijos menores de 18 años y padres mayores de 60 años).

tente en la contratación de profesionales (Ingenieros Agrónomos, Administradores y otros) a través de contratos de prestación de servicios, que se rigen por disposiciones del fuero civil y no por la legislación laboral. Por tratarse de una relación en la que el trabajador presta sus servicios en relación de dependencia de un empleador, este tipo de prácticas es vista frecuentemente como una manera de precarizar las relaciones laborales, en las que el patrón acaba ahorrándose el pago de la imposición al IPS (16,5% del salario) quedando el trabajador desprovisto de seguridad social (salud y jubilación).

<sup>22</sup> Según estimaciones de consultores agrarios, la explotación mecanizada de 1.000 hectáreas de soja requiere de una dotación de 8 personas, entre profesionales de las áreas agrícola y administrativa, técnicos y operadores de maquinarias y obreros no calificados.

<sup>23</sup> Incluye empleados públicos (3,2%) y privados (20,3%).

En ausencia de informaciones que permitan relacionar los niveles de informalidad del empleo con la pobreza rural, puede asumirse, sin embargo, que la mayor parte de los pobres se encuentran excluidos de este beneficio, ya que para el acceso al seguro del IPS es condición cotizar, cuanto menos, sobre un monto equivalente al salario mínimo. En el caso de seguros vinculados al Estado la situación sería diferente, puesto que en este sector, además de registrarse un salario promedio superior al salario mínimo, los aportes jubilatorios de los trabajadores se realizan sobre el salario realmente percibido.

#### **II.4. Las formas de contratación de mano de obra**

En el segmento de los trabajadores asalariados permanentes, el sistema de contratación predominante es el directo, en el que es el empleador el que contrata en forma directa al trabajador.

La modalidad de intermediarios, si bien es reconocida por la legislación laboral, en estos casos es poco usual. Ello tiene que ver en gran medida con la magnitud de las empresas en las que laboran los trabajadores asalariados<sup>24</sup>.

#### **II.5. Las transferencias de ingresos condicionadas a la educación de los niños**

El programa más importante que opera en el ámbito de las transferencias monetarias es el ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República bajo la denominación de Tekoporä (del guaraní: bien vivir), desde donde se administra un fondo a partir del cual se realizan transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de compromisos asumidos por las familias beneficiarias en los campos de la salud y educación de los hijos<sup>25</sup>.

El programa otorga este beneficio a hogares en situación de pobreza, siendo su cobertura actual de unos 100.000 hogares, en su mayor parte rurales.

Otro programa que se ubica en una línea similar a Tekoporä es el Fondo de Equidad manejado por el Ministerio de Educación y Cultura, desde el que se otorgan becas a jóvenes provenientes de familias en situación de pobreza y que consisten en transferencias monetarias anuales condicionadas al desempeño de los alumnos beneficiarios.

Este programa está dirigido a alumnos de los dos últimos grados de la educación básica y a alumnos de la educación media. En el año 2011 se han otorgado unas 18.000 becas, de las cuales entre el 40 y el 50% de sus beneficiarios serían jóvenes del sector rural.

#### **II.6. En resumen**

Tomando en consideración los elementos del análisis hasta aquí expuestos, en un intento por resumir algunas de las características más significativas de las relaciones entre la pobreza rural y las instituciones del mercado de trabajo en el contexto del proceso agrario paraguayo, se puede puntualizar que:

1. En el Paraguay la pobreza es un fenómeno marcadamente rural.

<sup>24</sup> Más del 80% de los asalariados trabajan en microempresas y PYMES cuya dotación de personal en el primer caso es de 2 a 5 y en el segundo de 6 a 10 empleados.

<sup>25</sup> Mayores detalles sobre estos programas se presentan en el Capítulo 4.

2. La pobreza rural es resultado de un proceso modernizador excluyente y concentrador que ha conducido a la progresiva desarticulación de la economía campesina tradicional y a su incorporación compulsiva a la economía de mercado.
3. Las nuevas relaciones de trabajo instaladas con la modernización agraria no han tenido la capacidad de absorber la fuerza de trabajo desplazada desde la agricultura campesina tradicional, dando lugar a importantes procesos migratorios que lentamente están despoblando al campo.
4. Esta incapacidad de absorción de la mano de obra proveniente de la economía campesina también ha generado un alto nivel de informalidad en el empleo, el que se expresa en la baja cobertura del salario mínimo y el acceso restringido a la seguridad social, entre otros factores.
5. El rol del Estado, importante en el inicio del proceso modernizador, ha venido desdibujándose en el transcurso de las últimas décadas, lo que desde el punto de vista del empleo se ha traducido en la debilidad de las instituciones laborales para ejercer un control efectivo del cumplimiento de la legislación laboral en el campo (Marinakís, A. y Reinecke, G., 2004).
6. Una parte importante de la pobreza rural se explica por las condiciones laborales existentes en el campo. Así lo estarían indicando la alta asociación existente entre los niveles de pobreza con la informalidad del empleo y los niveles de remuneración de los asalariados.
7. Y finalmente, que el crecimiento económico registrado en la agricultura, en un contexto favorable a la concentración del ingreso, hasta el presente no ha podido dar muestras de su capacidad para reducir los niveles de pobreza en el campo.

### III. PROCESOS LABORALES

En este capítulo se hará una breve referencia a los procesos que se están dando en el ámbito rural relacionados al trabajo y que tienen una relación directa con los niveles de la pobreza del país. En este sentido serán objeto de análisis el trabajo infantil, la participación laboral de las mujeres, el trabajo temporal y las migraciones, entre otros.

#### III.1. Trabajo infantil

Un fenómeno asociado a la pobreza tanto rural como urbana es el trabajo infantil. Este es un problema que se ha intentado enfrentar, entre otros, por medio de disposiciones legales que regulan en trabajo de niños y adolescentes, pero con poca eficacia.

En efecto, la legislación laboral establece como condición nula, que no obliga a los contratantes aunque estén expresados en un contrato, aquellos acuerdos que estipulen trabajos para niños menores de doce años (Código Laboral, 1993).

Si bien se trata de una disposición legal plausible, en la práctica no enfrenta el problema en sus raíces, por cuanto el trabajo infantil en el Paraguay no se produce tanto en el ámbito laboral de las empresas, sino fundamentalmente en el familiar.

En el año 2005, UNICEF reportaba que 23 de cada 100 niños de 5 a 14 años trabajan en el campo en algunas actividades agrícolas o ganaderas. En tanto que en la ciudad, la relación era de 13 por cada 100. Destacaba, asimismo, que hay una fuerte tendencia a identificar el trabajo infantil con el trabajo en situación de calle, cuando este es apenas el aspecto más visible del problema, ya que en esta situación se encuentra escasamente el 8% del total de niños trabajadores.

Para el año 2009, la misma fuente señala que las cifras globales para el país muestran que 15 de cada 100 niños trabajan (12 de cada 100 en el caso de las mujeres y 17 en el de los hombres).

Contrariamente a lo que ocurre en algunas ciudades, el trabajo infantil en el campo tiene poca visibilidad por cuanto se relaciona con actividades ocasionales o que no insumen mucho tiempo y que tienen que ver, por lo general, con el cuidado de animales, la cosecha de productos y otras labores. Sin embargo, a pesar de la ocasionalidad o la estacionalidad de algunas de las actividades desarrolladas por niños, estas tienen importantes consecuencias, particularmente en su educación, ya que el periodo de cosecha de la mayor parte de los productos agrícolas coincide con el periodo escolar.

### III.2. Situación de los jóvenes

Considerando la importancia que tienen los jóvenes en la estructura demográfica del país, uno de los desafíos más significativos que debe enfrentar en la actualidad la sociedad paraguaya se relaciona con el diseño de políticas públicas inclusivas que puedan garantizar a los jóvenes condiciones dignas de vida material y de realización personal.

En este sentido, el Viceministerio de la Juventud recientemente ha realizado la Encuesta Nacional de la Juventud, con el propósito de conocer las principales características de la problemática juvenil del país<sup>26</sup>.

Algunos de los aspectos relevados en la referida encuesta, que guardan relación con la situación laboral de los jóvenes, se presentan a continuación:

- En el medio rural el 51% de los jóvenes declaran estar trabajando. El 11% está buscando trabajo y el 37% no trabaja y tampoco está buscando trabajar.
- Sobre los motivos que les inducen a trabajar, el 57,5% afirma que lo hace con el propósito de ayudar a la manutención de sus padres y/o familias. Motivos relacionados con intereses personales de los jóvenes (mantenerse a sí mismo, solventar los estudios o desarrollo personal) son señalados en el 35,2% los casos.
- Las categorías ocupacionales desde las cuales los jóvenes se insertan al mercado de trabajo en el 39,3% de los casos corresponden a la de asalariados, el 30,3% como asalariados temporales o changadores, y el 18,2 como trabajadores en las fincas o negocios familiares.
- En cuanto a los ingresos mensuales, el 81,7% tiene salarios inferiores a un sueldo mínimo. Solamente el 7,6% perciben ingresos equivalentes o superiores a un salario mínimo.
- Asimismo, el 80,1% declara no tener contrato de trabajo. Solamente el 10,2% lo tiene.

### III.3. Participación laboral de las mujeres

La participación laboral de las mujeres rurales ha experimentado un importante crecimiento en el transcurso de los últimos quince años. Tal es así que de una tasa de ocupación del 34,8% en 1997, esta pasa al 46,5 en 2008, registrando un crecimiento del orden del 33,6%. El periodo en que esta participación se incrementa con más fuerza es durante los años de retracción de la economía nacional, cuando entre los años 1997 y 2000 creció del 34,8 al 44,4%. En los años siguientes, con algunas variaciones, esta tasa de ocupación se mantiene aunque con un ligero incremento.

<sup>26</sup> La Encuesta Nacional de Juventud fue realizada en el año 2010 sobre una muestra de 2006 jóvenes comprendidos entre los 15 a 29 años de edad, de los cuales 1.167 fueron de extracción urbana y 839 rural. Además de esta distinción, en la muestra fueron seleccionados 977 hombres y 1.029 mujeres.

Este aumento de la participación de la mujer en el ámbito laboral parece estar asociado con la acentuación de los niveles de pobreza en el campo, ya que a pesar de los ingresos adicionales que representa para las personas y los hogares una mayor participación de sus miembros en el mercado de trabajo, los niveles de pobreza, en general, se han mantenido sin mayores variaciones. Así se observa que entre los años 1997 y 2009, mientras los niveles de pobreza se mantienen con variaciones poco significativas<sup>27</sup>, la tasa de ocupación de las mujeres pasa del 34,8 en 1997 al 46,5 en el 2008, con un incremento de casi 12 puntos porcentuales.

La mayor parte de las mujeres rurales ocupadas lo están dentro del sector primario de la economía (52,2%), donde la principal actividad que desarrollan es la agropecuaria (94,8%).

En el sector secundario encuentra ocupación el 6,9%, en su mayor parte en calidad de operarias o artesanas. El sector terciario, en tanto, proporciona ocupación al 40,9%. En este sector, las actividades desarrolladas por las mujeres son en el 36,7% de los casos como vendedoras de comercio o equivalentes, en el 11,6% como profesionales, en el 10,2% como empleadas domésticas y en el 31,6% restante como trabajadoras no calificadas.

Considerando las grandes categorías ocupacionales que maneja la EPH, el 54,4% de las mujeres componen el segmento de las Trabajadoras por Cuenta Propia; el 17,0% como Trabajador Familiar no remunerado; el 11,2% como Empleada doméstica; el 10,5% como Empleado privado y el 4,8% en calidad de Empleado público.

Los ingresos que perciben las mujeres, en general, son inferiores a los percibidos por los hombres dentro de las mismas categorías ocupacionales. La categoría ocupacional en que esta diferencia es menor es en el caso de los obreros y empleados públicos (6%), mientras que las mayores diferencias se dan en la categoría de Trabajadores por Cuenta Propia (25%).

Si se toman en cuenta las ramas de actividad económica se observa que los mayores niveles de remuneración de las mujeres se encuentran en el sector terciario (comercio y servicios). Allí encuentra ocupación el 40,9% del total de las mujeres ocupadas y de estas el 62,5% cuenta con ingreso superior al salario mínimo<sup>28</sup>. Las remuneraciones más bajas, en tanto, se dan en el sector primario.

**Cuadro 19**  
*Ingreso mensual promedio en la ocupación principal por sexo*

Categoría ocupacional	Mujer	Hombre	Diferencia
Empleado/obrero público	1.479.000	1.574.000	6%
Empleado/obrero privado	996.000	1.143.000	13%
Empleado doméstico	613.000	(*)	—
Trabajador Cuenta Propia	564.000	744.000	25%

(\*) Insuficiencia muestral, muestra menor a 30 casos.

Fuente: EPH 2009.

Finalmente, es importante señalar que dentro de la población rural la Jefatura del Hogar es detenida por 153.274 mujeres sobre un total de 600.346 hogares; esto es poco más del 25%. Este es un factor que conviene importante al momento de explicar el incremento en la tasa de participación laboral de las mujeres.

<sup>27</sup> En el periodo 1997-2009 la pobreza total se reduce del 51,6 al 49,8, tal como ha sido consignado en el Cuadro 6.

<sup>28</sup> Ver cuadros 13 y 16.

### III.4. Condiciones de salud y seguridad en el trabajo

Los datos a nivel nacional señalan que solamente el 23,9% de la población cuenta con seguro médico: 15,4% en el IPS, 6,2% en entidades privadas prestadoras de servicios de salud y 2,0% en la sanidad militar o policial.

En el caso de la población pobre se observa que el 94,0% de la misma no cuenta con seguro alguno (97,4% en el caso de los pobres extremos y 90,0% en el de los pobre no extremos).

Para el caso de esta población, sin embargo, existe la alternativa de acceder a los servicios de salud proporcionados por los hospitales públicos que desde el año 2010 han eliminado los aranceles y han incorporado la provisión de medicamentos básicos como parte de sus servicios. Si bien la implementación de esta nueva modalidad hasta ahora sigue tropezando con algunas dificultades, es previsible que a corto plazo estas se vayan superando.

**Cuadro 20**  
*Cobertura del seguro médico en la población*

Seguro médico	Clasificación de la población				
	Total país	Pobre extremo	Pobre no extremo	Total pobre	No pobre
Instituto de Previsión Social	15,4	1,5	8,4	4,7	21,2
Seguro privado	6,2	0,7	0,9	0,8	9,1
Sanidad militar o policial	2,0	0,4	0,6	0,5	2,8
No tiene seguro alguno	76,1	97,4	90,0	94,0	66,4

*Fuente: DGEEC. EPH 2009.*

Los problemas relativos a la seguridad en el trabajo en el medio rural encuentran una de sus áreas más crítica en la creciente utilización de agrotóxicos en la agricultura. Si bien existen normas y medidas de cumplimiento obligatorio para su uso, la ausencia de mecanismos regulares y sistemáticos de monitoreo hace que, en la percepción general, existan dudas acerca de su eficacia.

Ocasionalmente, en los medios de comunicación aparecen denuncias públicas sobre casos de intoxicación de personas y animales por la acción de agrotóxicos en comunidades aledañas o cercadas por las grandes empresas dedicadas a cultivos comerciales, las que por su magnitud recurren a la fumigación aérea de fácil arrastre por los vientos. Sin embargo, estos casos, a pesar de sus grandes destaques mediáticos, generalmente acaban con desmentidos y en muy contadas oportunidades con la aplicación de sanciones.

Por otro lado, y vinculada a los problemas de seguridad en el trabajo, no puede dejar de mencionarse la existencia entre los trabajadores rurales de una actitud, hasta temeraria si se quiere, ante los agrotóxicos, habida cuenta de que en muchos casos sus efectos sobre la salud humana no se manifiestan en forma inmediata.

### III.5. Trabajo temporal

Para el año 2008 en el sector rural se reportaba la existencia de 238.674 trabajadores asalariados temporales (TAT), desagregados en 231.060 hombres y 7.614 mujeres (DGEEC. Censo Agropecuario Nacional, 2008). Tomando en cuenta el número de fincas que declaraban utilizar trabajadores bajo esta modalidad de contratación, se observa que la cantidad promedio absorbida por estas es de 3,01, TATs por finca.

Un dato llamativo en el caso de los TATs es el hecho de que el 65,8%, de estos encuentran ocupación en fincas cuya extensión es menor a las 20 hectáreas. Las unidades productivas de mayor porte, que representan el 26,1 de las fincas que contratan TATs, absorben al 34,2% de los trabajadores temporales.

Este hecho, que ya fue puesto de manifiesto al analizar a la población de Trabajadores Asalariados Permanentes, estaría fuertemente asociado a los tipos de cultivos que se desarrollan en estas fincas, que en el caso de las pequeñas consisten en rubros que demandan una importante cantidad de mano de obra por área bajo cultivo, en tanto que en las unidades mayores predominan formas de cultivo intensivas en tecnologías.

El promedio nacional de TATs ocupados en las fincas que cuentan con asalariados es de 3. Los departamentos donde este promedio alcanza sus valores superiores son los de Caazapá (4,5), Presidente Hayes (4,1), y Guairá (4,0); departamentos estos en los que la agricultura familiar sigue manteniendo una alta significación y la demanda estacional de mano de obra es alta. En los demás departamentos los valores promedios se ubican por sobre 2 TATs por finca. En el caso de los TATs también el departamento de Alto Paraguay es la excepción, ya que allí se registra un promedio de 7,5 TATs por finca<sup>29</sup>.

Observando el comportamiento histórico que ha tenido esta modalidad de contratación, se puede notar que en el periodo intercensal 1991-2008, esta ha experimentado una drástica disminución, que en el caso de los hombres fue del 74,8% y en el de las mujeres del 95%.

**Cuadro 21**  
*Trabajadores asalariados según censos agropecuarios*

Censos	Trabajadores permanentes			Trabajadores temporales		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1991	81.748	81.748	15.018	946.040	794.750	151.290
2008	81.754	81.754	13.563	238.674	231.060	7.614
Diferencia	0,0	0,0	-9,7	-74,8	-70,9	-95,0

*Fuente: Elaboración propia sobre Censos Agropecuarios Nacionales de 1991 y 2008.*

Esto estaría explicado, en primer lugar, por la reducción de las fincas algodoneras, principal rubro de absorción de la mano de obra temporal, que en el periodo analizado bajan de 189.554 a 53.474; esto es una reducción del 72%. Al mismo tiempo, esto ha significado una reducción del área de siembra, que de 414.691 hectáreas baja a 66.256 hectáreas (86% menos). Si bien el algodón fue reemplazado por otros rubros, estos fueron insuficientes para absorber en la misma proporción a los asalariados temporales.

Asimismo, no deben perderse de vista los efectos de los cambios en la estructura productiva de la agricultura, que han determinado una importante emigración de la población rural, tanto hacia centros urbanos del país como hacia el exterior.

### III.6. Migraciones

La emigración ha sido históricamente una estrategia del campesinado y de algunos segmentos de la población urbana para enfrentar el progresivo proceso de empobrecimiento al que han estado sometidos. Este proceso reconoció un periodo en que los principales flujos se dirigían al exterior, básicamente a la

<sup>29</sup> En el Cuadro 8 se puede observar la distribución de los TATs por departamentos.

Argentina. Tras una importante reducción en las tasas de emigración en la década del 70, esta vuelve a adquirir fuerza en las décadas siguientes.

En un estudio sobre la emigración internacional (Borda, D. y González, 2009) realizado a partir de datos de la EPH del 2009, se señala que entre los años 2002 y el 2006 un total de 186.497 personas migraron al exterior, siendo sus principales destinos la Argentina (66%) y España (27%).

Los principales motivos de estos desplazamientos son de naturaleza laboral, por cuanto razones de trabajo son señaladas como tales en el 90,5% de los casos. Es de notar que estos motivos no son solamente producto de los niveles de desocupación existentes en el país, sino que además, y fundamentalmente, del subempleo que afecta a casi una quinta parte de la población económicamente activa, al cual se asocian jornadas laborales más extensas, niveles salariales inferiores al mínimo legal y la falta de acceso a la seguridad social (jubilación y salud).

Esta población migrante en el 51,7% de los casos es de origen urbano y en el 48,3% de origen rural. En el caso de la población proveniente del campo, la emigración ha afectado casi en igual proporción a hombres y mujeres (51,6% y 48,4% respectivamente).

En cuanto a la composición etaria se observa que la población emigrante esta conformada preferentemente por jóvenes, puesto que el 74,2% de la misma se encuentra comprendida en el tramo de 15 a 29 años de edad. Esta proporción es más acentuada en el sector rural, ya que en este caso se estima que el 83% de los emigrantes son jóvenes.

Debe señalarse, asimismo, que el mayor contingente de emigrantes a la Argentina ha sido de origen rural, dándose una situación inversa en el caso de la emigración a España, donde aproximadamente las dos terceras ha sido de origen urbano.

En cuanto a los desplazamientos poblacionales a nivel interno, a partir de datos del censo de población y vivienda del 2002 y las estimaciones de la EPH para el 2009, se puede inferir que durante este periodo el sector rural ha visto reducida su población en 113.337 habitantes<sup>30</sup>, equivalente al 4,4%, que habría sido absorbida por los centros urbanos del país.

Estas migraciones, además de descomprimir los niveles de pobreza en el medio rural, han contribuido de manera importante para incrementar los ingresos familiares a través de las remesas. En el año 2011, por ejemplo, para los meses de enero y febrero las remesas del exterior representaron unos US\$ 47 millones, las que proyectadas a diciembre del 2011 estarían llegando a unos US\$ 300 millones.

### III.7. Certificación laboral de productos

En los últimos años, en muchos países ha cobrado importancia la exigencia del cumplimiento de algunos de los requerimientos propios de lo que se considera como trabajo decente como condición para la certificación de productos. A pesar de haber demostrado ser un instrumento de cierta eficacia para mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados, en el Paraguay este es un mecanismo que apenas está comenzando a tener visibilidad, por lo que su penetración es aún muy baja.

<sup>30</sup> Esta diferencia representa la cantidad de personas que adicionalmente debería residir en el campo en el año 2009 de haberse mantenido constante la tasa de crecimiento poblacional.

Algunas experiencias en este sentido se están dando en el campo de la producción de azúcar orgánica, donde la certificación laboral es una condición para su exportación.

En el caso de Arroyos y Esteros, una de las zonas de producción de azúcar orgánica, puede observarse que los ingenios azucareros, en el caso del personal directo de fábrica, cumplen con todas las exigencias laborales para la certificación (salario mínimo, seguridad social, prohibición del trabajo de menores, etc.). Sin embargo, no es esta la situación que se da en el caso de los productores proveedores de la materia prima.

Como la mayor parte de la materia prima utilizada en los ingenios proviene de productores independientes, estos generalmente contratan personal zafrero cuya remuneración es pagada por tonelada de caña pelada. Este personal, para mejorar su rendimiento (y consecuentemente su ingreso), lleva a los cañaverales a sus hijos menores para que ayuden en las labores. Cuando se producen las visitas de inspección de las certificadoras, estos mismos padres se encargan de esconder a sus hijos menores trabajadores.

Lo que la situación descrita muestra es que, si bien la certificación garantiza al personal directo del ingenio condiciones de trabajo compatibles con los requerimientos del “trabajo decente”, ella no tiene mayor eficacia para alterar los niveles de informalidad del empleo en las explotaciones agrícolas proveedoras de materia prima.

Una situación bastante similar también se puede encontrar en las empresas exportadoras de hierbas medicinales, las que al no contar con producción propia en volúmenes significativos, proveen a los pequeños productores de insumos y adelantos para que sean estos los que corran con los cultivos. De esta tarea se encargan los productores y en ese menester es frecuente el trabajo de menores.

### III.8. Indígenas

Otro aspecto vinculado a los procesos laborales, aun cuando su incidencia en términos cuantitativos sea muy escasa, es el que se presenta con la incorporación de la población indígena a los procesos productivos que se dan nivel de la sociedad nacional.

De acuerdo a proyecciones realizadas a partir del Censo Indígena de 2002, la población de las 18 etnias indígenas del Paraguay estaría próxima a los 100.000 habitantes, el 50,7% de los cuales se encuentra en la región oriental y el 49,3% en la región occidental. El 90% de esta población reside en áreas rurales.

Aplicando a estos pueblos los mismos indicadores utilizados para la construcción de las categorías censales utilizadas a nivel nacional, se ha determinado que la Población Económicamente Activa (PEA) indígena para el año 2002 era de 33.762, de la cual el 65% son hombres y el 35% mujeres.

La mayor parte de esta población está dedicada a la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la caza, donde encuentran ocupación el 78%, correspondiendo las dos terceras partes de la misma a trabajadores de sexo masculino. La categoría ocupacional que sigue en orden de importancia es la de empleado u obrero de las industrias manufactureras, donde se encuentran ocupados el 9,6% de la PEA. En esta categoría, las mujeres representan el 65% de los ocupados.

Le sigue en orden de importancia la categoría de empleados en los servicios sociales y de salud, con el 3,9% de la PEA y donde de cada 10 ocupados, 6 son mujeres. Finalmente se encuentra un segmento dedicado a las construcciones (3,2%) con una población ocupada conformada casi en su totalidad por hombres.

El permanente hostigamiento al que son sometidas las comunidades indígenas, las condiciones laborales degradantes que les son impuestas en no pocos casos, la demora de los organismos del Estado para responder a sus demandas históricas elementales como ser el reconocimiento de sus territorios ancestrales y la expansión de la agricultura empresarial y la ganadería, entre otros factores, han resentido fuertemente su capacidad de supervivencia material, dando lugar a un fuerte proceso de desintegración sociocultural, lo que en los últimos años se ha traducido en el abandono paulatino de sus hábitats tradicionales y en una presencia cada vez más notoria en los centros urbanos, en la mayor parte de los casos engrosando el ejército de indigentes que para sobrevivir deben recurrir a la caridad pública en las calles.

Recientemente la Central Sindical Internacional (CSI) realizó fuertes denuncias sobre las condiciones de explotación y en algunos caso de semiesclavitud a las que son sometidos los indígenas del Chaco a partir de las conclusiones contenidas en un informe elaborado bajo mandato del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas a petición del gobierno de Paraguay. Esta denuncia dio lugar a una investigación por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo, en cuyo informe concluyó no haber encontrado evidencias que permitan afirmar la existencia de las situaciones de semiesclavitud denunciadas<sup>31</sup>.

#### **IV. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA**

En este capítulo se presenta una descripción sumaria de los principales programas de las instituciones gubernamentales y organizaciones privadas desde los cuales se encaran acciones orientadas a la reducción de los niveles de pobreza de la población o a incidir sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

##### **IV.1. Los programas dirigidos a reducir los niveles de pobreza**

En un sentido amplio puede considerarse que la mayor parte de las acciones de las instituciones gubernamentales vinculadas al sector social, al orientarse al logro de un mayor nivel de bienestar de la población, implícitamente remiten a problemas relacionados con la pobreza y el empleo. Sin embargo, en este caso, serán tomados en consideración solamente aquellos programas cuyas acciones inciden de una forma más directa sobre estos problemas.

###### **IV.1.1. Programa Tekoporä**

Tekoporä (del guaraní: buen vivir) es un programa de la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República desde donde se administra un fondo de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), cuyo principal propósito es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y el refuerzo de actividades de apoyo sociofamiliar, particularmente en las áreas de educación y salud.

El programa está dirigido a hogares en situación de extrema pobreza y su cobertura actual incluye a unos 109.692 hogares con un total de 446.527 miembros, la mayor parte de los cuales se encuentran en el sector rural.

---

<sup>31</sup> Entre las infracciones y las violaciones a los códigos Laboral y Penal paraguayos constatadas en el informe del Foro Permanente para cuestiones indígenas con relación a los pueblos indígenas del Chaco, se mencionan: a) Existencia del trabajo forzoso y servidumbre de hombres y mujeres indígenas; b) Trabajo Infantil; c) Inadecuadas condiciones laborales; d) Propiedad de la tierra/Privación de tierras y territorios; e) Constricciones a la libertad de asociación; f) Débil presencia del Estado, falta de acceso a salud y otros servicios públicos; y g) La presente situación crítica de inseguridad alimentaria de comunidades indígenas.

Las transferencias se componen de un bono alimentario igual para todas las familias beneficiarias, al que se agregan otros valores que varían de acuerdo a la cantidad de niños y adolescentes comprendidos entre 0 y 18 años, adultos mayores de 65 años y personas que portan discapacidades que son miembros del hogar

El monto promedio de las transferencias monetarias recibidas por una familia es de Gs. 250.000 por mes (US\$ 62,5), siendo el máximo posible de Gs. 290.000.

