

Brechas y transformaciones

La evolución del empleo agropecuario en América Latina

JÜRGEN WELLER

Editor

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Brechas y transformaciones

La evolución del empleo agropecuario en América Latina

Jürgen Weller

Editor



NACIONES UNIDAS



Invertir en la población rural

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, diciembre de 2016

Libros de la CEPAL

141

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Esta publicación fue coordinada por Jürgen Weller, Jefe de la Unidad de Estudios de la Dinámica y la Coyuntura de Empleo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) “El crecimiento inclusivo, la política industrial en las zonas rurales y las cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”.

El editor agradece a Martine Dirven por los comentarios realizados a versiones preliminares de los diferentes capítulos.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Marcela Veas

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121930-2 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058567-5 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358045-5 (versión ePub)

Número de venta: S.16.II.G.15

LC/G.2695-P

Copyright © Naciones Unidas, 2016

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00704

Esta publicación debe citarse como: Jürgen Weller (ed.), *Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 141 (LC/G.2695-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	15
Introducción	
<i>Jürgen Weller</i>	19
Capítulo I	
La evolución de la productividad y el empleo agropecuario en América Latina entre 2002 y 2012	
<i>Jürgen Weller</i>	31
Introducción	31
A. Tendencias del producto y los precios agropecuarios	32
B. Tendencias del empleo y los ingresos agropecuarios	36
C. La productividad laboral agropecuaria	49
D. El empleo agropecuario en los estamentos productivos	62
E. La evolución del empleo agropecuario por sexo	74
F. La estructura educativa del empleo agropecuario	83
G. Ocupados agropecuarios por grupo de edad	87
H. Ocupados agropecuarios según origen étnico	92
I. Conclusiones	97
Bibliografía.....	103
Anexo I.A1	105
Anexo I.A2	107

Introducción a los estudios nacionales	109
Capítulo II	
Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile	
<i>George Kerrigan Richard</i>	113
Introducción	113
A. La productividad y el empleo en el sector agropecuario	115
1. Tendencias de la productividad laboral agropecuaria en Chile	115
2. Características del empleo y los ingresos en el sector agrícola	116
3. Análisis de género en el empleo y las remuneraciones del sector agrícola.....	121
4. Situación contractual de los asalariados del sector agrícola	123
5. Sindicalización de los trabajadores del sector agrícola	127
B. Evolución y entorno del sector agropecuario	127
1. Evolución del producto interno bruto sectorial	128
2. Componentes del cambio en la producción sectorial.....	130
3. Exportaciones silvoagropecuarias y especialización exportadora	132
4. Tamaño de las explotaciones en el sector.....	134
C. Políticas públicas en la agricultura chilena	136
1. Políticas agrícolas en Chile.....	136
2. Política comercial agrícola.....	139
3. Tasa de interés	140
4. Políticas públicas de apoyo al sector laboral agrícola	142
D. Conclusiones	146
Bibliografía.....	148
Capítulo III	
Empleo y productividad agropecuaria en Colombia	
<i>Armando Corredor Ríos</i>	151
Introducción	151
A. Empleo, productividad e ingresos agropecuarios.....	152
1. Dimensión y estructura del empleo.....	152
2. Evolución de la productividad laboral.....	157
3. Los ingresos agropecuarios.....	160
B. Tendencias de la producción agropecuaria	161
C. Factores determinantes de la evolución del empleo y la productividad agropecuaria.....	166
1. El contexto de violencia en el campo colombiano	166
2. Aspectos climáticos	168
3. Incidencia de la economía mundial en el crecimiento nacional	169
D. Políticas económicas y sectoriales.....	170
1. Política cambiaria y monetaria	170

2. Política comercial.....	171
3. Política agropecuaria.....	172
4. Programas de desarrollo para pequeños productores	174
5. Política de financiamiento agropecuario.....	175
E. Política laboral y social	180
F. Conclusiones	183
Bibliografía.....	186

Capítulo IV

Empleo y productividad agropecuaria en Guatemala

Luis Linares, Rubén Narciso, Pedro Prado..... 187

Introducción	187
A. El entorno macroeconómico y su influencia en el sector agropecuario.....	188
1. Breve bosquejo de las variables macroeconómicas	188
2. El desempeño del sector agropecuario.....	190
3. Las exportaciones del sector agropecuario	190
B. Evolución del empleo agropecuario y sus principales características	191
1. Proporción del empleo agropecuario con respecto al empleo total.....	191
2. Caracterización del trabajador agropecuario	192
3. Ingresos de los trabajadores agropecuarios.....	193
C. La productividad laboral en el sector agropecuario	195
1. Productividad del sector agropecuario	195
2. Comparación de la productividad agropecuaria en Guatemala con respecto a otros países.....	196
3. Los subsectores agropecuarios más dinámicos.....	196
4. Los productos agropecuarios de exportación	199
5. La agricultura y la producción pecuaria de uso interno.....	201
D. El trabajo temporal migratorio.....	202
1. Estacionalidad en la siembra y cosecha de algunos productos agrícolas.....	202
2. Estacionalidad en la afiliación de los trabajadores agropecuarios al seguro social.....	203
E. Las políticas públicas para el sector agropecuario	204
1. Revisión de las políticas agropecuarias vigentes.....	205
2. Fortalezas y debilidades de las políticas agropecuarias	207
3. La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y la propuesta de Ley de Desarrollo Rural	208
4. Recursos fiscales asignados a las políticas del sector agropecuario.....	209
F. Política sociolaboral en el sector agropecuario	210
1. Salarios mínimos y condiciones de trabajo.....	210
2. Cobertura de la seguridad social.....	213
3. Canasta básica alimentaria rural	214
4. Sindicación y negociación en el sector agropecuario	214

5. El papel de la administración del trabajo.....	215
6. Las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales.....	217
G. Opciones para mejorar el impacto de las políticas agropecuarias.....	219
1. Conclusiones	219
2. Recomendaciones	222
Bibliografía.....	223
Personas entrevistadas.....	225

Capítulo V

Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario: el caso de México

<i>Luis Gómez Oliver</i>	227
A. El sector agropecuario y el medio rural.....	227
1. La población rural y su participación en la población nacional	227
2. Pobreza rural	228
B. Ocupación e ingreso en el sector agropecuario	230
1. PIB agropecuario y su participación en el PIB nacional.....	230
2. Empleo agropecuario y su participación en el empleo global.....	231
3. Brechas intersectoriales de productividad.....	233
4. Las brechas intrasectoriales de productividad.....	235
5. Condiciones de los productores	239
6. Asalariados por sector productivo.....	242
7. Trabajadores hombres y mujeres	242
8. Categorías ocupacionales en el sector agropecuario	243
9. Ocupación según el tamaño de las unidades productivas	244
10. Agricultura en áreas más urbanizadas y áreas menos urbanizadas.....	245
11. Remuneraciones.....	246
12. Duración de la jornada de trabajo.....	247
13. Seguridad social.....	248
C. Desarrollo agropecuario.....	248
1. Cambios en la producción en la agricultura de riego y en la de temporal.....	249
2. Cambios en la producción agropecuaria en los diferentes estados de México.....	249
3. Cambios en la composición de productos	251
4. Agricultura empresarial respecto de la agricultura familiar y de subsistencia	253
D. Marco legal del empleo en el sector agropecuario	254
1. Normas constitucionales y otras normas generales	254
2. Vigencia efectiva de las normas legales.....	255
E. Políticas y programas para el empleo agropecuario	256
1. PROAGRO.....	262
2. PROGAN	263

3. Incentivos a la Comercialización.....	263
4. Programas de apoyo a los costos de riego, de insumos o de maquinaria.....	264
F. Conclusiones: factores explicativos de la evolución del empleo, la productividad y el ingreso en el sector agropecuario.....	264
Bibliografía.....	267

Publicaciones recientes de la CEPAL.....	269
--	-----

Cuadros

I.1 América Latina (17 países): crecimiento anual del empleo agropecuario y del empleo total, y proporción del empleo agropecuario en el total, 1990-2002 y 2002-2012.....	37
I.2 América Latina (15 países): composición del empleo, por rama de actividad, promedio simple, 2002 y 2012.....	38
I.3 América Latina (14 países): horas de trabajo mensuales, por rama de actividad, promedio simple, 2002 y 2012.....	41
I.4 América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por categoría de ocupación, promedio simple, 2002 y 2012	41
I.5 América Latina (15 países): composición del empleo, por rama de actividad y sexo, promedio simple, 2002-2012.....	43
I.6 América Latina (13 países): proporción de grupos de ocupación calificados en el empleo agropecuario, promedio simple, 2002 y 2012.....	44
I.7 América Latina (13 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012	45
I.8 América Latina (15 países): ingresos laborales medios relativos, promedio simple, alrededor de 2002 y alrededor de 2012.....	46
I.9 América Latina (países seleccionados): evolución de la productividad laboral agropecuaria y total, y proporción de la productividad laboral del sector agropecuario en relación con la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2012	50
I.10 América Latina (países seleccionados): contribuciones de los cambios intersectoriales e intrasectoriales a la variación de la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2012.....	57
I.11 América Latina (10 países): composición del empleo asalariado agropecuario, promedio simple, 2002 y 2012	65
I.12 América Latina (14 países para categorías, 9 países para estratos): horas de trabajo mensuales de ocupados agropecuarios, por categoría de ocupación y estrato de empresa, promedio simple, 2002 y 2012	66
I.13 América Latina (9 países): proporción de ocupados calificados y semicalificados en el empleo agropecuario, promedio simple, 2002 y 2012.....	67

I.14	América Latina (14 países): ingresos relativos de asalariados y trabajadores por cuenta propia agropecuarios (promedio de ingresos del total de ocupados y promedio de ingresos del conjunto de la categoría de ocupación correspondiente=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	67
I.15	América Latina (10 países): ingresos relativos de asalariados, por estrato de empresa (promedio de ingresos de ocupados agropecuarios=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	69
I.16	América Latina (7 países para categorías, 9 países para asalariados por tamaño): proporción de ocupados agropecuarios y totales con cobertura de seguro de salud, por categoría de ocupación y estrato de empresas, promedios simples, 2002 y 2012.....	70
I.17	América Latina (14 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación, según sexo, promedio simple, 2002 y 2012.....	74
I.18	América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo total, por sexo y edad, promedio simple, 2002 y 2012.....	78
I.19	América Latina (13 países): proporción de ocupados calificados y semicalificados en el empleo agropecuario, por sexo, promedio simple, 2002 y 2012.....	78
I.20	América Latina (15 países): ingresos relativos por mes y por hora de los ocupados agropecuarios, por sexo (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	80
I.21	América Latina (15 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados y de los ocupados agropecuarios, por categoría de ocupación y sexo (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	80
I.22	América Latina (14 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación y años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012.....	84
I.23	América Latina (7 países): composición del empleo agropecuario asalariado, por estrato de empresas y años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012.....	84
I.24	América Latina (13 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados y de los ocupados agropecuarios, por años de estudio (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	85
I.25	América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación y grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012.....	88
I.26	América Latina (8 países): composición del empleo agropecuario, por estrato de empresas y grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012.....	88
I.27	América Latina (14 países): composición del empleo agropecuario por grupo de edad, según años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012.....	89

I.28	América Latina (15 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados y de los ocupados agropecuarios, por grupo de edad (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	90
I.29	América Latina (4 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación, según pertenencia o no a pueblos indígenas, promedio simple, 2002 y 2012.....	93
I.30	América Latina (4 países): composición del empleo agropecuario asalariado, por tamaño de empresa, según pertenencia o no a pueblos indígenas, promedio simple, 2002 y 2012.....	94
I.31	América Latina (4 países): composición del empleo agropecuario por años de estudio, según pertenencia o no a pueblos indígenas, promedio simple, 2002 y 2012.....	95
I.32	América Latina (4 países): ingresos relativos por mes de ocupados agropecuarios, por sexo y categorías de ocupación, según pertenencia o no a pueblos indígenas (promedio de ingresos del total de ocupados agropecuarios=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	95
I.33	América Latina (4 países): proporción del conjunto de ocupados y de ocupados agropecuarios con cobertura de seguros de salud, por pertenencia o no a pueblos indígenas, promedios simples, 2002 y 2012	96
II.1	Número de ocupados en el sector agropecuario por categoría de ocupación, 1996, 2003 y 2013	118
II.2	Unidades de Trabajador Equivalente por tipo de empleo.....	119
II.3	Ingreso laboral relativo en el sector agropecuario, 1996, 2003 y 2011	120
II.4	Composición del empleo en el sector agrícola por tipo de empleo y género, noviembre de 2013 a enero de 2014.....	122
II.5	Número de cotizantes activos del sistema de pensiones, en el sector agrícola, clasificados según sexo, 2002 y 2014	122
II.6	Agricultura: ingreso imponible medio de cotizantes activos en diciembre de cada año, 2006-2015.....	123
II.7	Empleo permanente en explotaciones según su orientación a mercados	125
II.8	Distribución porcentual de trabajadores del sector agrícola según el grado de protección social, diciembre de 2012 a febrero de 2013	125
II.9	Explotaciones agrícolas en Chile por volumen de ventas y empleo generado, 2007	135
II.10	Evolución de los apoyos de la agricultura en Chile, 1995-1997 y 2012-2014	137
III.1	Número total de ocupados nacional, rural y del sector agropecuario, y tasa de desempleo, 2002-2014.....	153
III.2	Número de ocupados en el sector agropecuario por sexo, 2002-2014.....	153
III.3	Ocupados del sector agropecuario por categoría ocupacional, 2002-2014	154

III.4	Distribución de ocupados de los segmentos productivos según categoría ocupacional y tipo de organización empresarial o familiar predominante, 2012	155
III.5	Ocupados del sector agropecuario según tipo de actividad y sexo, 2012	157
III.6	Ocupados del sector agropecuario por grupo ocupacional, 2002, 2008 y 2012	157
III.7	Productividad laboral por ocupado según ramas de actividad, 2002-2013	159
III.8	Ingreso laboral en el sector agropecuario como proporción del salario mínimo mensual por categoría ocupacional, 2002, 2008 y 2012	160
III.9	Evolución de los cultivos empresariales y familiares, 2002, 2007, 2010 y 2013	161
III.10	Volumen de producción agrícola por grupos y cultivos, variación anual por períodos	162
III.11	Área cosechada por grupos y cultivos, variación anual por períodos.....	164
III.12	Rendimientos por hectárea por grupos y cultivos, variación anual por períodos	165
III.13	Incidencia de los fenómenos de El Niño y La Niña en las tasas trimestrales de desempleo rural, 2001-2012.....	168
III.14	Presupuesto de inversión del sector agropecuario por períodos gubernamentales, 1999-2014.....	172
IV.1	Guatemala: salario medio de los asalariados según la rama de actividad económica, 2014.....	193
IV.2	Guatemala: diez productos con mayor crecimiento medio en el valor de la producción, 2001-2012	198
IV.3	Guatemala: diez productos con mayor peso relativo en las exportaciones de productos agropecuarios, 2002 y 2012	200
IV.4	Guatemala: diez productos con mayor crecimiento medio en el valor de exportación, 2002-2015	200
IV.5	Guatemala: distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según destino, 2012	201
IV.6	Guatemala: distribución de la producción de los productos agropecuarios según el destino, 2012	201
IV.7	Guatemala: costo de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica vital y salario mínimo agrícola, 2005-2015	211
IV.8	Guatemala: presupuesto de la Inspección General de Trabajo, 2011-2016.....	215
IV.9	Guatemala: personas atendidas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), 2014.....	216
V.1	México: pobreza urbana y rural, 2014.....	229
V.2	México: tipología de las unidades económicas rurales, 2012	236
V.3	México: ocupados en el sector agropecuario por sexo	243
V.4	México: ocupados en el sector agropecuario por categoría de empleo	244

V.5	México: hombres ocupados en el sector agropecuario por categoría de empleo	244
V.6	México: mujeres ocupadas en el sector agropecuario por categoría de empleo	244
V.7	México: ocupados en el sector agropecuario por tamaño de la unidad económica	245
V.8	México: ocupación en el sector agropecuario en áreas más urbanizadas y menos urbanizadas por sexo, 2015.....	246
V.9	México: ocupación en el sector agropecuario por nivel de ingreso y sexo, 2015.....	247
V.10	México: ocupación en el sector agropecuario, en áreas menos urbanizadas y más urbanizadas por nivel de ingreso y sexo, 2015.....	247
V.11	México: ocupación en el sector agropecuario por duración de la jornada de trabajo y sexo, 2015.....	248
V.12	México: ocupados en el sector agropecuario con o sin prestaciones de seguridad social, por sexo, 2015	248
V.13	México: valor bruto de la producción de los principales grupos de cultivos, 1996 y 2013	252
V.14	México: crecimiento de la producción de productos pecuarios.....	252
V.15	México: gasto público para el desarrollo agropecuario, 2015	261
V.16	México: principales programas de fomento agropecuario, 2015 ...	262

Gráficos

I.1	América Latina (19 países): participación del sector agropecuario en el PIB, distintas mediciones, 1950-2011	33
I.2	América Latina: evolución de los precios implícitos (deflatores) del sector agropecuario y del conjunto de las ramas de actividad no agropecuarias, y de la relación entre ambos, 1990-2012	34
I.3	América Latina: crecimiento anual medio del valor agregado del sector agropecuario y del PIB, 2002-2012.....	35
I.4	América Latina (12 países): contribución al aumento del empleo, por rama de actividad y franja de productividad, promedio simple, 2002-2011	39
I.5	América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012.....	44
I.6	América Latina (7 países): proporción de ocupados con cobertura de seguro de salud, por ramas de actividad, promedios simples, 2002 y 2012	47
I.7	América Latina (países seleccionados): productividad laboral media, sector agropecuario y conjunto de ramas de actividad, 2012	52
I.8	América Latina (países seleccionados): productividad laboral del sector agropecuario y proporción de asalariados en el empleo agropecuario	53

I.9	América Latina y el Caribe (15 países): evolución del valor agregado por ocupado, por rama de actividad, 2000-2011	54
I.10	América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011.....	54
I.11	América Latina (países seleccionados): descomposición del crecimiento anual del valor agregado agropecuario, 2002-2012.....	59
I.12	América Latina: evolución anual de la productividad laboral relativa del sector agropecuario, a precios constantes y corrientes, 1990-2002 y 2002-2012,.....	61
I.13	América Latina (países seleccionados): variación de la participación de la economía familiar en el empleo agropecuario, 1995-2002 y 2002-2012,.....	63
I.14	América Latina (países seleccionados): proporción de la agricultura familiar en el empleo agropecuario, según proporción del sector agropecuario en el empleo total, alrededor de 2012.....	64
I.15	América Latina (13 países): composición del empleo agropecuario por sexo, según años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012	79
I.16	América Latina (7 países): proporción de ocupados agropecuarios con cobertura de seguros de salud, por categoría de ocupación y sexo, promedios simples, 2002 y 2012.....	82
I.17	América Latina (7 países): proporción del conjunto de ocupados y de ocupados agropecuarios con cobertura de seguro de salud, por años de estudio, promedios simples, 2002 y 2012.....	86
I.18	América Latina (15 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados y de los ocupados agropecuarios, por sexo y grupo de edad (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012.....	91
I.19	América Latina (7 países): proporción del conjunto de ocupados y de ocupados agropecuarios con cobertura de seguros de salud, por grupo de edad, promedios simples, 2002 y 2012	91
II.1	Productividad laboral media total y del sector agrícola, 1996-2014.....	116
II.2	Fuerza de trabajo ocupada y tasa de desocupación agrícola, 1996-2014.....	117
II.3	Remuneraciones mensuales medias totales y de la agricultura, 2002-2014.....	120
II.4	Evolución del índice de productividad media de la agricultura y del ingreso imponible medio en la agricultura, 2002-2014.....	121
II.5	Trabajadores del sector agrícola afiliados a los sistemas de seguridad social, por sexo y porcentaje sobre el total de ocupados del sector, 2002-2014.....	126
II.6	Índice de evolución del PIB nacional, agrícola, de la industria de alimentos, bebidas y tabaco e índice de la producción física de la industria agroprocesadora, 1996-2014.....	128
II.7	Valor agregado como porcentaje del valor agregado nacional del sector silvoagropecuario, más sus encadenamientos hacia adelante y atrás	129

II.8	Participación de las remuneraciones en el valor bruto de producción de los principales subsectores	130
II.9	Tasas de crecimiento de los diferentes componentes del cambio en el volumen físico de la producción agrícola en Chile, 1996-2013	131
II.10	Evolución de las exportaciones silvoagropecuarias y el tipo de cambio, 1996-2014	132
II.11	Especialización exportadora de la agricultura chilena, 1996 y 2011	133
II.12	Evolución del valor unitario de las exportaciones primarias e industriales del sector agrícola, 1996-2014	134
II.13	Tasas de interés relevantes para el sector agrícola, 1996-2014.....	141
II.14	Evolución de las importaciones de insumos y maquinaria agrícola, 1996-2014.....	142
II.15	Evolución del precio de los fertilizantes, 1996-2014	142
III.1	Índice de precios al productor nacional y agropecuario, 2000-2013.....	170
III.2	Crédito agropecuario según línea de crédito, 1996-2013	178
III.3	Distribución del crédito agropecuario según actividad, 2000 y 2013.....	179
IV.1	Guatemala: tasa de interés activa e inflación, 2000-2015.....	189
IV.2	América Latina (seis países): ingresos tributarios respecto del PIB, 2013	189
IV.3	Guatemala: tasa de variación anual del sector agropecuario, 2002-2015.....	190
IV.4	Guatemala: valor de las exportaciones agropecuarias, 1994-2015 ...	191
IV.5	Guatemala: distribución de los trabajadores agropecuarios por categoría ocupacional, 2006, 2011 y 2014.....	192
IV.6	Guatemala: salario medio de los asalariados e ingresos netos de los trabajadores por cuenta propia y los patrones en el sector agropecuario, 2014	194
IV.7	Guatemala: salario medio real de los asalariados, trabajadores por cuenta propia y empleadores en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2006 y 2014	195
IV.8	Guatemala: productividad anual del sector agropecuario, 2006, 2011 y 2014	196
IV.9	América Latina (cuatro países): productividad anual del sector agropecuario, 2013.....	197
IV.10	Guatemala: valor agregado de los tres subsectores del sector agropecuario, 2001-2012.....	197
IV.11	Guatemala: distribución del valor de las exportaciones en tres grupos de productos, 1994, 2004 y 2015.....	199
IV.12	Guatemala: número mensual de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca, 2005-2014.....	203
IV.13	Guatemala: presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), 2006-2015.....	209

V.1	México: pobreza rural multidimensional, 2014.....	230
V.2	México: participación del PIB agropecuario en el PIB global, 1940-2015	231
V.3	México: población ocupada por sector de actividad en millones de personas.....	232
V.4	México: población ocupada por sector de actividad en porcentajes	233
V.5	México: productividad por persona ocupada por sector de actividad.....	234
V.6	México: productividad agropecuaria respecto de la productividad global, 1970-2015.....	234
V.7	México: concentración de la tenencia de la tierra y de las ventas, 2011	235
V.8	México: participación de los diferentes estratos en las ventas.....	236
V.9	México: edad de los productores agropecuarios.....	239
V.10	México: nivel de estudios de los productores agropecuarios.....	240
V.11	México: analfabetismo en el promedio nacional y en los trabajadores agropecuarios, por rango de edad.....	241
V.12	México: uso de tecnologías informáticas y de comunicación para las actividades productivas	241
V.13	México: asalariados formales como porcentaje en el total por actividad y participación de cada actividad en el PIB, 2013.....	242
V.14	México: evolución del PIB agropecuario y sus componentes, 1993-2014	249
V.15	México: PIB primario por estado, 2003 y 2014.....	250
V.16	México: gasto público rural total y por habitante rural, 2003-2015.....	257
V.17	México: gasto público rural según la finalidad, 2003-2015.....	258
V.18	México: gasto público rural según finalidad y tipo de bienes, 2003-2015	259

Recuadros

I.1	Peso y características de una segunda ocupación para los ocupados agropecuarios	71
I.2	El uso del tiempo de hombres y mujeres ocupados en el sector agropecuario	75

Mapa

V.1	División política de los Estados Unidos Mexicanos	251
-----	---	-----

Prólogo

En septiembre de 2015 los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como expresión de una nueva trayectoria para el desarrollo mundial que destaca el papel clave de la protección del medio ambiente y la lucha contra la desigualdad. En el documento *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) insiste en que, para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad, la región de América Latina y el Caribe requiere un cambio estructural progresivo que cierre las profundas brechas estructurales que persisten en nuestros países.

Nos anima la convicción de que la región no puede enfrentar esos retos sin prestar particular atención a las zonas rurales y, específicamente, al sector agropecuario. De todos los sectores económicos, este es el que registra los niveles más bajos de productividad laboral media e ingresos laborales. A nivel regional, la pobreza rural duplica a la pobreza urbana.

El cambio climático y los métodos de cultivo insostenibles amenazan con debilitar las bases de la producción agropecuaria sostenible. Además, las zonas rurales y el sector agropecuario se caracterizan por una marcada heterogeneidad productiva y social y una elevada desigualdad socioeconómica vinculada, en muchos casos, a pautas de discriminación étnica centenaria y una distribución sexual del trabajo marcadamente desigual. Los procesos de concentración de la tierra tienden a profundizar esta desigualdad y las instituciones laborales y sociales llamadas a contenerlos suelen ser débiles.

Para la consecución del Objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, se han establecido metas, como la de duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los

productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

Se ha establecido también la meta de aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

Se suma, además, la meta de aumentar las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado.

En efecto, para que los países de la región puedan cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en el marco de la Agenda 2030, es indispensable una transformación sostenible de la estructura productiva y social rural, que contribuya a la disminución tanto de las brechas urbano-rurales como de la profunda heterogeneidad del sector agropecuario. La evolución del empleo y sus características en términos de composición, ingresos y calidad desempeñan un papel central al respecto, dado que para la mayoría de la población rural latinoamericana el sector agropecuario sigue siendo la principal fuente directa o indirecta de ingresos.

En este libro se analiza la evolución del empleo y la productividad agropecuarios de América Latina en su conjunto y de cuatro países seleccionados en un contexto económico y social relativamente favorable para la región que va de 2002 a 2012.

Se constata que, en el agregado regional, se redujeron algunas brechas, tanto en el sector agropecuario como entre este y los demás sectores económicos, y que los avances recientes en la reducción de la pobreza rural están estrechamente vinculados con algunas mejoras del empleo y los ingresos laborales. Sin embargo, persisten las brechas de productividad y empleo, así como desafíos relacionados con el cambio estructural y la reducción de la pobreza y la desigualdad, específicamente en las zonas rurales y el sector agropecuario. Además, el desempeño de los países ha sido muy heterogéneo debido a las grandes diferencias en las estructuras productivas y sociales, así como en las políticas macroeconómicas, laborales, sociales y de desarrollo productivo.

Cabe aclarar que, si bien el período analizado en los capítulos de este documento se caracterizó por un contexto económico relativamente favorable

para el sector agropecuario, con precios relativamente elevados, el entorno global se tornó posteriormente más complejo y menos auspicioso.

En las contribuciones a este libro se subraya la magnitud de los desafíos que los países de la región enfrentan para la transformación de sus respectivos sectores agropecuarios, y de las experiencias que se examinan se extraen algunas orientaciones de política para reducir las brechas señaladas. Para alcanzar esas transformaciones es preciso contar con políticas públicas tanto relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico como de carácter sociolaboral que orienten las transformaciones hacia el logro de objetivos como la disminución de la heterogeneidad productiva, la sostenibilidad ambiental, la erradicación de la pobreza, los menores niveles de desigualdad y la superación de todas las formas de discriminación. Entre esas políticas se destacan las orientadas a fortalecer la agricultura familiar y el desarrollo y la divulgación de métodos de producción sostenibles.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Jürgen Weller

Los países que hoy en día registran un PIB per cápita elevado pasaron por fases de cambio estructural a lo largo de su proceso de desarrollo. Un componente característico de esas transformaciones fue la reducción del empleo agropecuario que, por lo general, fue primero relativa y luego absoluta, una caída del aporte del sector agropecuario al producto interno y un aumento de su productividad laboral. Este último factor permitió reducir, y en algunos casos cerrar, las brechas con respecto a los otros sectores. En conjunto, se observa algo similar a lo largo del proceso de crecimiento y desarrollo durante las últimas décadas en América Latina. A nivel regional, la proporción de empleo agropecuario en el total descendió, de más de un 50% en 1950, a alrededor de un 25% en 1990 y menos del 17% en 2013, y el aporte del sector agropecuario al PIB se redujo de aproximadamente un 20% en 1950 a menos del 5% en 2014¹.

Sin embargo, los datos regionales muestran un escenario cambiante a lo largo del tiempo. Entre 1950 y 1970, la participación del sector agropecuario en el PIB regional descendió algo más que su participación en el empleo, lo que indica que la brecha de productividad entre este y otros sectores se habría ampliado. La situación entre 1970 y 1990 y, sobre todo, después de 1990, fue diferente. En ambos períodos, la proporción del empleo agropecuario se contrajo más que la participación en el PIB, lo que refleja una reducción de la brecha. Además, en el período entre mediados de la década de 2000 y principios de la década de 2010, los precios del sector agropecuario

¹ Datos basados en CEPAL (2013, pág. 138 y siguientes) y actualizaciones sobre la base de datos de la CEPAL.

fueron relativamente favorables respecto de los precios de los sectores no agropecuarios, lo que contrasta con la tendencia predominante de su deterioro relativo a largo plazo.

Una evolución favorable de la productividad laboral del sector agropecuario puede basarse en un cambio estructural (la movilidad de recursos, específicamente el trabajo, hacia otras actividades de mayor productividad), cambios intrasectoriales (una transformación productiva relacionada con mayores niveles de inversión, cambio tecnológico, entre otros) o la movilidad del trabajo dentro del sector agropecuario (nuevamente, de actividades de menor a otras de mayor nivel de productividad laboral). Todos esos cambios afectan la productividad agropecuaria media y su posición relativa a los otros sectores, así como las brechas internas.

En una fase de desarrollo que se caracteriza por elevadas brechas de productividad, el cambio estructural tiende a ser el mecanismo clave para incrementar la productividad media. Posteriormente, cuando la reasignación de recursos (por ejemplo, la migración de la fuerza laboral agropecuaria) reduce las brechas de productividad, se limita el potencial correspondiente del cambio estructural y se potencia cada vez más el cambio intrasectorial (Rodrik, 2013).

Sin embargo, los cambios intersectoriales no necesariamente tienen un impacto positivo en la productividad agregada. Así, durante las últimas décadas, América Latina ha sufrido períodos (por ejemplo, los años ochenta y también, en menor grado, los años noventa) en que la salida de parte de la fuerza laboral agropecuaria, especialmente de segmentos de baja productividad, a causa de las malas condiciones de vida (factor de empuje o *push factor*) no se vio acompañada de una generación de oportunidades laborales en sectores de mayor productividad (factor de atracción o *pull factor*). Además, se perdieron empleos de productividad relativamente alta, se expandieron, sobre todo, las actividades no agropecuarias de baja productividad y se estimuló la emigración a otros países. Por esa razón, no se registraron aportes significativos del cambio estructural a la evolución de la productividad agregada y, específicamente, la reducción relativa de la fuerza laboral agropecuaria no tuvo un gran impacto positivo².

En efecto, dichas transformaciones favorables no son procesos “naturales”, sino que se ven influidas por el contexto económico y se fomentan u obstaculizan con políticas, tanto las macroeconómicas que inciden en importantes “macroprecios” (tipo de cambio, tasas de interés, entre otros), como las sectoriales y sociales que inciden en el acceso a los activos y el

² En relación con el impacto desfavorable de los cambios de composición del empleo entre inicios de la década de 1990 y mediados de la década de 2000, véanse Pagés, Pierre y Scarpetta (2009), y McMillan y Rodrik (2011).

desarrollo productivo del sector, así como en las características de la fuerza de trabajo rural (educación, salud).

Muchas de esas políticas suelen tener un impacto diferenciado sobre los rubros y estratos socioproductivos del sector. Esa diferenciación ilustra el hecho de que detrás de la evolución del producto, el empleo y la productividad en el conjunto del sector agropecuario latinoamericano se encuentra un sector sumamente heterogéneo, con grandes brechas de productividad laboral que reflejan marcadas diferencias en el acceso a los factores de producción y los mercados³. Al respecto, y si bien se trata de una gran simplificación, se puede distinguir un segmento empresarial, que trabaja con una alta proporción de insumos industriales (maquinaria, equipos, agroquímicos) que emplea mano de obra asalariada y produce para los mercados nacional e internacional, y un segmento familiar o campesino que utiliza menos insumos industriales y emplea mano de obra familiar, y cuya producción tiene como destino principal el autoconsumo y el mercado local⁴.

Hay una gran heterogeneidad dentro de la agricultura familiar. Un subsegmento trabaja en condiciones sumamente restrictivas en términos del acceso a los activos y marginado en las cadenas de comercialización. En consecuencia, la productividad y sobre todo los ingresos de ese subsegmento, cuyo tamaño varía de un país a otro, no solo determina la calidad de vida de la población inserta en él, sino que afecta el promedio de las variables de empleo y productividad sectorial.

La dinámica del empleo varía entre ambos segmentos estilizados a lo largo del ciclo económico. En el segmento empresarial, el empleo tendría un comportamiento procíclico en consonancia con la evolución del producto. En contraste, en el segmento campesino tendría un comportamiento contracíclico, dado que en fases de auge económico se incentiva la migración laboral hacia actividades de mayor productividad (proceso del cambio estructural) mientras que, en fases de crisis o bajo crecimiento económico, la economía campesina retiene su fuerza laboral o incluso sirve de “refugio” para miembros de la familia que retornan al hogar debido al empeoramiento de la situación laboral en actividades no agropecuarias⁵.

³ Por ejemplo, Martínez y Paz (1993) analizaron cómo las políticas de “ajuste estructural” de los años noventa afectarían a los distintos segmentos de la agricultura centroamericana. Diferenciaban un segmento “moderno” (empresarial) de uno “tradicional” (campesino) y, en ambos, distinguían las unidades de producción según el carácter de sus principales cultivos (de exportación, competidores con importaciones, no transables).

⁴ Véase en Schejtman (1980) una caracterización de la economía campesina en América Latina que marcó pautas. Una publicación reciente sobre la agricultura familiar en América Latina es la de Salcedo y Guzmán (2014). El esquema bipolar estilizado es, por supuesto, una simplificación de la realidad latinoamericana, pues en muchos países existe una agricultura familiar que produce principalmente para mercados más allá del local. Véase, por ejemplo, en Viera Filho (2013), un análisis de la heterogeneidad estructural de la agricultura familiar en el Brasil.

⁵ Ese movimiento contracíclico del empleo en la economía campesina puede atenuarse debido a la emigración a otros países.

Las brechas de productividad laboral entre ambos segmentos se reflejan en las características del empleo. Específicamente, los ingresos laborales suelen ser muy bajos, sobre todo en los hogares campesinos, lo que incide en los elevados índices de pobreza. Alrededor de 2010, en el promedio simple de 12 países sobre los que se disponía de información, la incidencia de la pobreza en los hogares rurales cuyos ingresos dependían completamente de la agricultura familiar fue de un 53,6%, frente a un 40,1% en el conjunto de los hogares rurales y un 43,1% en el caso de los hogares que dependían exclusivamente de salarios percibidos en empleos agropecuarios⁶. Esos datos reflejan los bajos ingresos rurales y agropecuarios en general, además de la brecha interna que afecta al sector⁷.

En ese contexto, cabe recordar el debate sobre el vínculo entre la productividad y los salarios agropecuarios. Según la tradición de Lewis (1954), se puede argumentar que los salarios, aún en el segmento empresarial, no aumentan con la productividad laboral debido a la presencia de una gran reserva de mano de obra que los deprime. No obstante, desde otra perspectiva, se ha sostenido que, en un contexto de marcada estacionalidad de la agricultura, los mercados laborales tienen comportamientos variados a lo largo del año, determinado por el ciclo agrícola (Martínez, 1990). Específicamente, durante la cosecha en la agricultura empresarial subirían los salarios (en los casos de cultivos intensivos en mano de obra) como indica la teoría neoclásica, mientras que fuera de ese período los salarios se determinarían, según la teoría de Lewis, por el superávit de mano de obra en la agricultura campesina.

De esa manera, el nivel medio y las brechas de la productividad laboral influyen marcadamente en las condiciones laborales y de vida de gran parte de la población rural. A pesar de las variaciones en la evolución de la productividad laboral agropecuaria, en comparación con los otros sectores, según Alston y Pardey (2014), la productividad laboral en el sector agropecuario de América Latina y el Caribe supera largamente el promedio mundial. Esa brecha favorable se ha ampliado en el período 1961-2011, mientras que se mantuvo la brecha desfavorable respecto a los países desarrollados. El producto por unidad de superficie, por su parte, es menor en América Latina y el Caribe que en el mundo en su conjunto, pero esa brecha se redujo en dicho período.

Sin embargo, así como las políticas influyen en la evolución de la productividad agropecuaria, las políticas e instituciones afectan el vínculo entre dicha productividad y las condiciones laborales y de vida. Por ejemplo,

⁶ Cálculo propio sobre la base de CEPAL/FAO/IICA (2013, cuadro 13).

⁷ Otro aspecto de la heterogeneidad del sector es el territorial. Si bien no se aborda en profundidad en este libro, varios de los estudios nacionales presentados hacen referencia a dinámicas específicas de la agricultura de zonas determinadas de cada país.

las brechas en el acceso a los activos relevantes para el desarrollo agropecuario y rural y la debilidad de las instituciones laborales y la política social influyen en las condiciones de trabajo y las desigualdades que caracterizan al ámbito rural en muchos países.

Por otra parte, la estructura productiva rural latinoamericana tiende a diversificarse y la importancia del empleo rural no agropecuario está aumentando (Reardon, Berdegué y Escobar, 2001; Dirven, 2011). Muchos hogares campesinos tienen fuentes de ingresos diversificados (Rodríguez y Meneses, 2010; CEPAL/FAO/IICA, 2013 y 2015; Rodríguez, 2016). Esa diversificación de la estructura productiva rural tiende a modificar el funcionamiento del mercado de trabajo rural⁸. Además, es de suponer que, con la creciente urbanización de la región y las mejoras de la infraestructura vial, el “territorio” para un mercado de trabajo rural diferenciado se contrae gradualmente. Por lo tanto, una proporción cada vez mayor de habitantes de zonas rurales tienen a su alcance oportunidades laborales no agropecuarias (tanto rurales como urbanas), y los mercados de trabajo rurales y urbanos tienden a integrarse. Este proceso se encuentra más avanzado, por supuesto, en países más urbanizados. A su vez, en los países cuyo territorio nacional todavía presenta una gran proporción rural, el mercado de trabajo rural mantendría en mayor grado sus características propias.

En este libro se muestran los resultados de un estudio con el que se intentaban definir las tendencias recientes del empleo y la productividad agropecuaria en América Latina, así como sus factores subyacentes. El análisis se centra en el período 2002-2012, que en la historia reciente de la región se destacó por un contexto socioeconómico relativamente favorable. Las principales preguntas que orientaron el estudio fueron las siguientes:

- i) ¿Cómo ha sido, en el período 2002-2012, la evolución de la cantidad y calidad del empleo y la productividad agropecuarios?
- ii) ¿Cuáles han sido los cambios recientes en la composición del empleo agropecuario?
- iii) ¿Qué diferencias se pueden identificar con respecto a los cambios en la composición del empleo agropecuario, según el segmento productivo?
- iv) ¿De qué manera los cambios en el nivel, la calidad y la composición del empleo agropecuario han afectado las características de la inserción laboral de diferentes colectivos rurales?

⁸ Cabe señalar que, al centrar la atención en el empleo agropecuario y su productividad y asumir, por lo tanto, una perspectiva sectorial, el estudio descarta la perspectiva territorial que implicaría un examen de los mercados de trabajos rurales. Por otra parte, si se limitara el análisis en las zonas rurales, se habría excluido la creciente proporción de ocupados en el sector agropecuario que residen en zonas urbanas. En 2012 estos representaron, según la estimación de Dirven (2015, cuadro 3 del anexo), un 25% de los ocupados agropecuarios.

- v) ¿Cuáles han sido los factores macroeconómicos, sectoriales y laborales que incidieron en el desempeño del sector agropecuario en términos de empleo y productividad laboral, y qué papel han jugado al respecto las políticas públicas?

En el primer capítulo, de Jürgen Weller, se constata que, según el promedio regional entre 2002 y 2012, medido a precios constantes, se aceleró el crecimiento de la productividad media del sector agropecuario con respecto al período previo. Al mismo tiempo, ese crecimiento superó el de la productividad laboral de las ramas no agropecuarias, de manera que, a precios constantes, se registró una nueva reducción de la brecha de productividad entre el sector agropecuario y el conjunto de los otros sectores. Además, a nivel regional, y contrario a lo ocurrido más habitualmente en las décadas anteriores, en este período más reciente la evolución de los precios relativos del sector fue moderadamente favorable, por lo que se cerró la brecha de productividad, incluso medida a precios corrientes.

En la mayoría de los países, la reducción de la brecha de productividad del sector agropecuario durante ese período se debió, sobre todo, al efecto intersectorial. Esto se refiere al impacto que tiene la reducción de la proporción de los segmentos y categorías menos productivos, como resultado de la atracción que ejercieron las opciones laborales no agropecuarias durante ese período para muchas personas del mundo rural. En consecuencia, la proporción de la economía familiar (campesina) en el empleo del sector mostró su habitual comportamiento contracíclico. Específicamente, disminuyó el trabajo familiar no remunerado, debido en parte a los esfuerzos para una mayor retención escolar. Relacionado con ello, la proporción de jóvenes en el empleo agropecuario se contrajo mucho más que su participación en el empleo en su conjunto.

En el promedio de los países, el aporte de los cambios intrasectoriales a la creciente productividad del sector agropecuario también fue positivo. Sin embargo, la incidencia de estos cambios fue limitada, e incluso menor que en el período anterior. Por el lado del empleo, el impacto limitado de los cambios internos en el sector agropecuario tuvo su correspondencia en una moderada mejoría de las estructuras ocupacionales y educativas, a pesar del aumento del nivel educativo de la población rural. En ambos casos se observaron leves incrementos de la proporción de los segmentos medio-altos, mientras que la proporción de los grupos de trabajadores más calificados se mantuvo prácticamente constante. Además, el aporte de los cambios intrasectoriales al incremento de la productividad se debe en parte a un cambio estructural interno, como resultado de una menor proporción del empleo agropecuario en la agricultura familiar y las microempresas.

La disminución de la brecha de productividad (tanto a precios constantes como corrientes) permitió reducir algunas diferencias entre el

sector agropecuario y las otras ramas de actividad, sobre todo respecto a los ingresos. En general, se observaron mejoras moderadas en indicadores que representan la estructura productiva y laboral del sector, a lo que habrían contribuido algunas políticas como las de formalización y las que facilitaron la expansión de la cobertura de la seguridad social. También se redujeron algunas brechas internas del sector que suelen afectar negativamente a las mujeres, los trabajadores de menor nivel de educación y los jóvenes, mientras que no se registraron mejoras en las brechas que afectan a los pueblos originarios.

Por lo tanto, las mejoras observadas en términos de productividad y empleo en el sector agropecuario en el período objeto de análisis se deben, principalmente a cuatro factores:

- i) En el contexto de un crecimiento económico relativamente elevado, en las actividades no agropecuarias surgieron opciones laborales de mejores niveles de productividad e ingresos que estimularon un proceso de cambio estructural que, a su vez, facilitó mejoras de los indicadores del sector agropecuario.
- ii) En el promedio regional, los procesos de transformación internos del sector agropecuario contribuyeron levemente a esas mejoras debido a su modesto impacto en la productividad laboral.
- iii) Como hecho excepcional en las últimas décadas, un comportamiento favorable de los precios agropecuarios facilitó que una parte de las ganancias de productividad se traspasara a los ingresos.
- iv) Las políticas (sociales, laborales y de formalización) habrían tenido un efecto positivo adicional en algunos indicadores laborales.

Sin embargo, esos procesos no se dieron con la misma fuerza en todos los países de la región, cuyo desempeño ha sido heterogéneo⁹. Además, a pesar de los avances recientes, en todos los países persisten grandes brechas laborales tanto entre el sector agropecuario y las otras actividades como dentro del propio sector. En este libro se destacan al respecto, entre otras, las diferencias en la calidad del empleo entre la agricultura empresarial y la economía campesina o familiar. Si bien los indicadores laborales del segmento empresarial suelen ser más favorables que los del segmento familiar (un aspecto que aquí se analiza especialmente), sería erróneo fomentar sin reservas la expansión de la actividad empresarial, sobre todo en vista de los problemas de sostenibilidad ambiental que puede acarrear. Hay que recordar,

⁹ Las características específicas de estos procesos se vinculan con las diferencias estructurales de los sectores agropecuarios de los países de América Latina. Véase una tipología sintética de los sectores agropecuarios en la región en Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues (2011, págs. 46 a 49). Sin embargo, en este documento se asume una visión regional, aunque ocasionalmente se destaca la relevancia de diferencias estructurales entre los países.

además, que la realidad de la estructura productiva puede describirse como una solución de continuidad de unidades de producción de diferentes características. Por ejemplo, se han observado importantes diferencias entre el empleo asalariado de empresas de distintos tamaños. Al mismo tiempo, los datos, que en promedio son desfavorables para la agricultura familiar, representan un amplio espectro de situaciones específicas y no implican que a la mayoría de las unidades de producción campesina les sería imposible alcanzar mejores indicadores de calidad de empleo si aplicaran métodos de producción sostenibles y tuvieran acceso a los factores de producción requeridos y los canales de comercialización adecuados¹⁰. Sin embargo, las brechas mostradas ponen de relieve el tamaño de los retos correspondientes.

Lo mismo se aplica a otras brechas destacadas en el libro, en el que se caracteriza la inserción laboral en el empleo agropecuario, diferenciada por sexo, nivel educativo, grupo etario y origen étnico. Si bien en el período objeto de análisis hubo avances en algunos aspectos, muchas brechas siguen siendo de gran magnitud. Esto entraña un reto desde el punto de vista de las políticas públicas orientadas a fomentar la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante el acceso al empleo productivo y el trabajo decente.

La heterogeneidad en el desempeño de los países obliga a dar una mirada más detallada a sus factores subyacentes. Específicamente, si bien la evolución de la productividad laboral relativa del sector agropecuario a nivel regional fue relativamente favorable, no ha sido así en todos los países. Por ese motivo, se incluyen cuatro estudios de países que representan situaciones diferenciadas al respecto (Chile, Colombia, Guatemala y México). Como introducción a esos cuatro estudios de caso, se presenta una breve sinopsis de las principales tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de esos cuatro países.

En su análisis sobre Chile, George Kerrigan resalta el pronunciado aumento de la productividad laboral media del sector agropecuario, que incidió en una reducción de la brecha de productividad con respecto a los sectores no agropecuarios. Detrás de ese aumento están una marcada orientación exportadora, crecientes inversiones que incidieron en rendimientos cada vez mayores, políticas de apoyo al desarrollo productivo del sector, sobre todo para pequeños productores, y una recomposición del empleo de la agricultura campesina a la empresarial, en el contexto de una caída gradual pero continua del número de ocupados agropecuarios. Hubo mejoras de las condiciones laborales en el sector y, en concreto, se disminuyó la brecha intersectorial de ingresos. Sin embargo, el autor también destaca la persistencia de ingresos

¹⁰ Salcedo y Guzmán (2014) analizan los retos que afronta la agricultura familiar con respecto a la intensificación sostenible de la producción, la mejora del acceso al mercado y el desarrollo institucional, y analizan las experiencias exitosas en América Latina. Véase también al respecto CEPAL/FAO/IICA (2013).

bajos, vinculados en parte con el segmento de la fuerza laboral inserta en la economía campesina y la debilidad de las instituciones laborales, como el escaso nivel de sindicalización, que contribuyen a mantener los altos índices de informalidad y, específicamente, la precariedad del trabajo temporal.

En sus análisis sobre Colombia, Armando Corredor encuentra que la brecha de productividad laboral entre el sector agropecuario y los otros sectores no se cerró en el período objeto de análisis, si bien en general el sector se benefició de buenos precios internacionales y hubo aumentos de la inversión. Sin embargo, por lo menos en algunos años se registraron aumentos absolutos de la productividad laboral media del sector que incidieron en aumentos reales de los salarios agropecuarios. No obstante, estos fueron insuficientes para reducir la brecha intersectorial de los ingresos laborales. Por otra parte, la expansión de las siembras y la renovación de algunos cultivos permanentes pueden incidir favorablemente en la futura producción y productividad agrícolas. El autor destaca que los factores macroeconómicos jugaron un papel importante en la evolución de la producción y la productividad del sector, ya que la apreciación cambiaria y el aumento de los precios de los fertilizantes afectaron la rentabilidad de varios cultivos. Además, el conflicto armado y el auge del narcotráfico contribuyeron al despojo de tierras y al desplazamiento de una proporción significativa de la población rural, y varias crisis climáticas representaron obstáculos significativos para mejorar la productividad del sector. El empleo agropecuario se mantuvo relativamente estable a lo largo del período, con un moderado comportamiento contracíclico como reflejo de los cambios en las oportunidades laborales no agropecuarias y el desempeño favorable de algunos cultivos, sobre todo de la agricultura familiar. A pesar de la expansión de las siembras y la producción de los cultivos predominantemente empresariales, se redujo la proporción del empleo asalariado en el empleo agropecuario, en parte debido a cambios en la legislación laboral.

Como se muestra en el capítulo de Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado, la brecha de productividad entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad en Guatemala se amplió en el período objeto de análisis, en el contexto de una expansión moderada de la producción del sector y un estancamiento de su participación en el empleo. Tras esa evolución hubo un desempeño polarizado. Por una parte, el área dedicada a varios cultivos dominados por la agricultura comercial a gran escala se ha extendido de forma considerable, pero muchos de esos cultivos generan relativamente poco empleo, sobre todo de temporada y precario. Por otra parte, las áreas destinadas a cultivos predominantemente familiares se redujeron y no generaron suficientes oportunidades laborales para la mano de obra familiar, cuya proporción en el empleo agropecuario cayó y creó mayores presiones migratorias. Los autores destacan que, salvo excepciones puntuales, las políticas públicas no han contribuido a fortalecer la producción

y la productividad de la agricultura campesina. Entre otros factores, esto se debe a la escasez de recursos, relacionada con la baja carga tributaria que caracteriza al país.

También la evolución reciente de la agricultura mexicana se caracterizó por una profundización de la polarización de la estructura productiva agropecuaria, como subraya Luis Gómez Oliver en el último capítulo de este libro. Por un lado, la agricultura empresarial aprovechó nuevas oportunidades tanto en los mercados externos como en los internos y se benefició de las políticas de desarrollo productivo que aspiraron a fortalecer la agricultura mexicana en el contexto de la integración comercial con los vecinos del norte. Por otro lado, la agricultura campesina no logró aumentar significativamente su productividad ni su producción, a lo que contribuyó el hecho de que las políticas dirigidas a esa población se orientaron más al apoyo de sus ingresos que al desarrollo productivo. Más allá de esos dos segmentos productivos, el autor destaca la importancia de un estrato de agricultura mercantil de base familiar. Si bien las unidades de este estrato están más consolidadas en el sentido económico que las dedicadas principalmente a la subsistencia, por lo general no logran procesos de acumulación significativos. La agricultura en su conjunto logró una moderada reducción de su brecha de productividad laboral con respecto a las otras actividades productivas, aunque esto se enmarcó en un incremento débil de la productividad agregada y sin afectar el hecho de que esta brecha sigue siendo amplia. A ello contribuyó la emigración de sectores campesinos y su traslado a los Estados Unidos o hacia actividades urbanas informales en México, por lo que no aumentó el número absoluto de ocupados agropecuarios, mientras que se incrementó la proporción de trabajadores asalariados en el empleo agropecuario.

Como se muestra en este volumen, en América Latina en su conjunto, el contexto externo y el desempeño macroeconómico en el período analizado generaron condiciones favorables para la evolución del empleo y la productividad del sector agropecuario. Sin embargo, las estructuras productivas iniciales, el contexto macroeconómico, las políticas sectoriales y laborales, las dinámicas de inversión y otros factores variaron ampliamente entre los distintos países de la región y la evolución de las variables laborales mostró grandes diferencias.

Con posterioridad al período objeto de análisis, el contexto externo se deterioró, lo que se expresó, entre otras cosas, en una caída de los precios de los productos básicos, entre ellos los de origen agropecuario, con lo que habría terminado la fase extraordinaria de una evolución favorable de los precios relativos de ese sector. A la vez, el crecimiento económico de la región experimentó una importante desaceleración que enfrió la generación de empleo. Esto ocurrió sobre todo en los segmentos de mediana y alta productividad de las ramas no agropecuarias, lo que implicó un

debilitamiento del cambio estructural al generar menos oportunidades de traspaso de parte de la fuerza laboral agropecuaria, de actividades de baja productividad a otras más productivas. En consecuencia, el reto de mejorar las condiciones de vida de la población rural a través de un cambio estructural y una transformación del sector agropecuario enfrenta un nuevo contexto, en general más desfavorable. Las políticas que fomentarían esos cambios obviamente variarían entre los países, en vista de las grandes diferencias entre ellos. Sin embargo, en términos generales, en el conjunto de medidas clave en este contexto, cabría incluir las políticas para apoyar la diversificación de la estructura productiva rural, incorporar nuevas tecnologías que tengan potencial para contribuir a la productividad y la sostenibilidad ambiental del sector agrícola, incrementar la producción y la productividad de la agricultura familiar, fomentar la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades, regular los mercados de tierra para evitar los procesos de concentración excesiva, así como fortalecer la institucionalidad laboral y las políticas dirigidas a empoderar y proteger a los grupos vulnerables, teniendo siempre en cuenta la elevada heterogeneidad del sector.

Bibliografía

- Alston, J. M. y P. G. Pardey (2014), "Agriculture in the global economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2574-P), Santiago.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2015), *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, 2015-2016*, San José.
- (2013), *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, 2014*, San José.
- Dirven, M. (2015), "Transformaciones del trabajo rural en América Latina: evolución y precariedades", presentación en el panel "Transformaciones del Trabajo Rural en América Latina: Evolución y Precariedades", Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Juan, Puerto Rico, 27 a 30 de mayo.
- (2011), "El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural. ¿Qué sabemos en América Latina en 2010?", *Documento de Trabajo*, N° 2, Santiago, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma, tomo II.
- (2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma.
- Lewis, W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol.22, N° 2.

- Martínez, D. (1990), "La medición del empleo, los ingresos y los gastos familiares en el sector agropecuario", *Medición del problema del empleo*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Panamá.
- Martínez, D. y J. Paz (1993), "Las políticas de ajuste y estabilización económica: efectos esperados sobre el empleo y los ingresos rurales", *Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Panamá.
- McMillan, M. S. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143.
- Pagés, C., G. Pierre y S. Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- Reardon, T., J. Berdegúe y G. Escobar (eds.) (2001), "Special number on non-farm employment", *World Development*, vol. 29, N° 3.
- Rodríguez, A. (2016), "Transformaciones rurales y agricultura familiar en América Latina. Una mirada a través de las encuestas de hogares", serie *Desarrollo Productivo*, N° 204 (LC/L.4168), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2010), "Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina", inédito.
- Rodrik, D. (2013), "The past, present, and future of economic growth", *Working Paper*, N° 1, Global Citizen Foundation, junio.
- Salcedo, S. y L. Guzmán (eds.) (2014), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Schejtman, A. (1980), "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL*, N° 11 (E/CEPAL/G.1123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sotomayor, O., A. Rodríguez y M. Rodrigues (2011), *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura. Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N°113 (LC/G.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Viera Filho, J. E. Ribeiro (2013), "Heterogeneidad estructural de la agricultura familiar en el Brasil", *Revista CEPAL*, N° 111 (LC/G.2597-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo I

La evolución de la productividad y el empleo agropecuario en América Latina entre 2002 y 2012

Jürgen Weller

Introducción¹

Los indicadores laborales de América Latina mostraron significativas mejoras en el decenio 2003-2012. Específicamente, la tasa de desempleo abierto registró un marcado descenso y los indicadores de calidad salarial y no salarial del empleo mejoraron. Además, se redujeron las brechas salariales, de manera que la evolución de los mercados laborales tuvo un impacto decisivo en el descenso de la pobreza y de los indicadores de desigualdad que caracterizó a ese período. Detrás de estos cambios favorables hubo un crecimiento económico relativamente elevado, que se tradujo en una dinámica generación de empleo en segmentos de mediana y alta productividad, así como en modificaciones en las instituciones del mercado de trabajo orientadas a mejorar las condiciones de la inserción laboral (Weller, 2014).

¹ Se agradecen los comentarios formulados por Martine Dirven y Tomás Rosada sobre una versión previa de este capítulo y la colaboración de Evelyn Benvin y Cindy Lara en el procesamiento y la sistematización de los datos.

El sector agropecuario suele ser el que registra un nivel más bajo de productividad e ingresos laborales². También la calidad no salarial del empleo con frecuencia es peor en este sector a causa de la debilidad de las instituciones laborales en las zonas rurales (FAO/CEPAL/OIT, 2010 y 2012).

Surge entonces la pregunta sobre si, en dicho período, el empleo agropecuario muestra mejoras similares a las del empleo en su conjunto y si las transformaciones en el agro han contribuido a los avances en el agregado. En este capítulo se resumen los resultados de un estudio que revisa la evidencia sobre la evolución reciente del empleo y la productividad laboral agropecuarios, para lo que se contó, entre otros elementos, con el procesamiento especial de encuestas de hogares de 17 países latinoamericanos³. El período de análisis de este estudio abarcó de alrededor de 2002 a alrededor de 2012. Para evitar que la evolución de algunos países grandes “encubra” la realidad de los países de menor tamaño, los resultados del análisis se presentan generalmente como promedios simples de los datos de los países cubiertos.

Este capítulo tiene la estructura que se detalla a continuación. Tras una breve revisión de las tendencias de largo plazo de la producción y los precios agropecuarios en la sección A, en la sección B se resumen las principales tendencias recientes del empleo y los ingresos agropecuarios. En la sección C se analiza la evolución de la productividad laboral en el sector agropecuario. En las secciones D a H se muestran las características y los cambios recientes en la composición del empleo en el sector, empezando con el desempeño del empleo en los diferentes estratos productivos. Después se analiza el comportamiento de las brechas de sexo y educación que caracterizan el empleo agropecuario, y se investiga la evolución del empleo agropecuario de los diferentes grupos etarios y para los pueblos originarios. El capítulo cierra con la sección I de conclusiones.

A. Tendencias del producto y los precios agropecuarios

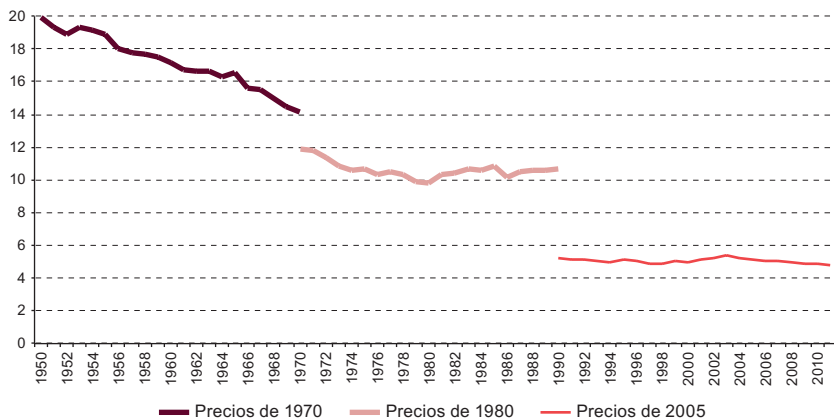
En América Latina, al igual que en los países más avanzados, la participación del sector agropecuario en el PIB tiende a mostrar un descenso gradual. Esta participación alcanzó aproximadamente un 20% a inicios de los años cincuenta y registró un marcado descenso las décadas de 1950, 1960 y 1970.

² Cuando se habla del sector agropecuario se hace referencia al conjunto de actividades de la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca.

³ Las encuestas de hogares son el principal instrumento de medición y análisis de los mercados laborales y permiten una detallada comprensión de su estructura y sus cambios. Sin embargo, especialmente respecto del sector agropecuario, tienen una serie de debilidades que se analizan brevemente en el anexo I.A1. Se agradece a Evelyn Benven y Cindy Lara por el procesamiento de las encuestas y la sistematización de los resultados. Véase en el anexo I.A2 el listado de las encuestas procesadas y utilizadas para el análisis.

Sin embargo, los cambios se revirtieron en los años ochenta y la caída fue relativamente pequeña en los años noventa, así como en la primera década del siglo XXI (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
América Latina (19 países): participación del sector agropecuario en el PIB,
distintas mediciones, 1950-2011
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), gráfico III.6, Santiago, 2013.

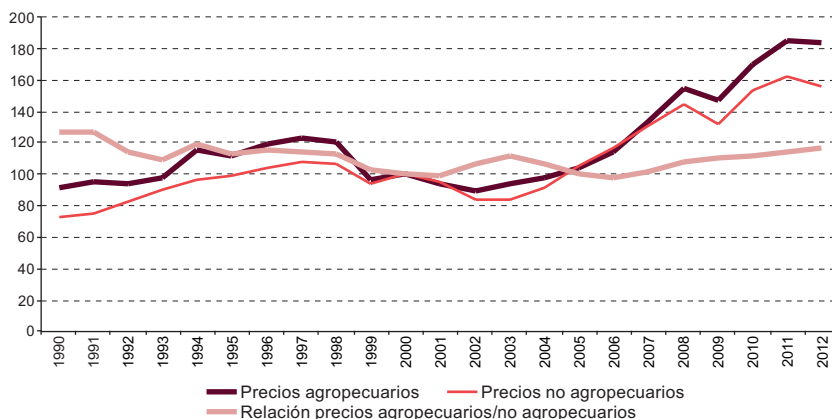
Hay que tomar en cuenta que la tendencia a la reducción del aporte del sector agropecuario al PIB se debe —además de al aumento de la producción de las ramas no agropecuarias— a la tendencia decreciente de sus precios relativos, y la caída de la proporción del sector agropecuario en el PIB suele ser mucho mayor si se toman en cuenta los cambios en los precios relativos del sector frente a las actividades no agropecuarias. Como se puede observar en el gráfico I.1, los cambios de años base en 1970 (de la medición en precios de 1970 a la medición en precios de 1980) y 1990 (de la medición en precios de 1980 a la medición en precios de 2005) incidieron en un notable descenso de la participación del sector agropecuario en el PIB. Esto implica que, en el intermedio, los precios implícitos percibidos por el sector se habían deteriorado de forma significativa. Es especialmente llamativo que entre 1970 y 1990 la participación a precios constantes solo registró una leve caída (del 11,9% al 10,7%), mientras el efecto precio adicional incidió en una rebaja de esta participación a menos de la mitad (del 11,9% al 5,3% del PIB en 1990).

Las tasas de crecimiento anual del sector agropecuario y del PIB fueron muy similares entre 1990 y 2002 (del 2,6% y el 2,7%, respectivamente), mientras que entre 2002 y 2012, el crecimiento anual del sector agropecuario

verificó una leve desaceleración al 2,4% al tiempo que la expansión anual del PIB se aceleró a un 3,9%⁴. En consecuencia, la participación del sector en el PIB descendió del 5,3% en 1990 al 5,2% en 2002 y al 4,5% en 2012.

Como se observa en el gráfico I.2, a nivel regional, los precios relativos del sector también se deterioraron en los años noventa, pero esta tendencia se revirtió en la década siguiente⁵. Se registra una leve, aunque transitoria, recuperación de los precios relativos del sector agropecuario a inicios de la década de 2000 y un incremento continuo a partir del bienio 2006-2007, entre 2006 y 2008, y nuevamente en 2010 y 2011, en un contexto de precios crecientes, y en 2009 y 2012 con precios decrecientes⁶.

Gráfico I.2
América Latina: evolución de los precios implícitos (deflactores) del sector agropecuario y del conjunto de las ramas de actividad no agropecuarias, y de la relación entre ambos, 1990-2012
(Índice 2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este aspecto es relevante en el sentido de que el vínculo entre la productividad laboral y los ingresos laborales no puede analizarse únicamente a partir de la evolución de la primera a precios constantes, ya que los ingresos generados por una actividad también dependen de los precios que percibe y su evolución. En el caso de bienes transables, además de verse influidos por la evolución de los precios internacionales, en los precios percibidos por

⁴ Cálculo a partir de la medición en dólares de 2005.

⁵ Los datos corresponden al deflactor de las series de valor agregado que representa la diferencia de la evolución de las series a precios constantes y corrientes, respectivamente.

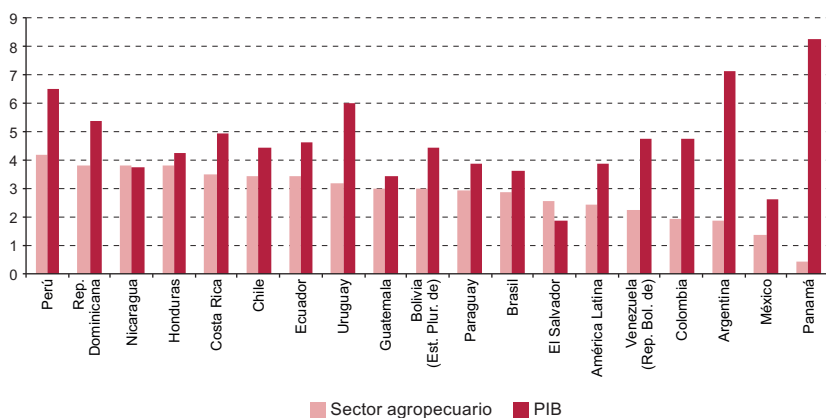
⁶ Esta evolución coincide con las tendencias de los precios de los productos básicos, dado que a partir de 2006 los precios de los alimentos aumentaron, en términos relativos, más que los de otros productos básicos, contrario a lo registrado previamente (CEPAL, 2015b, gráfico I.21).

los productores inciden la evolución del tipo de cambio y la distribución de eventuales ganancias de precios a lo largo de la cadena de comercialización.

En términos de volumen de producción, cabe destacar que entre 2000 y 2011, la producción de cultivos por cápita de América Latina y el Caribe superó el desempeño global (FAO, 2014, pág. 70). En este período, se destacó el aumento de la producción anual de cultivos oleaginosos (6,7%) y de cultivos textiles (6,4%), aunque también otros productos, como los cereales (3,5%), las hortalizas (2,5%) y la carne (3,6%), mostraron un fuerte dinamismo (FAO, 2014, págs. 100-113). En algunos casos, esta expansión estuvo relacionada con un notorio incremento de las exportaciones, como ocurrió con la carne (11,3%), las semillas oleaginosas (9,7%) y los cereales (6,0%)⁷.

Como se observa en el gráfico I.3, la expansión del sector agropecuario fue muy heterogénea en América Latina en el período más reciente y osciló entre un máximo del 4,2% por año en el Perú y lo que prácticamente sería un estancamiento en Panamá.

Gráfico I.3
América Latina: crecimiento anual medio del valor agregado del sector agropecuario y del PIB, 2002-2012
(En porcentajes a partir de dólares constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las tasas de crecimiento del sector agropecuario fueron menores que las del PIB, con la excepción de El Salvador y Nicaragua. La diferencia entre el sector agropecuario y el PIB fue modesta (hasta un punto porcentual de diferencia) en el Brasil, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana. En la Argentina, Colombia,

⁷ Cálculo propio sobre la base de FAO (2014, págs. 116-118).

Cuba, Panamá, el Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), en cambio, la participación del sector agropecuario en el valor agregado de las economías bajó significativamente, con una diferencia entre las respectivas tasas de crecimiento anuales de dos puntos porcentuales o más.

En resumen, en el período reciente se observó la vigencia a largo plazo de un descenso de la proporción del sector agropecuario en el PIB, si bien se trató de un descenso más moderado que el registrado entre los años cincuenta y la década de 1970. El crecimiento anual del PIB se mantuvo relativamente estable entre las décadas de 1990 y 2000 (alrededor de un 2,5%), mientras que se aceleró el crecimiento de las ramas no agropecuarias. Por otra parte, en el período reciente se constató una evolución excepcional de los precios agropecuarios, y, específicamente a partir de 2006, estos evolucionaron de manera más favorable que los precios no agropecuarios, lo que dejó los precios al final del período de análisis (2012) en un nivel relativo moderadamente mejor que al inicio (2002).

B. Tendencias del empleo y los ingresos agropecuarios

Tras el descenso de la participación del sector agropecuario en el PIB regional, la reducción del empleo agropecuario como porcentaje del empleo total es la segunda tendencia secular relevante en el contexto de este capítulo. Entre los años cincuenta y la década de 1990, la participación del sector agropecuario en la fuerza de trabajo descendió de alrededor del 55% a aproximadamente el 25%⁸. Esto corresponde a un crecimiento anual del 0,7% de la PEA agropecuaria frente a un 3,8% de la PEA no agropecuaria (PREALC, 1991, págs. 12 y 20).

Como se observa en el cuadro I.1, en las últimas décadas continuó el descenso de la participación del sector agropecuario en el empleo total. En el promedio simple de los países con información comparable en tres momentos (inicios de los años noventa, inicios de la década de 2000 e inicios de la década de 2010), esta participación se redujo de un 30,3% a un 25,1% y de un 24,4% a un 21,0%⁹. Específicamente, entre 2002 y 2012 se destacaron reducciones de más de diez puntos porcentuales entre el primer y el último momento en Bolivia (Estado Plurinacional de) y entre cinco y diez puntos en el Brasil, Costa Rica, el Paraguay y el Perú¹⁰.

⁸ Dado que no se dispone de información histórica del número de ocupados de cada uno de los sectores, se utiliza la población económicamente activa (PEA) como indicador aproximado.

⁹ Los valores a fines del primer período y a inicios del segundo no necesariamente coinciden por ajustes realizados para asegurar la coherencia entre los datos de cada uno de los períodos, por ejemplo en el contexto de una expansión de la cobertura de las encuestas correspondientes.

¹⁰ En el primer período, las mayores reducciones de la proporción del empleo agropecuario se observaron en Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá.

Cuadro I.1
América Latina (17 países): crecimiento anual del empleo agropecuario y del empleo total, y proporción del empleo agropecuario en el total, 1990-2002 y 2002-2012
(En porcentajes)

	1990-2002				2002-2012			
	Crecimiento del empleo agropecuario	Crecimiento del empleo	Proporción del empleo agropecuario		Crecimiento del empleo agropecuario	Crecimiento del empleo	Proporción del empleo agropecuario	
			Inicio del período	Fin del período			Inicio del período	Fin del período
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,1	1,5	44,2	43,3	-1,2	3,9	42,1	29,6
Brasil	3,0	3,2	21,1	20,7	-2,0	1,6	21,8	15,7
Chile	-1,4	1,7	19,6	13,5	0,2	2,8	12,8	10,0
Colombia	-0,1	1,7	26,7	22,7	1,2	2,8	20,5	17,5
Costa Rica	-0,4	3,8	25,9	15,9	0,7	2,5	15,9	13,4
Ecuador	1,8	2,9	31,0	27,5	0,1	1,2	31,3	27,8
El Salvador	-3,7	2,2	35,8	19,7	2,1	1,5	19,7	21,0
Guatemala	2,1	4,1	49,9	38,7	2,0	1,9	38,7	39,1
Honduras	3,0	3,9	43,3	38,8	2,9	3,1	39,0	38,2
México	-1,2	2,6	26,8	17,9	-0,7	2,0	17,9	13,7
Nicaragua	2,3	4,3	39,3	30,6	5,2	4,4	30,5	32,2
Panamá	-0,6	3,5	27,3	17,4	1,4	3,0	19,5	16,7
Paraguay	6,1	2,4	28,7	34,3	0,5	3,8	34,4	25,5
Perú	6,3	5,0	31,1	34,4	-0,9	2,5	34,4	25,5
República Dominicana	0,7	3,0	20,3	15,9	1,4	2,5	15,9	14,2
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-1,9	1,6	10,7	8,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1,0	3,6	13,4	9,9	0,1	2,5	9,8	7,7
Promedio	1,3	3,1	30,3	25,1	0,7	2,6	24,4	21,0
Mediana	1,1	3,1	28,0	21,7	0,5	2,5	20,5	17,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: En el primer período, los años iniciales y finales son 1990 y 2002 para el Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de); 1996 y 2002 para Bolivia (Estado Plurinacional de); 1991 y 2000 para Colombia; 1991 y 2002 para México, Panamá y la República Dominicana; 1990 y 2001 para el Ecuador; 1992 y 2001 para El Salvador; 1989 y 2002 para Guatemala; 1990 y 2003 para Nicaragua; 1997 y 2002 para el Paraguay; y 1994 y 2002 para el Perú. En el segundo período, los años iniciales y finales son 2002 y 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay; 2002 y 2012 para Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de); 2003 y 2010 para Nicaragua; y 2006 y 2012 para el Uruguay.

Tanto en el promedio simple como en la mediana, la expansión del empleo agropecuario muestra una marcada desaceleración entre ambos períodos. En el segundo período, en 5 países el empleo agropecuario cayó en términos absolutos y en otros 5 no aumentó más de un 1% por año.

Por otra parte, se mantiene una elevada heterogeneidad entre los países latinoamericanos. A inicios de la década de 2010, la proporción del empleo agropecuario cayó a un 10% o menos en Chile, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que registró una participación de más del 20% sobre todo en países andinos y centroamericanos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú).

Con la excepción de algunos países centroamericanos, el empleo agropecuario se expandió con tasas claramente más elevadas que el empleo agropecuario. Como se observa en el cuadro I.2, la generación de empleo se concentró en el sector terciario (específicamente en las ramas de comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y servicios comunales, sociales y personales) y en la construcción. En contraste, al igual que el sector agropecuario, la participación de la industria manufacturera se contrajo¹¹.

Cuadro I.2
América Latina (15 países): composición del empleo, por rama de actividad,
promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	22,5	18,4
Minería	0,5	0,8
Electricidad, gas y agua	0,6	0,7
Industria manufacturera	13,6	11,8
Construcción	6,2	7,3
Comercio, restaurantes y hoteles	23,2	24,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	6,5
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	4,8	4,5
Servicios comunales, sociales y personales	23,4	25,7

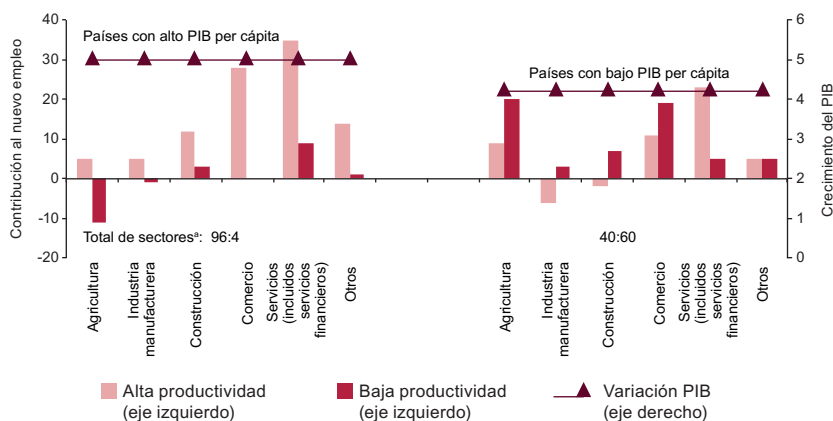
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si se distingue la generación de empleo no solo por rama de actividad, sino también, dentro de cada una de ellas, por segmentos con diferentes niveles de productividad media, se observa un significativo contraste entre

¹¹ Los datos del cuadro I.2 sobre la participación del sector agropecuario en el PIB no coinciden con los del cuadro I.1 debido a diferencias en la cobertura.

los países con mayor y menor PIB per cápita (véase el gráfico I.4)¹². Durante el período reciente, en ambos grupos de países, los nuevos puestos de trabajo se concentraron en los rubros del sector terciario y la construcción. Sin embargo, en los países latinoamericanos con un PIB per cápita relativamente elevado, el empleo se expandió casi exclusivamente (96%) en los segmentos de alta o mediana productividad, mientras que en los países de menor PIB per cápita, un 60% de los nuevos empleos se generó en segmentos de baja productividad y solo un 40% correspondía a nuevos puestos de trabajo en segmentos de alta o mediana productividad.

