

Las áreas rurales, en la mayor parte del mundo en desarrollo, enfrentan un formidable desafío de empleo. Aun con la migración a las ciudades, las poblaciones rurales continúan creciendo, algunas veces muy rápidamente como sucede en África subsahariana y Asia meridional. La contribución que se hace cada año a la fuerza laboral rural, requiere ampliar el empleo en la agricultura o en la economía rural no agrícola o migrar a la economía urbana.

El mercado laboral rural ofrece empleo en los sectores agrícola y no agrícola, en el autoempleo y en el trabajo asalariado, al trabajo calificado y no calificado. La agricultura emplea muchos trabajadores asalariados –20% de la fuerza laboral del sector. Los dinámicos sectores de cultivos de alto valor y de explotaciones pecuarias, son intensivos en trabajo y tienen un buen potencial para el crecimiento del empleo. No obstante, las condiciones laborales en la agricultura no siempre llevan a mejoramientos importantes en el bienestar, en parte debido a la naturaleza del proceso de producción y en parte debido a la carencia de una regulación apropiada. El trabajo rural no agrícola está aumentando rápidamente e incluye numerosas actividades comerciales de baja productividad en mercados locales muy débiles. Sin embargo, la dinámica de los subsectores no agrícolas, ligados a la agricultura o a la economía urbana, ofrece oportunidades para los trabajadores calificados.

Los salarios en la agricultura son bajos, más bajos que en el promedio de los otros sectores. Esta diferencia es fundamentalmente el resultado de la composición de los trabajadores en cuanto a calificación. Los trabajadores no calificados en autoempleos de baja productividad en la economía rural no agrícola, también devengan muy bajos ingresos. Los trabajadores educados encuentran trabajos de alta paga, bien sea localmente o en ciudades secundarias.

Siendo el trabajo el principal activo de los pobres, los hogares sin tierra o casi sin tierra, tienen que vender su trabajo en las actividades agrícolas o no agrícolas o abandonar las áreas rurales. Por tanto, hacer del mercado laboral rural una vía más efectiva para salir de la pobreza, es un desafío mayor de política, que sigue siendo pobremente comprendido y lamentablemente ignorado en la toma de decisiones.

Un programa activo de política para el mercado laboral rural en la agricultura y en otros sectores, puede producir reducciones sostenidas de largo plazo en la pobreza rural. No obstante, posiblemente sea más importante un mejor clima de inversión rural para la agricultura y la economía rural no agrícola. Sin embargo, mejorar este clima no será suficiente. Son esenciales también las inversiones en educación y capacitación, para convertir el trabajo no calificado en calificado. Los trabajadores calificados pueden tomar ventaja de

mejores oportunidades locales o migrar. Para aquellos que no pueden hacerlo, únicamente la protección social puede aliviar su pobreza.

Empleo rural: un desafío intimidante

En la India, la fuerza laboral rural crece a una tasa de 1,5% por año, añadiendo 4 millones de nuevos trabajadores anualmente. En Bangladesh, 1 millón de personas se unen a la fuerza de trabajo rural cada año. Millones de trabajadores ya empleados en las áreas rurales se encuentran atrapados en trabajos de bajos ingresos.

La brecha entre el número de nuevos trabajadores rurales y de nuevos trabajos en la agricultura, está aumentando en África subsahariana, Asia meridional y Medio Oriente y África septentrional –y sigue siendo amplia en las otras regiones (gráfico 9.1).