En contrapartida a estas transferencias, las familias beneficiarias asumen el compromiso de mantener a sus hijos menores dentro del sistema escolar y de llevarlos regularmente a los centros de salud de su localidad de residencia para ser sometidos a controles médicos y a las vacunaciones correspondientes.

El programa cubre casi la totalidad de los distritos con mayores niveles de pobreza de todos los departamentos del país, salvo los de Amambay, Presidente Hayes y Boquerón. En términos de cobertura se observa que los cuatro departamentos con mayor presencia de la agricultura empresarial (Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú) concentran el 45% de los beneficiarios activos del programa; Asunción y el Departamento Central el 6,8% y el resto del país el 48,2%.

#### **IV.1.2. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional (PROAN)**

El PROAN es un programa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) financiado con recursos del Presupuesto de la Nación. Está dirigido a mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 5 años de edad provenientes de familias en situación de vulnerabilidad, siendo sus principales objetivos la promoción de hábitos de alimentación y prevención de la desnutrición entre las mujeres y la entrega de asistencia alimentaria nutricional.

A través de este programa, además de atención médica, se provee a las familias beneficiarias de raciones de alimentos como complemento nutricional tanto para las embarazadas como para los niños en edad de participar del programa.

En el año 2008, el PROAN entregó 26.000 paquetes de alimentos distribuidos a través del sistema nacional de salud en ocasión de la concurrencia de las embarazadas y madres con sus respectivos hijos a estos centros para los controles médicos y las vacunaciones de rigor.

Actualmente el PROAN fue absorbido por el Programa Alimentario Nacional Integral (PANI), de cuya cobertura y desempeño no fue posible obtener datos en los informes institucionales de carácter público del MSPBS, como tampoco en el último informe de gestión de la Presidencia de la República.

#### **IV.1.3. Programa de Becas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)**

En el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura existe un Programa de Becas que se viene ejecutando desde el año 2003 como parte de su política de equidad social, con el objetivo de posibilitar el acceso y la permanencia dentro del sistema educativo de jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad social.

En sus inicios, este programa estuvo dirigido a jóvenes de la educación media, habida cuenta de que los mayores niveles de abandono escolar se producían en el paso de la educación básica a este nivel del sistema educativo, debido fundamentalmente a razones económicas. A partir del año 2010 la cobertura del programa se amplía de tal modo a incluir a jóvenes del 8° y 9° grado del tercer ciclo de la educación escolar básica, con el propósito de lograr un incremento de la cantidad de egresados de la educación escolar básica y consecuentemente aumentar la cantidad de inscriptos en la educación media.

En el caso de la beca para la educación media, la misma consiste en una transferencia monetaria anual del orden de los Gs. 1.100.000 (US\$ 275) que se efectiviza a la familia del becario en dos desembolsos, previa verificación de desempeño. Este es un programa financiado con recursos del Tesoro Nacional.

Por su parte, las becas para los alumnos del tercer ciclo de la educación escolar básica funcionan de una manera bastante similar, ya que la transferencia monetaria anual es de aproximadamente Gs. 1.200.000 (US\$ 300) y se efectiviza en tres desembolsos. Este programa cuenta con financiamiento de la Unión Europea.

En cuanto a su cobertura, las becas para la educación media en el año 2011 fueron otorgadas a unos 12.000 estudiantes mientras que las correspondientes al tercer ciclo de la básica a 6.000 alumnos.

Si bien no existe una discriminación sobre el sector del que provienen los beneficiarios del programa, se puede asumir que al sector rural estaría correspondiendo, cuanto menos, entre el 30 y el 40% de las becas para la educación media, habida cuenta de que el 70% de los estudiantes inscriptos en este nivel son de origen urbano. En el caso de la educación escolar básica, este porcentaje estaría rondando entre el 40 y el 50%.

#### **IV.1.4. Programa Merienda Escolar**

Otro programa del MEC que, además de perseguir el mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos, tiene alguna incidencia en la mitigación de los niveles de pobreza de la población, es el Programa de Merienda Escolar a través del cual se provee diariamente de un complemento nutricional a todos los niños que concurren a las escuelas públicas del país.

#### **IV.1.5. Pensión para adultos mayores**

Desde agosto de 2010 está en vigencia en el país una ley<sup>32</sup> en virtud de la cual el Estado garantiza una pensión alimentaria y atención médica gratuita a las personas adultas mayores de 65 años de edad en situación de pobreza<sup>33</sup>. El monto de esta pensión equivale a la una cuarta parte del salario mínimo, poco más de US\$ 100 en la actualidad, y es cubierto con recursos provenientes del Tesoro Nacional.

Debido a su reciente implantación, en el año 2010 han recibido este subsidio unos 5.000 beneficiarios, previéndose su aumento en los años subsiguientes a razón de 20.000 por año, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias.

Se estima que en el Paraguay existen aproximadamente 500.000 personas pertenecientes a la tercera edad, el 60% de las cuales se concentra en zonas urbanas, principalmente Asunción y ciudades aledañas del Departamento Central. De acuerdo a este dato, al sector rural correspondería una población de 200.000 adultos mayores, de los cuales casi la mitad se encontraría en situación de pobreza.

## **IV.2. Programas y acciones orientados al mercado de trabajo**

Por el lado de los programas y acciones del sector gubernamental que de una manera directa busca incidir en el mercado de trabajo, los más importantes tienen su origen en los ministerios de Justicia y Trabajo y de Agricultura y Ganadería<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Ley 3728/09 del 6 de agosto del 2009, "De pensión para personas adultas mayores de 65 años".

<sup>33</sup> Podrán recibir este beneficio los adultos mayores que califiquen de acuerdo a un índice de calidad de vida establecido para el efecto, que no reciban ingreso alguno del Estado y que no cuenten con otras personas legalmente responsables de su bienestar.

<sup>34</sup> Parte de las informaciones sobre el desempeño de los programas del sector público fueron extraídas del "Informe

### **IV.2.1. Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)**

Desde el MJT las principales acciones y programas se orientan fundamentalmente a la formalización del empleo, a la capacitación de la mano de obra y la generación de empleo.

#### *IV.2.1.1. Formalización del empleo*

En el informe de gestión del MJT se señala que durante el año 2010 se ha registrado la inscripción de 5.227 nuevos empleadores, con un total de 12.550 trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo formal.

Asimismo, durante dicho lapso se ha llevado a cabo la verificación de la situación de 9.524 trabajadores de 9 departamentos en el marco de la Campaña Nacional de Trabajo Decente y la inspección laboral de 2013 establecimientos.

Teniendo en cuenta los altos niveles de informalidad que caracterizan al mercado de trabajo en el país<sup>35</sup>, los resultados y las acciones reportadas, aun cuando puedan representar avances significativos en el desempeño institucional, desde el punto de vista de la situación laboral del país su incidencia es muy baja, ya que la cantidad de empleos formalizados en el año equivale escasamente a la quinta parte de la población joven que anualmente se incorpora al mundo del trabajo.

#### *IV.2.1.2. Capacitación laboral*

Los programas de formación para el empleo tienen como principal objetivo instalar un sistema de formación ocupacional que articule la oferta de capacitación con las necesidades socioeconómicas del país, en vistas al logro de una formación y capacitación pertinente.

Las actividades de capacitación laboral del MJT son encaradas a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

Por las dificultades de coordinación y articulación que presenta la existencia de estas dos instituciones, el MJT está considerando la posibilidad de unificación de ambas, de modo de dotar al Viceministerio del Trabajo de la capacidad institucional para fijar las políticas en lo que a formación profesional se refiere.

Si bien el SNPP, en su oferta educativa para el sector rural contempla, entre otros, cursos para operadores de maquinarias agrícolas, en el informe de gestión de 2010 no reporta actividad específica en este campo. En todo caso, sí refiere la realización de actividades de capacitación de 4.140 pequeños productores rurales, los que, desde el punto de vista de la categoría ocupacional, estarían correspondiendo a la de Trabajadores por Cuenta Propia.

El SINAFOCAL, en tanto, opera a través de actividades de capacitación que son llevadas a cabo por asociaciones y organizaciones privadas, que acceden al uso de recursos públicos por medio de licitaciones. En estos casos, las particularidades de las propuestas de capacitación son planteadas por las organizaciones interesadas, las cuales deben adecuarse a ciertos parámetros establecidos por la institución.

---

de Gestión Anual Enero-Diciembre del 2010", presentado al Parlamento por la Presidencia de la República el 1 de julio del 2011.

<sup>35</sup> La informalidad en el mercado de trabajo es del orden del 80 al 85%.

Anualmente asisten a los cursos patrocinados por el SINAFOCAL unos 20.000 participantes, la mayor parte de ellos del sector urbano. En el medio rural los cursos que se desarrollan, en gran parte, se caracterizan por proponer una capacitación en actividades alternativas a las agropecuarias, las cuales permiten la inserción de sus participantes tanto en actividades económicas en carácter de cuentapropistas o de asalariados.

#### *IV.2.1.3. Generación de empleos*

En el campo de la creación de empleo, desde este año se encuentra en ejecución el Programa “Ñamba’apo Paraguay” (del guaraní: Trabajemos Paraguay).

Este es un programa administrado por el Servicio Nacional de Empleo (SENADE) que ofrece empleo temporal a desocupados provenientes de familias pobres por periodos de cuatro a seis meses, a la vez de proporcionar capacitación laboral en diversos oficios.

Las primeras experiencias de este programa han tenido lugar durante el primer semestre del presente año en barrios pobres aledaños a Asunción, con la formación de cuadrillas de trabajo que han dado ocupación a 120 trabajadores para la limpieza de espacios públicos, dentro de la campaña nacional de lucha contra el dengue. De acuerdo a las previsiones del MJT estas experiencias irán ganando en cobertura en el curso de los próximos meses.

Con relación a la presencia institucional del MJT en el ámbito del mercado de trabajo, es importante señalar que además de los programas y acciones desarrollados en materia de formalización del empleo, capacitación laboral y creación de empleo, merece destaque el importante papel que está desempeñando en la promoción y defensa de los derechos de los trabajadores, particularmente a través de los convenios con la OIT relacionados con el trabajo decente, ya que ello ha permitido instalar y legitimar un importante contrapunto al discurso y a las acciones que propician la precarización del empleo que subyacen en el ambiente empresarial y al que el sector político se hace cada vez más permeable.

### **IV.2.2. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**

#### *IV.2.2.1. Capacitación*

Las actividades de capacitación agropecuaria del MAG son implementadas por la Dirección de Educación Agraria (DEA) e impartidas a través de una red de Escuelas Agropecuarias que se encuentran bajo su administración directa o bajo convenio con las gobernaciones.

Dentro de la oferta educativa de la DEA se pueden distinguir varios niveles de formación.

#### **Área de Agricultura Familiar**

Esta formación es impartida a través de 11 Escuelas Agrícolas diseminadas por todo el país, de las cuales 7 son administradas en forma directa por la DEA y las 4 restantes bajo gestión de las gobernaciones. Estas instituciones, en su mayor parte, ofrecen cursos de tres años de duración y cuentan en total con aproximadamente 1.200 alumnos.

En estas escuelas, en virtud a un convenio de la DEA con la Fundación de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), se ha incorporado al currículo un módulo orientado a la formación de “Técnicos Auxiliares de Estancias”, cuya duración es de dos semanas, la primera de las cuales es de carácter teórico y se desarrolla en las escuelas mientras que la segunda se destina a pasantías en establecimientos ganaderos de socios de la ARP de la zona de influencia de la escuela.

**Área de agricultura mecanizada**

La DEA cuenta con tres escuelas agromecánicas en las localidades de Caacupé, Itapúa e Itacurubí del Rosario, desde las que se capacita a los alumnos en el manejo de maquinarias e implementos agrícolas de alto nivel tecnológico.

En estas escuelas existen convenios en virtud a los cuales la mayor parte de las empresas representantes de maquinarias y equipamiento agrícola del país apoyan las actividades de capacitación y actualización de los alumnos en las tecnologías más avanzadas.

Los cursos de estas escuelas están diseñados con un plan curricular de tres años de duración, de los cuales los dos primeros se desarrollan en la escuela y el tercer año en talleres y establecimientos diseminados por todo el país, ya sea de las marcas representadas por las empresas patrocinantes o en talleres independientes que trabajan para estas marcas. Estas pasantías son pagadas por las empresas, y al término de las mismas los egresados tienen asegurada su inserción al mercado laboral, con niveles salariales aproximados de 1,5 salarios mínimos.

En la Escuela Agrícola de Minga Guazú, Alto Paraná, la DEA tiene un convenio de cooperación con la Unión Gremios de la Producción (UGP) en virtud del cual se capacita a alumnos de la escuela en alta tecnología para la producción agrícola (tractores, pulverizadores, cosechadoras, GPS, operación de silos, etc.).

El apoyo económico prestado por la UGP se canaliza a través de la Asociación de Padres de Alumnos de la Escuela Agrícola, la que también asume la administración de los proyectos económicos desarrollados por los alumnos, como complemento de su capacitación profesional en la escuela.

**Área ganadera**

En la localidad de Mariscal Estigarribia, Chaco, la DEA cuenta con una escuela agrícola cuya gestión se encuentra a cargo de la Gobernación del Departamento. En los cursos se imparte capacitación con énfasis en producción de carnes. La escuela cuenta con aproximadamente un centenar de alumnos.

**Bachillerato técnico agropecuario**

Desde el presente año se ha habilitado un Bachillerato Técnico Agropecuario en 100 colegios dependientes del Ministerio de Educación y Cultura en localidades del interior del país.

**Iniciación profesional agropecuaria**

Otra modalidad de formación en materia agropecuaria es la que se está llevando a cabo en forma conjunta con escuelas del nivel de educación escolar básica del MEC, consistente en la incorporación al currículo de elementos propios de la formación impartida por la DEA.

Esta modalidad rige para los alumnos del tercer ciclo de la educación básica (7°, 8° y 9° grado).

Sobre el impacto de la formación impartida desde las escuelas administradas por la DEA no se cuenta con informaciones sistemáticas, ya que las actividades de seguimiento o evaluación no se están realizando por falta de recursos. Sin embargo, algunos elementos proporcionados por la Dirección de la DEA<sup>36</sup> que permiten una aproximación al respecto señalan que: i) Entre los meses de noviembre del año 2010 y marzo del 2011, se procedió a la selección de 480 egresados de los diferentes centros de capacitación agropecuaria,

<sup>36</sup> Entrevistas al director y vicedirector de la DEA.

los que fueron contratados para posiciones de mandos medios en programas oficiales del gobierno; ii) por otra parte, existen evidencias de que la mayoría de los egresados de las escuelas del área agromecánica están contratados, ya sea por cooperativas de producción o por empresas agropecuarias; y iii) los niveles salariales de estos egresados se consideran relativamente aceptables ya que se ubican por sobre el salario mínimo.

#### *IV.2.2.2. Programa Mujer Emprendedora*

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), la institución oficial que tiene a su cargo el financiamiento a la pequeña agricultura, recientemente ha dado inicio a un programa denominado "Mujer emprendedora – Primer Crédito". El mismo tiene como finalidad proporcionar apoyo financiero a iniciativas económicas de mujeres rurales que no tienen acceso al crédito dentro del sistema financiero formal.

A través de este mecanismo, con un mínimo de trámites burocráticos, las mujeres emprendedoras rurales podrán acceder a préstamos de hasta Gs. 750.000 (US\$ 192).

#### **IV.2.3. Programas de organizaciones privadas**

Entre los programas y proyectos ejecutados desde el sector privado tienen alguna relevancia, por un lado, aquellos que apuntan a la capacitación técnica de los jóvenes rurales, y por el otro, los que se proponen el fortalecimiento de las unidades productivas campesinas.

*IV.2.3.1.* En el campo de la capacitación agropecuaria, en el país existen 21 instituciones educativas de gestión privada que se encuentran bajo la supervisión académica de la DEA.

La oferta educativa de estas instituciones es variable en su enfoque y en su intensidad. Sin embargo, puede señalarse que la mayor parte de ellas orientan la formación de sus alumnos hacia la agricultura familiar con énfasis en enfoques agroecológicos.

*IV.2.3.2.* Con relación a los programas productivos que buscan fortalecer las unidades económicas de los pequeños agricultores y consecuentemente los niveles de empleo existentes en las mismas, se observa una pérdida en su intensidad y cobertura con relación a las décadas pasadas.

Los pocos proyectos existentes, en su mayor parte ejecutados por ONGs, son de poco impacto económico y de baja cobertura geográfica.

## **V. PROPUESTAS DE POLÍTICAS**

La situación expuesta en los capítulos anteriores pone en evidencia las serias limitaciones que presenta el actual funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo en el país como para que, libradas a su propia dinámica, puedan constituirse en instrumentos idóneos para incidir significativamente en la reducción de la pobreza rural.

Algunos de los interrogantes a los que conduce esta constatación son: ¿Es posible que con la introducción de algunos correctivos en su funcionamiento estas instituciones puedan desempeñar un papel más relevante del que actualmente tienen de cara al problema de la pobreza en el campo? Y de ser así, ¿cuáles podrían ser algunos de los caminos que conduzcan al mejoramiento de su eficacia?

Las respuestas a estas preguntas remiten al campo de las políticas hacia el mercado de trabajo, las que para los propósitos de este estudio serán entendidas como “cualquier forma de intervención pública que tiene como finalidad alcanzar, o mantener, un nivel alto y estable de empleo. Por lo tanto, en la medida en que son definidas como intervenciones, estas políticas tienen que ser analizadas en el contexto de instrumentos específicos que tienden a alterar el resultado natural que surge del mercado” (Klein, 2010).

Desde esta óptica, algunas políticas e instrumentos sugeridos son los siguientes:

### V.1. Formalización del empleo rural

Partiendo de la constatación de que la informalidad del empleo –evidenciada en la inobservancia de las regulaciones sobre el salario mínimo, la duración de la jornada de trabajo y el acceso a la seguridad social, entre otros– es una de las características dominantes de las relaciones laborales en el Paraguay, esta informalidad se constituye en uno de los problemas centrales que debe ser abordado por las políticas de mercado.

Por esta razón, la formalización del empleo, entendida como la vigencia efectiva de los derechos establecidos en la legislación laboral para los trabajadores rurales, está llamada a constituirse en una política altamente prioritaria en vistas a potenciar la eficacia de las instituciones del mercado en la reducción de la pobreza en el campo. Para conseguir esta formalización, algunos de los instrumentos a los cuales podría apelarse son los siguientes:

- a) Incentivos a las empresas para la formalización de la relación laboral con sus trabajadores, consistentes en reducciones impositivas, acceso a financiamiento a tasas preferenciales o subsidios parciales a los costos de la formalización, supeditados a la acreditación del carácter formal del vínculo laboral (contratos de trabajo o constancias de pagos de aportes a la seguridad social).
- b) Inspecciones y verificaciones sistemáticas del cumplimiento de las normas laborales en los establecimientos agropecuarios, a través de equipos especializados de carácter interinstitucional. Estas inspecciones, además de su rigurosidad y amplitud de cobertura, deberán plantearse dentro de un sistema integrado que involucre en forma simultánea, cuando menos, al Ministerio de Justicia y Trabajo, a la Dirección de Tributación y al Instituto de Previsión Social.  
Asimismo, en el marco regulatorio de estas inspecciones, se deberían establecer criterios técnicamente consistentes que permitan determinar la cantidad de personal asalariado requerido para establecimientos diversos según sus actividades productivas y tamaño, a los efectos de realizar investigaciones más exhaustivas para la aplicación de las sanciones que correspondan en casos de transgresión de las disposiciones laborales vigentes.
- c) Revisión y ampliación de la normativa vigente para la regulación de las relaciones laborales, entre las cuales adquieren particular importancia:
  - i. La adopción de normas que legislen sobre el régimen de trabajo temporal de tal modo de facilitar su formalización. Estas normas deberían contemplar regulaciones sobre la situación de los trabajadores con pluriempleos, sistemas de contratación, condiciones de trabajo y acceso a la seguridad social. Si bien el Código Laboral rige por igual para todos los trabajadores, sean estos urbanos o rurales, su normativa tiene como principal referente al trabajador urbano, por lo que no siempre son tomadas en consideración las especificidades del trabajo rural de carácter temporal.
  - ii. Analizar y discutir alternativas para la formalización de los trabajadores de las PYMES que operan como pequeñas empresas familiares. En este sentido, el hecho de que las PYMES utilicen mano de

obra familiar no debería conducir a legitimizar la situación de desprotección social en que estos trabajadores se encuentran, tanto en términos de derechos jubilatorios como de atención a la salud.

- iii. Finalmente, se impone una revisión del sistema de sanciones para los casos de transgresión a las disposiciones laborales, de tal manera de dotar de un mayor rigor a aquellas normas que guardan relación con el salario mínimo, la duración de la jornada de trabajo, el trabajo de menores y el derecho a la asociación y la seguridad social. En estos casos, para la determinación de las sanciones, el criterio recomendable parecería ser el de la proporcionalidad entre la sanción y la cuantía del perjuicio ocasionado al trabajador por la privación del derecho en cuestión.

## V.2. Nuevas oportunidades de empleo

El proceso de modernización agraria trajo consigo importantes cambios en la estructura productiva del sector agropecuario del país. Estas transformaciones implicaron, entre otros, la expansión de cultivos intensivos en el uso de tecnologías y con bajos niveles de generación de empleos, en detrimento de rubros altamente demandantes de mano de obra.

Esta situación ha afectado al empleo rural, particularmente al trabajo temporal, una de las estrategias habituales de los pequeños productores (trabajadores por cuenta propia) para complementar el ingreso familiar generado en la finca, y no pocas veces principal fuente de ocupación e ingresos de los miembros de las familias de los minifundistas.

Dada las limitaciones de los otros sectores del sistema productivo del país para absorber el aumento de la oferta de trabajo proveniente de la población rural compelida a abandonar el campo, una política también altamente prioritaria debería orientarse a la promoción y al apoyo a iniciativas generadoras de empleo sustentable resultante de la ejecución de proyectos de transformación productiva e institucional en municipios o territorios preferentemente pequeños, pobres y con altas tasas de emigración.

Estos proyectos, que deben estar concebidos dentro de enfoques asociativos o colaborativos que articulen los intereses de los miembros de las comunidades y sus organizaciones, para contrarrestar los efectos que ha tenido la modernización sobre el empleo, deberían, desde estrategias diversas, potenciar la utilización de los recursos locales, principalmente la fuerza de trabajo.

Algunos de los instrumentos a través de los cuales puede concretarse esta política son los siguientes:

- a) Estímulo a la producción de rubros agropecuarios demandantes de mano de obra, mediante la provisión de apoyo técnico, subsidios en insumos técnicos, créditos a tasas preferenciales y/o capacitación gerencial a productores pequeños y medianos.
- b) Incorporación de valor agregado a la producción agropecuaria a través de procesos de transformación industrial que permitan la creación de empleo rurales fuera de la agricultura.
- c) Financiamiento a tasas preferenciales y reducción de cargas impositivas para la constitución y operación dentro del sector formal de pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo fuera de la agricultura (artesanías, pequeñas industrias, comercio, etc.).
- d) Redireccionamiento de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas hacia iniciativas generadoras de empleo para las familias en situación de pobreza, reservando los subsidios para situaciones de emergencia o para cuando estos constituyen un paso previo necesario para la generación de ingresos genuinos.
- e) Capacitación a los miembros y directivos de las empresas y organizaciones resultantes de la ejecución de los proyectos, con énfasis en las áreas técnicas y gerenciales.

### V.3. Fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada vinculada al mundo del trabajo

Una constante en la actuación de las instituciones gubernamentales vinculadas al mundo del trabajo es su escasa capacidad para encarar eficientemente, en toda su complejidad y extensión, los problemas propios de su ámbito.

Su restringida autonomía y su limitada capacidad de intervención para el cumplimiento de sus funciones se constituyen en las principales limitantes para el cumplimiento de su cometido. No hay capacidad para investigar los procesos que se están dando en el mundo del trabajo y mucho menos para fijar estrategias, como tampoco las hay para realizar eficaz y eficientemente las tareas de fiscalización o inspección que les corresponde.

Estas limitaciones y debilidades contrastan con la magnitud de los problemas derivados de los altos niveles de informalidad del empleo y plantean la necesidad de una política que apunte al fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada vinculada al mundo del trabajo.

Entre los mecanismos propuestos para el logro de este propósito se puede considerar:

- a) La creación del Ministerio del Trabajo con atribuciones para formular, coordinar y ejecutar la política gubernamental en el ámbito del trabajo;
- b) El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de esta nueva instancia, requeridas para la formulación de diagnósticos y el diseño de políticas, como así también para la fiscalización de los procesos de trabajo;
- c) El establecimiento de un sistema de gestión descentralizado y coordinado de forma interinstitucional, sustentado en el manejo de información pertinente y oportuna y con capacidad de respuesta inmediata a las cuestiones que puedan suscitarse dentro del ámbito laboral local. Una concertación interinstitucional a nivel de municipios pareciera ser hoy una de las formulas más viables para este propósito, habida cuenta de las funciones de coordinación de políticas públicas asignadas a estos en la nueva ley orgánica municipal.
- d) El apoyo a iniciativas del ámbito de la sociedad civil que se orienten a proporcionar información, educación y/o capacitación en materia de derechos laborales para que la ciudadanía pueda reclamar el cumplimiento de las normas, y a la vez ejercer una función contralora sobre los procesos de trabajo.

### V.4. Mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de los programas del sector público orientados al combate a la pobreza

Otra línea de reflexión con respecto a la institucionalidad pública es la que presenta los programas del estado que, explícitamente, buscan incidir sobre la pobreza rural.

Una característica llamativa de estos programas anteriormente descritos es que, en la mayor parte de los casos, operan como unidades independientes, encerradas dentro de sus propios límites institucionales. Aun cuando frecuentemente se verbaliza la necesidad de una coordinación interinstitucional, esta intención en la práctica se hace esquiva. Consecuentemente los programas acaban superponiéndose y no pocas veces compitiendo entre sí, restando eficacia a sus acciones y exponiéndolas a oportunismos políticos circunstanciales.

Un segundo aspecto que debe señalarse en este sentido es el relacionado al manejo de la información sobre los beneficiarios, las acciones y los resultados de estos programas. Con muy pocas excepciones, el acceso a la información pública manejada por las instituciones del Estado se hace poco menos que imposible, ya sea porque no existe capacidad institucional para procesarlas o por la pervivencia de la vieja cultura del oculta-

miento de la información pública, oscura herencia de la dictadura pasada. Hasta hoy, muchos son los funcionarios que siguen creyendo que la información pública es de la institución y no de la ciudadanía.

En este contexto, el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de los programas del sector público orientados a incidir sobre la pobreza rural, deviene en una política hacia la cual las instituciones deben dirigir importantes esfuerzos.

Algunos de los mecanismos o instrumentos que pueden conducir al logro de tales propósitos son:

- a) La creación de una Base de Datos actualizada y de acceso público que concentre toda la información referida a la gestión de las instituciones públicas y de los programas ejecutados por estas que guarden relación con la pobreza y el empleo, de tal manera de transparentar la información sobre las características de sus beneficiarios, las acciones emprendidas y los resultados obtenidos.
- b) La disponibilidad de información pertinente y oportuna, además de proporcionar sustento para el diseño y la evaluación de los programas, constituye un elemento de fundamental importancia para transparentar la gestión pública y para que la ciudadanía pueda ejercer su rol de control.
- c) La constitución de una instancia de coordinación de la política social del gobierno, a cuyos lineamientos deben someterse las instituciones públicas (básicamente los ministerios del área social) que desarrollan sus programas orientados a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de los niveles de bienestar de la sociedad en general.
- d) No se trata simplemente de una instancia de coordinación interinstitucional, sino de una institución autónoma con capacidad ejecutiva que se constituya en un espacio obligado de coordinación interinstitucional de los programas sociales de los organismos gubernamentales.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2010), Paraguay. Estudio de pobreza. Determinantes y desafíos para la reducción de la pobreza. Reporte Número 58638-PY. Diciembre de 2010.
- Borda, Dionisio y González, Cynthia (2009), La emigración internacional de paraguayos y sus efectos actuales en el origen. Documento. CADEP. Asunción.
- Borda, Dionisio. Coordinador (2011), Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008). CADEP. Asunción.
- Central Sindical Internacional (2010), [www/ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)
- CIPAE (2007), <http://www.cipae.org.py>. Asunción.
- Código Laboral de la República del Paraguay (1993), Asunción.
- Da Silva, José Graziano (2009), en "Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural". FAO, Santiago de Chile.
- DGEEC. Anuario Estadístico (2009), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Asunción
- DGEEC (1982), Censo de Población y Vivienda 1982. Asunción.
- DGEEC (1992), Censo de Población y Vivienda 1992. Asunción.
- DGEEC (2002), Censo de Población y Vivienda 2002. Asunción.
- DGEEC (1981), Censo Agropecuario Nacional 1981. Asunción.
- DGEEC (1991), Censo Agropecuario Nacional 1991. Asunción.
- DGEEC (2008), Censo Agropecuario Nacional 2008. Asunción.
- DGEEC (2002), Encuesta Agropecuaria por Muestreo 2001/2002. (Datos región oriental). Asunción.
- EPH (2009), Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Asunción.
- Klein, E. (2010), Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina, en "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina". FAO. Santiago de Chile.