Gráfico I.4
América Latina (12 países): contribución al aumento del empleo, por rama de actividad y franja de productividad, promedio simple, 2002-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014*.

Nota: Los países con un PIB per cápita relativamente alto incluidos en el gráfico son la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). Los países con un PIB per cápita relativamente bajo son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Perú.

^a El primer número se refiere a la proporción de los nuevos puestos generados en los segmentos de mayor productividad y el segundo número se refiere a la proporción de los nuevos puestos generados en los segmentos de menor productividad.

Los datos del gráfico I.4 indican que, en el promedio de los países con un PIB per cápita relativamente elevado, el empleo agropecuario cayó en términos absolutos, como resultado de una marcada contracción del empleo en los segmentos de menor productividad laboral media (agricultura familiar) y

¹² Como es tradición en la CEPAL, como variable sustitutiva laboral para la medición de los segmentos de productividad media y alta se suman los asalariados públicos, los empleadores y asalariados privados de pequeñas, medianas y grandes empresas, y los trabajadores por cuenta propia que son profesionales o técnicos. A los segmentos de baja productividad corresponden los empleadores y asalariados privados de microempresas, los trabajadores por cuenta propia que no son profesionales o técnicos, los empleados domésticos y los trabajadores familiares no remunerados.

un moderado aumento en los segmentos de mayor productividad (agricultura empresarial). En oposición, en los países con un menor PIB per cápita, ambos segmentos del empleo agropecuario se expandieron y creció especialmente el empleo en la agricultura familiar, que en promedio contribuyó un 20% a la generación de nuevos puestos de trabajo en el conjunto de la economía. Es de suponer que esta diferencia se debe, sobre todo, a la insuficiencia de la generación de empleo en los segmentos de mayor productividad en el segundo grupo de países, que solo aportaron un 40% de los nuevos puestos de trabajo, mientras que otro 40% correspondía a puestos no agropecuarios en los segmentos de baja productividad, a lo que puede haber contribuido el hecho de que los países de este grupo se encuentran en una fase relativamente temprana de la transición demográfica y cuentan con tasas de crecimiento bastante elevadas de aumento de la población en edad de trabajar.

Si bien una parte de esta diferencia se debe a las distintas tasas de crecimiento económico (un 5,0% en el grupo de países de mayor PIB per cápita y un 4,2% en los países con un menor PIB per cápita), la diferencia no es lo suficientemente grande como para poder explicar las divergencias en la generación de empleo. Además, hay que tomar en cuenta el punto de partida, que en el segundo grupo de países es una estructura del empleo muy sesgada hacia los sectores de baja productividad, de manera que puede ocurrir que los sectores de productividad más alta, aun cuando tengan una alta elasticidad empleo-producto y, por lo tanto, una alta tasa de generación de empleo, generen menos puestos de trabajo que los requeridos, sobre todo en el contexto de un crecimiento demográfico relativamente elevado. En consecuencia, una alta proporción de los nuevos empleos tiene que surgir en sectores de baja productividad, entre ellos los servicios informales y la agricultura familiar.

En el promedio, los ocupados agropecuarios trabajan algunas horas mensuales menos que el conjunto de los ocupados y también que los ocupados de las otras ramas de actividad, con la excepción de los servicios comunales, sociales y personales. En parte, como se verá más adelante, esto se debe a la composición del empleo agropecuario. Por otra parte, la estacionalidad del mismo proceso productivo incide en las elevadas oscilaciones del número de horas de trabajo en el transcurso del año, y en muchos cultivos se caracteriza, específicamente, por períodos de baja demanda laboral¹³. Sin embargo, por lo menos en algunos casos, el número de horas trabajadas en el sector agropecuario aumenta a través de un segundo empleo.

¹³ Véase, por ejemplo, Ferreira Irmao (1992), donde se presenta una propuesta de medición del empleo agropecuario, tomando en cuenta su estacionalidad, y los resultados de su aplicación en varios países centroamericanos.

En casi todas las ramas, incluido el sector agropecuario —pero con la excepción de la construcción, la industria manufacturera y la rama de electricidad, gas y agua—, el promedio de horas trabajadas registró un leve descenso en el período bajo estudio (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3
América Latina (14 países): horas de trabajo mensuales, por rama de actividad, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	159	155
Minería	193	189
Electricidad, gas y agua	180	182
Industria manufacturera	171	171
Construcción	182	182
Comercio, restaurantes y hoteles	180	175
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	203	196
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	172	171
Servicios comunales, sociales y personales	155	153
Total ocupados	168	166

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La composición del empleo agropecuario es muy diferente de la del conjunto del empleo. En el cuadro I.4 se muestra la composición del empleo agropecuario y del empleo total por categoría de ocupación y variación reciente.

Cuadro I.4
América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por categoría de ocupación, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012
Asalariados	51,1	55,5	34,8	36,0
Empleadores	5,0	4,5	6,1	6,0
Trabajadores por cuenta propia	31,2	30,0	41,7	43,1
Trabajadores familiares no remunerados	7,7	6,0	17,4	14,9
Servicio doméstico	4,8	4,3	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En comparación con el conjunto del empleo, el sector agropecuario presenta las siguientes características:

- menor proporción de asalariados;
- mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y, en menor grado, de empleadores;
- elevada presencia de trabajadores familiares no remunerados, que, en el promedio, representan alrededor de la mitad del total de los trabajadores familiares no remunerados en las economías de la región.

El trasfondo de estas diferencias es, por supuesto, la gran importancia de la economía campesina en el sector agropecuario, muy superior a la de las unidades productivas familiares en otros rubros.

El empleo asalariado se expandió de manera dinámica en el agregado entre 2002 y 2012, en detrimento de todas las otras categorías, que perdieron participación en el empleo total. En el promedio de los países cubiertos, en cambio, si bien los asalariados también aumentaron su participación en el sector agropecuario, el número de los trabajadores por cuenta propia aumentó aún más, mientras que los empleadores prácticamente se mantuvieron igual y los trabajadores familiares no remunerados sufrieron un marcado descenso. Cabe destacar que, en el promedio simple de los países, un 46% de los trabajadores independientes (empleadores y trabajadores por cuenta propia) se desempeñan en el sector agropecuario.

El análisis del empleo agropecuario por sexo suele mostrar una sobrerrepresentación de los hombres frente a las mujeres, y a inicios del período estudiado, el sector representó un 28,4% del empleo total de los hombres (todavía era la mayor rama de actividad en términos de empleo masculino), mientras que para las mujeres esta proporción solo era del 12,8% (véase el cuadro I.5). Este panorama cambió un poco en el siguiente decenio, dado que el empleo agropecuario de las mujeres registró un leve aumento en promedio (un 0,2% por año), mientras el de los hombres se estancó. En consecuencia, el descenso de la proporción del sector en el empleo total fue mucho mayor para los hombres (del 28,4% al 23,5%) que para las mujeres (del 12,8% al 10,9%). Si bien parte de la brecha de empleo entre hombres y mujeres puede deberse a problemas de medición (CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT, 2013, págs. 70-74), hay una clara falta de oportunidades de empleo remunerado para las mujeres en el sector, así como restricciones respecto de su papel en la agricultura familiar, lo que incide en movimientos migratorios hacia las zonas urbanas que son más marcados entre ellas que entre los hombres¹⁴.

¹⁴ Se ha estimado que en América Latina, el índice de masculinidad en 2015 era del 95,2% en las zonas urbanas y del 107,3% en las zonas rurales (CEPAL, 2015a, cuadro 10b).

Cuadro I.5
América Latina (15 países): composición del empleo, por rama de actividad
y sexo, promedio simple, 2002-2012
(En porcentajes)

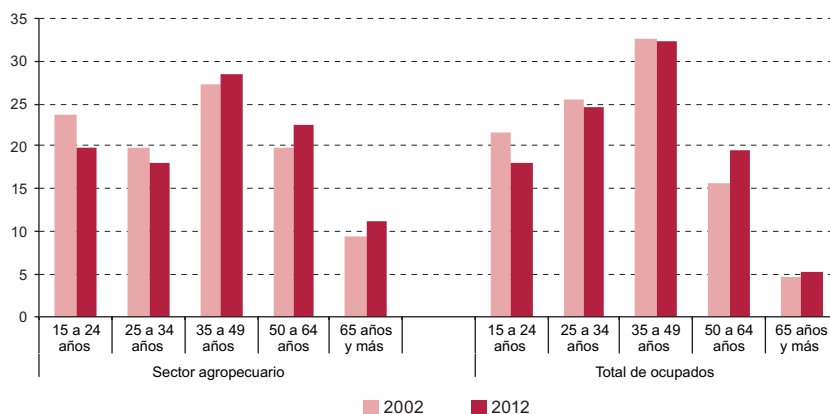
	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	28,4	23,5	12,8	10,9
Minería	0,8	1,2	0,2	0,2
Electricidad, gas y agua	0,8	0,9	0,3	0,4
Industria manufacturera	13,6	12,3	13,6	11,1
Construcción	9,8	11,9	0,5	0,7
Comercio, restaurantes y hoteles	19,4	19,8	29,1	30,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,1	9,5	1,6	2,1
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	4,8	4,5	4,7	4,7
Servicios comunales, sociales y personales	14,7	16,6	37,5	39,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En comparación con otros sectores, la estructura etaria del empleo agropecuario suele caracterizarse por una mayor proporción de trabajadores jóvenes y, sobre todo, de trabajadores de mayor edad. Esto se relaciona, por una parte, con una permanencia más breve en el sistema educativo en las zonas rurales, y, por la otra, con la debilidad de los sistemas de pensiones en estas zonas y la ausencia de instituciones que regulen la entrega intergeneracional de las fincas campesinas (Dirven, 2002). Alrededor de 2002, los jóvenes representaban un 23,6% del empleo agropecuario (frente a un 21,6% del empleo en su conjunto) y las personas de 50 años y más representaban un 29,1% del empleo en este sector (frente a un 20,3% del empleo en su conjunto) (véase el gráfico I.5).

Como resulta obvio, la evolución de la composición del empleo se ve influida por la evolución demográfica, que en la actual fase de la transición demográfica se caracteriza por el descenso de las tasas de incremento de los grupos etarios más jóvenes, como consecuencia de tasas de natalidad decrecientes. Por lo tanto, no sorprende mucho que la proporción de jóvenes (de entre 15 y 24 años) en el empleo agropecuario se contraiga en una magnitud similar a la del empleo en su conjunto (3,8 puntos porcentuales frente a 3,5 puntos porcentuales), a lo que contribuye que en muchos países se esté expandiendo la cobertura educativa en zonas rurales. Al mismo tiempo, el grupo etario de 50 años y más registró aumentos similares (4,8 puntos porcentuales en el sector agropecuario y 4,7 puntos porcentuales en el conjunto del empleo). Sin embargo, la persistencia de los factores mencionados, que influyen en la elevada proporción de gente de mayor edad (65 años y más) en el empleo agropecuario, habría incidido para que esta proporción aumentara de forma más marcada en este sector que en el conjunto del empleo (del 9,4% al 11,4% en el empleo agropecuario frente a un alza del 4,6% al 5,3% en el empleo en su conjunto).

Gráfico I.5
América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Dado que en el período analizado se registró un aumento de la productividad laboral media del sector agropecuario, surge la pregunta de si este aumento se relaciona con un cambio en la estructura ocupacional del sector, específicamente con un incremento de la proporción de ocupaciones de nivel de calificación alta o media. Como se indica en el cuadro I.6, en el promedio simple, la participación del grupo de ocupaciones más calificado —los profesionales y técnicos— no aumentó en este período. Sin embargo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Guatemala, Panamá, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), este grupo ocupacional incrementó, en mayor o menor grado, su participación en el empleo agropecuario.

Cuadro I.6
América Latina (13 países): proporción de grupos de ocupación calificados en el empleo agropecuario, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Profesionales y técnicos	Calificación intermedia
2002	1,0	4,5
2012	1,0	5,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En contraste, si se observa cómo evolucionó la participación en el empleo agropecuario de otros grupos ocupacionales con niveles de calificación intermedia (empleados administrativos, operarios de maquinaria,

trabajadores de servicio y comercio, entre otros), se constata un leve aumento en el promedio, que resume incrementos bastante generalizados entre los países con información.

La estructura educativa del sector agropecuario muestra una gran brecha respecto del total. A inicios de la década de 2000, un 58,0% de los ocupados en el sector tenían solo entre 0 y 5 años de educación formal (frente al 30,5% de los ocupados en su conjunto) y un 31,3% salió del sistema educativo tras un período de 6 a 9 años de estudio (frente al 30,5% de los ocupados en su conjunto). En oposición, solo un 8,1% terminaron entre 10 y 12 años de estudio y un 2,5% registraron 13 años o más de estudio (frente al 22,7% y el 16,0% de los ocupados en su conjunto) (véase el cuadro I.7).

Cuadro I.7
América Latina (13 países): composición del empleo agropecuario y del empleo
en su conjunto, por años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012
0 a 5 años	30,5	23,2	58,0	49,2
6 a 9 años	30,5	27,6	31,3	33,9
10 a 12 años	22,7	27,6	8,1	13,0
13 años y más	16,0	21,4	2,5	3,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La información sobre la estructura de la ocupación agropecuaria según nivel educativo parece confirmar el resultado de una transformación solo moderada hacia procesos productivos orientados a una productividad creciente. Como hemos visto, se trata de una transformación más centrada en un mayor nivel de trabajadores semicalificados que de profesionales y técnicos. Por una parte, la proporción de los ocupados con el nivel de educación más elevado (escolaridad de 13 años y más) solo aumentó un poco (0,9 puntos porcentuales frente a un incremento de 5,4 puntos porcentuales en el conjunto de los ocupados). Por otra parte, se registra un incremento significativo, de 4,9 puntos porcentuales, en el grupo que tiene entre 10 y 12 años de estudio, igual que para el conjunto de los ocupados. En el otro extremo, se observa que la mejor cobertura de los sistemas educativos incidió en una marcada reducción de los ocupados agropecuarios con hasta 5 años de estudio (8,8 puntos porcentuales frente a 7,3 puntos porcentuales para el conjunto de los ocupados). De todas maneras, todavía casi un 50% de los ocupados agropecuarios pertenecen a este grupo educativo (frente a un 23,2% en el conjunto de los ocupados).

Como se verá más adelante, a diferencia de lo ocurrido en otros períodos, la productividad laboral media a nivel regional se incrementó,

incluso calculada a precios corrientes, por lo que habría que ver si la reducción de la brecha de productividad influyó en los ingresos laborales relativos del sector agropecuario, que en el promedio suelen ser los más bajos de todos los sectores. Como se observa en el cuadro I.8, en el promedio de los países con información, los ingresos laborales medios del sector agropecuario registraron un leve incremento respecto del promedio del conjunto de los ocupados con ingresos. Solo el aumento del ingreso medio de la construcción fue similar al del sector agropecuario, mientras que descendieron los ingresos relativos de todas las otras ramas de actividad¹⁵.

Cuadro I.8
América Latina (15 países): ingresos laborales medios relativos, promedio simple, alrededor de 2002 y alrededor de 2012
(Índice ingreso medio de todos los ocupados=100)

	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	59,0	60,2
Minería	146,7	142,8
Electricidad, gas y agua	190,5	144,3
Industria manufacturera	96,8	96,3
Construcción	101,5	102,9
Comercio, restaurantes y hoteles	100,7	99,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	132,3	121,2
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	171,4	162,7
Servicios comunales, sociales y personales	107,6	104,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pese a la mejora relativa del sector agropecuario, los ingresos laborales del sector, igual que la productividad laboral media, continúan presentando brechas muy marcadas respecto de las otras ramas de actividad. Al final del período, el ingreso medio del sector solo alcanza un 62,5% de los ingresos medios del sector con el segundo nivel más bajo de ingresos: la industria manufacturera¹⁶.

Si se utiliza la afiliación a un sistema de protección de salud como indicador de un empleo de buena calidad, se observa una gran brecha entre el sector agropecuario, donde a inicios de la década de 2000 solo un 32,0% de los ocupados contaban con este beneficio, y los otros sectores, donde este porcentaje alcanza hasta un 79,4% en la rama de electricidad, gas y agua, y un 66,6% en los servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios

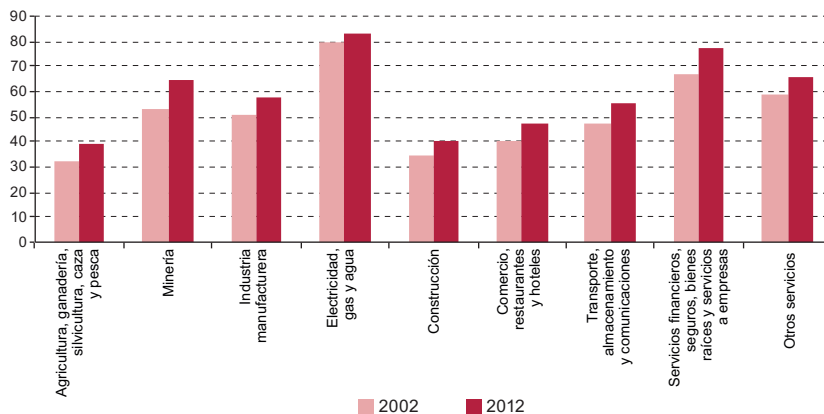
¹⁵ Podría llamar la atención que el ingreso medio relativo solo mejora en dos ramas de actividad y se reduce en todas las demás. Esta evolución, aparentemente incoherente, es posible debido a la recomposición hacia ramas de ingresos medios y altos (sobre todo en el sector terciario), lo que tuvo una incidencia positiva en el promedio (véase el gráfico I.4).

¹⁶ En el caso de los asalariados, la construcción es el sector con el segundo nivel más bajo de ingresos medios (el salario medio del sector agropecuario representa un 61,1% del de esta rama de actividad).

a empresas. Solo la construcción (34,6%) y el comercio (40,7%) registraron tasas bajas similares¹⁷.

Entre inicios de la década de 2000 y comienzos de la siguiente, a nivel sectorial se observaron moderadas mejoras generalizadas y en el sector agropecuario la proporción de ocupados con protección subió del 32,0% al 39,1% (véase el gráfico I.6)¹⁸.

Gráfico I.6
América Latina (7 países): proporción de ocupados con cobertura de seguro de salud, por ramas de actividad, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Este aumento de 7,1 puntos porcentuales se ubica en la mediana de los aumentos de cobertura en las diferentes ramas de actividad, lo que indicaría que no se habría cerrado la brecha de cobertura. Sin embargo, el incremento fue levemente mayor que en la construcción y el comercio, y, si se analiza el aumento relativo de las tasas de cobertura (en tasas de variación) en vez del aumento absoluto (en puntos porcentuales), el sector agropecuario registraría el mayor incremento de todas las ramas.

Con alrededor del 60% de los ocupados agropecuarios sin cobertura de salud, no obstante, es evidente que en el sector persiste una enorme brecha de calidad del empleo, tanto en términos relativos como absolutos.

¹⁷ En esta sección solo se cuenta con datos de siete países en los que se plantea la pregunta correspondiente a todos los ocupados, mientras que en otros países la pregunta se aplica solo a los asalariados.

¹⁸ Cabe señalar que entre los países con información se encuentran Chile, Costa Rica y el Uruguay, que se ubican entre los países latinoamericanos con mayores niveles de formalidad laboral. Por este motivo, los valores absolutos pueden estar sesgados hacia niveles más altos de cobertura. Lo que sí es relevante al respecto son las brechas intersectoriales y los cambios recientes.

En resumen, con un aumento muy leve del número de ocupados agropecuarios, en el promedio simple de los países se mantuvo la tendencia del descenso de la proporción del sector en el empleo total. La gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo surgieron en las ramas de actividad no agropecuarias, con grandes diferencias entre los países con mayor o menor PIB per cápita: mientras que en los primeros, los nuevos empleos se concentraron en segmentos de mayor productividad laboral media, en los segundos, una gran proporción de los nuevos puestos de trabajo surgieron en los segmentos de baja productividad.

Los ocupados agropecuarios trabajan, en promedio, menos horas por mes que los trabajadores de casi todas las otras ramas de actividad, lo que estaría relacionado con aspectos específicos del proceso productivo del sector. En el período de análisis, el número de horas trabajadas mostró un leve descenso, de conformidad con la tendencia prevaleciente en el conjunto de las ramas.

La composición del empleo agropecuario por categoría ocupacional refleja el peso de la agricultura campesina, y tanto los trabajadores por cuenta propia como los trabajadores familiares no remunerados registran una proporción muy por encima de los niveles en el conjunto del empleo. En el período que se analiza, la proporción del trabajo por cuenta propia y del empleo asalariado en el empleo agropecuario aumentó, mientras que descendió la participación del trabajo familiar no remunerado (véase la sección I.C). Las encuestas muestran una subrepresentación de las mujeres en el sector agropecuario, que se atenuó un poco en el transcurso del período bajo análisis. En la estructura etaria destaca la persistencia de una sobrerrepresentación de personas de mayor edad, mientras que la proporción de los más jóvenes tiende a asemejarse a la del conjunto de la economía, si bien todavía la excede.

La estructura ocupacional del sector agropecuario se caracteriza por la predominancia de ocupaciones poco calificadas, lo que coincide con los bajos niveles de educación formal. En el período bajo análisis hubo un modesto aumento de los grupos ocupacionales y educativos medio-altos, mientras que no se observan avances significativos en la proporción de los estratos altos. A la par de la evolución de la productividad, los ingresos del sector agropecuario mejoraron respecto de las otras ramas de actividad, aunque sigue habiendo una profunda brecha. De manera concordante con las tendencias prevalecientes en general, también se verificaron mejoras en la cobertura de seguros de salud para los ocupados agropecuarios, pero persiste una elevada proporción de ocupados sin esta cobertura, y también en este caso continúan verificándose grandes brechas. Más adelante se profundizará en algunos aspectos de las principales tendencias del empleo y los ingresos agropecuarios presentadas en este apartado.

C. La productividad laboral agropecuaria

El análisis de la evolución de la productividad a nivel regional muestra, a grandes rasgos, un escenario diferenciado a lo largo del tiempo¹⁹. Como ya se señaló, entre 1950 y 1970, la participación del sector agropecuario en el PIB regional descendió algo más que su participación en el empleo, lo que indica que la brecha de productividad se habría ampliado²⁰. En contraste, entre 1970 y 1990, y, sobre todo, entre 1990 y 2010, la proporción del empleo agropecuario se contrajo más que la participación en el PIB, lo que refleja una reducción de las brechas de productividad. Entre 1990 y 2012, la participación en el PIB se redujo 0,7 puntos porcentuales (lo que corresponde a un 13%), mientras que la proporción en el empleo descendió más de 4 puntos porcentuales, o un 20%. A precios constantes, esto implica un claro aumento de la productividad relativa del sector agropecuario.

Al desagregar la evolución de las últimas dos décadas se puede constatar que durante el período 1990-2002, la productividad laboral total de América Latina prácticamente se estancó, con un incremento anual de solo el 0,2%, tanto en el promedio simple como en la mediana de los países con información disponible (véase el cuadro I.9). El comportamiento del sector agropecuario fue claramente más favorable, con un incremento del 1,5% y el 1,6% por año, respectivamente. De 16 países con información disponible, en 13 la productividad laboral agropecuaria aumentó más que la del conjunto de los sectores. Las excepciones fueron Bolivia (Estado Plurinacional de), con un mayor crecimiento de la productividad en el conjunto de los sectores en comparación con el sector agropecuario, Honduras, donde ambos indicadores cayeron en la misma magnitud, y el Paraguay, donde la productividad agropecuaria bajó más que la del conjunto de sectores. En estos tres países, entonces, la brecha de productividad se mantuvo estable o se amplió, mientras que en los otros se redujo.

¹⁹ El análisis de la productividad laboral se inicia con la revisión de su evolución a precios constantes, como se hace habitualmente. Más adelante en esta sección se toma en cuenta el papel de la evolución de los precios.

²⁰ Cabe recordar que se trató de una fase de gran expansión de la industria manufacturera y de actividades modernas del sector terciario, en un contexto de crecimiento económico relativamente elevado. Si bien el ritmo de incremento de la productividad agropecuaria superó al del sector terciario, la productividad en la manufactura aumentó aún más. Además, el cambio estructural hacia actividades de mayor productividad incidió en un aumento del promedio total. En consecuencia, según cálculos presentados en Weller (1998, pág. 19), la productividad laboral media del sector agropecuario bajó de un 36,7% del promedio total en 1950 a un 34,2% en 1970.

Cuadro I.9
América Latina (países seleccionados): evolución de la productividad laboral agropecuaria y total, y proporción de la productividad
laboral del sector agropecuario en relación con la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2012
(En porcentajes)

	Período 1 (1990-2002) (dólares de 1995)				Período 2 (2002-2012) (dólares de 2005)			
	Crecimiento de la productividad agropecuaria	Crecimiento de la productividad laboral total	Proporción de la productividad agropecuaria respecto al promedio del conjunto de sectores		Crecimiento de la productividad agropecuaria	Crecimiento de la productividad laboral total	Proporción de la productividad agropecuaria respecto al promedio del conjunto de sectores	
			Inicio del período	Fin del período			Inicio del período	Fin del período
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	1,6	37,6	35,2	3,8	1,2	31,7	40,0
Brasil	0,6	-0,4	40,8	46,1	5,1	1,5	27,6	39,3
Chile	6,4	3,4	34,0	47,9	3,2	1,4	33,9	40,6
Colombia	1,2	1,0	61,6	62,7	0,7	1,7	43,1	39,2
Costa Rica	3,8	0,7	74,1	74,1	4,7	1,1	55,9	79,4
Ecuador	1,9	-0,7	55,9	74,2	3,2	3,4	32,0	31,4
El Salvador	4,1	1,4	46,4	60,6	-0,7	-0,1	54,6	51,5
Guatemala	0,6	-0,3	45,6	51,3	0,8	1,8	33,8	31,0
Honduras	-0,4	-0,4	49,3	49,2	0,9	1,2	37,2	35,9
México	2,6	0,3	19,3	24,6	2,1	0,8	19,3	21,9
Nicaragua	2,0	-0,1	78,4	116,1	-0,8	-0,7	57,7	57,6
Panamá	2,5	0,2	30,8	39,5	-0,9	4,1	32,5	19,8
Paraguay	-4,2	-2,6	88,9	81,9	5,4	0,5	56,3	86,1
Perú	-1,2	-1,7	28,4	29,6	5,3	4,2	22,6	25,0
República Dominicana	3,6	2,9	68,2	73,8	2,2	1,7	46,1	48,4
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,3	3,2	94,0	89,0
Venezuela (República Bolivariana de)	0,0	-2,9	41,2	58,3	2,0	1,4	42,3	45,0
Promedio	1,5	0,2	48,6	57,8	2,3	1,7	42,4	45,9
Mediana	1,6	0,1	46,0	54,8	2,3	1,4	37,2	40,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: En el primer período, los años iniciales y finales son 1990 y 2002 para el Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de); 1996 y 2002 para Bolivia (Estado Plurinacional de); 1991 y 2000 para Colombia; 1991 y 2002 para México, Panamá y la República Dominicana; 1990 y 2001 para el Ecuador; 1992 y 2001 para El Salvador; 1989 y 2002 para Guatemala; 1990 y 2003 para Nicaragua; 1997 y 2002 para el Paraguay; y 1994 y 2002 para el Perú. En el segundo período, los años iniciales y finales son 2002 y 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay; 2002 y 2012 para Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de); 2003 y 2010 para Nicaragua; y 2006 y 2012 para el Uruguay. Se analizaron las productividades con precios de diferentes años base (1995 y 2005), más representativos de la estructura productiva y el nivel de precios de cada uno de los países.

En el período 1990-2002 se registra una evolución relativamente positiva y bastante generalizada de la productividad laboral agropecuaria respecto de la productividad del conjunto de los sectores, pero existe una elevada heterogeneidad respecto de los valores absolutos de la variación de la productividad agropecuaria. Con tasas de crecimiento de la productividad por encima del 3% por año se destacan Chile, Costa Rica, El Salvador, y la República Dominicana, y con tasas negativas aparecen Honduras, el Paraguay y el Perú.

En el período siguiente (2002-2011/2012) se aceleró el crecimiento anual de la productividad laboral agropecuaria y se alcanzó un 2,3% tanto en la mediana como en el promedio simple. Sin embargo, la productividad laboral del conjunto de los sectores aceleró más su crecimiento respecto del período previo (del 0,1% al 1,4% en la mediana y del 0,2% al 1,7% en el promedio), de manera que la reducción de la brecha de la productividad entre el sector agropecuario y el conjunto de los sectores fue menor que en el período anterior. En consecuencia, medida a precios constantes, a nivel regional en ambos períodos se redujo la brecha de productividad que históricamente ha afectado a dicho sector, pero a pesar de un mejor desempeño absoluto en el segundo período, la brecha se acortó más en el primero que en el segundo²¹.

También en el período 2002-2012 hubo heterogeneidad en el desempeño de los países de la región. Si se compara la productividad relativa entre inicios de la década de 2000 y el comienzo de la década siguiente, se nota que la brecha de productividad solo se redujo significativamente en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Paraguay, mientras que en el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), el incremento de la productividad laboral agropecuaria relativa fue moderado, y en el Ecuador y Nicaragua la medida se mantuvo relativamente estable. En Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y el Uruguay, el sector incluso sufrió un empeoramiento de la productividad relativa.

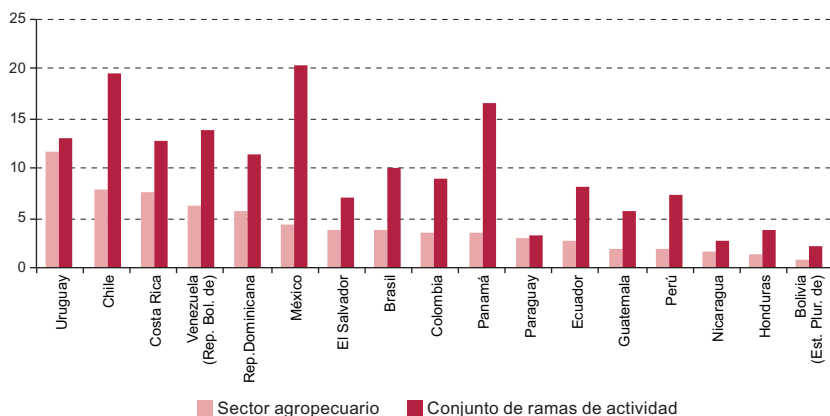
Si se compara la productividad laboral del sector agropecuario en los diferentes países de la región, se constatan grandes brechas (véase el gráfico I.7).

Entre los países con mayor productividad laboral en el sector agropecuario se destacan el Uruguay, Chile y Costa Rica, mientras que Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua registran los niveles más bajos de esta productividad sectorial. A la vez, como se observa en el cuadro I.2, también varían muchísimo las brechas entre la productividad

²¹ Como se observa en el cuadro I.9, la brecha de la productividad alrededor de 2002 a precios de 2005 fue bastante mayor que para el mismo año a precios de 1995, lo que refleja el empeoramiento relativo de los precios agropecuarios entre ambos años. Como se vio en el gráfico I.2, las mejoras relativas de los precios agropecuarios se dieron a partir de 2006.

laboral del sector agropecuario y la del conjunto de las actividades. Estas brechas son especialmente amplias en países con grandes sectores mineros (hidrocarburos o minerales), como Chile, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), y también en Panamá (que tiene un gran sector de servicios altamente productivos).

Gráfico I.7
América Latina (países seleccionados): productividad laboral media, sector agropecuario y conjunto de ramas de actividad, 2012
(En miles de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos se refieren a 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay.

En el gráfico I.8 se muestra la relación entre la productividad laboral media del sector agropecuario y la participación del empleo asalariado en el empleo total del sector. Se observa una correlación positiva, si bien con bastante dispersión. Esta correlación no es muy marcada, sobre todo entre los países con una productividad laboral agropecuaria intermedia.

La correlación positiva en general se explicaría por el hecho de que la productividad laboral media tendería a ser más alta en países que cuentan con un mayor peso relativo de la agricultura empresarial, que generalmente se caracteriza por mayores niveles de productividad laboral, gracias a un uso más intensivo de maquinaria e insumos industriales, y una mayor utilización de mano de obra asalariada.

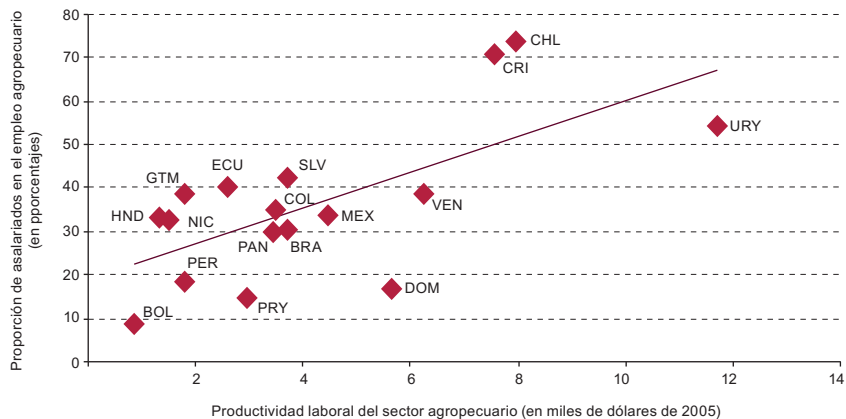
Por otra parte, algunos países tienen una participación del empleo asalariado agropecuario muy inferior a lo que cabría esperar si se considera la productividad laboral del sector. En estos casos, cabe suponer que buena parte de la producción (específicamente en la agricultura empresarial) se da

en rubros con un uso muy intensivo de la tierra, pero poco intensivos en el uso de la fuerza de trabajo.

Gráfico I.8

América Latina (países seleccionados): productividad laboral del sector agropecuario y proporción de asalariados en el empleo agropecuario

(En miles dólares de 2005 y porcentajes)



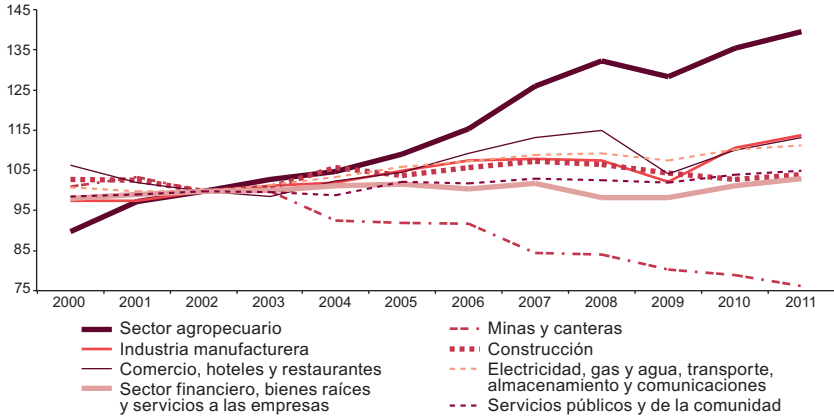
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y datos oficiales de los países.

En el gráfico I.9 se muestra cómo la productividad laboral del sector agropecuario evolucionó en América Latina y el Caribe de manera dinámica en el período 2000-2011, en comparación con las otras ramas de actividad. Se observa una aceleración de su crecimiento a partir del bienio 2005-2006, una contracción en 2009, igual que en casi todas las otras ramas, y un nuevo repunte en los años posteriores. Cabe señalar que, entre las otras ramas de actividad, el comercio, la industria manufacturera y el rubro de electricidad, gas y agua son las que registraron el mejor desempeño respecto de su productividad laboral. En el otro extremo, la productividad laboral media de la minería mostró un marcado descenso²².

Pese a esta evolución reciente, no obstante, aún persiste una gran heterogeneidad intersectorial respecto de la productividad laboral. Si bien la brecha entre los extremos se redujo levemente con el desempeño opuesto de los dos rubros con la más alta y la más baja productividad media (minería y sector agropecuario, respectivamente), en el gráfico I.10 se muestran las grandes diferencias que siguen existiendo entre los diferentes sectores.

²² A ello pueden haber contribuido los elevados precios de los productos mineros que facilitaron la puesta en marcha de minas de menor rendimiento, que antes no eran rentables, lo que habría incidido negativamente en la productividad media de esta rama de actividad.

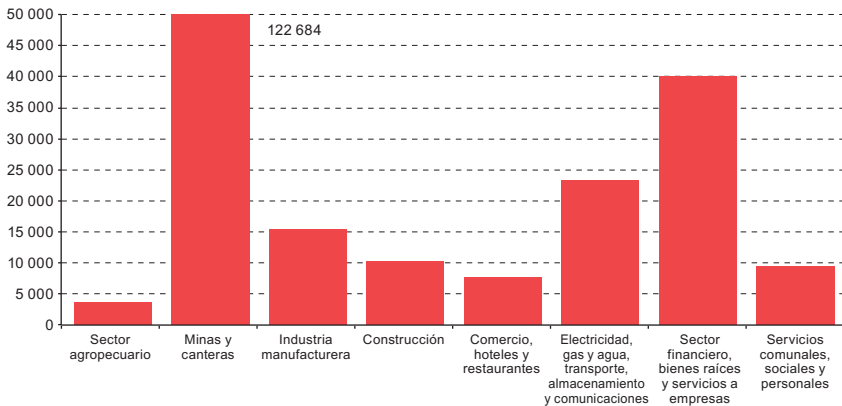
Gráfico I.9
América Latina y el Caribe (15 países): evolución del valor agregado por ocupado, por rama de actividad, 2000-2011
(Índice 2002=100)



Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gráfico 13.

Nota: Los países cubiertos son: Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico I.10
América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011
(En dólares de 2005)



Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gráfico 14.

Como es bien sabido, la evolución de la productividad laboral se determina por la combinación del impacto del cambio estructural y de los cambios intrasectoriales. El primero en general ocurre por la transferencia

de recursos (entre ellos, específicamente de la fuerza laboral) de un sector a otros, aunque no exclusivamente de sectores de menor productividad a sectores de mayor productividad. El segundo representa cambios en la productividad relacionados típicamente con el cambio tecnológico, pero también con un cambio estructural interno de cada sector, de actividades de menor productividad laboral a actividades de mayor productividad laboral. En el sector agropecuario esto estaría relacionado con una expansión de actividades empresariales con mayores niveles de productividad laboral, frente a una contracción relativa de la agricultura familiar.

Sin embargo, en fases de crisis económica puede ocurrir lo contrario respecto del aporte del cambio estructural a la productividad laboral agregada. Por una parte, la pérdida de empleos en segmentos de mediana o alta productividad (por ejemplo, de la industria manufacturera) puede obligar a muchas personas a insertarse en puestos de trabajo de menor productividad (por ejemplo, en el comercio informal). Por la otra, debido a la conocida característica de la agricultura familiar de actuar como empleadora de última instancia, en estas fases, el proceso de contracción relativa puede interrumpirse o revertirse, dado que se frena la migración hacia actividades no agropecuarias o incluso se registra el retorno de miembros de hogares campesinos que habrían perdido su empleo en dichas actividades²³.

Rodrik (2013) argumenta que en un contexto de elevadas brechas de productividad intersectoriales, como las que caracterizan a los países latinoamericanos, los cambios intersectoriales (cambio estructural) deben jugar un papel clave en el incremento de la productividad laboral agregada. Para analizar las contribuciones de los cambios intrasectoriales e intersectoriales, y específicamente el impacto del sector agropecuario, a la evolución reciente de la productividad laboral, a continuación se presentan los resultados de un ejercicio de descomposición de la evolución de la productividad laboral para los períodos 1990-2002 y 2002-2012, aplicando la metodología de McMillan y Rodrik (2011):

$$\Delta Y_t = \sum_{i,t-k} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

i=n i=n

donde Y_t e $y_{i,t}$ representan el nivel de la productividad en la economía en su conjunto y en el sector i , respectivamente, mientras $\theta_{i,t}$ es la participación del sector i en el empleo. Δ representa el cambio de la productividad o de

²³ Este fenómeno también se observa en Asia, donde en algunos países se ha identificado una débil relación entre el crecimiento económico y la generación de empleo en el agregado, lo que se debe principalmente a un comportamiento contracíclico del empleo agropecuario. En períodos de auge, la generación de empleo se expresa no tanto en una aceleración del aumento del nivel absoluto del empleo, sino en una masiva migración de personas activas en el sector agropecuario hacia actividades no agropecuarias, mientras que en situaciones de crisis el sector agropecuario absorbe mano de obra expulsada por otros sectores, sobre todo la manufactura (Hanusch, 2012).

la proporción del empleo, según sea el caso. El primer término a la derecha es la suma de las variaciones de la productividad de los diferentes sectores, ponderadas por su participación en el empleo al inicio del período de análisis. Este término representa los cambios de la productividad dentro de los sectores. El segundo término representa la contribución del cambio estructural a la variación total de la productividad, calculado como la suma de los cambios sectoriales en la participación en el empleo total, ponderado por las productividades correspondientes. De esta manera, si un sector pierde participación en la estructura de empleo en beneficio de otro sector de mayor productividad media, la productividad agregada aumenta, y viceversa.

En el cuadro I.10 se observa el aporte de los cambios intersectoriales e intrasectoriales a la variación de la productividad laboral agregada, para el conjunto de los sectores, así como el aporte de los cambios intrasectoriales correspondientes al sector agropecuario, para los períodos 1990-2002 y 2002-2012²⁴.

Para el primer período (1990-2002), ya se constató que la evolución de la productividad fue muy débil en el agregado. Específicamente, el cambio estructural no contribuyó a incrementos de la productividad agregada (solo Costa Rica, El Salvador, México y Panamá registraron aportes favorables relevantes al respecto)²⁵. Los cambios intrasectoriales fueron levemente positivos en el promedio, pero ligeramente negativos en la mediana (con cuantiosos aportes solo en Chile, Colombia, Costa Rica y la República Dominicana). Frente a este escenario poco dinámico, el desempeño del sector agropecuario fue relativamente favorable, en vista de que —en el promedio simple— el sector aportó alrededor de tres cuartas partes de la contribución de los cambios intrasectoriales del conjunto de sectores (174 dólares de 231 dólares). En la mediana, el contraste entre el sector agropecuario y el resto de los sectores es aún más marcado, dado que un modesto aporte de los cambios intrasectoriales de la agricultura contrastan con un aporte negativo de estos cambios para el conjunto de sectores. Destacan los aportes del sector agropecuario en Chile, Costa Rica y, en menor grado, El Salvador y la República Dominicana. Solo en cuatro países (Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) este aporte sectorial fue negativo.

²⁴ Cabe señalar que en el cuadro I.10 se destacan los incrementos desagregados de la productividad laboral en miles de dólares constantes, mientras en el cuadro I.2 se presentan las tasas de crecimiento.

²⁵ Pagés, Pierre y Scarpetta (2009) destacan que en los años noventa, en muchos países de la región se sustituyeron empleos por otros de más baja productividad.

Cuadro I.10
América Latina (países seleccionados): contribuciones de los cambios intersectoriales e intrasectoriales a la variación de la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2012
(En dólares de 1995 y 2005)

	1990-2002 (dólares de 1995)			2002-2012 (dólares de 2005)		
	Aporte de los cambios intersectoriales al aumento de la productividad agregada	Aporte de los cambios intrasectoriales del conjunto de sectores al aumento de la productividad agregada	Aporte de los cambios intersectoriales del sector agropecuario al aumento de la productividad agregada	Aporte de los cambios intersectoriales al aumento de la productividad agregada	Aporte de los cambios intrasectoriales del conjunto de sectores al aumento de la productividad agregada	Aporte de los cambios intersectoriales del sector agropecuario al aumento de la productividad agregada
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15	155	8	-73	283	102
Brasil	-24	-388	65	578	1 033	309
Chile	-247	5 457	773	876	1 625	278
Colombia	-171	646	95	642	733	49
Costa Rica	364	385	634	102	2 471	289
Ecuador	-30	-316	201	557	1 816	229
El Salvador	602	46	360	56	185	33
Guatemala	-381	245	80	962	-114	48
Honduras	129	-220	-21	54	561	43
México	1 057	-628	185	2 229	-665	148
Nicaragua	100	-292	141	-24	-113	-25
Panamá	941	-776	234	325	5 875	-70
Paraguay	-115	-412	-211	74	75	375
Perú	-172	-474	-40	999	1 367	237
República Dominicana	33	1 562	289	-129	2 000	191
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	692	2 234	158
Venezuela (República Bolivariana de)	-1 616	-1 301	-3	2 210	-268	118
Promedio	30	231	174	479	1 006	148
Mediana	-5	-256	118	325	561	148

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información oficial de los países.

Nota: En el primer período, los años iniciales y finales son 1990 y 2002 para el Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de); 1996 y 2002 para Bolivia (Estado Plurinacional de); 1991 y 2000 para Colombia; 1991 y 2002 para México, Panamá y la República Dominicana; 1990 y 2001 para el Ecuador; 1992 y 2001 para El Salvador; 1989 y 2002 para Guatemala; 1990 y 2003 para Nicaragua; 1997 y 2002 para el Paraguay; y 1994 y 2002 para el Perú. En el segundo período, los años iniciales y finales son 2002 y 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay; 2002 y 2012 para Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de); 2003 y 2010 para Nicaragua; y 2006 y 2012 para el Uruguay.

En el segundo período (2002-2012), se registra un importante aporte del cambio estructural al aumento de la productividad agregada, tanto en el promedio como en la mediana, destacándose Chile, Guatemala, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de). Tanto en el promedio como en la mediana a nivel regional, el aporte de los cambios intrasectoriales es mayor que el de los cambios intersectoriales. Entre los países con un fuerte aporte positivo de los cambios intrasectoriales en el agregado destacan el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, con aportes de 1.000 dólares de 2005 o más.

Sin embargo, el desempeño del sector agropecuario en términos intrasectoriales no fue tan positivo y, a nivel regional, su aporte a la contribución total de los cambios intrasectoriales a los aumentos de la productividad laboral bajó respecto del período previo. En el promedio, el sector contribuyó solo aproximadamente un 15% a los aportes de los cambios intrasectoriales a los incrementos de la productividad. Si bien solo en dos países este aporte del sector agropecuario fue negativo en este segundo período (Nicaragua y Panamá), en general este aporte fue modesto. Se destacan el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay y el Perú con aportes de más de 200 dólares de 2005 al aumento de la productividad agregada²⁶.

Por otra parte, las ganancias de productividad generadas por movimientos intersectoriales desde rubros de baja productividad laboral hacia otros de más alta productividad laboral se deberían principalmente a la migración del sector agropecuario a otras ramas de actividad, dado que, como se muestra en el cuadro I.2, otras ramas de actividad con baja productividad laboral media (construcción; comercio, restaurantes y hoteles; servicios comunales, sociales y personales; véase el gráfico I.10) aumentaron la proporción en el empleo total.

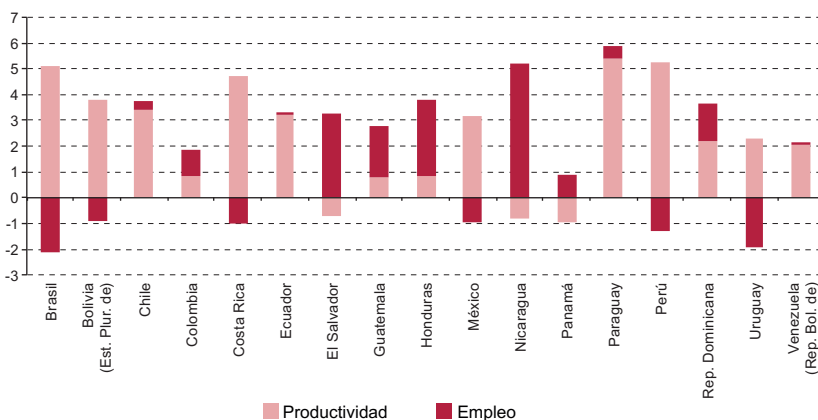
Por lo tanto, los resultados del ejercicio de descomposición indicarían que, en el promedio regional, el incremento de la productividad laboral agropecuaria se debió principalmente a la migración de fuerza laboral agropecuaria a actividades no agropecuarias, mientras que las transformaciones internas del sector, si bien también hicieron un aporte positivo, habrían jugado un papel menor.

Este aporte moderado de las transformaciones intrasectoriales del sector agropecuario en el promedio regional parece ser coherente con lo detallado en la sección I.B, específicamente con el hecho de que la estructura ocupacional registró solo una mejora moderada, concentrada en los niveles de calificación intermedia.

²⁶ Cabe recordar que no se trata del incremento de la productividad sectorial sino del aporte del sector al incremento de la productividad agregada, lo que implica que el aumento de la productividad laboral sectorial se pondera por la participación sectorial en el empleo.

Una revisión de los aportes respectivos muestra que en el último período, los países centroamericanos (con la inclusión de la República Dominicana, pero con la excepción de Costa Rica) basaron gran parte de su producción agropecuaria —si no toda— en una mayor incorporación del factor trabajo, mientras que los países sudamericanos, y también México, basaron el aumento de la producción agropecuaria principalmente en incrementos de la productividad, en tanto el empleo contribuyó poco a esta expansión y en algunos casos incluso cayó (véase el gráfico I.11)²⁷.

Gráfico I.11
América Latina (países seleccionados): descomposición del crecimiento anual del valor agregado agropecuario, 2002-2012
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información oficial de los países.

Como se ha afirmado, la evolución de las brechas de ingresos entre el sector agropecuario y los otros sectores no se determina exclusivamente por la evolución de su productividad relativa a precios constantes. También habría que tomar en cuenta la evolución de los precios relativos.

Específicamente, como ya se comentó, en el gráfico I.1 se puede observar que la reducción del aporte del sector agropecuario al PIB se debe,

²⁷ En CEPAL (2014a, págs. 131-132) se presentan los resultados de un ejercicio de contabilidad de crecimiento ampliada para el período 1990-2009, que además de la cantidad del empleo toma en cuenta su calidad, así como la cantidad y calidad del capital. Para el sector agropecuario, se encuentra que en el Brasil, Chile y Colombia, el incremento de la productividad total de factores contribuyó decisivamente al alza del valor agregado sectorial, mientras que en la Argentina y México esta contribución fue negativa. En un ejercicio cuyos resultados se presentan en CEPAL/FAO/IICA (2015, págs. 40-43), se consideran los factores tierra, mano de obra, hato ganadero, maquinaria y fertilizantes, y se encuentra que para el período 2006-2011, en 14 de 19 países latinoamericanos, la mayor productividad total de los factores tuvo un impacto más elevado en el crecimiento del valor bruto de producción agropecuaria que el incremento de dichos recursos.

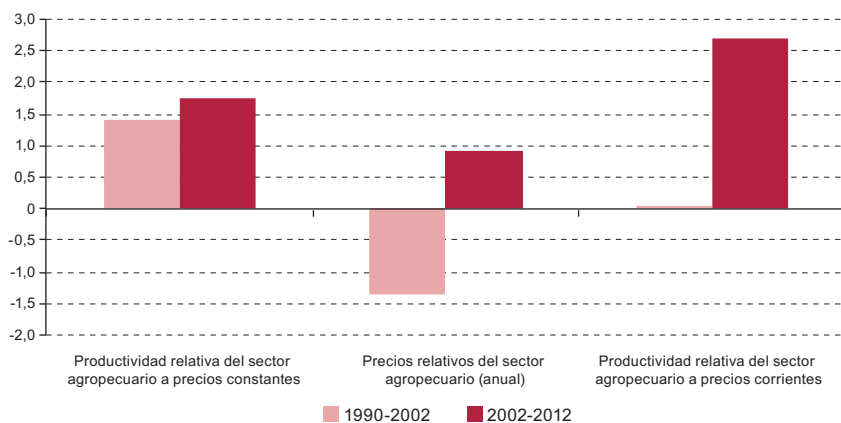
en parte, a la tendencia decreciente de largo plazo de sus precios relativos. Esta reducción (en 2010 a solo una cuarta parte de la participación de 1950) fue mayor que el descenso de la participación del sector en el empleo (a una tercera parte en el mismo período). Por lo tanto, si se toma en cuenta el deterioro de los precios relativos del sector agropecuario, o sea, medido en precios corrientes, en el período en su conjunto se habría ensanchado la brecha entre la productividad laboral agropecuaria y las actividades no agropecuarias, lo que habría tenido una incidencia negativa en los ingresos laborales relativos del sector, con lo cual los incentivos de migración laboral hacia otras actividades no solo se mantuvieron sino incluso se fortalecieron.

¿Cómo fue el impacto de la evolución de los precios relativos en los períodos más recientes? Como se muestra en el gráfico I.2, la evolución de los precios relativos del sector agropecuario ha sido diferente entre los años noventa y la primera década del nuevo siglo, ya que mantuvieron la tendencia descendiente de largo plazo en la década de 1990 y registraron una moderada mejora en el período entre inicios de la década de 2000 y comienzos de la siguiente, debido a las mejoras alcanzadas a partir de 2006. De esta manera, si bien la brecha de productividad entre el sector agropecuario y el resto de las actividades se redujo en ambos períodos a precios constantes (levemente menos en el segundo período), si se toma en cuenta la evolución de los precios relativos, ambos períodos muestran una clara diferencia. Como se observa en el gráfico I.12, en el primer período, la caída de los precios relativos agropecuarios borró las ganancias relativas del sector en términos de productividad. En contraste, gracias a la mejora de los precios relativos en el segundo período, las ganancias de productividad fueron incluso mayores en la medición a precios corrientes que a precios constantes²⁸.

En el período de análisis, en suma, se achicó la brecha de productividad laboral entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad. Mientras que en el agregado fueron, sobre todo, las transformaciones intrasectoriales las que mejoraron la productividad media, en el sector agropecuario, sus contribuciones fueron modestas, si bien positivas. En consecuencia, buena parte del incremento de la productividad laboral media del sector agropecuario se debió al estancamiento del empleo en el sector.

²⁸ A nivel regional, la evolución de la productividad agropecuaria a precios constantes está muy influida por el desempeño del Brasil. Como se ha visto en el cuadro I.1, recientemente el empleo agropecuario registró una importante contracción en la mayor economía de la región, lo que influyó en un gran aumento de la productividad absoluta y relativa del sector agropecuario (véase el cuadro I.9). Mientras en otros gráficos se utilizan promedios simples de los países de la región, en el gráfico I.12, la aplicación de promedios ponderados hace que el resultado del Brasil tenga una mayor incidencia en los resultados regionales. En consecuencia, en esta lectura, la brecha de productividad, medida a precios constantes, se cierra más en el segundo período que en el primero, mientras que en la medición del promedio simple y la mediana, es en el primer período cuando se registra una mayor reducción de la brecha (véase el cuadro I.9).

Gráfico I.12
América Latina: evolución anual de la productividad laboral relativa del sector agropecuario, a precios constantes y corrientes, 1990-2002 y 2002-2012,
(En porcentajes, sobre la base de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información oficial de los países.

Sin embargo, hay una importante heterogeneidad entre los países y subregiones, y la mayoría de los países centroamericanos basaron gran parte de la expansión de su producción agropecuaria en una mayor incorporación del factor trabajo, mientras que en los países sudamericanos (y México) predominó el impacto de una productividad media creciente²⁹. En el primer grupo de países, aparentemente, la generación de opciones laborales en actividades no agropecuarias ha sido demasiado débil para que pudiera facilitar un traspaso masivo de mano de obra a actividades de mayor productividad, de manera que una buena parte de la expansión del empleo agropecuario en esos países contribuyó inflando segmentos de baja productividad, generadores de empleo de baja calidad.

Por último, en la primera década del siglo actual, contrario a lo observado antes, la evolución relativamente favorable de los precios percibidos por el sector agropecuario incidió en que la productividad laboral agropecuaria relativa subiera aun a precios corrientes, lo que habría generado un contexto favorable para la disminución de la brecha de ingresos entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad.

En el resto de este capítulo se explora la evolución reciente de las características del empleo agropecuario y la relación de algunas de ellas con el incremento de la productividad laboral media del sector, tanto respecto de la contribución de una recomposición del empleo al aumento de la

²⁹ Si bien en este documento no se profundiza en este tema, cabe señalar que en muchos países también existe una gran heterogeneidad subnacional respecto de la evolución del empleo y la productividad agropecuarios.

productividad, como respecto de las mejoras en las condiciones laborales facilitadas, en parte, por las mejoras de la productividad.

D. El empleo agropecuario en los estamentos productivos

Si se utiliza el empleo asalariado y los empleadores como variable sustitutiva para la agricultura empresarial, y el conjunto del trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado como variable sustitutiva para la agricultura familiar, se observa una leve expansión relativa de la agricultura empresarial, mientras que entre el inicio y el final del período de análisis la proporción de la agricultura familiar registró un leve descenso en el promedio de los países (del 59,4% al 59,1%). Como ya se constató, esta caída se debe al retroceso de la participación de los trabajadores familiares no remunerados, mientras que subió la de los trabajadores por cuenta propia, igual que la de los asalariados.

En el período previo (1995-2002), solo en dos países (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile) la agricultura empresarial expandió su participación en el empleo agropecuario de manera significativa (en más de un punto porcentual), mientras que en la mayoría la participación de la agricultura familiar subió o se mantuvo estable. En el período 2002-2012, en contraste, se observa una moderada expansión relativa de la agricultura empresarial en un mayor número de países, mientras que la participación de la agricultura familiar en el empleo agropecuario se contrajo en la mayoría de los países, con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico I.13)³⁰.

En vista de que, como se constató en la sección I.A, el crecimiento del sector agropecuario no se aceleró entre el primer y el segundo período —mientras que los sectores no agropecuarios sí crecieron con tasas significativamente más elevadas en el segundo período—, se puede suponer que el principal factor que explicaría la moderada recomposición a favor de la agricultura empresarial no sería precisamente la mayor generación de empleo en esta actividad. Más bien, la atracción que ejercen las oportunidades laborales en las actividades no agropecuarias sobre muchos miembros de la economía campesina, especialmente los trabajadores familiares no remunerados y, en algunos casos, las oportunidades percibidas en la

³⁰ En Colombia, sin embargo, la recomposición del empleo agropecuario por categoría de ocupación parece estar muy influida por modificaciones en los mecanismos de contratación que, en la medición, inciden en una reducción del empleo asalariado y un aumento del trabajo por cuenta propia, sin que reflejen cambios en la estructura productiva según el tipo de unidad productiva (véase Corredor, 2016).

emigración, habrían incentivado la salida de estas personas de su trabajo en el sector agropecuario. Al mismo tiempo, el hecho de que aumentara la participación de los trabajadores por cuenta propia indicaría que detrás del mencionado descenso de la participación de la agricultura familiar no está la desaparición de unidades de producción sino la reducción del número de personas ocupadas en ellas³¹.

Gráfico I.13
América Latina (países seleccionados): variación de la participación de la economía familiar en el empleo agropecuario, 1995-2002 y 2002-2012, (En puntos porcentuales)



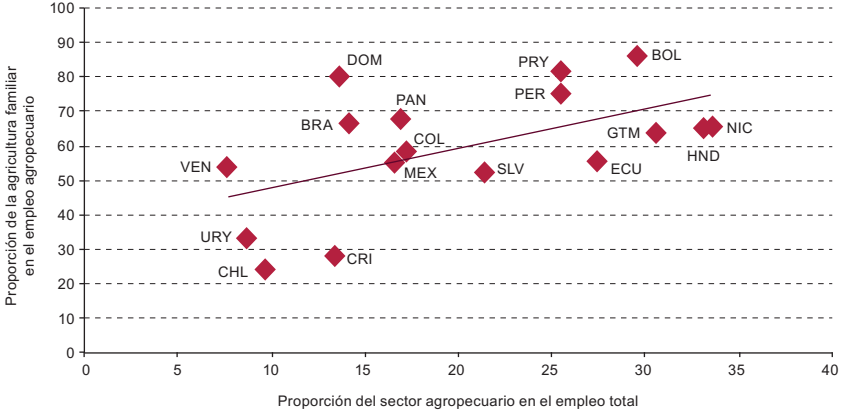
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Por un cambio metodológico, en el caso de México no se puede calcular la variación en el segundo período. No hay datos del primer período para Colombia, el Ecuador, el Paraguay, la República Dominicana ni el Uruguay.

De todas maneras, persisten marcadas diferencias entre los países de la región respecto de la importancia relativa de las economías empresarial y familiar. La proporción de la economía familiar en el empleo agropecuario varía entre niveles por debajo del 30% en Chile y Costa Rica y superiores al 80% en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y la República Dominicana (véase el gráfico I.14).

³¹ Debido a que muchos países alcanzaron un límite respecto de la extensión de la frontera agrícola y a que en varios se observan procesos de concentración de tierras en el marco de diversos dinamos (Soto Barquero y Gómez, 2012), se podría concluir que el aumento del número de trabajadores por cuenta propia agropecuarios se debe, por lo menos en parte, a procesos de subdivisión de tierras y minifundización. Sin embargo, como se ve más adelante, los ingresos medios de estos trabajadores aumentaron, lo que hace suponer que estas tendencias no fueron determinantes y que otras las contrarrestaron.

Gráfico I.14
América Latina (países seleccionados): proporción de la agricultura familiar en el empleo agropecuario, según proporción del sector agropecuario en el empleo total, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta proporción presenta una correlación positiva con la proporción del agro en el empleo total: en países donde una mayor proporción del empleo se ubica en los sectores no agropecuarios, la proporción de la economía familiar en el empleo agropecuario se reduce. Esta correlación es congruente con una interpretación de la economía campesina de conformidad con lo postulado por Lewis (1954), como segmento de baja productividad laboral marginal y reserva de fuerza laboral que tiende a “emigrar” hacia actividades no agropecuarias, sobre todo en zonas urbanas. Esta migración es mayor cuando dichas actividades se encuentran en fuerte expansión (lo que se denomina factor de atracción o *pull factor*).

En el gráfico I.14 también se observa que los países por debajo de la línea de tendencia —aquellos donde la participación de la economía familiar en el empleo agropecuario es relativamente baja— son principalmente países con una importante participación de actividades agroexportadoras en la estructura productiva del sector (Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay). La principal excepción entre los países con esta característica es el Paraguay, una economía con un marcado sesgo agroexportador en la cual, sin embargo, la economía familiar tiene una proporción relativamente elevada en el empleo agropecuario. En este caso, la explicación podría consistir en que los principales productos agropecuarios de exportación (carne, soja) se producen con métodos poco intensivos en mano de obra. Por otra parte, los países con una participación

mayor que la tendencia de la economía familiar en el empleo agropecuario, o que se ubican cerca de esta tendencia, son países mineros (Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú, Venezuela (República Bolivariana de)), de servicios (Panamá, República Dominicana) o diversificados (Brasil, Colombia, México). Cabe señalar que varios de estos países (por ejemplo, Brasil y Perú) cuentan con un importante sector agroexportador, pero en estos casos este sector está territorialmente concentrado, mientras que vastas regiones se caracterizan por la agricultura campesina.

Ya hemos visto que, en el promedio, la proporción de los asalariados en el empleo agropecuario aumentó levemente en el período de análisis. ¿Cuáles fueron los estratos de empresas que expandieron su participación en el empleo asalariado agropecuario³²? Las pequeñas y medianas empresas registraron la mayor expansión (3,9 puntos porcentuales, con lo que llegaron al 34,8% del empleo asalariado del sector), mientras que las grandes empresas aumentaron su participación en 0,8 puntos porcentuales al 18,5%. Si bien las microempresas bajaron su participación en 4,8 puntos porcentuales, en el promedio siguen siendo el estrato de unidades productivas que, con un 46,6%, contratan el mayor número de trabajadores asalariados (véase el cuadro I.11).

Cuadro I.11
América Latina (10 países): composición del empleo asalariado agropecuario,
promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	2002	2012
Gran empresa	17,7	18,5
Pequeña y mediana empresa	30,9	34,8
Microempresa	51,4	46,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los asalariados agropecuarios suelen trabajar más horas que los ocupados en otras categorías agropecuarias y las mismas horas que los asalariados en su conjunto (176 horas por mes alrededor de 2012). Entre los asalariados agropecuarios, los ocupados de empresas grandes trabajan más horas por mes (195), seguidos por los asalariados de empresas medianas y pequeñas (179) y microempresas (163) (véase el cuadro I.12).

³² Los estratos empresariales aquí se definen en virtud del número de ocupados: las microempresas tienen menos de 6 ocupados, las pequeñas y medianas empresas tienen entre 6 y 50 ocupados, y las grandes empresas tienen 51 o más ocupados.

Cuadro I.12
América Latina (14 países para categorías, 9 países para estratos): horas de trabajo mensuales de ocupados agropecuarios, por categoría de ocupación y estrato de empresa, promedio simple, 2002 y 2012

	2002	2012
Empleador	170	169
Trabajador por cuenta propia	152	147
Asalariado	178	176
Gran empresa	201	195
Pequeña y mediana empresa	184	179
Microempresa	169	163
Trabajador familiar no remunerado	137	125

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Entre 2002 y 2012, el promedio de las horas trabajadas se redujo 5 o 6 horas por mes en los tres estratos. Sin embargo, debido a un efecto de composición (aumento de la proporción de trabajadores asalariados que se desempeñan en empresas de mayor tamaño, donde se trabaja más horas), en el promedio de los asalariados en su conjunto, la reducción de la jornada fue muy pequeña.

Tal como los asalariados en su conjunto, en el promedio, los trabajadores por cuenta propia trabajan algunas horas menos que los ocupados en esta categoría en el conjunto de las economías (152 horas frente a 156 horas por mes al inicio del período). En tanto, como es comprensible, los trabajadores familiares no remunerados registran relativamente pocas horas de trabajo (137 horas en el sector agropecuario frente a 141 horas en el conjunto de los ocupados en esta categoría). Respecto de estos últimos, hay que tomar en cuenta que con frecuencia tienen otras obligaciones, por ejemplo, actividades no remuneradas en tareas del hogar o estudios³³.

Durante el período de análisis, entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados, las horas medias trabajadas registraron una leve y una marcada reducción, respectivamente.

Las diferencias entre los estratos de empresas agropecuarias respecto de las características de su proceso productivo se observan al analizar la estructura ocupacional y, específicamente, la proporción de profesionales y técnicos en el empleo de empresas de diferente tamaño, que varía mucho entre empresas grandes (un 5,6% en 2002), pequeñas y medianas (1,1%) y microempresas (0,4%). Entre 2002 y 2012, los tres segmentos registraron un muy leve incremento de esta proporción, de entre 0,1 y 0,3 puntos porcentuales (véase el cuadro I.13).

³³ Por otra parte, como se verá más adelante, el número relativamente bajo de horas trabajadas por los trabajadores familiares no remunerados en el sector agropecuario no coincide con una elevada dedicación a segundas ocupaciones laborales (véase el recuadro I.1).

Cuadro I.13
América Latina (9 países): proporción de ocupados calificados y semicalificados
en el empleo agropecuario, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Profesionales y técnicos		Ocupaciones de calificación mediana	
	2002	2012	2002	2012
Gran empresa	5,6	5,9	15,1	19,3
Pequeña y mediana empresa	1,1	1,2	7,4	8,4
Microempresa	0,4	0,6	2,6	2,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si bien entre 2002 y 2012 la proporción de profesionales y técnicos no aumentó significativamente en las empresas agropecuarias, sí se registró un incremento de trabajadores no agrícolas (generalmente, calificados o semicalificados), lo que puede reflejar el desarrollo de mayores encadenamientos de parte de empresas agropecuarias. Esta presencia es, como era de suponer, mucho más grande en empresas grandes (un 15,1% en 2002) que en empresas medianas y pequeñas (7,4%) y microempresas (2,6%)³⁴. Entre 2002 y 2012, este proceso se intensificó en la gran empresa, con un aumento de 4,2 puntos porcentuales. A su vez, la pequeña y mediana empresa también registró un incremento (1 punto porcentual), en tanto que la microempresa no verificó una mejora notable de la estructura ocupacional a este nivel intermedio (0,1 punto porcentual).

Los ingresos reportados por los asalariados y los trabajadores por cuenta propia agropecuarios son similares, aunque a inicios del período se nota una leve ventaja de los primeros respecto de los segundos (un 55% frente a un 50% del ingreso medio del conjunto de ocupados) (véase el cuadro I.14). Si se comparan los ingresos de los ocupados agropecuarios de ambas categorías con los ingresos de estas categorías en el conjunto del empleo, en cambio, la posición de los trabajadores por cuenta propia es claramente más favorable.

Cuadro I.14
América Latina (14 países): ingresos relativos de asalariados y trabajadores
por cuenta propia agropecuarios (promedio de ingresos del total de ocupados
y promedio de ingresos del conjunto de la categoría de ocupación
correspondiente=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Ingresos relativos al promedio total		Ingresos relativos al promedio de la misma categoría	
	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia
2002	54,8	50,2	50,9	69,2
2012	56,1	56,7	55,9	68,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

³⁴ La presencia de actividades de apoyo podría contribuir al porcentaje relativamente elevado en el segmento de las grandes empresas.

¿Cómo fue el comportamiento relativo de los ingresos de las diferentes categorías de ocupación del sector agropecuario durante el período de análisis? Es interesante constatar que esta evolución relativa fue diferente según los valores de comparación. Si se toma como referencia el promedio de los ingresos de todos los ocupados, los principales beneficiarios de los aumentos de los ingresos laborales agropecuarios fueron los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, que se habrían apropiado de la mayoría de las ganancias generadas por mejores niveles de productividad e incrementos de precios, mientras los salarios medios del sector aumentaron menos³⁵. De todas maneras, los incrementos (absolutos y relativos) de los ingresos agropecuarios contribuyeron significativamente a la reducción de la pobreza rural. Como se muestra en CEPAL/FAO/IICA (2015, págs. 155-156), durante el período de análisis, los hogares rurales que dependen principalmente de ingresos agropecuarios lograron mayores reducciones en la incidencia de la pobreza que los hogares no agropecuarios.

Por otra parte, si se observa la evolución de los ingresos laborales de las diferentes categorías de ocupación del sector agropecuario respecto de las mismas categorías para el conjunto de los sectores, los asalariados muestran mejoras importantes, mientras que el trabajo por cuenta propia agropecuario perdió ingreso relativo frente al ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia³⁶.

Las mejoras relativas de los salarios de los asalariados agropecuarios respecto de los del conjunto de asalariados reflejarían, entre otras cosas, la reducción de las brechas de productividad entre las ramas, constatada en la sección I.C, en el contexto de precios agropecuarios relativamente favorables.

¿Cómo se interpreta el hecho de que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia mejoraron significativamente respecto del promedio de los ingresos del conjunto de los ocupados, pero no respecto del conjunto de los trabajadores por cuenta propia? El primer aspecto es probable que esté relacionado con los precios relativamente favorables del período. En cuanto al segundo aspecto, habría que tomar en cuenta que, en este período, los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia en general mostraron un incremento relativamente grande, como reflejo de una evolución muy procíclica que suele caracterizar a estos ingresos. La dinámica generación de empleo asalariado incidió en una menor presión hacia la (auto)generación de empleo por cuenta propia, lo que tuvo un impacto favorable en los ingresos medios de esta categoría de ocupación (CEPAL, 2014a, págs. 141-142). En

³⁵ La medición de los ingresos de los empleadores presenta grandes dificultades, que tienden a incidir en su subestimación, por lo que no se presentan en el cuadro I.14. Los datos del procesamiento indican un aumento del ingreso relativo de los empleadores agropecuarios del 198,5% al 217,8% del promedio del conjunto de los ocupados.

³⁶ Los ingresos medios de los empleadores agropecuarios mostraron pocos cambios respecto del ingreso medio del conjunto de los empleadores de todas las ramas de actividad.

consecuencia, el contexto del aumento de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia en su conjunto y de los trabajadores por cuenta propia agropecuarios fue muy diferente, dado que los incrementos de los ingresos medios de los primeros ocurrieron en un contexto de contracción relativa del empleo en esta categoría, mientras en el caso de los segundos el contexto fue expansivo.

Al comparar la evolución de los salarios medios en los diferentes segmentos empresariales, es interesante constatar que los salarios de los asalariados de las grandes, medianas y pequeñas empresas empeoraron en términos relativos, mientras que los ingresos relativos de los asalariados de microempresas agropecuarias registraron una leve mejora (véase el cuadro I.15).

Cuadro I.15
América Latina (10 países): ingresos relativos de asalariados, por estrato de empresa
(promedio de ingresos de ocupados agropecuarios=100),
promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	2002	2012
Gran empresa	180,1	174,4
Pequeña y mediana empresa	118,5	106,4
Microempresa	79,1	81,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Este resultado parece sorprendente y habría que leerlo en el contexto de la evolución del empleo. Como ya se constató, las microempresas contrajeron mucho su participación en el empleo agropecuario y se puede suponer que se eliminaron, sobre todo, empleos con muy baja productividad marginal, lo que habría tenido una incidencia positiva en la evolución de la productividad y los salarios medios. Por otra parte, se expandió el empleo en las empresas medianas, pequeñas y grandes, y los nuevos trabajadores contratados no suelen percibir salarios por encima del promedio, lo que habría afectado el promedio correspondiente. Por lo tanto, la mejora de los salarios medios del sector agropecuario se debe principalmente a un efecto de recomposición hacia actividades de mayor productividad.

De todas maneras, persiste una gran brecha salarial entre los ocupados de los diferentes estratos de empresas, y, específicamente, los asalariados de microempresas ganan menos de la mitad de los contratados por empresas grandes.

En las distintas categorías de ocupación, la cobertura de los sistemas de seguro de salud es más elevada entre los empleadores y los asalariados, y más baja entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares

no remunerados. Hay una marcada heterogeneidad entre los asalariados de diferentes estratos de empresas, con un máximo del 56,6% en las grandes empresas, un 38,7% en la pequeña y mediana empresa, y un 28,6% en las microempresas en 2002 (véase el cuadro I.16).