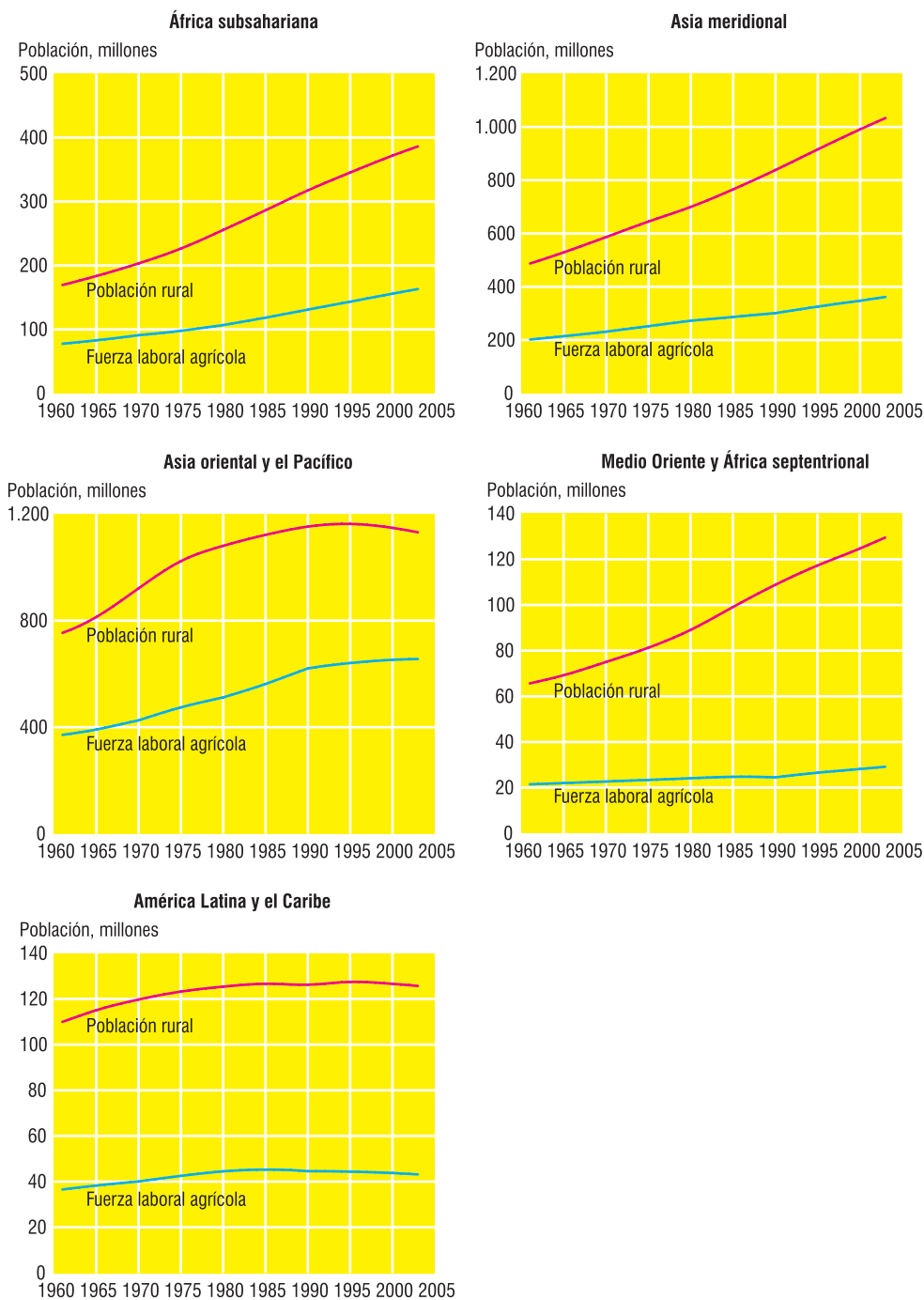
Las mejoras en la productividad agrícola aun pueden generar más y mejores trabajos en la mayor parte de países en desarrollo. Sin embargo, debido a la baja elasticidad de la demanda por alimentos, la fuerza de trabajo agrícola declinará en el largo plazo, no solamente en términos relativos sino absolutos, como está sucediendo ya en América Latina y el Caribe, y en Europa y Asia central. Los meros avances agrícolas no satisfarán el desafío del empleo rural. La economía rural no agrícola tendrá que ser también una fuente clave de nuevos trabajos.

La diversidad de actividades en las áreas rurales lleva a una correspondiente diversificación en las fuentes de ingreso (cuadro 9.1). En la mayoría de países, las actividades no agrícolas representan entre el 30% y el 50% de los ingresos de las áreas rurales. Como se reporta en el capítulo 3, esto no necesariamente significa que los hogares individuales tengan fuentes diversas de ingresos, únicamente que los hogares difieren en estas fuentes.

La estructura del empleo rural muestra sorprendentes diferencias entre regiones en desarrollo (cuadro 9.2). El trabajo fuera de las granjas en actividades agrícolas y no agrícolas utiliza entre el 47% y el 49% de los adultos masculinos en América Latina y el Caribe, Asia meridional, Medio Oriente y África septentrional y 38% en Asia oriental y el Pacífico.¹ En África subsahariana emplea el 20% de los adultos masculinos.