- Marinakis, A y Reinecke G. (2004), Políticas activas de Mercado de trabajo. Opciones para Paraguay. OIT. Santiago de Chile.
- Presidencia de la República (2011). Informe de Gestión Anual Enero-Diciembre del 2010, presentado al Parlamento por la Presidencia de la República el 1 de julio del 2011.
- UNICEF (2011), Panorama: Paraguay [http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/paraguay\\_40895.html](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/paraguay_40895.html)
- Verdecchia, J (1989), Factores de éxito y fracaso en organizaciones cooperativas campesinas. CPES. Asunción.
- Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011), Fortaleciendo las políticas públicas laborales y de empleo. Asunción.

# Capítulo VII

## Caso de Uruguay

MARTÍN BUXEDAS  
MARCELO PERERA  
MARCELA BARRIOS

Ingeniero Agrónomo. Postgrado en Desarrollo Económico y Planificación. Director de OPYPA (MGAP) marzo 2005 - febrero 2010. Fue Profesor de Economía Agraria, Experto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (antes CIDE), investigador, secretario ejecutivo y presidente (hasta diciembre de 2004) de CIEDUR. En el exterior fue Oficial Regional para América Latina en Políticas de Alimentación y Nutrición de la FAO (Chile), Experto en Empleo Rural de la OIT en México. Consultor en Políticas y Proyectos Agropecuarios de organismos internacionales (FAO, OIT, FIDA, PMA, ILPES, IICA) y otras instituciones, realizando actividades de asesoramiento en la mayor parte de los países de América Latina. Dictó cursos en varios países de América Latina, expositor en numerosas conferencias y otros eventos. Publicó varios libros y artículos sobre temas de economía y política agraria, comercio agropecuario, agroindustria e industria.

El estudio sobre Uruguay se elaboró con base en documentos disponibles, el procesamiento de microdatos de las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y entrevistas a expertos e integrantes de organizaciones públicas, de empleadores y de asalariados.

Los resultados del estudio muestran una evolución positiva de los indicadores de pobreza rural y empleo, e identifican temas en los que aún es preciso avanzar, en el camino del empleo decente en el ámbito agropecuario y rural y en busca de una reducción sustentable de la pobreza.

El documento comprende cinco apartados. El primero presenta la situación del mercado de trabajo y la pobreza rural. El segundo analiza las instituciones vinculadas a ese mercado (seguridad social, salarios y regulación salarial, sindicalización y negociación colectiva, contrato de trabajo, educación y capacitación, tipos de empresa). El tercero se refiere a los procesos (trabajo infantil, la participación de las mujeres, migraciones y pluriactividad, certificación, salud y seguridad en el trabajo) y el cuarto a los aspectos institucionales. Finalmente se presenta una selección de temas y de posibles cursos de acción dirigidos a universalizar el empleo decente en el ámbito rural.

## I. EL EMPLEO, LA POBREZA RURAL Y LOS CAMBIOS EN EL CONTEXTO

### I.1. La pobreza rural y el empleo<sup>1</sup>

#### I.1.1. Evolución de la pobreza<sup>2</sup>

Un primer aspecto a destacar es la fuerte variación de la incidencia de la pobreza en un período corto y la evidencia de una alta sensibilidad de los ingresos de los hogares frente al ciclo económico.

En segundo lugar, se observa una importante reducción de la pobreza en los años posteriores a la crisis del 2002 en el conjunto del país y en todas las localizaciones, acompañando el crecimiento de la economía. Entre 2006 y 2009 se redujo la incidencia de la pobreza de 34% a 21% (a 19% en el 2010). En el medio rural la reducción fue aún mayor; 16 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, con una disminución de 38% de la población pobre (Gráfico I.1 y Cuadros 1 a 4 del Anexo).

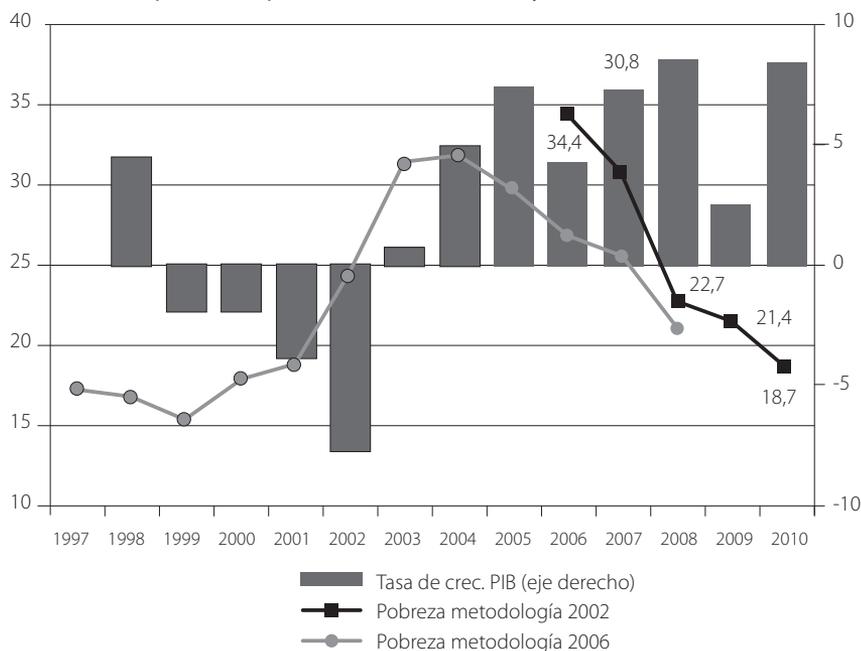
El tercer rasgo destacado es la brecha de pobreza entre la población rural nucleada y la dispersa. La incidencia de la pobreza en el área rural nucleada es mayor a la dispersa y ha descendido más lentamente (Gráfico I.2). La mayor incidencia de la pobreza en el área rural nucleada puede explicarse por la presencia de familias más numerosas y de trabajadores temporales y desempleados, incluyendo los de la agricultura.

<sup>1</sup> La población rural comprende a la nucleada en localidades con menos de 5.000 habitantes y a la dispersa. Los trabajadores agropecuarios incluyen a los ocupados por empresas de ese sector y a los contratados que realizan servicios productivos para ellas.

<sup>2</sup> Con base en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006 el INE definió una Canasta Básica de Alimentos (línea de indigencia) y una Canasta Básica Total (línea de pobreza) para cada área geográfica (Montevideo, interior urbano y rural disperso). El valor de la canasta que define la línea de pobreza rural equivale al 69% de la urbana.

**Gráfico I. 1**

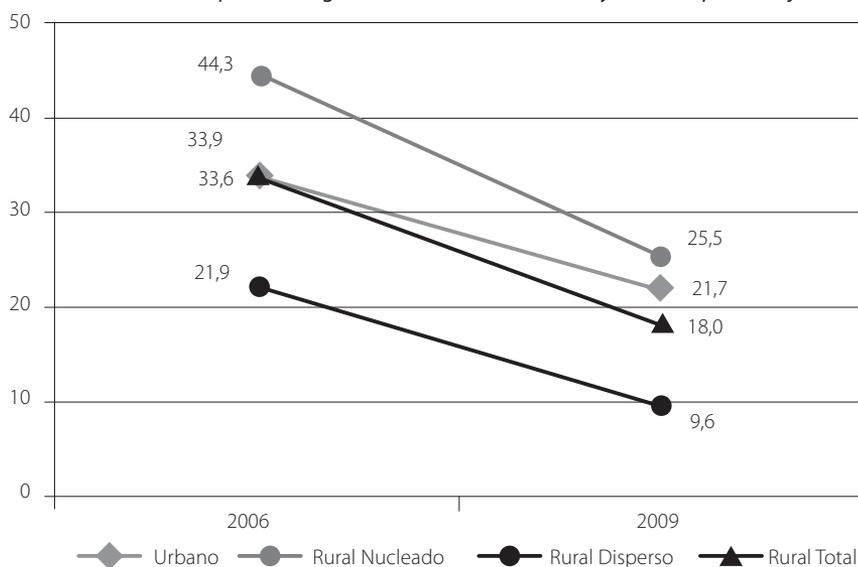
*Incidencia de la pobreza en personas en el área urbana y crecimiento del PIB, 1997 a 2010*



Nota: Las líneas corresponden a valores de línea de pobreza elaborados por el INE para los años 2002 y 2006.  
Fuente: Elaboración propia en base a EH (Encuesta Hogares) del INE y BCU.

**Gráfico I. 2**

*Incidencia de la pobreza según área de residencia, 2006 y 2009. En porcentaje*



Fuente: Elaboración propia en base a las EH 2006 y 2009 del INE.

En cuanto a la incidencia de la pobreza rural por hogares, entre el 2006 y 2009 descendió de 25% a 13%, pero se amplió la brecha entre los hogares de núcleos poblados y dispersos.

Los hogares rurales pobres tienen mayor número de integrantes y menor número de ocupados<sup>3</sup>. Lo primero tiene como consecuencia que la incidencia de la pobreza por personas es mayor que por hogares. Lo segundo es un indicador del papel de la ocupación en la reducción de la pobreza.

En síntesis, el breve análisis realizado confirma el papel crucial de la evolución de la economía sobre la pobreza por ingreso en el país y en el medio rural y, en consecuencia, del impacto de las fuertes fluctuaciones en el ritmo de crecimiento. Se destaca asimismo la mayor incidencia de la pobreza en el medio rural nucleado que en el resto de la población, brecha que se amplió en años recientes. Finalmente, al analizar la incidencia de la pobreza en el 2009 es necesario tener presente que se trata de un momento favorable en la trayectoria, ya que se redujo a la mitad en ocho años.

### **1.1.2. La satisfacción de las necesidades básicas**

La medición de la pobreza por ingreso tiene importantes limitaciones cuando se intenta caracterizar a una población o formular políticas. Para superar estas limitaciones se han propuesto varios conceptos<sup>4</sup>, entre los cuales aquí se considera el de la satisfacción de las necesidades básicas.

Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) refieren a hogares con privaciones en la educación, salud, vivienda, acceso a agua potable y saneamiento, y se considera un indicador más cercano a la historia de los hogares que el ingreso percibido en un período.

Por la naturaleza de las dimensiones consideradas, el enfoque de las NBI recoge privaciones más estructurales que la situación de ingresos de los hogares, por lo que tiene una relación menos estrecha con el ciclo económico<sup>5</sup>.

En el área rural el 32% de los hogares tenían al menos una NBI, 38% en el disperso y 25% en el nucleado. A partir de 2006 las dimensiones que mostraron mayor avance fueron la educación y el acceso a agua potable.

En la última década se redujeron las NBI pese a que la economía atravesó una profunda fase recesiva entre 1999 y 2002. El porcentaje de personas en hogares con al menos una NBI en el área rural era del 47% en 1999<sup>6</sup> y se redujo al 32% en 2009<sup>7</sup>.

La información presentada permite concluir que la incidencia de la pobreza es mayor en la población rural nucleada que en la dispersa, aun cuando el acceso a algunos satisfactores sea mayor.

<sup>3</sup> En el 2009 un hogar rural pobre promedio estaba compuesto por cuatro personas y tenía 1,1 ocupados, mientras que un hogar no pobre comprendía a 2,7 miembros y 1,4 ocupados. Riella (2009) destaca tres rasgos de la pobreza rural; la mayor incidencia en los niños, las mujeres y los desocupados. En el 2008 el 41% de los niños integraban hogares pobres; 32% en el medio rural disperso y 48% de los residentes en las localidades pequeñas.

<sup>4</sup> Buxedas, Aguirre y Espino (1999) analizaron la relación entre el mercado de trabajo y la exclusión social en Uruguay.

<sup>5</sup> Una de las críticas al enfoque de NBI es que la selección y agregación de las necesidades básicas es arbitraria y no se sustenta en un marco normativo.

<sup>6</sup> Estimaciones de Paolino y Perera (2008) en base a la Encuesta de Hogares Rurales del año 1999.

<sup>7</sup> Se considera que un hogar tiene privación en el acceso a la educación cuando algún joven de entre 7 y 14 años no asiste a la enseñanza; o un joven de entre 15 y 24 años no asiste actualmente y no completó un año del primer ciclo de secundaria. La privación en el acceso al agua implica que el origen de la misma es un arroyo o río o que el agua no llega a la vivienda por cañería.

### 1.1.3. Incidencia de la pobreza en la población ocupada rural

Las principales características de la población rural asociadas con riesgo de pobreza son las siguientes:

- La incidencia de la pobreza es menor en las mujeres rurales ocupadas, lo que puede atribuirse a que sus ingresos contribuyen a superar el umbral de pobreza (Cuadro I.1).
- La incidencia de la pobreza en las personas ocupadas en el sector primario es menor que en el resto de los sectores, situación excepcional respecto a los otros países de América Latina.
- La pobreza tiene una incidencia más alta en los cuentapropistas de los sectores secundario, comercio y servicios y es insignificante entre los empleadores.
- En el sector primario la incidencia de la pobreza de los asalariados es algo superior a la de los cuentapropistas y trabajadores familiares no remunerados.
- Entre los asalariados la incidencia de la pobreza por sector de actividad es similar, excepto en los ocupados en el sector servicios, donde esa incidencia es menor.
- Cerca de la mitad de las personas ocupadas pobres en el medio rural trabajan en el sector primario, el 70% de los cuales son asalariados (Cuadros A8 y A9).
- La pobreza rural en el 2008 alcanzaba al 21% de las personas, el 29% en los desocupados propiamente dichos, el 23% en los que buscan trabajo por primera vez y el 29% en los inactivos (Riella, 2009).

**Cuadro I. 1**

*Incidencia de la pobreza rural en los ocupados según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad, 2009. En porcentaje*

Categoría ocupacional	Sexo	Sector primario	Sector secundario	Sector comercio	Sector servicios	Total ocupados
Asalariados	Hombre	11,7	11,7	12,5	8,3	11,4
	Mujer	7,0	12,0	6,5	8,1	7,9
	Total	11,1	11,8	10,4	8,2	10,4
Empleadores	Hombre	0,9	3,6	0,0	6,0	1,1
	Mujer	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
	Total	0,8	1,9	0,0	5,7	0,9
Cuenta Propia-Familiares no remunerados	Hombre	10,5	21,0	26,7	25,6	15,5
	Mujer	4,6	12,2	15,2	29,2	12,0
	Total	8,8	17,5	20,8	27,6	14,2
Total	Hombre	10,4	14,0	16,0	11,8	11,8
	Mujer	5,1	10,9	10,7	11,0	9,1
	Total	9,4	13,2	13,8	11,3	10,9

Fuente: Elaboración propia con base a las EH 2009 del INE.

### 1.1.4. Los ocupados rurales por categoría ocupacional, sexo y sector

El sector primario emplea algo más de la mitad de los ocupados en el medio rural, el secundario un 13,5%, el comercio un 14,7% y el sector servicios un 18,4% (cuadros A6 y A7 anexos)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Dentro del sector primario, el agropecuario participaba con el 94% de los ocupados y el 95% del PBI (elaboración propia con base en INE y BCU).

La distribución por categoría ocupacional muestra la alta incidencia del trabajo asalariado en el medio rural, fundamentalmente en las personas ocupadas en el sector servicios (83%), secundario (60%) y primario (57%). La participación en la ocupación de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados alcanza al 42%.

En cuanto a la distribución por sexo se aprecian marcadas diferencias al interior de cada categoría ocupacional y sector de actividad. La presencia de mujeres es significativamente baja en todas las categorías de la ocupación en los sectores primario e industrial, en tanto predominan en los sectores comercio y fundamentalmente servicios (Cuadro A7 del anexo).

### 1.1.5. Incidencia de la pobreza por departamento

La incidencia de la pobreza rural varía ampliamente entre los departamentos del país, alcanzando niveles superiores al 30% de la población en Cerro Largo, Tacuarembó, Paysandú y Artigas (Cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2**

*Personas pobres rurales según grupos de departamentos, 2009. En miles de personas y porcentaje*

Incidencia de la pobreza	Departamentos	Pobres	No pobres	Total	% de pobreza promedio
Menos del 10%	Colonia, San José, Flores, Soriano, Maldonado, Treinta y Tres	6,9	100,3	107,2	6,4
Entre 10% y 15%	Canelones, Rivera, Lavalleja	16,0	112,4	128,4	12,5
Entre 15% y 30%	Rocha, Florida, Durazno, Río Negro, Salto	23,0	85,9	108,9	21,1
Mayor a 30%	Cerro Largo, Tacuarembó, Paysandú, Artigas	31,6	55,2	86,8	36,4
Total		77,5	353,9	431,4	18,0

*Fuente: Elaboración propia con base a las EH 2009 del INE.*

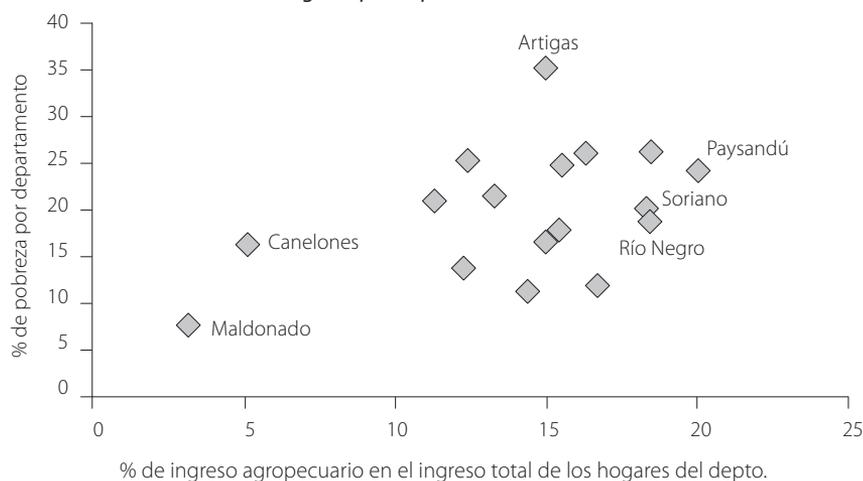
A la luz de los resultados anteriores resulta de interés explorar la relación entre la participación de los ingresos derivados de la actividad agropecuaria y la incidencia de la pobreza por departamento (Gráfico 1.3).

Si bien la correlación entre esas variables es positiva y significativa<sup>9</sup>, el resultado es altamente dependiente de las observaciones de los departamentos de Maldonado y Canelones, ambos con baja participación de la agricultura y de la pobreza rural. Si se excluyen esos dos departamentos no se observa correlación estadística entre la incidencia de la pobreza rural y la participación de los ingresos agropecuarios.

<sup>9</sup> El coeficiente de correlación es igual a 0,46 y su p-valor igual a 0,0572 (significativo al 90%).

Gráfico I. 3

*Incidencia de la pobreza rural y participación de los ingresos agropecuarios en el total del ingreso de los hogares por departamento, 2009*



Fuente: Elaboración propia con base en la EH 2009 del INE.

### I.1.6. Composición de los ingresos

En cuanto a las fuentes de ingresos de los hogares pobres rurales se destacan las siguientes características (Cuadro I.3)<sup>10</sup>.

Cuadro I. 3

*Composición de los ingresos de los hogares rurales según fuentes, 2009*

Fuente de ingreso	No pobre (%)	Pobre (%)
Jubilaciones y pensiones	18	15
Ingreso laboral agropecuario	41	20
Ingreso laboral no agropecuario	27	25
Otros (cuota mutual, alimentación, otros)	14	40
Total ingreso de los hogares	100	100

Fuente: Elaboración propia con base a las EH 2009 del INE.

En primer lugar los ingresos laborales agropecuarios tienen una participación significativamente mayor en los hogares rurales no pobres (41%) que en los pobres (20%).

En segundo lugar los ingresos por transferencias de la seguridad social (de naturaleza fundamentalmente contributiva) tienen un menor peso en los hogares pobres. Este resultado se explica por la menor participación de los trabajadores pobres en la economía formal, determinante de su acceso al sistema de seguridad social, y de menores salarios contributivos cuando tienen acceso.

<sup>10</sup> En 2009 el ingreso per cápita mensual de un hogar no pobre fue 12,8 mil pesos en el área urbana y de 8,7 mil pesos en el área rural, y el de un hogar pobre 2,8 mil y 2,3 mil pesos respectivamente.

Finalmente, entre los hogares pobres es mayor la ponderación de los “otros” ingresos: las transferencias condicionadas (asignaciones familiares) e imputados por bienes o servicios tales como cuota mutual, canastas de alimentos y alimentación en comedores.

El análisis de la composición de los ingresos permite establecer la elevada dependencia de los hogares pobres de fuentes de ingreso no vinculadas al mercado de trabajo y la insuficiencia de los ingresos laborales de este colectivo. También sería un indicador de éxito en la focalización de las políticas sociales.

### **1.1.7. Síntesis**

La información disponible muestra una importante reducción en los indicadores de pobreza rural a partir de la recuperación económica posterior a la crisis de 2002, y al mismo tiempo desigualdades acumuladas a lo largo del tiempo entre el medio urbano y rural, y dentro de este.

El análisis realizado permite establecer la importancia del acceso a empleos de calidad para superar la pobreza rural, particularmente en la población que vive en pequeñas localidades y en actividades no agropecuarias, en las mujeres (como consecuencia de su menor tasa de ocupación) y en algunos departamentos del norte del país.

Los resultados mencionados permiten establecer la importancia del acceso y la calidad de los empleos en los pobladores de las áreas rurales nucleadas, especialmente mujeres, tanto en actividades agropecuarias como en otros sectores. Desde la perspectiva de las políticas y programas públicos, las poblaciones nucleadas ofrecen mejores oportunidades para la focalización de acciones orientadas a la generación de empleo de calidad (por ejemplo en educación, formación profesional y capacitación) y de atención a la población pobre.

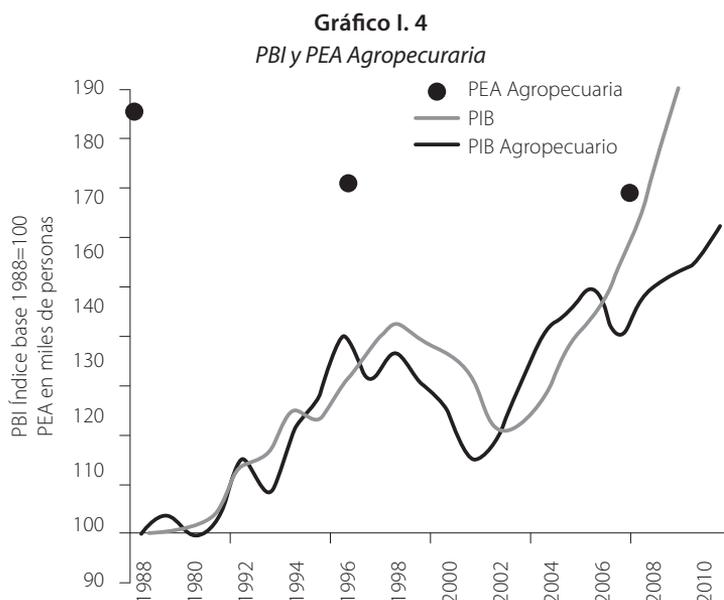
## **1.2. Los cambios en la base productiva y el mercado de trabajo**

El lento crecimiento de la producción agropecuaria y la emigración del campo, principalmente de pequeños productores residentes en su establecimiento, caracterizaron la evolución del sector desde la década del 60 hasta la del 90. Posteriormente, y con especial énfasis en los años recientes, se observan varios procesos que tienen consecuencias en el mercado de trabajo; el mayor ritmo de crecimiento de la producción, el aumento de la productividad, la incorporación de innovaciones y los cambios en la composición de la producción y la estructura empresarial.

Entre la década del 60 y comienzos de los años 90 el aumento de la **productividad** agropecuaria se basó en la disminución del número de pequeños productores, de menor productividad, y posteriormente en el aumento de la producción (Gráfico I.4)<sup>11</sup>.

Un aspecto a destacar es que, en contraste con varios países de América Latina, en Uruguay es bajo el diferencial de productividad media entre el sector primario y el resto de la economía. En el 2009 el sector agropecuario generó el 9,1% del PBI y ocupaba al 11% de la población.

<sup>11</sup> El principal destino del aumento de la producción agropecuaria fueron las exportaciones, cuyo valor a precios corrientes se duplicó entre 2005 y 2010 (Durán, 2010).



Fuente: Elaborado con datos de OPYPA (2010), Censos de Población y EH del INE.

Los indicios disponibles permiten concluir que la brecha de productividad entre empresas de distinto tamaño y sector está creciendo. En el caso de la lechería industrial la producción por persona ocupada en establecimientos de 500 a 2.500 hectáreas duplica la alcanzada en los de 50-199 hectáreas (DIEA, 2010). Esa brecha en la productividad contribuye a explicar los diferentes niveles de cumplimiento de las normativas laborales que se analizan más adelante.

Las innovaciones tecnológicas se manifiestan en el aumento de los rendimientos de varios cultivos, en la lechería y aun en la ganadería, de carne y lana, el sector más tradicional e importante.

En comparación con 2003, en 2010 el rendimiento por hectárea del trigo aumentó un 20% y el de la leche un 41%. La producción de ganado vacuno por hectárea en 2007 fue 29% superior a la de 2003 (DIEA, 2010 y Gabinete Productivo, 2008).

También son significativos los cambios en la composición de la producción. Si bien la ganadería vacuna continúa siendo la principal producción y fuente de empleo, en la última década aumentó la actividad forestal y agrícola productora de granos, particularmente de soja, cuya producción pasó de 7.000 toneladas en el año 2000 a 1 millón de toneladas en el 2008/09.

Los principales cambios en la estructura empresarial se observan en los sectores productores de granos y forestal, en los que predomina la presencia de grandes empresas extranjeras que adoptan tecnologías y modelos de gestión de alto impacto en el mercado de trabajo<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Entre 2000 y 2010 las transacciones de tierras alcanzaron a 6,4 millones de hectáreas, cerca del 40% del total. En ese lapso el precio promedio de la hectárea de tierra pasó de 448 dólares a 2.633 dólares (Fuente: DIEA, 2011).

El modelo de gestión de las empresas más dinámicas del sector forestal y de granos se basa en pocos trabajadores estables y en la contratación de empresas que prestan servicios en la fase primaria, transporte, cosecha y otras<sup>13</sup>. Los denominados “pool de siembra” que predominan en la producción de granos emplean directamente pocas personas y contratan los servicios para realizar las operaciones agropecuarias. Bajo ese modelo de gestión la mayor parte de los asalariados (en muchos casos todos ellos) no residen en el lugar de trabajo, sino en núcleos poblados.

### **1.2.1. La coyuntura del mercado de trabajo favorece la mejora de los salarios y de las condiciones de trabajo**

Como resultado de la dinámica reseñada se observa una relación más estrecha que en el pasado entre la oferta y la demanda en los mercados de trabajo nacional, rural y agropecuario<sup>14</sup>.

*“Falta mano de obra para las producciones intensivas, especialmente la especializada, incluso para actividades como poda y raleo. Los trabajadores están en la orilla de los pueblos y es frecuente que sean personas sin otras opciones laborales, ya que el trabajo rural no tiene jerarquía y muchos prefieren otros trabajos como dependientes de supermercados.”*

*Fuente: Entrevista a Fernando López, Secretario General de la CNFR.*

En perspectiva, en caso de continuar las condiciones que se mantienen desde 2005 en el mercado de trabajo, el escenario sería favorable al aumento de los salarios de los trabajadores, principalmente de los permanentes y más especializados que las empresas quieran retener<sup>15</sup>.

En esta situación el mercado de trabajo podría ajustarse acelerando algunas tendencias. Por el lado de la demanda, las empresas pueden reaccionar acelerando el ritmo de incorporación de innovaciones sustituidoras de mano de obra, eventualmente incorporando más trabajadores fijos (estabilizando o revertiendo el proceso actual) y aumentando el salario para competir con otros segmentos del mercado.

Por parte de la oferta, podrían crearse condiciones atractivas para la incorporación de mujeres al trabajo agropecuario y un incentivo mayor a la formación profesional y capacitación.