Cuadro I.16

América Latina (7 países para categorías, 9 países para asalariados por tamaño): proporción de ocupados agropecuarios y totales con cobertura de seguro de salud, por categoría de ocupación y estrato de empresas, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012
Empleadores	42,4	48,5	36,6	43,9
Trabajadores por cuenta propia	27,6	34,2	25,6	33,8
Asalariados	58,3	65,4	37,5	42,0
Gran empresa	n.d.	n.d.	56,6	61,6
Pequeña y mediana empresa	n.d.	n.d.	38,7	43,3
Microempresa	n.d.	n.d.	28,6	36,7
Trabajadores familiares no remunerados	23,5	28,9	19,3	25,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los porcentajes de cobertura son similares entre el sector agropecuario y el conjunto de las actividades para empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados —si bien siempre son algo más desfavorables para los ocupados del sector agropecuario—, mientras que entre los asalariados existe una gran brecha. Llama la atención que el porcentaje de cobertura entre los asalariados de grandes empresas agropecuarias sea levemente inferior que el promedio de los asalariados de empresas de todo tamaño en las economías en su conjunto.

En el período bajo análisis, en el sector agropecuario hubo mejoras en las cuatro categorías, aunque estas fueron más marcadas para los trabajadores por cuenta propia. A pesar de la recomposición del empleo hacia unidades de mayor tamaño, las mejoras de cobertura entre los asalariados agropecuarios fueron modestas y se amplió la brecha respecto de los asalariados en su conjunto, mientras que en las otras categorías las brechas se redujeron levemente.

En estos años, en suma, la agricultura empresarial expandió un poco su proporción en el empleo agropecuario, centrado en las empresas pequeñas, medianas y grandes, en tanto se redujo la proporción de las categorías generalmente menos productivas, los trabajadores familiares no remunerados y los asalariados en microempresas. Tras el aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia en el empleo agropecuario no habría una contracción del número de las unidades productivas de la

economía campesina, sino una salida de integrantes de la fuerza laboral con bajo o ningún ingreso (y niveles más bajos de horas de trabajo), que aprovecharon las oportunidades laborales en actividades no agropecuarias en el contexto de una aceleración del crecimiento económico de estas. De esta manera, el empleo de la economía campesina volvió a mostrar su característico comportamiento contracíclico. Aun así, la proporción de la economía campesina en el empleo agropecuario se mantuvo elevada, con marcadas diferencias entre los países de la región.

Los ingresos de los trabajadores por cuenta propia agropecuarios se beneficiaron de los precios relativamente favorables y aumentaron más que los de los asalariados del sector. Por otra parte, los asalariados agropecuarios pudieron reducir moderadamente la brecha salarial respecto de los asalariados en general, mientras que el incremento de los trabajadores por cuenta propia agropecuarios no superó los aumentos de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia de otros sectores. Sin embargo, el aumento relativo del promedio de los salarios agropecuarios se debe, sobre todo, a un impacto de composición dado el comportamiento relativamente desfavorable de los salarios relativos en las empresas de mayor tamaño, a pesar de que en ellas se observa una mejora en la estructura ocupacional, centrada en un aumento de la proporción de los trabajadores semicalificados. Finalmente, se observaron mejoras en la cobertura de seguro de salud para todas las categorías de ocupación del sector agropecuario. Estas mejoras, sin embargo, no fueron mucho mayores que en los otros sectores, de manera que no se puede hablar de una importante reducción de la brecha correspondiente.

Recuadro 1.1

Peso y características de una segunda ocupación para los ocupados agropecuarios

Muchos hogares, en especial rurales, perciben ingresos de una variedad de fuentes. Si bien esta variedad se basa, principalmente, en la diversidad de actividades de los distintos miembros del hogar, también puede ocurrir que una persona tenga más de una actividad laboral (Rodríguez y Meneses, 2010). Se puede suponer que esto vale, sobre todo, para personas vinculadas con el sector agropecuario, en vista de que la demanda de trabajo de estas actividades oscila a lo largo del año agrícola, lo que incide tanto en el número de personas ocupadas en el sector como en las horas trabajadas en diferentes épocas del año.

La información sobre un trabajo secundario puede complementar la caracterización de la inserción laboral tanto de las personas ocupadas en el sector agropecuario como de aquellas que se desempeñan en actividades no agropecuarias. En este recuadro se aprovecha la información disponible en las encuestas de hogares sobre la ocupación secundaria de las personas con ocupación principal en el sector agropecuario. Al final del recuadro se comparan los resultados con la información sobre las personas con ocupación principal en rubros no agropecuarios.

Recuadro I.1 (continuación)

Esta información es necesariamente incompleta, ya que se refiere a la semana de referencia de cada encuesta, y, como ya se subrayó, la inserción laboral en el sector agropecuario varía a lo largo del año. Aun así, los datos permiten sacar algunas conclusiones interesantes.

En el promedio de los países latinoamericanos, un 13,0% de los ocupados agropecuarios cuentan con una segunda ocupación. Sin embargo, existen grandes diferencias al respecto, ya que en países como el Brasil, Chile, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), este porcentaje no supera el 4%, mientras que en Guatemala, Honduras y el Perú se ubica por encima del 20%. La proporción tiende a ser más elevada en los países de la subregión norte de América Latina (con la excepción de Costa Rica) y más baja en los países de la subregión sur (con la excepción del Perú).

En el promedio, un 14,2% de los hombres ocupados en el sector agropecuario y un 8,2% de las mujeres tienen una segunda ocupación. Las diferencias entre hombres y mujeres respecto de las segundas ocupaciones suelen ser mayores en los países con una elevada proporción de ocupaciones secundarias. Hay que tomar en cuenta que las mujeres, en general, se hacen cargo de la mayoría de las tareas domésticas, con lo que se les dificulta más que a los hombres asumir una segunda ocupación laboral. En los países con bajos porcentajes de ocupaciones secundarias, en cambio, las diferencias entre hombres y mujeres no suelen ser muy grandes.

Proporción de ocupados agropecuarios con una ocupación secundaria, por sexo
(En porcentajes de personas con ocupación principal en el sector agropecuario)

	Año	Total	Hombres	Mujeres
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	7,2	8,4	5,9
Brasil	2012	3,0	3,6	1,6
Chile	2011	1,7	1,7	2,0
Colombia	2012	14,5	15,2	11,0
Costa Rica	2012	4,0	3,8	5,1
Ecuador	2012	3,6	3,7	3,3
El Salvador	2012	8,1	8,2	7,5
Guatemala	2011	28,2	31,0	14,9
Honduras	2010	48,9	52,3	23,3
México	2006	19,0	21,6	10,3
Nicaragua	2009	11,2	11,6	7,4
Panamá	2011	15,0	16,6	6,7
Paraguay	2011	13,9	18,0	6,2
Perú	2012	27,2	31,7	20,5
República Dominicana	2012	8,1	8,1	8,1
Uruguay	2012	3,9	3,9	4,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2012	2,7	2,8	2,1
Promedio	-	13,0	14,2	8,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), procesamientos de las encuestas de hogares.
Nota: Para más detalles, véase Weller, J. (2016), "Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 174, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Recuadro I.1 (conclusión)

La proporción de ocupados agropecuarios con una segunda ocupación es levemente mayor entre los asalariados (20,2%) que entre los trabajadores por cuenta propia (18,4%) y empleadores (15,1%). Entre los primeros se destacan los jornaleros, que se ven obligados a asumir más de una ocupación, dado que la primera es por tiempo limitado. En México, por ejemplo, un 30,8% de los jornaleros o peones agropecuarios informa que tiene una segunda ocupación (en la semana de referencia), mientras que este porcentaje baja al 13,7% en el caso de otros asalariados agropecuarios.

Sin embargo, en Guatemala, Honduras, México y el Perú, por ejemplo, también muchos trabajadores por cuenta propia y empleadores agropecuarios tienen una segunda ocupación. Finalmente, llama la atención la proporción comparativamente baja de trabajadores familiares no remunerados con ocupación secundaria. Según parece, la gran mayoría de estas personas se dedican, además de al trabajo en el sector agropecuario, a realizar tareas domésticas o a estudiar.

La mayoría de las veces, la segunda ocupación de los trabajadores agropecuarios también es en el sector agropecuario (en el 64,1% de los casos). Esto vale, sobre todo, para los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica) y México, donde la proporción supera el 70% y a veces el 80%. El comercio (incluidos restaurantes y hoteles) suele ser la segunda rama de actividad en importancia como proveedor de segundas ocupaciones (13,4%), seguido por los servicios comunales, sociales y personales (8,4%), y con una pequeña contribución de la industria manufacturera (5,8%) y la construcción (4,0%).

Por último, respecto de la composición de las ocupaciones secundarias, se puede constatar que en la mayoría de los países una segunda ocupación es más frecuente entre las personas que tienen su primera ocupación en el sector agropecuario que entre aquellas que trabajan principalmente en actividades no agropecuarias (con la excepción de algunos países con un nivel relativamente bajo de segundas ocupaciones, tanto en general como en el agro). Las personas con una primera ocupación en el sector agropecuario suelen tener segundas ocupaciones en el mismo sector, mientras que aquellas con una primera ocupación en actividades no agropecuarias tienen también sus segundas ocupaciones principalmente fuera del sector agropecuario. Como porcentaje del total de las ocupaciones secundarias, es mayor la proporción de personas con ocupaciones principales no agropecuarias y ocupaciones secundarias agropecuarias que la de personas con una ocupación principal en el sector agropecuario y una ocupación secundaria no agropecuaria. Esto contribuye a que, en la mayoría de los países, la proporción del empleo agropecuario en el empleo secundario sea más elevada que su proporción en el empleo principal. En consecuencia, la medición limitada en la primera ocupación tiende a subestimar el empleo en el sector agropecuario.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), procesamientos de las encuestas de hogares.

E. La evolución del empleo agropecuario por sexo

Como ya se constató, las mujeres están subrepresentadas en el empleo agropecuario, pero en los últimos años se registró un aumento en el empleo agropecuario femenino. En realidad, están subrepresentadas entre los asalariados, empleadores y trabajadores por cuenta propia, y sobrerrepresentadas entre los trabajadores familiares no remunerados. En el período reciente, se observaron aumentos en las categorías del primer grupo y una reducción en la proporción de mujeres que se desempeñan en el sector agropecuario como trabajadoras familiares no remuneradas.

Si bien parte de la brecha del empleo entre hombres y mujeres en el sector agropecuario se debe a problemas de medición, la subrepresentación de las mujeres también refleja la escasez de oportunidades de empleo femenino, sobre todo en la agricultura empresarial, lo que se refleja en una participación mucho mayor del empleo asalariado en el empleo agropecuario para los hombres que para las mujeres (un 37,2% en el caso de los hombres frente a un 25,3% para las mujeres alrededor de 2002)³⁷. También es mayor en el caso de los hombres la proporción del trabajo por cuenta propia (un 44,3% frente a un 33,9%), mientras que el trabajo familiar no remunerado tiene más peso entre las mujeres (un 11,6% del empleo de los hombres frente a un 36,3% del empleo de las mujeres), lo que refleja la división sexual del trabajo en la economía campesina (véase el cuadro I.17)³⁸.

Cuadro I.17
América Latina (14 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación, según sexo, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Empleadores	6,8	5,4	4,4	3,4
Trabajadores por cuenta propia	44,3	46,6	33,9	37,9
Asalariados	37,2	38,8	25,3	28,8
Gran empresa	6,7	7,0	6,8	8,7
Pequeña y mediana empresa	11,5	13,4	8,4	9,6
Microempresa	19,0	18,4	10,1	10,5
Trabajadores familiares no remunerados	11,6	9,2	36,3	29,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La composición del empleo asalariado según tamaño de empresa se estima sobre la base de la información de nueve países.

³⁷ Sobre todo en hogares campesinos, no hay límites claros entre los oficios domésticos y las tareas relacionadas con los procesos productivos de la economía (por ejemplo, trabajo en el huerto o con ganadería menor). Las encuestas de hogares no siempre captan bien la contribución de las mujeres campesinas al proceso productivo.

³⁸ También es más frecuente que los empleadores sean hombres (un 6,8% del empleo masculino frente a un 4,4% del empleo femenino en el sector agropecuario alrededor de 2002).

Las transformaciones recientes conllevaron un mayor aumento del empleo asalariado de las mujeres, cuya participación en el empleo agropecuario aumentó 3,5 puntos porcentuales (frente a 1,6 puntos porcentuales en el caso de los hombres)³⁹.

Es interesante constatar que este aumento se concentró en las grandes empresas, de manera que a fines del período, la proporción de mujeres ocupadas en el sector agropecuario que se desempeñan en grandes empresas supera a la de los hombres, que registran proporciones marcadamente más elevadas en la pequeña, mediana y microempresa.

También el aumento del trabajo por cuenta propia, previamente constatado, se dio en mayor magnitud en el caso de las mujeres (4,0 puntos porcentuales) que entre de los hombres (2,3 puntos porcentuales), mientras que la contracción de la participación del trabajo familiar no remunerado afectó, en términos absolutos, sobre todo a las mujeres (la proporción se redujo 6,4 puntos porcentuales frente a 2,4 puntos porcentuales en el caso de los hombres). Aun así, casi un 30% de las mujeres ocupadas en el sector agropecuario todavía se desempeñan en esta categoría.

Las mujeres ocupadas en el sector agropecuario suelen trabajar menos horas en las actividades correspondientes que los hombres (122 horas frente a 163 horas por mes). Sin embargo, es indispensable analizar esta brecha en el conjunto del trabajo realizado por ambos sexos (véase el recuadro I.2).

Recuadro I.2 **El uso del tiempo de hombres y mujeres ocupados** **en el sector agropecuario**

La información generada por las encuestas de hogares utilizadas habitualmente para el análisis del mercado de trabajo suele mostrar un menor número medio de horas de trabajo de las mujeres, en comparación con los hombres. Es bien sabido que esta brecha desaparece cuando se toma en cuenta el trabajo que no genera ingresos y que mujeres y hombres realizan en su propio hogar, y que el tiempo de trabajo total de las mujeres tiende a superar al de los hombres. Las encuestas de uso del tiempo permiten cuantificar estas diferencias. En este recuadro se presenta alguna evidencia sobre el tiempo dedicado al trabajo, específicamente por mujeres y hombres ocupados en el sector agropecuario, con información de encuestas del Brasil, Colombia, el Ecuador (2012), Guatemala (2014) y el Perú (2010).

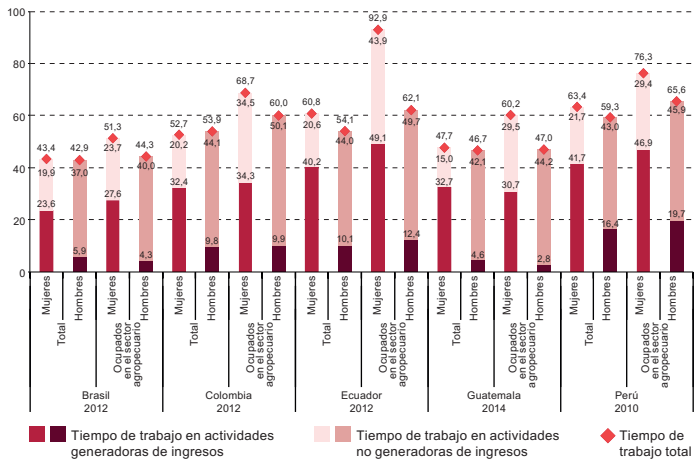
En el gráfico 1 se muestra, para los ocupados en su conjunto y para los ocupados agropecuarios en especial que, tal como lo indican las encuestas de empleo, en promedio, los hombres suelen trabajar más horas en actividades generadoras de ingresos que las mujeres^a. Por lo general, esta brecha es más grande en el conjunto del empleo que en el sector agropecuario. Por otra parte, las mujeres trabajan más horas que los hombres en actividades no

³⁹ Klein (2012, pág. 36) destaca el incremento del empleo femenino como uno de los cambios recientes más importantes de los mercados rurales de América Latina.

Recuadro 1.2 (continuación)

generadoras de ingresos y en este caso, con la excepción de Guatemala, la brecha es mayor en el sector agropecuario. Para los ocupados en su conjunto, si se suma el trabajo en los dos tipos de actividades, el número de horas de trabajo es similar para hombres y mujeres en el Brasil, Colombia y Guatemala, y mayor en el caso de las mujeres del Ecuador y el Perú. Entre los ocupados agropecuarios, en cambio, en todos los países las mujeres trabajan un número mucho más elevado de horas que los hombres, ya que, en comparación con las mujeres en su conjunto, un número relativamente alto de horas de trabajo en actividades generadoras de ingresos se combina con un elevadísimo número de horas de trabajo en actividades no generadoras de ingresos. Esto muestra que la mayor participación de las mujeres en el trabajo generador de ingresos en este sector no ha ido de la mano de una mayor corresponsabilidad en el trabajo no remunerado en el hogar.

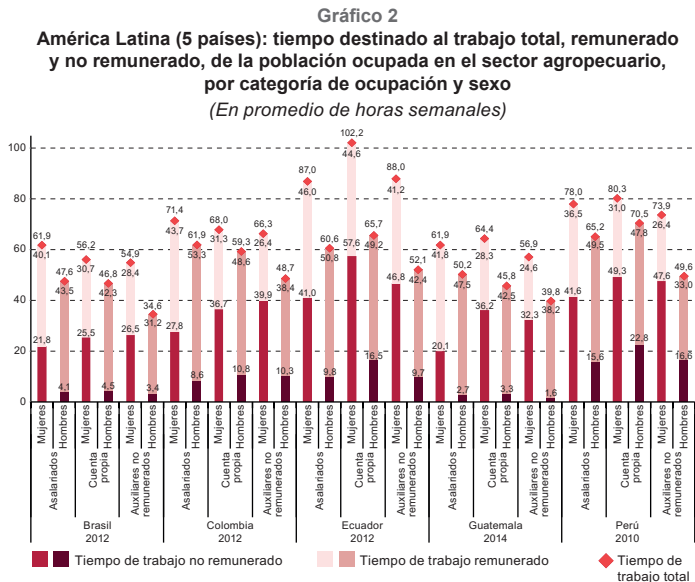
Gráfico 1
América Latina (5 países): tiempo destinado al trabajo total, en actividades generadoras y no generadoras de ingresos, de la población ocupada de 15 años y más y de la población ocupada en el sector agropecuario, por sexo
(En promedio de horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países procesadas por la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

En el gráfico 2 se muestra cómo se combina el trabajo generador y no generador de ingresos en el caso de los ocupados agropecuarios, según su categoría de ocupación. En los cinco países, las mujeres asalariadas trabajan, en promedio, el mayor número de horas en actividades generadoras de ingresos, seguidas por las trabajadoras por cuenta propia y las trabajadoras auxiliares. Respecto del trabajo no generador de ingresos, las trabajadoras auxiliares reportan un mayor número de horas en el Brasil y Colombia, mientras que en el Ecuador, Guatemala y el Perú se ven superadas por las trabajadoras por cuenta propia. En todas las categorías, las mujeres registran un número de horas muy superior al de los hombres, y, en la mayoría de los países, las diferencias son más marcadas entre los hombres y mujeres que participan en el proceso productivo como auxiliares.

Recuadro I.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países procesadas por la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

En resumen, la carga múltiple de trabajo de las mujeres, que conlleva un mayor número total de horas de trabajo en comparación con los hombres, es más marcada en el sector agropecuario que en las ramas no agropecuarias, y dentro del sector es especialmente elevada en la agricultura familiar.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

^a Se considera el trabajo familiar no remunerado para la producción destinada a la venta en el mercado como parte del trabajo en actividades generadoras de ingreso, aunque las personas que se desempeñan en esta categoría como auxiliares no perciben de manera directa los ingresos generados.

Entre los ocupados agropecuarios en su conjunto, previamente se constató una polarización relativa, con una sobrerrepresentación (en comparación con el empleo en su conjunto) de los grupos etarios más jóvenes y más viejos. Si se compara la estructura etaria de hombres y mujeres en el sector agropecuario, se observa que los grupos etarios extremos tienen una mayor participación entre los hombres (un 24,5% de jóvenes y un 9,6% de hombres de 65 años y más a inicios del período) que entre las mujeres (un 21,2% y un 8,1%, respectivamente). En comparación con el empleo en su conjunto, destaca la sobrerrepresentación en el sector agropecuario tanto de los hombres como de las mujeres ocupadas de mayor edad (véase el cuadro I.18).

Cuadro I.18

América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo total, por sexo y edad, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Hombres				Mujeres			
	Empleo total		Empleo agropecuario		Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
15 a 24 años	22,4	19,3	24,5	20,7	20,3	16,4	21,2	16,2
25 a 34 años	24,9	23,9	19,7	17,5	26,7	25,4	20,6	20,7
35 a 49 años	31,3	30,9	26,6	27,5	34,6	34,7	30,1	31,5
50 a 64 años	16,3	20,0	19,6	22,5	14,6	19,2	20,0	21,7
65 años y más	5,1	6,0	9,6	11,8	3,7	4,3	8,1	9,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En el transcurso del período analizado, la participación de los jóvenes bajó en ambos sexos, si bien en el promedio esta se redujo más en el caso de las mujeres, ya que la marcada caída de la proporción de trabajadoras familiares no remuneradas prácticamente hace desaparecer la sobrerrepresentación en comparación con el empleo en su conjunto. Por otra parte, el aumento de la proporción del grupo de mayor edad fue más notorio entre los hombres.

Al analizar la estructura ocupacional por sexo, resulta sorprendente constatar que la proporción de profesionales y técnicos en el empleo agropecuario es un poco mayor entre las mujeres que entre los hombres. La explicación posiblemente está en la presencia de mujeres en actividades de servicio al proceso productivo agropecuario. Entre los hombres es mayor la proporción de ocupaciones semicalificadas (no profesionales ni técnicas) (véase el cuadro I.19).

Cuadro I.19

América Latina (13 países): proporción de ocupados calificados y semicalificados en el empleo agropecuario, por sexo, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

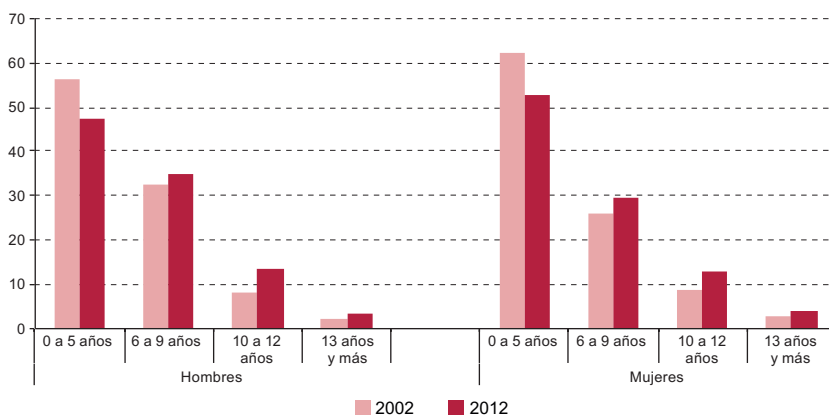
	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Profesionales y técnicos	1,0	1,0	1,6	1,5
Trabajadores semicalificados	13,9	15,0	8,5	9,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Tanto entre hombres como entre mujeres, en el período de análisis, ambos grupos de ocupación (profesionales y técnicos, y trabajadores semicalificados no profesionales ni técnicos) muestran el mismo comportamiento registrado para el empleo agropecuario en su conjunto, con un estancamiento de la proporción del primer grupo y un aumento del segundo.

Las mujeres ocupadas en el sector agropecuario tienen una mayor proporción en los grupos educativos más bajos que los hombres. Partiendo del elevado porcentaje de ocupados con bajos niveles de educación (entre 0 y 5 años de estudio) en el conjunto de estos trabajadores, este porcentaje es incluso más elevado en el caso de las mujeres (un 62,2% frente a un 56,3% para los hombres a inicios del período) (véase el gráfico I.15).

Gráfico I.15
América Latina (13 países): composición del empleo agropecuario por sexo,
según años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otra parte, también la proporción de las mujeres de mayor nivel educativo (un 8,7% de 10 a 12 años y un 2,9% de 13 años y más) es levemente más elevada que la de los hombres (un 8,4% y un 2,5%, respectivamente), lo que puede reflejar una presencia relativamente alta en posiciones no directamente vinculadas con el mismo proceso productivo agropecuario (administración, investigación), algo que ya fue mencionado en este texto.

Las variaciones entre el inicio y el final del período de estudio, a causa de la entrada de cohortes etarias con más años de educación y el retiro de cohortes de mayor edad y menos años de estudios formales, han sido similares para hombres y mujeres. Se ha registrado una marcada caída de la proporción de los menos educados, incrementos relativamente grandes en el grupo educativo de 10 a 12 años y aumentos más moderados en los otros dos grupos educativos.

Las mujeres ocupadas en el sector agropecuario ganan menos que los hombres, pero la brecha de ingresos entre hombres y mujeres que trabajan en este sector varía mucho si se calcula por persona ocupada o por hora de trabajo, debido a las diferencias de horas trabajadas entre ambos sexos (véase

el cuadro I.20). A inicios de la década de 2000, las mujeres ocupadas en el sector ganaron, en promedio, un 33% menos que los hombres, pero medida por hora la brecha fue de solo un 4%.

Cuadro I.20
América Latina (15 países): ingresos relativos por mes y por hora de los ocupados agropecuarios, por sexo (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Ingresos por mes		Ingresos por hora	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2002	61,8	41,6	63,7	61,1
2012	63,3	45,3	66,5	62,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Durante el período de análisis, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres ocupados en el sector agropecuario se redujo un poco (del 33% al 28%), mientras que se mantuvo relativamente estable en la remuneración por hora (con un aumento del 4% al 5,5%).

Si se analizan los ingresos de los hombres y las mujeres que trabajan en el sector agropecuario en comparación con el ingreso medio general de los ocupados del mismo sexo, y no respecto del promedio del conjunto de todos los ocupados, sobre la base de la información presentada en el cuadro I.21, se observa lo siguiente. A inicios del período de análisis, los hombres ocupados en el sector ganaron un 44% menos que el ingreso medio de los hombres (un 38% en la medición por hora) y las mujeres percibieron un 49% menos que el ingreso medio de las mujeres (un 35,5% en la medición por hora). Durante este período, ambos sexos mostraron una ligera reducción de esta brecha: al 43% en el caso de los hombres y al 46% en el caso de las mujeres (un 35% y un 34%, respectivamente, para la remuneración por hora).

Cuadro I.21
América Latina (15 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados y de los ocupados agropecuarios, por categoría de ocupación y sexo (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Ocupados totales	110,6	110,6	82,2	83,8
Ocupados agropecuarios	61,8	63,3	41,6	45,3
Asalariados totales	108,9	102,9	103,9	96,1
Asalariados agropecuarios	55,5	57,0	45,1	48,5
Trabajadores por cuenta propia totales	81,5	98,7	52,6	59,6
Trabajadores por cuenta propia agropecuarios	53,0	59,0	32,3	45,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La brecha de ingresos entre el sector agropecuario y el conjunto del empleo también se redujo en el caso específico de los asalariados, del 49% al 45% entre los hombres y del 57% al 49,5% entre las mujeres, pero sigue siendo grande⁴⁰. De manera coincidente con lo observado para los trabajadores por cuenta propia en su conjunto, a pesar del incremento de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia hombres que se desempeñan en el sector agropecuario en relación con el ingreso medio en general, la brecha de ingresos se ensanchó respecto del ingreso medio de todos los trabajadores por cuenta propia hombres (del 35% al 40%). En contraste, esta brecha se redujo para las mujeres del sector agropecuario que trabajan por cuenta propia (del 39% al 23%).

Aun así, en comparación con el ingreso del conjunto de los ocupados, los trabajadores por cuenta propia registraron una mayor mejora que los asalariados. Los trabajadores por cuenta propia mejoraron sus ingresos respecto de los ocupados en su conjunto en 6,0 puntos porcentuales en el caso de los hombres y en 13,3 puntos porcentuales en el caso de las mujeres, mientras que la mejora relativa de los asalariados agropecuarios fue de solo 1,5 puntos porcentuales y 3,4 puntos porcentuales, respectivamente.

Los mayores incrementos de los ingresos relativos de las mujeres incidieron en una reducción de la brecha de sus ingresos respecto de los hombres del 19% al 15% en el caso de las asalariadas y del 39% al 23% en el caso de las trabajadoras por cuenta propia⁴¹.

Como ya se ha visto, la cobertura de los seguros de salud en el sector agropecuario es baja. En el gráfico I.16 se observa que, en el promedio, esta cobertura es similar para hombres y mujeres⁴². Este resultado, de alguna manera sorprendente, se debe a la proporción relativamente elevada de la cobertura entre las asalariadas al inicio del período bajo análisis, que se explicaría por el hecho de que entre las asalariadas predomina el trabajo en la gran empresa, mientras que entre los hombres predomina el empleo asalariado en empresas de menor tamaño y con niveles más bajos de cobertura. Además, las trabajadoras familiares registran, en promedio, una tasa similar

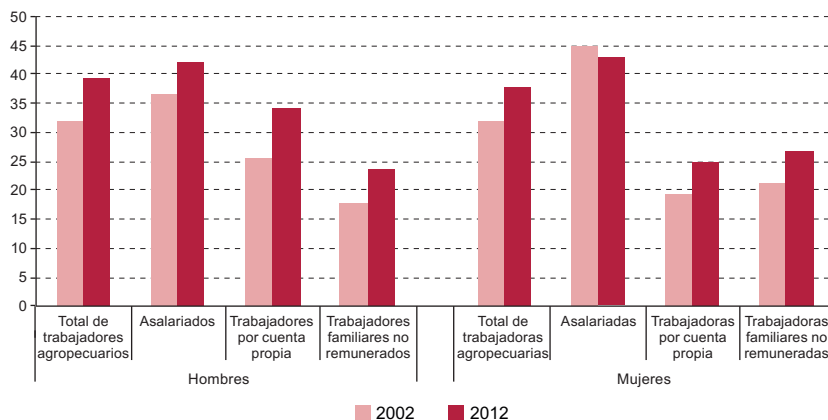
⁴⁰ La brecha de los salarios por hora se redujo del 50,5% al 44% en el caso de los hombres y del 60% al 50% en el de las mujeres.

⁴¹ En el caso de las asalariadas, la brecha de los salarios por hora bajó del 8,4% al 4,6%.

⁴² Los datos de esta sección se basan solo en siete países, que son los que en sus encuestas de hogares formulan la pregunta sobre la cobertura de los sistemas de seguridad social no solo a los asalariados, sino también a quienes se desempeñan en otras categorías de ocupación. En los promedios, pesó mucho el caso del Uruguay, donde la cobertura se acerca al 100%, mientras que en otros países es mucho más baja. Por ejemplo, entre los asalariados hombres en El Salvador y el Paraguay, el porcentaje de cobertura no alcanza al 10%.

a las trabajadoras por cuenta propia, mientras que en el caso de los hombres se observa una marcada brecha entre ambas categorías⁴³.

Gráfico I.16
América Latina (7 países): proporción de ocupados agropecuarios con cobertura de seguros de salud, por categoría de ocupación y sexo, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Como se muestra el gráfico I.16, la proporción de hombres y mujeres ocupados en el sector agropecuario con seguridad social, que en ambos casos rondó el 32% a inicios del período, aumentó en el promedio de siete países al 39,3% y al 37,8%, respectivamente. En la categoría de asalariados hubo un aumento entre los hombres (del 36,7% al 42,4%), mientras que entre las mujeres se verificó una rebaja (del 44,7% al 43,0%), con lo cual los grados de cobertura llegaron a niveles muy similares para ambos sexos.

Por otra parte, se registraron mejoras importantes (aunque partiendo de un muy bajo nivel) entre los trabajadores por cuenta propia del sector, cuya cobertura aumentó del 25,7% al 34,2% en el caso de los hombres y del 19,2% al 25,0% en el de las mujeres. Las mejoras fueron menores entre los trabajadores familiares no remunerados, cuya cobertura subió del 18,0% al 23,8% en el caso de los hombres y del 21,3% al 26,6% en el de las mujeres.

En resumen, se registran marcadas brechas entre los hombres y mujeres ocupados en el sector agropecuario, con una participación en el empleo asalariado, entre los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, y mayores tasas entre los trabajadores familiares no remunerados. Durante

⁴³ Cabe señalar que los trabajadores familiares no remunerados (y quizás, en menor grado, también los ocupados en otras categorías) obviamente no obtienen la cobertura por medio de su trabajo, sino a través de una cobertura familiar.

el período bajo análisis, estas brechas mostraron una leve reducción, sobre todo por un mayor acceso de las mujeres al empleo asalariado y una caída de la proporción del trabajo no remunerado. En el promedio, las mujeres muestran una mayor proporción de ocupadas con el menor nivel de educación formal, pero también un mayor porcentaje con niveles educativos más elevados, probablemente por su presencia en actividades vinculadas al proceso productivo agropecuario.

Tanto los hombres como las mujeres que se desempeñan en el sector agropecuario perciben ingresos considerablemente más bajos que en otros sectores (con brechas menores en la medición por hora), aunque para ambos sexos las brechas se achicaron un poco en el período de análisis. Por otra parte, la brecha de ingresos mensuales entre hombres y mujeres también se redujo de forma moderada, mientras que la (menor) brecha de los ingresos por hora se mantuvo prácticamente estable. La cobertura de seguros de salud aumentó de manera moderada, pero aún hay elevados porcentajes de los ocupados de ambos sexos sin cobertura, sobre todo en las categorías de la economía campesina.

F. La estructura educativa del empleo agropecuario

Ya se constató el nivel educativo relativamente bajo de los ocupados en el sector agropecuario y los avances recientes, que, sin embargo, no alcanzaron a cerrar las brechas respecto de los otros sectores. La proporción de ocupados en el grupo educativo más bajo es mayor entre las mujeres que entre los hombres.

Esta estructura educativa de los ocupados agropecuarios se refleja en todas las categorías de ocupación, que muestran niveles bajos de educación, pero también interesantes diferencias entre unas y otras. Específicamente, se constatan niveles educativos más elevados entre los empleadores (si bien también entre un 76% (al inicio del período de análisis) y un 68% (al final) de ellos no cuentan con más de 9 años de estudio). Además, los trabajadores familiares no remunerados muestran niveles educativos bastante más elevados que los de los trabajadores por cuenta propia, lo que reflejaría el incremento intergeneracional de los niveles de educación formal en los hogares campesinos. Llama la atención que, al final del período, los que tienen entre 6 y 9 años de estudio representan la segunda mayor proporción de los trabajadores familiares no remunerados, seguidos de los que tienen entre 10 y 12 años de estudio. Estos crecientes niveles de educación indican una perspectiva favorable para muchas unidades de producción campesinas, sobre todo si se comparan con los niveles de educación de los trabajadores por cuenta propia que no cuentan con más de 5 años de estudio (entre un 67% (al inicio del período) y un 57% (al final)) (véase el cuadro I.22).

Cuadro I.22
América Latina (14 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación y años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Empleadores		Asalariados		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores familiares no remunerados	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
0 a 5 años	51,1	38,7	54,6	46,0	67,1	57,4	50,5	39,3
6 a 9 años	25,2	29,5	33,3	35,2	25,7	30,9	37,2	38,0
10 a 12 años	11,8	16,3	8,7	14,4	5,6	8,9	10,4	18,4
13 años y más	11,6	14,9	3,1	3,9	1,4	2,1	1,7	3,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

También se observan diferencias de la estructura educativa en la comparación de los ocupados en empresas de diferente tamaño. En las microempresas agropecuarias, el empleo se concentra mucho en personas con bajos niveles de educación formal (hasta 9 años de estudio), con un 89% y un 84% a inicios y al final del período de análisis, respectivamente. Si bien los niveles educativos bajos también predominan en los otros estratos de empresa, en la gran empresa, un 28% de los asalariados al inicio del período y un 35% al final tienen 10 años o más de estudio (véase el cuadro I.23).

Cuadro I.23
América Latina (7 países): composición del empleo agropecuario asalariado, por estrato de empresas y años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Gran empresa		Pequeña y mediana empresa		Microempresa	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
0 a 5	29,5	25,8	43,8	38,9	53,3	47,1
6 a 9	42,6	39,2	40,5	38,3	35,6	36,6
10 a 12	18,7	23,6	12,1	17,0	8,7	12,8
13 y más	9,0	11,5	3,5	5,5	2,4	3,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La brecha de ingresos entre los ocupados de menores y mayores niveles de educación formal es mayor en el sector agropecuario que en el conjunto de los ocupados. Al inicio del período de análisis, los ocupados con entre 0 y 5 años y entre 6 y 9 años de educación ganaron solo un 17,0% y un 21,8%, respectivamente, de los ingresos de los ocupados con 13 años o más de educación, frente a porcentajes del 23,9% y el 32,9% para los mismos grupos educativos en el conjunto de ocupados (véase el cuadro I.24).

Cuadro I.24
América Latina (13 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados
y de los ocupados agropecuarios, por años de estudio (promedio de ingresos
del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012
0 a 5 años	53,9	58,6	47,6	47,7
6 a 9 años	74,4	76,8	60,8	60,9
10 a 12 años	108,4	97,1	118,5	88,9
13 años y más	225,8	182,8	279,0	211,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por una parte, este resultado está relacionado con el hecho de que los menos educados de los ocupados del sector agropecuario ganan menos que el mismo grupo educativo entre el conjunto de ocupados. Al inicio del período de análisis, el grupo con entre 0 y 5 años de educación registró una brecha del 12% respecto del mismo grupo en el conjunto de ocupados, mientras que en el grupo con entre 6 y 9 años esta brecha fue del 18%.

En contraste, los grupos más educados entre los ocupados en el sector agropecuario obtienen mayores ingresos que los mismos grupos en el conjunto de los ocupados, con brechas positivas del 5% en el grupo de 10 a 12 años y del 19% en el grupo de 13 años y más de educación⁴⁴.

Estos datos indican que los bajos ingresos medios en la agricultura se relacionan con la estructura productiva y educativa en este sector, en la que predominan ocupaciones que no requieren muchos años de estudios formales, y con los ingresos especialmente bajos que percibe este gran segmento de ocupados de bajo nivel educativo. Por otra parte, para los ocupados de mayores niveles de calificación parece existir un mercado laboral más integrado con actividades no agropecuarias, con lo cual estos ocupados, en promedio, no enfrentan brechas de ingresos similares.

Al comparar el inicio y el final del período de análisis, se observa que la brecha de ingresos entre los ocupados agropecuarios con diferentes niveles de educación se achicó algo, aunque menos que en el caso de los ocupados en su conjunto. Alrededor de 2012, los ocupados agropecuarios con entre 0 y 5 años y entre 6 y 9 años de educación ganaron un 22,6% (aumento de 5,6 puntos porcentuales) y un 28,8% (aumento de 7,0 puntos porcentuales) de los ingresos de los más calificados. Al mismo tiempo, entre los ocupados en su conjunto, los ingresos de los dos grupos de educación baja subieron al 32,0% y al 42,0% de los ingresos de los más educados, con aumentos de 8,1 puntos porcentuales y 9,1 puntos porcentuales, respectivamente.

⁴⁴ Cabe recordar que la proporción de los ocupados altamente calificados es mucho menor en el sector agropecuario que en el empleo en su conjunto.

Por lo tanto, si bien los ocupados agropecuarios de bajo nivel educativo mejoraron sus ingresos relativos respecto de los ocupados mejor educados en la misma rama, se amplió su brecha de ingreso con relación a los menos calificados en el empleo en su conjunto. Alrededor de 2012, los ocupados agropecuarios con hasta 5 años de estudio ganaron, en promedio, un 19% menos que el mismo grupo educativo en su conjunto, y esta brecha alcanzó un 21% para los ocupados con entre 6 y 9 años de estudio.

En comparación con el ingreso medio de todos los ocupados, los dos grupos de ocupados agropecuarios de calificación baja mantuvieron su ingreso relativo, mientras que los dos grupos de mayores niveles de educación vieron sus ingresos reducidos en términos relativos. En consecuencia, el aumento relativo de los ingresos medios del sector agropecuario en su conjunto, constatado previamente, se relaciona con una mejora de la composición educativa, sobre todo la marcada rebaja de la proporción de los ocupados en el estrato educativo (y de ingresos) más bajo.

La calidad del empleo en el sector agropecuario tiene una correlación positiva con el nivel educativo de los ocupados, y a inicios del período de análisis los cuatro grupos de educación registraron niveles de cobertura de los seguros de salud del 28,6%, el 32,1%, el 36,7% y el 59,4%, respectivamente. En todos los grupos volvemos a observar brechas respecto de los ocupados en su conjunto, que son más grandes para los niveles educativos más elevados, ya que los porcentajes para los cuatros grupos educativos en el conjunto de los ocupados en el mismo período eran del 31,0%, el 38,5%, el 51,7% y el 72,1%, respectivamente (véase el gráfico I.17).

Gráfico I.17
América Latina (7 países): proporción del conjunto de ocupados y de ocupados agropecuarios con cobertura de seguro de salud, por años de estudio, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A lo largo del período se registraron mejoras generalizadas en este indicador de la calidad del empleo, y, tanto en el sector agropecuario como entre el conjunto de los ocupados, se mantuvo la correlación positiva entre los niveles de educación y la calidad. Sin embargo, en dicho sector, al igual que en el conjunto del empleo, los grupos educativos bajos registraron mayores mejoras, con lo que se logró reducir algo las brechas correspondientes.

Resulta sorprendente constatar que, si bien los grupos con menos años de estudio tienen una menor cobertura de seguro de salud, las brechas de calidad del empleo entre el sector agropecuario y el empleo en su conjunto son menores en los grupos educativos más bajos.

En resumen, el bajo nivel educativo general de los ocupados agropecuarios se observa en la desagregación por categorías de ocupación y estratos de empresas. Sin embargo, hay importantes diferencias y destacan los pocos años de educación formal con que cuentan los trabajadores por cuenta propia y los asalariados de microempresas, así como el hecho de que los trabajadores familiares no remunerados registran niveles educativos relativamente altos, lo que tendería a favorecer el futuro desarrollo de las unidades de producción correspondientes o sus perspectivas laborales en actividades no agropecuarias.

Las brechas de ingreso entre los ocupados agropecuarios son aún más grandes que entre los ocupados en general, pero, igual que para estos, durante el período de análisis estas brechas se achicaron. Algo similar se observa en la cobertura de los seguros de salud, que aumentó algo más para los ocupados agropecuarios de bajo nivel de educación formal, si bien se mantuvieron grandes brechas, tanto internas como respecto de los ocupados no agropecuarios de los mismos niveles de educación.

G. Ocupados agropecuarios por grupo de edad

Como ya se observó, en comparación con el empleo en su conjunto, el empleo agropecuario se caracteriza por una proporción relativamente elevada de los grupos etarios más jóvenes y, sobre todo, de mayor edad. La participación de los grupos etarios más extremos es mayor en el caso de los hombres ocupados en el sector agropecuario que en el de las mujeres.

La estructura etaria de los ocupados agropecuarios varía significativamente entre las categorías de ocupación. Entre los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, la mayoría de los ocupados se concentra en los tres grupos de mayor edad, de 35 años y más. En el otro extremo, alrededor de un 50% de los trabajadores familiares no remunerados pertenecen al grupo más joven. Los asalariados muestran una distribución etaria intermedia y se concentran en los primeros tres grupos, entre 15 y 49 años, mientras que a mayor edad, la inserción como asalariado decae en

forma notoria (véase el cuadro I.25). En el transcurso del período de análisis, la composición etaria de las categorías de ocupación refleja las tendencias demográficas generales, con caídas en la proporción de los grupos de menor edad y aumentos de los de mayor edad. Llama la atención que el descenso de la participación de los trabajadores familiares no remunerados, constatado previamente, se concentra en el grupo más joven, mientras los otros grupos etarios mantuvieron o aumentaron su proporción.

Cuadro I.25
América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación y grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Empleadores		Asalariados		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores familiares no remunerados	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
15 a 24 años	3,3	2,7	28,8	24,9	9,8	8,2	55,3	48,5
25 a 34 años	13,8	10,2	25,6	23,4	17,0	14,4	16,4	16,2
35 a 49 años	30,6	29,9	27,9	30,2	30,6	30,3	15,7	18,1
50 a 64 años	33,2	35,1	13,9	17,0	27,2	29,3	9,1	11,4
65 años y más	19,1	22,3	3,8	4,6	15,3	17,8	3,8	5,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En el análisis de la estructura etaria por tamaño de empresa se nota una marcada diferencia sobre todo entre la gran empresa y la microempresa, con la primera sesgada hacia los tres grupos etarios más jóvenes, y la segunda con un importante segmento (del 35% a inicios del período y del 42% al final) en los dos grupos de mayor edad (véase el cuadro I.26).

Cuadro I.26
América Latina (8 países): composición del empleo agropecuario, por estrato de empresas y grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Gran empresa		Pequeña y mediana empresa		Microempresa	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
15 a 24 años	27,5	22,0	31,7	26,8	19,6	15,4
25 a 34 años	27,3	26,8	22,0	19,0	19,1	15,1
35 a 49 años	30,9	34,1	27,7	30,2	26,8	27,8
50 a 64 años	13,3	14,3	14,8	18,4	22,2	25,7
65 años y más	1,1	2,9	3,8	5,5	12,3	16,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La composición del empleo agropecuario por grupos de edad y según nivel educativo muestra de manera clara el gradual progreso de los países con el aumento de los niveles educativos.

Casi un 86% de los integrantes del grupo de mayor edad al inicio del período de análisis y un 79% al final no cuentan con más de 5 años de estudio. En el otro extremo, un 41% de los integrantes del grupo de 15 a 24 años a inicios de la década de 2000 se ubicaban en el grupo educativo más bajo, una cifra mucho menor que la del grupo de mayor edad, pero que todavía representa una tasa elevada que preocupa. Durante el período de análisis, este porcentaje registró un marcado descenso, a un poco más del 25%, con otro 46% en el grupo de entre 6 y 9 años de estudio. Al mismo tiempo, se duplicó entre los más jóvenes la proporción de los dos grupos educativos más altos (véase el cuadro I.27). Aun así, el porcentaje todavía elevado de jóvenes con muy pocos años de estudio subraya la persistencia del gran reto que supone mejorar la cobertura (y la calidad) del sistema educativo en las zonas rurales.

Cuadro I.27

América Latina (14 países): composición del empleo agropecuario por grupo de edad, según años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012

(En porcentajes)

	15 a 24 años		25 a 34 años		35 a 49 años		50 a 64 años		65 años y más	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
0 a 5 años	41,3	25,8	51,2	40,7	61,7	51,7	76,9	65,0	85,6	79,2
6 a 9 años	44,5	46,3	35,1	36,6	28,3	34,3	17,6	25,1	11,1	14,9
10 a 12 años	12,8	25,1	10,1	17,4	6,9	10,2	3,2	6,1	2,1	2,7
13 años y más	1,3	2,8	3,4	5,0	2,9	3,2	1,9	3,0	2,1	2,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Tal como se observa para los ocupados en su conjunto, en el sector agropecuario, los ingresos medios son más elevados para los grupos de edad de 35 a 49 años y de 50 a 64 años. Sin embargo, tanto los ocupados agropecuarios jóvenes como los de mayor edad tienen una brecha menor respecto de sus coetarios generales que estos grupos etarios intermedios (véase el cuadro I.28). La variación de estas brechas se puede explicar, por una parte, por la composición según nivel educativo del conjunto de los ocupados agropecuarios, y, por la otra, por características específicas de la estructura productiva del sector. En primer lugar, las personas con niveles más bajos de educación formal suelen acumular menores premios por su experiencia laboral que las personas más calificadas. En vista de que, en comparación con el conjunto de las otras ramas de actividad, en el sector agropecuario prevalecen las personas con niveles educativos bajos, la brecha de ingresos se amplía a lo largo de la vida laboral. En segundo término, esta tendencia se interrumpe en el grupo de mayor edad, lo que podría deberse a que en este grupo de ocupados hay un porcentaje no menor de jefes de unidad productiva (familiar o empresarial), algo que no es tan habitual en los rubros no agropecuarios.

Cuadro I.28
América Latina (15 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados
y de los ocupados agropecuarios, por grupo de edad (promedio de ingresos
del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Ocupados totales		Ocupados agropecuarios		Relación ocupados agropecuarios/ ocupados totales	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
15 a 24 años	59,1	62,8	41,5	46,2	70,2	73,7
25 a 34 años	100,3	99,2	58,1	61,3	58,0	61,8
35 a 49 años	119,6	113,6	65,1	66,2	54,4	58,3
50 a 64 años	114,5	114,9	66,1	64,9	57,5	56,5
65 años y más	77,8	88,4	58,6	54,0	75,2	61,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En el período de análisis, entre los ocupados del sector agropecuario, los ingresos relativos de los más jóvenes y de los grupos de 25 a 34 años y de 35 a 49 años mostraron una leve mejora, mientras que los de los grupos de mayor edad bajaron.

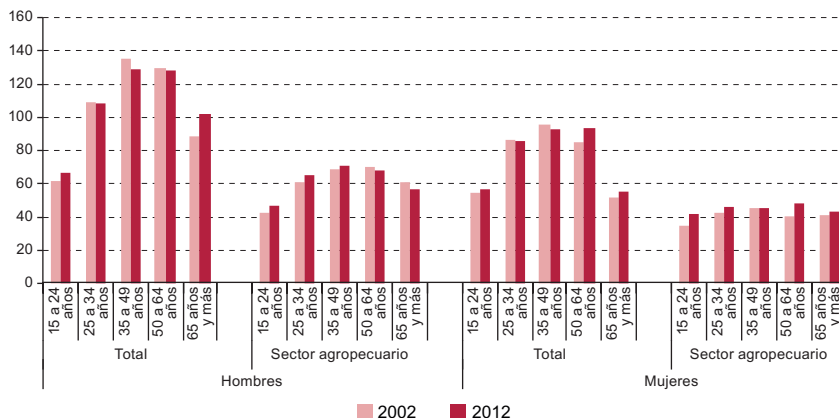
A la vez, los ocupados agropecuarios jóvenes y de edad intermedia lograron reducir la brecha de ingresos frente a sus coetarios en el empleo en su conjunto, mientras que en los grupos de mayor edad ocurrió lo opuesto.

La pauta de los ingresos relativos de los hombres ocupados en el sector agropecuario y en el conjunto de las economías es similar a la de los ocupados en su conjunto. Entre las mujeres ocupadas en el sector agropecuario se observa un escenario relativamente plano, y los grupos etarios intermedios, de mayores ingresos, ganan solo un poco más que los grupos de menor y mayor edad (véase el gráfico I.18).

Las diferencias entre los grupos de edad respecto de nuestro indicador de calidad de empleo (seguro de salud) no son muy grandes, y en el inicio del período de análisis la proporción de ocupados con seguros de salud se ubicó entre un mínimo del 26,8% (el grupo más joven) y un máximo del 34,1% (el grupo de 35 a 49 años). Durante el período de análisis se observan mejoras generalizadas en los grupos de edad. En cierta forma resulta sorprendente constatar que las mejoras más significativas se observan en los grupos de mayor edad, con lo cual los grupos de 65 años y más (44,3%) y de 50 a 64 años (41,1%) alcanzan los niveles más elevados. Es muy posible que detrás de estos avances haya políticas especiales (sobre todo en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador) para el fomento del bienestar de la población mayor. Los más jóvenes, en cambio, quedan con el nivel más bajo de cobertura (31,6%). Esta (nueva) correlación positiva entre la edad y el nivel de cobertura que se observa en el promedio de los países se distingue de

la pauta para los ocupados en su conjunto, donde los niveles más altos se registran en la franja de 25 a 49 años, igual que en el sector agropecuario a inicios del período de análisis (véase el gráfico I.19).

Gráfico I.18
América Latina (15 países): ingresos relativos por mes del conjunto de ocupados y de los ocupados agropecuarios, por sexo y grupo de edad (promedio de ingresos del total de ocupados=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico I.19
América Latina (7 países): proporción del conjunto de ocupados y de ocupados agropecuarios con cobertura de seguros de salud, por grupo de edad, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En vista de que los grupos de 25 a 34 años y de 35 a 49 años son los que muestran mejores índices de cobertura en el conjunto de ocupados, en estos grupos la brecha entre el sector agropecuario y el conjunto de los ocupados es la mayor, seguida por la del grupo más joven.

Mientras que entre los grupos de edad de los hombres se repiten estas pautas, tanto respecto de los niveles como de los cambios recientes, entre las mujeres hay algunas diferencias. Específicamente, en el inicio del período de análisis, los grupos de mayor edad registran los niveles más bajos de cobertura (entre un 27% y un 28%), mientras las jóvenes de 15 a 24 años muestran un nivel algo más elevado (31,6%) y el grupo con la mayor proporción cubierta es el de mujeres de entre 25 y 34 años. Durante el período de análisis, también entre las mujeres, los dos grupos de mayor edad registran los mayores avances (en ambos casos al 36,2%), pero el grupo de 25 a 34 años sigue con la mayor cobertura (que aumentó del 34,8% al 41,0%). Llama la atención que en el grupo más joven la tasa de cobertura se mantuvo prácticamente constante (solo aumentó 0,2 puntos porcentuales).

En resumen, se registran notables diferencias en la estructura etaria de las diferentes categorías de ocupación, destacándose una elevada proporción de ocupados de mayor edad entre los trabajadores por cuenta propia y los asalariados de microempresas, y una mayor proporción de jóvenes entre los trabajadores familiares no remunerados. A su vez, la caída reciente de la proporción de los trabajadores familiares no remunerados se concentró en el grupo más joven. Se observa una gradual mejora del nivel educativo de los ocupados agropecuarios, dado que la estructura educativa es mucho más favorable para los jóvenes que para los ocupados de mayor edad, lo que genera un panorama favorable, sobre todo para las unidades de producción de la economía campesina.

Los ingresos laborales por grupo de edad muestran el mismo comportamiento que para los ocupados en general —una “U” invertida a lo largo de la vida laboral—, pero en los extremos (los más jóvenes y los de mayor edad), la brecha de ingresos respecto del conjunto de los ocupados de los mismos grupos etarios es menor debido a las características de la fuerza laboral y a la estructura productiva del sector. La cobertura del seguro de salud es baja para todos los grupos etarios, pero recientemente se han registrado algunas mejoras, sobre todo en los grupos de mayor edad.

H. Ocupados agropecuarios según origen étnico

Solo se dispone de información sobre el empleo agropecuario diferenciado según etnia para cuatro países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador y Guatemala. En el promedio de estos países, a inicios del período de análisis, un 40,8% de los ocupados en el sector pertenecían a pueblos

originarios, frente al 29,4% en el conjunto de los ocupados. Se destacan Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala con altos porcentajes.

Esta proporción bajó al 36,1% hacia el fin del período, una reducción menor que la observada para los ocupados en su conjunto (22,0%). Esta reducción se constató en todos los países, con la excepción de Chile.

Entre los ocupados agropecuarios de origen indígena, la proporción de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores familiares no remunerados supera a la proporción de estas categorías entre los no indígenas, mientras que muestran proporciones menores entre los asalariados y los empleadores, lo que muestra que la base productiva de una gran proporción de personas pertenecientes a los pueblos indígenas sigue siendo la agricultura familiar (véase el cuadro I.29).

Cuadro I.29
América Latina (4 países): composición del empleo agropecuario, por categoría de ocupación, según pertenencia o no a pueblos indígenas, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Indígena		No indígena	
	2002	2012	2002	2012
Empleadores	4,8	1,3	5,6	4,5
Asalariados	21,2	26,7	43,5	44,9
Trabajadores por cuenta propia	41,0	44,1	29,7	32,2
Trabajadores familiares no remunerados	33,0	27,9	21,3	18,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al mismo tiempo, los ocupados agropecuarios de origen indígena se desempeñan en una mayor proporción que los ocupados agropecuarios no indígenas en microempresas (a inicios del período de análisis, la cifra era del 71,9% frente al 60,4%). Mientras que en la pequeña y mediana empresa esta proporción es similar en ambos grupos, a inicios del período de análisis solo el 5,3% de los asalariados agropecuarios pertenecientes a pueblos originarios trabajaban en grandes empresas (frente al 14,1% entre los asalariados agropecuarios no indígenas) (véase el cuadro I.30).

En consecuencia, solo un 14,6% de los trabajadores de grandes empresas agropecuarias son de origen indígena, mientras que un 39,6% se desempeña en pequeñas y medianas empresas, y un 48,6% trabaja en microempresas agropecuarias.

En el período bajo análisis, la inserción de los ocupados agropecuarios de origen indígena en grandes empresas aumentó del 5,3% al 9,7% en Chile, mientras que en los otros países se registraron solo avances modestos (Estado Plurinacional de Bolivia) o incluso descensos (Ecuador y Guatemala).

Cuadro I.30
América Latina (4 países): composición del empleo agropecuario asalariado,
por tamaño de empresa, según pertenencia o no a pueblos indígenas,
promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Indígena		No indígena	
	2002	2012	2002	2012
Gran empresa	5,3	9,7	14,1	15,1
Pequeña y mediana empresa	22,8	17,5	25,5	24,0
Microempresa	71,9	72,9	60,4	60,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La proporción de ocupados de origen indígena entre los ocupados del sector agropecuario es mayor para las mujeres que para los hombres, mientras que estas proporciones son similares para ambos sexos en el empleo en su conjunto, lo que refleja el gran peso que tiene la agricultura familiar para el empleo agropecuario de las personas pertenecientes a pueblos originarios, ya que en este segmento la participación de las mujeres es más elevada que entre los asalariados. A inicios del período de análisis, un 45,6% de las ocupadas agropecuarias en los cuatro países con información pertenecen a pueblos originarios, mientras que esta proporción es del 38,1% en el caso de los hombres. Para el conjunto de los ocupados, los porcentajes correspondientes son del 29,7% y del 29,1%, respectivamente.

Además, en el período bajo análisis, el descenso de la proporción de personas de origen indígena en el empleo agropecuario fue mayor para hombres (al 33,2%) que para mujeres (al 42,4%).

Por otra parte, no hay grandes discrepancias entre los ocupados indígenas y no indígenas respecto de su estructura etaria. La principal diferencia es la mayor proporción de personas de los grupos de mayor edad entre los ocupados agropecuarios de origen indígena. Al inicio del período, los grupos de 50 a 64 años y de 65 años y más representaron un 18,2% y un 9,1%, respectivamente, frente a un 17,4% y un 7,3% entre los no indígenas. Nuevamente, el peso de la economía familiar para los ocupados de los pueblos indígenas y la ya constatada fuerte presencia de hombres de mayor edad en el trabajo por cuenta propia explicarían esta diferencia.

A lo largo del período de análisis, tanto entre los ocupados indígenas como entre los no indígenas se observa el cambio de composición constatado para los ocupados agropecuarios en su conjunto: un descenso de la proporción de los grupos etarios más jóvenes y un aumento de los grupos de mayor edad.

El nivel de educación formal es menor para los ocupados agropecuarios de origen indígena, en comparación con los no indígenas. A inicios de la

década de 2000, más del 60% de los ocupados agropecuarios indígenas contaba con un máximo de 5 años de estudio, frente a alrededor de un 50% en el caso de los no indígenas (véase el cuadro I.31).

Cuadro I.31
América Latina (4 países): composición del empleo agropecuario por años de estudio, según pertenencia o no a pueblos indígenas, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Indígena		No indígena	
	2002	2012	2002	2012
0 a 5 años	62,7	56,3	50,9	44,5
6 a 9 años	28,2	27,7	34,1	33,2
10 a 12 años	7,9	14,0	11,3	18,0
13 años y más	1,0	1,9	3,6	4,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A lo largo del período de análisis, para ambos grupos se registra el impacto de la gradual mejora del nivel educativo constatado previamente para el empleo agropecuario en su conjunto. Sin embargo, no se cierran las brechas entre indígenas y no indígenas.

Respecto de los ingresos medios de los ocupados agropecuarios, se observa una gran brecha entre los miembros de etnias indígenas y no indígenas. Al inicio del período de análisis, los primeros ganaron solo un 60,6% del promedio de los segundos. Las transformaciones en el período de análisis no redujeron esta brecha y al final del período este ingreso relativo fue del 59,9% (véase el cuadro I.32).

Cuadro I.32
América Latina (4 países): ingresos relativos por mes de ocupados agropecuarios, por sexo y categorías de ocupación, según pertenencia o no a pueblos indígenas (promedio de ingresos del total de ocupados agropecuarios=100), promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Indígena		No indígena		Relación indígena/ no indígena	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Ocupados agropecuarios	74,2	71,1	122,6	118,8	60,6	59,9
Hombres	79,0	76,6	130,6	125,0	60,5	61,3
Mujeres	60,7	53,5	77,8	87,0	78,1	61,5
Asalariados	84,5	88,9	124,7	115,5	67,7	76,5
Trabajadores por cuenta propia	59,0	56,6	93,6	94,7	63,0	59,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Entre los hombres se registra una brecha similar a la del conjunto de los ocupados agropecuarios, y los ocupados indígenas ganan un 60,5% y un 61,3% del promedio de los no indígenas, a inicios y finales del período de análisis, respectivamente. En el caso de las mujeres se registra una brecha menor a inicios del período (78,1%), pero esta se amplió con el transcurso del tiempo y se ubica en un nivel similar a la de los hombres (61,5%).

Al comparar los ingresos de hombres y mujeres indígenas ocupados en el sector agropecuario, se constata una ampliación de la brecha entre los sexos, ya que el ingreso medio de las mujeres bajó del 76,8% al 69,9% del ingreso de los hombres. En contraste, entre los no indígenas ocupados en el sector esta brecha se redujo del 59,5% al 69,6%, de manera que a fines del período la brecha de ingresos entre los sexos es muy similar para indígenas y no indígenas.

La brecha de ingresos entre ocupados agropecuarios indígenas y no indígenas se explica, en parte, por un efecto composición (mayor participación de ocupados indígenas entre trabajadores por cuenta propia y asalariados de microempresas), pero se reproduce en las dos principales categorías de ocupación, aunque es un poco más elevada entre los trabajadores por cuenta propia. A inicios del período, los indígenas en esta categoría perciben un 63% de lo que perciben los no indígenas, mientras que para los asalariados el porcentaje es del 68%. En el transcurso del período, la brecha se redujo levemente para los asalariados y se amplió para los trabajadores por cuenta propia, lo que indica que los agricultores de origen indígena no se beneficiaron de la misma manera que los no indígenas de las mejoras del ingreso que se observaron para esta categoría en este período.

Entre los ocupados agropecuarios, la afiliación a un seguro de salud es menor entre indígenas (un 11,7% a inicios del período) que entre no indígenas (21,7%). La cobertura de la seguridad social aumentó en ambos grupos en el transcurso del período, pero este incremento fue mayor entre los no indígenas (al 31,8%) que entre los indígenas (al 17,2%) (véase el cuadro I.33).

Cuadro I.33

América Latina (4 países): proporción del conjunto de ocupados y de ocupados agropecuarios con cobertura de seguros de salud, por pertenencia o no a pueblos indígenas, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Indígenas agropecuarios	Indígenas total	No indígenas agropecuarios	No indígenas total
2002	11,7	22,9	21,7	35,6
2012	17,2	28,3	31,8	45,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La brecha de la cobertura de protección entre el sector agropecuario y el conjunto de los ocupados es, en términos relativos, similar para indígenas y no indígenas. En el conjunto de los ocupados, la cobertura de los indígenas aumentó del 22,9% al 28,3% y la de los no indígenas se elevó del 35,6% al 45,3%. De todas maneras, es llamativa la magnitud de la brecha de cobertura entre indígenas y no indígenas, tanto en el sector agropecuario como en el conjunto de los ocupados, explicada, al menos en parte, por las diferencias de su inserción productiva, resumida en esta sección.

Contrario a lo que se observa en los ingresos, la brecha de cobertura entre hombres y mujeres indígenas que trabajan en el sector agropecuario no es muy marcada. Entre los hombres, la cobertura aumentó del 12,2% al 17,5% y entre las mujeres se incrementó del 11,3% al 15,7%.

En resumen, la composición del empleo asalariado diferenciado por origen étnico muestra el gran peso de la agricultura campesina para los ocupados de origen indígena, con una elevada proporción del trabajo por cuenta propia y del trabajo familiar no remunerado. Esto se refleja en una mayor proporción de mujeres y personas de mayor edad entre los ocupados agropecuarios indígenas. Entre los asalariados, las personas de origen indígena se desempeñan en mayor proporción que los no indígenas en microempresas.

Se registran grandes brechas entre ocupados agropecuarios de origen indígena y no indígena respecto de los niveles de educación, los ingresos y la cobertura de los seguros de salud. Estas brechas no se achicaron en el período de análisis.

I. Conclusiones

En el período de crecimiento económico relativamente elevado entre inicios de la década de 2000 y comienzos de la siguiente, el empleo agropecuario se mantuvo prácticamente estancado en términos absolutos en el promedio de los países latinoamericanos y también se mantuvo la tendencia de largo plazo de un descenso de su participación en el empleo total.

Al mismo tiempo, la productividad laboral (medida a precios constantes) continuó aumentando con tasas más elevadas que en el período previo. Durante este período, el sector agropecuario fue la rama de actividad con mayor crecimiento de la productividad laboral media, con lo que se achicó la brecha respecto de las otras actividades, si bien en el promedio simple la brecha se cerró menos que en la fase anterior y continúa siendo significativa.

En el promedio, el incremento de la productividad laboral en el agregado de las economías latinoamericanas en este período reciente se basó, sobre todo, en los cambios intrasectoriales, mientras que el aporte del cambio estructural fue más bien limitado. En el sector agropecuario, en contraste,

el aumento de la productividad laboral agropecuaria en este período, más que antes, se debió, sobre todo, a los cambios intersectoriales, en especial a la rebaja de la proporción del empleo agropecuario a favor de sectores de mayor productividad.

Por otra parte, el alcance de los cambios intrasectoriales fue limitado, si bien también tuvieron un impacto positivo. En el período 2002-2012, el sector agropecuario contribuyó un 10% al impacto total de los cambios intrasectoriales en el incremento de la productividad laboral, un aporte menor respecto del período anterior. Según parece, en la mayoría de los países no se registraron las grandes transformaciones en la manera de producir que habrían estimulado la productividad.

En la primera década del siglo actual, contrario a lo observado antes, la evolución relativamente favorable de los precios percibidos por el sector agropecuario incidió en que, a nivel regional, la productividad laboral agropecuaria relativa subiera aun a precios corrientes, lo que generó un contexto favorable para la disminución de la brecha de ingresos entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad, si bien en varios países la evolución del tipo de cambio ha contrarrestado el posible impacto del incremento de los precios internacionales en los precios locales.

Relacionada con la mejora de la productividad relativa del sector agropecuario (a precios constantes), se observa una moderada mejora tanto de la estructura productiva como de las estructuras educativa y ocupacional. Se constata una recomposición hacia actividades con mayores niveles de productividad media. La agricultura empresarial aumentó levemente su proporción en la estructura de empleo y entre los asalariados se incrementó, sobre todo, el número de unidades pequeñas, medianas y grandes, mientras que las microempresas perdieron participación en la estructura del empleo. Esta recomposición hacia actividades que suelen registrar una productividad laboral más elevada contribuyó al aporte intrasectorial al aumento de la productividad laboral.

Al mismo tiempo, se constatan aumentos, sobre todo de los estratos medio-altos, tanto respecto de los niveles de educación, como de las ocupaciones con calificaciones intermedias, aunque sin incrementos significativos en los estratos ocupacionales y educativos altos.

La reducción de la proporción de las unidades familiares en el empleo agropecuario refleja un comportamiento contracíclico del empleo en este segmento, pero no significa una contracción del número de unidades de producción, dado que los trabajadores por cuenta propia aumentan su participación en el empleo del sector. El trasfondo de esta expansión puede haber sido, por ejemplo, la subdivisión de explotaciones existentes, la apertura de nuevas fincas en terrenos previamente no utilizados o una

mayor dedicación a la ocupación agropecuaria por parte de trabajadores por cuenta propia que antes la mantenían como ocupación secundaria. En vista del contexto relativamente favorable durante el período bajo análisis y los resultados de este estudio sobre los ingresos, en muchos países, el segundo y el tercer factor pueden haber sido más relevantes que el primero.

Por otra parte, en la categoría de los trabajadores familiares no remunerados —que tienen una participación elevada en el sector— se registra un marcado descenso relativo, posiblemente en reacción a las alternativas laborales favorables en el mismo sector, pero sobre todo en actividades no agropecuarias. Este descenso se concentró en los trabajadores familiares no remunerados jóvenes, que por lo general tienen un mayor nivel educativo. El hecho de que, al mismo tiempo, haya bajado el promedio de horas trabajadas por los trabajadores familiares no remunerados indica que existió un superávit de mano de obra familiar, ya que la salida de muchas personas de las unidades agropecuarias familiares no conllevó un aumento compensatorio de las horas de trabajo de las personas que permanecieron en este tipo de inserción laboral.

La mejora de la productividad relativa del sector (a precios corrientes) representó un marco favorable para una mejora de los ingresos laborales relativos, aunque la brecha respecto de las otras ramas de actividad sigue siendo grande. Los asalariados agropecuarios mejoraron sus salarios medios frente a los asalariados en su conjunto. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia (y los empleadores) se beneficiaron de los buenos precios del agro y mejoraron sus ingresos respecto del ingreso laboral medio en el sector agropecuario. Sin embargo, sus ingresos no aumentaron tanto como los de los trabajadores por cuenta propia en otros sectores.

El aumento de los ingresos de los ocupados agropecuarios, tanto por cuenta propia como asalariados, contribuyó significativamente a la reducción de la pobreza rural en el período de análisis. Además, como consecuencia de políticas que fomentaron la cobertura de esquemas tanto contributivos como no contributivos, se registraron ciertos avances en la calidad del empleo, indicados por la creciente cobertura de los seguros de salud (aunque esta se mantiene muy baja en el promedio del sector agropecuario). De esta manera, las mejoras relativas en los indicadores de calidad del empleo del sector agropecuario (tanto de ingresos como de otros aspectos) tendieron a reducir varios aspectos de la desigualdad en los indicadores laborales, que todavía es elevada.

En consecuencia, mientras que el aumento de la productividad laboral media en el sector agropecuario facilitó mejoras en los ingresos, con el procesamiento de las encuestas se pudieron identificar cambios que ilustran la presencia de los tres mecanismos que pueden incidir en variaciones de la productividad media:

- La contribución del sector agropecuario al cambio intersectorial se refleja en la marcada reducción relativa del empleo agropecuario, expresión del comportamiento contracíclico del empleo agropecuario, sobre todo en su segmento familiar, en un contexto de crecimiento económico agregado relativamente elevado y surgimiento de opciones de empleo no agropecuario relativamente amplias.
- Las moderadas mejoras de las estructuras educativas y ocupacionales habrían incidido en el aporte positivo, aunque modesto, de los cambios intrasectoriales al incremento de la productividad del sector agropecuario.
- Además de los cambios tecnológicos y organizativos que pueden vincularse con este aspecto, algunos cambios de la composición interna pueden haber contribuido a este incremento, específicamente la leve caída de la proporción del empleo en la economía familiar y de los asalariados en microempresas.

Obviamente, los tres mecanismos están relacionados, dado que, por ejemplo, la salida de personas ocupadas en los segmentos de menor productividad y su inserción en actividades no agropecuarias de mayor productividad incide positivamente en la variación intersectorial, pero, al mismo tiempo, contribuye a una mejora en la composición intrasectorial, dado que aumenta la proporción de los segmentos de mayor productividad en el empleo del sector agropecuario.

A pesar de los avances recientes en términos de productividad, estructura productiva, ingresos laborales e indicadores de la calidad del empleo, en todas estas variables se mantienen marcadas brechas entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad. Algunos aspectos que destacan al respecto son:

- la elevada proporción de las categorías de la economía familiar (trabajo por cuenta propia y, sobre todo, trabajo familiar no remunerado) entre los ocupados agropecuarios;
- el gran peso del empleo en microempresas agropecuarias que se caracterizan por una estructura ocupacional poco favorable para mejoras en la productividad y la calidad del empleo (bajo nivel educativo, estructura etaria sesgada hacia personas de mayor edad, baja proporción de ocupaciones calificadas);
- los bajos niveles de educación formal;
- la baja proporción de ocupaciones de alta calificación;
- una estructura demográfica bipolar en términos relativos, con una elevada proporción de los grupos de menor y mayor edad;

- los bajos niveles de cobertura de los seguros de salud, utilizada aquí como indicador de calidad de empleo no pecuniaria.

Estos aspectos se relacionan con niveles de pobreza rural que, pese a los avances recientes, se mantienen elevados en muchos países de la región. Además, el deterioro del contexto macroeconómico, posterior al período de análisis, dificulta nuevos avances en la cantidad y calidad del empleo agropecuario y en la evolución de la pobreza rural.

Por otra parte, persisten importantes brechas internas en el sector agropecuario. En este trabajo se han destacado, sobre todo, las diferencias en la calidad del empleo entre la agricultura empresarial y la economía campesina y las marcadas brechas de género. La participación de mujeres en el empleo agropecuario es relativamente baja y centrada en la economía familiar (sobre todo en el trabajo familiar no remunerado), mientras que su participación en el empleo asalariado y en el empleo independiente es limitada (empleadoras, trabajo por cuenta propia). Esta brecha persiste pese a que en el período reciente bajo análisis aumentó mucho la proporción de mujeres asalariadas en el sector. También persisten brechas respecto de los ingresos, aunque en este período se registró una disminución.

Respecto de los jóvenes, destaca la caída de su proporción en el empleo agropecuario, una caída mayor que la observada en el empleo en su conjunto y, por lo tanto, no atribuible exclusivamente a las tendencias demográficas prevalecientes. El marcado descenso del empleo de jóvenes como trabajadores familiares no remunerados indica el peso de opciones laborales que incentivaron la salida de muchos jóvenes de la agricultura familiar, su inserción en actividades no agropecuarias, una permanencia más prolongada en el sistema educativo y, posiblemente, y sobre todo en el caso de las mujeres jóvenes, una mayor contratación por parte de la agricultura empresarial.

Por otra parte, los ocupados con bajos niveles de educación se concentran en la agricultura familiar y en las microempresas. Su empleo se caracteriza por muy bajos ingresos (con brechas respecto de los ocupados de mayor nivel educativo que son más elevadas que en el empleo en su conjunto) y menos niveles de cobertura de la seguridad social. Estas brechas se redujeron en el período bajo análisis.

Las personas pertenecientes a pueblos originarios están más que proporcionalmente insertas en actividades agropecuarias, donde se desempeñan sobre todo en la agricultura familiar, tanto como trabajadores por cuenta propia como en calidad de trabajadores familiares no remunerados. Entre los asalariados están sobrerrepresentados en las microempresas, mientras que tienen poco acceso al empleo en empresas de mayor tamaño. En consecuencia, en el empleo agropecuario de las personas de origen indígena

se registra una proporción relativamente elevada de mujeres y de personas de mayor edad. En lo que respecta a los ingresos medios y la cobertura de los seguros de salud, existen marcadas brechas entre indígenas y no indígenas ocupados en el sector agropecuario. Solo en el caso de los salarios se pudo constatar una reducción de la brecha, ya que los de los asalariados indígenas mejoraron en comparación con los de los asalariados no indígenas, si bien la brecha de ingresos entre ambos grupos sigue siendo grande.