El trabajo fuera de las granjas es también importante para las mujeres, empleando un 25% de las mujeres rurales adultas en Asia oriental y el Pacífico, Europa y Asia central y América Latina y el Caribe. En Asia meridional el 11% de las mujeres participan en el mercado de trabajo asalariado agrícola y lo hacen aún menos en las actividades rurales no agrícolas. Esto contrasta con Asia oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe, donde las mujeres participan menos frecuentemente en el mercado laboral asalariado agrícola y

Gráfico 9.1 La agricultura no es suficiente para absorber los nuevos trabajadores rurales



Fuente: FAO 2006a.

Nota: Debido a que los datos sobre la fuerza laboral rural no están disponibles, se utilizó la tasa de crecimiento de la población rural como una *proxy* para el crecimiento de la fuerza laboral.

más en la economía rural no agrícola. En África subsahariana, las estadísticas originadas en encuestas nacionales de hogares reportan un bajo nivel salarial para las mujeres, pero una literatura en surgimiento sugiere que muchas mujeres, particularmente las pobres, se apoyen recientemente en el trabajo asalariado agrícola.²

La oferta de trabajo femenino es tanto una decisión del hogar como un determinante del balance de poder al interior del mismo.³

Al cambiar el balance de poder en la medida en que las mujeres entran en la fuerza de trabajo, cambian a su vez las decisiones de los hogares. Una sociedad tradicional en la cual las mujeres no trabajan fuera de la granja puede permanecer de esta forma por un tiempo largo, aun cuando las condiciones fuera del hogar, como los salarios femeninos, estén cambiando. Pero una vez las mujeres comienzan a trabajar, el cambio puede ser muy rápido, encontrándose que canti-

Cuadro 9.1 Las diversas fuentes de ingresos de los hogares rurales

	Participación en el ingreso				
	Ingreso agrícola		Ingreso no agrícola		
	Autoempleo	Salario	Salario	Autoempleo	Transferencias y otros
África subsahariana					
Etiopía 1999	0,74	← 0,03 ^b →		0,05	0,18
Ghana 1998 ^a	0,55	0,02	0,15	0,22	0,05
Malawi 2004 ^a	0,67	0,08	0,12	0,10	0,04
Nigeria 2004 ^a	0,55	0,13	0,19	0,12	0,01
Zambia 2003	0,65	← 0,06 ^b →		0,10	0,17
Asia meridional					
Bangladesh 2000 ^a	0,15	0,13	0,21	0,22	0,29
Nepal 1996 ^a	0,35	0,18	0,19	0,15	0,14
Pakistán 2001 ^a	0,43	0,06	0,24	0,12	0,17
Asia oriental y el Pacífico					
Indonesia 2000 ^a	0,17	0,09	0,34	0,23	0,16
Vietnam 1998 ^a	0,35	0,04	0,08	0,49	0,04
Europa y Asia central					
Azerbaijan 2001	0,53	← 0,27 ^b →			0,20
Albania 2005 ^a	0,29	0,04	0,25	0,21	0,23
Bulgaria 2001 ^a	0,18	0,18	0,19	0	0,45
Kirguistán 1998	0,42	← 0,20 ^b →		0,09	0,30
América Latina y el Caribe					
Ecuador 1998 ^a	0,29	0,18	0,25	0,24	0,04
El Salvador 2001	0,17	0,09	0,32	0,23	0,18
Guatemala 2000 ^a	0,25	0,22	0,21	0,14	0,19
Nicaragua 2001 ^a	0,22	0,21	0,31	0,17	0,10
Panamá 2003 ^a	0,13	0,15	0,44	0,16	0,12
Perú 1997	0,49	0,07	← 0,44 ^b →		—

Fuentes: Banco Mundial (2005p) para Zambia, Banco Mundial (2005n) para Etiopía, Banco Mundial (2003e) para Kirguistán, Banco Mundial (2003a) para Azerbaiján, Banco Mundial (2005k) para El Salvador, Escobal (2001) para Perú, Davis y otros (2007) para el resto de países.

^a Utilizando metodologías comparables para el cálculo de los ingresos (ver recuadro 3.2)

^b Puede incluir dos o más fuentes de ingreso

— = no disponible.