En síntesis, un conjunto de transformaciones en la base productiva vienen cambiando algunas de las características del mercado laboral agropecuario, incluyendo ahora el aumento de la demanda de trabajo asalariado y el crecimiento de la movilidad regional, la estacionalidad, la urbanización de trabajadores (incluyendo en pequeñas poblaciones). Ese escenario plantea nuevas oportunidades y desafíos a las instituciones vinculadas al mercado de trabajo, tema del próximo capítulo.

<sup>13</sup> Dos empresas forestales extranjeras disponen de cerca de medio millón de hectáreas en un total de algo más de 16 millones productivas y cinco agrícolas explotan la mitad del área cultivada con destino a la producción de granos (excepto arroz).

<sup>14</sup> Como resultado de esa evolución del mercado de trabajo la tasa de desempleo descendió a 5,4% en el medio rural y a 6,8% en el país (INE, 2011).

<sup>15</sup> Ante esa situación más estrecha en el mercado de trabajo, se ha mencionado la posibilidad de atraer inmigrantes para trabajos agropecuarios, pero es muy poco probable que ella se concrete.

## II. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO

### II.1. La seguridad social<sup>16</sup>

El sistema de seguridad social obligatorio ofrece a los asalariados derechos jubilatorios y de pensiones al cónyuge, acceso a subsidios por enfermedad y por incapacidad, seguro de desempleo, cobertura de salud, operaciones de ojos, lentes de contacto, subsidio por maternidad y atención materna infantil de sus hijos<sup>17</sup>.

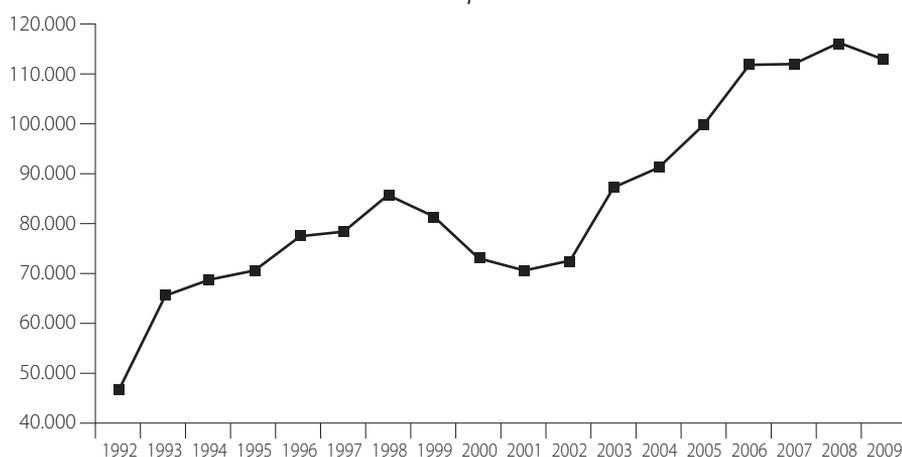
#### II.1.1. Crece el número de afiliados cotizantes<sup>18</sup>

Los puestos cotizantes de asalariados agropecuarios aumentaron 145% entre 1992 y 2009. La reducción de 18% en los puestos cotizantes entre 1999 y el 2001 muestra el impacto de la crisis económica (Gráfico II. 1).

Entre 2000 y 2009 se multiplicaron por ocho los puestos de trabajo cotizantes en el sector forestal y aumentaron 36% en agricultura y ganadería, 25% en granja y 22% en lechería (Tommasino y Bruno, 2010).

Los asalariados que cotizaban como trabajadores permanentes eran el 90% del total, aun cuando los zafrales crecieron 125% entre 2000 y 2009.

**Gráfico II. 1**  
*Puestos cotizantes dependientes rurales*



Fuente: BPS (2011a).

<sup>16</sup> En este trabajo se analiza el sistema público de seguridad social administrado por el Banco de Previsión Social. En Uruguay la afiliación al sistema público y solidario es obligatoria. A partir de cierto ingreso el aporte del contribuyente se vuelca al sistema privado de ahorro individual.

<sup>17</sup> El subsidio por hijo (asignación familiar) asociado al trabajo formal de un padre perdió importancia por su bajo monto y la existencia de otro de mayor valor no relacionado al empleo, el que se asigna a cerca de la mitad de los niños.

<sup>18</sup> Las personas que tienen más de un puesto de trabajo formal en la misma empresa tienen un puesto cotizante por cada una de ellas. Esta situación es excepcional en los asalariados agropecuarios, entre los cuales el 5% tiene más de un empleo, sea formal o informal.

### II.1.2. Aumento del monto del salario contributivo

El monto medio del salario contributivo al BPS por puesto de trabajo dependiente del sector agropecuario creció 52% entre 2004 y 2009, sensiblemente más que en el conjunto de los contribuyentes del sector privado (Cuadro II. 1)<sup>19</sup>. Esa evolución podría explicarse por el aumento del salario rural efectivo en el sector agropecuario y el del salario mínimo por rama y categoría resultante de los Consejos de Salarios.

**Cuadro II. 1**

*Remuneración media real por puesto de trabajo declarada al BPS. En miles de pesos por mes*

	Asalariados agropecuarios	Total del sector privado
2004	4,8	8,0
2009	7,3	10,8
Aumento 2004-2009	52%	35%

*Valores deflactados por el IPC de diciembre de cada año.*

*Fuente: BPS (2010b).*

#### **Evolución de la masa salarial contributiva agropecuaria**

*La evolución de la masa salarial cotizante depende de las variaciones en el salario cotizante por trabajador y del número de puestos de trabajo declarados al BPS.*

*Entre el 2005 y el 2010 el salario medio real cotizante de los trabajadores agropecuarios creció 52% y los puestos de trabajo aumentaron 10%.*

*Fuente: Brovia, 2011.*

### II.1.3. La informalidad persistente

La persistencia de pobreza en la población rural y en el sector dependiente de la agricultura, luego de un lapso favorable, está indicando la existencia de un segmento minoritario pero significativo con atributos desfavorables para su inserción en el mercado de trabajo formal.

La proporción de asalariados agropecuarios que no acceden a la seguridad social alcanza al 29%, siendo más alta en los pobres, en los que residen en el medio rural nucleado y en los hombres que en las mujeres, aunque en la situación de estas es más desfavorable en el caso de las ocupadas en actividades no agropecuarias en el medio rural (Cuadro II. 2 y Gráfico II. 2).

**Cuadro II. 2**

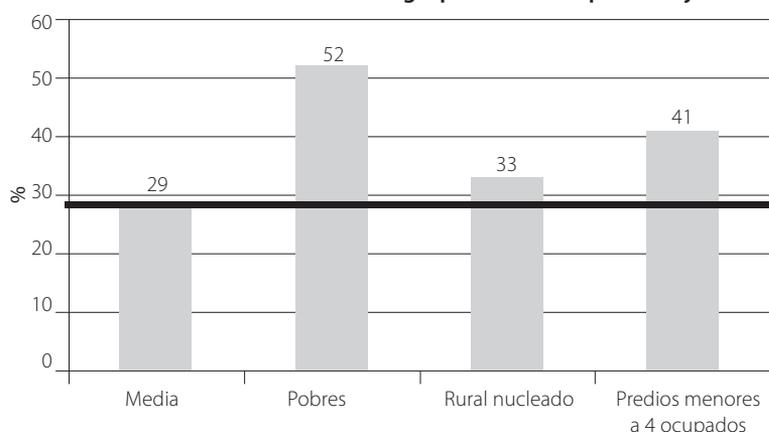
*Asalariados agropecuarios informales por género según localización y condición de pobreza, 2009. En porcentaje*

	Mujeres	Hombres	Total
No pobres	17	25	24
Pobres	64	50	52
Total	20	28	27
Rural nucleado	26	34	33
Rural disperso	17	24	23

*Fuente: Elaboración propia con base en la EH del INE.*

<sup>19</sup> La base de cálculo de la contribución debe ser el salario real, no pudiendo ser inferior al mínimo.

**Gráfico II. 2**  
**Informalidad en asalariados agropecuarios. En porcentaje**



#### II.1.4. Informalidad por tamaño de empresa y especialización productiva

El nivel de informalidad varía inversamente con la escala de los establecimientos, alcanzando el mínimo de 7% en las unidades de más de 50 trabajadores empleados (Cuadro II. 3).

**Cuadro II. 3**  
**Asalariados agropecuarios formales por tamaño de establecimiento, 2009**

Número de trabajadores en la empresa	Miles de asalariados	Porcentaje en el total	Porcentaje de formalización
Hasta 4	44	60	59
5 a 9	24	23	70
10 a 49	22	13	82
50 y más	15	3	93
Total	105	100	71

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EH del INE.

En cuanto al nivel de formalidad entre explotaciones con distinta especialización no se observan diferencias significativas (Cuadro II. 4).

**Cuadro II. 4**  
**Asalariados agropecuarios formales por rubro principal, 2009. En miles de personas y porcentaje**

	Miles de asalariados	% formalidad
Agricultura	31,0	68,5
Ganadera	48,9	73,2
Otro (mixtas, otros servicios)	9,0	69,2
Silvicultura	10,9	72,8
Pesca	3,8	61,4
Explotación de minas y canteras	1,8	80,7
Total	105,4	71,1

Fuente: Elaboración propia en base a las EH 2009 del INE.

### II.1.5. El salario contributivo sigue siendo relativamente bajo

Varios indicadores confirman que el salario contributivo de los trabajadores agropecuarios es relativamente bajo, aun luego de haberse estrechado la diferencia con otros sectores (Cuadros II. 5 y II. 6).

- El salario medio agropecuario era 32% menor al del conjunto del sector privado;
- el 73% cotizaba por menos de 8.000 pesos mensuales en comparación con el 53% de los cotizantes de la actividad privada;
- el salario de las mujeres era 32% menor al de los hombres;
- el salario de los menores de 18 años y jóvenes era más bajo que en el resto de los cotizantes<sup>20</sup> (BPS, 2010a). La distribución del salario cotizante medido en términos de línea de pobreza rural se muestra en el Cuadro II.6.

**Cuadro II. 5**

*Proporción de asalariados en el tramo bajo de cotización a la seguridad social. En porcentaje*

Sector	2005	2009
Agropecuarios	43	31
Industria, comercio y servicios	31	20

*Porcentaje de puestos cotizantes con menos de dos bases de prestaciones y contribuciones; una medida que mantiene el valor a lo largo del tiempo.*

*Fuente: Brovia (2011).*

**Cuadro II. 6**

*Porcentaje de asalariados agropecuarios según salario cotizante, 2009*

Relación entre el salario contributivo mensual medio y la línea de pobreza rural	Porcentaje de cotizantes
Hasta 1,2 líneas de pobreza	31
De 1,2 a 2,4	42
Más de 2,4	37

*Fuente: Elaborado por los autores con base en BPS (2011a) y línea de pobreza rural del INE.*

### II.1.6. El subsidio por desempleo

El subsidio por desempleo es una prestación mensual que se paga a todo empleado en situación de desocupación forzosa que reúna ciertas condiciones.

La Ley 18.399 del 24 de octubre del 2008, modificatoria del decreto-ley original, establece que el subsidio inicial será el 66% del sueldo y decrece hasta el sexto mes. Para los jornaleros comienza con 16 jornales y desciende a 9 en el sexto mes. La ley mencionada habilita a la extensión del periodo de prestación a ocho meses y exige al beneficiario, transcurrida la mitad del tiempo del subsidio, la asistencia a cursos de capacitación.

Los beneficiarios del seguro de desempleo en el sector agricultura, caza, silvicultura y pesca a diciembre fueron 2.700 en el 2006, 3.000 en el 2007 y 3.600 en el 2008.

<sup>20</sup> La remuneración media mensual de los asalariados rurales de 16 a 18 años de edad era de 4.800 pesos, 6.893 pesos en los de 19 a 21 años y 7.600 pesos en los de 30 a 59 años (INE, 2011a).

### **II.1.7. Temas de la seguridad social**

Varias administraciones han mantenido una política activa orientada a la formalización y a la mejora de las prestaciones de la seguridad social. Con ese propósito el régimen contributivo patronal es más favorable en el sector agropecuario que el general, resultando en una tasa de contribución menor, y comprende la cobertura por accidentes y salud en el trabajo<sup>21</sup>.

Esa política ha contribuido a ampliar la cobertura del sistema y la gama de riesgos que cubre.

Dentro de ese marco, el principal desafío es la reducción de la informalidad de los asalariados agropecuarios, además del aumento del valor de las prestaciones asociadas con los salarios cotizantes y el acceso efectivo al seguro de paro.

- a) La política de formalización de los asalariados agropecuarios enfrenta el hecho de que la mayor parte de los que no cotizan trabajan en empresas con pocos ocupados, una parte de las cuales puede tener problemas tanto de gestión como de resultados para cumplir con la normativa.
- b) No obstante el aumento de los montos cotizados por trabajador, estos siguen siendo bajos y en consecuencia también lo son los derechos jubilatorios y otros.
- c) La incorporación de los asalariados agropecuarios al régimen de seguro de paro constituye un importante avance, pero parece tener dificultades para alcanzar a una proporción más alta de los desempleados formales, especialmente temporales.

## **II.2. Salarios y regulación salarial**

Este apartado analiza un conjunto de temas relacionados con los salarios de los trabajadores agropecuarios; el nivel y la evolución, las diferencias salariales según formalidad y sexo, la distribución de la masa salarial, los salarios mínimos y su cumplimiento y las horas trabajadas.

### **II.2.1. Evolución de los salarios<sup>22</sup>**

El salario real tuvo una vigorosa recuperación desde la caída ocurrida en la crisis de 2002.

Entre 2006 y 2009 el salario medio mensual real de los ocupados creció 25% en el sector agropecuario y 22% el del conjunto de los asalariados privados, evolución paralela a la de la reducción de la pobreza (Cuadro II. 7)<sup>23</sup>.

No obstante esa evolución, entre 2007 y 2010 los salarios agropecuarios continuaron siendo 30% inferiores a los del conjunto del sector privado (Riella y Mascheroni, 2011).

<sup>21</sup> La tasa promedio de aporte al BPS en 2010 de industria, comercio y servicios fue 20,8% de la masa salarial cotizante y en el sector agropecuario 17,1%.

<sup>22</sup> El salario incluye sueldos y jornales líquidos, comisiones, incentivos, horas extras, viáticos no sujetos a rendición, propinas, aguinaldo, salario vacacional, boletos de transporte, alimentos, bebidas y tickets alimentación.

<sup>23</sup> El salario medio real del sector privado fluctúa ampliamente con el ciclo económico; creció 37% entre diciembre de 2003 y comienzos de 2011, luego de experimentar una caída de 23% entre diciembre de 1998 y diciembre de 2003.

### II.2.2. Salarios informales y mujeres

Los trabajadores informales, las mujeres y los trabajadores no calificados presentan diferencias significativas en el salario respecto al resto de los asalariados agropecuarios.

Los asalariados informales reciben salarios mensuales y por hora, sustancialmente menores a los de los trabajadores formales y su crecimiento ha sido más lento<sup>24</sup>. La situación salarial es más desfavorable entre los trabajadores rurales en general que en los ocupados en el sector agropecuario (Cuadro II. 7 y Gráfico II. 3).

**Cuadro II. 7**

*Porcentaje de crecimiento del salario real mensual y por hora entre 2006 y 2009*

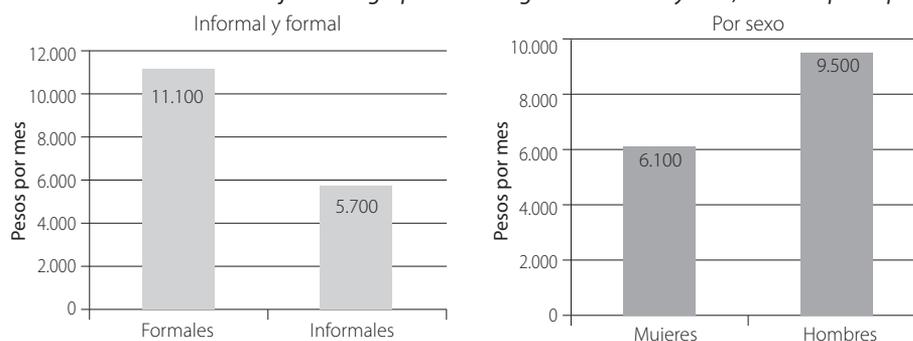
	Ocupados agropecuarios			Ocupados rurales		
	Informal	Formal	Total	Informal	Formal	Total
Salario mensual	20	25	25	16	23	25
Salario por hora	21	22	23	16	21	22

*Nota: Salarios líquidos deflactados por el IPC, diciembre 2010 = 100.*

*Fuente: Elaboración propia con base en las EH del INE e INE, 2010.*

**Gráfico II. 3**

*Salario mensual medio de trabajadores agropecuarios según formalidad y sexo, 2009. En pesos por mes*



*Fuente: Elaborado con base en la EH del INE.*

En cuanto a las mujeres, en 2009 el salario medio mensual era 26% inferior al de los hombres, aunque la diferencia se reducía a 12% cuando se refiere a las horas trabajadas.

### II.2.3. La distribución de salarios

Entre 2006 y 2009 la distribución de los salarios en el sector agropecuario fue ligeramente más equitativa según varios indicadores.

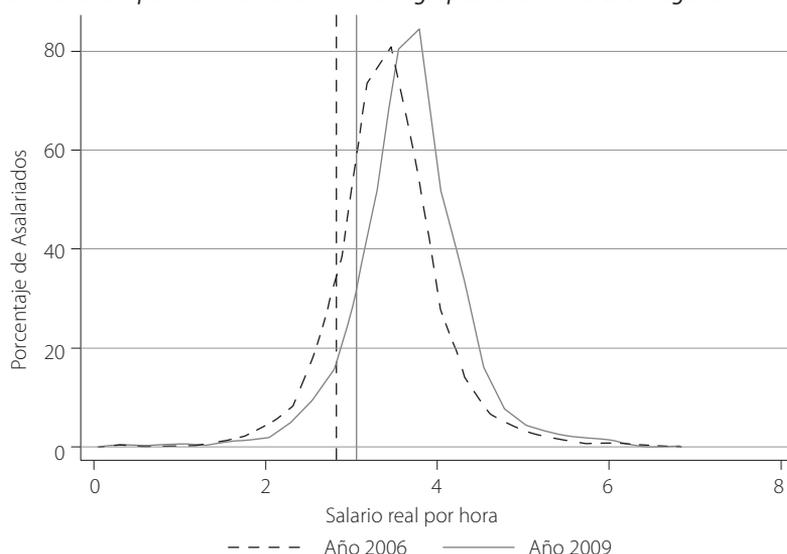
El Gráfico II. 4 muestra la traslación de la distribución a la derecha del número de asalariados según el salario por hora, indicativa del mayor ingreso en el 2009 respecto al 2006. Se observa también la ligera dis-

<sup>24</sup> El salario mensual de los trabajadores agropecuarios informales era el 51% de los formales, y el salario por hora el 62%.

minución de la desigualdad en la evolución de la distribución de los salarios según los índices de Gini en el 2006 y 2009 (0,39 y 0,37) y de Theil (0,35 a 0,25).

**Gráfico II. 4**

*Distribución del salario real por hora de los asalariados agropecuarios. Valores en logaritmos. Años 2006 y 2009*



*Nota: Las líneas verticales indican el valor del SMN en términos reales en el 2006 (línea punteada) y 2009 (línea continua).  
Fuente: Elaboración propia con base a las EH del INE.*

La dispersión salarial según tipo de ocupación continúa siendo alta y va en el sentido esperado; el grupo de trabajadores agropecuarios menos especializados, dos tercios del total, tienen los salarios más bajos y cercanos a la línea de pobreza (Cuadro II. 8).

En términos generales se entiende que la dispersión salarial está aumentando en la mayor parte de los países como consecuencia de una demanda mayor de trabajadores calificados. En el breve lapso analizado esto no se confirma en el caso agropecuario, evolución que podría explicarse por una situación de base de alta diferenciación salarial que no se modificó significativamente por un aumento simultáneo en la demanda laboral y el impacto de la nueva política salarial.

**Cuadro II. 8**

*Salario medio mensual por tipo de ocupación en el sector agropecuario, 2009*

Tipos de ocupación	Índice 100 = salario no calificado	Salario en número de líneas de pobreza	Porcentaje de asalariados
Trabajadores no calificados	100	1,5	62
Operadores y montadores de instalaciones y máquinas, trabajadores calificados, oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y oficios	170 a 210	2,6 a 3,2	33
Profesionales, directivos, técnicos y profesionales de nivel medio, empleados de oficina	240 a 760	4 a 12	5

*Fuente: Elaboración propia con base en EH del INE.*

### II.2.4. El salario mínimo nacional (SMN)

El objetivo original del Salario Mínimo Nacional (SMN), establecido en 1969, fue asegurar un nivel básico de ingresos de los asalariados privados mayores de 18 años, salvo los trabajadores rurales y domésticos, incorporados al sistema en 1978 y 1991 respectivamente<sup>25</sup>.

En los primeros años de vigencia el SMN aumentó en términos reales y descendió luego durante casi tres décadas. En el 2004, el año de menor poder adquisitivo, el SMN era el 24% del alcanzado en 1969 (Gráfico II. 5).

La reducción del SMN es el resultado de una reorientación de los objetivos, los que pasaron a ser fiscales; como índice de actualización de los beneficios sociales y de alícuotas de impuestos. Bajo esas condiciones el SMN perdió efectividad como mecanismo de regulación del mercado y tuvo poco impacto sobre las decisiones de contratación de mano de obra, incluso de jóvenes y trabajadores menos calificados (Bucheli, 1998; Furtado, 2006).



*Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.*

La caída del poder adquisitivo del SMN en Uruguay se detuvo en enero del 2005, cuando se decretó un aumento del 56,5%, seguido de otro en julio de ese año. La actualización del SMN se realizó semestralmente hasta el 2008 y después anualmente. Como resultado de esos ajustes el valor real del SMN en el 2010 fue 2,5 veces el que tenía en diciembre del 2004<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Entre 1975 y 1985 el SMN para los menores de 18 años era equivalente al 75% del de los mayores.

<sup>26</sup> En diciembre de 2004 se creó una unidad de cuenta alternativa, la base de prestaciones y contribuciones (BPC), que sustituyó las referencias al SMN en las normas vigentes, con el objetivo de preservar la naturaleza de ese salario y separarlo de los objetivos fiscales.

### II.2.5. El salario mínimo agropecuario por rama y categoría

Para evaluar el nivel de los salarios mínimos por grupo de negociación y categoría se los compara con la línea de pobreza por persona (Cuadro II. 9).

Los salarios del grupo de negociación 24 (Forestación) son los más altos y el menor de ellos duplica la línea de pobreza por persona. En el otro extremo, el grupo 22 (Ganadería, Agricultura y actividades conexas) es el salario mínimo menor, no alcanzando al valor de 1,5 líneas de pobreza, por lo que un hogar de dos personas que tuviera ese único ingreso caería por debajo del nivel de pobreza.

**Cuadro II. 9**  
*Salarios mínimos agropecuarios por categoría y relación con la línea de pobreza, 2009*

	Salario mínimo nominal en pesos por mes	Relación entre el salario mínimo y la línea de pobreza
<b>Ganadería, Agricultura y actividades conexas (Grupo 22)</b>		
Sin especialización 1	5.060	1,4
Aprendiz	5.612	1,6
Sin especialización 2	6.617	1,9
Especializado	6.968	2,0
Altamente especializado	7.344	2,1
Capataz	7.747	2,2
Capataz general	8.178	2,3
Administrador	9.077	2,6
<b>Granja (Grupo 23)</b>		
Aprendiz	5.854	1,7
Peón común	5.974	1,7
Especializado 1	6.394	1,8
Especializado 2	7.068	2,0
Especializado 3	7.862	2,2
Especializado 4	8.454	2,4
Capataz general	9.154	2,6
<b>Forestación (Grupo 24)</b>		
Peón común	7.150	2,0
Peón especializado	7.825	2,2
Maquinista 1	8.850	2,5
Maquinista 2	9.600	2,7
Maquinista especializado	10.025	2,9
Administrativo	8.654	2,5
Capataz	10.270	2,9
Supervisor	11.348	3,2

*Notas: Los salarios incluyen la partida adicional para los trabajadores que no reciben "alimentación y vivienda" (aproximadamente \$ 1.500). Los salarios vigentes en el Subgrupo "Arroz" del Grupo 22 son ligeramente diferentes (Peón \$ 5.325, Peón calificado \$ 5.800, Capataz \$ 7.400). El Salario Mínimo Nacional vigente durante el año 2009, de \$ 4.441 fue 1,26 veces la Línea de Pobreza del área rural.*

*Fuente: Elaboración propia con base en información del MTSS e INE.*

La comparación entre el salario mínimo por rama y categoría con la línea de pobreza en el 2009 muestra que la mayoría de ellos eran bajos respecto a las necesidades de los trabajadores con familia.

El salario real efectivamente pagado a los asalariados del sector agropecuario creció 25% entre 2006 y 2009. El salario real mínimo fijado para los peones subió 22%, los ganaderos (4%), la forestación (10%) y la granja (13%) (Riella y Mascheroni, 2011).

### II.2.6. Cumplimiento del salario mínimo

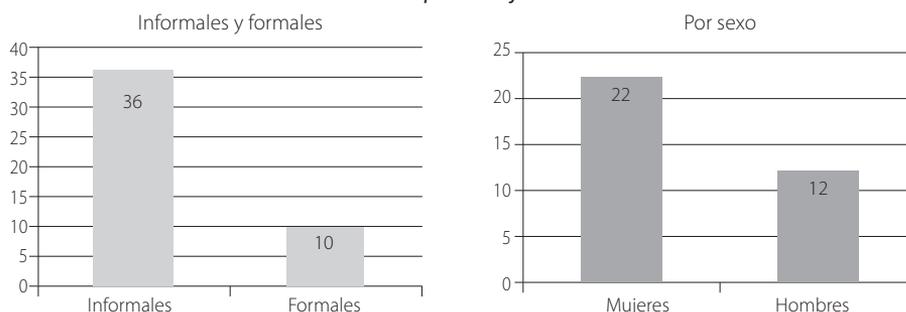
Las estimaciones sobre cumplimiento de los salarios mínimos que se presentan deben considerarse una primera aproximación al tema. Esas estimaciones se basan en comparar los salarios monetarios, compensaciones y el número de horas trabajadas de la encuesta de hogares del INE con los salarios mínimos a los que se agregó un porcentaje que permitiera cubrir la seguridad social.

Entre 2006 y 2009 los salarios reales agropecuarios subieron y se mantuvo el nivel de cumplimiento del SMN en torno al 87%.

Un aspecto a destacar es que el incumplimiento del SMN por hora trabajada se concentra en los trabajadores con empleos informales, el 26% de los cuales no recibiría el salario horario mínimo nacional ni aun después de deducido a este el aporte a la seguridad social, que tampoco recibe (Gráfico II. 6). Además del menor salario medio, los asalariados informales trabajan menos horas por semana.

**Gráfico II. 6**

*Estimación del cumplimiento del salario mínimo nacional por formalidad y sexo (trabajadores agropecuarios). En porcentaje*



Los salarios medios en el sector agropecuario son mayores que los del medio rural (9.500 y 8.800 pesos por mes en el 2009), un rasgo poco común en América Latina.

### II.2.7. Cumplimiento de los salarios mínimos por categoría

Como los salarios mínimos por categoría y sector son más altos que el SMN, el incumplimiento de ese salario podría ser mayor al estimado antes<sup>27</sup>. Para tener una aproximación al tema se ha comparado el salario real estimado con el de la categoría con menor salario mínimo de cada sector (Cuadro II. 10).

<sup>27</sup> El salario mínimo nominal más bajo, el del peón sin especialización en ganadería, agricultura y actividades conexas era de 5.060 pesos y el SMN de 4.441 pesos.

**Cuadro II. 10**

*Asalariados agropecuarios según rama de actividad, salario por hora y cumplimiento del salario mínimo del sector, 2009*

	Agricultura	Ganadería	Silvicultura
Asalariados (miles)	31	49	11
Salario mensual (\$)	7.391	8.215	10.977
Salario por hora (\$)	37	41	53
Horas semanales	46	48	47
% cumple el salario mínimo del sector	78	87	73

*Fuente: Elaboración propia con base en la EH del INE.*

El mayor cumplimiento del salario mínimo del sector se observa en la ganadería. En el sector forestal, si bien el salario mínimo en la ocupación de base es mayor, también es mayor el incumplimiento.