Finalmente, hay que subrayar que en este capítulo en general se analizó la evolución del empleo y la productividad agropecuarios para el promedio de los países con información, y que hay una importante heterogeneidad entre los países y subregiones. Por ejemplo, no en todos los países surgieron grandes cantidades de opciones de empleo no agropecuario de productividad relativamente elevada y tampoco en todos hubo significativas transformaciones en el sector. Por lo tanto, en varios países, la emigración se mantuvo como una opción alternativa para la mejora del bienestar de muchas personas ocupadas en el sector agropecuario. Específicamente, la mayoría de los países centroamericanos basaron gran parte de la expansión de su producción agropecuaria en una mayor incorporación del factor trabajo, mientras que en los países sudamericanos (y México) predominó el impacto de una productividad media creciente⁴⁵. También se observó que en los países con un PIB per cápita bajo, la generación de empleo no agropecuario en segmentos de alta o mediana productividad fue insuficiente para facilitar un traspaso masivo de mano de obra de actividades de baja productividad a otras de mayor productividad, de manera que una buena parte de la expansión del empleo agropecuario en esos países contribuyó a inflar segmentos de baja productividad, generadores de empleo de baja calidad. Esta heterogeneidad requiere que la evolución del empleo y la productividad agropecuarios se analice, de manera complementaria, a nivel de cada país.

⁴⁵ Si bien en este documento no se profundiza en este tema, cabe señalar que en muchos países también existe una gran heterogeneidad subnacional respecto de la evolución del empleo y la productividad agropecuarios.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Observatorio Demográfico*, 2014 (LC/G.2649-P), Santiago.
- ____ (2015b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas* (LC/G.2650-P), Santiago.
- ____ (2014a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2014 (LC/G.2619-P), Santiago.
- ____ (2014b), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- ____ (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2015), *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe: 2015-2016*, San José.
- CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Corredor, A. (2016), "Empleo y productividad laboral agropecuaria en Colombia", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Dirven, M. (2015), "Transformaciones del trabajo rural en América Latina: evolución y precariedades", documento presentado al Panel Transformaciones del Trabajo Rural en América Latina: Evolución y Precariedades, XXXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Juan, 27 al 30 de mayo.
- ____ (2002), "Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?", *serie Desarrollo Productivo*, N° 135 (LC/L.1837-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014), *Anuario estadístico de la FAO 2014. La alimentación y la agricultura en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo II, Roma.
- ____ (2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo I, Roma. Ferreira Irmao, J. (ed.) (1992), *Centroamérica. Pobreza rural y empleo*, Ginebra, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hanusch, M. (2012), "Jobless growth? Okun's Law in East Asia", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6156.
- Klein, E. (2012), "Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina", *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo I, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Lewis, W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, N° 2.
- McMillan, M.S. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143, Cambridge.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, 2014, Lima.
- Pagés, C., G. Pierre y S. Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago.
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2010), "Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina", documento presentado en el XLVIII Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural (SOBER), Campo Grande, 25 a 28 de julio.
- Rodrik, D. (2013), "The past, present, and future of economic growth", *Working Paper*, N° 1, Global Citizen Foundation, junio.
- Soto Barquero, F. y S. Gómez (2012), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma.
- Weller, J. (2016), "Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 174, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- _____(2014), "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe", *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *serie Reformas Económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. y C. Kaldewei (2014), "Crecimiento económico, empleo, productividad e igualdad, Inestabilidad y desigualdad", *La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2013), "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo I.A1

Algunos aspectos de la medición

Las encuestas de hogares contienen una gran riqueza de información, pero existen una serie de limitaciones que hay que tomar en cuenta en la lectura de los resultados:

- Los datos no son completamente comparables entre un país y otro. Si bien se ha intentado mejorar la comparabilidad (por ejemplo, definiendo una edad mínima común de 15 años para la población en edad de trabajar, mientras que los países utilizan diferentes pisos de edad para la definición de este grupo de la población), persisten diferencias en las definiciones de diversas variables. Además, no todas las encuestas generan información para todas las variables de interés. En consecuencia, como se observa a lo largo de este capítulo, varía el número de países cubiertos por el análisis de variables específicas.
- El análisis del empleo agropecuario está sujeto a la manera en que se define la rama de actividad del empleo. En vista de que esta rama generalmente se define por los productos o servicios principales generados por la unidad de producción correspondiente puede, por ejemplo, darse el caso de empresas agroindustriales integradas verticalmente con importantes actividades en el sector agropecuario, cuyos ocupados, sin embargo, se cuentan como ocupados de la industria manufacturera agroindustrial. Por lo tanto, algunos procesos de (des)integración organizativa a nivel de empresas pueden generar cambios en las estadísticas sobre el empleo agropecuario que no representan cambios en la realidad del empleo.
- Se han procesado los datos para el conjunto del sector agropecuario, que incluye rubros como la pesca, la silvicultura y la caza, así como instituciones de apoyo a la producción agropecuaria, entre otros. Todas estas actividades obedecen a dinámicas diferentes de la agricultura y la ganadería. Estas actividades influyen poco en los resultados del sector, ya que generalmente tienen poco peso en el empleo del sector en su conjunto, en comparación con las actividades agrícolas y ganaderas. Sin embargo, pueden incidir en algunas variables específicas.
- El empleo agropecuario es muy estacional, tanto respecto del número de ocupados totales como de la jornada de trabajo. Sin embargo, el tipo de encuesta disponible no permite analizar esta característica y su importancia.

- El procesamiento abarca los empleos principales de las personas ocupadas. Debido a los bajos ingresos percibidos en el sector agropecuario y a la estacionalidad del trabajo en este sector, algunas personas que se desempeñan principalmente en este sector cuentan con un segundo trabajo, cuya relevancia tiende a variar a lo largo del año. La información disponible no permite cubrir este aspecto de manera exhaustiva⁴⁶.
- Los resultados de las encuestas de hogares son representativos y estadísticamente significativos para ciertas variables a nivel nacional y para un subconjunto de grupos poblacionales o territorios. Los procesamientos con mayores niveles de desagregación, como los que se han realizado para este estudio, necesariamente reducen el nivel de confiabilidad de los resultados, por lo que estos resultados deberían interpretarse como reflejo de tendencias, más que como “datos duros”.

⁴⁶ En el recuadro I.1 se presenta información al respecto.

Anexo I.A2

Encuestas

País	Año	Encuesta	Cobertura geográfica	Periodo de referencia de la encuesta
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	Encuesta Nacional de Empleo (ENE)	Nacional	Noviembre
	2002	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	Noviembre-Diciembre
	2011	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	Año
Brasil	1999	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)	Nacional	Septiembre
	2003	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)	Nacional	Septiembre
	2012	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)	Nacional	Septiembre
Chile	1996	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional	Noviembre
	2003	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional	Noviembre
	2011	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional	Octubre de 2011-Enero de 2012
Colombia	2002	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	Año
	2008	Gran Encuesta Integrada de Hogares	Nacional	Año
	2012	Gran Encuesta Integrada de Hogares	Nacional	Año
Costa Rica	1994	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Julio
	2002	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Julio
	2012	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Nacional	Julio
Ecuador	2001	Encuesta Periódica de Empleo, Subempleo y Desempleo en el Área Urbana	Área urbana	Diciembre
	2012	Encuesta Periódica de Empleo, Subempleo y Desempleo en el Área Urbana	Nacional	Diciembre
El Salvador	1995	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Año
	2001	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Julio-Diciembre
	2012	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Año
Guatemala	1998	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares	Nacional	Marzo de 1998-Marzo de 1999
	2002	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos	Nacional	Octubre-Noviembre.
	2006	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Nacional	Marzo-Septiembre
Honduras	2007	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Septiembre

Pais	Año	Encuesta	Cobertura geográfica	Período de referencia de la encuesta
México	1996	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional	3 ^{er} trimestre
	2002	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional	3 ^{er} trimestre
	2012	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional	Agosto-Noviembre
Nicaragua	1998	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida	Nacional	Abril-Agosto
	2001	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida	Nacional	Abril-Julio
	2009	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida	Nacional	Septiembre-Noviembre
Panamá	1994	Encuesta de Hogares	Nacional	Agosto
	2002	Encuesta de Hogares	Nacional	Agosto
	2011	Encuesta de Hogares	Nacional	Agosto
Paraguay	2001	Encuesta Integrada de Hogares	Nacional	Septiembre de 2000-Agosto de 2001
	2011	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	Octubre-Diciembre
Perú	1997	Encuesta Nacional de Hogares-Condición de Vida y Pobreza	Nacional	4 ^o trimestre
	2002	Encuesta Nacional de Hogares-Condición de Vida y Pobreza	Nacional	4 ^o trimestre
	2012	Encuesta Nacional de Hogares-Condición de Vida y Pobreza	Nacional	Enero-Diciembre
República Dominicana	2002	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (EFT)	Nacional	Octubre
	2012	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (EFT)	Nacional	Octubre
Uruguay	2007	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	Año
	2012	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	Año
Venezuela (República Bolivariana de)	1994	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	2 ^o semestre
	2002	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	2 ^o semestre
	2012	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	2 ^o semestre

Introducción a los estudios nacionales

En el período 2002-2012, la evolución del empleo y la productividad laboral ha sido heterogénea entre los países latinoamericanos, tanto en el conjunto de las economías como en el sector agropecuario. Para entender mejor los procesos que están detrás de este desempeño variado, se presentan a continuación cuatro estudios de países, que fueron escogidos por la variedad de la evolución de sus indicadores de empleo y productividad agropecuarios. El cuadro 1 ilustra algunas diferencias profundas entre Chile, Colombia, Guatemala y México.

Cuadro 1
Chile, Colombia, Guatemala y México: indicadores del sector agropecuario, 2002-2012
(En porcentajes)

	Chile	Colombia	Guatemala	México
Crecimiento del valor agregado, promedio anual, sector agropecuario	3,3	1,9	2,8	1,4
Proporción entre el sector agropecuario y el PIB, 2012 ^a	3,7	6,2	11,9	2,9
Crecimiento del empleo agropecuario, promedio anual	0,2	1,2	2,0	-0,7
Proporción entre el sector agropecuario y el empleo agregado, 2012	10,0	17,5	39,1	13,7
Crecimiento de la productividad laboral agropecuaria, promedio anual	3,2	0,7	0,8	2,1
Proporción entre el sector agropecuario y la productividad laboral agregada, 2012	40,6	39,2	31,0	21,9
Aporte de cambios intrasectoriales del sector agropecuario al aumento de la productividad agregada ^a	280,0	50,0	50,0	150,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a En dólares de 2005.

Durante el período 2002-2012, el sector agropecuario de Chile mostró un desempeño dinámico, con las más altas tasas de crecimiento del valor agregado y de la productividad, que fue el motor del incremento del producto sectorial, mientras que el empleo se estancó. Como resultado, la productividad relativa del sector llegó a ser la más elevada de los cuatro países. Su dinamismo también se refleja en un aporte relativamente elevado de los cambios intrasectoriales a la evolución de la productividad. Por otra parte, la proporción en el empleo es la más baja y la proporción en el PIB es la segunda más baja, lo que indica que el desempeño sectorial se dio en un contexto de alto dinamismo general de la economía. Esto se enmarca en un proceso de cambio estructural en que el sector agropecuario reduce su participación en el producto y en el empleo.

El desempeño del sector agropecuario de Colombia fue más modesto, tanto en términos de producto como de productividad sectorial. Dado que estructuralmente el sector está en una situación no tan desventajosa (segundo nivel más alto de productividad laboral relativa), este desempeño mediocre durante el período de análisis reflejaría una serie de especificidades que habrían afectado su evolución en ese período.

Guatemala registró un crecimiento relativamente fuerte del producto agropecuario, pero con un débil desempeño en términos de productividad. De los cuatro países, muestra el mayor peso del sector agropecuario, tanto en el producto como en el empleo. El empleo agropecuario siguió creciendo con tasas elevadas, lo que indicaría la ausencia de suficientes opciones laborales más atractivas en ramas no agropecuarias.

Por último, México registra la mayor brecha de productividad del sector, aunque con una reducción moderada de esa diferencia en circunstancias en que el empleo agropecuario se contrajo, y los cambios intrasectoriales tuvieron un impacto positivo en la productividad. Sin embargo, se trata a la vez del país de más bajo crecimiento sectorial.

La información disponible sobre los cambios en las características del empleo agropecuario refleja, en parte, ese desempeño heterogéneo en términos de producción, productividad y empleo. Específicamente, Chile destaca por la recomposición del empleo agropecuario hacia una mayor participación de la agricultura empresarial y, dentro de ella, de una mayor proporción de unidades de mayor tamaño. El aumento de la productividad relativa facilitó mejoras en los ingresos laborales, mientras que el aporte de los cambios intersectoriales a la productividad se ve reflejado en el incremento de la participación de ocupaciones de mayor nivel de calificación. En ese mismo contexto se abrieron oportunidades laborales para las mujeres, sobre todo en el empleo asalariado (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Chile, Colombia, Guatemala y México: indicadores del empleo agropecuario,
aproximadamente de 2002 a 2012
(En puntos porcentuales)

	Chile	Colombia	Guatemala	México
Variación de la proporción de la economía familiar en el empleo	-3,4	6,5	-0,6	n.d. ^a
Variación de la proporción del empleo en grandes empresas en el empleo asalariado	8,1	1,3 ^b	-4,3 ^c	1,4
Variación de la proporción del empleo en empresas medianas y pequeñas en el empleo asalariado	-3,8	2,5 ^b	0,4 ^c	9,6
Variación de la proporción del empleo en microempresas en el empleo asalariado	-4,3	-3,8 ^b	3,9 ^c	-11,0
Variación de ingresos laborales relativos del sector agropecuario	3,8	-0,4	-15,1	9,3
Variación de salarios relativos del sector agropecuario	1,4	2,3	8,9	10,8
Variación de participación de las mujeres en el empleo agropecuario	6,5	4,6	-1,7	4,9
Variación de participación de las mujeres en el empleo agropecuario asalariado	7,3	2,5	-5,0	5,3
Variación de participación de los profesionales y técnicos en el empleo agropecuario	0,6	0,0	0,3	0,0
Variación de participación de los grupos ocupacionales de calificación intermedia en el empleo agropecuario	1,2	-2,7	-0,1	-0,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Debido a un cambio metodológico entre ambos años, los datos no son comparables.

^b El dato se refiere al período 2008-2012.

^c El dato se refiere al período 2002-2010.

Los datos de Colombia parecen mostrar una generación polarizada del empleo agropecuario, que se expandió en categorías que se utilizan como indicadores indirectos para la agricultura familiar y el empleo en las unidades de mayor tamaño. La caída de la proporción del empleo asalariado agropecuario en su conjunto a favor de otras categorías parece estar relacionada, al menos en parte, con cambios de la situación contractual en el sector agropecuario, más que con una contracción de la agricultura empresarial¹. Esto se expresa también en el aumento de los salarios relativos del sector. Por otra parte, la evolución débil de la productividad laboral media de la agricultura se refleja en la ausencia de un mejoramiento de la estructura ocupacional hacia ocupaciones de mayores niveles de calificación y en el estancamiento de los ingresos medios relativos.

Los datos de Guatemala indican que la mayor parte de la expansión del empleo agropecuario se debió a un aumento del empleo asalariado, sobre todo en la micro, pequeña y mediana empresa. Mientras tanto, se contrajo,

¹ Véase el capítulo III.

en términos relativos, en la gran empresa agropecuaria. Como lo indican la evolución de los ingresos laborales y la comparación con la evolución de los salarios, la agricultura campesina, predominante en la estructura del empleo del sector, no tuvo un desempeño dinámico, lo que también se expresa en un magro aumento de la productividad laboral media. La ausencia de una transformación productiva importante también se observa en la debilidad de un cambio hacia una estructura ocupacional más calificada.

En México, la evolución relativamente favorable de la productividad laboral del sector agropecuario (partiendo de una elevada brecha respecto a la productividad en el agregado) se refleja en mejoras de los ingresos relativos. A ellos puede haber contribuido la recomposición hacia empresas de mayor tamaño². En ese contexto, se observa también un importante aumento de la participación de las mujeres en el empleo del sector, mientras que no se registra una mejora de la estructura ocupacional hacia ocupaciones de mayores niveles de calificación.

En resumen, el desempeño del empleo y la productividad laboral del sector agropecuario fue diferenciado entre los cuatro países, lo que estuvo relacionado con la recomposición del empleo en ese sector y sus características. En los capítulos siguientes se analiza el contexto económico y político de esos cuatro países que determinó ese desempeño diferenciado.

² Debido a un cambio metodológico de la encuesta tomada como fuente, no se puede calcular la recomposición del empleo entre la agricultura familiar y la empresarial.

Capítulo II

Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile

George Kerrigan Richard

Introducción

El sector agrícola de Chile lleva más de dos décadas de continuo crecimiento y desarrollo, en las que se han ampliado tanto el nivel de producción como los mercados de destino de una canasta de productos para los que se han desarrollado cadenas de producción y exportación altamente eficientes y competitivas. Ese proceso ha ido acompañado de un incremento constante en el uso de factores productivos. El crecimiento de la productividad del trabajo en el sector agrícola se ha visto potenciado por procesos tales como: i) el incremento de la superficie cosechada mediante la intensificación de la frontera agrícola basada en el uso de sistemas de riego; ii) una mayor utilización de fertilizantes y semillas de alto potencial productivo; iii) un mayor uso de maquinaria agrícola u otras inversiones de capital en la cadena de producción y procesamiento, y iv) un mayor empleo de mano de obra calificada.

Los cambios ocurridos en la producción y la productividad del sector han sido consecuencia de importantes innovaciones tecnológicas e institucionales. Los cambios tecnológicos se han visto reflejados en la utilización de crecientes niveles de capital físico por unidad de producto

(por ejemplo, semillas, maquinarias y sistemas de riego). Los cambios institucionales han consistido en la innovación y creación de nuevos y más complejos sistemas de apoyo al sector, sobre todo en la provisión de bienes públicos para preservar el patrimonio fito y zoonosanitario, y la generación de tecnologías y servicios de crédito orientados a los medianos y pequeños productores.

Por otra parte, se ha observado en el sector agrícola un profundo cambio estructural¹. El sector muestra una organización industrial caracterizada por una alta concentración, donde los agentes más favorecidos han sido los exportadores de frutas, las empresas de la industria forestal, las del subsector agroindustrial que tienen un papel decisivo en el desempeño de la cadena (azúcar, cebada, leche, arroz), las integradas verticalmente (aves y cerdos) y las empresas vitivinícolas.

En ese contexto de creciente productividad del trabajo en el sector agrícola, y del aumento de la demanda de trabajo de la economía chilena, y dada las características particulares de ese último factor en el sector agrícola, es conveniente analizar el mercado laboral agropecuario y su evolución. También es de interés estudiar las condiciones en que este opera, pues ello contribuye al debate sobre las políticas públicas que afectan, por una parte, la forma en que se distribuyen los aumentos de la productividad del trabajo agrícola y, por otra, la sostenibilidad del modelo agroexportador hortícola-frutícola.

Este capítulo se centra en el análisis de la evolución del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario chileno y los correspondientes factores determinantes y consta de tres secciones.

En la primera se analiza la evolución reciente de la productividad laboral, del empleo y de los ingresos en el sector agropecuario. Se describen los cambios en la composición del empleo, con énfasis en su recomposición hacia la agricultura empresarial y el aumento del empleo femenino, y se destaca la evolución de la cobertura de los sistemas de seguridad social. La sección concluye con una presentación de antecedentes sobre el nivel de sindicalización del sector.

¹ En consonancia con lo planteado por la CEPAL (2012), el cambio estructural se entiende como un proceso de transformación caracterizado por cuatro elementos: i) diversificación de la estructura productiva; ii) más encadenamientos entre sectores productivos; iii) incremento en la importancia relativa de actividades intensivas en conocimiento, y iv) inserción en mercados internacionales de rápido crecimiento.

En la segunda sección se analiza la evolución del sector agropecuario y las características de su evolución reciente y se hace énfasis en el aumento de los rendimientos físicos como principal fuente para el incremento de la producción durante el período de análisis. Se destaca la transformación del segmento exportador como primera orientación estratégica del sector y la polarización entre una gran cantidad de explotaciones menores, que tienen poco peso en el producto del sector, y un número limitado de grandes explotaciones.

En la tercera sección se examinan, primero, las políticas agrícolas que han orientado el desarrollo del sector durante los últimos 20 años. Se destaca el alto nivel de inversión pública alcanzado para el establecimiento de un marco orientador del desarrollo privado del sector. Luego se describen los principales rasgos de la política comercial, muy relevante para el desarrollo del sector. La sección concluye con una descripción de las políticas públicas orientadas al desarrollo del mercado laboral agrícola y los principales desafíos en relación con los trabajadores agrícolas temporeros.

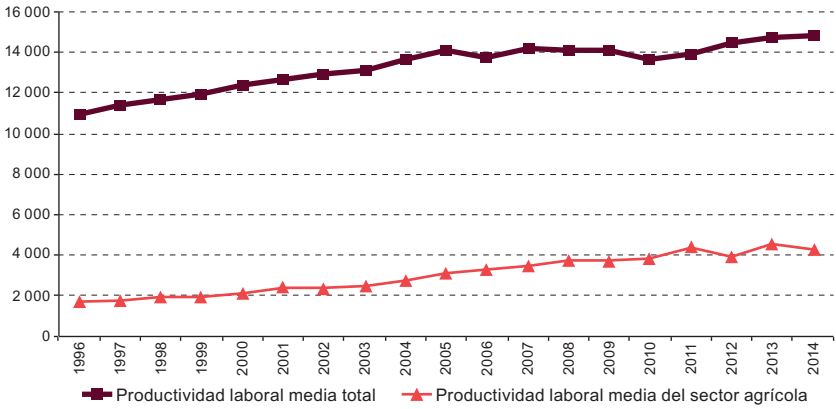
El capítulo concluye con un resumen de los principales resultados del estudio y algunas sugerencias orientadas a fortalecer del desarrollo productivo y sociolaboral del sector agropecuario chileno.

A. La productividad y el empleo en el sector agropecuario

1. Tendencias de la productividad laboral agropecuaria en Chile

El análisis de la evolución de la productividad laboral, sobre la base de las estadísticas del PIB agrícola del Banco Central de Chile durante el período 1996-2014, muestra un crecimiento sostenido de la productividad laboral de la economía en su conjunto y de la productividad del sector agrícola, y una amplia brecha entre ambas. Sin embargo, esa brecha ha disminuido debido a que la tasa de crecimiento de la productividad media del trabajo en el sector agrícola (5% anual) fue notoriamente superior a la de la economía en su conjunto (1,6% anual). En consecuencia, mientras que en 1996 la productividad laboral total representó 6,3 veces la del sector agrícola, hasta 2014 esa relación disminuyó a 3,4 veces (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
Productividad laboral media total y del sector agrícola, 1996-2014
 (En miles de pesos de 2008 encadenados)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), con información del Banco Central de Chile y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

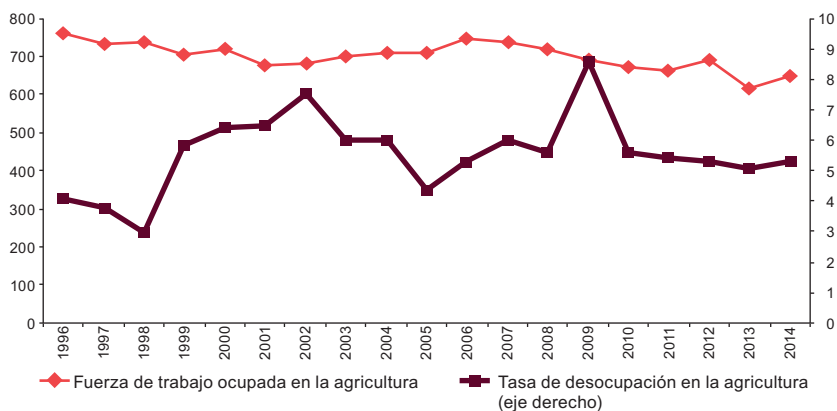
2. Características del empleo y los ingresos en el sector agrícola

En ese contexto de comportamiento positivo de la productividad laboral, se examinan a continuación las características del empleo y los ingresos en el sector agropecuario, así como su evolución reciente.

La fuerza de trabajo ocupada en la agricultura, medida por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sobre la base de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), ha venido disminuyendo sistemáticamente durante los últimos 20 años, con una tasa de crecimiento negativo del -0,8% acumulativo anual. Esa disminución de la fuerza de trabajo ocupada ha ido a la par de una evolución oscilante de la tasa de desocupación en el sector, que reflejó sobre todo el desempeño de la economía en su conjunto. Así, registró importantes aumentos hacia fines de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, y en 2009 y años posteriores, quedando la tasa al final del período levemente por encima del bajo nivel registrado en sus inicios (véase el gráfico II.2).

Esa tendencia a la disminución del número de empleados y, simultáneamente, a la caída de la tasa de desempleo en el sector agrícola, ha creado una percepción de escasez relativa de trabajo en el sector. En concreto, según datos empresariales, en el sector hortícola y frutícola es donde en los últimos años ha sido difícil encontrar mano de obra calificada disponible. Según Otero y Soto (2012), al comparar la evolución de la superficie frutícola y el empleo requerido, específicamente en la Región del Maule, en 2012 habría una falta de mano de obra de 9.900 trabajadores en la temporada de mayor contratación.

Gráfico II.2
Fuerza de trabajo ocupada y tasa de desocupación agrícola, 1996-2014
 (En miles de personas y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Esa situación de relativa escasez de mano de obra en el sector agrícola podría deberse, entre otras cosas, a la creciente necesidad en el sector de la construcción, así como a la migración de trabajadores hacia el sector minero, pues ambos ofrecen mayores ingresos.

La creciente importancia de la política inmigratoria y la incorporación de trabajadores agrícolas extranjeros a la agricultura chilena requieren tener en cuenta esa variable en el sector como parte del análisis. Estudios realizados por los empleadores agrícolas, que expresan las demandas del sector empresarial, argumentan que la cuota legal actual del 15% para trabajadores extranjeros es demasiado baja y que los trámites para la incorporación de trabajadores inmigrantes no son suficientemente expeditos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014) ha analizado la evolución de la productividad de la mano de obra (con contrato) y su costo en los distintos sectores de la economía y en el sector agrícola, y ha concluido que el costo unitario laboral habría disminuido. Esto significaría que la productividad laboral aumentó más que el costo medio del factor trabajo y que, por lo tanto, habría espacio para incrementar las remuneraciones sin mermar la rentabilidad, de forma de atraer a un mayor número de trabajadores al sector o, al menos, retener a los que ya están. Según esa línea de razonamiento, si es así, cabe preguntarse por qué esto no ocurre y los empresarios siguen recurriendo a la mecanización para sustituir la mano de obra en la mayor medida posible.

De acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013, el empleo en el sector agrícola se concentró en dos grandes categorías: asalariados de empresas privadas (75%) y trabajadores por cuenta propia (21%).

En el cuadro II.1 se muestra que la principal caída en el empleo agropecuario entre 1996 y 2013 corresponde a la categoría de familiares no remunerados, que disminuyó en un 79%. Le sigue la de empleadores, que disminuyó en un 47% y la de trabajadores por cuenta propia, que cayó en un 30% en dicho período². En contraste, aumentó el número de asalariados agropecuario en un 15%, como reflejo de la expansión dinámica de la agricultura empresarial.

Cuadro II.1
Número de ocupados en el sector agropecuario por categoría de ocupación, 1996, 2003 y 2013

	1996	2003	2013	1996-2013
	Número	Número	Número	Porcentaje
Empleador	21 371	19 377	11 372	-47
Asalariados	410 359	429 345	472 449	15
Por cuenta propia	182 252	153 169	127 628	-30
Familiares no remunerados	28 846	17 510	5 928	-79
Total	642 828	619 401	617 377	-4

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), base de datos.

Por otra parte, según los resultados de Aedo y Alvear (2010), que se exponen más adelante con información proveniente del Censo Agropecuario y Forestal 2007, la relación entre el empleo asalariado y el familiar es distinta. Medido en Unidades de Trabajador Equivalente (UTE), de 822.000 empleos aproximados que se estimaron en dicho año, un poco más de 349.000 correspondieron a mano de obra familiar (42,5%) y casi 473.000 a mano de obra contratada (57,5%)³. De esa cifra, un 39,9% fue mano de obra permanente y un 60,1%, mano de obra temporal (véase el cuadro II.2).

El mismo estudio señala que, al analizar la generación de empleo sobre la base del tamaño de las empresas, de acuerdo al nivel del valor bruto de producción (VBP), la microempresa generó el 60,8% del empleo, mientras que la pequeña empresa generó el 24,6%. Sumados los dos segmentos, las micro y pequeñas empresas (MyPE) agrícolas generaron un 85% del empleo

² La caída del número de trabajadores por cuenta propia puede indicar una reducción del número de explotaciones agropecuarias. Sin embargo, no necesariamente es así (o no en la misma magnitud), dado que el cuadro muestra la ocupación principal de los entrevistados y es posible que muchos trabajadores por cuenta propia hayan asumido un empleo como asalariados agropecuarios o en una actividad no agropecuaria sin abandonar su predio, que seguirán explotando como segunda ocupación. Solamente un futuro censo agropecuario podrá mostrar la evolución del número de explotaciones en el sector.

³ La gran diferencia entre los cuadros II.2 y II.3 respecto a la categoría de mano de obra familiar en el empleo agrícola total puede deberse en parte a la participación de miembros de los hogares campesinos cuyo trabajo en el predio familiar no es su ocupación principal.

del sector (684.627 UTE), en comparación con el 14,7% (117.562 UTE) en la mediana y la gran empresa.

Cuadro II.2
Unidades de Trabajador Equivalente por tipo de empleo

Tipo de empleo	Unidades de Trabajador Equivalente		
	Cantidad	Porcentaje	Promedio por explotación
Mano de obra familiar	349 073	42,5	1,2
Mano de obra contratada	472 667	57,5	1,6
Permanente	188 516	39,9	0,6
Temporal	284 151	60,1	1,0
Total	821 740	100,0	2,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Aedo y J. J. Alvear, "Micro y pequeña empresa agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario Nacional 2007", Santiago, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura, 2010.

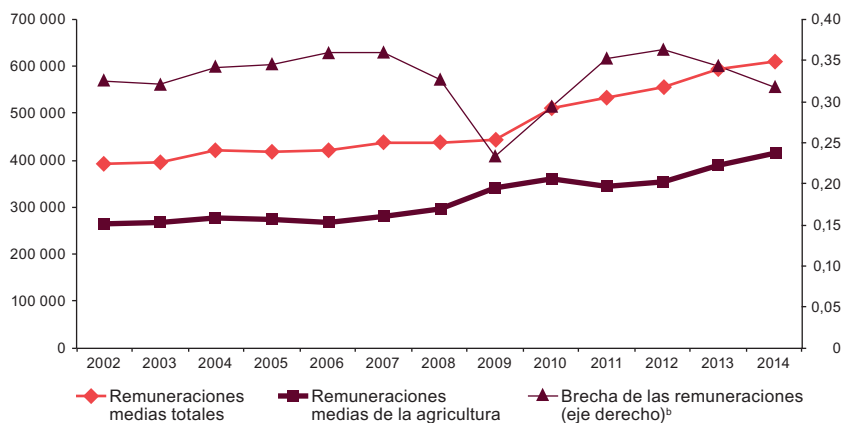
Es importante destacar que las diferencias en las cifras de empleo obedecen a los distintos instrumentos existentes en el país para su medición, lo que sugiere la necesidad de unificar las metodologías empleadas para poder obtener resultados robustos. En los años analizados, el aumento de la productividad en el sector agrícola ha ido acompañado por un crecimiento sustancial de los ingresos de los trabajadores.

Sobre la base del informe estadístico trimestral de afiliados y cotizantes de la Superintendencia de Pensiones, en el gráfico II.3 se muestra la evolución favorable de valor medio de las remuneraciones totales y del sector agrícola⁴. Se aprecia, además, que la brecha entre el sector agrícola y la economía en su conjunto ha mostrado un comportamiento variable: creció desde 2002 hasta 2007, un período de gran auge de la economía minero-exportadora. Luego las remuneraciones del sector agrícola crecieron más que las totales y la brecha tendió a cerrarse hasta 2009. Esa situación se revirtió posteriormente, pues la brecha creció hasta 2012, aunque hasta 2014 tendió a disminuir y en 2014 fue levemente menor que en 2002.

Estas cifras deben tomarse con cautela porque solo reflejan mínimamente la proporción de empleados que cotizan en el sector. Por lo general subestiman el nivel real de las remuneraciones y cotizan solo sobre el salario mínimo, debido a una práctica muy utilizada en el sector que responde al requerimiento de los trabajadores de maximizar los ingresos disponibles. De manera complementaria, la información generada mediante las encuestas de hogares muestra una reducción gradual de la brecha entre 1996 y 2011 (véase el cuadro II.3).

⁴ El Informe Estadístico Trimestral de Afiliados y Cotizantes de la SAFF.

Gráfico II.3
Remuneraciones mensuales medias totales y de la agricultura, 2002-2014^a
(En pesos constantes, a precios de 2008)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Superintendencia de Pensiones.

^a El concepto de remuneraciones se refiere solo a los pagos mensuales recibidos por la jornada.

^b Brecha de las remuneraciones = $(1 - (\text{remuneraciones de la agricultura} / \text{remuneraciones totales}))$

Cuadro II.3
Ingreso laboral relativo en el sector agropecuario, 1996, 2003 y 2011
(En porcentajes)

	1996	2003	2011
Ingreso laboral medio total=100			
Ingreso laboral medio del sector agropecuario	56,1	57,4	61,2
Salario medio agropecuario	52,5	55,5	60,2
Salario medio total=100			
Salario medio agropecuario	52,2	54,7	56,1

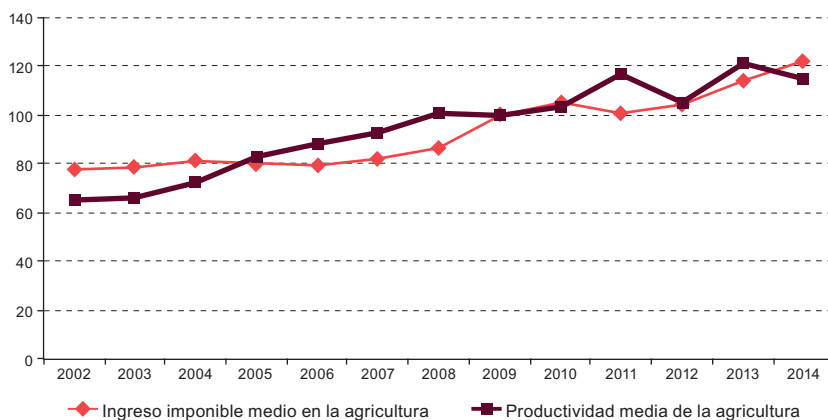
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

En efecto, se registra un leve aumento relativo tanto de los ingresos agropecuarios en su conjunto como de los salarios agropecuarios respecto a los ingresos laborales del conjunto de la economía chilena.

Sin embargo, debido a una serie de factores de carácter estructural, como el gran número de empresas agrícolas de subsistencia y semisubsistencia que operan como refugio de miles de trabajadores sin calificación o muy baja calificación, esas tendencias globales en el mercado laboral no se reflejan de manera homogénea en el sector laboral agrícola. En consecuencia, hay una gran diversidad en los salarios entre diferentes actividades y subsectores.

Por otra parte, en el gráfico II.4 se señala que la productividad ha aumentado un tanto más que los salarios de los ocupados en el sector. Entre los años 2002 y 2014, el PIB agrícola por ocupado en precios constantes se incrementó en un 78%, una tasa cercana al 4,5% acumulativo anual, mientras que los salarios medios se incrementaron solo en un 57%, a una tasa del 3,5% acumulativo anual.

Gráfico II.4
Evolución del índice de productividad media de la agricultura y del ingreso imponible medio en la agricultura, 2002-2014
(2009=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

3. Análisis de género en el empleo y las remuneraciones del sector agrícola

En el cuadro II.4, sobre la base de los antecedentes de la CASEN de 2013, se aprecia la importancia del empleo asalariado y la participación aún relativamente baja de la mujer. Destaca la reducida proporción de trabajadoras por cuenta propia y de empleadoras, un reflejo del acceso desigual de las mujeres a los activos en la economía campesina y empresarial.

Por otra parte, la información sobre el empleo asalariado formal indica que, entre 2002 y 2014, este aumentó en un 47% en el caso de las mujeres y en un 20% en el caso de los hombres (véase el cuadro II.5)⁵.

⁵ Cálculo propio sobre la base de datos de la Superintendencia de Pensiones.

Cuadro II.4
Composición del empleo en el sector agrícola por tipo de empleo
y género, noviembre de 2013 a enero de 2014

	Total		Hombres		Mujeres	
	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje
Asalariados de empresas privadas	463 386	75,0	333 920	72,6	129 466	81,7
Trabajadores por cuenta propia	127 628	20,6	106 229	23,1	21 399	13,5
Empleadores	11 372	1,8	10 137	2,2	1 235	0,8
Asalariados del sector público	6 049	1,0	4 064	0,9	1 985	1,3
Familiares no remunerados	5 928	1,0	2 670	0,6	3 258	2,1
Asalariados de empresas públicas	3 014	0,5	2 401	0,5	613	0,4
Otros	691	0,1	233	0,1	458	0,3
Total	618 068	100,0	459 654	100,0	158 414	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuesta de Hogares (BADEHOG), sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013.

Cuadro II.5
Número de cotizantes activos del sistema de pensiones, en el sector agrícola,
clasificados según sexo, 2002 y 2014

	2002		2014		Diferencia	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Mujeres	68 361	28	100 402	32	32 041	47
Hombres	176 007	72	211 043	68	35 036	20
Total	244 368	100	311 445	100	67 077	27

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia de Pensiones.

De esa manera, la proporción de mujeres asalariadas cotizantes en el sector agrícola aumentó del 28% al 32%. Con respecto a la remuneración que reciben mujeres y hombres con contrato formal en la agricultura, en el cuadro II.6 se muestran las remuneraciones imponibles medias mensuales de mujeres y hombres en el sistema de pensiones, en las diversas actividades que conforman la agricultura, durante los dos períodos analizados. En este caso, la tasa de crecimiento muestra una situación similar a lo acontecido con la ocupación de cotizantes. Entre 2006 y 2015, la tasa de variación de las remuneraciones devengadas por las mujeres crece más que la correspondiente a los hombres. Sin embargo, a pesar de ello, la brecha de remuneración por sexo ha disminuido poco a favor de las mujeres. Si en 2006 las mujeres ocupadas en la agricultura ganaban el 76% de las remuneraciones que recibían los hombres, en 2015 dicha proporción solo aumentó hasta el 79%.

Cuadro II.6
Agricultura: ingreso imponible medio de cotizantes activos
en diciembre de cada año, 2006-2015
(En pesos mensuales, base de 2013)

	Hombres	Mujeres	Total
2006	289 396	220 545	269 358
2007	301 940	226 273	279 397
2008	319 334	244 573	295 304
2009	359 716	302 096	341 383
2010	385 036	308 355	359 947
2011	370 316	292 043	344 828
2012	385 820	285 883	354 349
2013	419 696	319 809	389 213
2014	449 330	345 928	415 996
2015	474 922	375 737	442 347
Crecimiento acumulado 2006-2015 <i>(en porcentajes)</i>	64	70	64

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia de Pensiones.

4. Situación contractual de los asalariados del sector agrícola

Otro aspecto importante que se debe señalar con respecto al empleo en el sector agrícola es la situación contractual de los asalariados, que incide en gran medida en el nivel de ingresos medios anuales que reciben.

Una de las características de su situación contractual es su alta informalidad, pues prevalece un alto porcentaje de trabajadores sin acceso a la seguridad social y otros beneficios de los contratos firmados. En un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), se estimó que, a nivel nacional, en el período de enero a marzo de 2011, solo un 67% de los asalariados del sector agrícola habían firmado contrato. En algunas regiones esa proporción era incluso menor, como en la Región del Maule, con un 57%.

En el trimestre de febrero a abril de 2015, según cálculos de la ODEPA sobre la base de información del INE, la participación de los trabajadores con contrato temporal, dentro del universo de trabajadores agrícolas asalariados, fue del 56%. La prevalencia de relaciones laborales informales trae consecuencias negativas para los trabajadores que no cotizan al sistema previsional y de salud, ni tienen derecho a vacaciones pagadas, licencias médicas o protección frente a accidentes de trabajo.

La informalidad afecta sobre todo a los temporeros. A nivel nacional, cerca de la mitad de ellos trabaja bajo una relación laboral informal. Las mayores tasas de informalidad de asalariados agrícolas se registran en las

microempresas, pero se observan también importantes tasas de informalidad en las medianas y grandes empresas del sector.

Según la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), la diferencia entre las tasas de informalidad de los empleados tercerizados y los empleados contratados directamente por la empresa a nivel nacional es menor que en la agricultura. En una encuesta realizada por el Organismo Técnico Intermedio de Capacitación del Sector Silvoagropecuario (AGROCAP) con el patrocinio de la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile, A.G. (ASOEX), en 2009 se determinó que los empleados tercerizados tienen menos probabilidades de firmar contrato. Es importante destacar, además, que la subcontratación priva a los trabajadores de la posibilidad de negociar colectivamente y acceder a capacitación laboral.

Cabe mencionar que, en el caso de los trabajadores subcontratados o suministrados, la empresa agrícola es responsable de las condiciones de seguridad y salud laboral y, subsidiariamente, del pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales, según lo indicado en la Ley núm. 20.123 de Subcontratación.

Un factor que define el nivel de ingresos de los asalariados del sector frutícola es el tipo de cultivo tratado, siendo la uva de mesa la que genera el mayor nivel de ingresos. Tanto la cosecha como la selección y el embalaje de uva de mesa son labores altamente calificadas. Las variedades que proporcionan menor remuneración son la uva vinífera tintorera, el tomate, los cítricos y la uva para pasas.

Según los datos de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, en la temporada veraniega de diciembre de 2013 a febrero de 2014, los trabajadores con contrato a plazo fijo representaban el 59% de los empleados agrícolas. Según los datos de la CASEN de 2013, el ingreso medio mensual durante el período de ocupación de los temporeros agrícolas fue de 208.650 pesos, algo mayor que el sueldo mínimo de 193.000 pesos, mientras que el de los permanentes fue de 260.668 pesos⁶.

A esas cifras de condiciones e ingresos se suma lo observado en una reciente investigación realizada por el Centro de Investigación Político Social del Trabajo (CIPSTRA) sobre la precariedad y la conflictividad laboral entre los trabajadores agropecuarios de la séptima región. Mediante las entrevistas y encuestas realizadas se pudieron detectar varios otros factores de precariedad que caracterizan el empleo del sector, como el alto nivel de esfuerzo realizado y la gran cantidad de factores de riesgo a que se ven expuestos los trabajadores: las caídas, golpes, atropellos y exposiciones a

⁶ En el período de referencia, 520 pesos chilenos equivalían a un dólar.

frío o calor extremos, entre otras situaciones, son cotidianas en las faenas agroindustriales, donde los obreros a destajo deben trabajar con la presión de cosechar, procesar o embalar la mayor cantidad de unidades posibles con tal de ganar un poco más al final del día.

Cabe señalar que, según el estudio de Apey y López (2013), el empleo agropecuario permanente (durante un período superior a seis meses y con contrato de trabajo) se relaciona sobre todo con la producción para mercados externos. En números absolutos, ambos segmentos de productores (los que exportan y los que producen para el mercado interno) declararon haber contratado a una cifra similar de empleados (99.050 los que exportan y 90.601 el resto de los agricultores). No obstante, debido a la diferencia en el monto de explotaciones entre ambos grupos de productores, esas cifras reflejan un promedio de 5,1 trabajadores en las explotaciones que declararon producción exportable, en contraposición a 0,3 trabajadores en las que no la realizaron. Por lo tanto, las cifras señalan una diferencia de más de diez veces en la demanda media de ambos grupos de productores (véase el cuadro II.7).

Cuadro II.7
Empleo permanente en explotaciones según su orientación a mercados

	Mercados externos	Mercados internos
Número de trabajadores con empleo permanente	99 050	90 601
Número de explotaciones	19 331	282 045
Jornadas por explotación	5,1	0,3

Fuente: A. Apey e I. López, "Contrastes socioproductivos en la agricultura chilena según su orientación a mercados: brechas y desafíos para un sector exportador inclusivo", Santiago, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, 2013.

Como se indica en el cuadro II.8, el cumplimiento de los derechos sociales y laborales en el sector agrícola es limitado.

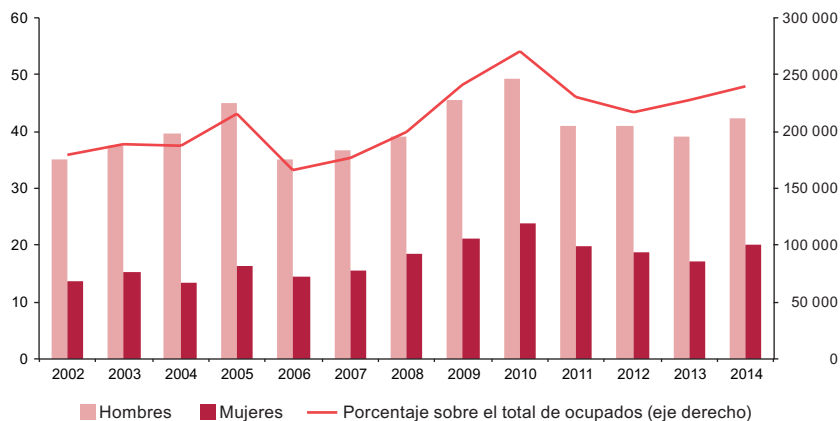
Cuadro II.8
Distribución porcentual de trabajadores del sector agrícola según el grado de protección social, diciembre de 2012 a febrero de 2013
(En porcentajes)

	Sí	No, o no sabe
Le otorgan cotizaciones previsionales	68,8	31,2
Le otorgan cotizaciones de salud	68,8	31,2
Le otorgan días pagados por enfermedad	60,7	39,3
Le otorgan cotización por seguro de desempleo	60,4	39,6
Le otorgan permiso por maternidad o paternidad	49,7	50,3
Le otorgan vacaciones anuales	37,7	62,3
Le otorgan servicio de guardería infantil	2,3	97,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Giagnoni, "Sindicatos y negociación colectiva en el sector agrario. O'Higgins y Maule", *Aporte al Debate Laboral*, N° 32, Santiago, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, 2015.

Sin embargo, específicamente respecto a los trabajadores agrícolas, en los últimos diez años ha habido un auge importante, aunque con oscilaciones, en la afiliación a los sistemas de seguridad social (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
Trabajadores del sector agrícola afiliados a los sistemas de seguridad social,
por sexo y porcentaje sobre el total de ocupados del sector, 2002-2014
(En porcentajes y número de afiliados)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Superintendencia de Pensiones.

Por otra parte, siguen existiendo varias dificultades que limitan seriamente el acceso real de los trabajadores temporales a esos derechos laborales. El seguro de cesantía, al que los empleadores hacen un aporte obligatorio del 3% del salario de los trabajadores contratados después de 2002, protege a los que quedan cesantes por causas voluntarias o involuntarias. Para poder cobrar ese seguro, el trabajador debe tener en su cuenta individual seis cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas. Como consecuencia, los temporeros que trabajan menos de seis meses al año tienen que esperar por lo menos dos ciclos para poder cobrar el seguro.

En relación con las cotizaciones a las Administradoras de Fondos de Pensiones o al Instituto de Previsión Social, los aportes bajos y discontinuos de los temporeros resultan en pensiones de jubilación que no son mayores que la pensión básica solidaria, que equivale a menos de la mitad del salario mínimo⁷. Esa realidad constituye un gran desincentivo para que el temporero formalice la relación laboral.

⁷ El Instituto de Previsión Social (IPS), anteriormente llamado Instituto de Normalización Previsional (INP), es un servicio público chileno creado en 1980, encargado de las pensiones y beneficios sociales de los trabajadores y jubilados que no están afiliados o que no cotizan a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ni a las obligaciones previsionales asumidas por el Estado.

5. Sindicalización de los trabajadores del sector agrícola

La tasa de sindicalización a nivel nacional en el conjunto de los sectores en 2014 fue de apenas de un 13%, con un número total de 985.770 afiliados. La tasa de sindicalización del sector agrícola apenas alcanzó el 4,3% en 2014 con un número total de 27.887 afiliados en 435 sindicatos (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2014).

La tasa de sindicalización en el sector agrícola es baja en general, pero la sindicalización entre temporeros es todavía más escasa, debido a la transitoriedad de las labores, a la prevalencia de contratistas y a que, por ley, los trabajadores con contrato por faena no pueden negociar colectivamente con derecho a fuero y huelga. Sí pueden agruparse en un sindicato y presentar un proyecto de convenio colectivo antes del inicio de la temporada, al que debe responder el empleador en un plazo de 15 días.

En los últimos cuatro años en el sector silvoagropecuario, no más de 194 instrumentos colectivos iniciaron su vigencia en el año respectivo. Si se toma el año 2012 como referencia, el sector objeto de estudio tuvo 172 instrumentos colectivos que iniciaron su vigencia ese año y ocupa el séptimo lugar entre todas las ramas de actividad económica. Al 31 de diciembre de 2012, había 31.018 trabajadores involucrados en instrumentos colectivos vigentes, un 82,8% de hombres y un 17,2% de mujeres (véase Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2014).

Las dificultades para la organización son tanto objetivas como subjetivas. A las trabas legales de la negociación colectiva de los temporeros se suma el profundo desconocimiento de los derechos y las posibilidades de organización de los trabajadores, así como el temor hacia las medidas que pueden tomar los empleadores⁸.

B. Evolución y entorno del sector agropecuario

En esta sección se examina la evolución global de los principales indicadores del sector agropecuario como un todo durante el período 2000-2014 en que se desarrolló la agricultura chilena.

El análisis de la evolución de las estadísticas sectoriales permite detallar los cambios estructurales observados en la dinámica sectorial y la vocación exportadora de la agricultura, y contribuyen a explicar las tendencias observadas en la demanda de empleo en el sector agrícola en Chile.

⁸ Véase análisis detallado y actualizado de la negociación colectiva en el sector agrícola en Giagnoni (2015).

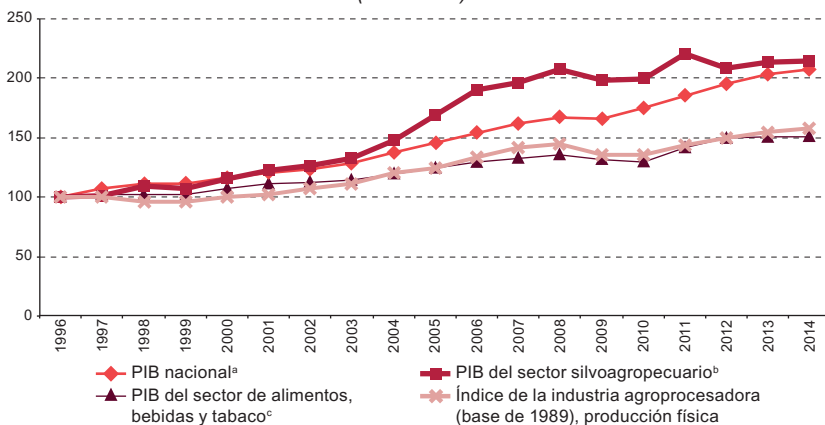
A modo de complemento, los estudios realizados sobre la base del último Censo Agropecuario y Forestal, de 2007, muestran la importancia de la producción agrícola empresarial y familiar en la producción sectorial nacional.

1. Evolución del producto interno bruto sectorial

El sector agropecuario chileno, que comprende las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas, ha mostrado un creciente y positivo desempeño en respuesta a las oportunidades del mercado interno (sobre todo durante el período 1996-2000), y también ha procurado obtener un acceso cada vez mayor al mercado externo, aprovechando una agresiva política comercial.

Como se puede apreciar en el gráfico II.6, el producto interno bruto agrícola durante el período 1996-2014 presentó una tasa de crecimiento medio anual del 4,1% acumulativo anual, superior a la tasa alcanzada por la economía en su conjunto, que fue del 3,9% acumulativo anual. El sector de alimentos, bebidas y tabaco y agroindustrial ha crecido a un ritmo poco satisfactorio de solo un 2,2% y un 2,4%, respectivamente.

Gráfico II.6
Índice de evolución del PIB nacional, agrícola, de la industria de alimentos, bebidas y tabaco e índice de la producción física de la industria agroprocesadora, 1996-2014
(1996=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

^a Producto interno bruto por clase de actividad económica, volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas, referencia 2008 (en millones de pesos encadenados).

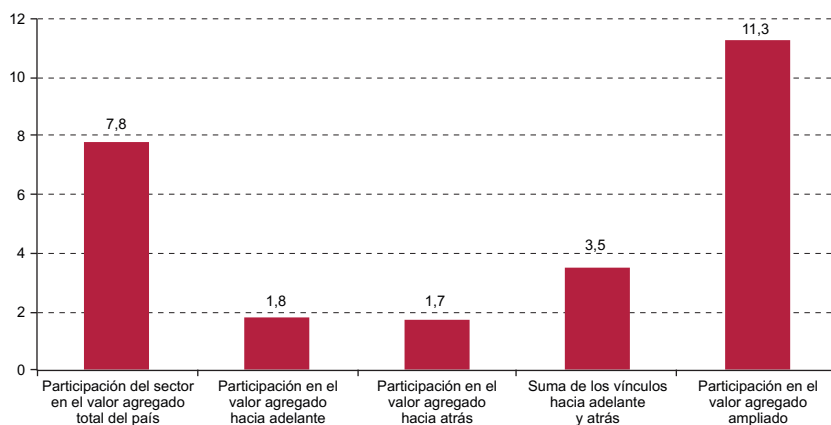
^b Producto interno bruto, volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas, referencia 2008 (en millones de pesos encadenados).

^c Comprende las actividades de las industrias elaboradoras de carnes, productos del mar, conservas, aceite, leche, molinería, panadería, azúcar, vino, cerveza, alcoholes y licores, bebidas no alcohólicas, productos alimenticios diversos y productos del tabaco.

En una visión más amplia del producto agropecuario se tendría que tomar en cuenta los diversos encadenamientos de cada sector hacia adelante

y hacia atrás (véase Foster y Valdés, 2013). Este análisis, cuyos resultados se muestran en el gráfico II.7, nos da una mejor idea de la verdadera magnitud económica del sector, lo que permite realizar un estudio más detallado de la contribución de los trabajadores. Se puede apreciar que el valor agregado del sector crecería en un poco más del 50% si se toman en consideración los encadenamientos, pasando de un 7,8% del PIB nacional a un 11,3%.

Gráfico II.7
Valor agregado como porcentaje del valor agregado nacional del sector silvoagropecuario, más sus encadenamientos hacia adelante y atrás^a
(En millones de pesos de 2008)



Fuente: W. Foster y A. Valdés, "¿Cuál es el tamaño económico del sector silvoagropecuario en Chile? Cálculo para el año 2008 considerando sus encadenamientos", *serie Propuestas y Análisis*, Santiago, Ministerio de Agricultura 2013.

^a La categoría de conjunto silvoagropecuario más procesamiento incluye agricultura, ganadería, fruticultura y silvicultura (sectores primarios), además de lácteos, vinos, licores (pisco), elaboración de carnes, conservas, manufactura de tabaco y actividades que utilizan productos agrícolas como ingredientes, pero que podrían ser menos dependientes de la producción silvoagropecuaria doméstica. Esta tercera categoría incluye productos de madera (por ejemplo, papel), cerveza, molinería, aceites y otros alimentos. Excluye hoteles, restaurantes y bebidas no alcohólicas.

El valor agregado es la suma de la retribución del trabajo (remuneraciones), los excedentes brutos de la explotación (que representan los retornos sobre el capital y las utilidades) y los impuestos indirectos netos. A diferencia de la otra gran actividad del sector primario, la minería, en el caso del sector agropecuario se observa que gran parte del valor agregado corresponde a remuneraciones sobre el trabajo, que quedan mayoritariamente en la región en la que se generan. En cierta medida, también sucede lo mismo en el caso del retorno sobre el capital y las utilidades, exceptuando las grandes empresas agropecuarias de propiedad de inversionistas extranjeros y urbanos en la Región Metropolitana.

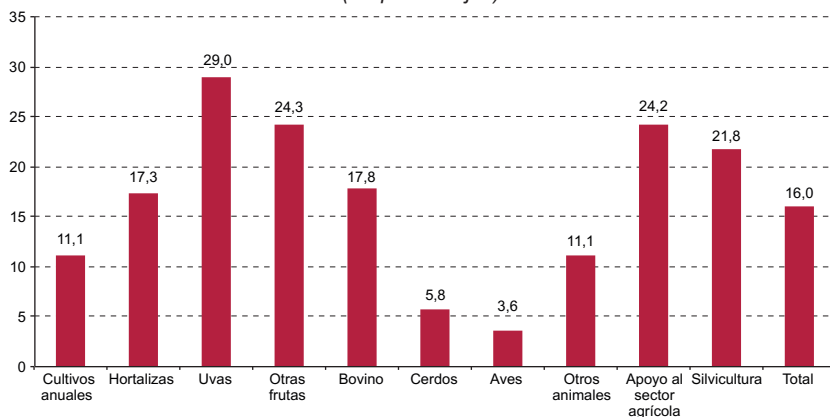
Según la matriz de insumo-producto de 1996, las remuneraciones del sector agrícola sumaban 538.000 millones de pesos sobre un valor agregado

agrícola de 1.323 millones de pesos (un 41%). En el conjunto de los sectores, las remuneraciones sumaban 11.849 millones sobre un valor agregado de 28.240 millones, lo que representaba un total del 42% (Banco Central de Chile, 2001).

A los fines del presente trabajo resulta interesante el análisis de la desagregación del valor agregado por subsector. Muestra la gran especialización hacia el sector exportador que se mencionó en las secciones anteriores. Es así como en primer lugar se ubican las frutas, luego las hortalizas y, en tercera posición, las uvas.

El peso de las remuneraciones en el valor bruto de producción (VBP) por sector se indica en el gráfico II.8⁹. La mayor participación de las remuneraciones en el valor bruto de producción le correspondió a la uva, sector en que las remuneraciones representaron el 29% del VBP en 2008. Otro sector de importancia fue el de las frutas, donde esa proporción alcanzó el 24% en el mismo año.

Gráfico II.8
Participación de las remuneraciones en el valor bruto de producción de los principales subsectores
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de W. Foster y A. Valdés, “¿Cuál es el tamaño económico del sector silvoagropecuario en Chile? Cálculo para el año 2008 considerando sus encadenamientos”, Serie Propuestas y Análisis, Santiago, Ministerio de Agricultura 2013.

2. Componentes del cambio en la producción sectorial

Con el objetivo de definir inicialmente los factores de cambio y dinamismo sectorial que contribuirían a las mejoras observadas en la productividad

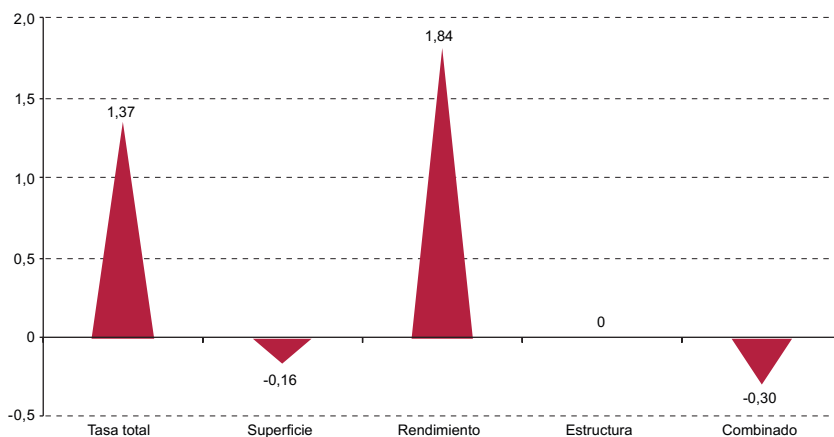
⁹ En el caso de la agricultura familiar, una proporción alta del total de insumo laboral es familiar y no remunerado en efectivo o especies. Por esa razón, conceptualmente, en el Sistema de Cuentas Nacionales se debería asignar un costo de oportunidad a la mano de obra familiar e incluirla en las remuneraciones. De lo contrario, el costo implícito de la mano de obra familiar aparece como excedente bruto de explotación.

laboral, la expansión de la producción agropecuaria puede descomponerse en los siguientes “efectos”:

- las variaciones experimentadas por la superficie cosechada de cada cultivo;
- las variaciones ocurridas en el nivel de los rendimientos físicos por unidad de superficie;
- los cambios ocurridos en las proporciones en que los distintos cultivos han ocupado la superficie cosechada (estructura del uso del suelo), y
- el efecto combinado.

El cálculo del impacto de esos efectos sobre el crecimiento del volumen físico de producción del sector agropecuario en el período 1996-2013 muestra lo siguiente (véase el gráfico II.9)¹⁰.

Gráfico II.9
Tasas de crecimiento de los diferentes componentes del cambio en el volumen físico de la producción agrícola en Chile, 1996-2013
(En porcentajes, sobre la base de precios constantes medios del trienio 1996-1998)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT).

La tasa de crecimiento acumulativa anual del volumen físico de producción durante el período indicado fue de un 1,37%. Se explica básicamente por el crecimiento experimentado en los rendimientos, que registró un aumento acumulativo anual del 1,84%.

¹⁰ La metodología utilizada se describe en Gómez-Oliver (1994). Cabe señalar que la descomposición se refiere al crecimiento del volumen físico de producción, no del valor agregado del sector.

El efecto superficie y el efecto combinado fueron negativos. El primero se explica por la disminución de la superficie cultivada debido a la pérdida de suelos a consecuencia del crecimiento urbano en las zonas agrícolas del país, mayormente localizadas cerca de las grandes áreas metropolitanas del centro del país, es decir, las regiones V, VI y VII y Metropolitana.

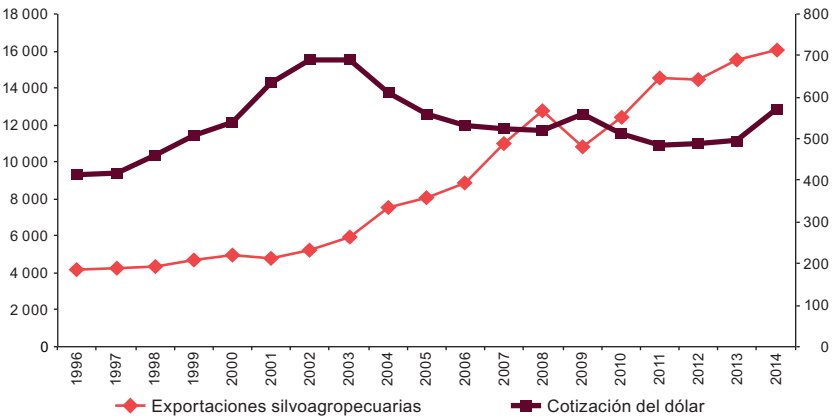
El efecto estructura se mantuvo cercano a cero y no tuvo ninguna incidencia en el cambio del volumen de producción. El hecho de no existir prácticamente cambios en la estructura del uso del suelo en el período considerado refleja la temprana y alta especialización productiva de la agricultura chilena en un grupo definido de cultivos.

3. Exportaciones silvoagropecuarias y especialización exportadora

En los últimos 20 años el desarrollo del sector silvoagropecuario ha evidenciado una gran especialización hacia las exportaciones. Una importante proporción de los recursos productivos en su proceso de crecimiento se ha orientado al sector transable.

En efecto, el sector agropecuario chileno ha crecido y ha aprovechado las oportunidades del comercio internacional para expresar el potencial competitivo de la agricultura nacional, basado en factores de costos y calidad, más que en incentivos cambiarios. Es así como las exportaciones sectoriales crecieron a una tasa anual acumulativa cercana al 7,3% a pesar de que el tipo de cambio, durante buena parte de las últimas décadas, no fue favorable a las actividades de exportación (véase el gráfico II.10).

Gráfico II.10
Evolución de las exportaciones silvoagropecuarias y el tipo de cambio, 1996-2014
(En millones de dólares FOB y pesos por dólar)

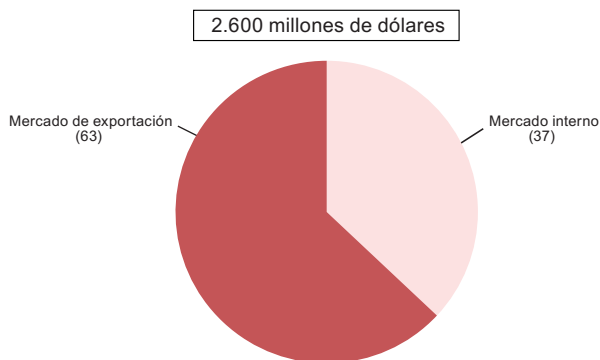


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

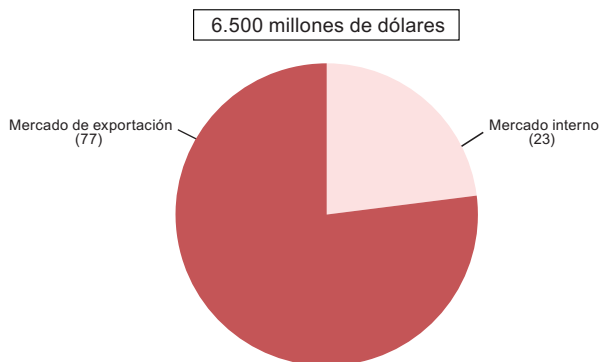
De esa manera, como se muestra en el gráfico II.11, mientras que el sector exportador ya representaba el 63% del producto interno bruto agrícola estimado en 2.600 millones de dólares, hacia 2011 esa participación había crecido hasta el 77% de un PIB sectorial de más de 6.500 millones de dólares.

Gráfico II.11
Especialización exportadora de la agricultura chilena, 1996 y 2011
(En porcentajes)

A. Valor bruto de producción de 15 productos, 1996



B. Valor bruto de producción de 15 productos, 2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

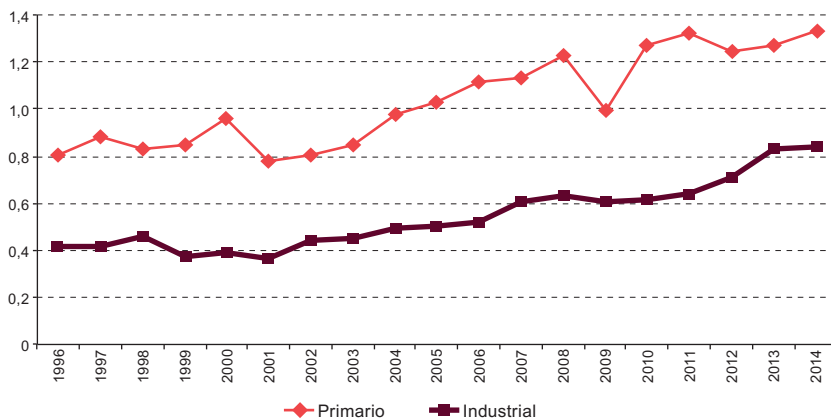
El gran crecimiento de las exportaciones acompañó un agudo proceso de especialización en productos favorecidos por ventajas competitivas (naturales y sanitarias) y comparativas (menores costos laborales). El acceso a esas oportunidades fue posible mediante los múltiples tratados comerciales puestos en operación desde el año 2000 hasta la fecha, como se aprecia en la sección correspondiente a las políticas agrícolas.

Específicamente, las exportaciones agrícolas consideradas industriales o agroindustriales han mostrado un crecimiento sostenido durante el período

1996-2014. En 1996 representaron un 54% de las exportaciones totales y en 2014, el 62%.

Como ya se ha mencionado, el desempeño del sector exportador se vio potenciado por las oportunidades que brinda el mayor acceso a los mercados internacionales y las tendencias positivas de los precios. Al observar los valores unitarios de las exportaciones, se puede constatar la evolución positiva de los precios internacionales, tanto de las exportaciones primarias como de las agroindustriales (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12
Evolución del valor unitario de las exportaciones primarias e industriales
del sector agrícola, 1996-2014
 (En dólares)



Fuente: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), sobre la base de estadísticas del Servicio Nacional de Aduanas.

4. Tamaño de las explotaciones en el sector

La agricultura chilena se caracteriza por una alta importancia de la micro y pequeña empresa en términos del número de explotaciones que la componen. Los dos segmentos, que comprenden explotaciones con ventas menores a 2.400 unidades de fomento (UF) anuales, unos 90.000 dólares de 2007¹¹, sumaron en ese año (cuando se hizo el último censo agropecuario) el 94,6% del total de explotaciones del país. El 58% de ellas corresponde a empresas que vendían un monto inferior a 100 UF, es decir, unos 3.750 dólares de 2007 (véase el cuadro II.9). Por otra parte, un 4,9% corresponde a empresas pequeñas y un 0,4% a empresas medianas, y solo unas 1.225 empresas tenían ventas anuales superiores a 25.000 UF, unos 940.000 dólares de 2007.

¹¹ La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. Por ejemplo, 2.400 UF representaban aproximadamente 47 millones de pesos en diciembre de 2007.

Cuadro II.9
Explotaciones agrícolas en Chile por volumen de ventas y empleo generado, 2007

Tipo de empresas	Estrato de valor bruto de producción		Total de explotaciones				Valor bruto de producción		Promedio de ventas (en UF)		Empleo (en UTE)	
	Unidades de fomento (UF)	Millones de pesos (valor aproximado)	Número	Porcentaje	Miles de UF	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Micro 0-2 400 UF	0-100	0-2	156 185	58,0	5 881	2,5	38	29,2	234 289	29,2	1,5	1,5
	100-200	2-4	38 332	14,2	5 436	2,3	142	9,2	74 012	9,2	1,9	1,9
	200-600	4-12	36 903	13,7	12 733	5,3	345	10,8	86 944	10,8	2,4	2,4
	600-1 200	12-24	14 402	5,3	12 135	5,1	843	5,8	46 728	5,8	3,3	3,3
	1 200-2 400	24-48	9 084	3,4	15 330	6,4	1 688	5,7	45 648	5,7	5,1	5,1
Pequeña 2 400-25 000 UF	0-2 400	0-48	254 906	94,6	51 515	21,5	202	60,8	487 621	60,8	1,9	1,9
	2 400-10 000	48-200	10 425	3,9	50 236	21,0	4 819	13,9	111 836	13,9	10,8	10,8
	10 000-25 000	200-500	2 759	1,0	41 618	17,4	15 084	30,9	85 170	10,6	30,9	30,9
Mediana 25 000-100 000	2 400-25 000	48-500	13 184	4,9	91 853	38,4	6 967	24,6	197 005	24,6	15,0	15,0
	25 000-100 000	500-2 000	1 050	0,4	45 903	19,2	43 717	88,1	90 290	11,3	88,1	88,1
Grande Más de 100 000 UF	Más de 100 000	Más de 2 000	175	0,1	498 86	20,9	285 062	155,8	27 272	3,4	155,8	155,8
	Total		269 315	100,0	239 157	100,0	335 948	100,0	802 188	100,0	3,0	3,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Aedo y J. J. Alvear, "Micro y pequeña empresa agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario Nacional 2007", Santiago, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura, 2010.

Por otra parte, el aporte del segmento de micro y pequeñas empresas al valor total de ventas representó aproximadamente un 20% y un 38% del total de las ventas del sector, respectivamente. Según algunos autores, esos dos segmentos (la micro y la pequeña empresa) y su estructura altamente atomizada y de pequeñas unidades empresariales constituyen un factor restrictivo de la incorporación masiva de tecnologías y de la aglomeración de la oferta agrícola. Ello limita la producción a gran escala requerida por la agroindustria, e impide que sus trabajadores tengan acceso a mejores condiciones de ingresos y laborales.

C. Políticas públicas en la agricultura chilena

En esta sección se presenta un análisis de las principales políticas públicas empleadas para fomentar la productividad en la agricultura chilena¹². Se sigue el enfoque utilizado en el Examen de Políticas Agrícolas de Chile de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2008). De dicho examen se desprenden claramente dos factores que explican los incrementos de la productividad global del sector: la implementación de una ambiciosa agenda oficial de desarrollo agropecuario, respaldada por una amplia variedad de iniciativas que implican un presupuesto público cada vez mayor y una apertura comercial que permite alinear los precios internos con los internacionales.

1. Políticas agrícolas en Chile

En los últimos 25 años, la política agrícola de Chile se ha caracterizado por un creciente apoyo a la prestación de servicios para mejorar la competitividad y la inclusión de las empresas en los mercados internacionales. Según la OCDE (2015), esa política entraña muy pocas intervenciones que puedan causar distorsiones en los mercados de productos agrícolas, en un contexto de apertura comercial donde los precios internos se encuentran virtualmente alineados con los precios internacionales.

El gasto público en el sector agrícola ha crecido sostenidamente, siendo en términos nominales un 118% más alto en el período 2012-2014 que en 1995-1997. Esto representa un aumento significativamente mayor que el del nivel de los precios y, por lo tanto, un considerable incremento en términos reales que ha sido financiado, ante todo, por la gran alza registrada en los ingresos del cobre (véase el cuadro II.9).

El incremento se concentró en los servicios de apoyo a la agricultura en su conjunto (principalmente infraestructura, inspección e investigación). En 2012-2014, un 48% del gasto correspondió a dicho rubro. Por otra parte,

¹² Este análisis se basa en OCDE (2015).

bajó la proporción del apoyo al productor, debido a la considerable caída de los recursos utilizados para sostener precios. En contraste, se incrementaron marcadamente los recursos para fomentar el uso de insumos, sobre todo la formación de capital, concentrados en la micro y pequeña empresa.

En el cuadro II.10 se muestra la evolución de los componentes principales de las medidas de apoyo a la agricultura en Chile.

Cuadro II.10
Evolución de los apoyos de la agricultura en Chile, 1995-1997 y 2012-2014
(En millones de pesos)

	1995-1997		2012-2014	
	Millones de pesos	Porcentaje del total	Millones de pesos	Porcentaje del total
Valor total de la producción (en el predio)	2 098 835		6 671 687	
Porcentaje acumulativo anual			6,3	
Estimado de apoyo al productor	159 715		217 346	
Porcentaje acumulativo anual			1,6	
Apoyo basado en la producción	129 647	81,2	16 073	7,4
Apoyo a los precios de mercados	129 647	81,2	16 073	7,4
Pagos basados en el uso de insumos	25 910	16,2	198 466	91,3
Basados en el uso de insumos variables	6 697	4,2	44 690	20,6
Basados en la formación de capital fijo	9 825	6,2	105 304	48,4
Basados en los servicios a las fincas	9 389	5,9	48 472	22,3
Pago basado en la producción ^a actual requerida		2,6		
Estimado de Apoyo General a Servicios (EAGS)	32 672		201 875	
Porcentaje acumulativo anual			10,1	
Sistema de investigación e innovación agrícola	9 085	27,8	49 181	24,4
Servicios de inspección sanitaria	400	1,2	40 101	19,9
Desarrollo y mantenimiento de infraestructura de riego	20 888	63,9	102 860	51,0
Mercadeo y promoción	2 078	6,4	9 733	4,8
Almacenes públicos	0	0,0	0	0,0
Misceláneos	220	0,7	0	0,0
EAGS como porcentaje del EAT	16,3		48,0	
Estimado de Apoyo Total (EAT)	192 387		419 222	
Porcentaje acumulativo anual			4,2	
Porcentaje EAT del PIB agrícola	0,64		0,3	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation", París 2015 [en línea] <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>.