Cuadro 9.2 Empleo rural por sector o actividad, países seleccionados
% de adultos

Sector de actividad	África subsahariana	Asia meridional	Asia oriental y el Pacífico (excluye China)	Medio Oriente y África septentrional	Europa y Asia central	América Latina y el Caribe
Hombres						
Agricultura, autoempleado	56,6	33,1	46,8	24,6	8,5	38,4
Agricultura, asalariado	4,0	21,8	9,4	94	10,1	20,9
No agrícola, autoempleado	6,9	11,8	11,5	8,8	7,4	9,2
No agrícola, asalariado	8,6	15,4	17,4	30,9	31,3	17,2
No activo o no reporta	21,7	14,6	14,4	26,0	27,5	13,4
Mujeres						
Agricultura, autoempleada	53,5	12,7	38,4	38,6	6,9	22,8
Agricultura, asalariada	1,4	11,4	5,7	1,0	5,4	2,3
No agrícola, autoempleada	6,8	2,9	11,3	2,8	1,6	11,7
No agrícola, asalariada	2,8	2,7	8,4	3,9	18,1	11,5
No activa o no reporta	32,7	64,3	35,5	53,3	46,9	51,2

Fuente: Equipo IDM 2008.

Nota: Los datos corresponden a 2000 o el año más reciente, con base en encuestas representativas de hogares para 66 países que representan el 55% de la población de África subsahariana, 97% en Asia meridional, 66% en Asia oriental y el Pacífico (excluyendo China), 74% en Europa y Asia central, 47% en Medio Oriente y África septentrional, 85% en América Latina y el Caribe. Ver nota 19, capítulo 2 para la metodología y lista de países.

dades de mujeres salen de sus hogares para estar activas en el mercado laboral. Esto sugiere que puede haber una elevada retribución a intervenciones de una sola ocasión por parte de los gobiernos o de las organizaciones no gubernamentales, que apoyan la entrada de las mujeres a la fuerza de trabajo. Una vez ésta ha comenzado, permanecerá en la medida en que se establece un patrón que se autoalimenta.

Empleo asalariado agrícola

La agricultura es un gran y creciente empleador de trabajo asalariado

Estimar el número correcto de trabajadores pagos en la agricultura es difícil, debido a que en muchos contextos los trabajos agrícolas complementan el autoempleo. Datos de las encuestas de fuerza laboral y de censos de población que clasifican a los trabajadores de acuerdo con su actividad principal, típicamente no capturan un gran número de trabajadores asalariados casuales. En África rural, por ejemplo, recientes estudios en profundidad sugieren que la participación en el mercado laboral agrícola es más grande de lo que las encuestas de hogares a gran escala sugieren,⁴ siendo el empleo asalariado agrícola particularmente importante para los hogares pobres y relativamente desposeídos de tierra. Los datos de todas las regiones sugieren una correlación positiva entre el ingreso nacional per cápita y la participación del trabajo asalariado en el empleo agrícola (gráfico 9.2).

Estos agregados regionales esconden amplias diferencias entre países. En Bolivia y Perú, el trabajo asalariado representa menos del 15% de la fuerza laboral agrícola. En Chile y Costa Rica, en contraste, los asalariados predominan excediendo el 60%. En la India, más de 100 millones de trabajadores, casi la mitad de la fuerza de trabajo agrícola, se encuentran en el trabajo asalariado agrícola.⁵

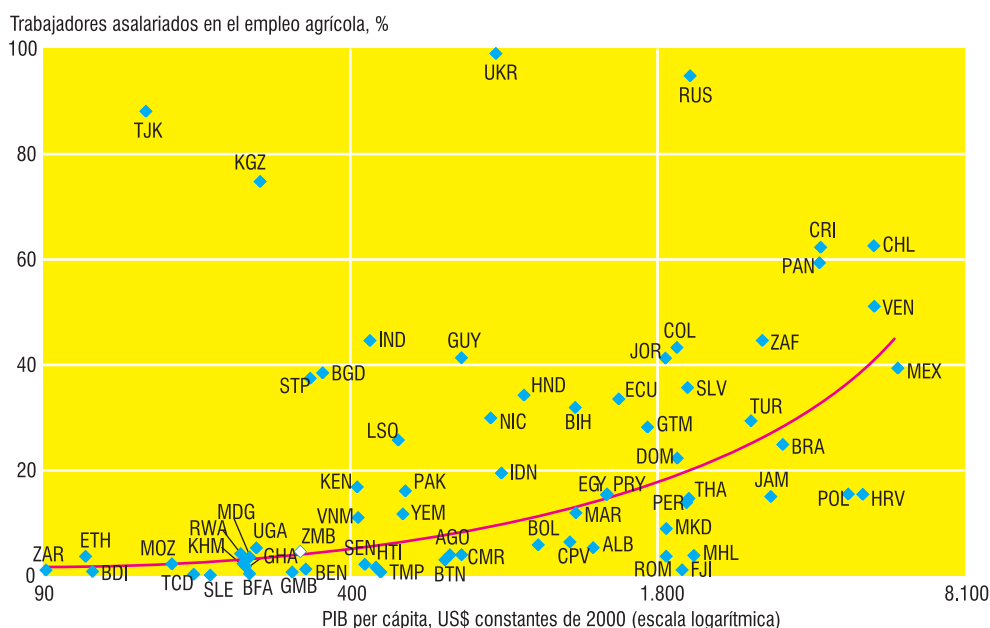
El número de trabajadores asalariados agrícolas y su proporción en la fuerza laboral agrícola está creciendo en la mayor parte de regiones (gráfico 9.3).⁶ En la India, la proporción de trabajadores asalariados aumentó del 42% al 47% entre 1987-1988 y 1993-1994, teniendo muy poco cambio desde entonces.⁷ En contraste, la proporción de trabajo asalariado parece estar disminuyendo en algunos países latinoamericanos. En Brasil esto ha sido atribuido a la prevalencia de los contratos laborales informales (*ver adelante*).⁸