### **II.2.8. Horas trabajadas**

Entre 2006 y 2009 disminuyeron el promedio de horas semanales trabajadas por los asalariados, y el número de los que cumplían 57 o más horas (por encima de la norma vigente) se redujo de 23% a 16%. Por otra parte, la proporción de asalariados que cobraban horas extras, comisiones o incentivos alcanzaba a 6,5% (Riella y Mascheroni, 2011)<sup>28</sup>.

Los grupos con menos horas de trabajo por mes son los ocupados informales, las mujeres y los activos en sectores distintos al agropecuario.

### **II.2.9. Comentario final**

La evidencia reunida permite confirmar, en primer lugar, el reciente aumento generalizado de los salarios reales rurales y agropecuarios. En segundo término, la existencia de bolsones de incumplimiento del salario mínimo asociados con la formalidad y la pobreza. En tercer lugar se observa el mantenimiento de amplias diferencias salariales dentro del sector agropecuario (ligeramente atenuadas en años recientes) y de salarios menores en comparación con el conjunto del sector privado. Estas últimas diferencias se asocian con frecuencia a los menores logros educativos y en algunos casos al bajo nivel de sindicalización y capacidad de negociación de los trabajadores.

Una pregunta pertinente es si es posible que el salario real continúe aumentando. Si el escenario continuara favoreciendo el aumento de la demanda de trabajo, las empresas agropecuarias con niveles altos y crecientes de productividad estarían en condiciones de competir con base en mejores salarios y otras condiciones, aunque posiblemente otras tendrían dificultades.

En el plano institucional, en el corto plazo es esperable la continuidad de la política laboral y el funcionamiento de los Consejos de Salarios y la implementación de la normativa vigente. Finalmente, la acción más trascendente estaría dirigida a reducir la barrera entre los empleos de calidad y el resto mediante la ense-

<sup>28</sup> A partir de fines de 2008 la jornada laboral de los asalariados rurales se fijó en cuarenta y ocho horas semanales con la posibilidad de ocho horas adicionales de trabajo con remuneración extra, admitiendo cierta flexibilidad en el cálculo.

ñanza, incluyendo la formación profesional y la capacitación de los activos, tema que remite, y al mismo tiempo trasciende, el ámbito del sistema educativo.

### II.3. Sindicalización y negociación colectiva

Según Zapirain (en Supervielle y Zapirain, 2009), la cuasi ausencia de regulación no ha impedido la existencia de organizaciones gremiales sindicales y empresariales surgidas al amparo de dispositivos constitucionales, ni ha obstaculizado la construcción de ámbitos formales e informales de diálogo, participación y negociación colectiva. Los derechos fundamentales, civiles, políticos e inherentes a la libertad sindical se encuentran plenamente acogidos y garantizados por el ordenamiento jurídico positivo uruguayo.

En ese marco el sindicalismo urbano tiene una larga trayectoria y es reconocido ampliamente como actor representativo en los ámbitos tripartitos y bipartitos. Por contraste, el sindicalismo rural se había limitado a algunos ámbitos de concentración de trabajadores, como las actividades de la caña de azúcar, arroz y citrus, sin alcanzar a otros como la ganadería.

La convocatoria a Consejos de Salarios a partir de 2005 contribuyó a la revitalización del sindicalismo urbano y dio un impulso al rural. Sin embargo, el desarrollo del sindicalismo rural enfrenta limitaciones como consecuencia de su acotada historia y experiencia, dispersión geográfica y en empresas con pocos trabajadores, movilidad y trabajo a destajo. De fuente sindical se han señalado dificultades de financiamiento de la actividad sindical y de cumplimiento de las funciones de dirigentes y representantes sindicales.

En ese plano, y respetando la autonomía sindical, el ejercicio efectivo del derecho a la sindicalización, reconocido por la OIT y la normativa uruguaya (Ley 17.940) podría verse incentivado si se fortaleciera la información, capacitación y formación sobre derechos y obligaciones.

Asimismo podría implementarse una campaña de difusión de las normativas legales existentes y las promulgadas en el período (Decreto 291/007, Decreto 321/09, Ley 18.441 Jornada Laboral, Ley 17.940 Libertad Sindical, Ley 18.566 Sistema de Negociación Colectiva), que tengan vinculación con el sector rural (salud, seguridad, condiciones de trabajo, etc.) y la actividad sindical.

También está pendiente de consideración el apoyo efectivo a la participación de los dirigentes sindicales a las instancias en que son convocados, para superar dificultades asociadas en parte con los costos de traslado y estadía y las dificultades para mantener empleos estables.

En cuanto a la negociación colectiva (tema de la parte IV), el Gobierno que asumió el primero de marzo de 2005 impulsó una política orientada a avanzar en las condiciones del empleo decente incorporando a los asalariados del sector agropecuario al sistema de relaciones laborales con base en una estrategia negociadora con los representantes sindicales y de las organizaciones empresariales.

La primera medida adoptada en esa dirección fue la convocatoria a Consejos de Salarios, incluyendo al ámbito rural. Los Consejos de Salarios son órganos tripartitos cuyo cometido principal es la fijación de salarios mínimos, aunque en la práctica consideran también otros temas.

Los principales temas tratados por el Consejo Tripartito Rural fueron el ejercicio de la actividad sindical y la limitación de la jornada laboral para el sector. Ante la ausencia de acuerdo el Poder Ejecutivo elaboró un proyecto de ley que, con modificaciones, fue aprobado por el Parlamento.

La negociación por rama de actividad agropecuaria ha dado lugar a varios acuerdos entre los que se destacan las descripciones de tareas y categorías ocupacionales, aumentos del salario mínimo y licencia sindical.

#### II.4. Contrato de trabajo

En Uruguay las relaciones laborales individuales son contractuales, sin necesidad de un contrato de trabajo escrito.

La relación por tiempo indefinido continúa constituyendo la vinculación predominante en el trabajo asalariado, aunque se viene ampliando el vínculo laboral por obra o estacional en actividades zafrales.

La cantidad de asalariados agropecuarios temporales inscriptos en el BPS se duplicó en la década anterior, pero alcanzaba a solo el 12% del total en el año 2008. Los peones jornaleros o zafrales del sector forestal inscriptos en el BPS eran el 30% del total en agosto del 2008, el 28% del total de los peones de zafra en granja, y solo el 3% del total de los peones jornaleros de lechería.

La tercerización de servicios a la agricultura podría ser un obstáculo al progreso del empleo de calidad si se utilizara para reducir el costo de la mano de obra, principalmente mediante el incumplimiento de las normas salariales, previsionales y de condiciones de vida y de trabajo. Frente a esta situación, la normativa vigente establece la doble responsabilidad de la empresa contratista y de la contratante en la que presta servicio<sup>29</sup>. Aun así en algunos casos se presentarían dificultades para la implementación de la medida, entre ellas en algunas empresas en que predomina el trabajo a destajo, particularmente las “unipersonales”.

#### II.5. Educación y capacitación

No obstante los progresos generalizados en materia educativa, es notable el retraso de los pobladores rurales e integrantes de hogares de los asalariados agropecuarios en esta materia, aspecto fundamental desde la perspectiva del acceso a empleos dignos y de la reproducción o superación de las condiciones de pobreza.

Ese retraso se observa, en primer lugar, en los menores logros educativos de la PEA agropecuaria respecto al resto. En 2008 el 19,6% de la PEA agropecuaria no había completado primaria y el 5,2% tenía educación terciaria, completa o incompleta, mientras que en la PEA no agropecuaria esos porcentajes eran de 7,2% y 15,1% (Riella, 2009).

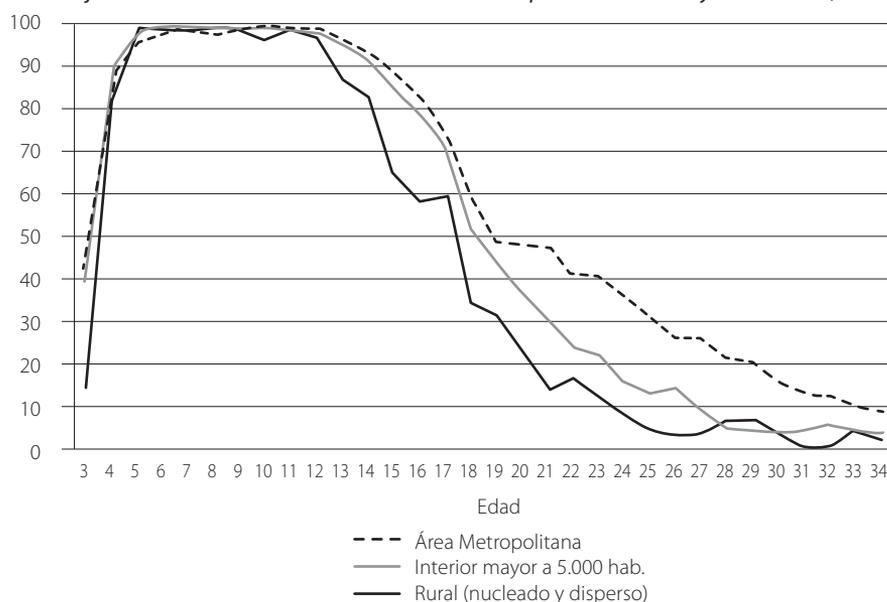
En segundo lugar, el retraso se manifiesta en la menor tasa de asistencia a las instituciones educativas en el medio rural respecto al urbano en los hogares de asalariados agropecuarios, en comparación con las otras categorías en el empleo (Gráfico 7 y Cuadros II. 11 y II. 12).

En cuanto a la incorporación temprana de niños y niñas a la educación inicial, considerada fundamental para su desarrollo, las diferencias entre el medio urbano y rural son aún más importantes. En 2009, en el medio rural el 75% de los niños y niñas de cuatro años de edad no asistían a clase, aun cuando a partir de ese año era obligatoria, en comparación con el 37% de los que no asistían a clase en el medio urbano (INE, 2010a).

<sup>29</sup> “Todo patrono o empresario que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será responsable solidario de las obligaciones laborales de estos hacia los trabajadores contratados, así como del pago de las contribuciones a la seguridad social a la entidad provisional que corresponda, de la prima de accidente de trabajo y enfermedad profesional y de las sanciones y recuperos que se adeuden al Banco de Seguros del Estado en relación a esos trabajadores” (artículo primero de la Ley 18.099 de 2007).

Gráfico II. 7

Porcentaje de asistencia a establecimientos educativos por edad en años y localización, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en EH del INE.

Cuadro II. 11

Asistencia a establecimientos educativos de los jóvenes por zona de residencia y edad, 1999 y 2006\*. En porcentaje

Año	Interior urbano				Rural disperso	
	Ciudades > 5.000		Localidades < 5.000		14 a 19	20 a 24
	14 a 19	20 a 24	14 a 19	20 a 24		
1999	60,4	17,6	42,9	6,6	46,5	9,4
2006	68,6	22,6	61,0	16,6	51,3	14,5

(\*) Cuarto trimestre de cada año.

Fuente: Domínguez, 2008.

Cuadro II. 12

Asistencia a establecimientos educativos de los jóvenes de 20 a 24 años integrantes de hogares agro-dependientes por categoría ocupacional y área de residencia, 2006. En porcentaje

Lugar de residencia	Tipo de hogar				
	Patrón con más de 4 asalariados	Patrón con hasta 4 asalariados	Cuentapropistas	Asalariados	Hogares mixtos
Interior urbano	66,4	47,9	26,9	5,5	15,6
Rural disperso	49,4	26,4	16,4	6,6	15,0

Fuente: Domínguez, 2008.

## II.6. Síntesis

En Uruguay es ampliamente reconocida la necesidad y urgencia de avanzar en materia educativa y, particularmente, en la retención de jóvenes en la enseñanza media. La información presentada pone en evidencia la mayor relevancia de esa problemática educativa en el medio rural y entre las familias de asalariados rurales.

Los asalariados activos en el sector agropecuario enfrentan una situación desfavorable para acceder a empleos de calidad, situación que se reproduce por la menor retención del sistema educativo en los jóvenes que integran sus familias. Expresado de otro modo, la baja permanencia en el sistema educativo forma parte de un proceso autoalimentado de integración al segmento del mercado de trabajo más desfavorable y de mayor exposición a la pobreza.

Las condiciones reseñadas permiten destacar la importancia de adoptar medidas focalizadas en el marco de la política educativa para atender las condiciones propias de las poblaciones más vulnerables que viven en el medio rural y de los hogares de asalariados agropecuarios.

## II.7. Capacitación<sup>30</sup>

La capacitación de trabajadores activos o que buscan trabajo por primera vez es un importante instrumento para que puedan acceder a empleos de calidad y responder a una demanda cambiante.

Dentro del conjunto de instituciones públicas y privadas que participan en actividades de capacitación se analiza aquí exclusivamente al Programa de Trabajadores Rurales del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que tiene un gran potencial para contribuir a la capacitación de asalariados agropecuarios.

El INEFOP, creado por la Ley 18.406 del 24 de octubre de 2008 como persona pública no estatal de integración tripartita, es el sucesor de todos los derechos, acciones y obligaciones suscritas por la entonces Junta Nacional de Empleo y por tanto del Fondo de Reconversión Laboral creado en 1992, financiado con aportes sobre los salarios de trabajadores y empresarios y con fondos del presupuesto nacional.

Las acciones del INEFOP se orientan a la generación de políticas activas de empleo y a la formación profesional en el marco de una estrategia que asegure la formación continua y eficiente de la fuerza de trabajo y contribuya a lograr un equilibrio productivo entre los intereses de las empresas y de los trabajadores, facilitando la modernización de la vida laboral del país.

### **El Programa de Capacitación Laboral para los Trabajadores Rurales del INEFOP**

*El Programa se propone mejorar la situación laboral de los trabajadores que residen en el medio rural o trabajan en actividades agrarias: hombres, mujeres, jóvenes, desocupados o en actividad, asalariados, independientes o poseedores de una empresa familiar. Con ese propósito, organiza cursos para aumentar la calificación de la mano de obra y favorecer la creación de puestos de trabajo.*

*INEFOP exige que todas las actividades de capacitación contemplen módulos sobre salud ocupacional dictados por un especialista, derechos y obligaciones de los trabajadores y el enfoque de género y equidad.*

Fuente: INEFOP (2011).

<sup>30</sup> El análisis se limita al ámbito de capacitación que actualmente realiza el INEFOP, no incluyendo, en consecuencia, otras instituciones públicas y privadas de formación profesional y capacitación.

El INEFOP basa su actividad en la demanda por capacitación y en una oferta contratada a terceros.

En los últimos años la actividad de capacitación del programa rural alcanzó a unas 800 personas anuales, principalmente asalariados. Esta puede considerarse una cobertura baja en comparación con la población objetivo potencial y las necesidades que parecen derivar de la demanda de trabajadores más calificados o con nuevas calificaciones y con los recursos financieros disponibles.

La principal limitación al crecimiento del servicio que pudo identificarse a partir de las entrevistas es la baja demanda de cursos. Asociada con la baja demanda, también es limitada la oferta de instituciones de capacitación autorizadas para el dictado de cursos dirigidos a trabajadores del sector agropecuario.

Las instituciones de capacitación cumplen un papel en la articulación entre los interesados en la capacitación y la oferta del INEFOP. Las entidades capacitadoras autorizadas pueden ser públicas o privadas, en el caso agropecuario son exclusivamente estas últimas. Las instituciones públicas de enseñanza relacionadas con la formación profesional formal en el sector agropecuario probablemente deberían adaptarse para responder a las demandas propias del modelo de gestión vigente en el INEFOP.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el desarrollo de la capacidad institucional. El INEFOP se creó siguiendo un modelo gerencial de gestión público-privada común a otros institutos, el que le permitiría realizar una gestión más ágil y un vínculo directo del Estado con los agentes privados. En este caso la representación del Gobierno, que incluye al Presidente, tiene minoría en la dirección respecto al conjunto de la representación empresarial y sindical.

La dirección del INEFOP está implementando importantes cambios en la gestión con el propósito de perfeccionar el sistema, estableciendo un vínculo directo con las organizaciones de productores agropecuarios y sindicales con el propósito de identificar demandas de capacitación, gestionando directamente el Programa Rural, convocando a entidades capacitadoras mediante llamados abiertos una vez identificada la demanda y proyectando un seguimiento estrecho del proceso de capacitación y diseñando algunos cursos.

La proyección del Programa Rural del INEFOP en el marco de las orientaciones generales de la actual administración daría lugar a necesidades adicionales de personal.

En síntesis, los principales desafíos planteados en relación al ámbito agropecuario son la ampliación de la demanda auténtica de los protagonistas del mundo del empleo (el más importante), el desarrollo de nuevas capacidades institucionales y de la oferta de entidades de capacitación.

## **II.8. Tipos de empresa y mercado laboral**

La dispersión geográfica y baja concentración de asalariados por establecimiento agropecuario continúa predominando, aunque está evolucionando parcialmente al impulso de empresas de gran escala que incorporan nuevas modalidades de gestión, entre las que se destaca la tercerización de actividades (tema analizado en el apartado I.2.).

La evolución reciente muestra el aumento de la demanda de trabajo asalariado en las empresas de mayor escala, aunque aún el 42% de los asalariados trabaja en establecimientos de hasta cuatro personas ocupadas (Cuadro II. 13).

Entre 2000 y 2009 el número de contratistas agropecuarios registrados en el BPS aumentó 165%, mientras que el registro del resto de las empresas permaneció estable.

Cuadro II. 13

*Porcentaje de asalariados por tamaño de empresa agropecuaria, 2006-2009*

Ocupados por empresa	2006	2009
Hasta 4	50	42
5 a 9	20	23
10 a 49	19	21
50 y más	11	14
Total	100	100

*Fuente: Elaboración propia con base en la EH del INE.*

Las empresas contratistas conforman un conglomerado diversificado en cuanto a la rama de actividad, el servicio que prestan, el nivel de formalidad y el tipo de relación con los trabajadores. Algunas empresas proveen servicios especializados, como la cosecha de granos y forestal, y otros de baja mecanización como podas, raleos, esquila y parte de la cosecha forestal prestados por personal menos especializado que trabaja en periodos cortos. En algunos casos se trata de grupos de asalariados reunidos por un contratista, situación común en las actividades granjeras.

El proceso de concentración en empresas de mayor escala y el desarrollo de nuevas modalidades de gestión, incluyendo la tercerización, plantean oportunidades y nuevos desafíos a la política laboral.

Por una parte, el cumplimiento de las normas laborales se vería facilitado en las empresas con alta productividad, debido a las mayores oportunidades de control (inspecciones laborales, tributarias y otras), la certificación de procesos y, en algunos casos, la presencia de sindicatos.

Por otra parte, el desarrollo de empresas contratistas plantea algunas dificultades, principalmente en unidades de producción pequeñas o medianas, por ejemplo para cumplir algunas normas tales como dotar de los servicios (higiénicos, locativos, etc.) requeridos a cuadrillas de trabajadores que permanecen pocos días en el predio.

En cuanto a la sindicalización, si bien las grandes empresas del sector forestal y agrícola ofrecerían mejores condiciones por la concentración de trabajadores, como se observa en el sector citrícola y de viveros forestales, una parte significativa del impacto se diluye debido a la dispersión geográfica en diversos establecimientos, la contratación de servicios a terceros, el trabajo inestable y a destajo.

Otra tendencia asociada a los cambios en la gestión de las empresas es la urbanización de los asalariados. La mayor presencia de trabajadores temporales, la tercerización de servicios y la preferencia por trabajadores que no residen en el predio, en una parte creciente de las empresas acelera el proceso de urbanización de los asalariados. En ese sentido la urbanización representa mejores oportunidades para algunas acciones vinculadas al mercado de trabajo, pero también limitaciones significativas derivadas de la inestabilidad y de los desplazamientos que deben realizar los trabajadores, que afectan sus condiciones de vida, dificultan la sindicalización y el equilibrio de las relaciones con el empresario (Piñeiro, 2011).

Además de empleos temporales tradicionales como los esquiladores, el trabajo temporal se ha desarrollado principalmente al influjo de los contratistas de servicios, aun cuando su representación en el empleo total es baja. Asociado con esas características de la demanda, Piñeiro (2011) identifica un conjunto de asalariados que procuran cerrar el ciclo anual en varios establecimientos agropecuarios, y otros que trabajan temporalmente variando de ocupación y de patrón. Entre esos trabajadores, los que pasan por varios esta-

blecimientos con frecuencia sufren períodos de desempleo más largos, y prolongan las malas condiciones de vida durante el ciclo migratorio.

### III. LOS PROCESOS LABORALES

#### III.1. Trabajo infantil

En este apartado se analiza el trabajo infantil en el medio rural y en las familias de los asalariados a partir de las encuestas de hogares, se reseñan los resultados de una encuesta especializada y finalmente se analiza el marco normativo.

##### III.1.1. El trabajo infantil en el medio rural<sup>31</sup>

La situación de los adolescentes de 14 a 17 años difiere según la localización. En 2009 trabajaba el 24% de las personas de esa franja etaria en el medio rural, el doble de la proporción que presenta el área urbana. Dentro de los que vivían en el medio rural disperso, el 37% no estudiaba, en el nucleado no lo hace el 24%, y en el medio urbano no estudia el 18% de los adolescentes. Otra característica destacada es que cerca de la mitad de los que no estudiaban en el medio rural tampoco trabajaban (Cuadro III. 1).

##### III.1.2. El trabajo infantil por condición de pobreza<sup>32</sup>

En todos los tramos de edad la tasa de ocupación de la población rural es menor en los pobres que en el resto de la población (Cuadro III. 2). Esto podría interpretarse en el sentido de que la ocupación contribuye a la reducción de la pobreza por ingreso de los hogares o, como señalan Arim y Salas (2008), que el costo de oportunidad de la educación en términos de los ingresos por trabajo es alto en los hogares de bajos ingresos.

Entre los adolescentes de 14 a 17 años que integran hogares de asalariados, el 29% trabaja. El 40% que no estudia se distribuye por mitades entre los ocupados y los no ocupados (Cuadro III. 3).

**Cuadro III. 1**

*Población de 14 a 17 años integrante de hogares con asalariados agropecuarios según condición de actividad y asistencia al sistema educativo por región, 2009. En porcentaje*

	Rural		Urbano	Total
	Disperso	Nucleado		
Trabajan y no estudian	17,3	16,1	5,6	7,0
Trabajan y estudian	7,5	7,9	6,2	6,4
Subtotal trabajan	24,8	24,0	11,7	13,4
No trabajan y no estudian	19,2	15,8	11,4	12,2
No trabajan y estudian	56,0	60,2	76,8	74,4
Subtotal no trabajan	75,2	76,0	88,3	86,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base a EH del INE.

<sup>31</sup> La información sobre condición de actividad del INE incluye a quienes tienen 14 años o más de edad.

<sup>32</sup> En el medio rural, principalmente en las unidades familiares, es frecuente que los menores hombres colaboren en actividades agropecuarias. El tema relevante es el grado de interferencia del trabajo con el desarrollo integral de los niños y adolescentes.

**Cuadro III. 2***Tasa de ocupación de residentes en el área rural según edad y condición de pobreza, 2009. En porcentaje*

	No pobres	Pobres	Total
14 a 17 años	27,3	15,4	24,3
18 a 24 años	63,3	47,3	60,6
25 a 29 años	81,1	51,6	75,7
30 a 39 años	85,1	58,8	80,5
40 a 49 años	83,4	63,6	80,7
50 a 59 años	80,4	52,8	77,4
60 y más	33,4	28,8	33,0
Total	63,8	45,8	61,1

*Fuente: Elaboración propia con base en EH del INE.*

La información permite confirmar la incorporación más temprana al mercado de trabajo de las familias de los asalariados agropecuarios respecto a los del medio rural, y de estos al urbano, tema relacionado con el abandono de los estudios abordado en el apartado sobre educación.

**Cuadro III. 3***Población de 14 y 17 años en hogares con asalariados agropecuarios según condición de actividad y asistencia al sistema educativo, 2009. En porcentaje*

Condición de actividad y estudio	%
Trabajan y no estudian	20,1
Trabajan y estudian	9,2
Subtotal trabajan	29,3
No trabajan y no estudian	20,2
No trabajan y estudian	50,5
Subtotal no trabajan	70,7
Total	100,0

*Fuente: Elaboración propia con base en EH del INE.***III.1.3. Participación de los menores en la población ocupada**

La población entre 14 y 17 años incorporada al trabajo asalariado agropecuario alcanza al 5% de los asalariados agropecuarios ocupados, proporción similar a la observada entre los pobres y no pobres; en consecuencia, su participación en la fuerza de trabajo es muy baja, aun sin considerar los aspectos cualitativos (Cuadro III. 4).

**Cuadro III. 4***Asalariados agropecuarios ocupados según edad y condición de pobreza, 2009. En porcentaje*

Edad en años	No pobres	Pobres	Total
14	0,2	0,5	0,3
15	1,3	1,4	1,3
16	1,4	1,6	1,4
17	1,8	1,0	1,7
18 y más	95,3	95,5	95,3
Total	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia con base en EH del INE.*

### III.1.4. Reseña del estudio sobre trabajo infantil de IPEC/OIT, INE, 2011<sup>33</sup>

De acuerdo con el estudio reseñado, el fenómeno del trabajo infantil en el Uruguay no parece tener el grado de incidencia que posee en el resto del continente. Los resultados muestran una mayor incidencia del trabajo infantil en actividades económicas y no económicas (domésticas principalmente) y, dentro de ellas, en trabajos peligrosos en el medio rural disperso respecto al urbano<sup>34</sup>.

Entre las ocupaciones de niños y adolescentes en trabajos peligrosos, en el medio rural disperso el 63,4% serían peones agropecuarios, forestales o pesqueros y en las localidades urbanas el 15,4%.

A partir de dos modelos probabilísticos los autores del estudio identificaron un conjunto de factores explicativos del trabajo infantil: el grupo de edad al cual pertenecen, el sexo, si asisten o no a un centro educativo, el área de residencia (rural o urbana), el ingreso del hogar, la cantidad de personas que lo componen y el nivel educativo del jefe. Todas las variables registraron los signos esperados.

#### El trabajo infantil

*La inserción laboral de niños y adolescentes no es una causa importante de la deserción escolar en el medio rural. "La proporción de niños y adolescentes que residen en localidades pequeñas y el área rural dispersa que afirmaron abandonar por no tener centros educativos cerca de su hogar constituye la principal razón que explica el abandono a edad más temprana que sus pares del área urbana".*

*Trabajo y estudio son causas minoritarias al 61% de niños de la población rural dispersa que respondieron que el abandono del estudio se debía a que no les interesaba o tenían malas notas, razón que también fue la principal mencionada por los que habitan en el medio urbano.*

*En cuanto a las ocupaciones de niños y adolescentes, el 21,6% de los que tienen trabajo peligroso lo hacen como peón agropecuario, forestal o pesquero.*

*Fuente: Adaptado de IPEC/OIT, INE (2011).*

Tomando en cuenta la reseña sobre el trabajo infantil realizada, puede concluirse que una diversidad de factores inciden en el temprano abandono de los estudios, dentro de los cuales la incorporación al trabajo es un factor minoritario, aunque significativo en el segmento de hogares de menores ingresos rurales.

Desde la perspectiva de las políticas, las acciones que se adopten deberían incidir sobre varios de los factores mencionados. Las transferencias de ingresos asociadas a la concurrencia a establecimientos educativos tendrían impactos positivos sobre la retención en el sistema educativo aunque limitados por la existencia de otros factores además del ingreso por trabajo. Por otra parte, para asegurar su eficiencia se requiere un dispositivo de control de la concurrencia de los menores que integran las familias que reciben fondos.

<sup>33</sup> El estudio de IPEC-OIT e INE se basó en un marco conceptual exhaustivo del trabajo infantil basado en las directrices de la Resolución sobre estadísticas del trabajo infantil adoptadas por los países miembros en la 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. El estudio incluye a los niños y adolescentes que realizan actividades en la producción económica o en otras, principalmente domésticas, diferenciando dentro de ellos los ocupados en formas de trabajo prohibidas que es preciso eliminar por ser mental, física, social o moralmente peligrosas para los niños y adolescentes o porque interfieren con su educación.

<sup>34</sup> En el medio rural disperso, el 70% de los niños y adolescentes de entre 5 y 17 años integraban hogares con ingresos en los dos primeros quintiles, proporción que cae al 60% en el caso del medio urbano.

### III.1.5. Marco normativo

De acuerdo con la normativa uruguaya, un trabajo que no le permite al niño, niña o adolescente gozar del bienestar en compañía de su familia o entorpece su formación educativa, afecta los derechos de los niños y adolescentes.