^a Superficie/ número de animales/ recibos/ ingreso.

Los programas orientados a mejorar la productividad y competitividad de los productores son el componente más importante del gasto público en el sector. En el período 2012-2014 representaron el 47% del total del gasto,

es decir, unos 198.466 millones de pesos chilenos (unos 383 millones de dólares). La mayor parte de esos programas están dirigidos a la micro y pequeña empresa, e incluyen un amplio rango de apoyos, desde el subsidio al uso de insumos variables y programas para la formación de capital fijo, hasta la prestación de servicios de extensión.

El programa de desarrollo de obras de riego, que incluye la inversión sectorial ejecutada por el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección de Obras Hidráulicas y la inversión pública mediante la Ley de Fomento al Riego, ejecutada a través de la Comisión Nacional de Riego (CNR), es el más importante de la inversión pública en el sector agrícola de Chile, pues le corresponde casi el 25% de las transferencias al sector en el período 2012-2014 (unos 199 millones de dólares). El 50% de esas inversiones son de carácter extrapredial. Alrededor de un 27% de la inversión realizada se canalizó hacia los micro y pequeños productores, por conducto del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Una segunda categoría importante es el apoyo a la investigación y la protección fito y zoonosanitaria, que son responsabilidad del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). La inversión en esa esfera alcanzó, respectivamente, unos 95 millones de dólares, el 11%, y unos 78 millones de dólares, el 10% del apoyo total a la agricultura en el período 2012-2014.

Otra importante iniciativa es el Programa de Recuperación de Suelos, respaldado con unos 25 millones de dólares, que da cuenta del 6% de la inversión total en 2014, y es gestionado conjuntamente por el SAG y el INDAP.

Un cuarto programa en creciente desarrollo es la inversión en comunidades indígenas por mediación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), para la reestructuración de predios y la formación de capital fijo, que alcanzó el 16% del total invertido en el sector durante 2014, o unos 67 millones de dólares.

La política agrícola también incluye un amplio portafolio de ayudas a los productores con el objetivo de mejorar la productividad. En el período 2012-2014, una importante proporción de esos subsidios se dirigieron a los pequeños productores por conducto del INDAP y el resto, a medianos productores por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

En el ámbito del acceso al crédito, hay tres instituciones públicas que proveen créditos a los productores: el INDAP, la CORFO y el Banco del Estado. La mayor proporción del crédito de instituciones públicas al sector se canaliza a través del INDAP, dirigido a un total aproximado de 38.000 micro y pequeños productores. El INDAP también tiene un mecanismo de apoyo para que los productores accedan al crédito comercial, mediante el subsidio para cubrir los costos de transacción en que

incurren las instituciones privadas al ofrecer crédito al sector de la micro y pequeña agricultura (el subsidio a la intermediación financiera-Bono de Articulación Financiera (BAF)) y un programa que compensa a los bancos por el riesgo mayor que entraña contratar créditos con los micro y pequeños productores agrícolas (el Programa para la Gestión de Transferencias Delegadas¹³). Sin embargo, cabe señalar que el componente de subsidio directo o indirecto del INDAP en esos programas es relativamente pequeño. No supera el 12% del costo del crédito otorgado y tan solo alcanza el 1% de las inversiones totales en la agricultura.

En la esfera del acceso a los mercados, Chile tiene un programa para mejorar los sistemas de información, apoyar la adaptación al cambio climático e impulsar las alianzas público-privadas para la integración de productores al mercado.

En la esfera de los seguros agrícolas, el Comité de Seguros del Agro (Agroseguros) aplica un subsidio de hasta un 85% del costo de la prima en el caso de los micro y pequeños productores, y un 50% en el caso de las empresas agrícolas medianas y grandes. El programa ha crecido año tras año en lo que se refiere a productos con cobertura (además de los granos, se han incorporado productos tales como manzanas, aguacates y moras) y al incremento del monto máximo del subsidio, que aumentó de 55 UF a 80 UF.

2. Política comercial agrícola

Chile tiene una política de apertura comercial, con un arancel medio de nación más favorecida (NMF) cercano al 6% desde 2003. Sin embargo, debido a que la mayor parte del comercio agrícola se realiza con países con los que tiene tratados de libre comercio, el arancel aplicado en la práctica a los productos agrícolas y otras importaciones es inferior a un 2%.

Chile posee un sistema de bandas de precios aplicable al trigo, la harina de trigo y el azúcar como excepción. En algunas ocasiones de bajos precios internacionales se han aplicado impuestos que exceden la tasa de nación más favorecida. Sin embargo, en los últimos años, debido a los altos precios internacionales del trigo, el techo del sistema de bandas de precios ha sido relevante y se ha aplicado un reembolso del 100% al arancel NMF (lo que implica un arancel efectivo de cero). El sistema de bandas de precios para el azúcar, que se ha migrado a un sistema de cuotas, se ha traducido en la aplicación de cuotas de importación en varios años (2007, 2008 y 2009).

Desde 2006, Chile ha aplicado impuestos antidumping en el caso de la importación de harina de trigo desde la Argentina, con una tasa del 17% hasta

¹³ Este programa consiste en el otorgamiento de recursos por parte del Estado de Chile a las instituciones financieras para facilitar el acceso al financiamiento crediticio a los pequeños productores agrícolas y sus organizaciones, garantizando los créditos que ellas les otorgan (INDAP, 2016).

julio del 2011. Chile también cuenta con una Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas, que le sirve para monitorear el ingreso de importaciones agrícolas al país, aunque su intervención ha sido escasa.

Chile aplica su política de promoción de exportaciones por conducto de la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE), cuyo presupuesto ha crecido sostenidamente. Además, es muy activo en cuanto al logro de más acuerdos comerciales con diversos países. Hay una nueva área de libre comercio en proceso de aprobación por los parlamentos de los países participantes: el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), en cuyas negociaciones participaron Australia, Brunei Darussalam, Chile, los Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelandia, el Perú, Singapur y Viet Nam¹⁴. Se considera un acuerdo de última generación porque no se restringe a los ámbitos convencionales del comercio, sino que aborda temas laborales, medioambientales y regulatorios, y uno de sus aspectos que se ha promocionado es que incluye nuevas medidas para contribuir al desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

El acuerdo con Viet Nam, en vigor desde enero de 2014, provee un importante acceso a los mercados de carnes de vacuno, cerdo, productos lácteos y frutas. También existe un acuerdo de libre comercio con Hong Kong (China) y se ha ampliado el alcance del acuerdo con la India, mientras que a nivel multilateral las negociaciones con la Alianza del Pacífico están en su etapa final. En 2014, Colombia, Chile, México y el Perú firmaron un acuerdo complementario por el que se liberaliza el 92% de su comercio de manera inmediata y el 8% restante en los años venideros.

3. Tasa de interés

La tasa de interés es uno de los factores que influyen de manera significativa en la productividad laboral del sector agropecuario¹⁵. En el gráfico II.13 se muestra que tanto la tasa de interés indexada por la unidad de fomento, como la reajustada por el valor del dólar y la de política monetaria, han disminuido su valor de niveles altos (9,3% a 9,7%) a niveles considerados bajos (3,0% a 1,8%), siguiendo las tendencias del costo del capital a nivel internacional. Las altas tasas de interés fueron materia de reiteradas críticas del sector productivo, lo que hizo que en 2012 se impulsara la creación de un banco privado agrícola con respaldo del Estado, el Banagro, de propiedad de la empresa Coagra S.A.

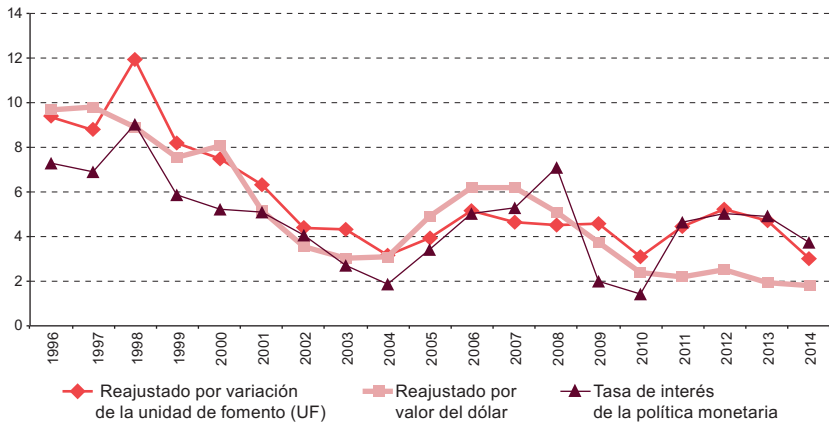
Otro problema asociado con el acceso al crédito en el sector es la política de la banca privada hacia el sector agrícola, posiblemente basada

¹⁴ Previamente, Chile ya firmó un acuerdo con Brunei Darussalam, Nueva Zelandia y Singapur.

¹⁵ Un ejercicio presentado en Kerrigan (2016) muestra que una baja de la tasa de interés incide positivamente en esa productividad, al igual que la proporción de las exportaciones industriales agrícolas en las totales y la caída de la tasa de desempleo.

en experiencias asociadas a comportamientos anteriores de los productores agrícolas, de evaluar las garantías de los solicitantes y no la calidad de los proyectos presentados. Esa actitud le permite a la banca privada imponer tasas de interés más altas sin tomar en consideración la productividad de las iniciativas, es decir, la capacidad de pago. Se basa más bien en la liquidez financiera del solicitante.

Gráfico II.13
Tasas de interés relevantes para el sector agrícola, 1996-2014
(En porcentajes)

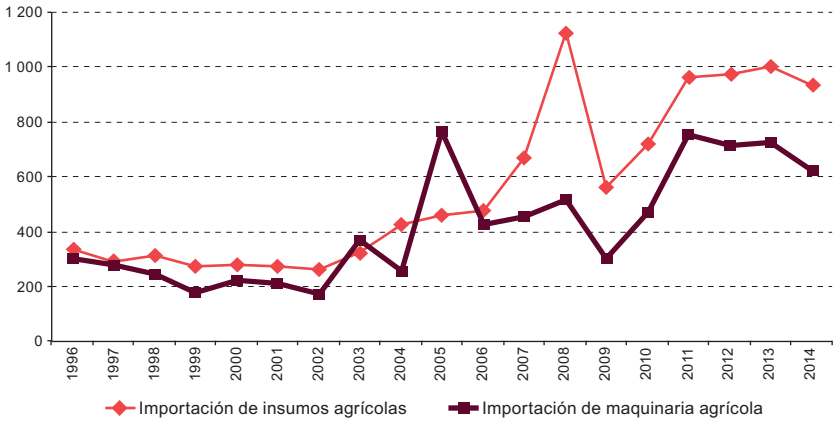


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

El costo relativamente alto del capital para el desarrollo de proyectos agroindustriales a largo plazo, tomando en consideración las tasas internacionales de largo plazo para el financiamiento del desarrollo, es otra limitación importante de una industria naciente como la agroindustria. Solo empresas internacionalizadas que tienen acceso a financiamiento en mercados internacionales han superado esa restricción mediante nuevos proyectos a escalas significativas. Esto pudo ser un importante freno o discriminación negativa a la inversión de las empresas locales, que podrían contratar a un gran número de trabajadores.

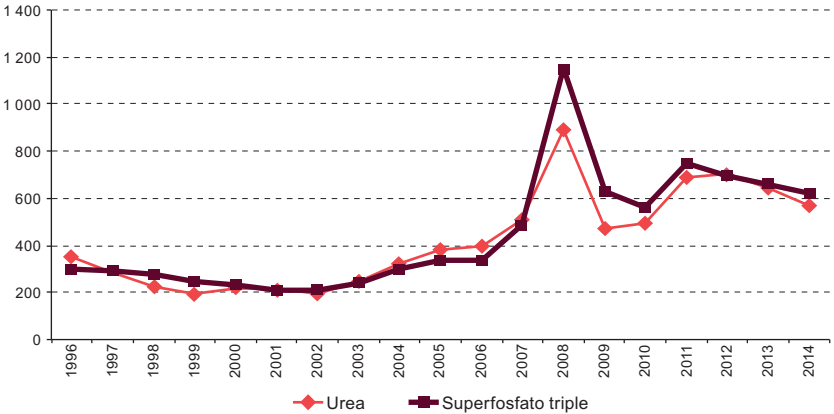
Los principales rasgos de la intensificación de la agricultura en Chile pueden analizarse sobre la base de la dinámica de la importación de insumos y maquinaria agrícola y la importación de fertilizantes. En los gráficos siguientes se describe la evolución del comercio de cada uno de ellos, durante el período 1996-2014. El sector agrícola en Chile se ha beneficiado altamente de la liberalización del comercio, lo que ha permitido el acceso a una alta oferta de insumos y maquinaria agrícola a precios competitivos a nivel internacional. Simultáneamente con una moneda nacional fortalecida, ello permitió contrarrestar en parte el aumento del costo de los fertilizantes en ese período (véanse los gráficos II.14 y II.15).

Gráfico II.14
Evolución de las importaciones de insumos y maquinaria agrícola, 1996-2014
(En millones de dólares, CIF)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y del Servicio Nacional de Aduanas.

Gráfico II.15
Evolución del precio de los fertilizantes, 1996-2014
(En dólares por tonelada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y del Servicio Nacional de Aduanas.

4. Políticas públicas de apoyo al sector laboral agrícola

En cuanto a las políticas a nivel nacional que han tenido impacto sobre las condiciones laborales y la productividad en el sector agrícola, se pueden mencionar la Ley núm. 20.123 de Subcontratación (2006) y los programas públicos para trabajadores agrícolas.

En octubre de 2006 se promulgó la Ley núm. 20.123, que regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios. Su objetivo central es crear relaciones laborales más justas en situaciones de subcontratación y evitar prácticas abusivas, como el despido y la posterior recontractación en peores condiciones, o la pérdida artificial del derecho a negociar colectivamente y a sindicalizarse.

La Ley transfiere a la empresa principal una mayor preocupación por el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de los contratistas con que opera y le exige que verifique el cumplimiento de las obligaciones laborales del contratista con el subcontratista. Para ello, la empresa principal tendrá derecho a recabar información sobre el pago de las remuneraciones, las cotizaciones previsionales y las indemnizaciones legales de sus contratistas. De haber irregularidades en ese sentido, la empresa principal puede retener pagos de la empresa contratista y abonar directamente las sumas que esta haya dejado de pagar. De ese modo se busca terminar con las responsabilidades difusas, incentivar el cumplimiento efectivo de los derechos laborales y, de paso, disminuir la competencia desleal de los empleadores que no respetan esos derechos.

La Ley establece que la empresa principal deberá confeccionar un reglamento especial entre los distintos empleadores para coordinar las acciones de higiene y seguridad en el lugar de trabajo, que será de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

También regula el suministro temporal de trabajadores mediante las empresas de servicios transitorios. Estas empresas pondrán trabajadores a disposición de uno de sus clientes solo en casos específicos, como el reemplazo de trabajadores, la realización de eventos extraordinarios, la ejecución de proyectos nuevos o trabajos urgentes, entre otros. Las empresas no pueden utilizar ese servicio para reemplazar a trabajadores en casos de huelga y negociación colectiva.

Las empresas de servicios transitorios deben tener un giro exclusivo y no pueden mantener ninguna vinculación con las empresas usuarias. A fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales, las empresas de servicios transitorios debe registrarse en la Dirección del Trabajo y pagar una garantía cuyo monto dependerá del número de trabajadores que tengan bajo contrato.

Sin lugar a dudas, la preponderancia de prácticas de subcontratación, las dificultades para fiscalizar a todas las empresas durante la temporada y el temor de los trabajadores en cuanto a denunciar prácticas inaceptables hacen que la implementación de la ley sea un proceso largo y complejo.

La oferta de programas públicos para los trabajadores agrícolas está orientada a facilitar a los padres y madres temporeros la oportunidad de generar ingresos durante la cosecha, y a fortalecer las competencias de los trabajadores. Los programas más importantes son los siguientes:

a) El Bono al Trabajo de la Mujer

El Bono al Trabajo de la Mujer forma parte del Ingreso Ético Familiar¹⁶. Con él se busca premiar el esfuerzo de las mujeres y jefas de hogar de las familias más vulnerables de Chile que se incorporan al mercado laboral. El bono está dirigido a las mujeres trabajadoras, dependientes e independientes que tengan sus cotizaciones al día. Son beneficiarias las mujeres de entre 25 y 59 años, que tengan Ficha de Protección Social y pertenezcan al 40% socioeconómicamente más vulnerable de la población. El monto se calcula según el nivel de ingresos y se paga dos meses después de la postulación.

Además, el Bono al Trabajo de la Mujer entrega un aporte al empleador, con lo que se busca incentivar la contratación de mujeres que pertenecen a los grupos más vulnerables del país, que es todavía muy baja. La trabajadora podrá recibir este beneficio durante cuatro años continuos, mientras que cada empleador podrá recibir el subsidio correspondiente por 24 meses.

b) Beneficio de afiliación extendida del Fondo Nacional de Salud

En materia de salud previsional, el nuevo beneficio de afiliación extendida del Fondo Nacional de Salud (FONASA) ha permitido ofrecer mayor protección a los temporeros y sus familias. Todos los trabajadores que hayan hecho cotizaciones por más de 60 días en la temporada (junto a su familia) acceden a los beneficios de salud durante un período de 12 meses después del cese de la relación laboral. Existen evidencias empíricas de que muchos de los potenciales beneficiarios de esa medida no conocen sus derechos.

c) Programa de Centros de Atención para Hijos e Hijas de Mujeres Temporeras

El actual Ministerio de Desarrollo Social implementa desde hace más de 20 años el Programa de Centros de Atención para Hijos e Hijas de Mujeres Temporeras (CAHMT), en coordinación con los municipios, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y el Instituto Nacional de Deportes (IND), con el objetivo de brindar cuidado adecuado a los hijos e hijas de madres temporeras para que estas puedan desempeñar su labor. Al ofrecer la posibilidad de cuidado de los hijos, los centros no solo dan a las madres la oportunidad de generar ingresos, sino que proporcionan a los niños una experiencia formativa y recreacional muy bien valorada.

¹⁶ El Ingreso Ético Familiar es un apoyo directo del Estado para 170.000 familias que se encuentran en situación de extrema pobreza. Véase Ministerio de Desarrollo Social [en línea] <http://www.bonotrabajomujer.cl/el-bono/>.

d) Los jardines infantiles estacionales

Con fondos del Ministerio de Desarrollo Social, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) opera jardines infantiles estacionales durante tres o cuatro meses en la temporada de verano, en beneficio de las mujeres temporeras que tengan hijos menores. Los jardines infantiles estacionales de la JUNJI funcionan principalmente en salas de escuelas públicas y son supervisados por equipos técnicos de la institución.

e) Programa de formación, capacitación y empleo

En la actualidad existe un número importante de iniciativas públicas y privadas encaminadas a abordar los temas de formación profesional y capacitación que afectan a los trabajadores del sector agrícola. Por ejemplo, las escuelas técnico-profesionales en el nivel secundario de la educación formal y los Centros de Formación Técnico-Profesional, y carreras diurnas y vespertinas en universidades públicas y privadas.

Por otro lado, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), mediante su programa de capacitación en oficios o “Formación para el Trabajo” (oferta directa), y de la Ley núm. 19.518 que Fija el Estatuto de Capacitación y Empleo (2008), permite la utilización de un crédito fiscal de hasta un 1%. Dicho crédito consiste en una deducción de impuestos para la capacitación anual de trabajadores (oferta indirecta).

Por su parte, el programa Formación para el Trabajo, que a partir de 2013 posee una línea sectorial agrícola, es uno de los de mayor presupuesto y cobertura nacional. De manera complementaria, la Ley núm. 20.267 creó el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfeccionó el Estatuto de Capacitación y Empleo, que entró en vigor en agosto de 2008. La Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, un servicio público con representación de los trabajadores, empresarios y gobierno, se relaciona con la Presidencia de la República por conducto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Existen muchas otras iniciativas impulsadas por el sector público y privado. Por ejemplo, el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP), implementado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y la Subsecretaría del Trabajo, se creó con el fin de apoyar la inserción laboral en el área agroforestal y otras actividades productivas mediante formación y capacitación en distintos ámbitos laborales.

En el sector privado agrícola, quizás la iniciativa más exitosa es el AGROCAP. Se trata de un Organismo Técnico Intermedio de Capacitación del Sector Silvoagropecuario, creado en 1999 con el patrocinio de la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile, A.G. (ASOEX). Presta apoyo técnico a sus socios empresariales mediante la gestión de programas de capacitación y

sirve de nexo entre las empresas participantes, los organismos ejecutores de capacitación y el SENCE. Administra la franquicia tributaria de las empresas. Tiene alrededor de 500 socios activos y más de 250.000 trabajadores capacitados.

D. Conclusiones

Durante los últimos 20 años, el empleo agrícola en Chile ha mostrado una tendencia a disminuir mientras que el producto sectorial ha crecido sostenidamente. Ello se traduce en un crecimiento constante de la productividad por trabajador, con lo que se redujo la brecha de productividad frente a los otros sectores.

Este desempeño positivo estuvo acompañado por un crecimiento de las remuneraciones en el sector. Se registró una tendencia a la disminución de la brecha existente entre el nivel de remuneraciones del sector agrícola y el nivel general de remuneraciones de la economía. Además, para una proporción significativa de la fuerza laboral, ha aumentado de manera progresiva la calidad del empleo, con lo que han mejorado las tasas de afiliación a los servicios de seguridad social y las condiciones laborales, como la higiene, el transporte y la seguridad.

Sin embargo, las remuneraciones y las condiciones laborales en general siguen siendo las más bajas de todos los sectores de la economía. La sindicalización se mantuvo en niveles muy bajos, y prevalecen condiciones de informalidad laboral y falta de acceso a los beneficios sociales en una proporción importante de la población laboral en el sector agrícola. En el período objeto de análisis se observa una recomposición del empleo agropecuario hacia la agricultura empresarial. No obstante, en la fuerza laboral agrícola aún persiste una importante proporción de trabajadores por cuenta propia asociados a la agricultura familiar campesina y de pequeños y medianos productores que tienen poca capacidad para generar empleo de calidad. A la vez, están dispuestos a aceptar empleo como temporeros con salarios inferiores a los de un trabajador en las zonas urbanas.

El dinamismo de la economía agrícola en Chile se ha desarrollado en el marco de una gran orientación hacia el sector externo y sobre la base de una intensa sustitución de trabajo por capital, con un aumento sostenido de la productividad de la mano de obra. A ello contribuyó la política agrícola que, sobre la base de un significativo aumento de recursos, se caracterizó por su apoyo a la prestación de servicios para mejorar la competitividad y la inclusión de las empresas en los mercados internacionales.

La evolución favorable de la productividad media del sector agropecuario se explica, además, por la emigración de mano de obra de la agricultura familiar, que no afectó la producción del sector, dada su baja

productividad marginal. En esta favorable evolución incidió también el aumento de la inversión en maquinaria y la utilización de insumos de origen industrial en el sector empresarial. La migración de trabajadores agrícolas hacia actividades económicas más atractivas desde el punto de vista de la remuneración se vio compensada, en parte, por un ritmo progresivo de incorporación de la mujer rural a actividades remuneradas.

De esa manera, los aumentos de productividad se basaron en la transformación de los procesos productivos (cambios intrasectoriales) y en la migración de mano de obra inserta en actividades de baja productividad hacia otras de productividad más alta (cambios intersectoriales). Un tercer mecanismo que también influye es la movilidad de la fuerza de trabajo inserta en actividades de baja productividad hacia otras de productividad más elevada dentro del mismo sector, por ejemplo, de sectores orientados al mercado interno a sectores orientados al comercio exterior.

Para que continúen las mejoras de la calidad del empleo agrícola y del empleo rural en general, es importante que la productividad laboral en el sector siga creciendo. Por ese motivo, sería necesario mantener los esfuerzos encaminados a diversificar su estructura económica hacia actividades de mayor valor, mejorar la calidad de la educación y las habilidades de la fuerza de trabajo agrícola, incrementar la capacidad de innovar de las empresas del sector e incorporar nuevas tecnologías para mejorar el proceso productivo y agregar mayor valor, en sectores en crecimiento como el agroalimentario.

El crecimiento de la productividad del trabajo también es clave para el futuro aumento de la producción agropecuaria, debido a los límites agroecológicos de la tierra cultivable y los potenciales efectos adversos del deterioro de la calidad de la tierra, el cambio climático y la variabilidad del clima.

Sobre ese particular, podría estudiarse una serie de sugerencias de políticas específicas encaminadas a elevar la tasa de crecimiento de la productividad del sector. Se trata de estimular la innovación y un compromiso con la eficacia en los gastos en investigación y desarrollo (I+D), fomentando y facilitando una mayor adopción de las nuevas tecnologías y conocimientos. También convendría facilitar los ajustes en el uso de los recursos del sector inducidos por cambios en el mercado, fomentar la competencia, mejorar la diversificación de las exportaciones y promover respuestas eficaces frente al cambio climático y otras presiones ambientales.

Además, habría que avanzar en cuatro ámbitos prioritarios de acción para abordar los desafíos del sector laboral agrícola: i) el recambio generacional en el sector agrícola; ii) el aumento de la tasa de participación de la mujer en las zonas rurales; iii) las acciones tendientes a llevar los servicios sociales a los adultos mayores en las zonas rurales, y iv) las acciones encaminadas a impulsar el trabajo decente y obtener mejores retornos para el trabajador.

Se requiere una política activa que permita potenciar lo que ya es una realidad en el medio rural, es decir, la incorporación de la mujer al mercado laboral. Si hay un fenómeno que puede cambiar la realidad rural, es la participación masiva de la mujer en el mercado laboral rural agrícola y, principalmente, en el rural no agrícola. Desde los sistemas de cuidado de niños en edad preescolar hasta el fortalecimiento de sistemas escolares de jornada completa, son sin duda estrategias que ayudan a la inserción de la mujer en el mercado del trabajo. También es necesaria una flexibilidad laboral que mantenga los beneficios de previsión y salud en las mujeres trabajadoras con el fin de fortalecer su participación en el mercado laboral rural de Chile.

El “piso” mínimo del salario de la mano de obra en las diferentes actividades económicas rurales podría aumentar si se fortaleciera el desempeño de las unidades de producción campesina en términos de su rentabilidad y eficiencia, por ejemplo, a través de una mayor inserción de la mano de obra familiar en las cadenas de valor.

Los bajos salarios en el sector forestal deben ser una preocupación de la política pública. Resulta evidente que el sector forestal, debido a su escala, es prácticamente el único empleador en importantes áreas del país, sobre todo en la zona sur. Esto le permite ofrecer salarios que, al parecer, son incluso más bajos que el mínimo legal.

Por último, otro componente de la política laboral debería ser el incentivo para la afiliación de los trabajadores rurales al sistema de pensiones. Por ejemplo, se podría crear un fondo nacional de pensiones al que el Estado contribuya solidariamente, con miras a reforzar las pensiones de los trabajadores agrícolas que presenten lagunas en su fondo de capitalización individual y quieran ponerse al día.

Bibliografía

- Aedo, M. y J.J. Alvear (2010), “Micro y pequeña empresa agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario Nacional 2007”, Santiago, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura.
- AGROCAP/PUC (Organismo Técnico Intermedio de Capacitación del Sector Silvoagropecuario/Pontificia Universidad Católica de Chile) (2009), “Características de la oferta de trabajo y de las condiciones de empleo en los trabajadores del sector frutícola de exportación”, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Apey, A e I. López (2013), “Contrastes socioproductivos en la agricultura chilena según su orientación a mercados: brechas y desafíos para un sector exportador inclusivo”, Santiago, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura.
- Banco Central de Chile (2001), “Matriz de insumo-producto de la economía chilena 1996. Nueva base de medición”, Santiago.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- Foster, W. y A. Valdés (2013), “¿Cuál es el tamaño económico del sector silvoagropecuario en Chile? Cálculo para el año 2008 considerando sus encadenamientos”, *serie Propuestas y Análisis*, Santiago, Ministerio de Agricultura.
- Giagnoni, V. (2015), “Sindicatos y negociación colectiva en el sector agrario. O’Higgins y Maule”, *Aporte al Debate Laboral*, N° 32, Santiago, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.
- Gómez Oliver, L. (1994), *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo Latinoamericano*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) (2016), “Fondo de Administración Delegada” [en línea] http://extranet.indap.cl/Programasdeindap/disp_programas.aspx?ids=30 [fecha de consulta: agosto de 2016].
- Kerrigan, G. (2016), “Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario en Chile”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014), Encuesta Casen, 2006-2013, Santiago [base de datos en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_usuarios.php.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014), “Productividad laboral por tamaño y sector, periodo 2005-2012”, Santiago, División de Estudios.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2014), *Compendio de series estadísticas 1990-2013*, Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2015), “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation”, París [en línea] <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>.
- ____ (2008), *Examen OCDE de Políticas Agrícolas: Chile* [en línea] http://www.odepa.cl/odepaweb/servicios-informacion/publica/Examen_OCDE_de_politicas_agricolas.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Productividad en el sector agrícola Región del Maule”, Santiago, inédito.
- Otero, M. y S. Soto (2012), *Catastro Laboral Agrícola, julio 2012. Documento final*, Santiago, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura.
- Portilla, B. (2000), “La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 68 (LC/L.1315-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo III

Empleo y productividad agropecuaria en Colombia

Armando Corredor Ríos

Introducción

El objetivo del capítulo es analizar los factores asociados a la evolución, las características del empleo y la productividad laboral del sector agropecuario colombiano entre los años 2002 y 2013¹.

En la primera sección se presenta la evolución de los niveles de ocupación en el sector, su estructura y los cambios sociales más importantes que tuvieron los ocupados en la agricultura, asociados al comportamiento de la productividad laboral del sector. En la segunda se analiza el comportamiento de los indicadores sectoriales según la organización productiva de los cultivos, predominantemente familiar o empresarial, con el fin de determinar las tendencias que explican con mayor precisión los cambios del empleo en la agricultura.

¹ Los datos de ocupados totales por género y por categoría ocupacional se basan en información obtenida hasta 2014. El análisis de productividad laboral e indicadores agropecuarios está fundamentado en datos recopilados hasta 2013. El análisis de características sociales de los ocupados se realizó sobre la base de estadísticas de los años 2002, 2008 y 2012, de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), suministradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a la CEPAL, como parte de un procesamiento especial.

La tercera sección comprende un análisis del alcance que tuvo la agudización de la violencia de finales del siglo pasado en la población rural, y del impacto que tuvieron en el empleo y la productividad laboral en la agricultura los fenómenos climáticos, la economía mundial y el crecimiento económico nacional. En la cuarta sección se presentan las políticas económicas y sectoriales que más incidieron en la inversión y la producción agropecuaria. Se analiza el efecto de la depreciación de la tasa de cambio, la caída de las tasas de interés, el ablandamiento de las condiciones financieras para los créditos de largo plazo y los apoyos directos, entre otros factores, sobre las tendencias de la producción y el empleo.

En la quinta sección se describen, por una parte, los aspectos de la política laboral que encarecieron el costo de la mano de obra asalariada y, por otra, los del fomento del cooperativismo que viabilizaron la generación de empleo en el sector agropecuario, aunque fue un empleo precario que agudizó la estructura segmentada del mercado laboral. El capítulo también presenta los fundamentos de la política social que ha establecido las bases de una cobertura universal en materia de salud y pensiones, pero que aún registra un alcance muy bajo en las áreas rurales. En la sección final se presentan las conclusiones del estudio.

A. Empleo, productividad e ingresos agropecuarios

1. Dimensión y estructura del empleo

El número de ocupados en el sector agropecuario en 2014 fue de 3,5 millones de personas, que representan el 16,2% del empleo nacional y el 75,4% del empleo rural. En promedio, solo aumentó en un 0,5% anual desde 2002.

Debido a ese bajo crecimiento, se redujo en 4,4 puntos porcentuales la participación del empleo agropecuario en el empleo total y en 4,1 puntos porcentuales en el empleo rural. Esto último ocurrió a partir de 2009, cuando las variaciones del empleo rural dejaron de seguir las del empleo agrícola y registraron crecimientos superiores originados, ante todo, en trabajos generados en los sectores de comercio, servicios y construcción. El crecimiento del empleo rural, agrícola y no agrícola permitió reducir el desempleo rural del 11% al 5,7%, de 2002 a 2014, y contribuir significativamente a la disminución de la tasa de desempleo nacional (véase el cuadro III.1).

Al igual que en otras actividades, como el comercio, el transporte y los servicios, el empleo de mujeres aumentó significativamente en el sector agropecuario. Esto ocurrió en la única etapa del período en que el empleo del sector aumentó, entre 2008 y 2012, en 447.000 personas. De ellas, cerca de la mitad fueron mujeres, con lo que su participación en el total aumentó del 13% al 17,3% (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.1
Número total de ocupados nacional, rural y del sector agropecuario,
y tasa de desempleo, 2002-2014

Año	Ocupados, total nacional	Ocupados, centros poblados y rural disperso	Agropecuario, silvicultura y pesca	Participación en el empleo nacional (en porcentajes)	Participación en el empleo rural (en porcentajes)	Tasa de desempleo nacional (en porcentajes)	Tasa de desempleo rural (en porcentajes)
2002	15 906	4 121	3 277	20,6	79,5	15,6	10,9
2003	16 629	4 302	3 532	21,2	82,1	14,1	8,8
2004	16 654	4 191	3 389	20,4	80,9	13,6	9,1
2005	17 049	4 210	3 530	20,7	83,9	11,8	7,1
2006	16 895	4 008	3 226	19,1	80,5	12,0	8,2
2007	17 106	3 878	3 142	18,4	81,0	11,2	7,7
2008	17 442	3 871	3 174	18,2	82,1	11,3	8,1
2009	18 420	4 217	3 440	18,7	81,6	12,0	7,9
2010	19 213	4 380	3 561	18,5	81,3	11,8	8,5
2011	20 020	4 507	3 634	18,2	80,6	10,8	7,3
2012	20 696	4 639	3 621	17,5	78,0	10,4	6,4
2013	21 048	4 641	3 549	16,9	76,5	9,6	5,8
2014	21 503	4 630	3 493	16,2	75,4	9,1	5,7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos (DNP-DEE) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Continua de Hogares [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.

Cuadro III.2
Número de ocupados en el sector agropecuario por sexo, 2002-2014

Género	2002	2008	2012	2014	Variación anual media (en porcentajes)		
					2002-2008	2008-2012	2012-2014
Hombres	2 859 090	2 763 198	2 992 678	2 902 486	-0,3	2,0	-1,5
Mujeres	418 385	410 823	628 054	590 900	-0,2	11,2	-3,0
Total	3 277 475	3 174 021	3 620 732	3 493 386	-0,3	3,3	-1,8

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos (DNP-DEE) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

El nivel educativo de los trabajadores del sector es muy bajo y, aunque ha mejorado levemente, todavía presenta un rezago en comparación con el promedio nacional. Los ocupados que no han recibido educación o que han cursado hasta cinco años de estudio pasaron del 79% al 71%, pero esa cifra sigue siendo el doble del promedio nacional del 34% de ocupados con ese nivel educativo.

La estructura ocupacional del empleo confirma el carácter dual y segmentado del mercado de trabajo en el sector agropecuario colombiano, como se ha señalado en algunos estudios (Acosta y otros, 2016). En sentido contrario a la modernización que hubiera podido esperarse por el crecimiento económico que se registró, la segmentación del mercado se agudizó.

En efecto, los trabajadores asalariados disminuyeron en 185.000, principalmente hombres, mientras que los ocupados por cuenta propia y familiares no remunerados aumentaron en 530.000 personas. Así, los primeros, en teoría vinculados a un sector empresarial moderno y formal que cumple la legislación laboral disminuyeron del 42% al 33%, mientras que los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados aumentaron del 52% al 62% (véase el cuadro III.3)².

Cuadro III.3
Ocupados del sector agropecuario por categoría ocupacional, 2002-2014

	2002	2008	2012	2014
Número de ocupados	3 159 993	3 107 891	3 497 442	3 494 028
Asalariados	1 324 028	1 331 664	1 209 711	1 145 913
Por cuenta propia	1 370 940	1 368 576	1 700 278	1 774 083
Familiares no remunerados	264 461	196 548	335 725	391 769
Empleadores	200 564	211 104	251 728	182 263
Participación (en porcentajes)				
Asalariados	41,9	42,8	34,6	32,8
Por cuenta propia	43,4	44,0	48,6	50,8
Familiares no remunerados	8,4	6,3	9,6	11,2
Empleadores	6,3	6,8	7,2	5,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de un procesamiento especial de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

A continuación se analiza la distribución del mercado laboral según el tipo de producto en que trabajan los empleados del sector agropecuario y la organización productiva prevaleciente (empresarial o familiar). Para ello, se organizó la información desagregada de 12 segmentos productivos de la GEIH de 2012 en dos grupos representativos, uno de actividades predominantemente empresariales y otro de familiares. Esto último es complejo, dada la gran heterogeneidad de las estructuras sociales existentes en el campo, pero es un ejercicio aproximado y necesario para entender el efecto de las tendencias estructurales del mercado agroalimentario en el empleo del sector.

Cabe aclarar que, en el grupo de cultivos predominantemente familiares se incluyeron tanto los trabajadores de los segmentos asignados de manera explícita a un producto (véase el cuadro III.4), como los incluidos en los tres siguientes segmentos: i) producción agrícola en unidades especializadas; ii) producción agrícola en unidades no especializadas, y iii) servicios agrícolas

² Los análisis del resto de esta sección se basan en las estadísticas de la GEIH de 2002, 2008, 2012 y, en algunos casos de 2014, del DANE. Los agregados anuales respecto de los tres primeros años son inferiores entre un 2% y un 3,4% a los del cuadro III.1, calculados por la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estos últimos fueron necesarios para analizar las fluctuaciones anuales del empleo, pero no sirven para el análisis específico del presente estudio.

y ganaderos (excepto veterinaria)³. La mayoría de los trabajadores de esos segmentos eran ocupados por cuenta propia y representaban el 35% del total. En el tercer segmento, que se denominará “trabajadores por contrato”, se hallaban cerca de 350.000 trabajadores. Algunos deben corresponder a contratistas de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), que proliferaron en el período, tal como se verá en la quinta sección.

Cuadro III.4

Distribución de ocupados de los segmentos productivos según categoría ocupacional y tipo de organización empresarial o familiar predominante, 2012

(En porcentajes)

Segmento productivo	Empleados y asalariados	Trabajo por cuenta propia y familiar no remunerado
Total de ocupados	42	58
Cultivos empresariales		
Flores	93	7
Banano	50	50
Caña de azúcar	60	40
Cereales y oleaginosas	40	60
Cría de animales	60	40
Silvicultura	36	64
Actividades mixtas (agrícola y pecuaria)	51	49
Cultivos familiares		
Café	46	54
Hortalizas y legumbres	36	64
Frutas, nueces, plantas bebestibles, especies	46	54
Unidades especializadas y no especializadas ^a	18	82
Servicios agrícolas y ganaderos (no veterinaria) ^b	7	93
Pesca	4	96

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2012.

^a Se refiere al promedio de los dos segmentos (unidades especializadas y no especializadas), muy similares en su composición entre asalariados y trabajadores por cuenta propia.

^b Véase la nota 5 de pie de página. Los productos de cada segmento corresponden a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) Rev.3.

Para realizar este análisis del mercado laboral, se tomaron los resultados de un reciente estudio especializado sobre las economías campesinas y el sistema alimentario de Colombia, en que se determinan tres formas empresariales en la estructura productiva del sector agropecuario, definidas con el criterio de la finalidad social que persiguen: i) la empresa capitalista agropecuaria; ii) la empresa familiar o campesina, y iii) el latifundio ganadero

³ La producción agrícola en unidades especializadas comprende actividades que destinan más del 50% del área útil a uno solo o a varios cultivos con tecnología similar; las unidades no especializadas son las que destinan menos del 50% del área útil a un solo cultivo o varios con tecnología similar. Los servicios agrícolas y ganaderos comprenden actividades que se realizan en unidades de producción o centrales de servicios por contrata o a cambio de una retribución.

especulativo. Lo más importante que se debe destacar de ese estudio es que dentro de las empresas capitalistas y de las familiares existen diversos tipos de finca que reflejan la estructura social que las compone y que hay algunos cultivos cuya distribución según el tipo de finca que los produce no es tan homogénea como en otros⁴.

Lo anterior se constata con el análisis del peso relativo de los ocupados asalariados y no asalariados en los segmentos productivos de la GEIH de 2012, que refleja el carácter empresarial o familiar de la actividad. En el cuadro III.4 se observa que, en los cultivos empresariales tradicionales de flores, caña de azúcar y banano, y las actividades de cría de animales y mixtas, la importancia del empleo asalariado es mayor que el promedio nacional. Mientras tanto, en otros cultivos predominantemente familiares, como el café, los cereales y las oleaginosas, frutas y hortalizas, la participación del empleo asalariado es inferior a la mitad, aunque muy importante.

La razón para incluir los cereales, las oleaginosas y la silvicultura como cultivos empresariales, a pesar del menor peso que tienen los empleos asalariados frente al promedio, se explica por el rápido crecimiento que tuvieron la silvicultura comercial y los cultivos de palma de aceite, soja y maíz tecnificado, que han venido sustituyendo la mano de obra de cultivos como el maíz tradicional, el algodón y el ajonjolí, entre otros.

La clasificación del cuadro III.4 indica que el 47,7% de las personas se ocupaban en actividades predominantemente familiares, el 28,7% en la ganadería y el 23,5%, en actividades empresariales. Si bien las mujeres trabajaban principalmente en cultivos familiares (40%) y en la cría de animales (42%), no es despreciable su creciente vinculación en actividades empresariales, que empleaban al 18,5% de las mujeres del sector, no tan lejana del 24,5% de hombres ocupados en ellas (véase el cuadro III.5).

En ese contexto, no es de extrañar que el 96% de los hombres pertenezcan al grupo ocupacional de trabajadores agrícolas y forestales, por la misma naturaleza física de esas actividades. Lo que sí llama la atención es la bajísima tendencia de especialización de labores pues, con excepción del aumento de 1.100 profesionales y técnicos en todo el período, hubo una disminución en todos los demás grupos de trabajadores administrativos, de servicios, funcionarios y vendedores. Ese número tan bajo puede estar asociado a cambios de clasificación de esos profesionales en actividades rurales de orden más general (véase el cuadro III.6).

⁴ Los tipos de finca de la empresa capitalista son la empresa itinerante, la plantación agroindustrial, el hato ganadero tecnificado intensivo y semiintensivo y las bioindustrias. En la empresa familiar o campesina se encuentran las fincas comunitarias, la familiar de autosubsistencia, la familiar altamente integrada al mercado y la de producción familiar capitalista (Forero Álvarez, 2003).

Cuadro III.5
Ocupados del sector agropecuario según tipo de actividad y sexo, 2012

Tipo de actividad	Ocupados		Mujeres		Hombres	
	Número	Participación en porcentajes	Número	Porcentaje de la actividad	Número	Porcentaje de la actividad
Unidad familiar	1 288 535	36,8	214 358	16,6	1 074 178	83,4
Trabajo por contrato	382 070	10,9	24 505	6,4	357 565	93,6
Empresarial	628 671	18,0	94 830	15,1	533 842	84,9
Pecuario	1 005 143	28,7	251 574	25,0	753 569	75,0
Silvicultura	193 023	5,5	16 618	8,6	176 405	91,4
Total	3 497 442	100,0	601 884	17,2	2 895 558	82,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de un procesamiento especial de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Cuadro III.6
Ocupados del sector agropecuario por grupo ocupacional, 2002, 2008 y 2012

Grupo ocupacional	2002	2008	2012
Número de ocupados	3 156 515	3 107 874	3 497 442
Trabajadores agrícolas y forestales	2 933 363	2 897 389	3 354 134
Obreros no agrícolas	98 674	94 620	54 568
Personal administrativo y trabajadores	20 640	17 400	15 036
Profesionales técnicos y trabajos asimilados	8 246	10 439	9 331
Comerciantes y vendedores	12 521	13 410	11 361
Directores y funcionarios públicos	6 559	4 157	3 433
Trabajadores de los servicios	76 511	70 459	49 536
Ocupaciones no bien especificadas			44
Participación			
Trabajadores agrícolas y forestales	92,9	93,2	95,9
Demás categorías	7,1	6,8	4,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de un procesamiento especial de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Por último, en 2012, el 89% de los ocupados disponía al parecer de cobertura de salud, lo que se explica porque la afiliación al régimen subsidiado de salud es casi universal debido al Sistema de Seguridad Social Integral. Sin embargo, en la práctica muchos carecen de esa cobertura: más de la mitad de los hogares rurales no contaban con ningún tipo de protección (Acosta y otros, 2016). La Misión para la Transformación del Campo encontró que el 33% de la población rural recibía subsidios del Gobierno diferentes al derecho a la salud. Solo en el 9% de los hogares rurales algún miembro del hogar cotizaba al sistema de seguridad social.

2. Evolución de la productividad laboral

Durante el período 2002-2013, la economía colombiana creció a una tasa media anual del 4,6% y en varios años registró aumentos mayores, no observados en más de tres décadas. La aceleración más fuerte ocurrió de 2002 a 2007,

con un crecimiento medio anual del 5%, que cayó luego hasta un mínimo del 1,7% en 2009, como consecuencia de la crisis financiera que se inició en los Estados Unidos. A partir de 2010 se recobró el dinamismo, con un crecimiento del 4,9% anual.

El PIB agropecuario aumentó, en promedio, un 2,5% anual de 2002 a 2013 y tuvo tres fases claramente diferenciables. De 2002 a 2007, creció al 3,3% anual. Luego, de 2008 a 2010, el crecimiento fue negativo en un -0,3% anual y, finalmente, de 2011 a 2013, se recuperó y alcanzó el 3,8%. En la mayoría de los años objeto de análisis, el producto sectorial creció menos que el PIB nacional⁵.

La productividad laboral media del sector agropecuario aumentó en un 1,9% anual y registró su mayor crecimiento, de un 4%, entre 2003 y 2007. El incremento de la producción y las fluctuaciones en el número de ocupados durante esos años fueron de gran magnitud (véanse los cuadros III.7 y III.1). Los ocupados aumentaron en 250.000 hasta 2005 y luego se redujeron en 388.000 hasta 2007.

Durante la recesión que experimentó el crecimiento del sector entre 2008 y 2010, la productividad laboral disminuyó debido a la caída en la producción y a un aumento de 419.000 personas ocupadas en la agricultura. Las pérdidas de producción se originaron en buena medida por las sequías e inundaciones provocadas por los fenómenos de El Niño 2007-2008 y La Niña 2009-2010.

En los años 2011 a 2013, la productividad laboral del sector volvió a crecer en un 3,9% anual, asociado al aumento de la producción y a una leve reducción de 85.000 ocupados, pero también al gran cambio en la composición de los trabajadores que venía ocurriendo desde hacía años, tal como registran las encuestas de hogares de 2008 y 2012. La crisis de algunos cultivos y los desastres naturales hicieron que en esos años se presentara una disminución de 122.000 empleos asalariados, de forma simultánea a un aumento de 470.000 personas ocupadas como trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. De ese modo, las unidades agrícolas familiares no solo sirvieron como refugio de los empleos perdidos, sino que respondieron a la demanda laboral en las áreas rurales y contribuyeron al aumento de la productividad.

En conclusión, la productividad laboral del sector agropecuario, la más baja de la economía, logró reducir la brecha frente a los otros sectores durante los períodos de auge, pero volvió a ampliarse durante el período de crisis, de manera que, durante el período en su conjunto, no se lograron avances al respecto (véase el cuadro III.7).

⁵ Cálculos realizados sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales y las Encuestas Continuas de Hogares del DANE.

Cuadro III.7
Productividad laboral por ocupado según ramas de actividad, 2002-2013
(En pesos colombianos, a precios constantes de 2005)

Año	Total nacional	Agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Suministro de electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Intermediación financiera y actividades inmobiliarias	Servicios comunales, sociales y personales
2002	17 089 373	7 346 203	111 213 425	19 101 391	157 816 078	19 627 112	8 553 201	18 155 794	66 987 806	13 959 425
2007	20 589 692	8 924 143	123 114 179	23 935 635	206 135 189	25 496 037	10 954 616	20 160 304	62 957 104	16 496 303
2008	20 894 524	8 774 045	120 153 145	23 905 834	204 539 884	28 120 390	10 825 583	20 596 192	57 757 763	17 530 854
2010	20 064 359	7 784 326	139 802 594	22 019 810	166 003 633	25 131 100	10 118 927	19 377 596	56 946 580	17 697 433
2011	20 445 704	7 787 002	140 097 393	21 748 322	149 981 110	24 870 132	10 291 584	20 158 346	57 248 013	17 922 950
2013	21 223 532	8 721 596	169 469 919	22 521 619	158 573 411	27 585 353	10 225 907	20 662 732	54 505 185	18 338 954
Variación anual media (en porcentajes) ^a										
2003-2007	3,8 (0,8)	4,1 (0,4)	2,6	4,7 (2,7)	6,6 (6,8)	5,4 (0,2)	5,1 (2,6)	2,1 (1,2)	(1,2) (3,2)	3,5 2,4
2008-2010	1,9	3,9	6,7	0,8	(1,3)	3,4	0,4	2,2	(1,4)	1,2
2011-2013	2,0	1,9	4,4	1,3	(0,2)	3,3	1,8	1,2	(1,6)	2,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales y datos de empleo del Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos (DNP-DEE).

^a Promedio simple de las variaciones anuales de cada período.

3. Los ingresos agropecuarios⁶

El ingreso laboral medio en la agricultura en 2012 fue de 224 dólares. Tuvo un aumento excepcional desde 2002, coherente con el crecimiento de la producción y la productividad. Sin embargo, no se redujo la brecha con el ingreso medio nacional y, en cambio, se amplió la desigualdad de ingresos por género y entre los asalariados y los trabajadores por cuenta propia.

El ingreso medio en el sector aumentó, en términos reales, en un 2,6% de 2002 a 2012, pero siguió representando la mitad del ingreso nacional. Al igual que en la productividad laboral, el mayor impulso ocurrió hasta 2008. En adelante, solo aumentó en un 0,6%, debido en parte a la recesión del sector agropecuario de 2008 a 2010. Los ingresos de los hombres aumentaron más que los de las mujeres, en un 2,7% y un 1,8%, respectivamente.

El ingreso de los asalariados fue el que más creció, a veces por encima de la productividad, como sucedió de 2008 a 2012. Mientras que el primero aumentó en un 3,9%, la productividad laboral se redujo en un 2,2%⁷. Así, el ingreso de este grupo, medido en salarios mínimos legales, siempre aumentó, en tanto que el de los trabajadores por cuenta propia aumentó hasta 2008 y luego disminuyó.

Los ingresos de los empleadores relativos a los de los demás grupos son bajos en términos internacionales y sus variaciones no reflejaron las mejoras en productividad. Esto quizás se deba a un subregistro de los verdaderos dueños e inversionistas que, en teoría, deberían reportarse como empleadores en las encuestas del DANE o, también, a una sobrerrepresentación de los administradores de fincas considerados empleadores (véase el cuadro III.8)⁸.

Cuadro III.8
Ingreso laboral en el sector agropecuario como proporción del salario mínimo mensual por categoría ocupacional, 2002, 2008 y 2012

Categoría	2002	2008	2012
Empleadores	1,78	1,79	1,55
Asalariados	0,73	0,85	0,90
Por cuenta propia	0,41	0,52	0,45

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

⁶ Esta sección se basa en datos de la GEIH de 2002, 2008 y 2012 del DANE.

⁷ La productividad de 8,7 millones de pesos colombianos bajó a 8 millones de pesos colombianos (de 2005). Cálculos propios sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales y la Encuesta Continua de Hogares del DANE.

⁸ El narcotráfico, la inseguridad y la agudización del conflicto armado ahuyentaron a muchos dueños de explotaciones agrícolas y, cuando no las abandonaron, tuvieron que administrarlas a distancia.

B. Tendencias de la producción agropecuaria⁹

En esta sección se analiza el comportamiento de la producción, las siembras y los rendimientos por hectárea de los principales cultivos, según el tipo de organización empresarial o familiar predominante en ellos, con el objeto de determinar su poder explicativo de las tendencias del empleo y la productividad laboral del sector agropecuario. En el cuadro III.9 se presenta la variación anual de esos indicadores en las tres fases que marcaron tendencias de crecimiento (2003-2007), crisis (2008-2010) y recuperación del crecimiento del PIB sectorial (2011-2013).

Cuadro III.9
Evolución de los cultivos empresariales y familiares, 2002, 2007, 2010 y 2013

Tipo de cultivo	2002	2007	2010	2013	Variación anual media (en porcentajes)			
					2003- 2007	2008- 2010	2011- 2013	2003- 2013
Predominantemente empresarial^a								
Área cosechada (en hectáreas)	1 106 680	1 433 857	1 489 413	1 811 627	5,3	1,3	6,7	4,6
Volumen de producción (en toneladas)	7 604 412	7 808 088	7 524 278	8 049 256	0,5	-1,2	2,3	0,5
Rendimiento por hectárea (en toneladas)	6,9	5,4	5,0	4,4	-4,5	-2,5	-4,2	-3,9
Predominantemente familiar^b								
Área cosechada (en hectáreas)	2 467 135	2 652 675	2 514 252	2 718 785	1,5	-1,8	2,6	0,9
Volumen de producción (en toneladas)	13 364 025	15 842 837	14 319 626	16 926 244	3,5	-3,3	5,7	2,2
Rendimiento por hectárea (en toneladas)	5,4	6,0	5,7	6,2	2,0	-1,6	3,0	1,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

^a Arroz de riego, maíz tecnificado, banano, caña de azúcar, flores, palma de aceite y plátano de exportación. Se toman datos de producción de azúcar y de aceite de palma (no de caña ni de fruto de palma).

^b Café, maíz y plátano tradicional, arroz secano manual, papa, yuca, cacao, caña de panela, frijol, frutales y hortalizas, solo para el área.

Lo primero que se observa es que el volumen de producción de los cultivos familiares aumentó más rápidamente, en un 2,2% anual, que el

⁹ Las cifras de la presente sección provienen de las estadísticas oficiales de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación disponibles en septiembre de 2015. La fuente de información son las evaluaciones agrícolas municipales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, por esa razón, la lista de cultivos difiere de la lista de segmentos productivos de la CIU Rev.3 según la encuesta de hogares en que se basa el cuadro III.4. Cabe destacar que estas cifras se obtuvieron antes de haberse publicado los resultados del III Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014 (III CNA).

de los empresariales, que solo aumentó en un 0,5%. Esta brecha fue más grande en los años de auge económico. En 2013 se producían 3,6 millones de toneladas más de cultivos familiares que en 2002 y solo 445.000 más de cultivos empresariales, de tal forma que los primeros aumentaron en cuatro puntos porcentuales su participación en el volumen cosechado de los productos incluidos en el estudio, de un 64% a un 68% (véase el cuadro III.9).

Cada uno por separado, la mayor parte de los cultivos predominantemente empresariales aumentaron su producción, con excepción del arroz, que se estancó, y del azúcar, cuya producción se redujo durante la mayor parte del tiempo. Por su importancia, esos cultivos ayudan a entender el bajo crecimiento de este grupo (véase el cuadro III.10).

Cuadro III.10
Volumen de producción agrícola por grupos y cultivos, variación anual por períodos^a
(En porcentajes)

Cultivo	2003-2007	2008-2010	2011-2013
Cultivos empresariales			
Flores	6,4	2,5	-5,7
Banano	2,9	2,3	0,2
Plátano de Exportación	-2,5	9,4	-4,2
Azúcar	-2,2	-1,0	3,0
Arroz	0,0	0,7	0,5
Maíz tecnificado	12,5	-7,7	10,2
Aceite de palma	7,1	1,0	11,8
Cultivos familiares			
Café	1,8	-8,9	9,2
Maíz tradicional	-1,8	-5,5	8,2
Papa	11,0	-12,7	4,9
Plátano tradicional	1,0	0	4,0
Caña de panela	-1,7	-1,1	2,7
Frijol	5,6	-3,9	1,7
Frutales	4,4	-0,2	8,4
Yuca	4,5	-2,5	5,8
Cacao	0,8	8,5	4,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

^a Promedio simple de las variaciones anuales.

Contrario al bajo dinamismo de la producción de este grupo, el área cosechada creció en un 4,3% anual en el período. Lo hizo sostenidamente, tanto en los períodos de auge, en que aumentó entre un 5% y un 7% anual, como de recesión, cuando aumentó un 1,5%. De ahí que los rendimientos medios por hectárea de este grupo de cultivos descendieran y solo hubiera

aumentos significativos de unos pocos productos en algunos períodos (véanse los cuadros III.9 y III.12)¹⁰.

El crecimiento del área en cultivos empresariales refleja la inversión en nuevas siembras, sobre todo de palma de aceite (+193.000 ha), bosques comerciales (+322.000 ha) y maíz tecnificado (+90.000 ha). Algunos de esos cultivos son de tardío rendimiento y no han alcanzado su plena madurez productiva. El área cosechada de este grupo aumentó en 700.000 ha y, en una magnitud importante, se llevó a cabo en zonas marginales de los Llanos Orientales.

En la región de la Altillanura, localizada hacia el extremo oriental del país, al sur del río Meta hasta su desembocadura en el río Orinoco, se sembraron cerca de 180.000 ha de bosques, palma de aceite, caucho, maíz, frijol de soja y arroz tecnificado (Corredor, 2015). La superficie de cultivos tradicionales de exportación, como el banano y las flores, creció en menos de 10.000 ha, cada uno. Sus áreas son pequeñas y tienden a concentrarse, respectivamente, cerca de los núcleos urbanos y en el golfo de Urabá, en los límites con Panamá.

Según el comportamiento de los rendimientos, es posible clasificar los cultivos empresariales en dos grupos. Por una parte están los empresariales tradicionales, como el azúcar, el arroz y las flores, cuyos rendimientos cayeron y sus siembras siguieron circunscritas a las mismas zonas de producción dentro de la frontera agrícola y relativamente alejadas de las zonas de conflicto. La siembra de flores aumentó sostenidamente y por ende, se redujo su rendimiento por hectárea. Por otra parte, los cultivos que aumentaron sus rendimientos fueron la palma de aceite, el maíz tecnificado, el banano y, en menor medida, el plátano de exportación.

La producción de cultivos familiares aumentó en un 3,5% anual y un 5,7% anual en los períodos de crecimiento 2003-2007 y 2011-2013, respectivamente, y se redujo en un 3,3% durante la recesión del sector agropecuario. Debido a esto, y al menor crecimiento del área cosechada, los rendimientos por hectárea aumentaron en un 2% y un 3% en las fases de auge y se redujeron en un 1,6% durante la recesión.

En los años de recesión agrícola, la producción de cultivos familiares descendió más que la de los empresariales. De 2007 a 2010, la producción total cayó en 1,5 millones de toneladas, la de papa, en cerca de 1 millón, la de café, en 222.000, la de yuca, en 170.000 y la de maíz tradicional, en 113.000¹¹. Esto no aparece reflejado en el total de ocupados del sector (véase el cuadro III.1), que aumentó, tal vez debido al crecimiento del área sembrada de otros

¹⁰ El análisis de los rendimientos por hectárea se basó en el promedio de las variaciones anuales por período. Se intentó analizar el balance en cada etapa y, por lo tanto, no se excluye que hayan ocurrido aumentos puntuales en algunos años.

¹¹ Véanse las estadísticas la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible [en línea] www.dnp.gov.co.

cultivos. En esos años, aumentó en 253.000 ha, principalmente de palma de aceite, arroz de secano mecanizado y bosques comerciales. Incluso, el área sembrada de café, en medio de la crisis aumentó en 37.000 ha, en desarrollo del programa nacional de renovación del cultivo organizado por la Federación de Cafeteros (Silva Restrepo, 2012) (véase el cuadro III.11).

Cuadro III.11
Área cosechada por grupos y cultivos, variación anual por períodos^a
(En porcentajes)

Cultivo	2003-2007	2008-2010	2011-2013
Cultivos empresariales			
Flores	7,1	7,9	10,1
Banano	4,5	-1,5	-1,2
Plátano de exportación	2,2	4,2	-1,4
Azúcar	6,0	-2,1	3,1
Arroz	-0,5	3,0	3,0
Maíz tecnificado	10,9	-7,5	6,1
Aceite de palma	7,1	7,9	10,1
Cultivos familiares			
Café	2,4	-0,7	0
Maíz tradicional	-3,1	-5,2	3,5
Papa	9,5	-14,8	2,4
Plátano tradicional	-0,2	-0,7	2,7
Caña de panela	-1,2	0,1	2,2
Frijol	3,8	-3,4	1,0
Frutales	4,1	1,8	5,4
Hortalizas	3,7	-0,8	6,5
Yuca	2,2	4,2	-1,4
Cacao	0,4	3,3	4,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

^a Promedio simple de las variaciones anuales.

La evolución por producto del área cosechada de los cultivos familiares puede clasificarse en tres grupos. El primero comprende tres rubros de gran importancia en el sector, como son el café, el maíz tradicional y la papa, que enfrentaron profundas crisis que provocaron reducciones de áreas. En el caso del café, fueron compensadas desde finales de la pasada década mediante el programa de renovación cafetera. Esto condujo a que los rendimientos cayeran la mayor parte del tiempo, con excepción del período 2011-2013, cuando aumentaron en un 9,2%, un 4,7% y un 2,5%, respectivamente.

El segundo grupo comprende alimentos tradicionales de consumo directo cuyas áreas de cultivo se mantuvieron relativamente estables o registraron crecimientos moderados. Aquí se encuentra el plátano, con 430.000 ha y un crecimiento anual del 0,7%, la caña de panela, con 200.000

(-0,3% anual) y el frijol, con 120.000 (+1% anual). Al igual, que el grupo anterior, la producción y el área cosechada aumentaron en el período 2011-2013, y también los rendimientos físicos, aunque levemente, en menos del 1,4% (véase el cuadro III.12).

Cuadro III.12
Rendimientos por hectárea por grupos y cultivos, variación anual por períodos^a
(En porcentajes)

Cultivo	2003-2007	2008-2010	2011-2013
Cultivos empresariales			
Flores	-0,7	-5,4	-15,8
Banano	-1,6	3,8	1,4
Plátano de exportación	-4,7	5,2	-2,8
Azúcar	-8,2	1,1	-0,1
Arroz	0,5	-2,3	-2,5
Maíz tecnificado	1,6	-0,2	4,1
Aceite de palma	0	-6,9	1,7
Cultivos familiares			
Café	-0,6	-8,2	9,2
Maíz tradicional	1,3	-0,3	4,7
Papa	1,5	2,1	2,5
Plátano tradicional	1,2	0,7	1,3
Caña de panela	-0,5	-1,2	0,5
Frijol	1,8	-0,5	0,7
Frutales	0,3	-2,0	3,0
Yuca	2,3	-6,7	7,2
Cacao	4,0	5,2	-0,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

^a Variación anual media de la producción, menos variación anual media del área cosechada.

El tercero lo componen cultivos cuya área aumentó de manera sostenida, en respuesta a los precios y a nuevos mercados: i) las frutas, que aumentaron en un 70% hasta llegar a ocupar 270.000 ha; ii) la yuca, que aumentó en un 24% hasta 220.000 ha; iii) las hortalizas, que crecieron en un 26% y llegaron a 120.000 ha, y iv) el cacao, que aumentó en un 26% y ocupa 105.000 ha¹². En este grupo los rendimientos tuvieron comportamientos irregulares, con aumentos significativos en algunos períodos. En el caso de la yuca, los aumentos fueron hasta de un 7,2% y un 2,3%, en el del cacao, de un 5,2% y un 4% y, en el caso de las frutas, de un 3% al final del período.

¹² En este grupo se encuentran los cultivos con mayores diferencias de área en comparación con el Censo Nacional Agropecuario 2014. Según este, el área sembrada del grupo de cultivos familiares se incrementó en 2 millones de hectáreas, frente a la del año 2000, lo que se explica básicamente por la diferencia en el renglón de frutales.

En conclusión, no solo hubo una recomposición del área de los cultivos familiares, con un aumento neto de 250.000 ha sembradas, sino que se observa que, durante la recesión del sector, las unidades familiares absorbieron las pérdidas de empleos asalariados ocasionadas por la caída en la producción de 284.000 toneladas de cultivos empresariales en 2007-2011 (véase el cuadro III.9). Esto parece reflejarse también en el cambio de la composición de los ocupados del sector entre 2008 y 2012, período en que los empleos asalariados cayeron en 122.000, mientras que los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados aumentaron en 470.000 personas¹³.

En los últimos años (período 2011-2013), el área cosechada de todos los cultivos aumentó en 520.000 ha, mientras que el número de ocupados disminuyó en 85.000 ha. Ello indica que aumentó tanto la productividad laboral como los rendimientos físicos, tal como se observa en los cuadros III.7 y III.12. Los mayores aumentos de la productividad ocurrieron en cultivos familiares e intensivos en mano de obra, como el café, el maíz tradicional, la papa y la yuca, y en empresariales como el banano, el maíz tecnificado y la palma de aceite. Estos dos últimos son menos intensivos en mano de obra¹⁴.

C. Factores determinantes de la evolución del empleo y la productividad agropecuaria

1. El contexto de violencia en el campo colombiano

En los últimos 30 años, se agudizó la violencia en el sector rural. Solo empezó a ceder en los últimos años y debe tenerse en cuenta al tratar de explicar el comportamiento de la productividad laboral en el sector agropecuario.

Los movimientos guerrilleros que habían surgido en la segunda mitad del siglo XX, en respuesta a conflictos históricos por las tierras, se fortalecieron desde mediados de la década de 1980 debido a su vinculación al narcotráfico. En las décadas de 1980 y 1990 se organizaron 117 frentes guerrilleros, cada uno compuesto por 100 a 300 combatientes, que llegaron a realizar acciones en 700 de los 1.098 municipios del país. De ese modo, la guerrilla logró ampliar su presencia en muchos territorios rurales (Reyes, 2009).

Frente a la incapacidad del Estado de controlar esos procesos y, en un período de auge del comercio de drogas ilícitas y de compras masivas de predios rurales por narcotraficantes, en varias regiones se gestaron alianzas

¹³ Procesamiento especial de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 y 2012.

¹⁴ Empleos por hectárea, café: 1,2; papa: 0,5 a 0,8; yuca: 0,6; banano: 0,83; maíz tecnificado: 0,3; palma de aceite: 0,3 (MINAGRICULTURA, 2015).

entre sectores militares y fuerzas privadas de seguridad, con el fin de contener ese proceso y eliminar a la guerrilla¹⁵.

De esa manera, se crearon grupos paramilitares y de autodefensa con proyección nacional que terminaron organizados en 5 estructuras regionales conformadas por 71 bloques o frentes y 41 bandas emergentes.

Las acciones desplegadas por todos los grupos acarrearón asesinatos selectivos, masacres brutales y el desplazamiento masivo de campesinos. Fajardo (2014) estima en 2,5 millones de hectáreas las tierras que fueron abandonadas y en 3,6 millones el número de desplazados entre 1997 y 2010, lo que es una cifra enorme, equivalente a la cantidad de personas ocupadas anualmente en el sector agropecuario.

Las cifras de víctimas directas del desplazamiento y del despojo de tierras son de por sí alarmantes. Sin embargo, con una visión más amplia de la incidencia general de esos fenómenos en las condiciones de vida y de ocupación productiva de la población rural, se deben mirar en su conjunto los habitantes de las regiones más afectadas por esa guerra.

Sobre la base de la información proporcionada por Reyes (2009) se estimó que dos terceras partes de la población rural, cerca de 7,4 millones de personas localizadas en distintas regiones del país, se vieron afectadas por la guerra y la violencia que se desató en las décadas pasadas.

Las consecuencias de la compra de tierras por narcotraficantes, sin duda han incidido en el desarrollo agrario y la productividad agrícola. Estos fenómenos impidieron un mayor desarrollo de la agricultura familiar al elevar la concentración de la propiedad de la tierra y propiciar un gran desplazamiento de campesinos a frentes de colonización y ciudades. De igual forma, la inseguridad y la sobrevaloración de tierras ahuyentaron a los empresarios agrícolas y reforzaron una pauta ineficiente según la cual las mejores tierras del país se destinaban a la ganadería extensiva, en perjuicio de la agricultura y los bosques¹⁶.

Estos hechos representan factores estructurales que condicionaron el desarrollo agrícola. Propiciaron un modelo de acumulación especulativa y no productiva de la tierra que se ve reflejado en una producción empresarial poco dinámica, asociada a una expansión del área y una productividad decreciente, en contraste con la dinámica de la producción familiar. Tal fue, por ejemplo, el caso de los cultivos empresariales tradicionales de flores, banano, arroz y azúcar, que no se expandieron significativamente (véase el cuadro III.11). Los que más crecieron, lo hicieron en gran medida en nuevas zonas de los Llanos Orientales, como resultado del auge de los precios de

¹⁵ Reyes (2009) encontró compras de tierras por narcotraficantes en 409 municipios de 28 departamentos.

¹⁶ Ibáñez (2009) sostiene que las víctimas del desplazamiento no fueron solamente los más pobres de las regiones, sino los agricultores medianos a quienes se les despojó de tierras y activos.

los productos básicos, los bajos precios de la tierra y el desplazamiento de los movimientos guerrilleros de sus zonas de influencia tradicional.

En la presente década, la situación de inseguridad rural ha venido disminuyendo, como resultado de la desmovilización parcial de los grupos paramilitares y del fortalecimiento de las fuerzas militares con el apoyo que han recibido del Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado (Plan Colombia).

La firma del acuerdo de paz con la organización guerrillera de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) abre esperanzas sobre la restauración de la seguridad en el campo y sobre la importancia que se dará en el futuro, en la política nacional, al desarrollo agrario y rural del país.

2. Aspectos climáticos

Los fenómenos sucesivos de La Niña y El Niño tuvieron un impacto negativo en las cosechas y en la producción bovina y de leche. De un lado, en el cuadro III.13 se pueden observar sus efectos en el aumento del desempleo rural trimestral, particularmente en los años 2004 y 2006 a 2008. Ello coincidió con el descenso, en 2004, de 143.000 ocupados en el sector agropecuario y 356.000 de 2005 a 2008 (véase el cuadro III.13). El menor impacto de la ola invernal de 2009 y 2010 se debe al menor peso que tenían en esos años los empleos agrícolas, así como a las millonarias inversiones del Gobierno en la reparación de los daños.

Cuadro III.13
Incidencia de los fenómenos de El Niño y La Niña en las tasas trimestrales de desempleo rural, 2001-2012

Trimestre	Tasa de desempleo rural (en porcentajes)	
	El Niño	La Niña
Primer trimestre de 2001	6,64	
Primer trimestre de 2002	10,87	
Cuarto trimestre de 2003		8,38
Primer trimestre de 2004		10,34
Cuarto trimestre de 2004		7,21
Primer trimestre de 2005		8,42
Segundo trimestre de 2006		6,55
Tercer trimestre de 2006		10,01
Cuarto trimestre de 2007	6,84	
Tercer trimestre de 2008	9,28	
Tercer trimestre de 2009		8,28
Primer trimestre de 2010		8,93
Cuarto trimestre de 2011	5,49	
Primer trimestre de 2012	7,42	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Estadísticas agrícolas.

3. Incidencia de la economía mundial en el crecimiento nacional

Dos circunstancias de la economía mundial determinaron el rumbo de crecimiento de la economía colombiana durante el período: i) el alza excepcional que tuvieron los precios internacionales del petróleo, los alimentos y las materias primas, y ii) el descenso de las tasas de interés externas. El primer factor dio lugar a un crecimiento acelerado de las divisas y el deterioro progresivo de la tasa de cambio. El segundo propició un auge del flujo de capitales al país, debido a las mayores tasas internas de interés que prevalecieron. La brecha entre la tasa preferencial y la de colocación interna se mantuvo entre 11 y 12 puntos, lo que agudizó la caída de la tasa de cambio e impidió que los precios al productor agropecuario local crecieran tanto como los precios internacionales¹⁷.

La caída del valor del dólar, desde febrero de 2003, cuando tuvo su punto máximo, hasta diciembre de 2013, fue del 34%. Ese proceso solo se invirtió, de manera leve y transitoria, en 2006 y 2009. Esto impactó la rentabilidad de muchos cultivos, tanto empresariales como familiares y también redujo la competitividad de los costos laborales. Mientras que el Índice de la Tasa de Cambio Real descendió en un 3,8% anual, el salario mínimo en dólares aumentó en un 10,6%.

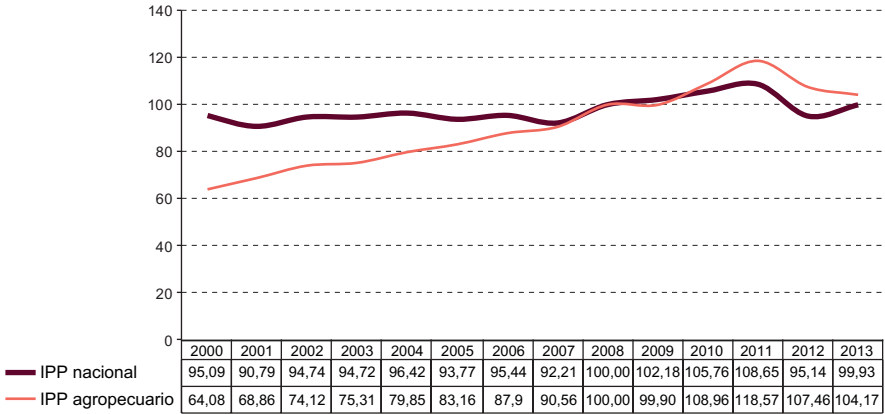
El alza del precio del crudo tuvo grandes repercusiones en la economía nacional, no tanto por el peso de la producción petrolera en el PIB, que se mantuvo entre el 5% y el 6%, sino por su importancia en las cuentas externas y las finanzas públicas de la nación.

Lo anterior se tradujo en un aumento importante de los ingresos laborales de la población, de un 9,7% anual de 2002 a 2008, es decir, un 4% real, y del gasto de los hogares en el consumo de productos agropecuarios, alimentos y bienes de consumo básico. Con excepción del año 2009, estos últimos aumentaron, en términos reales, un 4,2% anual entre 2002 y 2012 (DANE, 2015). Los ingresos rurales, como se verá más adelante, también crecieron y, de manera especial, en las actividades no agropecuarias. Aun a pesar de la revaluación del peso, el crecimiento de los ingresos de la población y de los mercados para los productos agrícolas en Colombia contribuyó a la tendencia al alza de los precios locales de los bienes agropecuarios.

Mientras que el Índice de Precios al Productor Nacional creció en un 5% entre 2000 y 2011, el del productor agrícola creció en un 62,5%. Esto impulsó el crecimiento del PIB agropecuario hasta 2007 y el de las siembras durante todo el período (véase el gráfico III.1).

¹⁷ Según datos del Banco de la República, Bloomberg y de ICE Benchmark Administration Limited (IBA) [en línea] www.theice.com/iba/libor.

Gráfico III.1
Índice de precios al productor nacional y agropecuario, 2000-2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, estadísticas agrícolas.