La naturaleza de la agricultura afecta la demanda por trabajo y el tipo de contratos

Varios factores, únicos a la agricultura —incluyendo la estacionalidad, los riesgos inherentes a la producción agrícola y problemas de agente-principal— afectan la demanda por trabajo agrícola. En la agricultura brasileña, la estacionalidad del empleo formal ha aumentado desde 1999 hasta alcanzar una variación de más del 20% al interior de un año (gráfico 9.4). En Chile, los ingresos promedio para los trabajadores en la industria de las frutas, varían entre 50% y 60% entre la estación pico y la estación baja.⁹ Allí, los hombres que están más involucrados en las operaciones de campo tienden a permanecer en la fuerza laboral a lo largo del año, pero la participación de las mujeres, que está más ligada al procesamiento de la cosecha, cae en cerca de un 30% de la estación pico a la estación baja. Las mujeres tienen altas tasas de desempleo, excediendo el 50%, sobre una base diaria, durante la estación baja.

La producción agrícola está también sujeta a sequías, inundaciones, plagas y fluctuaciones de precios. Estos choques (aun si están asegurados, afectan la demanda y oferta por trabajo en formas que se exacerbaban una a la otra). La demanda por trabajo disminuye; la oferta de trabajo por parte de pequeños agricultores, aumenta para

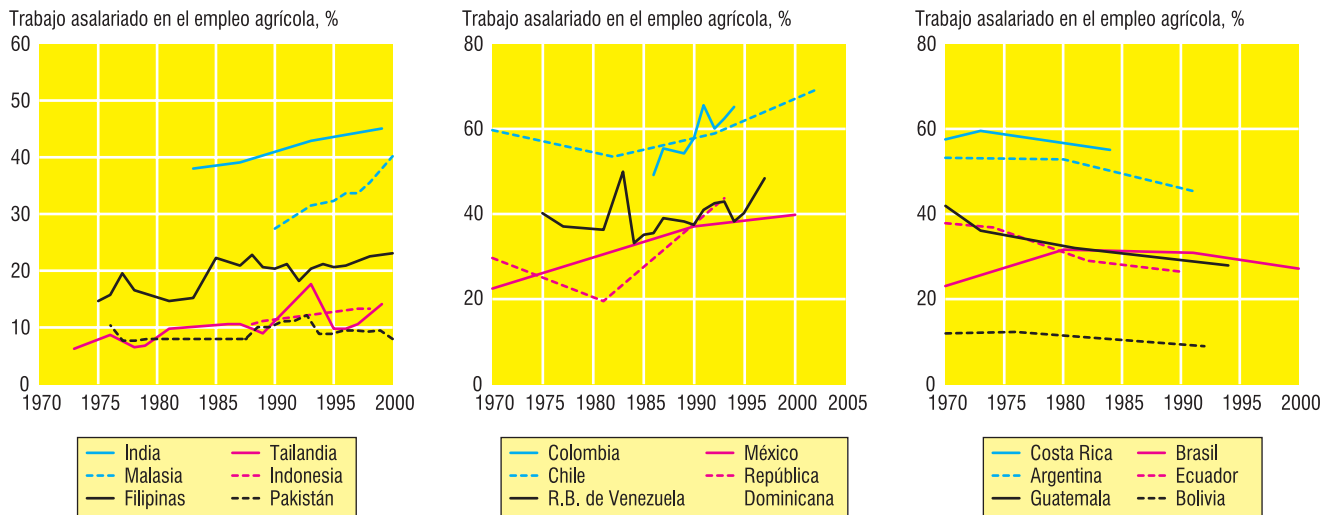
Gráfico 9.2 La proporción de trabajadores asalariados en el empleo agrícola aumenta con el ingreso per cápita



Fuentes: Equipo IDM 2008; Banco Mundial 2006z.