Arim y Salas (2008) señalan que Uruguay ratificó varios acuerdos internacionales, entre ellos los convenios 138 y 182 de IPEC-OIT que refieren a la edad mínima para trabajar y a las peores formas de trabajo infantil, y la Convención sobre los Derechos del Niño en la que se señala que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) fija en quince años la edad mínima en la que se admitirá el trabajo en cualquier sector de actividad, salvo excepciones que autorice el Instituto Nacional del Menor para adolescentes de entre trece y quince años prohíbe los trabajos que no permitan al niño y/o adolescente gozar de bienestar en compañía de su familia o sea responsable o entorpezcan su formación educativa y los trabajos nocturnos, limita el horario de trabajo de los adolescentes mayores de quince años a un máximo de treinta y seis horas semanales.

En Uruguay se observa una normativa actualizada y una relativamente baja incidencia del trabajo de niños y adolescentes, aunque es sensiblemente superior en el medio rural disperso que en el resto de las localizaciones.

### III.2. La participación laboral de las mujeres<sup>35</sup>

Acompañando un proceso generalizado, en Uruguay aumenta la participación de las mujeres rurales en el trabajo<sup>36</sup>, aunque continúa siendo baja en las actividades agropecuarias (Cuadro III. 5).

**Cuadro III.5**  
*Asalariados ocupados por sexo, 2009. En miles de personas*

Ocupados rurales no agropecuarios			Ocupados en el sector agropecuario		
Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
29	33	62	15	91	106

*Fuente: Estimaciones propias con base en la EH del INE.*

#### III.2.1. Factores diferenciales en el mercado de trabajo

Las mujeres rurales asalariadas se ocupan principalmente en actividades de comercio y servicios, tienen una tasa de desempleo mayor a la de los hombres, y cuando acceden al empleo en el sector agropecuario sus salarios medios mensuales y por hora son inferiores a los de los hombres, según se ilustra a continuación:

<sup>35</sup> En este apartado sobre las mujeres en el mercado de trabajo y su relación con la pobreza se complementa el análisis previo sobre el tema.

<sup>36</sup> La tasa de actividad de la mujer rural subió de 12% en 1963 a 50% en 1996, y la PEA femenina de 17 a 45 mil personas (FAO, 2005).

- El 58% de las mujeres rurales ocupadas son asalariadas (62% de los hombres), de las cuales el 22% trabaja en el sector primario (61% de los hombres).
- En 2006 la tasa de desempleo de las mujeres en poblaciones rurales nucleadas (15,8%) era superior a la de los hombres (6,7%) y a la de las mujeres urbanas (14%).
- Las mujeres participaban con el 15% de los ocupados en el sector agropecuario y el 27% de los desempleados (Domínguez, 2008). En algunas actividades agropecuarias la mano de obra femenina está integrada, incluyendo la citricultura, el cultivo de arándano y los viveros forestales.

Al mismo tiempo las mujeres tienen una mayor migración que los hombres, y entre las que se mantienen en el medio rural, mayores responsabilidades en el hogar. Esto último, según se señaló en algunas entrevistas, contribuye a una mayor inestabilidad de las mujeres en el mercado de trabajo.

### **III.2.2. Ocupación de la mujer y pobreza**

La ocupación de la mujer parece contribuir a la disminución de la incidencia de la pobreza, aunque la diferencia es pequeña. Mientras entre la población ocupada la incidencia de la pobreza en las mujeres (9%) es más baja que en los hombres (12%), en el conjunto de la población, por el contrario, la pobreza es algo mayor en las mujeres (19%) que en los hombres (17%).

### **III.2.3. La normativa**

La normativa prevé la prohibición de despedir a una trabajadora en estado de gravidez o madre reciente, y en caso de hacerlo obliga a pagar una indemnización adicional equivalente a seis meses de sueldo (Ley 11.577), el derecho de las empleadas de la actividad privada a un subsidio por maternidad, aun cuando la relación laboral se suspenda o extinga o estén en seguro de paro (Ley 15.084) y el derecho a la mujer embarazada o lactante a cambiar temporalmente de actividad (Ley 17.215). Las disposiciones específicas referidas a las trabajadoras del sector agropecuario son pocas, incluyendo la de vestuarios y baños separados por sexo cuando se trate de más de cinco asalariados.

La incorporación creciente de la mujer al trabajo podría tener efectos positivos sobre la reducción de la pobreza rural por ingreso, por lo que –desde esa perspectiva– son importantes tanto un entorno de mercado de trabajo demandante como las acciones orientadas a generar las condiciones adecuadas a la situación de las mujeres, particularmente de las que tienen hijos menores.

## **III.3. Migraciones y pluriactividad**

### **III.3.1. La migración rural**

En Uruguay el proceso de urbanización se caracteriza por su temprano comienzo en el siglo XX y su continuación en las últimas décadas como consecuencia principalmente del flujo de población originaria del medio rural disperso, con alta participación de mujeres<sup>37</sup>.

*En las estancias se contrata en general mano de obra masculina para realizar las labores por lo que a la mujer, si no encuentra trabajo en empresas que no sean ganaderas, no le queda otra alternativa que emigrar, generando así una emigración selectiva de la población femenina hacia áreas urbanas.*

*Fuente: Adaptado de Chappe (2005).*

<sup>37</sup> En 1953 la participación de la población dispersa en el total fue de 19% y en 2004 del 8%.

El proceso de urbanización alcanzó a los hogares de asalariados agropecuarios, el 47% de los cuales vivía en el 2006 en poblaciones mayores a 5.000 habitantes, el 21% en localidades con menos de 5.000 habitantes y el 32% fuera de centros poblados (Domínguez, 2008).

Una parte de los trabajadores que residen en núcleos poblados son los que tienen menor calidad del empleo, pero sus familias tienen mayores oportunidades en algunos aspectos como educación, socialización y trabajo femenino.

### **III.3.2. La migración de trabajadores**

Los movimientos internacionales de trabajadores no tienen importancia en Uruguay. Si bien no se dispone de datos, la cantidad de trabajadores extranjeros migrantes en actividades agropecuarias es baja y está localizada en zonas de frontera.

La magnitud de trabajadores que migran temporalmente continúa siendo baja, pero está en ascenso, impulsada principalmente por la demanda de empresas contratistas que realizan actividades en una amplia geografía. Piñeiro (2011) menciona el caso de los trabajadores que se trasladan para realizar trabajos de esquila y en cultivos de arroz y citrus.

Los trabajadores que se desplazan están más expuestos a malas condiciones de vida, inestabilidad en el ingreso y situaciones irregulares en materia de trabajo. Sin embargo, es posible que muchos de ellos sean trabajadores formales que van adquiriendo mejores condiciones de trabajo al impulso de la legislación, sindicalización, certificación de empresas con contenido laboral e inspección del trabajo.

### **III.3.3. Pluriactividad**

La tasa de pluriempleo del 6% continúa siendo baja en la actividad agropecuaria. La mayor parte de los asalariados que trabaja en el sector agropecuario lo hace continuamente en ese sector y categoría.

Si bien paralelamente se viene reduciendo la segmentación entre el mercado de trabajo asalariado urbano y el rural, y entre la actividad agropecuaria y otras, el pluriempleo tiene importancia solo al interior de los hogares integrados por asalariados.

#### **Residencia urbana y pluriactividad**

*Una de las manifestaciones más elocuentes de la articulación entre lo rural disperso y las pequeñas localidades es la creciente residencia urbana de los ocupados en actividades agropecuarias y la diversidad de ocupaciones de los hogares rurales, el 18,6% de los cuales son pluriactivos, proporción que alcanza al 33% en los no agropecuarios.*

*No obstante las tendencias reseñadas, los asalariados agropecuarios continúan siendo altamente especializados en las actividades de ese sector.*

*Fuentes: Adaptado de Riella (2008 y 2009).*

Los factores culturales, educación, facilidades de transporte y comunicación estarían abriendo mayores posibilidades de optar entre empleos agropecuarios o no agropecuarios, definitivos o temporales; rotando según varíen las condiciones, la reducción en la segmentación del trabajo agropecuario en que participan los trabajadores de base solo sería posible si tienen o adquieren las condiciones para acceder a otros segmentos.

### Los asalariados especializados conforman la oferta de trabajo agropecuario

*La oferta de trabajo en el mercado agropecuario se origina en trabajadores asalariados y no en integrantes de unidades de producción familiares, como sucedía hace cuatro décadas y aún es frecuente en otros países.*

*Hace cuatro décadas una proporción significativa de las familias de productores trabajaban también como asalariados, con menores ingresos. La situación reciente es otra. Los productores familiares están especializados y paralelamente opera el mercado de trabajo, y quienes participan en él tienen ingresos medios inferiores.*

*Entre los asalariados ocupados en el sector agropecuario en el 2008 solo el 4,5% declara una actividad secundaria en otra categoría y entre los cuentapropistas un 2,5% declara actividad secundaria como asalariado.*

*Además de ingresos medios menores, los asalariados agropecuarios son el grupo más numeroso, fecundo y joven, con mayores dificultades para la formación de las familias y menores ingresos respecto a las otras categorías en el empleo.*

*La fuerte disminución de pequeños productores en las cuatro décadas previas al 2000 contribuyó a la separación entre asalariados y productores y al cambio en la relación de ingresos entre ambas categorías en el empleo.*

Fuente: Elaboración propia con base en Domínguez (2008), Riella (2009) y DIEA (2011).

### III.3.4. Inestabilidad

El 23% de los asalariados que trabajaron en el sector agropecuario en 2008 había estado desempleado en los últimos doce meses o cambió de ocupación más de dos veces en los últimos tres años. En departamentos de alta incidencia de la pobreza rural la proporción de esos asalariados en el total era alta; 40% en Rivera y Artigas y 30% en Salto y Tacuarembó (Riella, 2009:39-60).

### III.4. Certificación

Si bien no se dispone de información sobre la magnitud de las empresas que adoptan sistemas de certificación con exigencias y controles periódicos en materia laboral, ellas estarían creciendo, principalmente en el sector forestal y de frutas de exportación. El alcance de la certificación sería limitado o inexistente en los otros sectores y en empresas de tamaño menor.

La mayor parte de las grandes empresas forestales habrían certificado una parte de sus plantaciones con una certificadora internacional, uno de cuyos principios refiere a las relaciones con los derechos de los trabajadores, incluyendo la exigencia de cumplir o exceder el cumplimiento de las leyes y regulaciones, entre ellas las relativas a la salud y seguridad de los empleados y de sus familias y el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar voluntariamente con los empleadores, como lo que establecen las convenciones 87 y 98 de la OIT (FSC International Standard).

### La certificación en las dos principales empresas forestales en Uruguay según sus páginas institucionales

**Montes del Plata.** Aproximadamente 50% de las áreas bajo su gestión cuentan con la certificación FSC de Gestión Forestal Responsable, además de ISO 14001 e ISO / OHSAS 18001. Esta norma establece los estándares para implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud Ocupacional, que permite controlar los riesgos en esta área y mejorar el desempeño de la empresa asegurando el cumplimiento de los requisitos legales aplicables. Montes del Plata ha adherido en el año 2010 al Pacto Mundial de Naciones Unidas, lo que implica la aplicación de los diez principios del Pacto Mundial referente a los Derechos Humanos, los Derechos Laborales, el Medio Ambiente y la lucha contra la corrupción, el compromiso de incorporarlos a su estrategia, cultura y acciones cotidianas, así como a

involucrarse en proyectos cooperativos que contribuyan a los objetivos más amplios de Desarrollo de las Naciones Unidas. <http://www.montesdelplata.com.uy/home.html>

**Forestal Oriental.** En el 2001 Forestal Oriental recibió la certificación de acuerdo a los principios y criterios del FSC (FSC SGS - FM/COC - 0606), administrando un esquema de certificación grupal que incluye a productores de distintos departamentos que desean avalar el manejo responsable de sus bosques. En octubre de 2009 Forestal Oriental avaló su gestión mediante la certificación integrada de todos sus procesos: en calidad (ISO 9001), gestión ambiental (ISO 14001) y en gestión de la Seguridad y Salud Ocupacional (ONSAS 18001). [www.upmuruguay.com.uy](http://www.upmuruguay.com.uy)

En el sector forestal, de acuerdo con fuentes empresariales, muchas de las exigencias de las certificadoras en materia laboral y específicamente en salud y condiciones de trabajo, están contempladas en la normativa vigente en Uruguay.

Los avances en la certificación voluntaria de las empresas se originan en las exigencias de Estados y empresas extranjeras. Las políticas públicas podrían tomar medidas de estímulo para contribuir a una ampliación del alcance de la certificación principalmente en empresas de menor porte.

### III.5. La salud y seguridad en el trabajo

La salud y seguridad en el trabajo comprende la prevención y atención ante eventos negativos.

En cuanto a la prevención, se mencionan a continuación los principales aspectos normativos. La Ley 5032 del 21 de julio de 1914 sobre prevención de accidentes del trabajo, el Decreto 406 del 3 de junio de 1988 sobre salud y seguridad en el trabajo. En el sector rural se incluyen las leyes 9.991 del 12 de octubre de 1940, 10.471 del 3 de marzo de 1944 sobre montes, bosques y turberas, 13.130 del 13 de junio de 1963 y 13.389 del 12 de diciembre de 1965 a trabajadores de tambos, 10.809 del 7 de octubre de 1946 y 14.785 del 19 de mayo de 1978 sobre trabajadores rurales en general, el Decreto 372 del 26 de noviembre de 1999 del MTSS sobre la actividad forestal.

En los últimos cinco años los avances en las normas en materia de seguridad en el trabajo incluyen los decretos 291 de 2007 y 307 de 2009 que refiere a riesgos químicos, un tema de importancia en las actividades agropecuarias. El decreto "establece disposiciones mínimas obligatorias para protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo".

En cuanto a la normativa referida a establecimientos agropecuarios<sup>38</sup>, el Decreto 291/07, que reglamenta la Ley 15.965 de 1988, ratificatoria del Convenio Internacional de Trabajo 155 de la OIT, es un hito en la normativa sobre el tema y fue antecedido por tres años de negociaciones tripartitas.

El Decreto 291/07 establece que las empresas deben garantizar la salud y seguridad de los trabajadores, tomar a su cargo el costo total de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, y los trabajadores tienen el derecho de realizar consultas y formular recomendaciones para mejorar la seguridad y salud en el

<sup>38</sup> El Decreto 423/07 establece el peso de la bolsa en 25 kg para varios productos agropecuarios; papa, arroz, azúcar y productos de la huerta en general.

trabajo dirigidas a la empresa y a los órganos de participación previstos en la norma, y la creación de instancias de cooperación entre la empresa y los trabajadores.

El Decreto 321/009 sobre salud y seguridad en el agro, del 9 de julio del 2009, establece un conjunto de disposiciones para la protección del asalariado rural en su ámbito de trabajo previstas en el Convenio 184 de la OIT que incluyen obligaciones de los empleadores y normas sobre el uso de maquinaria, agroquímicos y equipos de protección e indumentaria. Es destacable el hecho de que el Decreto 321/09 se basó en una propuesta unánimemente apoyada por las tres partes representadas en un organismo especializado, las que mantuvieron dos años de negociaciones.

Respecto a la asistencia ante accidentes o problemas de salud asociados con el trabajo, el primer impulso fue dado por la creación del Banco de Seguros del Estado (BSE) en 1911. A partir de octubre de 1989 (Ley 16.074) el seguro sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es obligatorio y de responsabilidad de los patrones que tengan asalariados a su cargo.

Los asalariados rurales, incluidos los que trabajan para contratistas que están afiliados al BPS (70% del total) disponen automáticamente de cobertura de los servicios prestados por el BSE.

El BSE tiene la obligación de asistir a todos los accidentes del trabajo, incluyendo la atención sanitaria integral ambulatoria y/o internación, indemnización temporaria o permanente, colocación de prótesis, pasajes, traslado y hospedaje.

La proporción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el sector agropecuario es alta en comparación con otros sectores, excepto la construcción. En la década del noventa alcanzaba al 20% del total de trabajadores atendidos por accidentes de trabajo en el BSE, mientras que el sector representaba el 14% del total de ocupados.

En 2007/2009 el BSE atendió un promedio de 7.700 personas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el sector agropecuario y pesquero, 17% del total registrado (INE, 2010a).

En cuanto a los organismos de control, la Inspección General de Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) tiene por función proteger a los trabajadores en temas relativos al empleo y a las condiciones de higiene, seguridad y medio ambiente dentro de su trabajo.

La Asesoría Técnica cumple funciones de asistencia y planificación de las actividades de prevención de las enfermedades ocupacionales y de promoción de la salud en el trabajo, mientras que la División Inspectiva en Condiciones Ambientales de Trabajo tiene la misión de velar por el cumplimiento de las normas referidas a las condiciones de seguridad y salud laboral, investigar las causas de los accidentes de trabajo y proponer las medidas correctivas, promover de oficio la adopción inmediata de las disposiciones de higiene o seguridad pertinentes o la clausura de locales, y brindar asesoría técnica en aspectos vinculados especialmente con la salud en el trabajo.

En los últimos años, la Inspección General de Trabajo dispuso de más personal, implementó un régimen de exclusividad de los inspectores de trabajo, avanzó en la capacitación del cuerpo de inspectores, promovió la nueva legislación en la materia y desarrolló una campaña de difusión en los establecimientos para darla a conocer. En el 2007 fueron investigados cinco accidentes forestales, ninguno de ellos mortal.

#### IV. LA INSTITUCIONALIDAD Y SU RELACIÓN CON EL EMPLEO Y LA POBREZA

De acuerdo con un especialista en derecho laboral (H. Zapirain, en Supervielle y Zapirain, 2009), Uruguay exhibe un marco jurídico formal con respecto a los derechos laborales fundamentales y un cuadro institucional tendiente a hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos humanos laborales.

El autor señala que, a diferencia de otros países, en Uruguay las relaciones colectivas y la participación de los actores sociales se desenvuelve sin que haya prácticamente un marco regulatorio, no obstante lo cual rigen plenamente los principios y derechos relativos a la libertad sindical, derecho de asociación y de organización sindical y de negociación colectiva<sup>39</sup>.

##### IV.1. Consejos de Salarios para el sector rural

El Gobierno que asumió en marzo de 2005 impulsó una política en las relaciones laborales de Uruguay orientada a avanzar en la incidencia del empleo decente. En ese contexto se incorporó el trabajo agropecuario al sistema de relaciones laborales mediante la negociación colectiva y la creación de nuevos medios para la protección de los derechos de los trabajadores.

Esa política se llevó adelante con base en una estrategia basada en el diálogo y la negociación con los representantes de las organizaciones empresariales y de trabajadores, dando lugar a un extenso lapso de negociaciones. Ante la ausencia de consenso, sin embargo, el Poder Ejecutivo formuló propuestas que fueron la base de la Ley 17.940 sobre Libertad Sindical, del 2 de enero de 2006, y la Ley 18.441 sobre Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Sector Rural, del 24 de diciembre de 2008<sup>40</sup>.

La primera medida adoptada en esa dirección fue la convocatoria a Consejos de Salarios, incluyendo el rural. Los Consejos de Salarios son órganos tripartitos cuyo cometido principal es la fijación de salarios mínimos<sup>41</sup>. En mayo de 2005 se reunieron los Consejos Tripartitos, incluyendo uno especializado en el sector agropecuario, el Consejo Tripartito Rural (CTR)<sup>42</sup>.

La convocatoria al sector rural a integrar los Consejos de Salarios constituyó un hito significativo, al ofrecer un ámbito de negociación formal en condiciones de igualdad entre las otras partes.

<sup>39</sup> Esta presentación está focalizada en las políticas laborales y no incluye las políticas adoptadas frente a la pobreza, materia en la que se observaron importantes cambios.

<sup>40</sup> En la normativa laboral adoptada en los últimos seis años se destacan las de carácter general, incluyendo la Ley 18.091, del 7 de enero de 2007, de Modificación al régimen de prescripción de créditos laborales, Ley 18.251, del 6 de enero de 2008, sobre regulación de las tercerizaciones, Ley 17.940 de Protección y promoción de la libertad sindical, Ley 18.566, del 11 de septiembre de 2009, sobre Negociación Colectiva en el Sector Privado, y la Ley 18.572, del 13 de septiembre de 2009, de Abreviación de los procesos laborales, y otros más específicos para los trabajadores rurales, principalmente la Convocatoria a los Consejos de Salarios y la Limitación de la Jornada Laboral.

<sup>41</sup> La Ley que creó los Consejos de Salarios estableció que su cometido era "fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado" (Ley 10.449 del 12 de noviembre de 1943), pudiendo crear categorías, y como organismo de conciliación en los conflictos entre obreros y patrones. Las decisiones se adoptan por mayoría simple. Excepto en el período de la dictadura (desde 1973 a febrero de 1985), los Consejos de Salarios funcionaron hasta 1991. Anteriormente, se consideraba que el sector rural no estaba comprendido en esa normativa. En el 2005, con base en una interpretación diferente, el Gobierno convocó a Consejos de Salarios Rurales.

<sup>42</sup> El Decreto 105/2005 del 7 de marzo del 2005 convoca "a las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores del sector rural a un Consejo Tripartito Rural, con el objeto de determinar y fijar los criterios básicos para la instalación y funcionamiento inmediato de Consejos de Salarios en el sector".

La primera tarea que encaró el CTR fue la conformación de la estructura de negociación, incluyendo los grupos de actividad. El Consejo acordó la conformación de los grupos negociadores; 1) Ganadería, Agricultura y actividades conexas; con los subgrupos a) Plantaciones de Caña de Azúcar, b) Plantaciones de Arroz, c) Agricultura de Secano, y d) Tambos; 2) Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo, el que comprende cuatro subgrupos: a) Fruticultura, Horticultura, Floricultura y Citrus; b) Criaderos de Aves; c) Viñedos; d) Suinos; y 3) Forestación.

#### **IV.1.1. Garantías para el ejercicio de las libertades sindicales**

Las negociaciones sobre garantías para el ejercicio de las libertades sindicales no dieron lugar a un acuerdo en el CTR, aunque los delegados del gobierno y del sector sindical presentaron recomendaciones generales.

Finalmente, se aprobó la Ley 17.940, del 2 de enero de 2006, sobre normas para la protección de la libertad sindical, que establece la nulidad de cualquier acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo, en especial cualquier acción u omisión que tenga por objeto: "Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato".

La Ley establece un procedimiento para la reinstalación de los trabajadores despedidos, fijando procesos judiciales diferentes a los de otros procesos de reinstalación y abreviados. Reconoce asimismo el derecho a gozar de licencia sindical, tiempo libre remunerado, y para el ejercicio de la actividad sindical, prevé multas a las empresas que incumplan estas disposiciones, establece el derecho de los trabajadores afiliados a una organización sindical, a que se realice la retención del descuento de la Cuota Sindical y el empleador lo abone a la organización sindical, y brinda facilidades para el ejercicio de la actividad sindical: instalación de cartelera sindical, permitir distribución de folletos, publicaciones y otros documentos.

#### **IV.1.2. La limitación de la jornada máxima de trabajo para el sector**

La delegación de los trabajadores inició negociaciones sobre jornada de trabajo, fundamentándose en un documento basado en recomendaciones de la OMS y en la legislación comparada con otros países de América Latina. Las negociaciones se orientaron a la regulación de la jornada de trabajo en las actividades en que aún no estaba reglamentada; tambos, esquila, ganadería y agricultura de secano.

Si bien en general los trabajadores rurales estaban excluidos del régimen de limitación de la jornada, antes de 2005 se habían aprobado normas referidas a los trabajadores de las granjas, plantaciones frutales, viñedos, arroceras y forestales, en la mayoría de los casos sobre la base de 8 horas diarias de trabajo y pago extra en caso de que se excediera ese límite<sup>43</sup>.

La delegación empresarial sostuvo que la regulación de la jornada de trabajo presentaba serias dificultades debido a la importancia de los factores climáticos y de los ciclos productivos en la distribución horaria del trabajo.

Ante la falta de acuerdo, luego de tres años de negociaciones, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que, con modificaciones, se aprobó. La Ley 18.441, del 24 de diciembre de 2008, sobre Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el sector rural establece que la duración máxima de la jornada laboral de todo trabajador rural será de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales por cada seis días trabajados,

<sup>43</sup> La jornada de trabajo para los trabajadores de la caña de azúcar fue acordada entre las partes.

y las horas que excedan esos límites serán abonadas como extras. La Ley también regula los descansos intermedios, entre jornada y jornada (no podrán ser inferior a doce horas continuas) y un régimen para los asalariados de la ganadería y agricultura de secano, tambos y esquila según los ciclos estacionales (primavera/verano y otoño/invierno, el ordeño y las zafas respectivamente).

La Ley 18.441 prevé la creación de la Comisión de Seguimiento integrada por los delegados del Poder Ejecutivo, del sector empresarial y de los trabajadores en los Consejos de Salarios, a la cual podrán integrarse representantes designados por las Comisiones de Ganadería, Agricultura y Pesca, y por las de Asuntos Laborales y Seguridad Social y de Legislación del Trabajo de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Representantes, respectivamente, con la finalidad de realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación del régimen de jornada y descanso semanal. Esta Comisión podrá ser convocada por cualquiera de los sectores con carácter obligatorio, luego de tres meses de vigencia de esta ley, debiendo presentar una evaluación y eventuales correcciones o modificaciones que se consideren pertinentes.

Si bien la Ley está vigente, hasta mediados del 2011 no se había dictado el decreto reglamentario ni se instaló la Comisión de Seguimiento. En relación a la reglamentación se conformó una comisión en el ámbito del CTR con el propósito de elaborar una propuesta de reglamentación, pero ante la ausencia de consenso se elaboró un acta que contenía las últimas versiones de las partes y el Proyecto del Poder Ejecutivo para enviar al Parlamento.

#### **IV.2. Negociación en los subgrupos de actividad rural**

La dinámica de las negociaciones iniciadas en el 2006 y los resultados alcanzados por cada grupo y subgrupo fueron diferentes.

En la primera ronda de negociaciones, cuyos resultados comenzaron a regir a partir de 2006, los sectores que alcanzaron acuerdo fueron el forestal y las plantaciones de arroz. En estos sectores el acuerdo comprendió varios temas incluyendo el salarial y la creación de comisiones para seguir avanzando durante el período entre rondas de negociación. Ese resultado, que podría considerarse un indicador de la madurez en las relaciones laborales, generó mejores condiciones para continuar avanzando.

En los sectores Granja y Ganadería, finalmente el Poder Ejecutivo elaboró un decreto conteniendo los aumentos salariales.

A partir de la siguiente ronda todos los grupos de negociación alcanzaron algunos acuerdos y avanzaron en la inclusión de otros aspectos, además del salarial.

En el grupo sobre forestación los acuerdos comprenden temas salariales, categorías y descripción de tareas, licencia sindical, prima por desgaste de motosierra propia del trabajador, licencias especiales para exámenes ginecológicos, descansos intermedios, descanso semanal, distribución de la jornada semanal, del sábado, prima por tiempo de traslado, ropa de trabajo, día del trabajador forestal, pago del costo del carné de salud por parte de las empresas y la integración de una comisión bipartita para tratar temas de interés.

En ganadería, tambos y agricultura de secano (el de mayor número de asalariados) los salarios que establece el Consejo de Salarios son los más bajos del sector agropecuario y el único tema adicional fue la descripción de categorías.

### IV.3. La inspección general de trabajo (IGTSS)

En el ámbito de la IGTSS se creó el Consejo Nacional Consultivo Asesor con integración tripartita y un consejo tripartito para el sector rural (con la participación de ARU, FRU, ANPL, PIT-CNT y la IGTSS) con el propósito de reglamentar el Convenio Internacional del Trabajo 184, referente a la salud y seguridad laboral en las actividades agropecuaria.

### IV.4. Avances y temas pendientes

Al considerar la política laboral implementada en Uruguay en los últimos años, particularmente la referida al ámbito agropecuario, se observan importantes avances y algunas limitaciones.

Entre los avances se destacan la legitimación de ámbitos tripartitos de negociación, la acumulación de experiencia de relacionamiento entre los empresarios, asalariados y el sector público, la fijación de salarios mínimos por sector y categoría, siempre por encima del salario mínimo nacional (el de referencia hasta 2005) y la licencia sindical en algunas ramas.

La legitimación de los Consejo de Salarios Rurales como un espacio para la confrontación de intereses y negociación sobre salarios y condiciones de trabajo contribuyó a la mejora de las condiciones de empleo en el medio rural.

Aun cuando el Consejo Tripartito Rural no alcanzó acuerdos, en las negociaciones colectivas por rama de actividad se lograron consensos respecto a salarios mínimos por categorías, categorías laborales, descripciones de tareas, condiciones de trabajo, licencias especiales y otros beneficios.

