

POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA RURAL

- PARA SUPERAR LA POBREZA, LAS POLÍTICAS LABORALES DEBEN LLEGAR A LAS ZONAS RURALES¹

Más de la mitad de la población rural en América Latina y el Caribe aún vive en la pobreza. Los importantes déficits de trabajo decente y la debilidad de las instituciones laborales explican en parte la persistencia de la pobreza en las zonas rurales de la región. Los principales problemas identificados son la informalidad de los empleos, el incumplimiento del salario mínimo, la débil sindicalización y negociación colectiva, las brechas de cobertura de la protección social y las modalidades de contratación de mano de obra.

- OCUPACIÓN RURAL Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

A pesar del buen desempeño económico de la región, la disminución de la pobreza durante la última década (2002-2011) ha sido más lenta en las zonas rurales (de 62,4% a 49,8%) que en las zonas urbanas (de 38,3% a 24,2%). En por lo menos siete países, la pobreza todavía afecta a más de la mitad de la población rural.

Generalmente, esta pobreza se asocia con la existencia de pequeños productores agrícolas de baja productividad y la mala distribución de tierras. Pero a pesar de que en la mayoría de los países la incidencia de la pobreza más alta se da entre los trabajadores por cuenta propia, no debe perderse de vista que en varios países, la mayoría de los pobres rurales son asalariados.

La proporción de asalariados en la Población Económicamente Activa rural en la región es muy diversa entre países, pero en la mayoría de los casos oscila entre 1/3 y 2/3 del total; en países como Costa Rica, Chile, México y Uruguay, los asalariados son la mayoría, mientras que en El Salvador, la proporción entre asalariados y cuenta propia es semejante (Cuadro 1). En Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, más de la mitad de los asalariados rurales que se desempeñan en empresas privadas son pobres.

¹ Esta nota se basa principalmente en FAO, OIT y CEPAL, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina* (dos tomos, 2010 y 2012).

Cuadro 1. Estructura de la PEA rural e incidencia de la pobreza rural por categorías ocupacionales (porcentajes)

País	Pea rural (%)			Incidencia pobreza rural en ocupados		
	Cuenta propia y fnr (*)	Asalariados	Empleadores (% pea)	Total pobreza ocupados	Cuenta propia y fnr (*)	Asalariados (**)
Costa Rica (2009)	23,6	69,7	6,6	9	20	6
Chile (2009)	26,0	71,1	2,8	4	5	4
México (2008)	35,4	58,0	6,5	35	43	34
Uruguay (2009)	35,9	54,5	9,6	3	4	3
El Salvador (2009)	49,9	46,9	3,2	47	58	40
Panamá (2009)	55,0	43,1	1,9	34	47	22
Ecuador (2009)	56,2	40,6	3,2	38	48	28
Brasil (2009)	57,9	39,9	2,2	31	36	27
R. Dominicana (2009)	58,1	37,2	4,7	28	22	37
Colombia (2009)	58,1	36,5	5,4	52	61	34
Guatemala (2006)	60,6	37,5	1,9	57	62	55
Nicaragua (2005)	61,1	35,6	3,3	63	70	58
Honduras (2007)	61,5	37,2	1,3	73	79	67
Paraguay (2009)	67,8	27,8	4,4	60	69	41
Perú (2009)	72,3	22,7	5,0	55	62	41
Bolivia (2007)	83,4	13,5	3,1	73	79	52

Fuente: CEPAL.

(*) Familiares no remunerados (**) Incluye solo sector privado.

● LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO RURAL Y LOS DÉFICITS DE TRABAJO DECENTE

La pobreza rural está estrechamente vinculada a los serios déficits de trabajo decente en la agricultura, los cuales se manifiestan en los altos niveles de informalidad laboral de los trabajadores asalariados, el incumplimiento de la normativa laboral y la débil presencia de las instituciones laborales en las áreas rurales.