Nota: Ver cuadro 9.2. La lista de códigos de 3 letras y los países que representan se encuentra en la lista de siglas.

Gráfico 9.3 La proporción de trabajo asalariado en el empleo agrícola está aumentando en muchos países



Fuentes: Datos censales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México). Encuestas de Fuerza Laboral (Colombia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Pakistán, Tailandia y Venezuela), tomadas del sitio web de la Organización Internacional del Trabajo en <http://www.ilo.org>. Datos de la Encuesta de la Muestra Nacional reportados en Glinkskaya y Jalan 2005.

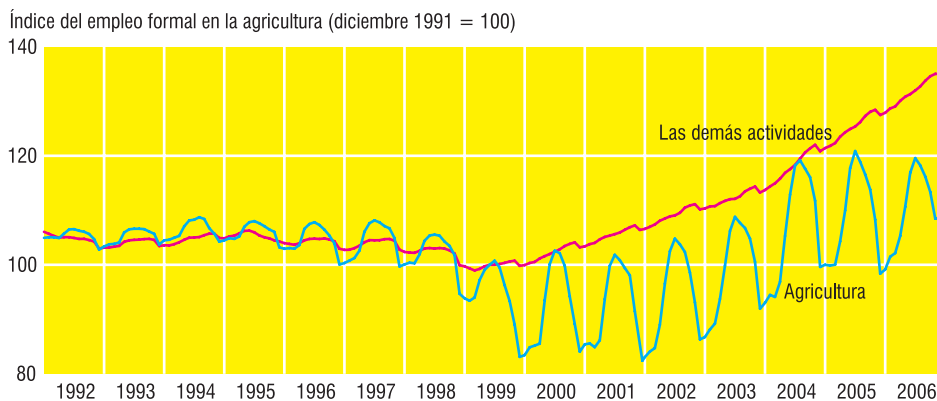
compensar la caída en los ingresos en las granjas.¹⁰ En consecuencia, los salarios varían ampliamente con las condiciones climáticas y otros riesgos agrícolas. En Bangladesh, el salario real agrícola cayó en un 50% durante la sequía de 1974. En la India, un análisis de 257 distritos entre 1956 y 1987, muestran que los salarios son muy sensibles a los choques por lluvias. Los salarios responden menos en áreas con servicios financieros más desarrollados y con un mejor acceso a otros mercados, donde los trabajadores pueden encontrar empleo.¹¹

Por su naturaleza, la agricultura hace difícil la supervisión de los contratos. Sin una vigilancia significativa, es difícil observar el esfuerzo laboral o inferir el esfuerzo realizado del resultado conseguido. Para superar este problema de agencia, varios arreglos contractuales surgen para crear los incentivos laborales apropiados para los trabajadores. Uno es ofrecer salarios ligados a las unidades antes que salarios diarios para la cosecha. La investigación ha demostrado que los trabajadores ofrecen un mayor esfuerzo bajo esquemas ligados a las

unidades que cuando trabajan con salarios diarios.¹² Pero los salarios ligados a las unidades también significan que los ingresos laborales varían entre trabajadores con base en su habilidad para ofrecer esfuerzo laboral; los trabajadores con pobres condiciones físicas ganan menos.

Sin embargo, en regiones dinámicas el incremento de las oportunidades en el sector no agrícola ha aumentado los costos de los contratos laborales de largo plazo, reduciendo su prevalencia. En la India se ha observado un considerable declive en el número de trabajadores permanentes; la mayoría del empleo asalariado agrícola es ahora temporal. La proporción de trabajadores temporales aumentó del 65% en 1972 al 80% en 2002 entre los asalariados masculinos y del 89% a 92% entre las mujeres.³ Los trabajadores temporales se encuentran entre los más vulnerables, en la India, su tasa de incidencia de la pobreza alcanzó 49% en 1993-94, casi tres veces el 17% registrado para los trabajadores permanentes.¹⁴

Gráfico 9.4 El empleo formal en la agricultura brasileña se ha hecho más cíclico



Fuente: Carneiro 2003, actualizado.