El alza del costo de los fertilizantes, derivada de los mayores precios del petróleo, se sumó al deterioro de la tasa de cambio e hizo que se redujera la rentabilidad de la actividad agropecuaria, tal como se observó en el lento crecimiento de la producción de los cultivos empresariales, con excepción del aceite de palma y el maíz tecnificado (véanse los cuadros III.9 y III.10).

De igual forma, la caída de la tasa de cambio incentivó las importaciones de productos agropecuarios, que crecieron en 4,7 millones de toneladas. Ello explica, hasta cierto punto, el bajo crecimiento medio de un 2,5% anual del PIB agropecuario, frente al 4,6% de la economía en su conjunto.

D. Políticas económicas y sectoriales

Las políticas públicas que se examinan a continuación fueron las que incidieron de manera más determinante en la demanda de trabajo en el sector agropecuario, en las condiciones de acceso a la oferta laboral en el sector y en sus condiciones sociales. A continuación se describen sus aspectos centrales.

1. Política cambiaria y monetaria

El Banco de la República determina la política cambiaria y monetaria con el propósito de mantener una inflación baja y estable y preservar la estabilidad financiera del sistema de pagos. Esta política se fundamenta en el principio de flexibilidad de la tasa de cambio, como variable de ajuste ante los choques externos de la economía, con lo que se puede utilizar de forma más independiente la tasa de interés para el control de la inflación.

Como se destacó anteriormente, la tasa de cambio cayó como resultado del auge de las divisas y ante el descenso de las tasas de interés internacionales. El Banco de la República evitó que la tasa interna de interés cayera en igual proporción, con la intención de prevenir el impacto de una mayor demanda agregada en la inflación.

El efecto se reflejó de dos maneras. Por una parte, en menores precios de los bienes agrícolas importados y de los ingresos del agricultor. Por otra, en la pérdida de competitividad de las exportaciones colombianas en los mercados externos, debido al encarecimiento de sus costos en dólares, en especial, los de mano de obra.

2. Política comercial

La política comercial del sector tuvo como objetivo abrir más mercados para los productos nacionales y continuar el proceso de desgravación arancelaria de productos agropecuarios, iniciado desde la década de 1990 con la política de internacionalización económica.

En 2010, el Gobierno decidió realizar una reforma arancelaria y redujo en cinco puntos porcentuales los aranceles de los productos del sector. Ello trajo como consecuencia una disminución del arancel medio del 11,6% al 8,5%, con excepciones para los productos agropecuarios considerados sensibles, como los cárnicos, la leche, los cereales y las hortalizas, que conservaron los mismos aranceles de principios de la década de 2000^{18 19}.

En cuanto a la apertura de mercado, el Gobierno siguió la estrategia de negociar acuerdos bilaterales con diferentes bloques comerciales y buscar solución a las controversias surgidas con los países de la Comunidad Andina por los tratamientos arancelarios diferenciales de productos sensibles del sector con terceros países, sobre todo debido a la operación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP)²⁰.

En el primer frente, aún no son visibles los efectos relevantes para el estudio en términos de empleos. Aunque se hayan mejorado las condiciones de acceso a los mercados en los acuerdos comerciales que Colombia ha suscrito con el MERCOSUR, Centroamérica y el Caribe, los Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, el volumen exportado prácticamente no ha

¹⁸ Se establecieron aranceles nominales superiores al 94% sobre la leche y el lactosuero.

¹⁹ El arancel del frijol es el único que se sale de la norma y se encuentra en un nivel del 60% como política para proteger la economía campesina que se dedica a su producción.

²⁰ El SAFP es un mecanismo de estabilización de costos de importación de un grupo especial de productos agropecuarios establecido en la Decisión núm. 371 de 1994 de la Comunidad Andina de Naciones. Su objetivo es moderar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales en los precios al productor y al consumidor nacional, mediante la activación de aranceles variables cuando dichas cotizaciones varían por fuera de una franja que recoge los precios medios de los últimos cinco años.

crecido y subsisten problemas de competitividad que habría que superar para lograr aumentos significativos de las exportaciones. Ello no impide pensar que, a medida que maduren los cultivos de largo plazo sembrados recientemente, se logre aumentar las exportaciones. Por el contrario, el efecto en las importaciones agrícolas, en especial de cereales y oleaginosas fue mucho mayor, asociado a la disminución de aranceles con el MERCOSUR y los Estados Unidos, tal como se vio en la sección C.3.

En el segundo frente, estimar los efectos en productividad resulta más complejo. Es probable que, sin las franjas de precios, la crisis de algunos cultivos hubiera sido más grave, pues el mecanismo se orienta a estabilizar los precios, no a fomentar las exportaciones, ni a intervenir en el mercado.

3. Política agropecuaria

La política agropecuaria contó con un incremento sustancial del presupuesto público de inversión y estuvo más orientada a la adecuación del sector productivo a la competencia con los agricultores más eficientes del mundo que a responder, con una política de desarrollo rural coherente, a la creciente concentración de la propiedad rural y a las enormes desigualdades en el campo (véase el cuadro III.14).

Cuadro III.14
Presupuesto de inversión del sector agropecuario por períodos gubernamentales, 1999-2014
(En millones de pesos colombianos a precios constantes de 2012)

Programas	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Capitalización y financiamiento	514 245	318 357	1 959 787	3 246 189
Comercialización	460 748	595 204	574 338	937 404
Ciencia, tecnología e innovación	486 650	331 450	515 211	523 581
Sistemas de información	46 022	39 591	67 300	81 475
Sanidad agropecuaria	158 108	183 864	322 957	551 289
Adecuación de tierras	378 481	370 441	1 324 557	639 531
Desarrollo rural	625 352	424 860	571 847	1 997 633
Reforma agraria	220 197	166 446	165 008	979 689
Otros	34 263	42 832	100 101	833 081
Total	2 924 065	2 473 045	5 601 106	9 789 872

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, "Misión para la transformación del campo. Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario", Bogotá, diciembre de 2014, pág. 13.

El presupuesto de inversión del sector agropecuario más que se duplicó de 2007 a 2010 frente al período 2003-2006 y continuó aumentando al 75% en el período 2011-2014. El aumento en 2007-2010 se orientó principalmente a los rubros de financiamiento, capitalización y adecuación de tierras. De

ese modo se pagaron los subsidios a la tasa de interés, los apoyos directos a los procesos de reconversión tecnológica y productiva de los agricultores y la construcción de un gran distrito de riego en la costa atlántica.

Las reformas institucionales que el Estado colombiano había establecido desde la década de 1990 en la política agropecuaria determinaron la liquidación de muchas entidades y un cambio de concepción en la forma de ejecutar los programas de desarrollo agropecuario, pasando de la prestación de un servicio (esquema de oferta) al otorgamiento de un subsidio o apoyo monetario directo al beneficiario, quien escoge libremente al proveedor en el mercado (esquema de demanda).

En tal contexto, en la última década, el sector agropecuario vivió un auge de apoyos directos otorgados mediante concurso en convocatorias públicas organizadas por el programa Agro Ingreso Seguro, creado en virtud de la Ley núm. 1133 de 2007. Ese programa fue parte de las negociaciones del Gobierno nacional con los gremios de agricultores del país, para lograr su respaldo en las condiciones de desgravación arancelaria de los productos agrícolas sensibles en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Ha contado con recursos anuales por 500.000 millones de pesos colombianos (267,7 millones de dólares de 2013) desde 2008 hasta la fecha.

Los apoyos comprendían una variedad de instrumentos, tales como incentivos al almacenamiento de arroz, compensaciones a los precios del café y del algodón, créditos con tasa de interés subsidiada e incentivos a la capitalización rural y a la asistencia técnica y refinanciación de deudas. Es de destacar el programa nacional de renovación del parque cafetero, denominado Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF), que organizó la Federación Nacional de Cafeteros en 2007. En 2011 se habían renovado 284.300 ha, que equivalían al 69% de lo previsto (Silva Restrepo, 2012).

El balance de esa política es complejo. Por una parte, impulsó las inversiones en agrocombustibles, reforestación, café, palma de aceite y caucho, entre otros, que se reflejarán a medida que maduren los cultivos, y también favoreció las alianzas de pequeños y medianos productores con grandes empresarios para aprovechar escalas de producción y reducir los riesgos de mercado. Por otra parte, las evaluaciones indican que los recursos fueron otorgados, en su mayoría, a productores de cultivos empresariales y que su impacto social y multiplicador ha sido bajo.

En ese sentido, existe hoy entre los analistas y decisores de política la conciencia de que, en el contexto de los acuerdos suscritos con la guerrilla para promover el desarrollo rural, el Gobierno debe avanzar hacia un esquema de provisión de bienes públicos, en lugar de los apoyos directos a los productores que han prevalecido hasta ahora.

4. Programas de desarrollo para pequeños productores

Los frentes de acción más importantes de estos programas fueron tres: i) investigación y asistencia técnica; ii) desarrollo rural, y iii) restitución de tierras y formalización de la propiedad rural.

Las actividades de investigación y asistencia técnica en el sector agropecuario las lleva a cabo una amplia gama de instituciones, pero el sector público sigue siendo su principal fuente de financiación. Colombia invierte, en promedio, menos del 0,5% del PIB en actividades de ciencia, tecnología e innovación²¹.

Otra fuente de financiación de la investigación agropecuaria son los fondos parafiscales agropecuarios, administrados en su mayor parte por los gremios de productores²². Los fondos que mayores recursos manejan son los de los sectores ganadero, palmero, arrocero, porcino, hortofrutícola y avícola, que son los gremios más organizados y, por lo general, cuentan con centros de investigación propios.

La estrategia de prestación del servicio de asistencia técnica se pone en práctica a través de convocatorias, lo que no ha dado buenos resultados en términos de la articulación entre los organismos privados prestadores del servicio y las entidades públicas.

Los programas agrícolas de apoyo a la producción campesina, comprendidos en el rubro de desarrollo rural del cuadro III.14, triplicaron sus recursos durante el período 2011-2014 como respuesta del Gobierno a las movilizaciones campesinas que desembocaron en dos paros agrarios nacionales en 2013 y 2014. Sin embargo, no respondieron a una política coherente, sino a intervenciones puntuales como resultado de las negociaciones para levantar las movilizaciones que durante varios días bloquearon la circulación por importantes vías nacionales.

En general, los programas de apoyo a la producción campesina se estructuraron buscando la sostenibilidad económica de los proyectos, mediante la vinculación de agentes privados potencialmente beneficiarios de las inversiones en negocios con las organizaciones de productores. El flujo de los recursos de crédito y los apoyos públicos al sector agropecuario estuvieron condicionados, en gran medida, a que los proyectos productivos se

²¹ Véase Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT) [en línea] <http://ocyt.org.co/es-es/>.

²² Los fondos parafiscales agropecuarios por producto se nutren de contribuciones obligatorias de los agricultores fijadas por ley y destinadas a financiar proyectos de beneficio común del sector respectivo. Existen 15 fondos parafiscales sectoriales (palma, caña de azúcar, café, algodón, arroz, avícola, cacao, caucho, cereales, soja, carne y leche, hortofrutícola, leguminosas de grano, palma, porcino, tabaco y panela).

llevaran a cabo en esquemas de alianzas de los empresarios con asociaciones de pequeños productores.

Algunos programas contaron con financiamiento del Banco Mundial y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y orientaron sus recursos hacia regiones amenazadas por el conflicto armado o por la influencia de los cultivos ilícitos²³. Uno de los programas que ha mostrado resultados interesantes y ha mantenido continuidad es el del Proyecto Apoyo a las Alianzas Productivas (PAAP). Su objetivo es la generación de empleos e ingresos en comunidades rurales mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación con el sector privado. El valor total de los proyectos apoyados ascendió a 772.827 millones de pesos colombianos (386 millones de dólares).

No obstante los cuantiosos recursos invertidos, su impacto no ha sido relevante, como señalan los estudios de la Misión para la Transformación del Campo: “En los últimos años, el sector agropecuario y de desarrollo rural ha tenido un aumento sustancial de los recursos invertidos en subsidios y apoyos al precio de mercado, así como en transferencias que se entregan en función de la producción o del uso de insumos variables. Esto, aunado a la reciente proliferación de una amplia gama de apoyos que son el resultado de múltiples negociaciones parciales y complejas, pueden haber aliviado la situación de corto plazo de ciertos sectores, pero han contribuido poco a su sostenibilidad de largo plazo, y en particular, al aumento de la productividad” (DNP, 2015a).

A partir de 2010, el Gobierno diseñó la política integral de tierras, que incluye tanto los programas de restitución de tierras a las víctimas de la violencia, como la formalización de la propiedad rural. Para ello destinó cerca del 10% de la inversión del sector. Los resultados de esos programas en los primeros años eran escasos aún, debido a la lenta estructuración de las agencias encargadas y al abigarrado cúmulo de certificaciones y trámites que se necesitan, bien sea para expropiar tierras adquiridas ilícitamente o para formalizar la propiedad rural.

5. Política de financiamiento agropecuario

El financiamiento agropecuario opera mediante el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), creado en virtud de la Ley núm. 16 de 1990, que busca solucionar la falta de incentivos que tiene el sector financiero para colocar recursos de crédito, dado el alto riesgo de la actividad.

²³ Entre otros, se encuentran los programas de Familias en Acción, la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), Familias Guardabosques, zonas de consolidación y programas de desarrollo rural, como Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS) y el Programa Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM), auspiciados por la USAID en el marco del Plan de Colombia.

Para ello se impuso a los intermediarios financieros la obligación de suscribir Títulos de Desarrollo Agropecuario, con recursos administrados por el Fondo de Financiamiento Agropecuario (Finagro) y otorgados bajo los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en líneas de crédito preferenciales o en apoyos directos a los productores a través de bancos y otras organizaciones financieras. Estos pueden desgravar en Finagro los recursos de crédito otorgados en el sector agropecuario en las condiciones establecidas.

En 2013, el valor de esos títulos alcanzó los 7,9 billones de pesos colombianos (4.226 millones de dólares), con un crecimiento sustancial en los últimos diez años. Esto facilitó un aumento sostenido del crédito agropecuario en el período, e hizo que aumentara el nivel de profundización financiera del sector, que pasó del 11% al 32% del PIB agropecuario de 2000 a 2013, pero menor aún que el promedio nacional del 40%.

Los principales instrumentos del sistema de crédito son los siguientes: i) el crédito agropecuario y rural; ii) el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), y iii) el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

a) Crédito agropecuario

Entre el primer y el segundo quinquenios del presente siglo, el promedio anual de crédito otorgado se disparó de 1,2 a 3,4 billones de pesos colombianos y luego, a 6,4 billones de pesos colombianos en el período 2011-2013. Esas cifras representan un aumento anual medio del 16% en todo el período.

Ello fue posible por las tasas de interés históricamente bajas, asociadas a la caída de la inflación. La tasa media de colocación del sistema financiero descendió del 16,6% en 2000 al 8,8% en 2010 y al 4% en 2013. Además, las condiciones de plazo de los créditos se ajustaron al ciclo productivo de los cultivos y redujeron los factores limitantes que existían en el pasado para ofrecer líneas de crédito de largo plazo, acordes con los ciclos de los cultivos permanentes.

b) Fondo Agropecuario de Garantías

Es un instrumento que permite garantizar los créditos que se otorgan mediante las líneas de crédito del Finagro. El Fondo se compromete a responder por un porcentaje del préstamo, en caso de impago. El número de garantías expedidas tuvo un comportamiento creciente, hasta llegar a 246.037 garantías en 2013, que ampararon créditos por 2,04 billones de pesos colombianos (1.072 millones de dólares), en su mayoría de pequeños productores, equivalentes al 25% del crédito otorgado.

c) Incentivos y apoyos directos

El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) es un abono al saldo del capital del crédito contraído por el productor para realizar inversiones que

mejoren su productividad. Comprende adecuación predial, infraestructura, adquisición de maquinaria y equipo y transformación. Desde 1999, se incluyó la plantación y el mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento (Finagro, 2015).

El ICR ha sido uno de los instrumentos más importantes del fomento agropecuario a partir de 2004. El valor de los incentivos otorgados en 2013 se multiplicó por diez frente al del año 2000, llegando a los 309.937 millones de pesos colombianos (166 millones de dólares). Aunque esto representa menos del 5% del crédito, se logró una mejor distribución, toda vez que el número de incentivos otorgados se multiplicó 25 veces, un valor diez veces mayor (DNP, 2014).

La mayor demanda del incentivo fue para plantación y mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento, que representaron el 58% de los incentivos pagados, seguidos por los de adecuación de tierras, con el 13%. Por sectores, el cafetero fue el que más se benefició con este incentivo, destinado al programa de renovación de cultivos de café.

Para impulsar las siembras de bosques comerciales, se creó el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), que consiste en un apoyo directo a nuevas plantaciones forestales durante la etapa de desarrollo. El sector pesquero y el acuícola obtuvieron el subsidio al combustible y el Programa de Incentivo para el Abastecimiento de Productos Acuícolas de Exportación.

El Incentivo a la Asistencia Técnica se introdujo en el año 2000 y consiste en un subsidio hasta del 80% del valor de los servicios de asistencia técnica agropecuaria para los pequeños y medianos productores.

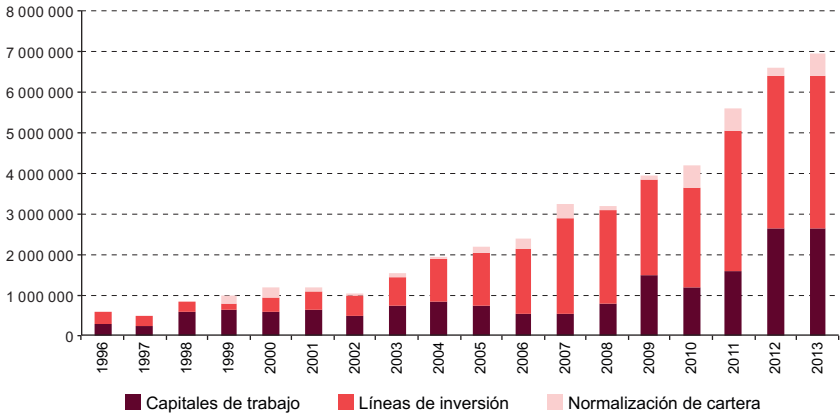
d) Distribución del crédito agropecuario

La destinación del crédito cambió, orientándose más hacia la inversión que a capital de trabajo, como venía ocurriendo hasta el año 2000. El crédito de inversión aumentó de 320.626 millones a 3,8 billones de pesos colombianos, es decir, se multiplicó por 12 y pasó de representar el 27% del total al 54% (véase el gráfico III.2).

En general, la compra de animales fue la actividad que más se financió mediante créditos de inversión, pero desde 2006 las actividades de siembra y de construcción de infraestructura adquirieron más importancia, de tal suerte que llegaron como promedio al 34% y al 12% anual de los créditos de inversión, respectivamente, en el período 2010-2013.

Cabe resaltar la escasa importancia del crédito destinado a maquinaria y equipo y adecuación de tierras, teniendo en cuenta el grado tan bajo de mecanización y tecnificación del sector. El crédito para maquinaria y equipo tuvo una participación media del 6,3% y el de adecuación de tierras, del 5,6%. Ninguno de los dos registró tendencia a aumentar.

Gráfico III.2
Crédito agropecuario según línea de crédito, 1996-2013
(En millones de pesos colombianos)



Fuente: Fondo de Financiamiento Agropecuario (Finagro), 2015. Estadísticas.

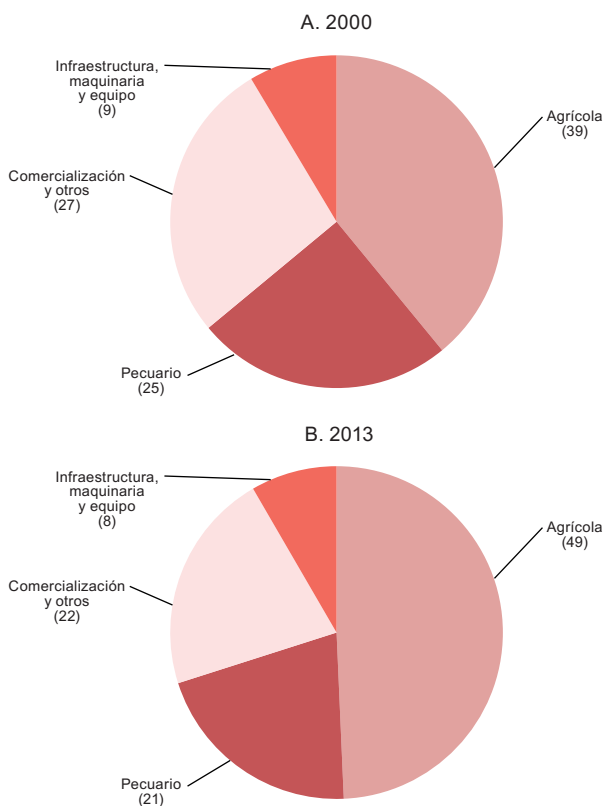
El crédito de capital de trabajo, que tradicionalmente se destina sobre todo a la siembra de cultivos semestrales, al mantenimiento de cultivos anuales y a la cría y engorde pecuarios, aumentó en un 12% anual, y tendió a dirigirse más hacia la comercialización. Esto se debe a una reglamentación especial que permite a los intermediarios financieros sustituir la inversión forzosa en Títulos de Desarrollo Agropecuario por la colocación de créditos en el sector agropecuario en condiciones del Finagro. Ello trajo consigo el aumento en los créditos para comercialización a grandes superficies o a productores agroindustriales, quienes ofrecen mejores garantías a los bancos²⁴.

En el conjunto del crédito, el agrícola registró el mayor crecimiento, ya que aumentó en diez puntos su participación, al 49%, y los cultivos permanentes aumentaron su participación en el crédito agrícola del 25% al 41% (véase el gráfico III.3). La distribución del crédito agropecuario por tamaño de productor se ha mantenido relativamente igual, concentrada en productores medianos y grandes, que absorben el 74% del total.

En conclusión, el crédito agropecuario constituyó el instrumento más importante para apoyar la reorientación de las inversiones agropecuarias hacia productos agrícolas con mejores perspectivas de mercado. El impacto de esa política en términos de empleo fue significativo, sobre todo en el período 2008-2011, cuando el número de ocupados aumentó en 460.000 personas (véase el cuadro III.1). Sin embargo, ese aumento fue en su mayoría de trabajadores por cuenta propia, ya que los empleos asalariados se redujeron, a pesar de que las inversiones se llevaron a cabo en cultivos empresariales.

²⁴ Créditos condicionados a la compra de cosechas.

Gráfico III.3
Distribución del crédito agropecuario según actividad, 2000 y 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Fondo de Financiamiento Agropecuario (Finagro), 2015. Estadísticas.

Una hipótesis plausible para explicar esto se basa en los requisitos que se establecieron para acceder a los créditos del Finagro, que ofrecían condiciones más blandas para los proyectos que involucraran mecanismos de asociación de los inversionistas con pequeños productores asociados. Si bien podría afirmarse que esto fue positivo, en la medida en que permitía otorgar recursos de inversión a quienes normalmente no son sujetos de crédito por no tener títulos de propiedad formales, también es cierto que acarrió una creciente informalidad. Esto se debe a que promovió la sustitución de esquemas laborales por la contratación de servicios mediante Cooperativas de Trabajo Asociado, tema que se analiza en la sección siguiente.

E. Política laboral y social

En este capítulo se presentan, primero, las políticas laborales que más incidieron en la evolución del empleo y en las condiciones de contratación de los trabajadores del sector agropecuario²⁵. Luego se describen las características y el impacto en las zonas rurales de las políticas sociales implementadas durante las últimas décadas.

En los últimos años, el salario mínimo ha tendido, con algunas excepciones, a crecer más que la inflación, que el PIB per cápita y que la productividad laboral, sobre todo en sectores intensivos en mano de obra como manufacturas, construcción y comercio. Como consecuencia, algunos planteamientos señalan la inutilidad e inconveniencia económica de este fenómeno, teniendo en cuenta que cada vez más trabajadores perciben ingresos laborales inferiores al salario mínimo, siendo los trabajadores independientes los más afectados (Fedesarrollo, 2010).

Este argumento parece ser válido en el caso de los trabajadores asalariados del sector agropecuario, cuyos ingresos laborales, medidos en salarios mínimos legales, aumentaron todo el tiempo, independientemente de su productividad. Sin duda, ello está asociado a la disminución de esos empleos. En cambio, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, que son la mayoría, aumentaron entre 2002 y 2008 y descendieron de 2008 a 2012, en línea con el comportamiento de la productividad (véanse los cuadros III.7 y III.8).

Por otra parte, analistas y empresarios han señalado el costo de las prestaciones sociales como una de las grandes barreras para ampliar el empleo. Por ejemplo, los costos de las prestaciones asociados a la contratación legal de un trabajador con salario mínimo en 2013 llegan a representar el 73% del salario básico, y el 65% debe sufragarlo el empleador²⁶. La mayor parte corresponde a los aportes sociales para salud, pensión, cesantías y prima de servicios, que abarcan el 48% del salario.

Durante el período, muchos inversionistas, agroindustrias y productores de todo tamaño se embarcaron en nuevos proyectos y siembras, estimulados por los buenos precios y los apoyos que ofrecía el Gobierno. No obstante, esos proyectos se llevaron a cabo en un entorno de aguda revaluación de la moneda y de incremento de los costos de los insumos, que golpeó la rentabilidad de los productores. En tales circunstancias, el encarecimiento de la mano de obra y la carga prestacional se sumaron a las dificultades de los

²⁵ No se abarcan políticas laborales introducidas en este período que no han tenido gran impacto en el sector agropecuario, como la Ley núm. 789 de 2002 y muchas de las políticas activas del mercado de trabajo. Véanse más detalles en Corredor (2016).

²⁶ Cálculos basado en Consultas Laborales [en línea] <http://consultas-laborales.com.co/>.

productores empresariales y de seguros. Contribuyeron a la disminución de la contratación laboral en el sector, paradójicamente, en años de crecimiento de la inversión.

En medio de la euforia aperturista, el vehículo que permitió dinamizar la generación de empleo en muchos sectores de la economía, no solo el agropecuario, fue la reforma de la legislación cooperativa de finales de la década de 1980. Se definió el marco jurídico, se estableció la regulación y se creó una serie de incentivos para promover el desarrollo de las CTA.

Esas organizaciones se definieron como empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus afiliados y sus aportes económicos para la producción de bienes, la ejecución de obras o la prestación de servicios de forma autogestionaria.

La ley determinó claramente que el régimen de trabajo, previsión y seguridad social y compensación del asociado en esas organizaciones, en cuanto trabajador y gestor de la empresa, no está sujeto a la legislación laboral²⁷. Esto representa diferencias importantes en la protección del trabajador. Entre ellas, el hecho de que los aportes a la seguridad social están a cargo del trabajador, que la actividad sindical no puede tener pleno desarrollo, y que las compensaciones (no salariales) que reciben los asociados como remuneración son embargables y no constituyen créditos privilegiados en caso de quiebra de la cooperativa (Farne, 2008).

De esa manera, la contratación de mano de obra en toda la economía, a través de esas organizaciones, se convirtió para los empleadores en una opción atractiva de evadir los riesgos y altos costos de la contratación laboral, e incluso de reducir los costos tributarios implícitos en la contratación de servicios especializados, frente a los de un proveedor cualquiera²⁸.

Entre 2000 y 2007, el número de CTA se triplicó en diversos sectores de la economía, pasando de 572 a 3.505, y los asociados aumentaron de 37.048 a 468.793. Los sectores que concentraban el mayor número de CTA en 2007 eran los de servicios comunitarios, el de salud e inmobiliario y la actividad agrícola, que comprendía el 11% de esas organizaciones.

En conclusión, la política de fomento de estas organizaciones cooperativas tuvo una incidencia importante en la dinámica y la calidad del empleo del sector agropecuario, en especial de las empresas medianas y grandes, y como esquema de organización de los pequeños productores. Sin duda, contribuye a entender la disminución del empleo asalariado en un

²⁷ Ley núm. 79 de 1988, art. 59.

²⁸ Las CTA no están obligadas al pago de aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar.

período de expansión económica y su reemplazo por esquemas de contratación más flexibles y menos onerosos para el empleador²⁹.

De las políticas laborales activas, la capacitación y el apoyo al emprendimiento son las más relevantes para las zonas rurales y el sector agropecuario. En la zona urbana, los grandes proveedores de formación para el trabajo son los empleadores mientras que, en la rural, son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y otras instituciones públicas y privadas. El SENa ha más que duplicado su oferta de formación para el trabajo, aunque sigue ofreciendo mayormente programas de formación de capacidades especializadas. El Programa de Formación Técnica y Tecnológica del SENa ha tenido un impacto positivo y significativo en algunos aspectos relacionados con las condiciones laborales de sus beneficiarios (Fedesarrollo, 2010).

Además, desde hace varios años, los gremios del sector agropecuario han venido ejecutando programas de formación especializada con recursos de las contribuciones al SENa a empleados y trabajadores de los productores afiliados. Jóvenes Rurales Emprendedores es un programa de capacitación empresarial del SENa, que forma parte de la política de generación de empleo desde la primera mitad de la década pasada, como estrategia para enfrentar el problema de desempleo y baja capacidad ocupacional de los jóvenes de escasos recursos en las áreas rurales del país.

Como se pudo observar, la política laboral del sector agropecuario fue resultado de la evolución del mercado laboral rural y de normas de distinto orden que obraron en el sentido de encarecer el costo de la contratación laboral. No obstante, también abrieron opciones alternativas de generación de empleo no asalariado, mediante las CTA.

La política social en materia de salud, pensión y riesgos profesionales está determinada por la Ley núm. 100 de 1993, que cambió el concepto de asistencia pública que tenía el servicio de salud por uno de derecho irrenunciable. La ley estableció dos grandes sistemas: el Régimen General de Pensiones (RGP) y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Desde el punto de vista pensional, el sistema determinó la obligatoriedad de afiliación y pago de aportes para todos los trabajadores, vinculados laboralmente o no, y creó el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) con el objeto de subsidiar las contribuciones de los trabajadores del sector rural y urbano que no pudieran efectuar la totalidad del aporte.

²⁹ Además, entre 2004 y 2010 estuvieron en vigor incentivos tributarios especiales para la inversión en activos fijos que sesgaron la inversión a favor de bienes de capital y, por lo tanto, en contra de la generación de empleo asalariado. Esos incentivos se usaron para la inversión en muchos sectores. En el agropecuario, por ejemplo, en 2007 se solicitaron deducciones al impuesto sobre la renta por ese concepto, equivalentes a 72 millones de dólares (Ley núm. 863 de 2003 y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2008).

A nivel rural, la afiliación a las pensiones es del 10%, mientras que en las cabeceras y a nivel nacional es del 35% y el 30%, respectivamente. Se registra una situación similar en el caso de la afiliación a riesgos profesionales: una cobertura del 9%, frente al 34% y el 28% en las cabeceras y a nivel nacional, respectivamente (Merchán, 2014). Los principales factores limitantes para alcanzar una mayor cobertura de la protección pensional en el sector rural son los bajos ingresos y la inestabilidad de las ocupaciones, lo que deriva en una baja capacidad de ahorro.

El Gobierno creó un mecanismo para complementar los aportes pensionales de quienes ganan menos de un salario mínimo y pertenecen a los estratos más bajos, denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), equivalente al 20% del ahorro individual. Sin embargo, ese valor es aún bajo y no cumple el objetivo de garantizar esa protección (Sarmiento, 2013).

Por otra parte, la Ley promovió la ampliación progresiva de la cobertura de servicios de educación, información y protección de la salud a todos los habitantes. También se estableció la atención básica en salud que se ofrecería de forma gratuita y obligatoria, a través del régimen contributivo o del régimen subsidiado, incluyendo en este último a la población más pobre y vulnerable de las áreas rurales y urbanas.

La cobertura de salud ha aumentado, aunque nominalmente, puesto que el acceso efectivo de los usuarios depende de muchos factores de localización, transporte y presencia rural de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). La cobertura de protección pensional y de riesgos profesionales es baja y está ligada exclusivamente a los empleados asalariados. De esa manera, 20 años después de establecido ese sistema, que procuraba la universalización de los derechos de protección social, el balance en el sector rural es más bien pobre.

F. Conclusiones

El comportamiento del empleo agropecuario estuvo asociado a la evolución del mercado y de las condiciones sociales en el sector rural. Por una parte, se aceleró la tendencia de reconversión de cultivos hacia productos con mejores perspectivas de mercado y de renovación de plantaciones con variedades más productivas. Al mismo tiempo, la agudización de la violencia en gran parte del territorio distorsionó el patrón de inversión, al privilegiar la compra de tierras en detrimento de la inversión productiva y la generación de empleo, por cuenta de los fenómenos de desplazamiento forzado, abandono de predios, suspensión de la producción o administración a distancia de las explotaciones agrícolas.

Por otra parte, factores coyunturales como la aceleración del crecimiento económico y el alza de los precios internacionales de las materias primas

estimularon la producción de los cultivos familiares y la inversión en nuevas siembras de algunos cultivos empresariales con buenas perspectivas de mercado. Sin embargo, la inversión y el empleo perdieron fuerza, por causa de la persistente caída en la rentabilidad de los cultivos transables o intensivos en fertilizantes y en mano de obra. Esto fue consecuencia de la revaluación continuada del peso colombiano y del alza en los costos de producción. A ello se sumaron las pérdidas económicas que ocasionaron los desastres naturales causados por El Niño y La Niña.

El aumento del empleo rural en actividades no agrícolas absorbió parte de los empleos asalariados perdidos en la agricultura debido a la crisis de algunos cultivos. También propició la vinculación al trabajo de más miembros de los hogares rurales, lo que explica el dinamismo en la producción de los cultivos predominantemente familiares, en los ingresos rurales y en la productividad laboral.

La intensificación de los procesos de reconversión tecnológica y de reestructuración hacia productos con mejores perspectivas de mercado contribuyó a que el empleo creciera, pero de forma precaria, siendo ante todo de trabajadores por cuenta propia y de familiares no remunerados.

Estos procesos ocurrieron en mayor medida y variedad en los cultivos predominantemente familiares como frutas, café, tubérculos, hortalizas, yuca, frijol y cacao. La producción de los cultivos familiares tuvo un crecimiento porcentual significativo y más homogéneo, asociado al crecimiento extraordinario de los empleos por cuenta propia, en especial de mujeres. En cambio, la superficie ocupada por esos cultivos creció muy poco, por lo que los rendimientos aumentaron a diferencia de los de los empresariales.

Los procesos de cambio en los cultivos empresariales tuvieron lugar en un menor número de productos como la palma de aceite, los bosques comerciales y el maíz y la soja tecnificados. Los tradicionales, como el arroz, el azúcar, el banano y las flores enfrentaron una coyuntura económica difícil debido a la caída de la tasa de cambio, la competencia de las importaciones y el alza de los costos de la mano de obra y los fertilizantes. La producción y el área sembrada de estos últimos creció poco.

La productividad laboral en el sector agropecuario aumentó en un 1,9% anual y, durante el auge económico, llegó a crecer en un 4%. Ese comportamiento procíclico de la productividad laboral agropecuaria no permitió cerrar la brecha frente al resto de las actividades. Las políticas macroeconómicas y comerciales incidieron de manera negativa en la demanda de trabajo en el sector agropecuario. Sobre todo la apreciación del peso colombiano tuvo un impacto negativo en la competitividad y rentabilidad. Sin duda, el descenso de la inflación facilitó una reducción de las tasas de interés que contribuyó al aumento del crédito agropecuario. Sin embargo,

la política para frenar el impacto inflacionario del mayor consumo mantuvo un alto diferencial con las tasas de interés externas que dispararon el flujo de capitales, fortalecieron la revaluación del peso y abarataron el costo de las importaciones. Esos factores perjudicaron a los agricultores de tipo empresarial, sobre todo de cereales y oleaginosas de ciclo corto.

Los sistemas de estabilización de precios que protegen algunos productos de importación sensibles contribuyeron a aminorar los impactos de la crisis en algunos cultivos. Con todo, no constituyen una herramienta idónea para desarrollar la competitividad de las cadenas productivas, ni una asignación eficiente de los recursos.

Los beneficios provenientes de las mejores condiciones de acceso a los mercados agrícolas de los países con los que se suscribieron tratados de comercio podrán verse en el futuro, pues en la estructura exportadora nacional no ha habido grandes cambios, aparte de esfuerzos aislados.

La política sectorial de mayor impacto fue la de financiamiento agrícola, que adecuó sus instrumentos y mecanismos de apoyo directo a los productores para promover la inversión en los sectores que registraban mejores precios y perspectivas de mercado.

Si bien el presupuesto del sector agropecuario se multiplicó como resultado de los compromisos del Gobierno para obtener el respaldo de los gremios del sector al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, no llegó a tener un impacto significativo en términos sociales ni de productividad. Una de las razones es que no hubo una política coherente que orientara su ejecución, por lo que los recursos se gastaron de manera puntual y dispersa en apoyos directos y, en muchas ocasiones, en respuesta a grupos de presión.

A nivel de la política laboral, los aspectos que más repercutieron en el empleo fueron los elevados costos prestacionales, que desanimaron la contratación de trabajadores asalariados, y las medidas de promoción y apoyo a las CTA. Estas últimas, en el marco de una filosofía de eliminar barreras a la generación de empleo, organizar a los trabajadores y promover la productividad, contribuyeron a sustituir los puestos asalariados en las empresas y canalizar la generación de empleo. Ello contribuyó al deterioro de la calidad del empleo en el sector, pues se redujo el número de empleos asalariados que están obligados a cumplir con la protección social del trabajador, obligaciones que no se aplican a las CTA.

Por otra parte, sobre la base de las políticas sociales introducidas a partir de los años noventa, los niveles de protección social mejoraron sustancialmente en el ámbito de la salud. No obstante, esos datos son a nivel nominal y no de acceso efectivo de la población ubicada en zonas dispersas, pues la cobertura pensional solo llega a un 10% en el sector rural, la tercera parte de la cobertura media nacional.

Bibliografía

- Acosta, O.L. y otros (2016), “La protección social de la población rural en Colombia. Una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá*, N° 32 (LC/L.4100/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corredor, A. (2015), “Desarrollo agroindustrial y forestal reciente en la Altillanura Colombiana”, Bogotá, Sociedad de Agricultores de Colombia, octubre, inédito.
- _____(2016), “Empleo y productividad laboral en el sector agropecuario colombiano”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2015), “Cuentas Nacionales Balances Oferta. Utilización de productos Base 2005, Bogotá”.
- DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2008), “Deducción por inversión en activos fijos año gravable 2007. Una aplicación del gasto tributario”, *Cuadernos de Trabajo*, Bogotá, 31 de octubre.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2014), “Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Propuesta de reforma. Misión para la Transformación del Campo”, Bogotá, diciembre.
- _____(2015a), “Estrategia de Ajuste Institucional para el Desarrollo Rural y Agropecuario. Misión para la Transformación del Campo”, Bogotá, julio.
- _____(2015b), “Estadísticas del sector agropecuario” [en línea] <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/>.
- Fajardo, D. (2014), *Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010*, ILSA.
- Farne, S. (2008), “Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia: balance de la política gubernamental, 2002-2007”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, N° 18, primer semestre.
- Fedesarrollo (2010), “Análisis y perspectiva del desempleo en los últimos 12 años. Estudio para el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), Procuraduría General de la Nación”, Bogotá.
- Finagro (Fondo de Financiamiento Agropecuario) (2015), *Manual de servicios*, Bogotá, diciembre.
- Forero Álvarez, J. (2003), “Economía campesina y sistema alimentario”, Bogotá, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana, diciembre.
- Ibáñez, A. M. (2009), “El desplazamiento forzoso en Colombia. Un camino sin retorno a la pobreza”, Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Merchán, C. A. (2014), “Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social”, Bogotá, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación, febrero.
- MINAGRICULTURA (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) (2015), “Coeficientes técnicos por cultivo. Dirección de Cadenas Productivas”, Bogotá.
- Reyes Posada, A. (2009), *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, GE Norma.
- Rivera, A. (2007), “Régimen tributario especial sector cooperativo colombiano 1995-2005”, Bogotá, Oficina de Estudios Económicos, División de Mediciones Fiscales, junio.
- Sarmiento, A. (2013), “Educación, calificación y formalización de la mano de obra en el sector cafetero”, Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, diciembre.
- Silva Restrepo, S. (2012), “Evaluación de impacto de los Programas de Renovación de Cafetales 2007-2011: efectos sobre la capacidad productiva de los caficultores colombianos”, *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, vol. XLII, N° 2, diciembre.

Capítulo IV

Empleo y productividad agropecuaria en Guatemala¹

*Luis Linares
Rubén Narciso
Pedro Prado*

Introducción

En Guatemala, al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países latinoamericanos, el sector agropecuario es la principal fuente de empleo para los trabajadores asalariados, por cuenta propia y familiares no remunerados. La mayor parte se dedica principalmente a la producción de granos básicos y de otros productos destinados en su mayoría al mercado interno. La importancia del empleo agropecuario radica en que Guatemala es el país de América Latina y el Caribe con el mayor porcentaje de población rural.

También a diferencia del resto de los países de la región, la productividad del sector aumentó en forma poco significativa, debido al predominio de productores de infrasubsistencia y subsistencia, y a pesar del importante crecimiento de diversos cultivos dedicados a la exportación en plantaciones comerciales de gran escala. Estos incluyen la caña de azúcar, la palma africana, el banano, frutas y verduras, que tienen una elevada productividad, a los que se suman productos con una menor tecnificación, especialmente entre los pequeños productores, como el café y el cardamomo.

¹ Este capítulo se basa en una versión más extensa del estudio. Véase Linares, Narciso y Prado (2016).

Otro rasgo característico de Guatemala es el elevado nivel de pobreza que afecta a los trabajadores del sector agropecuario y, en general, a la población rural, a pesar de la tasa de crecimiento levemente superior al incremento de la población y la estabilidad de las principales variables macroeconómicas registradas en el país en la última década.

Entre las causas de la situación, además de la elevada desigualdad (que es un rasgo estructural de la sociedad guatemalteca), se encuentran la insuficiente aplicación de las políticas públicas relacionadas con el sector agropecuario en general y con la economía campesina en particular, la escasa disponibilidad de recursos públicos y el deficiente funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, por lo que prevalecen la informalidad laboral, el incumplimiento del salario mínimo y la falta de protección por la seguridad social.

A. El entorno macroeconómico y su influencia en el sector agropecuario

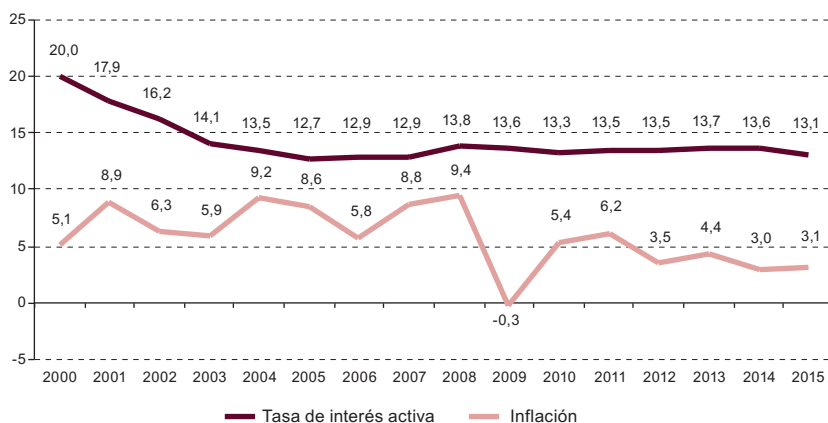
1. Breve bosquejo de las variables macroeconómicas

En los últimos años, la economía de Guatemala se ha caracterizado por tasas de crecimiento económico levemente superiores al crecimiento poblacional. En promedio, la tasa de variación anual del producto interno bruto (PIB) entre 2002 y 2015 fue del 3,6%, más de un punto porcentual de diferencia con respecto al crecimiento de la población en ese mismo período (2,3%). Los sectores más dinámicos fueron la intermediación financiera (9,7%) y el transporte y las comunicaciones (8,6%), mientras que las tasas más bajas se registraron en la construcción (1%) y la industria manufacturera (2,8%). El sector agropecuario (3,4%) creció a un ritmo levemente inferior al promedio de la economía, de modo que la participación del sector en el PIB se redujo del 14,1% al 13,6%.

Resalta la reducción de la inflación hacia fines del período de análisis, que se mantuvo en el rango meta establecido por el Banco de Guatemala, lo que contrasta con aumentos de los precios al consumidor relativamente elevados durante gran parte del último decenio.

Entre 2000 y 2015, el tipo de cambio fue relativamente estable, con un promedio de 7,82 quetzales por dólar y una variación que no superó el -1,3% entre el inicio y el final del período. Sin embargo, se observa una tendencia a la apreciación del tipo de cambio, que incentiva más la importación que la exportación de bienes y servicios. Por otra parte, la tasa de interés activa, en términos reales, se redujo a inicios de la década de 2000 y se mantuvo relativamente estable en la segunda mitad de dicha década, mientras que aumentó a inicios de la de 2010 como resultado de tasas nominales estables y tasas de inflación más bajas (véase el gráfico IV.1).

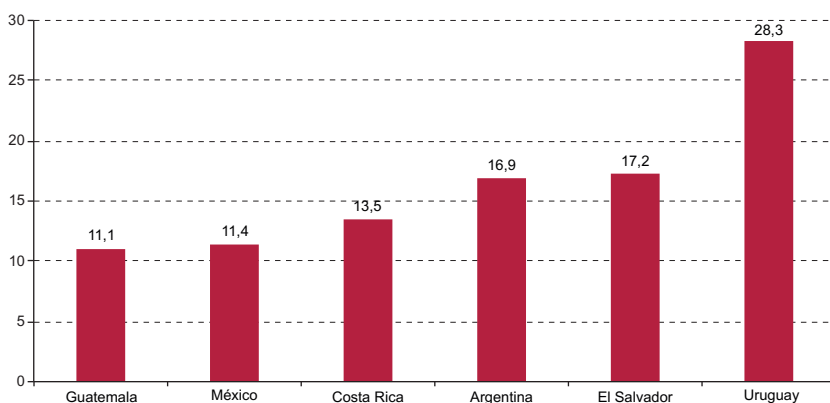
Gráfico IV.1
Guatemala: tasa de interés activa e inflación, 2000-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

Aunque el panorama relativo a los macroprecios y el crecimiento es positivo, los ingresos del gobierno central se mantienen estancados. Según información del Ministerio de Finanzas Públicas², la carga tributaria en el país disminuyó un 2% de 2007 a 2015 y se redujeron así los ya bajos ingresos fiscales (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2
América Latina (seis países): ingresos tributarios respecto del PIB, 2013
(En porcentajes)



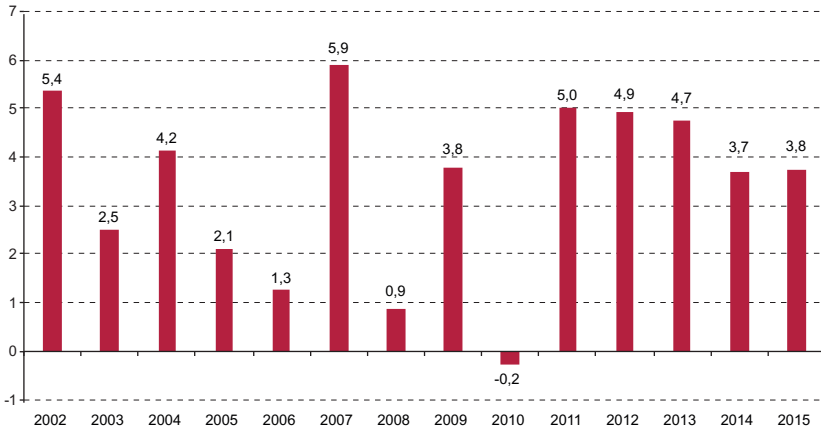
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala y las bases de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT).

² Véase "Ingresos tributarios de la Administración Central 1995-2015" [en línea] <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/doc108.pdf>.

2. El desempeño del sector agropecuario

Como ya se destacó, el crecimiento medio del sector agropecuario en el período 2002-2015 fue levemente menor que el del PIB total, evidenciando que esta actividad no es la que más aportó al crecimiento económico. En el gráfico IV.3 se detalla la tasa de variación del sector agropecuario en el período de referencia. El máximo crecimiento se observó en 2007 (5,9%) y el mínimo en 2010 (-0,2%). Después de 2010 el sector agropecuario creció a tasas superiores al 3,5%.

Gráfico IV.3
Guatemala: tasa de variación anual del sector agropecuario, 2002-2015
(En porcentajes)

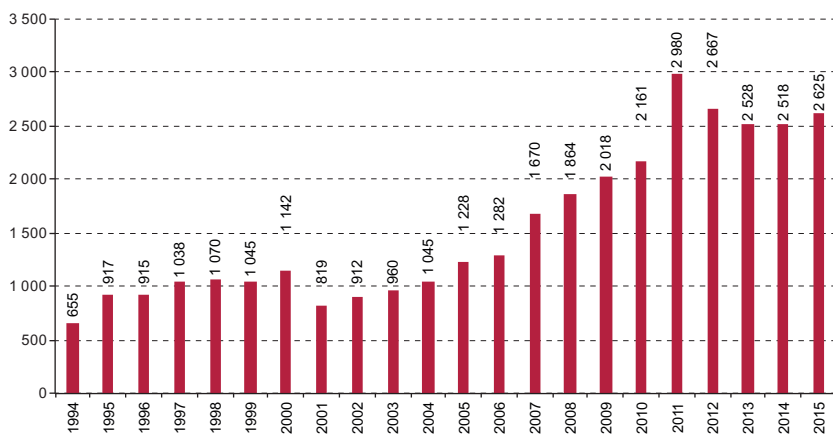


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

3. Las exportaciones del sector agropecuario

El gráfico IV.4 muestra la evolución de las exportaciones agropecuarias en dólares. Puede observarse que entre 2001 y 2011 hubo un crecimiento sostenido, tendencia que se revirtió en 2012-2015, debido principalmente a la reducción de los precios internacionales del cardamomo y del café en ese período.

Gráfico IV.4
Guatemala: valor de las exportaciones agropecuarias, 1994-2015
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

B. Evolución del empleo agropecuario y sus principales características

1. Proporción del empleo agropecuario con respecto al empleo total

Según las cuatro Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizadas entre 2000 y 2014, la proporción de ocupados en las actividades agropecuarias descendió del 39,0% en 2000 al 33,6% en 2006 y se mantuvo en torno del 34% en 2011 y 2014.

De esta manera, el sector agropecuario continúa siendo la actividad que emplea más personas, pues en 2014 absorbe más de un tercio de la población ocupada. Las actividades que le siguen son el comercio y la industria manufacturera, con el 27,1% y el 13,3%, respectivamente.

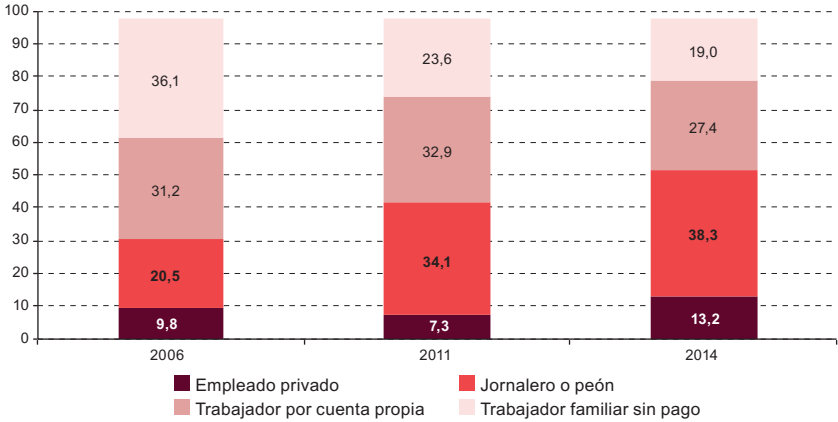
El porcentaje de ocupados en el sector agrícola de Guatemala está por encima del promedio de América Latina y el Caribe, que es del 18,5% según los datos de las Bases de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT). Debido a que, en general, la productividad del empleo agropecuario es escasa, el alto porcentaje de trabajadores en este sector es uno de los aspectos clave para entender el bajo crecimiento económico per cápita y los altos niveles de pobreza y pobreza extrema en el país.

2. Caracterización del trabajador agropecuario

En 2014 el total de la población ocupada ascendía a 6.246.116 personas, el 33% de las cuales (2.058.442 personas) trabajaba en el sector agropecuario. La mayoría de esos trabajadores (38,3%) se desempeñaba como jornaleros o peones asalariados en explotaciones agrícolas (mayoritariamente) y pecuarias, por lo general con contratos de corta duración. A esa categoría siguen las de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares sin pago. Pocos trabajadores de este sector trabajaban en empresas grandes con contratos estables (empleados privados).

En el período 2006-2014 disminuyó la proporción de trabajadores familiares sin pago (del 36,2% en 2006 al 19% en 2014) y de trabajadores por cuenta propia, mientras que aumentó la de jornaleros o peones y trabajadores privados. Puede decirse que los trabajadores familiares sin pago se transformaron en peones o jornaleros (categoría que aumentó 18 puntos porcentuales) (véase el gráfico IV.5).

Gráfico IV.5
Guatemala: distribución de los trabajadores agropecuarios por categoría ocupacional, 2006, 2011 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2006, 2011 y 2014.

Al desagregar la composición del empleo agropecuario por sexo, se observa que los hombres se desempeñan en mayor proporción como jornaleros o peones y las mujeres como trabajadores familiares sin pago. La merma de los trabajadores familiares sin pago se debe a la reducción del porcentaje de mujeres en esta categoría, que pasó del 56,4% en 2006 al 38,7% en 2014.

Se estima que el 93,0% de los trabajadores del sector trabaja en la informalidad³; muy pocos tienen contrato escrito de trabajo (9,8%) y una minoría recibe aguinaldo o bono 14⁴ (el 9,6% y el 9,4%, respectivamente). Con respecto a sus características sociodemográficas, los empleados del sector son en su mayoría hombres (86,6%) y, en general, residen en hogares con un mayor número de miembros (6,3 en comparación con el promedio nacional de 4,8). Además, el 28,4% no sabía leer ni escribir, el porcentaje más alto entre todas las ramas de actividad económica, según la ENCOVI 2014.

Las características anteriores explican en parte que el 78,4% se encuentre en situación de pobreza y el 35,8% en condiciones de pobreza extrema, según los datos de la ENCOVI 2014. Esto contrasta, por ejemplo, con la situación de los ocupados en el área financiera y de seguros, el 91,5% de los cuales se clasifica como no pobre.

3. Ingresos de los trabajadores agropecuarios

En el cuadro IV.1 se presentan los salarios medios según las actividades económicas de acuerdo con la ENCOVI 2014. El mayor ingreso medio corresponde al sector de información y comunicaciones y el menor a otras actividades de servicios. El segundo menor ingreso medio corresponde a los asalariados de la actividad agropecuaria, dato que constata la precariedad de este tipo de empleo.

Cuadro IV.1
Guatemala: salario medio de los asalariados según la rama de actividad económica, 2014
(En quetzales corrientes)^a

Actividad	Salario medio
Otras actividades de servicios	1 158
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1 183
Construcción	1 952
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento	2 183
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras	2 258
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2 981
Actividades financieras y de seguros	3 245
Actividades inmobiliarias	3 321
Información y comunicaciones	3 408

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2014.

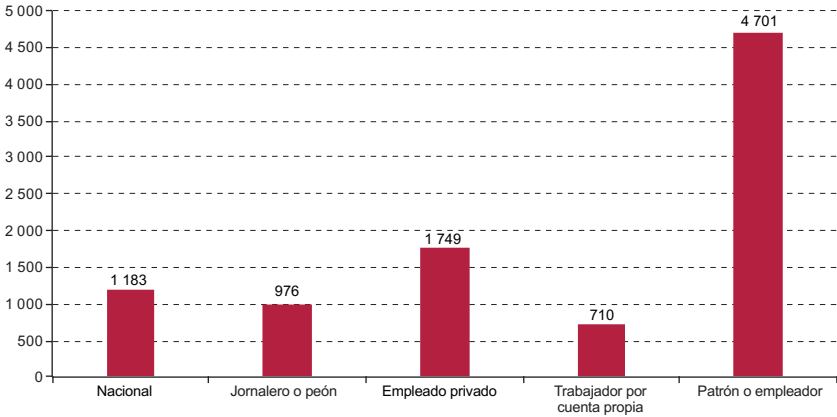
^a En 2014, el tipo de cambio medio fue de 7,73 quetzales por dólar.

³ La tasa de informalidad presentada es la calculada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Se considera informales a todos los trabajadores ocupados en las siguientes categorías: i) empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de seis personas; ii) trabajadores por cuenta propia o autónoma, excepto profesionales y técnicos; iii) familiares no remunerados; y iv) personas dedicadas al servicio doméstico.

⁴ El aguinaldo es el salario navideño y el bono 14 es una bonificación anual, equivalente a un salario mensual. Son dos prestaciones obligatorias.

Entre los asalariados agropecuarios, los jornaleros o peones son los que perciben menores ingresos, mientras que los empleados privados tienen ingresos más altos (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
Guatemala: salario medio de los asalariados e ingresos netos de los trabajadores por cuenta propia y los patrones en el sector agropecuario, 2014
(En quetzales corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2014.

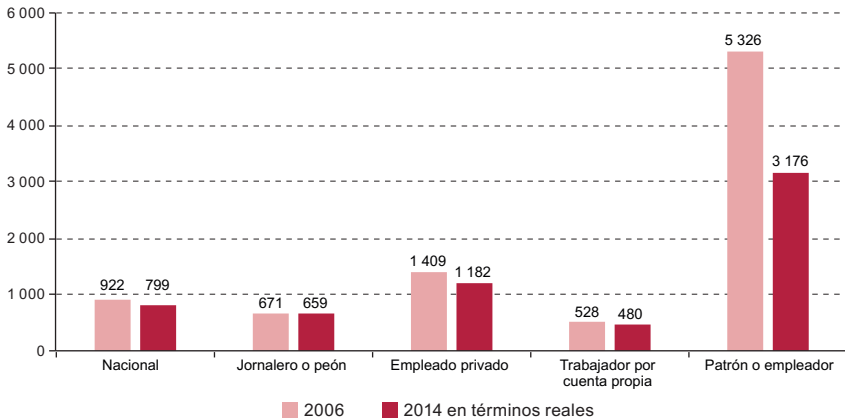
Se observa que los ingresos netos medios de los trabajadores por cuenta propia fueron de 710 quetzales por mes en 2014, un monto más bajo que el de los peones y trabajadores privados del sector, mientras que los de los empleadores ascendieron a 4.701 quetzales por mes, que equivalen a un ingreso seis veces mayor que el de los trabajadores por cuenta propia.

Para determinar los cambios en el ingreso real de los trabajadores y empleadores del sector, en el gráfico IV.7 se presentan el salario medio de los asalariados agropecuarios (empleados privados y jornaleros) en 2006 y 2014 (este año ajustado por inflación), y los ingresos mensuales de los trabajadores por cuenta propia y los empleadores. Como puede observarse, los ingresos de todas las categorías sufrieron una disminución en términos reales. En el caso de los jornaleros y peones la moderada reducción puede relacionarse con el incumplimiento del salario mínimo y porque los incrementos de los salarios mínimos en el período solo superaron la inflación en dos oportunidades. En cuanto a los trabajadores agrícolas por cuenta propia y los empleadores, la reducción puede deberse a la disminución de la producción agrícola de granos básicos, pues es necesario tener presente que las encuestas de hogares no logran recoger información de las empresas agrícolas de mayor capital. La reducción de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia puede

influir en la disminución de su proporción en la población ocupada en el sector agropecuario, al determinar el pasaje hacia el trabajo asalariado. Esto explicaría el incremento en la participación de los empleados privados y los jornaleros o peones.

Gráfico IV.7

Guatemala: salario medio real de los asalariados, trabajadores por cuenta propia y empleadores en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2006 y 2014
(En quetzales de 2006)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2006 y 2014.

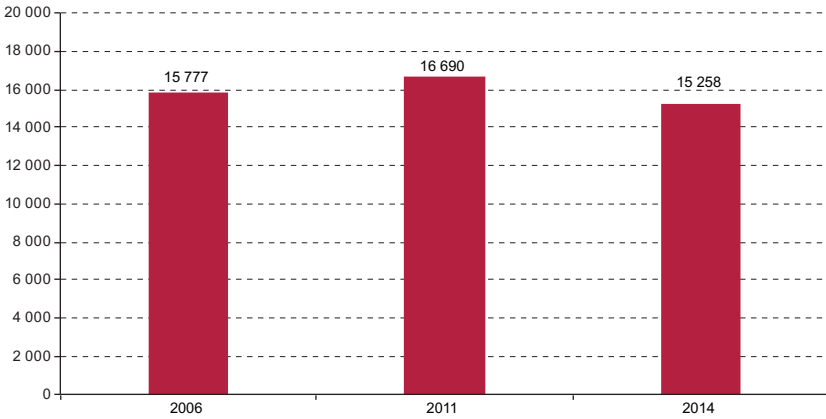
C. La productividad laboral en el sector agropecuario

1. Productividad del sector agropecuario

Para determinar la productividad del sector agropecuario debe relacionarse el valor agregado (en términos reales) que se ha generado con el número de trabajadores del sector, que en 2014 ascendía a 2.058.442 personas en todas las categorías ocupacionales. El gráfico IV.8 muestra los resultados relativos a 2006, 2011 y 2014, sobre la base de información del Banco de Guatemala sobre el PIB del sector agropecuario en valores constantes de 2001 y datos de las ENCOVI de esos mismos años.

Los cálculos muestran que la productividad aumentó ligeramente entre 2006 y 2011 y luego disminuyó en 2014. El análisis del período 2006-2014 indica que la productividad del sector se redujo un 3%, mientras que, de acuerdo con un estudio que abarca el período 2002-2015, la productividad de la economía guatemalteca en su conjunto aumentó un 24% (Coyoy, 2016).

Gráfico IV.8
Guatemala: productividad anual del sector agropecuario, 2006, 2011 y 2014
(En quetzales constantes de 2001 por trabajador)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2006, 2011 y 2014.

2. Comparación de la productividad agropecuaria en Guatemala con respecto a otros países

Para comparar la productividad del sector agropecuario de Guatemala con la de otros países de la región se utilizó la información de CEPALSTAT⁵. Los datos relativos a cuatro países, sobre los cuales se disponía de información comparable y referida al mismo año (2013), muestran que Guatemala tiene el sector agropecuario menos productivo, mientras que Costa Rica obtuvo el mejor resultado. Esto evidencia la necesidad de grandes recursos financieros, humanos y tecnológicos para aumentar su productividad.

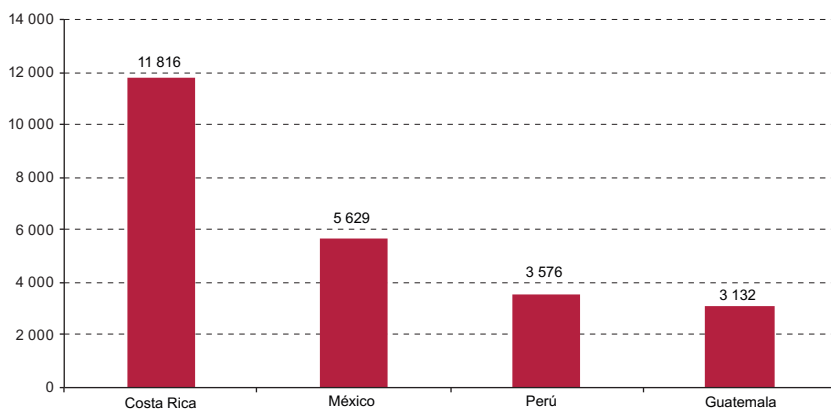
3. Los subsectores agropecuarios más dinámicos

La información de cuentas nacionales del Banco de Guatemala divide al sector agropecuario en tres subsectores: i) cultivos tradicionales de exportación, ii) cultivos no tradicionales de exportación y iii) ganadería, silvicultura y pesca. El subsector de cultivos tradicionales incluye café, banano y cardamomo⁶.

⁵ No fue posible obtener datos del PIB en términos de paridad de poder adquisitivo, sino únicamente en dólares. Aunque esto limita la comparabilidad total, permite una aproximación mediante datos duros.

⁶ Esta clasificación surgió debido a que en el pasado Guatemala exportaba principalmente café, banano y cardamomo, aunque los más cultivados son los granos básicos (frijol y maíz), que se clasifican como no tradicionales.

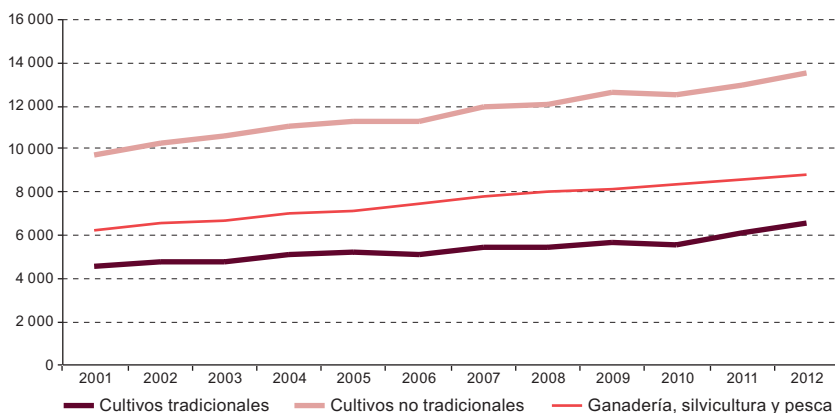
Gráfico IV.9
América Latina (cuatro países): productividad anual del sector agropecuario, 2013
(En dólares por trabajador)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT).

En 2012, la participación de los cultivos tradicionales, los cultivos no tradicionales y la ganadería, silvicultura y pesca en la actividad agropecuaria ascendía al 22,9%, el 46,7% y el 30,4%, respectivamente. En el gráfico IV.10 se observa que esta estructura se mantiene casi invariable en el período 2001-2012. Esto se corrobora al advertir que el crecimiento medio —en términos reales— en estos años fue casi el mismo en los tres subsectores: el 3,1% en el caso de los cultivos tradicionales, el 2,8% en el de los no tradicionales y el 2,9% en el de la ganadería, silvicultura y pesca.

Gráfico IV.10
Guatemala: valor agregado de los tres subsectores del sector agropecuario, 2001-2012
(En millones de quetzales de 2001)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

Para determinar cuáles han sido los productos de mayor dinamismo es necesario desagregar más la información, pero las cuentas nacionales no permiten establecer el valor agregado de los productos que conforman los tres subsectores. La información disponible solo brinda el valor de la producción de los productos y no establece el consumo intermedio, que permitiría determinar el valor agregado.

Con esta salvedad, en el cuadro IV.2 se presentan los diez productos del sector agropecuario con mayor crecimiento medio del valor de la producción, expresado en quetzales constantes, entre 2001 y 2012. Se observa que las frutas, las raíces y tubérculos, y las verduras son los tres productos que presentan las tasas de crecimiento medio más altas en el período examinado.

Cuadro IV.2
Guatemala: diez productos con mayor crecimiento medio^a en el valor de la producción, 2001-2012
(En porcentajes)

Producto	Crecimiento
Frutas	10,4
Raíces y tubérculos	9,0
Verduras	8,9
Pescado y otros productos de la pesca	8,7
Café	8,2
Semillas y frutos oleaginosos	7,9
Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar	7,2
Productos de la silvicultura y extracción de madera	7,2
Legumbres	6,3
Banano	6,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

^a Se refiere a la tasa media de crecimiento, calculada mediante la fórmula $((\frac{F}{I})^{1/n}) - 1 \times 100$, donde F es el valor de las exportaciones en 2012, I el valor en 2001 y n el número de años en el período (en este caso 11).

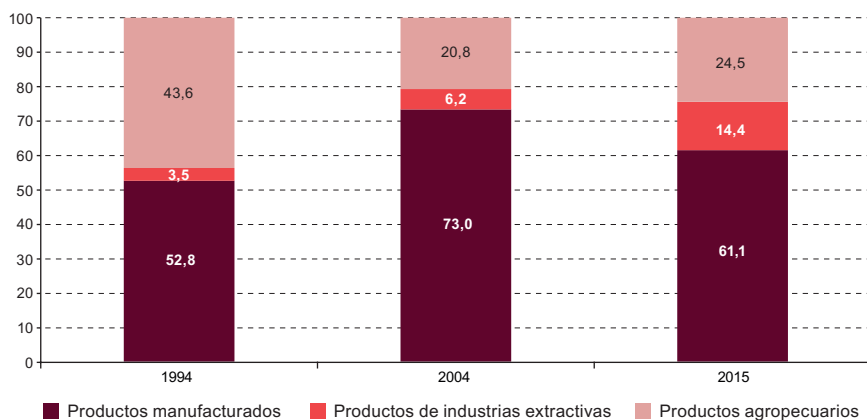
Aunque en el cuadro no se presenta, es importante mencionar que el producto agropecuario con el crecimiento medio más bajo en el período de referencia fue el tabaco (1,5%).

Con respecto al tipo de productor agropecuario, en 2001 y 2012 los cultivos tradicionales eran generados sobre todo por empresas (el 64,3% y el 59,8%, respectivamente) y en menor medida por los hogares (pequeños agricultores), los cuales, sin embargo, aumentaron su participación del 35,7% al 40,2%. En el caso de los cultivos no tradicionales (sobre todo frijol y maíz, parte fundamental de la dieta), el 71% fue realizado por los hogares y el 29% por empresas en los dos años de referencia. La fuente productiva de la ganadería, silvicultura y pesca es más equilibrada, dado que en 2001 el 53,8% fue generado por empresas, porcentaje que se mantuvo relativamente estable en 2012 (55,0%).

4. Los productos agropecuarios de exportación

En el gráfico IV.11 se presenta la estructura de las exportaciones respecto de tres grandes grupos de productos: agropecuarios, de industrias extractivas y manufacturados. En 1994, los productos agropecuarios representaban poco más del 40% de las exportaciones de Guatemala, porcentaje que disminuyó en 2004 y volvió a recuperarse en 2015, aunque siempre por debajo del valor de 1994.

Gráfico IV.11
Guatemala: distribución del valor de las exportaciones en tres grupos de productos, 1994, 2004 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

En el cuadro IV.3 se detallan los diez productos agropecuarios más importantes según el valor de las exportaciones en 2002 y 2012. Se observa que los primeros cuatro en 2002 fueron el café, el banano y el cardamomo, seguidos por las frutas frescas, mientras que en 2012, se mantuvieron los mismos productos, pero en distinto orden.

En el cuadro IV.4 se presentan los productos con mayor crecimiento medio entre 2002 y 2015 según el valor de sus exportaciones. Los tres que más crecieron fueron el cacao, el frijol y la semilla de algodón, pero ninguno tiene un peso mayor al 5% entre los productos de exportación agropecuarios. Los de mayor peso relativo y mayor dinamismo son las frutas frescas y el banano.

Cuadro IV.3
Guatemala: diez productos con mayor peso relativo en las exportaciones
de productos agropecuarios, 2002 y 2012
(En porcentajes)

Año 2002	
Producto	Peso
Café	28,7
Banano	23,7
Cardamomo	10,2
Frutas frescas, secas o congeladas	8,7
Legumbres y hortalizas	7,0
Caucho natural (hule)	3,7
Tabaco en rama o sin elaborar	3,5
Bulbos, raíces y plantas ornamentales	3,3
Semilla de ajonjolí	2,8
Flores y follaje	2,8
Año 2012	
Producto	Peso
Banano	28,4
Café	25,3
Frutas frescas, secas o congeladas	11,5
Cardamomo	9,3
Legumbres y hortalizas	6,6
Caucho natural (hule)	5,3
Tabaco en rama o sin elaborar	2,4
Bulbos, raíces y plantas ornamentales	2,1
Frijol	1,9
Plátano	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

Cuadro IV.4
Guatemala: diez productos con mayor crecimiento medio en el valor
de exportación, 2002-2015
(En porcentajes)

Producto	Crecimiento
Semilla de algodón	31,3
Frijol	27,4
Cacao	22,1
Aves de corral vivas	14,0
Miel de abejas	12,6
Tomate	11,4
Caucho natural (hule)	10,5
Frutas frescas, secas o congeladas	10,0
Banano	9,2
Pimienta	8,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

5. La agricultura y la producción pecuaria de uso interno

Para determinar la proporción de la producción agropecuaria destinada al consumo interno es necesario recurrir a los cuadros de equilibrio de oferta y al sistema de cuentas nacionales del Banco de Guatemala. Según esta información, en 2012 el 11,7% de la producción agropecuaria se destinó a las exportaciones (véase el cuadro IV.5) y casi el 90% al consumo interno, ya sea final o intermedio. Puede advertirse que el subsector que más producción destina al consumo interno es el de los cultivos no tradicionales, en el que se encuentran los alimentos de consumo masivo.

Cuadro IV.5
Guatemala: distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según destino, 2012
(En porcentajes)

Producto	Consumo intermedio	Consumo final	Formación bruta de capital	Exportaciones	Total
Cultivos no tradicionales	20,3	71,6	0,2	7,9	100
Ganadería, silvicultura y pesca	46,6	41,4	0,3	11,7	100
Cultivos tradicionales	2,3	19,1	-0,3	78,9	100
Total	46,6	41,4	0,3	11,7	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

En el cuadro IV.6 se desagrega el destino final de los productos agropecuarios de uso interno. Resaltan bienes como la caña utilizada en la fabricación de azúcar y los animales vivos (ganado bovino, porcino y aves), que son insumos para la industria agropecuaria, mientras que el principal destino de los cereales y las frutas es el consumo final de los hogares. Si bien la caña de azúcar no se exporta, la mayor parte del azúcar se destina al mercado externo.

Cuadro IV.6
Guatemala: distribución de la producción de los productos agropecuarios según el destino, 2012
(En porcentajes)

Producto	Consumo intermedio	Consumo final	Formación bruta de capital	Exportaciones	Total
Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar	91,8	0,3	8,0	0,0	100
Cereales	30,2	69,6	-0,1	0,2	100
Frutas	9,0	61,9	0,1	29,0	100
Tabaco sin elaborar	26,2	0,0	0,0	73,8	100
Animales vivos	79,9	19,3	0,7	0,1	100
Productos de la silvicultura y extracción de madera	20,7	44,8	0,3	34,2	100
Pescado y otros productos de la pesca	20,7	43,2	-0,7	36,8	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Guatemala.

D. El trabajo temporal migratorio

1. Estacionalidad en la siembra y cosecha de algunos productos agrícolas

Históricamente, el trabajo temporal migratorio ha tenido gran relevancia en la agricultura de Guatemala. Adquirió importancia a fines del siglo XVI, con el auge del cultivo del añil (un tinte de gran demanda en la actividad textil) y, posteriormente, a partir de mediados del siglo XIX, con el predominio del café. Este se convirtió en el principal producto de exportación en 1870 y conservó esa posición hasta la segunda mitad del siglo XX (Linares, 2015b).

Entre los pocos estudios que se han realizado sobre el trabajo agrícola temporal en el siglo XX (son más numerosos los referidos al cultivo del café), el más importante es el de Lester Schmid (1973). Este realizó una encuesta a trabajadores migratorios, administradores de fincas y autoridades municipales, que permitió hacer una caracterización muy completa de dicha modalidad de trabajo.