La **informalidad de los empleos** afecta a aquellos trabajadores que no tienen contrato de trabajo y/o previsión social y constituye un fenómeno bastante extendido en el empleo rural, particularmente en el caso de las mujeres. Un alto porcentaje de los trabajadores agrícolas asalariados no tienen contrato de trabajo, siendo el trabajo no registrado una característica bastante generalizada. Uno de los problemas para el resguardo de los derechos laborales que se presenta en varios países de la región es la falta de respaldo escrito de los contratos de trabajo, incluso si la ley considera válido legalmente el contrato oral. En la práctica, la ausencia de un contrato de trabajo escrito por lo general va de la mano con la **ausencia de cobertura de la seguridad social**. Solo en unos pocos países el empleador está obligado por la ley laboral a escriturar el contrato de trabajo, dejando establecidos de esta manera los términos del acuerdo.

En el ámbito rural también se registra un elevado incumplimiento con los **salarios mínimos legales**, a niveles que casi duplican el incumplimiento en el ámbito urbano, lo que incide directamente en los índices de pobreza rural. En efecto, las estimaciones de incumplimiento a partir de las encuestas de hogares indican que en muchos países de la región la mayoría de los asalariados gana menos que el salario mínimo (cuadro 2). Esos trabajadores están en situación de pobreza en parte porque no ganan lo que la ley dice que deben recibir, en la medida que el salario mínimo permita cubrir las necesidades básicas. La superación de este alto incumplimiento es responsabilidad de las empresas que contratan la mano de obra, así como del Estado, el cual debe velar por el cumplimiento de la ley. Además, hay que tener en cuenta que en alguno de los países donde el incumplimiento es menor, el nivel del salario mínimo es tan bajo que no alcanza a ser una herramienta eficaz para combatir la pobreza.

En varios de los países estudiados la práctica de reclutamiento de personal a través de empresas contratistas incide en la precarización de los empleos y en el consecuente aumento de la pobreza. Los **mecanismos de intermediación laboral y subcontratación**, especialmente cuando hay procesos migratorios –nacionales o internacionales– involucrados, pueden contribuir a una falta de definición sobre la verdadera relación laboral y las obligaciones contractuales del empleador (recuadro 1).

Cuadro 2. América Latina: Síntesis de condiciones laborales de asalariados rurales en 10 países (porcentajes)

País	% de asalariados que obtiene menos de un salario mínimo (a)	Nivel de informalidad (% de asalariados sin contrato formal) (a)	Observaciones
Brasil (2008)	34,1 (*)	53,5	(*) No necesariamente trabajan jornada completa
Costa Rica (2009)	--	34	
Chile (2006)	10 (*)	25	(*) Estimación
El Salvador (2008)	47,6 (*)	84	(*) Salario mínimo diferenciado por rama de actividad; salarios agricultura son los más bajos (alrededor 50% en relación a comercio e industrial)
Perú (2008)	76,0	74,0	
Guatemala (2009)	62,3 (agricultura)	84	
Honduras (2010)	74	--	
México (2009)	5,3 (agricultura)	82 (agricultura) (*)	(*) Seguridad social y formalidad/ informalidad del empleo dependen de pertenencia al Instituto Mexicano de Seguridad Social
Paraguay (2009)	61,6	80-85	
Uruguay (2009)	13 (agricultura)	29 (agricultura) (*)	(*) Seguridad social y formalidad / informalidad del empleo dependen de cotización en Banco de Previsión Social

Fuente: CEPAL, OIT, FAO, 2010 y 2012. Notas: (a) A no ser que se indique lo contrario, se trata de asalariados rurales totales.

Con escasas excepciones las **tasas de sindicalización** son muy bajas en las zonas rurales de la región, lo que priva a los trabajadores de este instrumento de defensa

de sus intereses. Asimismo, la tasa de cobertura de la negociación colectiva suele ser mucho más baja que en las áreas urbanas.

Recuadro 1. 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 hortofrutícolas 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 (hombres, 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 el hombre, pero esconde el aporte laboral de su mujer y el resto de su familia. Se trata de una forma de contratación que encubre una explotación de la mano de obra y que pone en una situación de desventaja a las mujeres, ya que no reciben pago por su trabajo y las deja en una situación de dependencia respecto de los hombres. Este tipo de contratación perpetúa además el trabajo infantil.