Las condiciones de trabajo en la agricultura son particularmente desfavorables

Los trabajadores asalariados agrícolas enfrentan significativos peligros ocupacionales, de seguridad y ambientales, raramente cubiertos por la protección laboral.¹⁵ Estos trabajadores también son pobremente protegidos por las leyes laborales nacionales. La agricultura es frecuentemente excluida de la legislación laboral, como quiera que la mayor parte de las leyes laborales se enfocan al empleo industrial. Aun cuando las leyes estén en los libros, una escasa familiaridad con éstas por parte de empleadores y trabajadores y un pobre esfuerzo para hacer cumplir la ley, minan el cumplimiento de éstas en las áreas rurales.

Las condiciones en la agricultura pueden ser azarosas. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la agricultura es una de las tres ocupaciones más peligrosas, conjuntamente con la minería y la construcción. Alrededor de la mitad de los 335.000 accidentes fatales que se estima ocurren en el lugar de trabajo por año, ocurren en agricultura.¹⁶ Los trabajadores asalariados agrícolas se enfrentan a la exposición a pesticidas tóxicos, a enfermedades transmitidas por el ganado y a maquinaria peligrosa, pero carecen de la capacitación adecuada y de equipo de protección. Los trabajadores temporales con frecuencia reciben aún menos capacitación e instrucción y tienen un mayor riesgo de sufrir heridas o morir. Debido a que las condiciones de trabajo y de vivienda son con frecuencia inseparables en los ambientes rurales, la exposición a los pesticidas se extiende más allá del trabajo hasta el resto del hogar (*ver* En foco H).

Balancear la flexibilidad para la contratación por parte de los empleadores y la existencia de protecciones básicas para los trabajadores ha sido un tema evasivo. En Brasil, la legislación laboral aplica tanto a los mercados urbanos como rurales y ambos están sujetos al mismo código laboral. En la década de 1990 a los trabajadores se les ordenó hacer contribuciones directas a la seguridad social, 36% de su pago neto. A pesar de que las contribuciones adicionales incluían pagos que beneficiarían directamente a los trabajadores —como el pago de un decimotercer mes por año, vacaciones mínimas pagas e indemnización por despido— los trabajadores percibieron que una gran parte de este impuesto tenía un valor menor a su costo. En consecuencia, las cooperativas informales para trabajos temporales proliferaron y los miembros de las cooperativas renunciaron a sus beneficios a cambio de un mayor salario neto para llevar a casa y pagos en especie.¹⁷

Los esquemas de contratación laboral pueden reducir la volatilidad del empleo para los trabajadores agrícolas, pero sus prácticas de empleo se beneficiarían si hubiera una mayor regulación. Los contratistas no regulados pueden tomar ventaja de los trabajadores al deducir sus comisiones, retener sus salarios, imponer pagos por deudas y cargar sobrecostos por transporte, vivienda y alimentación.¹⁸

Adaptar las regulaciones laborales a las condiciones del empleo agrícola y rural

¿Deben las regulaciones laborales tratar el empleo en las actividades agrícolas y rurales no agrícolas de manera diferente? El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005* enfatizó que las regulaciones onerosas perjudican a los grupos vulnerables. Allí se argumentó que el objetivo principal de las políticas en la legislación laboral debe ser beneficiar a los trabajadores, especialmente los pobres y generar más empleo, bien sea formal o informal, para los menos calificados. Como un propósito secundario, la regulación laboral debe ser consistente

con la incorporación de una mayor proporción de trabajadores al sector formal, el cual proporciona una mejor protección para los trabajadores, una pensión y seguridad de salud; mejora las conexiones con el mercado de crédito e incentiva las inversiones a largo plazo por parte de las firmas en sus trabajadores, a través de su capacitación en el trabajo. El desafío de política es incentivar la formalidad en tanto que se mantiene la flexibilidad.