En la actualidad, los cultivos más importantes orientados a la exportación son: café, banano, caña de azúcar, cardamomo, hule, verduras y frutas. En general, todos los productos se someten a procesos de transformación, beneficiado (caña de azúcar, café, cardamomo y hule) o empaque (banano, verduras y frutas). El primer paso para identificar los que generan empleo temporal es conocer su ciclo de siembra y cosecha, que son las etapas que requieren más fuerza de trabajo. Se descartan el banano, el hule y las verduras, pues su cosecha es permanente.

El período de siembra del café⁷ es más breve que el de cosecha. Por ello, la demanda de trabajo es más intensa en la cosecha, que se realiza de septiembre a febrero. La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2014 revela que la superficie dedicada al cultivo del café es de 365.566 hectáreas. En 1964, de acuerdo con la Asociación Nacional del Café (ANACAFE)⁸ se cultivaban 240.000 hectáreas. Schmid (1973) estimó que en 1965-1966 la cosecha requería entre 167.000 y 237.000 trabajadores. A partir de esos datos, y teniendo en cuenta que la utilización de mano de obra no ha sufrido cambios significativos pues el corte se hace a mano, se estima que actualmente ocupa entre 255.000 y 360.000 trabajadores.

La zafra de la caña de azúcar, que se lleva a cabo de noviembre a abril, genera más empleo que la siembra, pues no se siembra anualmente. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2014, el área cultivada es de 278.880 hectáreas. De acuerdo con datos de la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), en 2010-2011 se cultivaron 235.000 hectáreas, que

⁷ El café comienza a producir a los tres o cuatro años de su siembra (López Portillo, 2006, pág. 7).

⁸ Véase "Área cultivada" [en línea] www.anacafe.org/glifos/index.php?title=Area_cultivada_en_Guatemala.

generaron empleo para 35.000 cortadores⁹. Esto permite estimar que la zafra generó alrededor de 41.000 empleos temporales en 2014.

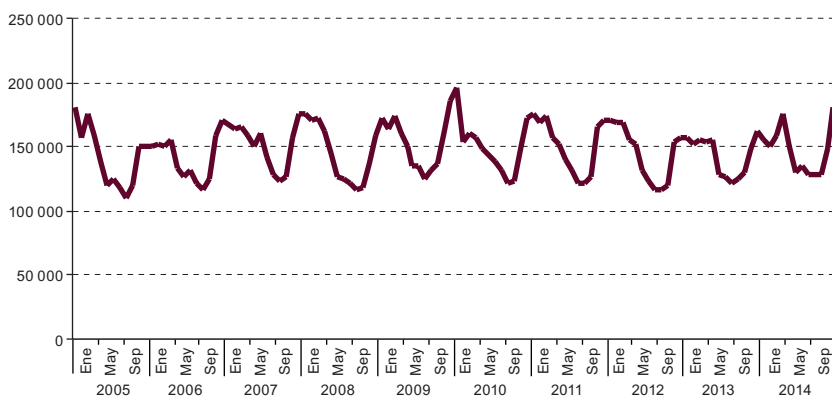
El ciclo de siembra y cosecha del cardamomo dura aproximadamente seis meses y la demanda de trabajo también es mayor en la cosecha, entre julio y octubre. Según la ENA 2014, el cultivo de cardamomo ocupa 55.947 hectáreas, pero no existen datos sobre el número de empleos que genera.

Los dos principales cultivos que tienen ciclos de cosecha coincidentes, al menos durante cuatro meses (de noviembre a marzo), son el café y la caña de azúcar. Asimismo, son los que requieren mayor cantidad de mano de obra migratoria y se localizan en la zona sur, en el litoral Pacífico, aunque a diferentes alturas. La caña se cultiva entre el nivel del mar y los 300 metros sobre el nivel del mar (la llanura costera), en tanto que el café se cultiva entre los 300 y los 1.400 metros, que corresponden al pie de monte o “bocacosta”¹⁰.

2. Estacionalidad en la afiliación de los trabajadores agropecuarios al seguro social

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) constituye otra fuente de información sobre la estacionalidad de los trabajadores agrícolas. En el gráfico IV.12 se muestra el número mensual de trabajadores afiliados al IGSS en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca. Puede observarse que existe una estacionalidad en el número de afiliados en el sector, que tiene sus puntos más altos entre diciembre y enero, y los más bajos entre agosto y septiembre. En promedio los valores máximos superan en un 45% a los mínimos.

Gráfico IV.12
Guatemala: número mensual de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca, 2005-2014
(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

⁹ Véase “Ingenios activos” [en línea] <http://www.azucar.com.gt/ingenios.html>.

¹⁰ Véase “Zonas climáticas de Guatemala” [en línea] <http://www.insivumeh.gob.gt/meteorologia/zonas%20climaticas.htm>.

E. Las políticas públicas para el sector agropecuario

La institucionalidad pública agropecuaria está encabezada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y la complementan tres entidades autónomas y descentralizadas: el Fondo de Tierras (FONTIERRAS),¹¹ el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) y el Instituto Nacional de Bosques (INAB). A estas se agregan el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) (inactivo), la Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC) (en liquidación) y el Registro de Información Catastral (RIC), creado en 2005. También existe la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAA).

A partir de 1970 y hasta finales del siglo XX, el MAGA encabezó el sector público agrícola, con sus componentes de investigación (ICTA), servicios de extensión agrícola y pecuaria (Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE)), crédito (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)), comercialización (INDECA) y el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) para dotación de tierras (Linares y Brolo, 2010).

El MAGA se ocupa de la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica y de mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo. El ministro del MAGA preside las directivas de FONTIERRAS, INAB, ICTA y RIC, y participa en la Junta Monetaria (encargada de las políticas macroeconómicas), en la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016 (70.796 millones de quetzales, equivalentes a 9.278 millones de dólares¹²), el MAGA tiene asignados 1.264,9 millones de quetzales, equivalentes a 165,7 millones de dólares (1,7% del total). El monto asignado en 2013 representaba el 2,6%. La mayoría de los recursos asignados al MAGA (el 85% en 2016) corresponde a gastos de funcionamiento y el 15% se destina a inversiones, principalmente a transferencias a FONTIERRAS y la ENCA. El presupuesto del MAGA es claramente insuficiente para atender a la población prioritaria, que son los hogares agropecuarios que tienen una producción de infrasubsistencia y subsistencia, estimados en alrededor de 619.000. Tomando en consideración que los hogares agropecuarios tienen un promedio de 5,3 miembros, se puede estimar la población objetivo en 3,2 millones de personas (MAGA, 2012, pág. 31).

¹¹ Establecido en 1999 como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz, tiene como propósito facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible (Artículo 2 del Decreto Número 24-99).

¹² El tipo de cambio el 1 de enero de 2016 era de 7,63 quetzales por dólar.

En cuanto al acceso a la tierra mediante adquisición o arrendamiento y la regularización de tierras para familias campesinas, los datos de FONTIERRAS, relativos al período 2004-2014, son los siguientes:

- **Acceso a la tierra:** entre 1999 y 2014 otorgó créditos y subsidios a 22.073 beneficiarios para la compra de fincas por un valor de 1.247,5 millones de quetzales y un total de 97.573 hectáreas. Esto equivale a un promedio de 4,42 hectáreas por beneficiario. De acuerdo con el diagnóstico formulado en el documento *Política Agraria* (SAA, 2014), se considera excedentario a un productor agrícola que dispone de 7 a 22 hectáreas de tierra.
- **Arrendamiento de tierras:** entre 2004 y 2014 concedió créditos y subsidios por 1.117,5 millones de quetzales. Las familias beneficiadas en 2013 y 2014 fueron 159.612.
- **Regularización de tierras:** entre 2000 y 2014 se regularizó la propiedad de 69.873 familias¹³.

No hay estudios sobre los resultados alcanzados por los beneficiarios ni datos sobre el empleo generado. Sin embargo, han trascendido denuncias de anomalías en los procesos de adquisición de tierras. En un documento del Comité de Unidad Campesina (CUC) del 21 de mayo de 2012 (citado en Linares, 2012) se hizo referencia a la sobrevaloración de tierras y a la compra de fincas improductivas o no aptas para cultivos. La consecuencia de esto es la acumulación de deuda por parte de los beneficiarios. En un reportaje se indica que un tercio de las fincas compradas tenía una mora parcial o total que ascendía a 287,1 millones de quetzales (Prensa Libre, citado en Linares, 2012).

1. Revisión de las políticas agropecuarias vigentes

En 1996, en el marco de la conclusión del conflicto armado, fueron suscritos los Acuerdos de Paz, que conforman una agenda integral orientada a superar sus causas y “sentar las bases de un nuevo desarrollo” (Gobierno de la República de Guatemala/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996, pág.1). En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (ASESA), se dedica un capítulo al desarrollo rural, con nueve compromisos.

a) Plan Nacional de Desarrollo K’atun:¹⁴ Nuestra Guatemala 2032

En agosto de 2014 el gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032, que “articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones” (CONADUR/SEGEPLAN, 2014, pág. 4). Afirma la prioridad del desarrollo rural, para facilitar a los pequeños productores el

¹³ Véase “Ley de acceso a la información pública” [en línea] <http://www.fontierras.gob.gt/portal/category/view/1> y “Sistema de Contabilidad Integrada” [en línea] <https://sicoin.minfin.gob.gt/>.

¹⁴ Período de 20 años en el calendario maya.

acceso a activos, insumos, capacitación, asistencia técnica y créditos; fortalecer la regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra; incentivar la producción agrícola y no agrícola; y dotar de infraestructura vial (CONADUR/ SEGEPLAN, 2014, págs. 84-85).

b) Política Agropecuaria 2011-2015

Adoptada por el MAGA en 2011, su principal objetivo era la reforma institucional para apoyar el aumento de la productividad y la competitividad y a los agricultores de infrasubsistencia y subsistencia, mediante la extensión agrícola (MAGA, 2011, págs. 2-3).

Uno de sus cinco objetivos es contribuir al desarrollo rural mediante la seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo productivo y comercial y la sanidad agropecuaria. También procura promover la inserción de las comunidades rurales en la economía de mercado, fomentar economías de escala, facilitar información estratégica e innovación y transferencia de tecnología, microcrédito, alianzas entre productores y proveedores de financiamiento, sistemas de almacenamiento de granos básicos y saneamiento (MAGA, 2011, págs. 16-18).

Busca también consolidar la institucionalidad y gestión del MAGA, desarrollar la extensión agrícola, promover y fortalecer la coordinación en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), reorientar las acciones del Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA)¹⁵ y propiciar mecanismos que incentiven la equidad en los agronegocios. Tiene tres grupos objetivo: sujeto priorizado por la PNDRI (rol promotor), productores excedentarios (rol subsidiario) y productores comerciales (rol facilitador) (MAGA, 2011, págs. 19-22).

c) Política Agraria

Formulada por la SAA en 2014¹⁶, es una de las 11 políticas sectoriales contempladas en la PNDRI. Su objetivo es transformar la situación agraria mediante el acceso a la tierra, la resolución de conflictos, la certeza jurídica y el acceso a otros activos productivos. Busca promover la economía campesina y la competitividad sistémica rural, fortaleciendo el sistema de extensión rural, fortalecer los sistemas de generación de tecnología y de información de mercados, impulsar las cooperativas y otras formas de organización, fortalecer los sistemas de abastecimiento alimentario y manejo después de la cosecha, promover cadenas de valor, normar el acceso, uso, aprovechamiento y la conservación del agua, y fortalecer capacidades ante las amenazas naturales (SAA, 2014, pág. 39).

¹⁵ El ASESa incluye el compromiso de ampliar la participación en el CONADEA, que es el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social para el desarrollo rural.

¹⁶ Establecida en 2005.

d) Política de Promoción del Riego 2013-2023

Adoptada en abril de 2013, plantea ampliar el área de la agricultura bajo riego con siete objetivos: incrementar la eficiencia de las áreas bajo riego y la eficiencia del nuevo riego; incrementar el área bajo riego; impulsar su sostenibilidad ambiental; elevar la producción y sostenibilidad de alimentos; fomentar la competitividad de la agricultura; promover y mejorar la gobernabilidad de los sistemas, la igualdad de oportunidades y la equidad, atendiendo prioritariamente a productores de infrasubsistencia y subsistencia.

e) Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021 (ANC)

Si bien no está vinculada directamente al sector agropecuario, es la que dispone de mayores recursos. Generalmente está dirigida por personas vinculadas al sector empresarial. Concibe la competitividad como el factor fundamental y transversal de las acciones y políticas públicas para “alcanzar una Guatemala competitiva, próspera, solidaria y equitativa” (PRONACOM/MINECO, 2012, pág. 35). En el ámbito agropecuario pone énfasis en la promoción de inversiones y la creación de empresas modernas. Está desvinculada de la PNDRI, pese a que fue formulada cuando esta última ya estaba oficializada.

2. Fortalezas y debilidades de las políticas agropecuarias

a) Fortalezas

- Se cuenta con un paquete de políticas vinculadas con el sector agropecuario que, en general, guardan coherencia entre sí y, salvo el caso de la ANC, todas hacen referencia a la PNDRI.
- Las políticas tienen un alto grado de complementariedad.
- Existen instancias de coordinación, cooperación, comunicación y consulta, como el CONADEA y el Gabinete de Desarrollo Rural Integral.

b) Debilidades

- La mayoría de las políticas agropecuarias se limita a aspectos declarativos y al enunciado de lineamientos estratégicos, pero no se traduce en programas con metas concretas y cuantificación de los recursos necesarios.
- Hay mucho entusiasmo al momento de adoptar las políticas pero se realizan pocos esfuerzos para implementarlas, a lo que se agrega su proliferación.
- El K'atun 2032 reconoce que se trata de “un marco de políticas disperso y con diferentes niveles de interacción” (CONADUR/SEGEPLAN, 2014, pág. 56).

- Con los cambios de gobierno muchas de las políticas son relegadas. Existe la impresión de que el gobierno iniciado en enero de 2016 no tiene mucho interés en dar continuidad a la implementación de la PNDRI.
- La insuficiencia de recursos y la debilidad institucional son los principales obstáculos para implementarlas.
- La inestabilidad y la alta rotación del personal en el sector público, y en particular en el MAGA, afectan la capacidad institucional para implementarlas.

3. La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y la propuesta de Ley de Desarrollo Rural

Desde 2005 se discuten en el Congreso varias iniciativas de ley de desarrollo rural. La última, de 2009, surge del consenso de actores sociales y políticos, con la oposición de los empresarios agrupados en la Cámara del Agro de Guatemala. Casi simultáneamente, con el desacuerdo empresarial y el apoyo de organizaciones campesinas, en junio de 2009 el gobierno adoptó la PNDRI. Si bien esta y la iniciativa son similares, se insiste en la ley porque se considera que tiene garantía de permanencia y cumplimiento. Contemplan diez políticas sectoriales y el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, integrado por el Gabinete de Desarrollo Rural Integral y el Consejo de Participación y Auditoría Social. La ley plantea la creación de un Ministerio de Desarrollo Rural Integral, manteniendo el MAGA.

Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los sujetos priorizados, a saber: la población rural en situación de pobreza y pobreza extrema, en particular los indígenas y campesinos con tierra insuficiente o sin tierra, las mujeres y los asalariados permanentes o temporales, entre otros. La economía campesina es el sujeto económico y actor fundamental.

La política agraria es la principal fuente de disenso entre las políticas sectoriales, pues plantea reformar el uso, la tenencia y la propiedad de la tierra. Los empresarios consideran que justificará una propuesta de reforma agraria, similar a la de 1952. La política laboral busca garantizar el goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades para lograr el trabajo decente rural.

Durante el gobierno de Pérez Molina (2012-2015) se integró el Gabinete y se aprobó el Plan para implementar la PNDRI. En 2012 se designó al Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, que fue el principal impulsor de la política. Este renunció en enero de 2016 y todavía no ha sido sustituido.

El plan comprende siete líneas estratégicas denominadas Los Caminos del Desarrollo Rural Integral, que incluyen el camino campesino y el camino del emprendimiento y la inversión para la generación de empleo decente. Para su implementación se optó por 17 mancomunidades¹⁷ de municipios.

Según información de la mancomunidad de la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense (ADIMAM),¹⁸ no hay logros substanciales en la implementación del plan, debido a la carencia de recursos del MAGA. Las actividades se limitan a definir la estrategia de territorialización, mantener la unidad entre las autoridades municipales y la sociedad civil y realizar pequeñas actividades de capacitación.

4. Recursos fiscales asignados a las políticas del sector agropecuario

Dado el rol del MAGA con respecto a las políticas agropecuarias y el desarrollo rural, es necesario indagar si esto se refleja en la asignación de recursos. En el gráfico IV.13 se evidencia un presupuesto muy variable en los últimos diez años, que en 2015 representa casi la mitad del presupuesto de 2006.

Gráfico IV.13
Guatemala: presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), 2006-2015
(En millones de quetzales de cada año)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

El presupuesto del MAGA pasó del 0,67% del PIB en 2006 al 0,18% en 2009, a lo que se suma la falta de continuidad de políticas y programas. En

¹⁷ La mancomunidad es una asociación de municipios que se instituye mediante acuerdos entre los concejos de dos o más municipios.

¹⁸ Entrevista con Esban Hernández, encargado de Desarrollo Integral de ADIMAM.

el período 2006-2015, solo 1 de 19 programas -asistencia financiera rural- permaneció más de 5 años, mientras que 6 programas duraron 3 años y los 12 restantes entre 2 y 1 año.

Con diferentes nombres, el único que ha tenido continuidad desde 2000 es el Programa de Entrega de Fertilizantes (PEF), al que se destinaron 3.540,7 millones de quetzales hasta 2015 (ASIES, 2012). Este es objeto de críticas por su escaso impacto en la agricultura de subsistencia, la corrupción en las adquisiciones y la selección clientelar de los beneficiarios y porque no se ha complementado con otros apoyos técnicos y materiales que fortalezcan la economía campesina.

FONTIERRAS es la única entidad que cuenta con un presupuesto sostenido, que pasó de 97,6 millones de quetzales en 2011 a 133,2 millones de quetzales en 2014. El monto asignado en 2015 asciende a 333,7 millones de quetzales.

F. Política sociolaboral en el sector agropecuario

1. Salarios mínimos y condiciones de trabajo

a) Aspectos principales de la legislación laboral

La legislación laboral pertenece a la corriente protectora de los derechos del trabajador. La Constitución incluye un capítulo de garantías laborales, desarrolladas en el Código de Trabajo, a lo que se agregan los 73 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Guatemala, incluidos los 8 fundamentales.

Las normas laborales abarcan a todos los trabajadores. El Código de Trabajo contiene un capítulo dedicado al trabajo agrícola y ganadero, que regula la contratación a través de intermediarios (“enganchadores”) y la obligación de los empleadores de proporcionar vivienda.

b) La fijación del salario mínimo

El salario mínimo se fija anualmente luego de consultas que siguen los lineamientos de los convenios de la OIT sobre la materia¹⁹. Actualmente hay tres categorías: actividades agrícolas, actividades no agrícolas y actividad exportadora y de maquila. A partir de 2009 se fija un monto similar para las actividades agrícolas y las no agrícolas. Si bien se aplican a todo el país, es posible establecerlos en circunscripciones económicas determinadas.

El salario mínimo agrícola en 2016 es de 81,87 quetzales al día, que equivalen a 2.456 quetzales al mes (322 dólares). Sumada una bonificación

¹⁹ Véase OIT (1951 y 1970).

de 250 quetzales mensuales, se obtiene un total de 2.706 quetzales por mes (354 dólares). En los últimos diez años, el mayor incremento fue del 13,75% en 2011, seguido por el 4% en 2016. Según la ENCOVI 2014, el 77% de los asalariados percibe un ingreso inferior al salario mínimo. Ese porcentaje aumenta al 96,3% entre los trabajadores agropecuarios y es el más alto de todas las ramas de actividad.

El salario mínimo es uno de los temas laborales que causan mayor controversia. Las comisiones paritarias y posteriormente la Comisión Nacional del Salario se reúnen todos los años. Solamente en una ocasión (2012) en los últimos 15 años se alcanzó un acuerdo para un incremento del 5%.²⁰ La ley establece que una vez concluido el proceso de discusión, haya o no acuerdo, corresponde al Presidente de la República fijar los salarios que regirán el año siguiente. Obviamente, en caso de que se logre un acuerdo para aumentarlos, se espera que el Gobierno fije los montos que resulten de dicho acuerdo.

En el cuadro IV.7 se muestra la diferencia entre el salario mínimo agrícola y las canastas de alimentos y básica vital.

Cuadro IV.7
Guatemala: costo de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica vital y salario mínimo agrícola, 2005-2015
(En quetzales)

Año	Canasta básica alimentaria	Canasta básica vital	Salario mínimo agrícola
2005	1 405,53	2 564,83	1 117,30
2006	1 493,27	2 724,94	1 291,49
2007	1 662,59	3 033,92	1 355,98
2008	1 976,05	3 605,94	1 433,50
2009	1 897,32	3 462,26	1 581,67
2010	2 149,20	3 921,90	1 703,33
2011	2 440,20	4 452,92	1 937,54
2012	2 617,80	4 777,01	2 074,00
2013	2 900,10	5 292,15	2 171,75
2014	3 236,70	5 906,39	2 280,34
2015	3 589,80	6 550,73	2 394,40

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB).

Las propuestas de empleadores y trabajadores dejan poco margen para el consenso. Los trabajadores plantean generalmente incrementos superiores al 50%, para cubrir la canasta básica de alimentos. En 2006 los empleadores sugirieron que se aplicara solamente a las empresas de hasta 60 trabajadores y para plazas nuevas, pagando en el primer año el 50% (Rivas, 2008). En 2012

²⁰ Véase "Aumento al salario mínimo 2013" [en línea] <http://www.contabilidadpuntual.net/aumento-a-salario-minimo-2013/>.

ofrecieron un incremento del 2%, variando la postura sostenida desde los años noventa, del 0% de aumento y pago por productividad, pero tampoco fue posible alcanzar un acuerdo.

Los representantes del sector privado señalan que para fijar el salario mínimo se deben tener en cuenta las condiciones del país y de sus principales socios comerciales, así como su impacto de acuerdo al tamaño de la empresa, y se debe priorizar el empleo formal mediante el contrato a tiempo parcial. Reconocen que es un derecho constitucional y una herramienta fundamental, pero sostienen que debe modificarse porque se encuentra desfasado y para permitir la regionalización, la flexibilización de pisos, la multianualidad y el pago por productividad. A su juicio, la forma actual limita los incentivos al trabajador.

Los dirigentes sindicales destacan su utilidad, pues garantiza un ingreso mínimo, y su efecto de palanca sobre el resto de salarios. Si no existiera, los ingresos de los trabajadores serían más bajos. En su opinión, no es necesario modificar la normativa y debe velarse por su cumplimiento. Un experto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agrega que permite que los pocos trabajadores en condiciones de empleo formal puedan adquirir la canasta básica de alimentos y sugiere modificar la normativa para que no sea el presidente quien lo fije. Asimismo, estima que el incumplimiento en el sector agropecuario se debe a la debilidad del Estado y a la falta de libertad sindical. Los dirigentes sindicales agregan la corrupción en la inspección laboral y el incumplimiento de la normativa por los empleadores terratenientes.

El informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de 2015 indica que se “continuaron observando altos niveles de incumplimiento en el pago del salario mínimo (...) particularmente en el sector agrícola” y que el pago “estuvo condicionado a metas de trabajo excesivas, fijadas unilateralmente por el patrono” (ACNDUH, 2016, pág. 15).

c) Condiciones de trabajo

De acuerdo con la ENCOVI 2014, los ocupados rurales ascienden a 3,1 millones, el 60% de los cuales está empleado en la agricultura. Solo el 16,5% de los asalariados tiene contrato de trabajo escrito, la mayoría a plazo indefinido (Prado, 2016b, pág. 13).

El 87% de los asalariados agropecuarios trabaja en jornada diurna (entre las 6.00 y las 18.00 horas). El 6,7% trabaja menos de 20 horas por semana, el 44% entre 20 y 40 horas, el 36% entre 41 y 48 horas y el 13% más de 48 horas por semana (Prado, 2016a, págs. 8 y 17).

La encuesta del Comité de Desarrollo Campesino (CODECA) realizada en 609 fincas de la costa sur presenta resultados similares, que confirman la precariedad de las condiciones de trabajo. El 76% de los entrevistados carece de contrato de trabajo, el 38% labora entre 9 y 10 horas por día, el 32% entre 11 y 12 horas y el 14% más de 12 horas por día. El 75% de los encuestados trabajaba por tarea (a destajo), el 92% trabajaba sin equipo de protección, el 42% indicó necesitar ayuda (de un familiar) para terminar la tarea y el 42% que no le pagan el séptimo día (CODECA, 2013, págs. 18,19, 25, 26 y 28).

Un dirigente sindical señaló que los principales problemas en materia de condiciones de trabajo son la calidad de las viviendas, la salud y el uso de productos químicos muy peligrosos, así como la temporalidad del trabajo²¹. Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Trabajo, Salud y Seguridad Ocupacional del Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional (CONASSO) (2007), que incluyó empresas agropecuarias, las causas más frecuentes de accidentes son: exceso de confianza (12,7%), cansancio o fatiga (11,5%), esfuerzos o posturas forzadas (9,6%), realización de operaciones peligrosas (10%) y presión para sacar la producción (9%). Los representantes de los empleadores mencionaron que en el 34% de empresas se produjo un accidente en los dos últimos años. Los riesgos señalados por los trabajadores agrícolas son: golpes (17%), cortes y pinchazos (15%), caídas en el mismo nivel (10%) y sobre esfuerzo por cargas (7%) (CONASSO, 2007, págs. 53-54).

2. Cobertura de la seguridad social

La Constitución garantiza el derecho a la seguridad social, estableciendo un régimen único, público y obligatorio a cargo del IGSS, financiado con aportes de empleadores, trabajadores y Estado. La cobertura nacional es baja (21.12%) y menor aún entre los trabajadores agropecuarios (7%). En 2015, de 1,2 millones de afiliados solamente el 11% (144.268) y el 6% (1.365) de los 22.408 empleadores afiliados pertenecen al sector agropecuario. El salario medio de los agropecuarios afiliados es de 2.491,65 quetzales, en tanto que el promedio de todos afiliados es de 4.058,54 quetzales (IGSS, 2015, pág. 19).

La cobertura de los trabajadores agrícolas temporales enfrenta diversos problemas, como la exigencia de 240 meses de contribución para acceder a una pensión (con 6 meses de trabajo anuales, deberá cotizar por 40 años) y la limitación para recibir prestaciones en caso de accidentes, pues se requiere acreditar un mínimo 3 meses de contribución en los 6 anteriores al accidente. Un funcionario del IGSS expresó que los principales obstáculos para aumentar la cobertura son la contratación a través de intermediarios y la subcontratación, la falta de conciencia social de algunos empresarios y el bajo perfil de la inspección y de aplicabilidad de la normativa vigente.

²¹ Rigoberto Dueñas, Secretario General de la Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos (FETRACUR).

3. Canasta básica alimentaria rural

En 2011, el INE elaboró una propuesta para actualizar la canasta básica de alimentos. Se plantearon tres canastas —nacional, urbana y rural— para mostrar las diferencias en el consumo, el precio de los alimentos y los requerimientos energéticos entre las áreas urbana y rural. En septiembre de 2011 la canasta urbana era un 6,77% más cara que la nacional y un 20,15% mayor que la rural²². Un posible uso era fijar salarios mínimos diferentes para los trabajadores urbanos y rurales. La propuesta no fue aprobada y se mantiene vigente la estructura de la canasta básica de alimentos de 1994.

4. Sindicación y negociación en el sector agropecuario

Según la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI) de noviembre de 2014, solo el 2,6% de los asalariados declara que existe un sindicato en su lugar de trabajo y apenas el 0,7% pertenece a un sindicato. En la actividad agropecuaria, solo el 2,9% de los asalariados señala que existe un sindicato en su empresa. En la encuesta de CODECA, el 93% de los entrevistados indicó que no existía sindicato en la finca donde trabajaba y al preguntar el motivo, el 88% respondió que era por miedo (CODECA, 2013, págs. 38-39).

En su informe de 2014 el Procurador de los Derechos Humanos señala que en los últimos años se incrementaron las violaciones a la libertad sindical, que los sindicatos encuentran dificultades desde los trámites de inscripción y que la falta de garantías y las represalias patronales provocan la baja tasa de sindicación. El informe de ACNUDH alude al incremento de las amenazas e intimidaciones contra sindicalistas, que de 105 en 2014 pasaron a 113 en 2015 (ACNUDH, 2016, pág. 16).

En la industria azucarera existe solo un sindicato (Ingenio Palo Gordo). En el caso del cultivo de banano, solamente en las plantaciones de Izabal, que tiene un tercio del área cultivada, mientras que en el caso del café hay sindicatos en algunas fincas de los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango. No hay presencia sindical en las industrias de la palma africana y el hule.

Algunos dirigentes sindicales identificaron entre los principales obstáculos el incumplimiento de la legislación laboral, la ausencia del Estado en las zonas rurales y la mentalidad antisindicalista del sector empresarial y del Gobierno. El sector empleador explica la falta de sindicatos por la política de prevención de conflictos adoptada por muchas empresas. Un representante del sector azucarero indicó que para atender las necesidades de los trabajadores “se basan en diagnósticos permanentes”, en el diálogo preventivo y que la remuneración del sector es dos o tres veces mayor al

²² La metodología de las canastas básicas de alimentos urbana, rural y nacional se basaba en cálculos separados: la nacional tenía 41 productos, la urbana 46 y la rural 35. El costo de la canasta básica de alimentos nacional no estaba planteado como el promedio ponderado de las canastas urbanas y rurales.

salario mínimo (Ortiz, 2015, pág. 83). En este caso se trata de una excepción, que se da particularmente entre los cortadores que trabajan en las plantaciones directamente administradas por los ingenios, en tanto que los datos aportados por las encuestas de empleo confirman las indicaciones sobre el elevado nivel de incumplimiento.

La virtual ausencia de sindicatos explica la falta de negociación colectiva en el sector. Entre 2013 y julio de 2016 se negociaron 46 pactos colectivos en el sector privado, y solo 5 de ellos en el sector agropecuario.

5. El papel de la administración del trabajo

a) La administración del trabajo

Corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) asegurar el cumplimiento del régimen jurídico, la formación técnica y la previsión social y, para ello, formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional. El principal instrumento para el cumplimiento de la legislación laboral es la Inspección General de Trabajo (IGT).

b) La inspección del trabajo

La IGT debe velar porque patrones, trabajadores y organizaciones sindicales cumplan y respeten las leyes laborales y los convenios colectivos, e informar y asesorar a empleadores y trabajadores sobre el cumplimiento de la ley. En 2002 contaba con 277 inspectores (Cruz Minera, 2008, pág. 86), número que se redujo a partir de ese año. En 2013 y 2014, a raíz de los compromisos adquiridos con el Grupo Trabajador de la OIT y el Gobierno de los Estados Unidos, fueron nombrados 100 nuevos inspectores, hasta llegar a un total de 254. Debido a los programas de retiro voluntario, esa cifra se redujo nuevamente a 219 inspectores en 2016, el 25% de los cuales se encuentra en el departamento de Guatemala. Los recursos financieros también registran altibajos, como se puede apreciar en el cuadro IV.8:

Cuadro IV.8
Guatemala: presupuesto de la Inspección General de Trabajo, 2011-2016
(En millones de quetzales)

Año	Asignado	Ejecutado	Variación con respecto al año anterior (en porcentajes)
2011		17,1	-----
2012		21,8	27
2013		28,0	28
2014	29,8	29,2	-12
2015	27,0	25,1	- 7
2016	25,3		- 6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Congreso de la República de Guatemala, Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado para los ejercicios fiscales 2011-2016.

Los problemas más frecuentes que atiende la IGT en el sector agropecuario son: el pago del salario mínimo y la fijación de las tareas requeridas para devengarlo, la seguridad ocupacional y el pago de prestaciones (aguinaldo y bono 14).

En el informe de ACNUDH se resaltan deficiencias para fiscalizar los derechos laborales, especialmente en el sector agrícola y en el pago del salario mínimo. Se señalan la utilización de “enganchadores” para eludir obligaciones, el transporte en malas condiciones y el trabajo infantil (ACNUDH, 2013, pág. 17). Cabe señalar que la mayoría de los niños que trabajan lo hacen en la agricultura, en calidad de trabajadores familiares no remunerados.

En el informe de 2015 se afirma que, contrariamente a lo solicitado por la OIT y ACNUDH-Guatemala, la IGT continuó sin tener potestad para imponer sanciones y se reitera la necesidad de aumentar los recursos y de promover las reformas legales que le permitan esa potestad (ACNUDH, 2016, págs. 16-21).

La potestad sancionadora le fue retirada por una sentencia del Tribunal Constitucional de 2004, pero el Gobierno se comprometió a promover su devolución en los acuerdos alcanzados con el Gobierno de los Estados Unidos y el Grupo Trabajador de la OIT.

c) Intermediación laboral

La intermediación laboral está a cargo del Servicio Nacional de Empleo (SNE) del MINTRAB. Su cobertura se concentra en la capital y otros centros urbanos, el número de personas atendidas es bajo con respecto a la población económicamente activa (PEA) y las plazas que se ofrecen corresponden mayoritariamente a los sectores de la industria, el comercio y los servicios. Los recursos disponibles no permiten la extensión a las áreas rurales y al empleo agropecuario²³.

Cuadro IV.9
Guatemala: personas atendidas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), 2014

Componente	Inscritos	Plazas disponibles	Empresas oferentes	Personas colocadas
Gestión nacional (oficinas del SNE)	28 084	30 644	2 522	5 754
Actividades promocionales (ferias y quioscos de empleo)	25 645	49 232	364	3 501
Beca Mi Primer Empleo	686	544	73	468
Total	54 415	80 420	2 959	15 218

Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), *Memoria de Labores 2014*, Ciudad de Guatemala, 2014.

²³ César Aceytuno, Director General de Empleo del MINTRAB.

La Beca Mi Primer Empleo (2013) busca facilitar la incorporación laboral de los jóvenes de 16 a 21 años en situación de pobreza mediante un contrato de aprendizaje²⁴. Los beneficiarios perciben el 50% del salario mínimo y una bonificación de 250 quetzales mensuales otorgada por el Gobierno.

d) Capacitación para el trabajo

El ente especializado para la formación profesional es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Tiene una junta directiva tripartita, con mayoría de representantes empleadores, y su principal fuente de financiamiento es una “tasa patronal” del 1% sobre las planillas de salarios. Aunque está previsto que el Estado le transfiera recursos del presupuesto general, esto nunca ha sucedido.

En 2014, el INTECAP atendió a 325.350 personas (el 60% hombres y el 40% mujeres). El 60% de estas personas participaron en actividades de formación complementaria, con cursos de hasta 250 horas para trabajadores de nivel operativo, medio y ejecutivo. El 50% de la población atendida reside en el departamento de Guatemala. El 58% de los capacitados son trabajadores en activo y el 42% “personas particulares” (INTECAP, 2015, págs. 22-25).

Las principales demandas de capacitación de las empresas agropecuarias son: buenas prácticas agrícolas, lectura de manuales técnicos, producción más limpia y cuidado del entorno, manejo y conservación de suelos, protección vegetal y animal, tecnologías de comunicación e información y biogenética²⁵.

6. Las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales

a) El Capítulo Laboral del CAFTA-DR

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) entró en vigor en abril de 2006. Contiene un Capítulo Laboral (16), que reafirma las obligaciones derivadas de pertenecer a la OIT, reconoce el derecho de cada parte de establecer y modificar sus normas laborales y que es inapropiado debilitar la protección que estas otorgan para promover el comercio o la inversión.

En el tratado se establece un complejo procedimiento de consultas laborales, posibilidades de cooperación y de presentación de reclamos de una parte contra otra. Si los problemas no se resuelven se recurre al Capítulo de Solución de Controversias, que incluye un panel arbitral y lineamientos para acordar un plan de acción. En última instancia, el panel puede imponer una contribución monetaria, que no será mayor de 15 millones de dólares,

²⁴ El Código de Trabajo permite pactar una remuneración inferior al salario mínimo.

²⁵ Entrevista a Byron Garrido, del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).

que la parte reclamada deberá pagar para mejorar el cumplimiento de su legislación laboral.

En abril de 2008, los sindicatos estadounidenses y guatemaltecos presentaron una queja contra Guatemala por violaciones a la libertad sindical y en julio de 2010 el Gobierno de los Estados Unidos solicitó realizar consultas. En agosto de 2011, los Estados Unidos pidieron integrar el panel y en abril de 2013 se suscribió un Plan de Ejecución con 17 compromisos, incluidas las reformas para mejorar los procesos judiciales y las sanciones por violaciones laborales, que están pendientes de discusión en el Congreso (ASIES, 2014).

Luego de varias prórrogas, en septiembre de 2014 los Estados Unidos solicitaron el reinicio del panel. En junio de 2015 el panel realizó una audiencia pública en la Ciudad de Guatemala y, después de varios aplazamientos, entregó su informe en el curso del mes de septiembre de 2016; el 11 de octubre de 2016 terminó el plazo para que las partes enviaran sus comentarios. Se desconoce cuál fue la decisión, pues el documento fue clasificado como estrictamente confidencial (*El Periódico*, 2016b).

b) Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: compromisos laborales

El Acuerdo de Asociación entró en vigencia el 1 de diciembre de 2013. Consta de tres pilares: comercio, diálogo político y cooperación. El pilar de diálogo político incluye el desarrollo sostenible y, en uno de sus títulos, los temas laborales, pero los excluye de los procedimientos de solución de controversias y del mecanismo de mediación para medidas no arancelarias (artículo 284).

Las partes reafirman el respeto por sus respectivas constituciones y su derecho a regular sus niveles internos de protección ambiental y social, comprometiéndose a lograr altos niveles de protección laboral apropiados a sus condiciones (artículo 285). Reconocen el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elementos del desarrollo sostenible. Se comprometen a respetar los convenios fundamentales de la OIT, subrayando que no deben utilizarse con fines proteccionistas (artículo 286). Reconocen que es inapropiado reducir la protección ambiental y laboral para promover el comercio o la inversión; comprometiéndose a no dejar de aplicar su legislación laboral de una manera que afecte el comercio o como incentivo para la inversión (artículo 291). Se establece un mecanismo de seguimiento, una Junta de Comercio y Desarrollo Sostenible, cuyas decisiones y recomendaciones serán tomadas de común acuerdo y podrán ser puestas a disposición del público (artículo 294), y un Foro de Diálogo de la Sociedad Civil (artículo 295).

En el marco del acuerdo se crea un mecanismo de consultas gubernamentales para buscar soluciones mutuamente satisfactorias y, si una parte considera que el asunto necesita mayor discusión, será sometido a la

Junta de Comercio y Desarrollo Sostenible (artículo 296), que determinará si existe incumplimiento de obligaciones en cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación. Su informe final incluirá una discusión sobre las alegaciones y será de conocimiento público. Tomando en consideración el informe, las partes discutirán las medidas que han de implementarse y la parte a la que se dirigen las recomendaciones informará a la Junta sobre sus intenciones, incluyendo un plan de acción cuando sea apropiado (artículos 297 al 301).

G. Opciones para mejorar el impacto de las políticas agropecuarias

1. Conclusiones

- En los últimos diez años, Guatemala ha tenido una tasa de crecimiento sostenida pero insuficiente para sus necesidades de desarrollo. En ese período, la meta del 6% establecida en los Acuerdos de Paz como necesaria para sustentar el desarrollo se superó solo en una ocasión. La tasa media de crecimiento de la agricultura fue aún menor que el promedio nacional. Ese crecimiento modesto se dio en un entorno de baja inflación y estabilidad macroeconómica, combinadas con un incremento de la pobreza, concentrada en las áreas rurales. Otros factores clave que permanecen estancados son el porcentaje de la carga tributaria con respecto al PIB, el ahorro y la inversión del sector privado.
- La contribución del sector agropecuario guatemalteco, como porcentaje del PIB, es una de las más altas de América Latina y los trabajadores del sector representan el segmento más grande de la población ocupada. Entre 2000 y 2014 aumentó el empleo asalariado y disminuyó la participación de los trabajadores agrícolas por cuenta propia y no remunerados, especialmente de las mujeres. El aumento del empleo asalariado se relaciona con la extensión de la agricultura a gran escala (caña de azúcar, banano, palma africana y cardamomo) y con el aumento de cultivos no tradicionales (frutas, raíces, tubérculos, legumbres, acuicultura), que tienen una elevada demanda de mano de obra asalariada.
- Las encuestas de producción agropecuaria reflejan que se redujeron los cultivos de maíz, frijol y papa, realizados principalmente por trabajadores agrícolas por cuenta propia con el apoyo de trabajadores no remunerados. En el período estudiado disminuyeron los ingresos reales de los ocupados en el sector, de manera que los propietarios de pequeñas explotaciones, normalmente trabajadores por cuenta

propia, comenzaron a ocuparse como peones o jornaleros para incrementar sus ingresos. Los cultivos como el maíz, el frijol y la papa no pueden ofrecer ocupación más o menos permanente a los familiares no remunerados, muchos de los cuales se ven obligados a emplearse como jornaleros o emigrar a los Estados Unidos.

- La productividad del sector, de por sí baja en comparación con países similares, se redujo levemente entre 2006 y 2014. Esta baja productividad explica parcialmente que más del 75% de los ocupados en el sector agropecuario sean pobres. Entre las razones de la baja productividad y su ulterior reducción se pueden citar las siguientes: el estancamiento del minirriego, la fragmentación de la pequeña propiedad agrícola debido al elevado número de integrantes de la familia, la volatilidad y la falta de continuidad de las políticas del sector agropecuario, la debilidad institucional y los escasos recursos destinados al apoyo de los productores agropecuarios en situación de infrasubsistencia y subsistencia. En los últimos 12 años, estos solamente accedieron a los programas de distribución de fertilizantes, mientras que el número de beneficiarios de los programas de acceso a la tierra fue muy reducido. A esto se agrega el bajo nivel de escolaridad de los trabajadores del sector.
- Como consecuencia de la baja productividad, en el período 2006-2014 se redujeron los ingresos reales de los trabajadores de todas las categorías ocupacionales. Que un tercio de todos los ocupados trabajen en el sector agropecuario contribuye a explicar el aumento de la pobreza y la pobreza extrema en el país en este período.
- En los últimos 20 años, la participación de los productos agropecuarios en el valor de las exportaciones disminuyó, en tanto que aumentó la de los productos manufacturados y de las industrias extractivas. La participación de trabajadores agropecuarios se mantuvo, evidenciando una vez más el estancamiento de la productividad del sector.
- La distribución de la producción agropecuaria según el destino evidencia la baja participación de las exportaciones del sector. Se observa un elevado consumo intermedio y final, con excepción de la caña de azúcar, pues la mayor parte del producto resultante se destina a la exportación. Las exportaciones de productos no tradicionales (principalmente granos básicos, hortalizas y frutas de la pequeña producción campesina) son muy escasas, lo que reduce la posibilidad de ampliar mercados y obtener mejores ingresos.
- Las encuestas no proporcionan datos sobre la magnitud del trabajo temporal agropecuario. Sin embargo, a partir de estudios

anteriores y de la importancia que mantienen los productos que tienen alta demanda de trabajo temporal, así como de los datos de afiliados agropecuarios a la seguridad social, se confirma la importancia del trabajo temporal, pues los valores máximos que se registran coinciden con los períodos de cosecha de la caña de azúcar y el café.

- La institucionalidad pública agropecuaria no se ha recuperado de las reformas de la década de 1990, que suprimieron los servicios de extensión y transformaron la entidad dedicada al crédito en un banco comercial, que a pesar de ser muy exitoso desde el punto de vista financiero, desatendió las necesidades de crédito de los pequeños productores. En los Acuerdos de Paz se enunció una política integral de desarrollo rural y se creó una institución que facilitaría el acceso a la tierra. Su impacto es limitado y la capacidad para atender a la población campesina es reducida, debido a los escasos recursos asignados y a la falta de continuidad de las políticas. Estas políticas constituyen un cuerpo de mandatos y programas coherentes y complementarios, que son adecuados para impulsar una efectiva estrategia de desarrollo rural y mejorar la eficiencia del sector.
- Entre 2006 y 2015, los recursos destinados al sector agropecuario se redujeron casi un 50% y también disminuyó la proporción del presupuesto del MAGA con respecto al PIB. La mayor parte de los recursos se destina al funcionamiento. La virtual ausencia de recursos públicos queda evidenciada por el estancamiento de los proyectos de riego de carácter público, pues la infraestructura disponible es la misma que a inicios de la década de 1990.
- La legislación guatemalteca, incluso en materia de salario mínimo, es suficiente, bastante desarrollada y compatible con la normativa internacional, pues conceptualmente garantiza un nivel de protección razonable a los trabajadores. No obstante, existe una brecha considerable entre el monto del salario mínimo y el costo de las canastas alimentaria y vital, así como elevados niveles de incumplimiento.
- La experiencia de varios países latinoamericanos pone de manifiesto que la existencia de un eficaz sistema de inspección del trabajo es imprescindible para lograr el cumplimiento del salario mínimo y garantizar condiciones laborales adecuadas en materia de jornadas de trabajo, descanso remunerado, salud y seguridad ocupacional y cobertura de seguridad social. La información disponible revela un elevado nivel de incumplimiento en todos estos aspectos.

- Para mejorar las condiciones laborales y el respeto de los derechos fundamentales, es también indispensable que se garantice el ejercicio de la libertad de asociación y de la negociación colectiva. En ambos casos la situación es altamente desfavorable para los trabajadores.
- Los recursos asignados a la administración del trabajo son insuficientes para el cumplimiento de las funciones de inspección, intermediación y capacitación laboral, que son prácticamente inexistentes para el sector agropecuario.
- Las cláusulas laborales de los tratados de libre comercio y los acuerdos de cooperación no hacen un aporte relevante al cumplimiento de la legislación laboral. Esto se evidencia en el curso de la queja por violaciones a la libertad sindical presentada en 2008 por el Gobierno de los Estados Unidos, que todavía se encuentra pendiente de resolución, pues los procedimientos son complejos y prolongados.

2. Recomendaciones

- Llevar a cabo programas y políticas que incentiven el crecimiento económico del país, a fin de alcanzar, por lo menos, el 6% de crecimiento del PIB anual.
- Apoyar la diversificación de las exportaciones agropecuarias, sobre todo entre los pequeños productores, que actualmente carecen de la capacidad para acceder a los mercados internacionales.
- Incrementar los ingresos de los trabajadores agrícolas mediante políticas de microcrédito, capacitación y acceso a mercados y mejorar el control del cumplimiento de las condiciones de trabajo.
- Afrontar la baja productividad del sector mediante la ejecución de proyectos de infraestructura, como la construcción de carreteras y sistemas de riego. Estos programas deberían focalizarse, en primer término, en los departamentos con mayores niveles de pobreza, como Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango.
- Fortalecer las capacidades e incrementar los recursos financieros del MAGA y del sector público agrícola en general, asignando prioridad a la atención de los pequeños productores agrícolas. Los Acuerdos de Paz contienen los elementos necesarios para impulsar una estrategia coherente de desarrollo rural integral.
- Perfeccionar las normas relacionadas con el pago por tarea o productividad, para evitar los abusos que se producen en cuanto a la fijación de tareas excesivas.

- Velar porque los trabajadores de las empresas agropecuarias que tienen tres o más empleados se inscriban en el régimen de seguridad social. Esta tarea corresponde a la IGT y los servicios de inspección del IGSS.
- Realizar inspecciones de carácter preventivo mediante visitas de oficio a las empresas de todo tipo, combinando la función informativa dirigida a empleadores y trabajadores con la labor de vigilancia.
- Diferenciar los salarios mínimos para actividades agrícolas de aquellos para las actividades no agrícolas a efectos de favorecer su cumplimiento, si bien este depende más de la capacidad de vigilancia que de su monto. Esta recomendación se basa en la importante diferencia en el costo de la canasta básica rural con respecto a la urbana, calculada por el INE en 2011.
- Promover la adopción de acuerdos multianuales en materia de salario mínimo, que ofrecerá mayor certeza a las empresas.
- Proteger el derecho de organizar sindicatos y de negociar colectivamente de todos los asalariados, especialmente en el sector agropecuario, explorando la modalidad de pactos de actividad económica o de región.
- Fortalecer la capacidad del MINTRAB para adoptar e implementar políticas de empleo, impulsar un efectivo diálogo social, prestar servicios de intermediación y capacitación para los trabajadores agropecuarios y hacer cumplir la legislación laboral.
- Devolver a la IGT la capacidad de imponer sanciones por violaciones a las leyes laborales para aumentar la efectividad de la labor de inspección.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2016), *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2015* (A/HRC/31/3/Add.1), Ciudad de Guatemala, Consejo de Derechos Humanos (CDH), febrero.
- ____ (2013), *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Adición* (A/HRC/22/17/Add.1), Ciudad de Guatemala, Consejo de Derechos Humanos (CDH), enero.
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) (2014), "Avances en los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala ante el Grupo Trabajador de la OIT y el Gobierno de los Estados Unidos de América", documento preparado para el proyecto "Diálogo social para el trabajo decente", Ciudad de Guatemala, agosto.

- _____(2012), *Metodologías aplicadas en el Programa de Entrega de Fertilizantes (PEF) en Guatemala 2000-2012. Estudio para determinar la eficiencia y efectividad del PEF y propuestas para reducir costos, limitar la corrupción y aumentar su impacto en la economía agrícola de micro y pequeños agricultores de subsistencia*, Ciudad de Guatemala.
- CODECA (Comité de Desarrollo Campesino) (2013), *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Editorial Rukemik Na'ojil, abril.
- _____(2007), *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Editorial Rukemik Na'ojil, abril.
- CONADUR/SEGEPLAN (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, Ciudad de Guatemala, julio.
- CONASSO (Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional) (2007), *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Trabajo, Salud y Seguridad Ocupacional. Guatemala. 2007*, Ciudad de Guatemala, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Congreso de la República de Guatemala (1999), "Artículo 2. Naturaleza", *Decreto Número 24-99*, Ciudad de Guatemala.
- Coyoy, Erick (2016), "Productividad del trabajo y salarios reales en Guatemala. Proyecto diálogo social para el trabajo decente", Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, inédito.
- Cruz Minera, R. (2008), "Fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo", *Insumos para la elaboración de políticas laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social*, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), julio.
- El Periódico* (2016a), "Se aplaza decisión para resolver litigio laboral", 18 de junio, Guatemala.
- _____(2016b), "Panel arbitral envió informe inicial", 30 de septiembre, Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996), *Acuerdo de paz firme y duradera*, Ciudad de Guatemala, diciembre.
- IGSS (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) (2015), *Boletín Estadístico. Afiliación. Año 2015*, Ciudad de Guatemala.
- INTECAP (Instituto Técnico de Capacitación y Productividad) (2015), *Memoria de Labores 2014*, Ciudad de Guatemala.
- Leal de Molina, H. (1998), *Caracterización del fenómeno laboral migratorio en Guatemala*, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Linares, L. (2015a), "Experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo. El caso de Guatemala", *Aprendizaje y políticas de transición de la educación al trabajo para jóvenes en Costa Rica, Guatemala y México*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____(2015b), "Apuntes para la historia del trabajo en Guatemala", *Revista ASIES*, N° 3, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- _____(2012), *El reto del desarrollo rural*, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Linares, L. y J. Brolo (2010), "Institucionalidad pública en Centroamérica. Guatemala", documento preparado para el *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación (PEN).

- Linares, L., R. Narciso y P. Prado (2016), “Tendencias del empleo agropecuario en Guatemala”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- López Portillo, R. J. (2006), “Caracterización de tres variedades de café (*Coffea arabica*) en tres zonas ecológicas del país”, tesis de licenciatura, Ciudad de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) (2012), *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Agricultura Campesina* (PAFFEC) 2012-2015, Ciudad de Guatemala.
- _____(2011), *Política Agropecuaria 2011-2015*, Ciudad de Guatemala.
- MINTRAB (Ministerio de Trabajo y Previsión Social) (2014), *Memoria de Labores 2014*, Ciudad de Guatemala.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1970), Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), Ginebra, junio.
- _____(1951), Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99), Ginebra, junio.
- Ortiz, C. (2015), “Desafíos de la colaboración entre empleadores y trabajadores”, *Revista ASIES*, N° extraordinario, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Prado, J. (2016a), “Jornadas de trabajo”, Boletín, N° 4, serie Observatorio de Trabajo Decente. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- _____(2016b), “Trabajo rural”, Boletín, N° 5, serie Observatorio de Trabajo Decente. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Procurador de los Derechos Humanos (2015), *Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2014*, Ciudad de Guatemala, febrero.
- PRONACOM/MINECO (Programa Nacional de Competitividad de Guatemala/ Ministerio de Economía) (2012), *Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021. Hacia un desarrollo que promueva oportunidades y un país próspero y equitativo*, Ciudad de Guatemala, febrero.
- Rivas, O. (2008), “Política salarial”, *Insumos para la elaboración de políticas laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social*, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), julio.
- SAA (Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República) (2014), *Política agraria*, Ciudad de Guatemala, octubre.
- Schmid, L. (1973), *El papel de la mano de obra migratoria en el desarrollo económico de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Personas entrevistadas

- César Aceytuno, Director General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB).
- Roberto Ardón, Director Ejecutivo del Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF).
- Rigoberto Dueñas, Secretario General de la Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos (FETRACUR).

- Mynor Estrada, Representante Asistente, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Guatemala.
- Byron Garrido, Jefe de la División de Planificación, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).
- César Gatica, Subinspector General de la Inspección General de Trabajo.
- Vidal Herrera, Subgerente de Planificación, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
- Alicia Lavarreda, Especialista en Comunicaciones y Relaciones Públicas de Mercadeo, Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ).
- David Morales, Secretario General de la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustria y Similares (FESTRAS).
- José Pinzón, Secretario de Formación de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG).
- Ricardo Santa Cruz, Encargado de Cooperación Externa, Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT).
- Esban Hernández, encargado de Desarrollo Integral de la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense (ADIMAM).

Capítulo V

Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario: el caso de México

Luis Gómez Oliver

A. El sector agropecuario y el medio rural¹

1. La población rural y su participación en la población nacional

En México, se considera población rural a la que habita en localidades con menos de 2.500 habitantes. En la actualidad, esta categoría comprende 26 millones de personas (el 23% de la población nacional), que viven en 185.596 localidades. Esto equivale a un promedio de apenas 138 personas en cada localidad². Existen grandes dificultades, tanto de productividad como de escala, para que las diversas actividades económicas que se realizan en este medio social sean rentables.

En el medio rural se desarrollan diversas actividades productivas además de las agropecuarias. El comercio, las actividades extractivas, la

¹ Este capítulo se enfoca específicamente en el empleo agropecuario rural y urbano. No se pretende analizar las diversas formas de ocupación de la población rural y, menos aún, la amplia problemática del desarrollo rural. Sin embargo, el contexto socioeconómico del medio rural incide significativamente en las condiciones de producción, empleo y productividad en el sector agropecuario, por lo que se presentan algunos elementos básicos en este sentido.

² Según información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

fabricación de artesanías, el turismo y el aprovechamiento económico del paisaje natural, la prestación de diversos servicios y, sobre todo, el trabajo asalariado en diferentes modalidades y ramas económicas, aportan la mayor parte del ingreso de la población rural. Sin embargo, en el contexto de las condiciones de marginación y aislamiento del medio rural, la agricultura es la actividad que posibilita el desarrollo de casi todas las demás actividades económicas. Sin agricultura, difícilmente existirían los asentamientos humanos en los que se lleva a cabo el conjunto de actividades económicas locales. Asimismo, una gran parte de las familias rurales cuya actividad laboral principal se desarrolla en otros sectores productivos también realiza actividades de producción agropecuaria en el ámbito doméstico, como complemento de la economía familiar.

2. Pobreza rural

Pese a que el mayor número de personas en situación de pobreza vive en las ciudades, la pobreza —sobre todo la pobreza extrema— se concentra en mayor proporción en la población rural. En la medición multidimensional de la pobreza que se utiliza en México se combinan dos dimensiones básicas. En primer término, la dimensión del bienestar económico, que permite identificar a la población cuyo ingreso está por debajo del nivel estimado como suficiente para adquirir los bienes y servicios indispensables para satisfacer sus necesidades. En esta dimensión, medida por el ingreso, se estiman dos umbrales: uno, correspondiente a la pobreza moderada, definido por el costo de una canasta de bienes esenciales, y otro, correspondiente a la pobreza extrema, determinado por el solo costo de la canasta alimentaria. Dichos umbrales se denominan, respectivamente, “línea de bienestar” y “línea de bienestar mínimo”. La segunda dimensión se refiere a los derechos sociales y se basa en seis indicadores: i) educación, ii) salud, iii) seguridad social, iv) alimentación, v) vivienda y vi) servicios básicos. La población que no alcanza los niveles considerados satisfactorios en los seis indicadores es calificada como pobre por carencias sociales.

La población rural presenta una situación desventajosa en casi todas las dimensiones de la pobreza, a excepción de la carencia de acceso a servicios de salud, cuya incidencia es levemente mayor en las ciudades que en el campo³ (véase el cuadro V.1).

De acuerdo con los conceptos de la medición multidimensional de la pobreza, una persona es pobre cuando carece de al menos uno de los seis derechos para el desarrollo social y sus ingresos son inferiores a la línea de bienestar. Si presenta un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo y, además, tres o más carencias, se considera que está en situación de pobreza extrema.

³ Esto se debe en gran medida a la cobertura relativamente amplia del programa de Seguro Popular en el medio rural.

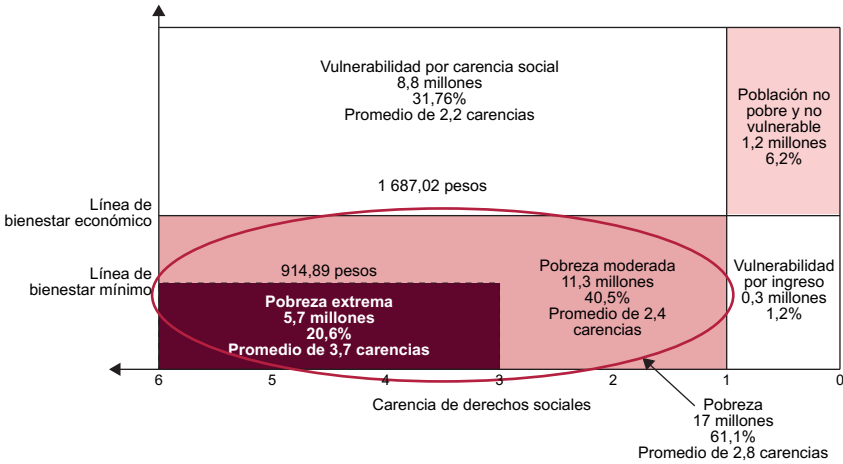
Cuadro V.1
México: pobreza urbana y rural, 2014
(En millones de personas y porcentajes)

Indicadores	Millones de personas		Porcentajes	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Pobreza				
Población en situación de pobreza	17,0	38,4	61,1	41,7
Población en situación de pobreza moderada	11,3	32,6	40,5	35,4
Población en situación de pobreza extrema	5,7	5,7	20,6	6,2
Población vulnerable por carencias sociales	8,8	22,7	31,7	24,6
Población vulnerable por ingresos	0,3	8,1	1,2	8,8
Población no pobre y no vulnerable	1,7	22,9	6,0	24,9
Privación social				
Población con al menos una carencia social	25,8	61,0	92,8	66,3
Población con al menos tres carencias sociales	12,8	13,7	46,0	14,9
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	8,8	13,6	31,5	14,8
Carencia por acceso a los servicios de salud	4,8	16,9	17,3	18,4
Carencia por acceso a la seguridad social	22,2	47,9	80,0	52,0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	6,1	8,6	22,1	9,4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16,1	9,4	57,9	10,2
Carencia por acceso a la alimentación	8,9	19,1	32,1	20,7
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	8,9	15,8	31,9	17,1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	17,3	46,5	62,4	50,5

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), "Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014", Ciudad de México, julio de 2015 [en línea] http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.

En 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó una población rural de 28 millones de personas, 17,3 millones de las cuales tenían un nivel de ingreso por debajo de la línea de bienestar. De estas, 17 millones tenían al menos una carencia social, es decir, presentaban las dos condiciones que califican la pobreza. Por otra parte, 8,8 millones de los 10 millones de habitantes rurales con un ingreso superior a la línea de bienestar sufrían al menos una carencia social. De los 28 millones de habitantes del campo, solamente 1,2 millones no eran pobres ni vulnerables por ingreso o por carencias sociales. En el otro extremo, 5,7 millones de personas presentaban al menos tres carencias sociales y un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, por lo que su situación se calificaba de pobreza extrema (véase el gráfico V.1).

Gráfico V.1
México: pobreza rural multidimensional, 2014
(En millones de personas y porcentajes)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), "Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014", Ciudad de México, julio de 2015 [en línea] http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.

La pobreza y la marginalidad estructural del medio rural inciden fundamentalmente en el sistema agroalimentario y determinan, en gran medida, el desarrollo de las capacidades productivas, las oportunidades de ocupación y las condiciones del empleo agropecuario en las diversas regiones.

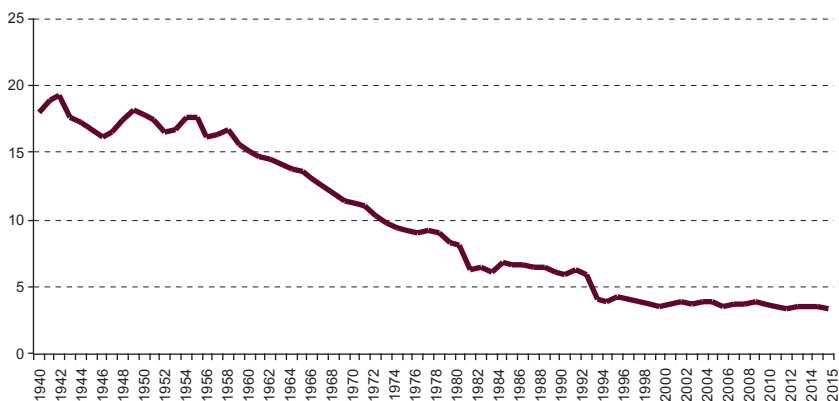
B. Ocupación e ingreso en el sector agropecuario

1. PIB agropecuario y su participación en el PIB nacional

En una visión de largo plazo, la tendencia decreciente de la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto (PIB) permite distinguir tres etapas. Desde los años cuarenta hasta 1958, en el periodo de proteccionismo proindustrial en México, el formidable impulso de la reforma agraria, la importante inversión pública en agricultura —sobre todo en las grandes obras de irrigación— y el sostenimiento de los precios reales de los productos agrícolas permitían elevadas tasas de crecimiento agropecuario. La participación del sector en el PIB nacional disminuía lentamente, manteniéndose alrededor del 17%. En los años sesenta, la política de industrialización por sustitución de importaciones y la protección al sector de manufacturas llevaron a una protección negativa de la agricultura. El desaliento a las exportaciones y,

sobre todo, el impacto de las importaciones determinaron un fuerte deterioro de los precios agropecuarios y una menor rentabilidad de la actividad agropecuaria. Desde entonces y hasta el inicio de la crisis mundial de 2007-2008, la participación del sector agropecuario en el PIB nacional disminuye, llegando a ser menos del 4%. A partir de 2007, debido al menor crecimiento de la economía nacional, el aporte del sector agropecuario al PIB se ha estabilizado relativamente alrededor del 3,5% (véase el gráfico V.2).

Gráfico V.2
México: participación del PIB agropecuario en el PIB global, 1940-2015
(En porcentajes)

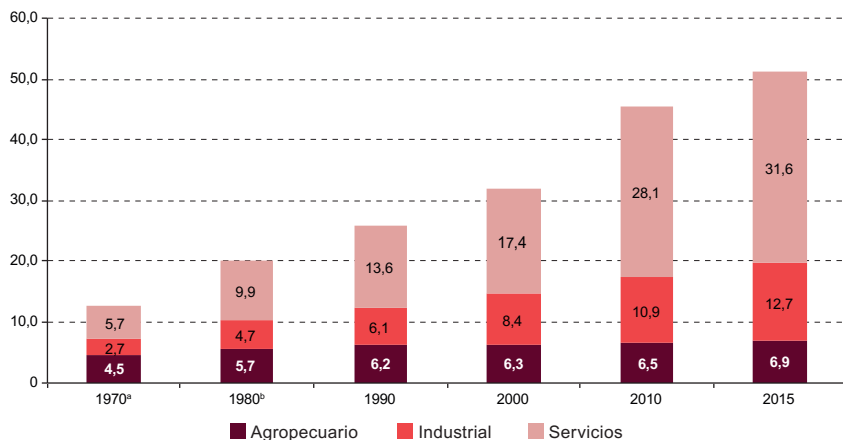


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos/Centro de Estudios de Planificación Agropecuaria (CEPAL/SARH/CESPA) (1982), "El ingreso y su distribución", *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas*, Tomo VII, Ciudad de México, 1982 para 1940 a 1979 (precios 1977); Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, Ciudad de México, 2003 para 1980 a 1992 (precios 1993); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> para 1993 a 2015 (precios 2008) datos trimestrales del PIB.

2. Empleo agropecuario y su participación en el empleo global

Durante la primera mitad del siglo XX la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) trabajaba en el sector agropecuario. En 1960, el sector todavía daba ocupación a la mitad de la mano de obra del país. Sin embargo, desde los años cincuenta, el número de personas ocupadas en los sectores de la industria y de los servicios aumentaba rápidamente, mientras que el empleo en el sector agropecuario crecía a menos del 1% anual. Desde los años noventa hasta la actualidad, la ocupación en el sector agropecuario se ha estabilizado en un nivel entre 6 y 7 millones de trabajadores (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3
México: población ocupada por sector de actividad en millones de personas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, Ciudad de México, 2003 para 1970 a 2000; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para 2010 a 2015.

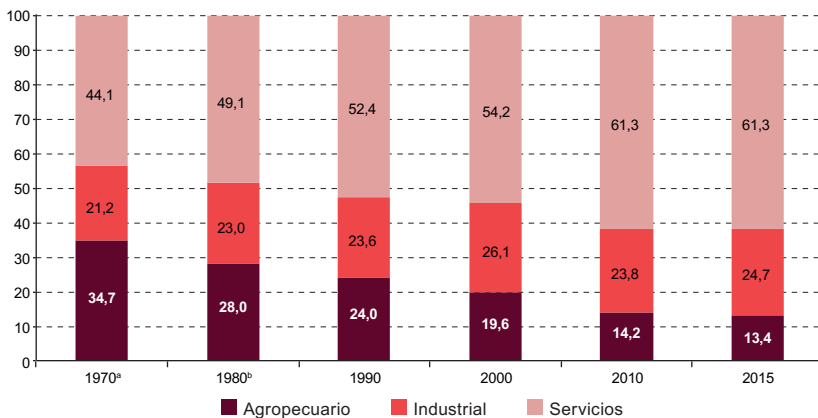
^a Serie histórica 1970-1979 elaborada con la matriz de insumo-producto de 1970.

^b Serie histórica 1980-1987 elaborada con la matriz insumo-producto de 1980. Extraída de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (2003).

El lento crecimiento de la población dedicada a la producción agropecuaria en las últimas décadas y el aumento del número de trabajadores en los sectores secundario y terciario derivaron en una rápida disminución de la participación del empleo agropecuario dentro del total. De cerca de dos tercios de la PEA en 1940, esta se redujo a la mitad en 1960, a cerca de un tercio en 1970 y al 13,4% de la PEA en 2015⁴.

⁴ La disminución de la participación relativa del empleo agropecuario no ha sido uniforme en el país. En varios estados, sobre todo en el sur y sureste, donde el desarrollo de manufacturas y servicios ha sido menos dinámico, la ocupación agropecuaria todavía representa alrededor del 30% del total. Eso se compensa con la escasa participación del empleo agropecuario en Ciudad de México o en los estados con mayor desarrollo industrial, donde la contribución del empleo sectorial es del 5% o menos (0,8% en Ciudad de México).

Gráfico V.4
México: población ocupada por sector de actividad en porcentajes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, Ciudad de México, 2003 para 1970 a 2000; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para 2010 a 2015.

^a Serie histórica 1970-1979 elaborada con la matriz de insumo-producto de 1970.

^b Serie histórica 1980-1987 elaborada con la matriz insumo-producto de 1980. Extraída de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (2003).

3. Brechas intersectoriales de productividad

El menor aporte porcentual del sector agropecuario al PIB nacional respecto de su participación en la PEA supone una baja productividad sectorial, significativamente inferior a la de los otros sectores económicos. La productividad más elevada se alcanza en el sector industrial, incluidas las industrias extractivas. No obstante, mientras que la productividad del trabajo agropecuario aumenta ligeramente a lo largo del periodo considerado, la de los sectores secundario y terciario y la productividad media nacional disminuyeron respecto de su nivel de 1995 (véase el gráfico V.5).

En las últimas décadas del siglo pasado, la productividad del sector agropecuario estuvo por debajo del 20% de la productividad media nacional. Sin embargo, en lo que va del presente siglo la participación del sector agropecuario en la PEA ha disminuido más rápidamente que su participación en el PIB, de manera que la productividad sectorial relativa creció respecto de la productividad media nacional: en 2008 llegó al 27,8% y en 2014 fue del 25,0% (véase el gráfico V.6). Aun con estos niveles algo mayores, la productividad del sector agropecuario mexicano es muy baja respecto del nivel general de desarrollo del país. La magnitud de la brecha de productividad agropecuaria en México es una de las más profundas entre los países de América Latina y, por supuesto, es mucho más amplia que en los países desarrollados, donde

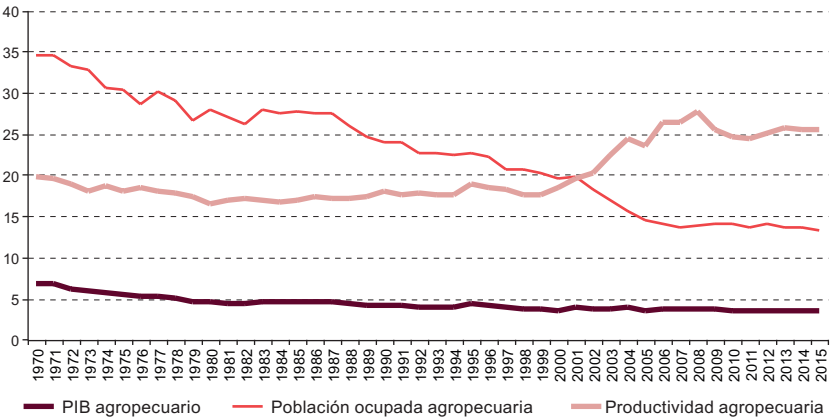
la productividad agropecuaria suele ser cercana o superior a la mitad de la productividad media nacional. En esto, desde luego, inciden en forma determinante la marginalidad y la pobreza en el medio rural.

Gráfico V.5
México: productividad por persona ocupada por sector de actividad
(En pesos, a precios constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, Ciudad de México, 2003 para 1993 a 2001; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para 2004 a 2015.

Gráfico V.6
México: productividad agropecuaria respecto de la productividad global, 1970-2015
(En porcentajes)



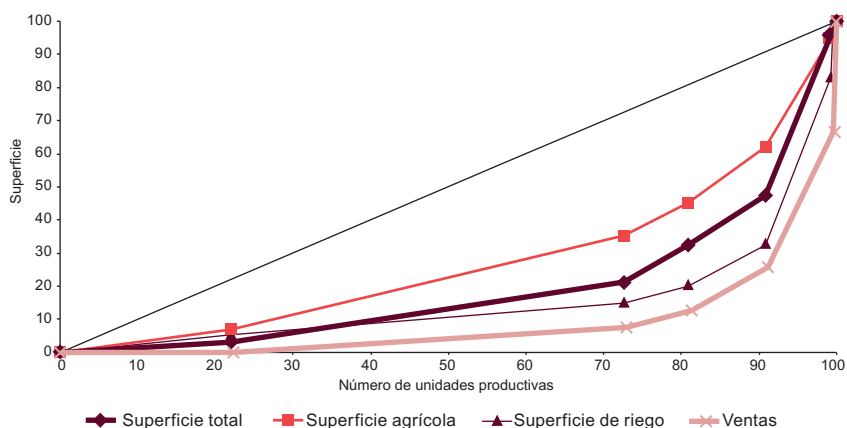
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, Ciudad de México, 2003 para 1993 a 2015; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE) [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Ciudad de México para 1993 a 2015.

4. Las brechas intrasectoriales de productividad

En el país existen 5,3 millones de unidades económicas rurales (UER), con amplias diferencias en cuanto a disponibilidad de tierra, recursos, activos tecnológicos, productividad y acceso a mercados.

Aunque los niveles de concentración en la disponibilidad de tierra son elevados, la mayor polarización se observa en la participación en las ventas de productos agropecuarios. Al 73% de las unidades productivas corresponde solamente el 8% de las ventas. En contrapartida, las unidades económicas rurales con mayor presencia en el mercado, que constituyen apenas el 9% de las unidades productivas, participan con el 74% de las ventas totales (véase el gráfico V.7).

Gráfico V.7
México: concentración de la tenencia de la tierra y de las ventas, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (FAO/SAGARPA), *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, Ciudad de México, 2014.

Nota: La distribución de la tierra se estimó considerando el ordenamiento por ventas; no se hizo un ordenamiento específico por área. Sin embargo, entre ambas variables existe un alto nivel de correlación.

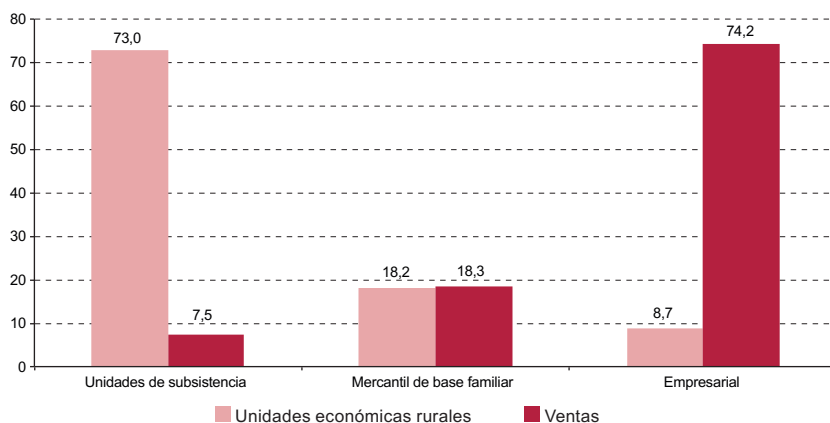
A partir de la diferenciación según su participación en las ventas, es posible establecer una tipología de unidades económicas rurales (véanse el cuadro V.2 y el gráfico V.8).

Cuadro V.2
México: tipología de las unidades económicas rurales, 2012

Tipos de unidades económicas rurales (UER)	Número de unidades económicas rurales	Participación en el número de UER	Participación en las ventas
		Porcentajes	
De subsistencia	3 888 764	73,0	7,5
Mercantil de base familiar	970 725	18,2	18,3
Empresarial	465 734	8,7	74,2
Total	5 325 223	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (FAO/SAGARPA), *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, Ciudad de México, 2014.