Finalmente, está pendiente de resolución la controversia sobre los alcances de la normativa sobre negociaciones colectivas impugnada por la representación empresarial.

#### Relaciones laborales bilaterales

*El nuevo contexto respecto de las relaciones laborales contribuyó al incremento de los reclamos sobre el cumplimiento de la normativa laboral vigente.*

*Un estudio sobre la negociación colectiva en el sector rural señala que la mayor parte de las instancias de negociación en el sector rural registradas en el MTSS en el período 2005-2010 trataron sobre el cumplimiento de normas, y muy pocas sobre la superación de ellas.*

*La negociación en la actividad forestal comprende a representantes de la empresa (con varios establecimientos) y de un sindicato que también comprende trabajadores urbanos de la madera, con amplia trayectoria. En otras ramas coexisten situaciones diversas, en algunos casos con niveles permanentes de sindicalización, en otros la zafralidad vuelve inconstante la actividad sindical en la empresa y finalmente en el sector ganadería extensiva la actividad sindical es inexistente.*

*Fuente: Adaptado de Barrios y Moreira, 2010.*

Al mismo tiempo que se registraron importantes avances, persisten limitaciones en el desarrollo de las relaciones de trabajo que tienen relación con el empleo digno y la reducción de la pobreza.

No obstante la posibilidad de negociar en un marco de igualdad desde el punto de vista legal, en varios sectores se observa una fuerte asimetría debido a la diferente experiencia e información de las partes respecto de la nueva realidad en las relaciones laborales rurales en el Uruguay. En este sentido, un aspecto

destacado es la necesidad de una masiva divulgación de los derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios.

En el caso de los asalariados, adicionalmente, existen dificultades prácticas para la sindicalización, principalmente en las actividades ganaderas extensivas y para la formación y sustentación de cuadros preparados, en parte por el corto lapso de vigencia de los Consejos de Salarios Rurales.

Si bien no existe evidencia empírica sobre el nivel de cumplimiento de la normativa vigente, según testimonios recogidos ha habido avances e indicios de un cumplimiento desperejo, como puede observarse en la cobertura de la seguridad social (tema tratado en otro apartado).

Por otra parte, la debilidad de los sindicatos rurales, principalmente en algunas ramas como tambo, ganadería y agricultura de secano, constituye una limitación persistente a la modernización de las relaciones laborales.

#### **IV.5. Actores presentes en la negociación colectiva**

Debido a las particularidades del sector, la delegación del Poder Ejecutivo en los Consejos de Salarios se integra con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (que están presentes en todas las ramas de actividad) y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Su función principal es mediar y contribuir con las partes a alcanzar acuerdos, aunque el Poder Ejecutivo ha procurado avanzar en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales.

La delegación empresarial se integra con representantes de la Asociación Rural del Uruguay (ARU), la Federación Rural del Uruguay (FRU), la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL), y la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA).

La Asociación y la Federación Rural son instituciones de trayectoria extensa y mayor peso en las negociaciones en la actividad ganadera y en el sector forestal, en este caso a través de la Sociedad de Productores Forestales. Con excepción de las CAF (1984), las gremiales empresariales tienen mayor antigüedad y trayectoria que los sindicatos rurales.

La delegación de los trabajadores se constituyó con integrantes de la Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA), la que en un comienzo estaba integrada por sindicatos de base: la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (U.T.A.A.), el Sindicato Único de Obreros Rurales Agroindustriales (S.U.D.O.R.A.), el Sindicato de Obreros de Mi Granja (S.I.O.M.I.), Sindicato de Obreros Rurales y Destajistas de San José (S.O.R.Y.DE.SA), Organización Sindical de Obreros Rurales (O.S.D.O.R.), Unión de Trabajadores Rurales Industriales de Azucitrus (U.T.R.I.A), Sindicato Único de Trabajadores Arroceros y Afines (S.U.T.A.A.), Sindicato de Trabajadores de Coraler (SITRACOR), Movimiento Sindical de Trabajadores de Granja (M.S.T.G.), Sindicato de Trabajadores Rurales y Afines de Flores (S.I.T.R.A.F.), Unión de Trabajadores de Establecimiento Juanicó (U.T.E.J) y Sindicato Único de Granjas y Afines de Montevideo (S.U.G.A.M) (Ciarniello, Barrios y Moreira, 2007).

Organismo	Integración	Características	Resultados
Poder Ejecutivo	Se integra con delegados del MTSS (presentes en todos los Consejos de Salarios) y MGAP.	Busca posicionarse en el medio y acercar a los actores.	Conformación de ámbitos de negociación y avances legislativos.
Trabajadores	UNATRA, SOIMA (forestación), SUTRA (arroz), PIT-CNT en algunas negociaciones	La mayoría de los sindicatos que integran UNATRA fueron creados a partir del 2005.	Han obtenido logros, aunque los consideran insuficientes en varios aspectos.
Empresarios	Conjunto de instituciones de larga trayectoria y experiencia	Negociadores profesionales, incluyendo asesores y técnicos para participar de las negociaciones, con excepción de ACA.	Acuden a las convocatorias y participan activamente.

## V. TEMAS Y SUGERENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### V.1. El crecimiento de la economía y los avances institucionales tuvieron impacto positivo en el mercado laboral y en la reducción de la pobreza rural

El análisis del impacto de la crisis económica de comienzos de la década pasada y la ulterior recuperación confirma el papel fundamental que tiene el crecimiento económico sobre el mercado de trabajo y la pobreza rural. En la actual fase de crecimiento de la economía por encima de la trayectoria histórica, los avances en las instituciones y los procesos asociados con el mercado de trabajo contribuyeron a una mejora generalizada de los indicadores del mercado laboral y a la reducción de la pobreza urbana y rural.

Desde la perspectiva de largo plazo se confirma el papel de las políticas de desarrollo y de reducción de las fuertes fluctuaciones características de la economía uruguaya. Esas políticas tienen múltiples dimensiones (macroeconómicas, horizontales, sectoriales, sociales), incluyendo las dirigidas a aumentar el acceso a servicios y a empleos de calidad.

### V.2. Atención a situaciones diferenciales en el medio rural

No obstante esa evolución favorable, en varios aspectos se observan diferencias en la situación en el ámbito urbano y rural, y también dentro de este último. En comparación con la población urbana, la rural tiene menor acceso a algunos servicios, entre los que se destacan los de educación, en la que se observa una importante brecha.

Dentro de la población rural, la pobreza en las familias que residen en poblaciones pequeñas duplica la pobreza de la zona rural dispersa y está asociada a hogares con mayor cantidad de integrantes, menos personas ocupadas y empleos de menor calidad.

También la situación es heterogénea territorialmente. La mayor incidencia de la pobreza rural se observa en zonas del norte del país.

Las condiciones heterogéneas mencionadas plantean la necesidad de adoptar medidas diferenciadas en tres niveles: a) las dirigidas a reducir la brecha entre la población rural y urbana en algunos servicios básicos;

b) las focalizadas en las poblaciones rurales nucleadas con alta incidencia de la pobreza, particularmente en algunos departamentos del país; y c) las relacionadas con las instituciones y procesos en el ámbito del mercado de trabajo rural, estas últimas objeto de las sugerencias que se presentan a continuación<sup>44</sup>.

### V.3. Ampliación de la formalización y del cumplimiento de los salarios mínimos

El análisis del mercado de trabajo agropecuario y rural permite establecer la relación entre la pobreza, la informalidad y el cumplimiento del salario mínimo nacional.

Respecto a la reducción de la informalidad, el Gobierno continúa analizando e implementando medidas, algunas de ellas por medio del Grupo de Trabajo Interinstitucional para el Análisis de Políticas Dirigidas a la Informalidad. Varias de esas medidas tendrían consecuencias en el mercado de trabajo rural y agropecuario, incluyendo: a) la instalación de un ámbito de coordinación integrado por los jefes de órganos fiscalizadores; b) el fortalecimiento de los servicios prestados por los Centros Públicos de Empleo; c) campañas publicitarias dirigidas a empresarios; y d) programas de educación en derechos laborales y de seguridad social.

Esas medidas tendrían mayor impacto si se adaptan a las condiciones propias del medio rural y se progresa en la descentralización, por ejemplo, de los centros públicos de empleo y de las actividades de inspección.

Además de la formalización, otros dos desafíos vinculados a la seguridad social son: a) el paulatino aumento de los montos cotizados por trabajador, aún relativamente bajos en comparación con otros, y b) la ampliación del acceso al seguro de paro de los asalariados agropecuarios, particularmente los temporales. Actualmente, para gozar de ese beneficio los trabajadores con aportación rural mensual deben haber permanecido en planilla de trabajo, de una o varias empresas, un mínimo de 360 días continuos o no, en los 24 meses previos. Los jornaleros deben haber computado, en el mismo plazo y condiciones, 250 jornales, y los trabajadores con remuneración variable destajistas, haber percibido un mínimo de ingresos.

En cuanto a los salarios recibidos por los trabajadores informales rurales y agropecuarios, equivalían a la mitad del percibido por los formales en el 2009. El 38% de esos trabajadores no recibía el salario mínimo nacional por hora en comparación con el 12% de los formales.

Los focos de atención en este aspecto son: a) la consolidación de las relaciones colectivas de trabajo y de la política de salarios mínimos nacionales y por categoría y rama en el sector rural; b) el desarrollo de medios efectivos para la fiscalización y de facilitación del cumplimiento de las normas laborales, incluyendo las referidas al horario de trabajo agropecuario a partir de acciones coordinadas entre varios organismos; c) la situación de trabajadores en algunas empresas contratistas que prestan servicios en establecimientos agropecuarios, y de trabajadores por cuenta propia que trabajan en ellas.

### V.4. Fortalecimiento de las relaciones colectivas de trabajo

El fortalecimiento de las relaciones colectivas de trabajo y la intensificación de las negociaciones son medios fundamentales para la mejora de las relaciones laborales y para el cumplimiento de la normativa.

<sup>44</sup> Riella (2009) considera necesaria la creación de una agencia interinstitucional para abordar de manera integral la política rural, aun cuando ella podría tener un costo relativamente alto y una compleja implementación.

El futuro de las relaciones laborales en el ámbito rural requiere del fortalecimiento del sindicalismo y su capacidad de negociación y, en general, de fortalecer la cultura de relacionamiento entre empresarios y trabajadores y de ellos con el Estado.

El desarrollo del sindicalismo rural y de su capacidad de negociación enfrenta importantes limitaciones propias del medio, particularmente en la ganadería y la agricultura extensiva y en los predios con pocos trabajadores. En ese plano, y respetando la autonomía de las organizaciones sindicales, el ejercicio efectivo del derecho a la sindicalización, reconocido por la OIT y la normativa uruguaya (Ley 17.940), sería posible ampliar las actividades de información, capacitación y formación de los trabajadores sobre derechos y obligaciones, incluyendo una campaña de difusión de las normativas.

El fortalecimiento de la cultura de relacionamiento requiere de la acumulación de experiencias positivas en los ámbitos bipartitos y tripartitos, incluyendo los Consejos de Salarios Rurales y en otros ámbitos, tales como el BPS y el INEFOP, y en foros como el Diálogo Nacional por el Empleo (2011).

En ese marco podrían considerarse los siguientes temas: a) reglamentación de la Ley 18.441 sobre jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural, del 24 de diciembre de 2008; b) el funcionamiento de la comisión prevista en esa Ley con el fin de realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación del régimen de jornada y descanso semanal; c) difusión y capacitación en derechos y deberes; y d) retomar el funcionamiento del Consejo Tripartito Rural (Decreto 105/2005). Eventualmente se podría revisar el estatuto del trabajador rural, dado que las condiciones en que se desarrolla el trabajo rural han cambiado sustancialmente respecto al momento de su aprobación.

### V.5. Mayor acceso a la educación y la capacitación

En Uruguay se reconoce ampliamente el papel de la educación en el desarrollo y la superación de la pobreza y se vienen asignando crecientes recursos financieros al sistema educativo.

Las situaciones más desfavorables en relación con la educación se observan entre la población rural y especialmente en los hogares de asalariados del sector agropecuario. La brecha en la educación<sup>45</sup> se manifiesta en los logros de la población ocupada, la permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes y la inclusión en la educación inicial de los niños de tres a cinco años.

Un aspecto fundamental a considerar es la adaptación de las acciones a las condiciones propias de los habitantes rurales y de las familias de asalariados agropecuarios, incluyendo el acceso a escuelas de tiempo completo, incentivos para el retorno o la permanencia en el sistema educativo, la extensión de las facilidades de transporte gratuito hasta los establecimientos educativos (actualmente en proceso) y el desarrollo de modalidades de enseñanza duales o diferenciales para el sector rural.

De acuerdo con la información presentada, la deserción del sistema educativo de los niños y jóvenes que integran hogares de asalariados rurales y agropecuarios se relaciona parcialmente con la incorporación al mercado de trabajo, mientras predominan otros factores, entre los cuales están las dificultades de acceso a los establecimientos de enseñanza. En ese sentido, las transferencias condicionadas a la permanencia de los niños, particularmente en la enseñanza media, podrían requerir de adaptación a las condiciones de los

<sup>45</sup> El diferencial de salarios rurales respecto a los urbanos se asocia con frecuencia con una oferta con bajo nivel de permanencia en el sistema de educación.

integrantes de familias rurales de menores ingresos, por ejemplo, con montos adicionales que permitieran cubrir los costos de acceso a los establecimientos educativos, particularmente significativo en hogares pobres con niños.

Otro tema de importancia creciente es la capacitación de las personas ya integradas al mercado de trabajo o próximas a hacerlo como medio para aumentar la empleabilidad y atender la demanda de competencias de las empresas. Debido a la amplitud de las instituciones y experiencias sobre el tema, el análisis se limitó a la capacitación de asalariados agropecuarios en el ámbito del INEFOP.

El INEFOP es una de las instituciones con mayor potencial para contribuir a mejorar la situación laboral<sup>46</sup>.

Basado en la experiencia institucional y en un sólido financiamiento, el INEFOP puede ampliar su contribución a la capacitación de asalariados agropecuarios a condición de tener éxito en la ampliación de la demanda de los protagonistas del mundo del trabajo.

Con ese propósito podría ser conveniente evaluar las siguientes posibilidades: a) una promoción profesional y programada con el objetivo de ampliar la demanda de capacitación; b) continuar con el fortalecimiento de la relación con las organizaciones nacionales y locales representativas de los empresarios agropecuarios, incluir a las de empresas de servicios a la agricultura, asegurar la participación de los trabajadores; c) asegurar el relacionamiento con el MGAP y otros organismos vinculados al sector agropecuario y con presencia en el territorio, la concreción del Consejo Agrario Asesor tripartito.

En cuanto a la oferta, el INEFOP desarrollará nuevas capacidades para el diseño de algunos cursos básicos. En ese sentido sería de interés contemplar un diseño común para los módulos de género y equidad, salud y condiciones de trabajo y derechos y deberes de los trabajadores en el ámbito agropecuario.

## V.6. Las mujeres en el mercado de trabajo rural y agropecuario

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo rural reduce el riesgo de pobreza de los hogares, pero ellas tienen menores oportunidades de inserción en el mercado laboral y sufren barreras asociadas con su papel en el hogar. Entre las mujeres ocupadas, los principales problemas relacionados con pobreza se observan en los sectores comerciales y de servicios.

La inclusión en el mercado laboral agropecuario se vería facilitada si se confirma la tendencia demandante y se superan las barreras a la entrada de las mujeres, particularmente de las que residen en centros poblados y con hijos menores. En ese sentido, es posible establecer medios que faciliten el cuidado de los niños en los predios donde ellas trabajan, ampliando la oferta pública o financiando la atención de los niños y asegurando condiciones de trabajo adecuadas.

## V.7. Salud y seguridad en el trabajo

El cuerpo normativo en la materia ha avanzado considerablemente y los trabajadores formales del sector agropecuario (en que la incidencia de accidentes es alta) tienen cobertura para varios riesgos. Sin embargo, si bien no se dispone de información sobre el nivel de cumplimiento de la normativa, hay indicios de

<sup>46</sup> Entre las instituciones de formación profesional y capacitación está el CECAP, el que ejecutará el Programa Nacional de Educación y Trabajo de integración educativa y primeras experiencias laborales de jóvenes de 15 a 20 años en situación de exclusión social que no estudian ni trabajan.

una implementación parcial, por lo cual el primer desafío es la generalización del cumplimiento de la normativa vigente. En ese sentido se menciona la importancia de asegurar el funcionamiento del Consejo Nacional de Salud, cuya función es el monitoreo e instrumentación de la normativa y completar las instancias tripartitas por rama de actividad y bipartitas por empresa previstas en el Decreto 2917/09.

En el plano normativo se ha mencionado la conveniencia de actualizar la Ley 5.032 de 1914 relativa a la salud y seguridad laboral, la Ley 11.577 sobre trabajo insalubre y el listado de enfermedades profesionales contenida en el Decreto 167/81.

### **V.8. Facilitar el cumplimiento de la normativa y la fiscalización**

La estrategia general para desarrollar el cumplimiento de la normativa comprende a las negociaciones colectivas y a las actividades inspectivas. Paralelamente, dos procesos pueden contribuir a ese propósito: el desarrollo del sindicalismo y la certificación voluntaria de empresas con exigencias en materia laboral.

En cuanto a las negociaciones colectivas, es importante asegurar el funcionamiento de los organismos, incluyendo los referidos a la salud anteriormente.

Respecto a los organismos que tienen el propósito de facilitar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa en materia laboral se ha señalado la importancia de:

- Un programa conjunto de varios organismos con funciones inspectivas, incluyendo las campañas de información, la divulgación de derechos y obligaciones por diversos medios, y su implementación en los organismos de enseñanza formal e informal.
- En el caso de la Inspección General del Trabajo, dependiente del MTSS, continuar con el aumento de su capacidad para cumplir funciones de asesoría, extensión y fiscalización y posibles modificaciones de procedimientos administrativos para la sustanciación de actuaciones inspectivas en el ámbito de la salud.

Un aspecto importante a considerar es la necesidad de focalizar acciones inspectivas en el medio rural y agropecuario, particularmente en los ámbitos en que el cumplimiento de las normativas es menor. En este sentido, según declaraciones de prensa del Director de la Inspección General del Trabajo, el organismo ha planificado una mayor presencia en el ámbito rural, sobre todo en aspecto referidos a la seguridad y salud en el trabajo y la vivienda (La Diaria, 10 de febrero de 2011).

Además de los medios señalados, el desarrollo sindical y la certificación pueden contribuir al cumplimiento de la normativa en las empresas. La certificación de empresas que comprende el cumplimiento de las normas laborales y, específicamente, los riesgos asociados con el trabajo, se está extendiendo en algunos sectores. Eventualmente podría diseñarse una política de promoción de la certificación en grupos de empresas, generalmente de menor porte y con menor acceso a ella.

Finalmente, es pertinente señalar que las mayores dificultades de cumplimiento de la normativa se observan en unidades de producción relativamente pequeñas, como se ha señalado para el sector agropecuario. En este sentido, además de adaptaciones en la normativa, resultan significativas las políticas que contribuyan con el aumento de la productividad.

### Año base y metas del componente empleo del Programa de Asistencia de las Naciones Unidas para Uruguay 2011-2015

	Año base 2006	Meta 2015
Porcentaje de ocupados del sector privado no amparado por la seguridad social	41,2%	30%
Tasa de desempleo femenino	10,2% mujeres 5,2% hombres	La brecha se habrá reducido en un 75%
Brecha salarial entre hombres y mujeres por nivel de educación	Remuneración por hora 89% respecto a hombres, 69% en el mayor nivel educativo	0% de brecha
Tasa de desempleo de 15 a 24 años	De 14 a 19 años, 30,2% De 20 a 24 años, 17%	Reducción del 25% Reducción de 50%
Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan	18%	Reducción de 75%
Trabajo infantil	De 12 a 17 años 10,6%	Eliminación

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arin R. y Salas G. (2006), Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Módulo de trabajo infantil y adolescente. [http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME\\_Trabajo\\_infantil.pdf](http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME_Trabajo_infantil.pdf)
- Barrios, M., Moreira, B. (2010), Principales características de la negociación colectiva en el sector rural en el período 2005-2010. Presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.
- BCU (2011), Cuentas Nacionales.
- Brovia M. L. (2010), Análisis de la evolución de la masa salarial, puestos cotizantes y remuneración promedio declarados en la nómina del Banco de Previsión Social. Periodo 2005-2010. En Comentarios de Seguridad Social N° 33, pp. 113 a 138.
- Bucheli, M. (1998), Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay, Montevideo: CEPAL.
- Buxedas, M., Aguirre, R., Espino, A. (1999), Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Uruguay. OIT.
- BPS (2011a), Evolución de los cotizantes 2010. <http://www.bps.gub.uy/estadisticas/evolucion>
- BPS (2011b), Boletín Estadístico 2010.
- BPS (2011c), Principales indicadores 2010.
- DIEA (2010), Anuario Estadístico DIEA 2010 y 2011.
- DIEA (2011), Serie Precios de la Tierra.
- Ciarniello, M, Barrios, M, Moreira B. (2007), "Una experiencia de Negociación Colectiva en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural". Ponencia presentada en V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Montevideo.
- Domínguez, P (2008), Población y empleo rural y agropecuario 2006, OPYPA/MGAP.
- Durán, V. (2010), Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias. In Anuario OPYPA/MGAP.
- Furtado, M. (2006), Uruguay: Impacto social y económico del salario mínimo, en A. Marinakis y J. Jacobo Velasco (eds.): ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur, Santiago de Chile. OIT.
- Gabinete Productivo (2008), Cadenas de valor. Montevideo.
- INE (2010a), Anuario Estadístico 2010. [www.ine.gub.uy/biblioteca/anuario](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/anuario)
- INE (2010b), Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2009.

- INE (2010c), Línea de pobreza e indigencia 2006 Uruguay. Metodología y resultados.
- INE. Base de datos de las encuestas de hogares. Varios años.
- INE (2011), Estimaciones de pobreza por el método del ingreso, 2010.
- INEFOP (2011), Bases del llamado especial unificado para la presentación de proyectos de formación profesional. [www.inefop.org.uy](http://www.inefop.org.uy)
- IPEC/OIR, INE (2011), *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay*, Ginebra: OIT.
- MEF y otros (2010), *Ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo*. Primer Documento de Propuestas. <http://www.bps.gub.uy/Documentos/Novidades/Ambito>.
- Naciones Unidas (2010), Uruguay. Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011-2015.
- Paolino, P, Perera, M. (2008), *Estudio sobre la pobreza rural en Uruguay*. Informe de investigación para FIDA (inédito).
- Piñeiro, D. (2009), *El trabajo asalariado agropecuario en el Uruguay*. Montevideo.
- Piñeiro, D. (2008), *El trabajo precario en el campo uruguayo*. Montevideo.
- PNUD (2008), *Desarrollo Humano en Uruguay: Política, políticas y desarrollo humano*. PNUD-Uruguay. Montevideo.
- Sistema de Naciones Unidas en Uruguay (2009), *Transversalizar empleo y trabajo decente para alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio en un contexto de crisis*. Montevideo.
- Supervielle, M. y Zapirain, H. (2009), *Construyendo el futuro con trabajo decente*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Riella, A. (2009), *Población rural y empleo agropecuario*. Informe técnico borrador.
- Convenio FAO-CCU-OPYPA/MGAP (inédito).
- Riella, A. (2008). *Sociedad y Territorio: las perspectivas de la equidad social y la cohesión territorial*. IICA. Ciclo de Diálogo: producción de alimentos y desarrollo sostenible: crisis mundial y desafíos para Uruguay. Montevideo.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2009). *Explorando la calidad del empleo en la forestación*. Un estudio de caso. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2011), *Entre el reconocimiento y la redistribución: un análisis de los efectos de los cambios normativos en el mercado de empleo rural* (inédito).
- Tommasino, H. y Bruno, Y. (2010), *Empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2000-2009*. En Anuario OPYPA 2010. MGAP. Montevideo.
- Vitelli, R. (2005), *Uruguay. Situación de la mujer rural*. FAO. Montevideo.
- Zapirain, H. (2010), *Las relaciones laborales en el sector rural*. Montevideo (inédito).

## VII. ANEXO

Cuadro A1

Personas en situación de pobreza (en miles) según área de residencia, 2009

Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	632	21,7	78	18,0	709	21,2
No pobres	2.281	78,3	354	82,0	2.635	78,8
Total	2.913	100	431	100	3.345	100

Fuente: Elaboración propia con en la EH 2009 del INE.

Cuadro A2

Personas en situación de pobreza (en miles) según área de residencia, 2006

Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	972	33,9	148	33,6	1.121	33,8
No pobres	1.900	66,1	294	66,4	2.194	66,2
Total	2.872	100	442	100	3.314	100

Fuente: Elaboración propia con base a la EH 2006 del INE.

Cuadro A3

Hogares en situación de pobreza (en miles) según área de residencia, 2009

Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	155	15,3	19	12,8	174	14,9
No pobres	860	84,7	132	87,2	992	85,1
Total	1.015	100	151	100	1.166	100

Fuente: Elaboración propia con base en la EH 2009 del INE.

Cuadro A4

Hogares en situación de pobreza (en miles) según área de residencia, 2006

Condición de pobreza	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	242	25,3	38	25,7	281	25,3
No pobres	716	74,7	111	74,3	827	74,7
Total	958	100	150	100	1.108	100

Fuente: Elaboración propia con base en la EH 2006 del INE.

**Cuadro A5***Incidencia de la pobreza y miles de personas pobres según área geográfica rural. Años 2006 y 2009*

2006	Pobres		No pobres		Total	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Rural nucleado	102	44,3	128	55,7	229	100
Rural disperso	47	21,9	166	78,1	213	100
Rural total	148	33,6	294	66,4	442	100
2009						
Rural nucleado	58	25,5	228	74,5	228	100
Rural disperso	19	9,6	204	90,4	204	100
Rural total	78	18,0	431	82,0	431	100

*Fuente: Elaboración en base a las ECH (Encuesta Continua de Hogares) 2006 y 2009 del INE.***Cuadro A6***Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad, 2009. En miles de personas*

Categoría	Sexo	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de ocupados
Asalariados	Hombre	54,6	14,0	9,3	9,5	87,4
	Mujer	8,3	2,7	5,1	21,6	37,7
	Total	62,9	16,7	14,5	31,1	125,2
Empleadores	Hombre	7,9	0,8	2,1	0,4	11,2
	Mujer	2,0	0,7	0,8	0,0	3,5
	Total	9,9	1,5	2,9	0,5	14,7
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombre	25,8	5,7	6,2	2,6	40,3
	Mujer	10,9	3,8	6,7	3,5	24,9
	Total	36,7	9,5	12,9	6,1	65,2
Total	Hombre	88,2	20,6	17,6	12,6	139,0
	Mujer	21,2	7,2	12,6	25,1	66,1
	Total	109,5	27,8	30,2	37,7	205,1

*Fuente: Elaboración en base a las ECH 2009 del INE.*

**Cuadro A7**  
**Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica. En porcentajes, 2009.**

Categoría ocupacional	Sexo	Sector Primario			Sector Secundario			Sector Comercio			Sector Servicios			Total rama
		% de rama ocupacional	% categoría ocupacional	% intragrupo	% de rama ocupacional	% categoría ocupacional	% intragrupo	% de rama ocupacional	% categoría ocupacional	% intragrupo	% de rama ocupacional	% categoría ocupacional	% intragrupo	
Asalariados	Hombre	49,9	62,4	86,8	50,6	16,1	84,0	30,9	10,6	64,4	25,3	10,9	30,6	100
	Mujer	7,6	22,0	13,2	9,6	7,1	16,0	17,1	13,6	35,6	57,3	57,3	69,4	100
	Total	57,4	50,2	100	60,2	13,4	100	47,9	11,6	100	82,6	24,9	100	100
Empleadores	Hombre	7,2	70,4	80,0	2,9	7,2	52,2	6,9	18,6	72,9	1,2	3,9	95,0	100
	Mujer	1,8	56,4	20,0	2,7	21,0	47,8	2,6	22,0	27,1	0,1	0,7	5,0	100
	Total	9,0	67,1	100	5,5	10,4	100	9,5	19,4	100	1,2	3,1	100	100
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombre	23,5	63,9	70,2	20,6	14,2	60,2	20,5	15,3	48,1	7,0	6,5	43,3	100
	Mujer	10,0	44,0	29,8	13,6	15,2	39,8	22,1	26,9	51,9	9,2	13,9	56,7	100
	Total	33,5	56,3	100	34,3	14,6	100	42,6	19,7	100	16,2	9,4	100	100
Total	Hombre	80,6	63,5	80,6	74,1	14,8	74,1	58,3	12,7	58,3	33,4	9,1	33,4	100
	Mujer	19,4	32,1	19,4	25,9	10,9	25,9	41,7	19,1	41,7	66,6	37,9	66,6	100
	Total	100	53,4	100	100	13,5	100	100,0	14,7	100	100	18,4	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EH 2009 del INE.