Mecanismos similares se han observado en otros estudios en la cosecha del algodón en El Salvador y en Paraguay, en el tabaco en Argentina y el café en Costa Rica.

Las mujeres representan el 20 % de la fuerza laboral agrícola en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en ciertos cultivos, usualmente de productos de exportación, el volumen de empleo temporal de las mujeres es muy importante y mayor que en la agricultura en general. La proporción de mujeres que se incorporan al trabajo agrícola como asalariadas se ha incrementado en los últimos años, lo que ha permitido que muchas mujeres tengan por primera vez ingresos propios. Sin embargo, sus empleos son intermitentes, precarios y mal remunerados.

Las mujeres desempeñan una función clave en la seguridad alimentaria, pero no tienen igualdad de acceso a los recursos y sufren **discriminación** en el mercado de trabajo, tanto en términos de sus salarios como en las condiciones de trabajo. Se las considera como trabajadoras secundarias cuya función es, en última instancia, complementar los ingresos del hogar o se las invisibiliza como trabajadoras familiares no remuneradas o como productoras para autoconsumo.

El trabajo infantil es un problema estructural que contribuye a una reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares rurales. Este fenómeno, muy difundido en el trabajo agrícola, saca a los niños del sistema educacional, su trabajo aporta poco al ingreso familiar, en muchos casos son trabajos peligrosos 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 muchos estudios.

● POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL TRABAJO RURAL

Casi todos los países de la región carecen de políticas públicas dirigidas hacia el mercado de trabajo en las áreas rurales, lo que expresa un claro sesgo urbano de las políticas gubernamentales, tanto por el desconocimiento de las particularidades de la realidad de las áreas rurales como por la falta de una institucionalidad apropiada.

Para superar esta supuesta fatalidad y alcanzar el objetivo del trabajo decente en zonas rurales, es necesario asumir el desafío y repensar el rol de las políticas laborales. Se requiere del compromiso político de todos los actores

involucrados, especialmente Gobiernos y Parlamentos, así como un reforzamiento de la institucionalidad que debe velar por el cumplimiento de los derechos laborales, en particular los Ministerios del Trabajo.

Los principales desafíos para mejorar los estándares laborales rurales y avanzar hacia el trabajo decente son:

- Aumentar los niveles de formalización de los empleos. Si bien la formalización del empleo rural no es sencilla, la coordinación de las instituciones encargadas de la fiscalización de las empresas en sus aspectos laborales, de seguridad social y fiscales puede ayudar a disminuir la informalidad. En el mediano plazo, se requiere asegurar la presencia efectiva de las instituciones laborales en todo el territorio.
- Mejorar el cumplimiento de los salarios mínimos, a través de campañas de difusión de los derechos y obligaciones en la materia, así como a través de una mayor inspección laboral en áreas rurales. Cuando se encuentran estancados y no alcanzan a cubrir las necesidades básicas, se debe adecuar su nivel a través de ajustes periódicos regulares. Una política de salarios mínimos bien diseñada y aplicada tiene el potencial de impedir que los asalariados caigan debajo de la línea de la pobreza. Esto debería ser el caso por lo menos en los sectores agrícolas de alta productividad, como los productores de agroexportación.
- Avanzar hacia la erradicación del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. Si bien la meta a largo plazo es erradicar el trabajo infantil, la prioridad debe estar en eliminar las peores formas o las más peligrosas, es decir aquellos trabajos que afectan directamente la salud y la integridad de los niños, como los que se realizan a la intemperie, los que involucran manejo o contacto con productos químicos y que los que exigen un esfuerzo físico o determinadas destrezas superiores a sus capacidades.
- La promoción del empleo femenino requiere políticas tanto desde el lado de la demanda como desde la oferta, que contribuyan a mejorar sus niveles educativos y alivien sus responsabilidades familiares y al mismo tiempo mejoren las condiciones de trabajo y la protección de sus empleos.