Gráfico V.8
México: participación de los diferentes estratos en las ventas
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (FAO/SAGARPA), *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, Ciudad de México, 2014.

a) Agricultura de subsistencia

Si bien este es el estrato con mayor número de unidades económicas rurales del país, pues representa el 73% del total, participa apenas con el 7,5% de las ventas. Su producción es casi meramente de autoconsumo, como complemento de la dieta familiar. Incluso, más de 1,4 millones de estas unidades económicas rurales (el 37% de las unidades de subsistencia) no tienen una parcela agrícola ni un hato de ganado y su única producción agropecuaria es la de traspatio. La producción agropecuaria en las unidades con parcelas pequeñas suele ser de maíz, que también se destina mayoritariamente al autoconsumo. Más que unidades económicas rurales dedicadas a la agricultura, son unidades familiares que realizan diversas actividades económicas en el marco de su estrategia de sobrevivencia, entre ellas la producción agropecuaria

a escala doméstica. Aunque su participación en el mercado es muy reducida, el elevado número de unidades involucradas representa, en conjunto, un volumen de producción relativamente considerable y una contribución significativa a la alimentación de estas familias. La ocupación agropecuaria en estas unidades productivas corresponde exclusivamente a trabajadores por cuenta propia o mano de obra no remunerada. Esta población representa la mayor parte de las personas ocupadas en la actividad agropecuaria registrada en las estadísticas. El ingreso familiar proviene sobre todo de transferencias, como las remesas o los apoyos gubernamentales, y del trabajo asalariado fuera de esas unidades productivas. La importancia del número de estas unidades y lo reducido de su producción afectan negativamente la estimación de la productividad media en el sector agropecuario de México.

Sin embargo, la agricultura de subsistencia realiza otro importante aporte al desarrollo agropecuario. De estas unidades económicas rurales proviene una elevada proporción de los 2.040.414 jornaleros agrícolas, 372.015 de los cuales son migrantes (SEDESOL, 2009). Gran parte de los jornaleros migrantes son originarios de estados del sur y sureste del país, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, entre otros, y van a trabajar a unidades empresariales en los estados del norte, como Sinaloa, Sonora, Baja California o Tamaulipas, o bien en los estados del centro del país, como Jalisco, en cultivos de tomate, chile y otras hortalizas o cultivos industriales de plantación en las unidades agrícolas empresariales⁵.

El trabajo de los jornaleros agrícolas genera un ingreso superior al que podrían obtener con sus reducidos o casi inexistentes activos, pero se lleva a cabo en las peores condiciones laborales. Aunque existe una legislación para regular este tipo de empleo, las normas establecidas tienen poca aplicación en la realidad⁶.

b) Agricultura empresarial

En el otro extremo se encuentran las 465.734 unidades económicas rurales (8,7%) que conforman el estrato empresarial. Este grupo minoritario de unidades económicas rurales representa el 74,2% de las ventas y es el principal responsable del abastecimiento de los mercados nacionales y de las exportaciones. A este estrato debe corresponder una parte sustancial de los ocupados en el sector agropecuario calificados como “empleadores” (373.624 en 2015). Sin embargo, la reducida proporción de unidades empresariales y el elevado número de unidades de minifundio (el 83,5% del total en 2012) sugieren que la clasificación de empleadores va más allá de los titulares de empresas agropecuarias e incorpora también a los jefes de familia a cargo

⁵ Véase Rojas (2011, pág. 33).

⁶ Véase la sección D de este capítulo.

de unidades de agricultura familiar⁷. En las unidades productivas de este estrato trabaja la mayor parte de los asalariados del sector agropecuario, incluidos casi todos los asalariados formales (520.150 en 2015) y gran parte de los asalariados informales. La presencia de trabajadores no remunerados en las unidades de este estrato sería excepcional.

c) Agricultura comercial de base familiar

Entre esos dos estratos extremos —agricultura de subsistencia y empresarial— se encuentra un importante grupo constituido por 970.725 unidades económicas rurales, que representan el 18,2% de las unidades de producción y el 18,3% de las ventas. En general, cuentan con superficie agrícola, inventarios animales y otros activos para la producción agropecuaria con potencial productivo. A diferencia de la agricultura de subsistencia, la actividad agropecuaria constituye la principal fuente de ingresos, aunque también se complementa con otros tipos de ingreso, incluyendo los derivados del trabajo asalariado. Asimismo, la producción agropecuaria es la principal ocupación del jefe del hogar y de otros miembros de la familia. Las actividades y conductas económicas de la producción y el consumo están en gran medida integradas en la misma dinámica: la unidad económica sigue siendo, al mismo tiempo, la unidad de consumo. Las unidades de agricultura comercial de base familiar están presentes en todo el país y normalmente están integradas a la economía local, por medio de diversas interrelaciones con los demás agentes económicos del lugar. En atención a esas condiciones y considerando su amplio potencial, el progreso de este sector podría ser un importante catalizador para impulsar el desarrollo rural en todo el país.

En las unidades productivas de este estrato se desarrolla una buena parte del trabajo por cuenta propia, así como del trabajo no remunerado. También hay trabajadores asalariados temporales, contratados para períodos de actividad productiva que demandan mucha mano de obra y rebasan la disponibilidad de la mano de obra familiar.

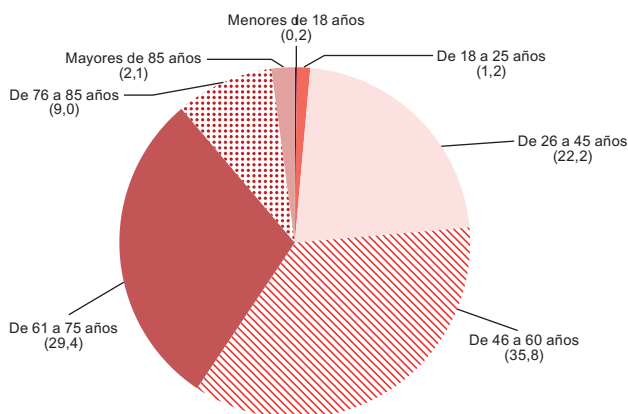
En general, estas unidades económicas rurales se limitan a una producción en pequeña escala en el primer eslabón de la cadena agroalimentaria y sus ventas son casi siempre a acopiadores. No son empresas consolidadas y no suelen presentar un proceso de acumulación que permita inversiones productivas crecientes para intensificar la producción o avanzar en la comercialización hacia una mayor proximidad con el consumidor final.

⁷ Véase el apartado 5 de esta sección.

5. Condiciones de los productores

La baja productividad relativa de los trabajadores agropecuarios (que se traduce en bajos ingresos), la marginalidad del medio rural y las limitadas oportunidades de progreso han provocado una importante emigración hacia los Estados Unidos o a las grandes ciudades del país, sobre todo entre la población joven. En la actualidad, el 79% de los productores agropecuarios de México tiene más de 45 años y el 41% es mayor de 60 años. Solamente el 1% de los titulares de las unidades de producción tiene menos de 25 años (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.9
México: edad de los productores agropecuarios
(En años y porcentajes)

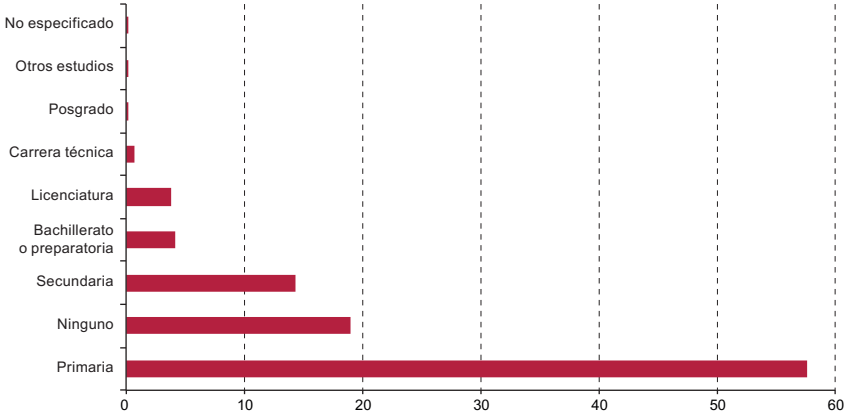


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional Agropecuaria 2014", 2014 [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2014/>.

En general, la población rural que no ha emigrado tiene un nivel de estudios relativamente bajo. El promedio de escolaridad es de 5,9 años, es decir, enseñanza elemental incompleta. Solo el 23% de los productores agropecuarios tiene estudios más allá de la enseñanza elemental⁸ (6 años de escolaridad) y apenas el 9% cursó la enseñanza media (del décimo al duodécimo año de escuela) o terminó alguna carrera técnica o universitaria (véase el gráfico V.10).

⁸ En México la educación elemental, denominada primaria, corresponde a 6 años de estudio, mientras que la educación secundaria son 3 años más (7 al 9) y la enseñanza media va del año 10 al año 12. La educación superior comienza a partir del decimotercer año de escolaridad.

Gráfico V.10
México: nivel de estudios de los productores agropecuarios
(En porcentajes)



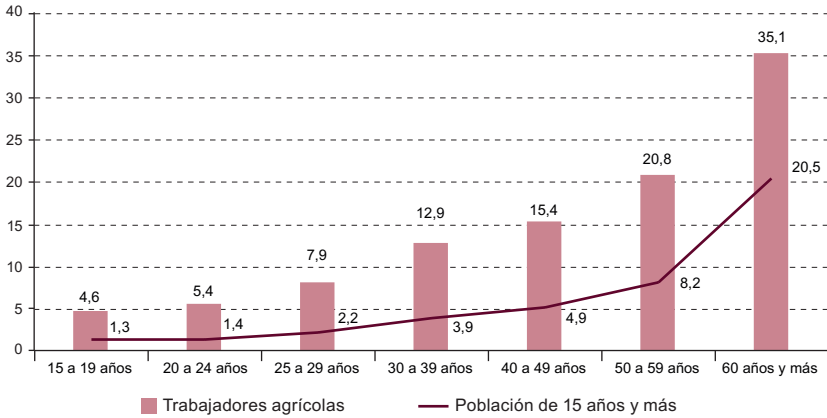
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional Agropecuaria 2014”, 2014 [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2014/>.

Si bien las carencias en materia de educación son notoriamente más severas entre los trabajadores agropecuarios que en el promedio nacional, la gravedad del déficit se acentúa de manera considerable en las edades más avanzadas. El porcentaje de analfabetismo entre los trabajadores agropecuarios menores de 20 años es del 4,6%, mientras que el promedio nacional para ese rango de edad es del 1,3%. Tanto la gravedad de la carencia educativa como la desventaja respecto del promedio nacional se agudizan en los grupos de mayor edad. El porcentaje de analfabetos en la población nacional mayor de 60 años supera el 20%, pero en el caso de los productores agropecuarios en ese grupo de edad asciende al 35,1% (recuérdese que el 41% de los productores agropecuarios del país es mayor de 60 años) (véase el gráfico V.11).

Los bajos niveles educativos, las limitaciones generacionales y las condiciones de pobreza y marginalidad dificultan la difusión del uso de tecnologías modernas en el desempeño del trabajo agropecuario. El teléfono celular es la única de las tecnologías informáticas y de comunicación para las actividades productivas de uso generalizado. Menos del 10% de las unidades de producción agropecuaria utilizan computadora o Internet (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.11

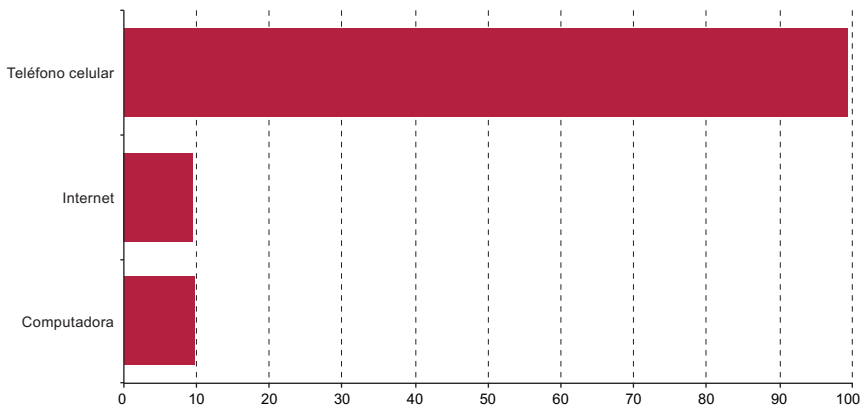
México: analfabetismo en el promedio nacional y en los trabajadores agropecuarios, por rango de edad
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/default.aspx>.

Gráfico V.12

México: uso de tecnologías informáticas y de comunicación para las actividades productivas
(Como porcentaje de las unidades de producción)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional Agropecuaria 2014", 2014 [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2014/>.

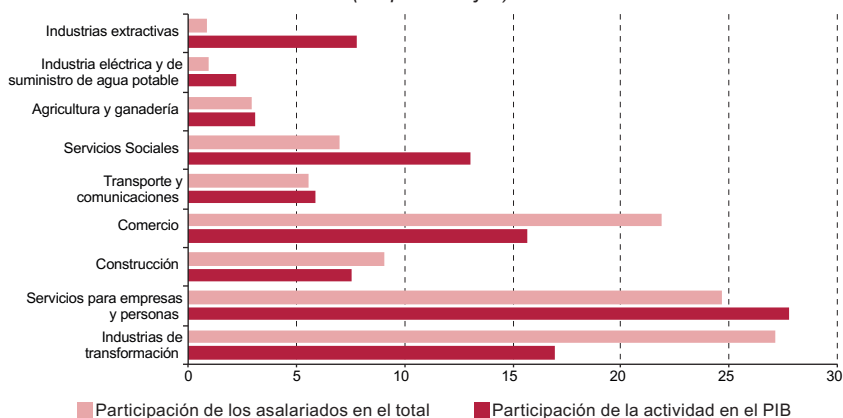
6. Asalariados por sector productivo

De los 6,9 millones de personas que trabajan en el sector agropecuario, solo 520.150 (7,5%) son asalariados formales. Estos representan el 3,0% de los trabajadores asalariados del país, es decir, una proporción semejante a la participación del sector en el PIB del 3,1% (CONASAMI, 2015, e INEGI, s/fa) (véase el gráfico V. 13).

Gráfico V.13

México: asalariados formales como porcentaje en el total por actividad y participación de cada actividad en el PIB, 2013

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, (CONASAMI), 2015 e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

Sin embargo, la ocupación en el sector es mucho mayor, pues representa el 13,4% de la población económicamente activa. Esa amplia diferencia entre el número de asalariados formales en el sector agropecuario y la población económicamente activa dedicada a la agricultura implica diversas modalidades de trabajo asalariado informal y de empleo sectorial no asalariado.

7. Trabajadores hombres y mujeres⁹

La mayor parte de los trabajadores ocupados en el sector agropecuario son hombres. En 2015, el empleo masculino constituyó el 88,4% del total. Entre

⁹ La información estadística sobre la ocupación en el sector agropecuario presenta diferencias importantes entre las diversas fuentes: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, población ocupada por sector de actividad, Encuesta Nacional de Jornaleros, Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, Censo Ejidal, censos de población y encuestas de población. Es probable que gran parte de las diferencias correspondan a las estimaciones sobre el sector de subsistencia, donde el trabajo en la producción agrícola se combina con el realizado en otras actividades económicas, el subempleo y el desempleo. Esto es particularmente importante en el caso de las mujeres.

1996 y 2015, el número de estos trabajadores aumentó ligeramente, alrededor del 1,0% anual. El número de mujeres que trabajan en el sector no muestra una tendencia definida. Es probable que esta información presente algunos problemas de clasificación, derivados de los criterios para calificar la labor femenina como ocupación productiva en el sector, sobre todo en las unidades de subsistencia (véase el cuadro V.3).

Cuadro V.3
México: ocupados en el sector agropecuario por sexo
(En miles de personas y porcentajes)

Año/Sexo	1996		2002		2015	
	Miles de personas	Porcentajes	Miles de personas	Porcentajes	Miles de personas	Porcentajes
Total	6 967	100,0	6 841	100,0	6 896	100,0
Hombres	5 386	77,3	5 425	79,3	6 093	88,4
Mujeres	1 580	22,7	1 416	20,7	803	11,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 1996 y 2002; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2015; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015.

Al contrario de lo que ocurre en otros países, el número de mujeres que trabajan en el sector agropecuario mexicano es reducido y tiende a disminuir. Además, una parte importante de estas trabajadoras (el 42,0% en 2015) no recibe remuneración. Como se ha mencionado, es posible que los criterios para diferenciar esta categoría de ocupación de la de trabajo por cuenta propia hayan generado cierta confusión en los diferentes años (véanse el cuadro V.6 y la correspondiente nota al pie)¹⁰.

8. Categorías ocupacionales en el sector agropecuario

La mayor parte de la población ocupada en el sector se concentra en las categorías de trabajadores asalariados (el 43,3% en 2015) y trabajadores por cuenta propia (el 36,2% en 2015). El 20% restante corresponde a la población no remunerada (el 15,2% en 2015) y los empleadores (el 5,4% en 2015). Estas proporciones no presentan grandes cambios entre 1996 y 2015. Aunque aparentemente el número de trabajadores no remunerados era más elevado en 1996, es posible que esto se deba, en gran parte, a la manera de clasificar el empleo de las mujeres dentro de la unidad familiar, como trabajo por cuenta propia o como mano de obra no remunerada (véanse los cuadros V.4, V.5 y V.6).

¹⁰ Esta confusión resulta evidente en la información disponible: mientras que en 1996 la proporción de mujeres que trabajaban sin remuneración era semejante a la de las clasificadas como trabajadoras por cuenta propia, en 2002, las trabajadoras sin remuneración eran poco más de un tercio de las que trabajaban por cuenta propia y en la encuesta de ocupación de 2015 las trabajadoras sin remuneración duplican con creces a las que trabajan por cuenta propia.

Cuadro V.4
México: ocupados en el sector agropecuario por categoría de empleo
(En miles de personas y porcentajes)

Año	Miles de personas			Porcentajes		
	1996	2002	2015	1996	2002	2015
Total	6 967	6 841	6 896	100,0	100,0	100,0
Empleadores	517	350	374	7,4	5,1	5,4
Asalariados	2 532	2 696	2 983	36,3	39,4	43,3
Trabajadores por cuenta propia	2 394	2 730	2 494	34,4	39,9	36,2
No remunerados	1 524	1 065	1 045	21,9	15,6	15,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 1996 y 2002; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2015; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015.

Cuadro V.5
México: hombres ocupados en el sector agropecuario por categoría de empleo
(En miles de personas y porcentajes)

Año	Miles de personas			Porcentajes		
	1996	2002	2015	1996	2002	2015
Total	5 387	5 425	6 093	100,0	100,0	100,0
Empleadores	444	320	362	8,2	5,9	5,9
Asalariados	2 304	2 515	2 665	42,8	46,4	43,7
Trabajadores por cuenta propia	1 748	1 857	2 358	32,4	34,2	38,7
No remunerados	892	733	708	16,6	13,5	11,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 1996 y 2002; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2015; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015.

Cuadro V.6
México: mujeres ocupadas en el sector agropecuario por categoría de empleo
(En miles de personas y porcentajes)

Año	Miles de personas			Porcentajes		
	1996	2002	2015	1996	2002	2015
Total	1 580	1 416	803	100,0	100,0	100,0
Empleadoras	73	31	11	4,6	2,2	1,4
Asalariadas	229	181	318	14,5	12,8	39,6
Trabajadoras por cuenta propia	646	872	136	40,9	61,6	17,0
No remuneradas	633	332	338	40,1	23,4	42,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 1996 y 2002; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2015; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015.

9. Ocupación según el tamaño de las unidades productivas

En 1996, el 76,7% de la población ocupada en el sector agropecuario trabajaba en unidades productivas con menos de 5 personas ocupadas por unidad. En

2002 y 2015 esa proporción superó el 80%. Con este indicador se confirma que la mayor parte del trabajo agropecuario se desarrolla en unidades de producción muy pequeñas. En la información correspondiente a 2015 se desagrega el primer estrato, diferenciando las unidades unipersonales. Una parte muy significativa de la ocupación en el sector agropecuario (23,8%) corresponde a unidades productivas de un solo trabajador, lo que dejaría pocas dudas sobre el carácter de agricultura de subsistencia de estas explotaciones. Asimismo, se aprecia la tendencia a una mayor polarización: entre 1996 y 2015 la proporción de trabajadores en los dos estratos extremos aumenta, al tiempo que disminuye en los dos estratos intermedios (véase el cuadro V.7).

Cuadro V.7

México: ocupados en el sector agropecuario por tamaño de la unidad económica
(En miles de personas y porcentajes)

Ocupados en la unidad económica	Miles de personas			Porcentajes		
	1996	2002	2015	1996	2002	2015
Total	6 967	6 841	6 896	100,0	100,0	100,0
1 persona	N/A	N/A	1 642	N/A	N/A	23,8
De 2 a 5 personas	N/A	N/A	3 879	N/A	N/A	56,3
Menos de 5 personas	5 346	5 694	5 521	76,7	83,2	80,1
De 6 a 10 personas	838	489	516	12,0	7,1	7,5
De 11 a 50 personas	569	439	424	8,2	6,4	6,1
Más de 50 personas	212	197	323	3,0	2,9	4,7
No especificado-No sabe	2	21	111	0,0	0,3	1,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 1996 y 2002; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2015; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015.

En la desagregación entre hombres y mujeres, se aprecia una mayor proporción de mujeres trabajando en unidades más grandes: en 2015, el 11% de las mujeres laboraban en empresas con más de 10 trabajadores y casi el 12% en empresas con más de 50 trabajadores, probablemente en actividades de cosecha de hortalizas y frutas. En cambio, la proporción de mujeres en las unidades con menos de 5 trabajadores es significativamente menor que la de los hombres.

10. Agricultura en áreas más urbanizadas y áreas menos urbanizadas¹¹

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) proporciona información desagregada para “áreas menos urbanizadas” y “áreas más urbanizadas”. Desde luego, la mayor parte de la ocupación en el sector agropecuario se registra en las áreas menos urbanizadas (97,3%). Ese porcentaje es similar

¹¹ El INEGI diferencia áreas más urbanizadas y áreas menos urbanizadas según se trate de localidades de 100.000 habitantes y más o localidades con menos de 100.000 habitantes, respectivamente.

para el conjunto de la población ocupada en el sector, tanto hombres como mujeres (el 97,3% y el 97,5%, respectivamente) (véase el cuadro V.8).

Cuadro V.8
México: ocupación en el sector agropecuario en áreas más urbanizadas y menos urbanizadas por sexo, 2015
(En miles de personas y porcentajes)

Sexo	Miles de personas			Porcentajes	
	Total	Áreas menos urbanizadas	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Áreas más urbanizadas
Total	6 896	6 709	187	97,3	2,7
Hombres	6 093	5 926	166	97,3	2,7
Mujeres	803	783	20	97,5	2,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2015.

Aunque no se cuenta con información comparable para años anteriores, es probable que la creciente urbanización y los procesos de integración vertical de las cadenas de valor en el sector agropecuario estén impulsando el crecimiento de la agricultura urbana y periurbana, tendencia que podría acentuarse en el futuro¹².

11. Remuneraciones

El sector agropecuario es el que ofrece las remuneraciones más bajas. Un 27,9% de los ocupados agropecuarios son trabajadores no remunerados y otro 28,0% recibe como remuneración un salario mínimo o menos¹³. En el caso de las mujeres, la proporción de trabajadoras que no reciben ingresos es del 48%, mientras que el 19% recibe un salario mínimo o menos. Por otra parte, solo el 14,4% de los trabajadores del sector agropecuario recibe más de dos salarios mínimos, porcentaje que aumenta al 15% en el caso de los hombres y disminuye al 10% en el de las mujeres (véase el cuadro V.9). Para evaluar esos niveles de remuneración puede considerarse, con fines de comparación, que en el promedio nacional (incluido el sector agropecuario), el porcentaje de trabajadores con remuneración menor de un salario mínimo es del 21,7%, mientras que el de trabajadores que reciben más de dos salarios mínimos asciende al 42,0%.

¹² En la información disponible no se desagrega la ocupación agropecuaria según la clasificación urbana y rural, con el umbral de 2.500 personas por localidad, sino que se utiliza la diferenciación entre "áreas más urbanizadas" y "áreas menos urbanizadas".

¹³ El salario mínimo en México equivale a menos de 4 dólares diarios y es uno de los más bajos de América Latina.

Cuadro V.9
México: ocupación en el sector agropecuario por nivel de ingreso y sexo, 2015
(En miles de personas y porcentajes)

	Miles de personas			Porcentajes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	6 896	6 093	803	100,0	100,0	100,0
Hasta 1 salario mínimo	1 928	1 776	152	28,0	29,1	19,0
Más de 1 y hasta 2 salarios mínimos	1 654	1 484	170	24,0	24,4	21,1
Más de 2 y hasta 5 salarios mínimos	896	820	76	13,0	13,5	9,5
Más de 5 salarios mínimos	97	93	4	1,4	1,5	0,5
No recibe ingresos	1 923	1 537	386	27,9	25,2	48,0
No especificado	398	383	15	5,8	6,3	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

En las áreas más urbanizadas las remuneraciones de los trabajadores agropecuarios son semejantes a las del promedio de la economía nacional. Es en las áreas rurales donde se presenta la marcada diferencia negativa que se mencionó anteriormente (véase el cuadro V.10).

Cuadro V.10
México: ocupación en el sector agropecuario, en áreas menos urbanizadas y más urbanizadas por nivel de ingreso y sexo, 2015
(En porcentajes)

	Áreas menos urbanizadas			Áreas más urbanizadas		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta 1 salario mínimo	28,5	29,7	19,2	9,8	9,6	11,5
Más de 1 y hasta 2 salarios mínimos	24,1	24,5	21,1	20,3	20,0	23,1
Más de 2 y hasta 5 salarios mínimos	12,4	12,9	8,9	33,9	34,5	29,3
Más de 5 salarios mínimos	1,2	1,4	0,2	8,5	7,9	13,1
No recibe ingresos	28,4	25,7	49,0	7,8	7,3	11,9
No especificado	5,4	5,9	1,6	19,7	20,7	11,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

12. Duración de la jornada de trabajo

La mayor parte de la población ocupada en el sector agropecuario (72,1%) trabaja entre 15 y 48 horas a la semana. Las mujeres trabajan menor cantidad de horas: el 20% trabaja menos de 15 horas por semana y el 45% entre 15 y 39 horas por semana (véase el cuadro V.11).

Cuadro V.11
México: ocupación en el sector agropecuario por duración de la jornada de trabajo y sexo, 2015

(En miles de personas y porcentajes)

	Miles de personas			Porcentajes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	6 896	6 093	803	100,0	100,0	100,0
Menos de 15 horas por semana	550	393	157	8,0	6,5	19,5
De 15 a 39 horas por semana	2 636	2 275	362	38,2	37,3	45,0
De 40 a 48 horas por semana	2 335	2 151	184	33,9	35,3	22,9
Más de 49 horas por semana	1 260	1 172	88	18,3	19,2	11,0
Ausentes y no especificados	114	102	12	1,7	1,7	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

13. Seguridad social

La gran mayoría de los trabajadores agropecuarios (91,2%) no cuenta con la protección de la seguridad social. Solo el 4,4% recibe las prestaciones establecidas por la ley, mientras que el 4,3% restante las recibe parcialmente. La situación de las mujeres es algo mejor: el 7,4% de las trabajadoras cuenta con prestaciones legales (véase el cuadro V.12).

Cuadro V.12
México: ocupados en el sector agropecuario con o sin prestaciones de seguridad social, por sexo, 2015
 (En miles de personas y porcentajes)

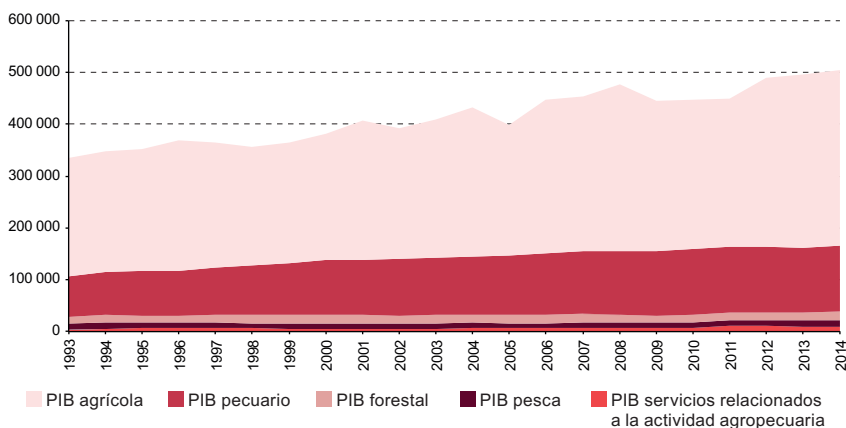
Seguridad social	Miles de personas			Porcentajes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	6 896	6 093	803	100,0	100,0	100,0
Con prestaciones	302	242	60	4,4	4,0	7,4
Solo salud	78	61	17	1,1	1,0	2,1
Sin salud, pero con otras prestaciones	218	189	30	3,2	3,1	3,7
Sin prestaciones	6 291	5 595	696	91,2	91,8	86,6
No especificado	7	6	1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

C. Desarrollo agropecuario

En las dos últimas décadas, la producción del sector primario creció a una tasa media del 1,9% anual. El subsector agrícola, que representa aproximadamente dos tercios (67%) del PIB sectorial, aumentó a esa misma tasa (1,9% anual). El subsector pecuario, que aporta la cuarta parte (25%) del PIB sectorial, presentó una tasa de crecimiento anual un poco mayor (2,3% anual) (véase el gráfico V.14).

Gráfico V.14
México: evolución del PIB agropecuario y sus componentes, 1993-2014
 (En millones de pesos a precios constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE) [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

1. Cambios en la producción en la agricultura de riego y en la de temporal

En la agricultura de riego, en general moderna y con elevada concentración relativa de unidades empresariales, el ritmo de progreso fue del 2,5% anual. En cambio, en la agricultura de temporal, que representa la mayor parte de la agricultura familiar y prácticamente toda la agricultura de subsistencia, la tasa de crecimiento fue menor, del 1,1% anual. En términos generales, esto supone el incremento de la polarización estructural de la agricultura del país: mayor progreso en la agricultura más tecnificada y moderna y estancamiento relativo en la agricultura familiar y campesina.

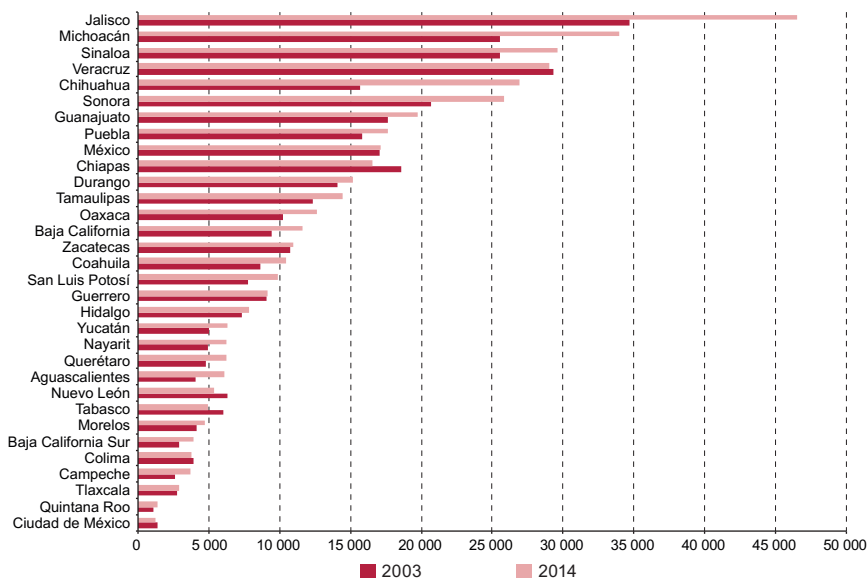
El diferente ritmo de crecimiento en ambos tipos de agricultura determina dos tendencias generales opuestas, pues aumentan las posibilidades de empleo asalariado en las unidades empresariales y se reducen las opciones de ocupación por cuenta propia en las unidades familiares y de subsistencia. En estas condiciones, la invariabilidad del número de trabajadores en pequeñas unidades de subsistencia o de agricultura familiar significaría una menor productividad por persona.

2. Cambios en la producción agropecuaria en los diferentes estados de México

En los estados donde el producto agropecuario es mayor predominan las unidades productivas empresariales y la proporción de trabajadores

asalariados es más alta. También suele haber una importante presencia de unidades de producción de base familiar con buena productividad, mientras que la producción de la agricultura de subsistencia es poco significativa y la incidencia del trabajo no remunerado es menor. En estos estados es donde se han concentrado los mayores incrementos en el producto sectorial (véanse el gráfico V.15 y el mapa V.1).

Gráfico V.15
México: PIB primario por estado, 2003 y 2014^a
(En millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE) [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

^a Incluye los subsectores agrícola, pecuario, forestal y pesquero.

El grado de diferenciación regional y la polarización en la agricultura aumentan, con mayor concentración en la agricultura empresarial, y se agrava la marginación de la agricultura de subsistencia. En este sentido, se confirma que las tendencias en la producción agropecuaria de los últimos años favorecen el crecimiento del trabajo asalariado y limitan las oportunidades para la agricultura familiar y la ocupación por cuenta propia.

Mapa V.1
División política de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [en línea] http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/div_territorial/nacionalestadosycolor.pdf.

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

3. Cambios en la composición de productos

El grupo de cultivos más dinámico entre 1996 y 2013 es el de las hortalizas, seguido de las frutas y los cultivos industriales. Esto resulta favorable al incremento del empleo agropecuario pues, en general, se trata de cultivos intensivos en mano de obra. El crecimiento de la producción de hortalizas, que fue el más acelerado, se debe, sobre todo, al aumento de la producción de unidades empresariales de agricultura de riego, que utilizan principalmente trabajadores asalariados. Lo mismo ocurre con la mayor parte de los productos frutales, aunque en este caso hay una participación importante de la agricultura de temporal, sobre todo para el cultivo de aguacate y limón, que estuvieron entre los frutales con mayor crecimiento (véase el cuadro V.13).

Cuadro V.13
México: valor bruto de la producción de los principales grupos de cultivos,
1996 y 2013
(En millones de dólares)

	1996	2013	Tasa de crecimiento 1996-2013 (en porcentajes)
Cereales	4 327	4 845	0,7
Hortalizas	53	167	7,0
Frutas	231	397	3,3
Industriales	1 923	2 343	1,2
Otros	95	111	0,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

En el grupo de los cultivos industriales, el aumento de la producción de caña de azúcar y algodón, que son plantaciones de agricultura empresarial con muy elevada participación de trabajo asalariado, coincidió con la disminución de la producción de café, que se realiza mediante agricultura de temporal y en la que participan muchas unidades relativamente pequeñas. Estos cambios favorecen el mayor empleo de trabajadores asalariados, en tanto que, como los cambios anteriores, significan menores oportunidades de ocupación por cuenta propia.

En el caso de los productos pecuarios, el mayor crecimiento se registra en la producción avícola, tanto de pollo como de huevos, realizada por empresas muy grandes, en procesos productivos casi industriales y con tecnologías modernas. Además de una elevada concentración en la estructura empresarial, se observa una gran concentración regional en la producción, sobre todo en el caso del huevo, pues las empresas de Jalisco aportan la mayor parte de la oferta nacional (véase el cuadro V.14).

Cuadro V.14
México: crecimiento de la producción de productos pecuarios^a
(En porcentajes)

	Tasas de crecimiento		
	1996-2002	2002-2014	1996-2014
Bovino	-0,3	3,9	2,5
Porcino	-1,2	2,1	1,0
Pollo	5,6	4,0	4,5
Leche	-1,5	1,6	0,6
Huevos	-3,4	6,3	3,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

^a Valor bruto de la producción.

4. Agricultura empresarial respecto de la agricultura familiar y de subsistencia

El desarrollo agropecuario reciente presenta características cuya combinación constituye una de las principales explicaciones del carácter y la evolución de la ocupación y el empleo en el sector.

- Crecimiento más acelerado en la agricultura moderna de riego, donde se concentra la agricultura empresarial, con mayor participación de empleadores y trabajadores asalariados. Por otra parte, menor progreso en la agricultura de temporal, a la que se dedica la mayor parte de las unidades de subsistencia, en las que predominan la ocupación por cuenta propia y la mano de obra no remunerada.
- Mayor crecimiento de la producción agropecuaria en los estados con elevada participación en la producción sectorial. Esto agudiza la diferenciación entre estados y la concentración regional de la producción. Aunque no se dispone de datos sobre la población dedicada a la agricultura en cada estado, en general, los estados donde la producción es más alta se caracterizan por una mayor participación de la agricultura empresarial y del empleo de trabajadores asalariados.
- Los productos que componen los rubros agrícolas más dinámicos, a saber: i) hortalizas (tomate, pimiento, pepino, entre otros); ii) frutas (aguacate, limón, entre otros); y iii) plantaciones industriales (caña de azúcar, algodón, café, entre otros), están ligados a una mayor participación en los mercados internacionales. En general, las formas de producción de estos rubros corresponden a la agricultura empresarial. Es decir, también en este sentido se amplía la demanda de trabajadores asalariados y se reducen relativamente las opciones para la ocupación por cuenta propia.
- El rubro pecuario más dinámico es la producción avícola, realizada por grandes empresas modernas con trabajo asalariado, que han eliminado del mercado a las empresas más pequeñas en el marco de un proceso de alta concentración. A diferencia de otros países, no hay sistemas de proveedores familiares. Este desarrollo también favorece el aumento del trabajo asalariado y reduce las oportunidades de crecimiento para la agricultura familiar y la ocupación por cuenta propia.

Los efectos de esas características del desarrollo agropecuario en el empleo del sector se combinan con el estancamiento de varias décadas en la economía nacional (que implica un reducido crecimiento del empleo en

el país, en un contexto de crecimiento de la PEA) y dan como resultado la falta de alternativas de empleo para la numerosa población dedicada a la agricultura de subsistencia. Las únicas opciones de actividad remunerada para estas personas consisten en la emigración hacia los Estados Unidos o la ocupación informal en las ciudades. Las severas limitantes y los elevados costos humanos, económicos y familiares de ambas opciones hacen que dicha población no se reduzca, a pesar de las condiciones de pobreza en las que vive. La insuficiencia del ingreso derivado de la unidad de subsistencia, sumada a la falta de alternativas fuera de esta, conduce a una estrategia de sobrevivencia que combina el ingreso del trabajo asalariado en actividades temporales con los escasos complementos productivos de la unidad familiar. La doble lógica de esta estrategia permite que la unidad familiar tenga los ingresos líquidos indispensables para su sobrevivencia y, al mismo tiempo, que los jornaleros encuentren en la unidad familiar condiciones de vida que no podrían pagar en el mercado.

La precariedad de las condiciones de las unidades de subsistencia se ve parcialmente aliviada por los ingresos derivados de las transferencias gubernamentales.

D. Marco legal del empleo en el sector agropecuario

1. Normas constitucionales y otras normas generales

El marco jurídico constitucional establece que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil. Asimismo, establece las normas relativas a la duración de la jornada máxima de trabajo, el salario mínimo y las condiciones de su pago, la obligatoriedad del contrato y su contenido básico, las condiciones generales de trabajo y el descanso mínimo obligatorio, la prohibición del trabajo de los menores de 15 años (este límite ha sido objeto de reformas que aumentaron la edad mínima, que originalmente era menor), las condiciones de trabajo de los menores de 16 años, de los menores de 18 años y de las mujeres, así como los principios de no discriminación. Se señala que toda empresa agrícola o de cualquier otra clase estará obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, las empresas, cualquiera sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo.

En el caso del empleo agropecuario, y en particular en el caso de los jornaleros, es relevante el artículo 28, que norma la prestación de servicios de trabajadores mexicanos fuera del país, ya que, salvo en los aspectos expresamente referidos a relaciones internacionales, se aplica también a los trabajadores contratados dentro del territorio nacional, en un lugar diverso de la residencia habitual del trabajador y a una distancia mayor de 100 kilómetros.

En ese artículo se establece que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante, la forma y las condiciones en las que se otorgará al trabajador y a su familia la atención médica correspondiente y la obligación de los empleadores de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, entre otros aspectos.

2. Vigencia efectiva de las normas legales

En la práctica, la inmensa mayoría del trabajo agropecuario es informal, conforme la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT, 2013).

La marcada estacionalidad de la actividad agropecuaria implica que los trabajadores necesitan alternativas de subsistencia para las temporadas en las que no hay empleo. Con frecuencia, eso conlleva la búsqueda de empleo temporal en localidades alejadas del lugar de residencia. Ambas condiciones, temporalidad y distancia, determinan un alto grado de informalidad. En un contexto de elevado desempleo y subempleo, la debilidad estructural de los trabajadores agropecuarios -derivada de la falta de alternativas, de sus severas urgencias para sobrevivir y de su bajo nivel educativo- impone la necesidad de aceptar condiciones de trabajo que ni remotamente se acercan a las condiciones planteadas en la legislación.

El grado de indefensión de los jornaleros, en especial los migrantes, es enorme. Por lo general son contratados indirectamente, a través de un intermediario o “enganchador”, quien realiza el reclutamiento en los lugares de origen y lleva a los trabajadores a las diferentes zonas productoras. Los jornaleros salen de su lugar de origen sin saber siquiera para quién van a trabajar ni las condiciones que realmente va a tener el empleo. Con frecuencia carecen de contrato formal y de cobertura de seguridad social. El transporte y las comidas requeridas para el viaje son también oportunidades de rapiñas para los enganchadores (UNAM/FAO, s/f).

Entre los diversos agentes públicos y privados existe un reconocimiento tácito de que la ley no se cumple y de que en las condiciones actuales su cumplimiento no es viable. Más bien, se busca evitar o reducir los abusos y las injusticias más graves, pero incluso esa función enfrenta dificultades.

No se conoce el número de jornaleros. Los censos de población se realizan en los hogares, por lo que a menudo excluyen a la población migrante. Además, cuando se encuentran en casa, se definen como campesinos, más que como trabajadores migrantes. Más grave aún, muchos de estos jornaleros carecen de cualquier documentación, incluso de acta de nacimiento, es decir, “para la ley es como si no existieran. La realidad es que ellos simplemente trabajan y sobreviven” (Rivera Sosa, 2006).

E. Políticas y programas para el empleo agropecuario

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es la máxima expresión de la normatividad de la acción pública con respecto al desarrollo rural y agroalimentario. Fue aprobada en 2001 y sus objetivos son: “promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad”. “Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones [...] de productores del medio rural [...] y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural” (México, Gobierno de, 2012). Es decir, esta ley rige para todas las actividades de la población ocupada en el sector agropecuario en el medio rural, ya sean empleadores, asalariados, trabajadores por cuenta propia o mano de obra no remunerada.

El órgano ejecutivo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), presidida por el secretario del ramo de agricultura e integrada, también, por las demás secretarías de Estado¹⁴ que realizan actividades en el medio rural. En la práctica, la CIDRS ha sido inoperante. En general, cada una de las diez o más secretarías que participan en la comisión desempeña sus actividades según sus propias prioridades y su propia lógica operativa.

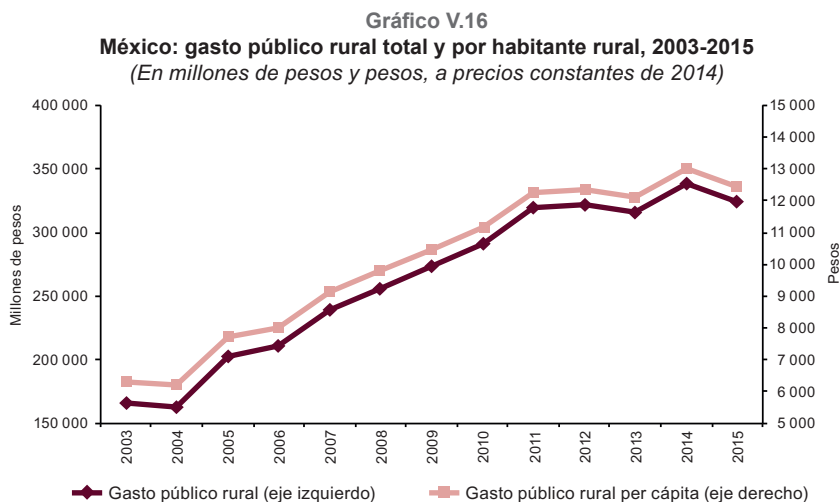
Para definir e instrumentar la política derivada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en esta se estipula la necesidad de un proceso de planificación riguroso para la formulación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que debería articular el conjunto de acciones de todas las entidades que participan en el desarrollo del medio rural. En realidad no existe ninguna estrategia: el PEC es, esencialmente, la yuxtaposición del conjunto de programas que las distintas instancias del sector público han realizado tradicionalmente en el ámbito rural. En los hechos, los programas de las diferentes secretarías, e incluso los programas dependientes de una misma secretaría, mantienen su propia lógica de trabajo y rara vez presentan algún grado de coordinación. En algunos casos puede haber duplicaciones y hasta finalidades contradictorias entre los diversos programas.

Los recursos públicos asignados al PEC han crecido significativamente a precios constantes, hasta casi duplicarse: en el período de vigencia del programa, entre 2003 y 2015, pasaron de 165.600 millones de pesos a 324.100 millones de pesos¹⁵. La población rural no sufrió grandes variaciones

¹⁴ Equivalentes a ministerios, en otros países.

¹⁵ Cifras en pesos de 2014. Para 2016 se estima un presupuesto de 331.800 millones de pesos (aproximadamente 18.000 millones de dólares).

en ese período, de manera que el gasto público rural por habitante también resulta casi duplicado: de 6.302 pesos por habitante en 2003 aumentó a 12.460 pesos en 2015 (véase el gráfico V.16).



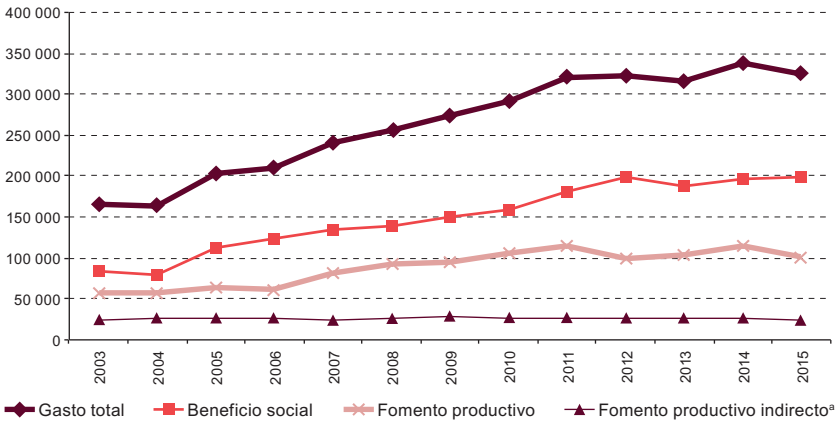
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Cuenta Pública" [en línea] <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/> para 2009 a 2015; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para 2015.

Solo para estimar el orden de magnitud, puede señalarse que esta última cifra equivale a alrededor de 195 días de salario mínimo por persona, incluyendo a toda la población rural y no solamente a los trabajadores. Desde el punto de vista del ingreso familiar, ese equivalente debería multiplicarse por el número de integrantes de la familia. Desde luego, no se sugiere la posibilidad de distribuir esas sumas de valor entre la población rural, ya que incluyen muchos rubros generales y de infraestructura pública, entre otros. Simplemente se destaca la importancia relativa del monto de los recursos destinados al desarrollo rural, que desmiente la idea de que el deterioro en el medio rural se debe al "abandono" del campo. Por el contrario, se constata una respuesta del gobierno a las presiones políticas y sociales respecto de los graves problemas del desarrollo rural.

No obstante el aumento de los recursos destinados al PEC, los resultados logrados parecen largamente insuficientes en relación con la gravedad de los problemas y las urgencias del desarrollo rural y agropecuario. Ese contraste se debe parcialmente a la orientación de las asignaciones de los recursos canalizados a través del PEC, es decir, a la calidad del gasto público rural y agropecuario.

El gasto público tiene dos finalidades generales: beneficio social o fomento productivo. A lo largo del período examinado (2003 a 2015), la parte del PEC orientada al bienestar social ha sido mayor que la destinada al fomento productivo y esa brecha se ha ampliado continuamente. En la actualidad, los recursos canalizados hacia el beneficio social prácticamente duplican los destinados a la creación o ampliación de las capacidades productivas de la población rural, donde se ubican los programas de desarrollo agropecuario (véase el gráfico V.17). Esta estrategia favorece el alivio de la pobreza, pero no la ocupación productiva.

Gráfico V.17
México: gasto público rural según la finalidad, 2003-2015
(En millones de pesos, a precios constantes de 2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Cuenta Pública” [en línea] <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/> para 2003 a 2015 e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para 2015.

^a El fomento productivo indirecto comprende los gastos de administración y los de enseñanza agrícola superior.

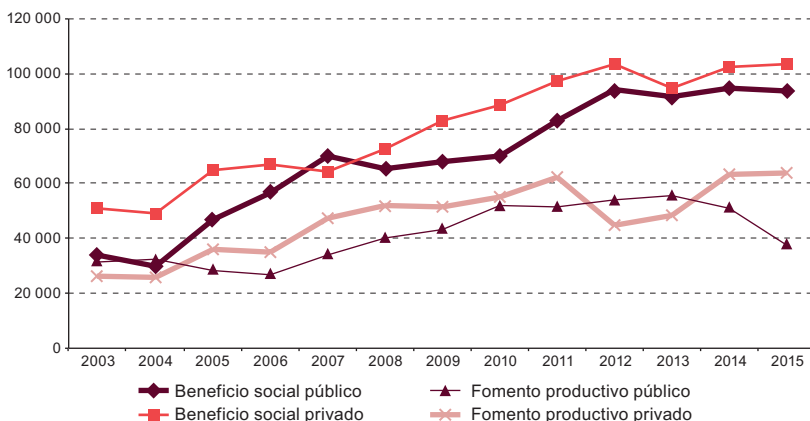
El gasto público rural se orienta cada vez más a la atención de urgencias sociales o a la satisfacción de necesidades sentidas. En la política actual, el desarrollo rural se ve más como un problema que hay que solucionar, que como una fuente de crecimiento productivo con potencial para mejorar significativamente su papel en el desarrollo nacional a largo plazo.

Otro criterio de análisis del carácter del gasto público se refiere a las modalidades para su instrumentación, según se canalice a través de bienes privados o de bienes públicos. En términos generales, el gasto público rural se ha distribuido en partes aproximadamente iguales en ambas opciones de ejecución.

Mediante los recursos presupuestarios que se canalizan a través de bienes privados se busca mejorar las condiciones de vida o aumentar las capacidades productivas de personas o familias específicas. Este es el caso de las transferencias y subsidios para el alivio de la pobreza, así como los apoyos para quienes cumplen con los requisitos de las reglas de operación de los diversos programas de fomento productivo.

En cambio, los bienes públicos se orientan a cambiar las condiciones del medio rural, reducir la marginación y procurar un mejor entorno físico, económico y social para mejorar la calidad de vida de la población rural en general y promover un contexto más favorable para las actividades productivas. Los programas de beneficio social a través de bienes públicos incluyen, por ejemplo, gran parte de los programas de educación o salud, que prevén la construcción de escuelas o clínicas y el establecimiento de sus programas operativos. Entre los programas de bienes públicos para el fomento productivo pueden citarse las obras de infraestructura productiva o de comercialización, los programas de investigación, los sistemas de sanidad agropecuaria y de inocuidad de alimentos y los desarrollos institucionales para normar las interacciones entre los diferentes agentes, entre otros programas que favorecerían mayores oportunidades de ocupación, mayor productividad y mejores condiciones de empleo. En esta clase de gasto se incluyen los programas para el desarrollo agropecuario (véase el gráfico V.18).

Gráfico V.18
México: gasto público rural según finalidad y tipo de bienes, 2003-2015
(En millones de pesos, a precios constantes de 2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Cuenta Pública" [en línea] <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/> para 2003 a 2015 e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para 2015.

Los programas de beneficio social, tanto de bienes privados como públicos, son los que reciben y canalizan la mayor cantidad de recursos. Los programas de fomento productivo, en gran medida orientados al desarrollo agropecuario, alcanzan un monto global menor, en particular los canalizados a través de bienes públicos, que apenas recibieron el 11,6% del gasto público rural en 2015. Sin embargo, es a través de estos programas que se puede reducir la marginalidad del medio rural, mejorar el entorno socioeconómico y resolver los graves estrangulamientos que impiden generar opciones de ocupación económica y aumentar la productividad en el sector agropecuario y, en general, en el medio rural. Este tipo de programas comprende acciones de política cruciales para el desarrollo agropecuario y determinantes para incrementar la productividad del trabajo agropecuario y mejorar las condiciones laborales en el sector. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

- Obras de infraestructura física, como caminos rurales, comunicaciones y dotación de servicios, entre otras.
- Infraestructura productiva en irrigación y nivelación de terrenos, entre otras.
- Infraestructura de comercialización, capacidad de almacenamiento y redes de frío, entre otras.
- Recuperación y uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad, entre otros).
- Ampliación del capital tecnológico, inversiones en investigación y desarrollo para el medio rural, transferencia de tecnología, extensión rural y capacitación.
- Protección del patrimonio nacional en aspectos sanitarios, salud animal, sanidad vegetal e inocuidad de alimentos.
- Sistemas y normas de comercialización, integración vertical productiva, información de mercados y certificación de calidad.
- Sistemas financieros rurales.

Esta asignación del gasto público destinado al medio rural corresponde a la visión cortoplacista que impera en la asignación anual de los fondos para los diferentes programas del PEC, de manera que cada sector o grupo trata de obtener la mayor cantidad de recursos. En ese contexto, los problemas estructurales que no tienen beneficiarios directos inmediatos y requieren medidas de largo plazo quedan relegados o se ignoran por completo.

La utilización predominante del gasto público para aliviar la pobreza de la población rural, más que para ampliar y mejorar sus capacidades productivas, se refleja también en la asignación de recursos entre las diversas secretarías de estado y otras entidades públicas. Desde el inicio del PEC en

2003 hasta la fecha, alrededor de la mitad de los fondos públicos del PEC se canaliza a través de dos secretarías de estado: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En 2003, el presupuesto de la SAGARPA, responsable del desarrollo agropecuario, era aproximadamente tres veces mayor que el de la SEDESOL. Esta diferencia se redujo con el tiempo hasta alcanzar presupuestos más o menos equivalentes en 2015. La política pública se ha orientado más a aliviar las difíciles condiciones de vida de la mayor parte de la población rural que a resolver los problemas que les impiden aumentar la productividad de sus actividades económicas.

La mayor parte del gasto para fomento productivo está dirigido al desarrollo agropecuario. Este presupuesto, relativamente reducido, que se destina al desarrollo agropecuario se distribuye entre un conjunto de programas cuyas orientaciones están lejos de ser las que se requieren para incrementar la productividad y resolver los estrangulamientos de la producción, lo que significaría mayores remuneraciones y posibilidades de mejorar las condiciones laborales (véase el cuadro V.15).

Cuadro V.15
México: gasto público para el desarrollo agropecuario, 2015
(En millones de pesos)

Concepto	Millones de pesos
PEC total	332 158,6
Beneficio social	202 608,3
Fomento productivo	103 792,3
Gasto para desarrollo agropecuario	97 062,3
• Bienes públicos	34 492,8
• Bienes privados	62 659,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Cuenta Pública" [en línea] <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.

Nota: La mayor parte de la diferencia entre el fomento productivo total y el gasto agropecuario corresponde a programas de fomento pesquero.

De estos programas, los implementados a través de bienes públicos representan algo más de la tercera parte (35,5%). Sin embargo, solo tres de ellos son de fomento productivo directo: Inversión Hidroagrícola, que representó el 11,5% del gasto agropecuario, el financiamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), al que se destinó el 1,4%, y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), cuyo financiamiento fue del 0,9% del gasto agropecuario. El restante 21,7% corresponde a gastos de educación agropecuaria: Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Colegio de Postgraduados (COLPOS), presupuestos institucionales y gastos de administración de la propia SAGARPA.

Los programas implementados mediante bienes privados constituyeron el 64,5% del gasto agropecuario. Los más relevantes según los montos destinados son: el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROAGRO) (antes, PROCAMPO), el Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola o PROGAN, Incentivos a la Comercialización (antes, Ingreso Objetivo y Apoyos a la Comercialización) y los apoyos a obras de irrigación de beneficio privado (véase el cuadro V.16).

Cuadro V.16
México: principales programas de fomento agropecuario, 2015
(En millones de pesos y porcentajes)

Tipo de bienes	Millones de pesos	Porcentaje
<i>Programas agropecuarios</i>	97 062,29	100,00
A. Bienes públicos	34 492,75	35,54
1. Infraestructura hidroagrícola	11 184,80	32,43
2. Educación agropecuaria	6 088,90	17,65
3. Dependencia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	4 297,70	12,46
4. Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	2 389,30	6,93
5. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)	1 365,60	3,96
6. Colegio de Postgraduados (COLPOS)	1 217,00	3,53
7. Tribunales Agrarios	1 039,90	3,01
8. Procuraduría Agraria	942,80	2,73
9. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)	895,60	2,60
10. Otros	5 071,15	14,70
B. Bienes privados	62 569,54	64,46
1. PROAGRO Productivo	14 151,40	22,62
2. Incentivos a la Comercialización	8 072,80	12,90
3. Otros componentes del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	4 807,00	7,68
4. PROGAN Productivo	4 197,60	6,71
5. Programas hidráulicos	4 031,90	6,44
6. Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	3 380,90	5,40
7. Innovación para el desarrollo tecnológico aplicado	2 436,50	3,89
8. Productividad agroalimentaria	2 415,30	3,86
9. Tecnificación de riego	2 116,80	3,38
10. Otros	16 959,34	27,10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Cuenta Pública" [en línea] <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.

1. PROAGRO

Es el programa con mayores recursos. Consiste en transferencias directas vinculadas a las superficies agrícolas acreditadas en un padrón y sustituye los sistemas basados en precios de garantía. A partir de las exigencias de las normas internacionales contra los subsidios a la producción agrícola

a través de los precios, y en particular ante la perspectiva de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, se realizó un inventario de las superficies de cultivos básicos que recibían precios de garantía por parte del Estado (a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)) y se substituyó ese subsidio por un equivalente en transferencias directas, desvinculadas de la cantidad producida. Además del respeto de las normas de comercio internacional, este programa presenta otras ventajas importantes con respecto al sistema de subsidios a la producción. Por una parte, incorpora a los productores de autoconsumo, que antes no recibían subsidio de precio de garantía, puesto que no vendían. Por otra, el padrón comprende 2,5 millones de agricultores, individualizados y con superficie localizable, la gran mayoría de los cuales son productores a muy pequeña escala. En este sentido, el potencial de utilidad de este padrón para la eventual implementación de otras políticas públicas focalizadas es inapreciable. Por el contrario, tiene el gran inconveniente de estar vinculado a la extensión de la superficie acreditada, que le da un considerable efecto regresivo, pues los predios más grandes reciben mayor cantidad de subsidio.

Este programa, con sus virtudes y defectos, está orientado a incrementar los ingresos de los agricultores, pero no directamente a resolver los problemas de baja productividad (aunque, en algunos casos y en diversa medida, la mayor disponibilidad de recursos podría favorecer en forma indirecta el aumento de la inversión productiva). Si bien en los últimos años se ha intentado condicionar parcialmente las transferencias para que se destinen a un uso productivo (PROAGRO Productivo), esto cambiaría la eficiencia en la implementación de un programa con un número muy elevado de beneficiarios e introduciría mayores costos de supervisión, así como exigencias y vicios burocráticos.

2. PROGAN

En los últimos años se ha implementado otro programa con un presupuesto importante, PROGAN, que es el equivalente de PROAGRO para el sector pecuario. En forma análoga a este, tiene un efecto positivo en el ingreso de los ganaderos, pero no es funcional para el incremento de la productividad.

3. Incentivos a la Comercialización

Este programa ha contado con recursos importantes en varios ejercicios anuales. A partir del TLCAN, en virtud de la necesidad de abrir la frontera a las importaciones de maíz al terminar el período de protección, se planteó la estrategia de producir maíz en las regiones que pudieran competir con la oferta de los Estados Unidos, es decir, en las zonas de agricultura de riego del noroeste del país, en particular en el estado de Sinaloa. De esta manera se buscaba evitar la dependencia del exterior con respecto al alimento básico de la población.

El programa apoya esta producción en función de las condiciones del precio internacional y, sobre todo, los costos de comercialización para hacer llegar el cereal a las distintas regiones del país. El aspecto positivo de favorecer el abastecimiento de la demanda alimentaria con producción nacional está acompañado por varios efectos negativos importantes: i) se subsidia a agricultores relativamente prósperos; ii) se incurre en un alto costo de oportunidad en la agricultura de riego del noroeste, cuando el subsidio hace que se dejen de producir otros productos que podrían ser más rentables; iii) los agricultores en pequeña escala de varias zonas del país no pueden competir con el maíz que llega con subsidio. Este último es el efecto más grave porque normalmente estos productores no disponen de alternativas para dedicarse a otros cultivos, ya sea por la carencia de activos o las dificultades de acceso a los mercados. Se desalienta así la producción minifundista, provocando desempleo y debilitando la economía local. Claramente, este programa es contrario a la equidad y tampoco favorece la productividad y el empleo en la agricultura nacional.

4. Programas de apoyo a los costos de riego, de insumos o de maquinaria

Los diversos programas de subsidios a las inversiones en riego privado, o a los costos de la electricidad o del diesel para bombeo, tienen un carácter regresivo, pues se concentran en los agricultores relativamente más solventes que realizan agricultura de riego y los beneficios tienden a ser mayores cuanto mayor sea la superficie irrigada de que disponen. En los programas de subsidios para la compra de maquinaria o de diversos insumos usualmente se plantea el requisito de una inversión de contraparte del propio agricultor. Esto también supone un elemento de carácter regresivo en la selección de los beneficiarios debido a la exclusión de aquellos que no pueden realizar dicho aporte. Es posible que estos programas impulsen mejoras tecnológicas que favorezcan la productividad y la generación de empleos. Sin embargo, considerando el tipo de beneficiarios, también puede ser que los subsidios gubernamentales estén sustituyendo en gran medida inversiones que los agricultores hubieran realizado de todos modos. En este caso, solo se estarían incrementando las ganancias de los agricultores, pero no la productividad ni los niveles de ocupación.

F. Conclusiones: factores explicativos de la evolución del empleo, la productividad y el ingreso en el sector agropecuario

El estancamiento de la economía mexicana en las dos últimas décadas, agravado por la actual crisis económica mundial, ha derivado en una severa contracción de los mercados laborales del país. Para las numerosas personas en

condiciones de desempleo o subempleo en el medio rural, que constituyen la mayor parte de la población estadísticamente ocupada en el sector agropecuario en la actualidad, las posibilidades de mejorar sus condiciones de trabajo o de obtener un empleo productivo alternativo son sumamente restringidas. La única vía para la búsqueda de progreso económico es la emigración hacia los Estados Unidos, que plantea grandes dificultades, severas limitaciones legales y graves riesgos, o hacia las grandes ciudades del país, donde la mejora en la productividad sería limitada ya que frecuentemente la nueva actividad se desarrollaría en la economía informal.

En general, los migrantes son personas en edad productiva y con mejores posibilidades para insertarse en los mercados laborales de destino, en virtud de mejores niveles de educación y buenas condiciones de salud. Para el sector agropecuario nacional, el proceso significa un deterioro relativo de las capacidades productivas de la población dedicada a la agricultura, con un aumento en la proporción de personas de mayor edad y una disminución del número de productores jóvenes. Solamente el 1% de los productores tiene menos de 25 años, mientras que el 77% son mayores de 45 años y el 41% son mayores de 60 años. Asimismo, el nivel educativo de los productores agropecuarios compara muy desfavorablemente con la media nacional en todos los rangos de edad. Entre los productores mayores de 60 años la proporción de analfabetos llega al 35,1%.

Se estima que actualmente hay 5,3 millones de unidades económicas en el sector agropecuario y la población dedicada a las actividades agropecuarias se ha estabilizado en poco menos de 7 millones de ocupados en las últimas dos décadas. Sin embargo, solo 466.000 (8,7%) de esas unidades constituyen empresas cuya productividad y escala son competitivas a nivel internacional. En este reducido estrato moderno labora la mayor parte de los 520.000 trabajadores asalariados formales, que representan apenas el 7,5% de la población agropecuaria ocupada y el 20,5% de los trabajadores asalariados del sector. Asimismo, la evolución de la producción de este estrato minoritario explica los principales cambios en la oferta agropecuaria, tanto para el mercado internacional como para el mercado nacional.

En el otro extremo, hay 3,9 millones de unidades (73,0%) donde las actividades agropecuarias son apenas un complemento de otras actividades económicas que aportan la mayor parte del ingreso familiar. Desde el punto de vista sectorial, la productividad es sumamente baja. La permanencia de esta ocupación se explica por la falta de alternativas para esta población y por su papel en la dinámica de la ocupación agropecuaria en su conjunto: los integrantes de las familias de este estrato aportan la mayor parte de los dos millones de jornaleros que, además de los asalariados formales, trabajan en el sector empresarial y, en ocasiones, en las unidades de agricultura comercial de base familiar. El ingreso de estos jornaleros aporta el flujo de efectivo

indispensable para mantener la unidad de subsistencia. Al mismo tiempo, en dicha unidad encuentran las condiciones esenciales que su escaso salario no alcanzaría a comprar en el mercado. Por otra parte, para las unidades empresariales resulta eficiente contar con esa mano de obra solo durante los breves períodos de tiempo en que la requieren.

En el desfavorable contexto económico nacional, esa dinámica que ofrece gran disponibilidad de mano de obra temporal ha sido la base de dos claras tendencias dentro del sector agropecuario que, a su vez, inciden de manera fundamental en el empleo. Por una parte, la estructura productiva se orienta hacia una especialización cada vez mayor en productos intensivos en mano de obra, principalmente hortalizas y frutas, entre los cultivos, y producción de pollo en los productos pecuarios. Por otra, se trata de un crecimiento muy concentrado en el sector moderno de la agricultura, que representa una parte minoritaria de la población ocupada en el sector agropecuario.

Los cambios en la estructura productiva del sector agropecuario están vinculados con su participación en los mercados internacionales, en gran medida determinados por el comercio con los Estados Unidos. El comercio bilateral con este país concentra la mayor parte de los intercambios internacionales de productos agropecuarios, al ser el destinatario de la mayor parte de las exportaciones mexicanas y también el país de origen de una proporción muy significativa de las importaciones. En ese comercio, México exporta productos intensivos en mano de obra que, además, aprovechan la producción en contraestación, beneficiada por la variedad y benevolencia de sus climas, para la producción de hortalizas y frutas. Por otra parte, importa granos que en los Estados Unidos se producen con alta intensidad de tierra y capital, factores que en México son relativamente más escasos. En los últimos años, la depreciación del peso ha favorecido las exportaciones, pero ha encarecido las importaciones de productos básicos alimentarios, especialmente cereales y leche, y de diversos insumos agroquímicos.

La racionalidad en la especialización dentro del comercio agropecuario, que permite aprovechar ventajas de eficiencia y competitividad, logrando mayores niveles de empleo en las exportaciones y menores precios en los productos importados, tiene, sin embargo, un importante efecto negativo en la polarizada estructura productiva agropecuaria del país. El problema más grave se presenta en el cultivo del maíz, que es el producto principal de la economía campesina y el elemento básico de la alimentación nacional. En el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para evitar una excesiva dependencia de las importaciones de maíz de los Estados Unidos, se decidió impulsar la producción de este cereal en áreas que pudieran ser competitivas respecto de la producción externa, es decir, en la agricultura moderna de riego del noroeste del país. Esa producción, altamente eficiente, ha recibido ingentes apoyos (cuyos montos dependen de los niveles del precio

internacional) en forma de subsidios a la comercialización para distribuir el producto en las diversas regiones del país. La mayor autonomía en el abastecimiento nacional del producto esencial para la alimentación conlleva, sin embargo, un grave efecto negativo ya que desestimula la producción de maíz en las pequeñas unidades de esas regiones. Dichas unidades no tienen a su alcance ninguna alternativa de cultivo a la producción de maíz, de manera que hay un deterioro en la actividad productiva por cuenta propia y en la actividad económica local en general.

El proceso de creciente polarización en el desarrollo agropecuario y su impacto negativo en la ocupación se pueden apreciar en la concentración del crecimiento en rubros que son específicos de la agricultura empresarial, en el mayor progreso en la agricultura irrigada y en su correlación con la diferenciación regional. Esto se traduce en una brecha cada vez mayor entre la agricultura eficiente y moderna del norte y el centro del país y la agricultura, predominantemente de subsistencia, en el sur y sureste. Esta última región, sin embargo, es el origen de la mayor parte de los jornaleros que trabajan en las modernas empresas del norte y del centro.

La falta de opciones de ocupación productiva en la economía nacional y la dinámica altamente concentrada del progreso agropecuario perpetúan el atraso de la mayor parte de la población ocupada en el sector. Gran parte de la mano de obra no tiene remuneración (el 42% en el caso de las mujeres), el 91,2 % de los asalariados no tiene cobertura de seguridad social y solo el 4,4% cuenta con alguna prestación parcial. La mayor parte de los trabajadores del sector agropecuario sufre condiciones deplorables en su trabajo asalariado y cada vez enfrenta más restricciones para su ocupación en la unidad de subsistencia.

Las políticas públicas se han concentrado en aliviar las penosas condiciones de vida de ese segmento de la población, mientras que los apoyos de los programas de fomento productivo se canalizan mayoritariamente a la agricultura empresarial, con limitados efectos en la mejora de la productividad sectorial.

Bibliografía

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (2003), *Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, Ciudad de México.
- CEPAL/SARH/CESPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos/Centro de Estudios de Planificación Agropecuaria) (1982), "El ingreso y su distribución", *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas*, Tomo VII, Ciudad de México.
- CONASAMI (Comisión Nacional de Salarios Mínimos) (2015) [en línea] <http://www.gob.mx/conasami>.

- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), "Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014" [en línea] Ciudad de México, julio http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.
- _____(2014), "Pobreza en México" [en línea] http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/fa), Banco de Información Económica (BIE) [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- _____(s/fb), "Glosario", Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>.
- _____(s/fc), "Sexto Censo de Población 1940" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1940/>.
- _____(2014a), "Encuesta Nacional Agropecuaria 2014" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2014/>.
- _____(2014b), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/default.aspx>.
- _____(2011), "Censo Nacional de Población y Vivienda 2010" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT).
- FAO/SAGARPA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2014), *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, Ciudad de México.
- México, Gobierno de (2012), "Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001" [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2003), "Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoseptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003)" [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>.
- Rivera Sosa, F.Y. (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 magister, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rojas, T. (2011), *Inequidades. La educación primaria de niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2009), "Encuesta Nacional de Jornaleros 2009" [en línea] <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (s/f) "Cuenta Pública" [en línea] <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.
- UNAM/FAO (Universidad Nacional Autónoma de México/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (s/f), "Desarrollo de la agricultura familiar en México: propuesta de estrategia con enfoque territorial", Facultad de Economía.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 242 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 230 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015, 150 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2015, 140 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015, 235 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2015, 104 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2015, 98 p.
- Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo, 68 p.
Social Panorama of Latin America 2015. Briefing paper, 66 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015, 102 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 98 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.
- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, 2016, 90 p.
- Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015, 2016, 74 p.
- Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2015, 58 p.
Economic and Social Panorama of the Community of Latin American and Caribbean States 2015, 56 p.
- Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, 180 p.
Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean, 2015, 172 p.
- Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2015, 146 p.
Operational guide for implementation and follow-up of the Montevideo Consensus on Population and Development, 2015, 139 p.
- América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, 88 p.
Latin America and the Caribbean: Looking ahead after the Millennium Development Goals. Regional monitoring report on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean, 2015, 88 p.

- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2015, 98 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2015, 98 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados de la CEPAL (2010-2014), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados de la CEPAL (2012-2014), 2015, 148 p.
- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014, 340 p.
Covenants for Equality: Towards a sustainable future, 2014, 330 p.
- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.
Structural Change for Equality: An integrated approach to development, 2012, 308 p.
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.
Time for Equality: Closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.
A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

Libros de la CEPAL / ECLAC books

- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena Ibarra, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.
- 137 Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad, Daniela Trucco, Heidi Ullmann (eds.), 2015, 282 p.
- 136 Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), 2015, 510 p.
- 135 *Rising concentration in Asia-Latin American value chains: Can small firms turn the tide?* Osvaldo Rosales, Keiji Inoue, Nanno Mulder (eds.), 2015, 282 p.
- 134 Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, Juan Pablo Jiménez (ed.), 2015, 172 p.

Copublicaciones / Co-publications

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / Co-editions

- Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China, 2015, 240 p.
Latin American Economic Outlook 2016: Towards a new Partnership with China, 2015, 220 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de proyecto / *Project documents*

- Complejos productivos y territorio en la Argentina: aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015, 216 p.
- Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: realidades y retos para su inclusión social, Teresita Escotto Quesada, 2015, 168 p.
- La economía del cambio climático en el Perú, 2014, 152 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / *ECLAC Series*

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo/ Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales/ Macroeconomía del Desarrollo/ Medio Ambiente y Desarrollo/ Población y Desarrollo/ Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.
- 1 La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Carlos Sandoval, Andrea Sanhueza, Alicia Williner, 2015, 74 p.

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
ECLAC publications are available at:

www.cepal.org/publicaciones

También se pueden adquirir a través de:
They can also be ordered through:

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org

Brechas y transformaciones

La evolución del empleo agropecuario en América Latina

JÜRGEN WELLER

Editor

Desarrollo Económico

La región de América Latina y el Caribe no puede enfrentar los retos plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin prestar particular atención a las zonas

rurales y, específicamente, al sector agropecuario. Es indispensable una transformación sostenible de la estructura productiva y social rural que contribuya a la reducción tanto de las brechas urbano-rurales como de la profunda heterogeneidad en el sector agropecuario. La evolución del empleo en este sector y sus características en términos de composición, ingresos y calidad desempeñan un papel central al respecto, más aún cuando para la mayoría de la población rural latinoamericana el sector agropecuario sigue siendo la principal fuente directa o indirecta de ingresos.

En este libro se analiza la evolución del empleo y la productividad agropecuarios de América Latina en su conjunto y de cuatro países seleccionados en un contexto económico y social relativamente favorable para la región que va de 2002 a 2012.

Se constata que, en el agregado regional, se redujeron algunas brechas, tanto en el sector agropecuario como entre este y otros sectores económicos, y que los avances recientes en la reducción de la pobreza rural están estrechamente vinculados con algunas mejoras del empleo y los ingresos laborales. Sin embargo, persisten las brechas de productividad y empleo, así como los desafíos relacionados con el cambio estructural y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Además, el desempeño de los países ha sido muy heterogéneo debido a las grandes diferencias en las estructuras productivas y sociales, y en las políticas macroeconómicas, laborales, sociales y de desarrollo productivo, lo que plantea retos a la hora de ajustar las políticas públicas para que contribuyan a la transformación sostenible del sector agropecuario.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121930-2



9 789211 219302