**Cuadro A8***Ocupados rurales pobres según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad. Miles de personas, 2009*

Categoría	Sexo	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de ocupados pobres
Asalariados	Hombre	6,4	1,6	1,2	0,8	10,0
	Mujer	0,6	0,3	0,3	1,7	3,0
	Total	7,0	2,0	1,5	2,5	13,0
Empleadores	Hombre	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
	Mujer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombre	2,7	1,2	1,7	0,7	6,2
	Mujer	0,5	0,5	1,0	1,0	3,0
	Total	3,3	1,7	2,7	1,7	9,2
Total	Hombre	9,2	2,9	2,8	1,5	16,4
	Mujer	1,1	0,8	1,4	2,8	6,0
	Total	10,3	3,7	4,2	4,2	22,4

*Fuente: Elaboración en base a las ECH 2009 del INE.*

**Cuadro A9**  
**Ocupados rurales pobres según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica.**  
 En porcentajes, 2009.

Categoría ocupacional	Sexo	Sector Primario			Sector Secundario			Sector Comercio			Sector Servicios			Total rama
		% de rama ocupacional	% categorial ocupacional	% intragrupo	% de rama ocupacional	% categorial ocupacional	% intragrupo	% de rama ocupacional	% categorial ocupacional	% intragrupo	% de rama ocupacional	% categorial ocupacional	% intragrupo	
Asalariados	Hombre	62,3	64,0	91,7	45,0	16,5	83,7	27,9	11,7	77,6	18,6	7,9	31,1	100
	Mujer	5,6	19,4	8,3	8,8	10,8	16,3	8,1	11,3	22,4	41,1	58,5	68,9	100
	Total	67,9	53,8	100	53,8	15,2	100	36,0	11,6	100	59,7	19,5	100	100
Empleadores	Hombre	0,7	56,3	94,7	0,8	23,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,6	20,6	100,0	100
	Mujer	0,0	100,0	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
	Total	0,7	57,7	100	0,8	22,3	100	0,0	0,0	0	0,6	20,0	100	100
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombre	26,4	43,5	84,3	32,9	19,3	72,4	39,6	26,5	61,9	15,9	10,8	40,1	100
	Mujer	4,9	16,9	15,7	12,6	15,4	27,6	24,4	34,0	38,1	23,8	33,7	59,9	100
	Total	31,3	34,9	100	45,5	18,0	100	64,0	28,9	100	39,7	18,2	100	100
Total	Hombre	89,4	56,1	89,4	78,7	17,6	78,7	67,6	17,2	67,6	35,1	9,1	35,1	100
	Mujer	10,6	18,2	10,6	21,3	13,1	21,3	32,4	22,6	32,4	64,9	46,1	64,9	100
	Total	100	46,0	100	100	16,4	100	100,0	18,7	100	100	19,0	100	100

Fuente: Elaboración en base a las ECH 2009 del INE.

**Cuadro A10***Ocupados en el área rural ampliada según categoría de ocupación. En porcentaje.*

2006	No agropecuarios			Agropecuarios		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Asalariado	70	67	68	43	61	58
No asalariados	30	33	32	57	39	42
Total	100	100	100	100	100	100
<b>2009</b>						
Asalariado	66	65	65	45	63	60
No asalariado	34	35	35	55	37	40
Total	100	100	100	100	100	100

*Fuente: Elaboración propia con base en las EH 2006 y 2009 del INE.***VIII. ENTREVISTADOS****Organismos internacionales**

Antonio Morales. Representante de FAO en Uruguay.

Vicente Plata. Oficial de Programa de FAO en Uruguay.

Guillermo Dutra. Oficial Regional OIT.

Fernando Vargas. OIT/Cinterfor.

Fernando Casanova. Oficial de OIT.

Pascual Gesternfeld. Director de la Oficina de CEPAL en Uruguay.

**Organismos estatales**

Héctor Zapirain. Asesor del Ministro y Presidente de los Consejos de Salarios Rurales.

Carlos Paolino. Director OPYPA/MGAP.

José Luis Olascuaga. Director de la Dirección General de Desarrollo Rural/MGAP.

Gabriel Lagomarsino. Asesor del Presidente del Banco de Previsión Social.

Juan Manuel Rodríguez. Presidente del Instituto Nacional de Formación Profesional.

Zoa Ferreira. Eduardo Arcauz. Técnicos del programa rural del Instituto Nacional de Formación Profesional.

Roberto Favaro. Coordinador del Programa Rural del Instituto Nacional de Formación Profesional.

**Organizaciones empresariales**

Fernando López. Secretario General de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Fernanda Maldonado. Asesora de la Federación Rural del Uruguay y representante en el Consejo de Salarios Ganadería y Agricultura.

Edgardo Cardozo. Gerente de la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay.

Andrea Regusci. Secretaria Técnica de la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay.

Rubén Barboza. Gerente de Cooperativas Agrarias Federadas.

**Organizaciones sindicales**

Ángel Rocha. Asesor.

Hugo de los Santos. Representante sindical en el Consejo de Salarios Forestal.

Dardo Pérez. Representante sindical en el Consejo de Salarios Arroz.

**Académicos**

Alberto Riella. Director del Instituto de Sociología de la Universidad de la República.

Paola Mascheroni. Docente del Instituto de Sociología de la Universidad de la República.

**IX. SIGLAS**

ACA: Asociación Cultivadores de Arroz

AFAP: Administradora de Fondos de Ahorro Previsional

ANPL: Asociación Nacional de Productores de Leche

ARU: Asociación Rural del Uruguay

BCU: Banco Central del Uruguay

BPS: Banco de Previsión Social

BSE: Banco de Seguros del Estado

CNFR: Comisión Nacional de Fomento Rural

CAF: Cooperativas Agrarias Federadas

CECAP: Centro de Capacitación y Producción

CTR: Consejo Tripartito Rural

DIEA: Dirección de Investigación y Estadísticas Agropecuarias (MGAP)

EH: Encuesta de Hogares

FRU: Federación Rural del Uruguay

IGTSS: Inspección General del Trabajo (MTSS)

INE: Instituto Nacional de Estadística

IPEC: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

INEFOP: Instituto Nacional del Empleo y Formación Profesional

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

OPYPA: Oficina de Programación y Política Agropecuaria

SOIMA: Sindicato de Obreros de Industria de la Madera

SMN: Salario Mínimo Nacional

SUTRA: Sindicato Único de Trabajadores del Arroz

UNATRA: Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines

## Capítulo VIII

# Mercado de trabajo y pobreza rural: los desafíos pendientes

EMILIO KLEIN

La pobreza rural en América Latina ha venido disminuyendo lentamente. En 1980 afectaba al 60% de los habitantes rurales y en 2010 la proporción alcanzaba al 53%. Es decir, que en una generación completa la pobreza bajó en alrededor de un 12%, menos de 1% al año<sup>1</sup>. ¿Podemos estar satisfechos?

La idea tradicional de que el solo crecimiento económico traerá consigo una eliminación de la pobreza, el a menudo citado “efecto chorreo”, ha dejado de ser una idea válida. Pasan las generaciones y la pobreza persiste. Un estudio reciente de la FAO mostró que el “*Boom agrícola*” de los últimos años aumentó la producción agropecuaria y también los precios de esos productos, pero que ello no tuvo mayor impacto sobre los niveles de la pobreza rural (FAO, 2009). La pobreza disminuyó, sobre todo en Brasil y en Chile, por el impacto de la política social, en particular debidos a las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas.

Por otra parte, la CEPAL (2009) apunta que entre 1990 y 2006 los ingresos laborales de los indigentes ocupados se mantuvieron constantes o disminuyeron, con la excepción de Brasil y Chile. La pobreza entre los indigentes en ese mismo período disminuyó no porque aumentaron sus ingresos del trabajo, sino porque aumentó el número de ocupados en los hogares y/o porque aumentaron los ingresos no laborales, principalmente las transferencias.

Estos antecedentes, además de la revisión de la literatura que se realizó en el capítulo llamado “Condiciones laborales de la pobreza rural en América Latina”, del primer tomo de esta publicación, llevaron a diseñar un proyecto que observara lo que estaba pasando en el mercado de trabajo rural bajo la hipótesis de que sus características de funcionamiento explicaban en parte la persistencia de la pobreza. El mercado de trabajo no estaba distribuyendo los beneficios del crecimiento, particularmente entre los pobres rurales.

Los estudios muestran que en algunos de los países más de la mitad de las personas que habitan en las áreas rurales son pobres, y en todos ellos, con la excepción de Chile y Uruguay, la pobreza rural es mayor que la urbana. Las causas son múltiples y el proyecto se concentró en determinar el origen laboral de la pobreza, específicamente surgida a partir del trabajo asalariado, que es donde opera el mercado de trabajo.

Con la excepción de Costa Rica, El Salvador y México, la mayor parte de los ocupados rurales trabajan principalmente en la actividad agropecuaria, pero los empleos rurales no agrícolas son significativos sobre todo en el comercio y los servicios, hecho que es importante en relación a la pobreza, porque las actividades rurales no agrícolas generan ingresos mayores que las agropecuarias. Desde el punto de vista de la estructura ocupacional, en Costa Rica, Chile, México y Uruguay la mayor parte de los ocupados rurales son asalariados y en menor medida en El Salvador. En Perú son pocos, pero están fuertemente concentrados en la costa del país, y en Brasil, aunque un poco más importantes que en Perú, también su presencia es baja y se concentra solo en ciertos cultivos como por ejemplo la caña de azúcar, la fruta de exportación y otras.

Uno de los fenómenos que se ha ido acentuando durante los últimos tiempos es que muchos de los asalariados que trabajan en la agricultura viven en áreas urbanas. En Uruguay, la mayor parte de los trabajadores que viven en hogares cuyo ingreso principal proviene del agro viven en áreas urbanas. En Chile los trabajadores con residencia urbana son casi la mitad de los ocupados y en Brasil cerca de un tercio. Si a ello se agrega la tendencia al aumento de la temporalidad en los empleos rurales, particularmente los agropecuarios, se comprende por qué la pobreza es más generalizada entre temporeros que viven en las áreas urbanas. Tanto en Argentina como en México, significativas proporciones de trabajadores temporales

<sup>1</sup> Durante el mismo período, la pobreza urbana disminuyó en 12,8%.

en ciertos productos viven en el sector urbano. En El Salvador y en Chile los trabajadores temporales en la agricultura constituyen las dos terceras partes de los ocupados en la agricultura en el primer caso y las tres quintas partes en el segundo, y en todos los países los temporeros ganan, cuando están con trabajo, entre el 65% y el 75% de lo que reciben los trabajadores permanentes.

En todos los países incluidos en el proyecto se verifica que la abrumadora mayoría de los pobres rurales trabaja en actividades agropecuarias, lo que muestra que esos empleos son los peores en el área rural, tanto en el caso de los que trabajan por su cuenta como productores, como en el de los asalariados que se emplean en forma permanente o temporal. Eso se debe principalmente a la estructura del empleo rural, ya que en nueve de los doce países analizados el empleo agropecuario es más de la mitad del empleo rural en su conjunto. La agricultura en la actualidad reproduce la pobreza rural, y tanto en Bolivia, El Salvador Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú, como en Brasil, más de la mitad de los ocupados (incidencia) allí son personas pobres; en Costa Rica y Chile, donde la pobreza rural total es menor, la incidencia de la pobreza en la agricultura es también mayor que en las actividades rurales no agrícolas. Solo en Uruguay la pobreza es mayor en actividades rurales no agrícolas. De modo que se puede afirmar con certeza que si existe una preocupación por la pobreza rural, lo adecuado es poner el foco en las actividades primarias.

El proyecto ha tenido como preocupación analizar las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo, y en la medida que hay pobres rurales que no participan del mercado de trabajo, entonces las razones de su pobreza no hay que buscarlas en el empleo, sino más bien en otras variables como los recursos productivos, la tecnología, la integración espacial y otros. Ese grupo no ha sido objeto de consideración en este proyecto, pero cuando se focaliza en los ocupados como asalariados permanentes y temporales, los estudios de los países han mostrado en forma empírica, basados en la información estadística disponible, que hay características del mercado de trabajo que explican en partes variables la pobreza de los ocupados y de sus hogares. Es allí hacia donde deben dirigirse las políticas públicas.

En los diferentes estudios se ha analizado el funcionamiento de las principales instituciones del mercado de trabajo y ha quedado en evidencia que su mal funcionamiento y cobertura explican en parte importante la pobreza de los habitantes rurales. En primer lugar, con la excepción de Costa Rica, Chile, México y Uruguay, se encuentra la generalizada evasión de los salarios mínimos legales, evasión que se concentra fuertemente entre los pobres: son pobres porque no ganan lo que la ley dice que deben recibir y esa es una responsabilidad de las empresas que contratan la mano de obra, y del Estado que debe velar por el cumplimiento de la ley. Incluso muchos de esos asalariados que ganan menos del salario mínimo legal trabajan más horas que la jornada normal, como es el caso en Brasil. Es decir, que se trata simplemente de sobreexplotación de la mano de obra.

En segundo lugar se ha mostrado que la informalidad de los empleos, que afecta a aquellos trabajadores que no tienen contrato de trabajo y/o previsión social, también es una cuestión generalizada, particularmente en el caso de las mujeres rurales. En todos los países entre el 55% y el 98% de los empleos rurales son informales en el caso de los pobres. Esto es, que la asociación entre informalidad de los empleos y pobreza rural es directa y clara, y esta evasión también es responsabilidad de las empresas y del Estado. En este sentido, mecanismos de intermediación laboral y subcontratación que se han observado en varios de los países pueden ser también factores que inciden en la precarización de los empleos y en el consecuente aumento de la pobreza.

En este contexto, en algunos países se pueden identificar formas de contratación de la mano de obra temporal que conducen a generar pobreza en los hogares. El estudio de México tiene una detallada descripción de cómo empresas agropecuarias, usualmente dedicadas a la exportación de productos hortofru-

tícolas en la zona norte del país, contratan mano de obra temporal aprovechando el modo de producción de la economía campesina de estados del sur, que actúan como expulsores de mano de obra temporal. En efecto, los jornaleros son usualmente contratados por pago a destajo y tienen que cumplir con una cuota mínima diaria. Si no la cumplen, no reciben salario ese día. Entonces, como los jornaleros han viajado desde sus estados de residencia con toda su familia, todos los miembros del hogar, mujeres y niños, trabajan para lograr la cuota mínima fijada para el jornalero y en lo posible sobrepasarla para mejorar el salario diario. Actúan como mano de obra familiar no remunerada, al igual que en la pequeña propiedad de donde provienen. Pero el salario diario debe por lo tanto interpretarse como el salario para varias personas y al ser esto así, se perpetúa la pobreza rural. El enganche de jornaleros, el método de contratación más común se hace con una persona, pero esconde el aporte laboral de su familia. Se trata de una forma de contratación que encubre una explotación de la mano de obra y debiera ser un área importante de política pública para disminuir la pobreza. Mecanismos similares se han observado en otros estudios en la cosecha del algodón en El Salvador y en Paraguay, y en el tabaco en Argentina.

Para comprender la dinámica de la pobreza rural también se ha recurrido a analizar algunos procesos laborales que ocurren en el mercado de trabajo. El caso del trabajo infantil es tal vez el más claro: saca a los niños del sistema educacional, su trabajo aporta poco al ingreso familiar y transmite la pobreza de una generación a la siguiente, ya que la asociación entre pobreza y bajos niveles educacionales ha quedado en evidencia en los estudios de países. Pero la baja tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, particularmente en las actividades rurales no agropecuarias, también ayuda a comprender los niveles de pobreza rural.

La casi inexistencia de organizaciones sindicales que defiendan los intereses de los trabajadores hace que su influencia sobre la pobreza no sea significativa. Casi no hay sindicatos rurales ni agrícolas, con la excepción de algunas zonas en México y en Brasil, donde alrededor del 15% de los ocupados rurales pertenecen a un sindicato, cifra que en todo caso es baja. No se puede por lo tanto, a partir de la información disponible, afirmar que aquellos trabajadores sindicalizados sean menos pobres que el resto.

En Brasil, Chile y Uruguay se han formado recientemente instancias de diálogo empleadores-trabajadores, así como también en el caso de Costa Rica a través de asociaciones denominadas solidaristas. Ellas se mueven siempre en el ámbito de actividades agropecuarias y pareciera ser que se está frente al surgimiento de un nuevo modelo de relaciones laborales que se caracterizan por ser instancias voluntarias y por lo tanto no reguladas por la legislación (excepto en el caso de Uruguay). En efecto, en el modelo tradicional de relaciones sindicato-empresa, la ley determina que los trabajadores tienen a través de su sindicato el derecho de presentar pliegos de peticiones, involucrarse en negociaciones colectivas y, eventualmente, ejercer el derecho legal a la huelga. Pero lo básico de este modelo es que es obligatorio para la empresa seguir el proceso, si es que se ha cumplido con los requisitos legales por parte de los trabajadores. Y también es obligatorio para la empresa cumplir con los acuerdos alcanzados durante el proceso. En el nuevo modelo de participación voluntaria habrá que ver, entre otras cosas, hasta qué punto los acuerdos alcanzados en la cúpula de manera voluntaria derraman hasta el nivel de las empresas. Otro aspecto importante, que se desprende directamente del anterior, será evaluar la representatividad de los actores sociales involucrados en el diálogo.

Otra de las conclusiones interesantes de los estudios es que una de las razones que explican la pobreza rural es que en los hogares pobres hay pocas personas que trabajan, y eso es crucial porque aun entre los pobres los ingresos del trabajo constituyen la mayor parte de los ingresos totales del hogar. Adicionalmente, la cantidad de personas que dependen económicamente de cada ocupado es significativamente mayor en los hogares pobres que en los no pobres, lo que explica los bajos ingresos per cápita. Es común

que el ingreso de un ocupado deba repartirse entre muchos miembros del hogar. Una de las razones que iluminan esta situación es la baja participación económica de las mujeres en actividades remuneradas. Por cierto, en América Latina la tasa de participación de las mujeres es en general más baja que la de los hombres. Pero en el caso rural, la participación femenina es a la vez más baja que la de sus congéneres urbanas. Buscar los factores que obstaculizan el trabajo remunerado de las mujeres en las áreas rurales conduce a la definición de políticas para alterar la situación, particularmente en trabajos rurales no agrícolas que generen mayores ingresos que los que se reciben de la actividad agropecuaria.

## Áreas de políticas

En cada estudio de caso se detallan recomendaciones de políticas específicas hacia el mercado de trabajo que apuntan a disminuir la pobreza rural, y también algunas políticas de orden más general que tienen efectos indirectos sobre la generación y la calidad del empleo. En el proyecto se ha evitado hacer listados de políticas y en ese sentido se podrán apreciar ausencias. El criterio general fue elegir, seleccionar y priorizar solo aquellas que se relacionan más directamente con el ataque a la pobreza.

Una consideración importante que se aplica para todos los países es la notable ausencia de políticas públicas dirigidas hacia el mercado de trabajo en las áreas rurales. Hay muchos estudios anteriores, y desde hace bastante tiempo se ha ilustrado el sesgo urbano de las políticas gubernamentales, que no solo desconocen las particularidades de la realidad de las áreas rurales, sino que también privilegian a los sectores urbanos por sobre los rurales, y ocasionalmente atentan incluso contra sus intereses.

## I. LABORAL

Las políticas de esta área son aquellas que tienen como propósito mejorar el funcionamiento de las principales instituciones de mercado de trabajo, que en la actualidad no están funcionando y que al hacerlo impactan directamente sobre los niveles de pobreza. En este sentido, hay dos grupos de políticas que sobresalen: asegurar la validez de los salarios mínimos y lograr una mayor formalización de los empleos, particularmente en las actividades agropecuarias.

### I.1. Cumplimiento de los salarios mínimos

Con respecto a los salarios mínimos todos los estudios han recomendado lograr una mayor presencia de los organismos pertinentes de los ministerios de Trabajo, en particular los sistemas de inspección. Los ministerios no están dotados de los recursos necesarios para cumplir su misión fiscalizadora, lo que constituye una decisión política de los gobiernos; y con la información disponible en los estudios queda claramente establecido que por sí solas las empresas no se autorregulan. En varios países se recomienda también preocuparse de los mecanismos que determinan el nivel de los salarios, ya que su valor se encuentra por años estancado y/o son significativamente más bajos en el caso de la agricultura que para los ocupados en otras ramas de actividad. Los estudios también recomiendan aumentar de manera importante las sanciones para las empresas que no cumplen con la ley, particularmente cuando son reincidentes.

### I.2. Formalizar los empleos

La formalización de los empleos también se inscribe en el ámbito de las responsabilidades de los ministerios de Trabajo, y terminar paulatinamente con la informalidad puede tener un impacto importante en la reducción de la pobreza. La información disponible indica que informalidad y pobreza van de la mano, y

ello es particularmente válido para el importante segmento de los trabajadores temporales, los cuales muchas veces también, debido a rigideces y/o inadecuaciones de la legislación a las características del trabajo agropecuario, quedan al margen de la protección social. En este sentido, una revisión de las leyes laborales aplicables a las actividades agropecuarias, caracterizadas por la estacionalidad, es una política pendiente de primer orden. Por otra parte, el ejemplo de Brasil, con su programa de extensión de las pensiones a todos los trabajadores rurales de más de 65 años, muestra lo que se puede lograr en términos de disminuir la pobreza cuando existen las condiciones políticas para hacerlo.

### **I.3. Ampliar las capacidades**

Una de las instituciones que no se consideró originalmente en el marco conceptual del proyecto fue la capacitación, la que a la vez constituye una política activa de empleo. Los estudios sugieren que es preciso darle importancia tanto en términos de educación formal como en términos de capacitación en los oficios, por el impacto que puede tener sobre la productividad. En general, los programas gubernamentales de capacitación en las áreas rurales son débiles o simplemente inexistentes y la escasa capacitación que hay seguramente se da al interior de cada empresa. Hay una estrecha relación entre pobreza y bajos niveles de educación formal en las áreas rurales.

### **I.4. Fomento a las instancias de diálogo**

La práctica inexistencia de sindicatos rurales no permitió sacar conclusiones válidas con respecto a la pobreza, aunque se puede suponer que si las negociaciones colectivas fueran generalizadas, los ingresos de los asalariados serían superiores. Hay que recordar que el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva es uno de los Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT y la sindicalización está también establecida en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los estudios, sin embargo, pusieron énfasis en que las nuevas formas de acuerdos entre los empleadores y los trabajadores, tales como el Compromiso Nacional de Mejorar las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Caña de Azúcar en Brasil o el Comité Bilateral Nacional Agrícola Laboral y Social que funciona en Chile (básicamente para la fruta), podían ser instrumentos positivos para reducir la pobreza de los asalariados, particularmente de los temporales, que constituyen una proporción importante de la mano de obra en esas industrias.

### **I.5. Información sobre los derechos de los trabajadores**

Los gobiernos también deberían iniciar campañas de información con respecto a cuestiones laborales. Informar sobre los derechos que tienen los trabajadores, y sobre todo del derecho que tienen a reivindicarlos. En muchas ocasiones los trabajadores no se atreven a exigir el respeto de sus derechos por temor. Por otra parte, existe a menudo también desconocimiento de lo que la ley establece en materias laborales, y la promoción de su conocimiento puede tener un significativo impacto en los ingresos de los trabajadores.

## **II. PROCESOS EN EL MERCADO DE TRABAJO**

### **II.1. Erradicación del trabajo infantil**

La erradicación del trabajo infantil es otro de los cuatro Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT. La situación del trabajo infantil descrita en los estudios permite en la mayor parte de los casos distinguir entre el trabajo que se realiza al interior de la pequeña producción agrícola, en el servicio doméstico para el caso de las niñas y como asalariados en el caso de los niños. En Brasil se ha logrado erradicar completamente el

trabajo infantil asalariado, en Chile existe pero no es muy extendido, al igual que en Costa Rica y Uruguay. En cambio en algunas provincias de Argentina se encuentra trabajo infantil asalariado. En México, una parte importante de los jornaleros comienzan su actividad económica cuando son niños. En Honduras existe pero ha venido disminuyendo en los últimos años. En cambio en El Salvador, Guatemala, Bolivia y Perú el trabajo de los niños es importante y está asociado a la pequeña producción agropecuaria. La experiencia indica que las políticas para erradicar el trabajo infantil son exitosas. En Brasil existe un importante programa del IPEC de la OIT que puede ser sindicado como una de las instituciones que ha colaborado con el Gobierno de ese país para apoyar a las familias con niños que antes trabajaban. En el caso de Costa Rica, el informe encuentra que la política de transferencias condicionadas para que los niños vayan a la escuela también ha sido exitosa. De modo que las perspectivas para terminar con este problema son halagadoras, si es que se toma por parte de los gobiernos la decisión de eliminar el trabajo infantil. Pero los empleadores también tienen un rol que desempeñar ya que, al menos en el estudio del Perú y en el de México, se encuentra que niños trabajan como asalariados incluso en empresas de agroexportación.

## II.2. Promoción del empleo femenino

La política de generación de empleo más importante reconocida en todos los informes es la que se refiere a permitir la incorporación de las mujeres rurales al mercado de trabajo. Como ya se mencionó, el aporte económico de un segundo miembro activo a los hogares pobres es una manera segura de salir de la pobreza. Para lograrlo hay que implementar políticas desde el lado de la demanda pero también desde la oferta. A menudo la falta de flexibilidad laboral (que no es sinónimo de desprotección) disminuye la demanda de mano de obra femenina, pero las mujeres tienen también ellas mismas restricciones para entrar al mercado de trabajo, particularmente por el cuidado del hogar y de los niños. Los informes han puesto énfasis en que los empleos rurales no agrícolas generan ingresos mayores, y por lo tanto es allí donde se debiera poner el énfasis para que las mujeres se incorporen a la vida activa. El comercio y los servicios, con la excepción del doméstico, presentan buenas perspectivas.

## II.3. Certificación laboral

Muchos de los pobres rurales trabajan en empresas agropecuarias medianas y grandes que a menudo exportan sus productos, y en este sentido los mecanismos internacionales de certificación de productos son muy importantes para mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados. En varios países los pobres rurales se hallan en la agricultura de exportación, que es la que concentra el empleo asalariado. Chile parece ser la excepción. Pero los mecanismos internacionales de certificación de productos, como se mostró en la introducción, le dan la máxima importancia al pago del salario mínimo, la inexistencia de trabajo infantil y la posibilidad de tener actividad sindical en las empresas que exportan y que quieren tener el sello de Comercio Justo. Se trata de esfuerzos que van en la línea de los estudios de este proyecto y son procesos que es preciso apoyar. Adicionalmente existen planes de emprendimientos nacionales en Perú y Chile para otorgar sellos de Buenas Prácticas Laborales a aquellas empresas que cumplen, al menos, con la legislación laboral vigente.

En los informes se reconoce que las medidas que se deben tomar con respecto a perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo en las áreas rurales son necesarias pero no serán suficientes para eliminar la pobreza. Para comenzar, está el sector de la pequeña producción, agrícola y no agrícola, que muchas veces no se relaciona tan fuertemente con el mercado de trabajo y cuyos problemas de pobreza se deben más bien a no contar con una dotación de recursos que sea lo suficientemente adecuada como para generar ingresos razonables. Por otra parte, el fomento de la inversión tanto pública como privada en áreas rurales en infraestructura, salud, transportes, vivienda y otras es necesario, ya que estas tienen un importante impacto sobre la generación de empleos y por lo tanto también tienen efectos sobre la pobreza.

En esta publicación, tomo I y tomo II, se ha mostrado la magnitud de la pobreza rural en doce países. Se ha identificado también quiénes son los pobres, dónde trabajan, a qué tipo de hogares pertenecen y de dónde provienen sus ingresos. También se han analizado instituciones del mercado de trabajo y procesos laborales que explican en parte la pobreza de los ocupados. Se han definido diversas políticas relacionadas con el mercado de trabajo que pueden tener un significativo impacto en reducir esa pobreza y se ha señalado a quienes corresponde implementar esas medidas. Ese es el desafío que deja este trabajo.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2009), Panorama Laboral. CEPAL, Santiago.
- FAO (2009), *Boom* agrícola y persistencia de la pobreza rural, Santiago.



ISBN 978-92-5-307175-3



9 789253 071753

I2644S/1/03.12