Las regulaciones en el mercado laboral, particularmente en los países de ingresos medios, pueden reducir indeseablemente la demanda por empleo e incentivar la informalidad a través de la imposición de elevados salarios mínimos, elevados pagos por despidos y un “impuesto implícito al trabajo” —la brecha entre lo que el empleador paga y lo que el trabajador percibe como su verdadero beneficio. Por ejemplo, en Brasil, México, Nicaragua y Polonia, hay un fuerte impuesto implícito sobre el trabajo rural asociado con el paso del empleo informal al formal.¹⁹

Otra fuerza que lleva a empleadores y trabajadores a buscarse en el mercado informal, son los menores límites legales sobre los salarios formales. Los salarios mínimos, en la medida en que son obligatorios, deprimen el empleo formal de trabajadores de productividad baja y marginal —los no capacitados y los jóvenes— y esto puede tener diferentes efectos en los mercados urbanos y rurales. Por ejemplo, en Nicaragua los salarios mínimos son obligatorios en cualquier sector de la economía, posiblemente excepto en el empleo gubernamental; sin embargo, el empleo formal del trabajo rural y agrícola es particularmente afectado.²⁰ La evidencia muestra que los salarios mínimos se determinan en un nivel muy alto en relación con la distribución general de los ingresos. En respuesta, los trabajadores de productividad baja y marginal se dirigen al sector informal, debido a que los negocios que operan en el sector formal es probable que se rijan por las leyes de salario mínimo.

Las fuentes de empleo en la agricultura están cambiando con la revolución de productos de alto valor

Estimular el crecimiento del empleo en la agricultura sigue siendo una alta prioridad en países con un sector agrícola grande. La revolución verde en Asia, inicialmente estimuló la demanda por trabajo y redujo la pobreza a través del empleo durante todo el año y altos salarios reales.²¹ Sin embargo, la adopción posterior de la siembra directa, los tractores y trilladoras, llevó a una subsecuente disminución en el empleo agrícola en la India y Filipinas. La revolución de los productos de alto valor está creando una segunda ola de crecimiento del empleo. La horticultura, la ganadería y otras actividades de alto valor, ofrecen un potencial considerable para la generación de empleo y el crecimiento de la productividad (recuadro 9.1). Por ejemplo, la producción de vegetales puede requerir hasta cinco veces más trabajo que los cereales (gráfico 9.5). En México, la producción de tomate requiere 122 días de trabajo por hectárea, cuatro veces los 29 días por hectárea que requiere el maíz. Ejemplos similares se pueden encontrar en las exportaciones de espárragos en Perú y en las exportaciones de frutas en Chile.²²

La revolución de los productos de alto valor y la expansión de las exportaciones están cambiando también la estructura del empleo en la agricultura. En Chile, las reformas de la década de 1970 fueron acompañadas de un aumento en los trabajadores agrícolas asalariados hasta el 68% de la fuerza de trabajo agrícola, un porcentaje que ha estado aumentando desde 1990 y que actualmente excede aquel que corresponde a los trabajadores asalariados en la economía no

RECUADRO 9.1 *Desarrollo hortícola en Maharashtra*

El programa de Desarrollo Hortícola de Maharashtra en la India, generó empleo a través de diversificar la agricultura hacia la horticultura y los cultivos de alto valor. Proporcionó subsidios del 100% de los salarios y de los insumos materiales a los agricultores marginales y pequeños, las castas excluidas, las tribus excluidas y otras minorías étnicas. Todos los demás agricultores recibieron subsidios del 100% para los salarios y 75% para los insumos materiales. Otras inversiones públicas incluyeron más de 150 invernaderos para material

de plantación de alta calidad, un sitio *web* informativo, una vía expresa Pune-Mumbai y una renovación de las instalaciones de aeropuertos y puertos. Los desarrollos de infraestructura hicieron competitivos los productos de Maharashtra tanto local como internacionalmente. El sector privado contribuyó también más de 1.600 invernaderos; proveyó fertilizantes, agroquímicos y semillas mejoradas; e invirtió en infraestructura de mercadeo.

Entre 1996 y 2006, el programa creó alrededor de 213 millones de días persona de trabajo

u 807.000 años persona. Desde 1989 a 2001, representó el 96% del aumento en el área sembrada de frutas en Maharashtra. Se creó empleo más permanente de tiempo completo para ocupar los requerimientos laborales anuales de las operaciones en los huertos frutícolas. La demanda por trabajo aumentó en todo Maharashtra en las áreas complementarias de transporte, empaque y almacenamiento.

Fuente: Banco Mundial 2003c.

agrícola. La proporción y tasa de aumento de los trabajadores asalariados en la fuerza de trabajo agrícola es más alta en las regiones que gozan de un auge hortícola orientado a las exportaciones. En contraste, áreas con un mayor énfasis en las actividades tradicionales (trigo, lácteos y carne) han experimentado una disminución de los trabajadores asalariados desde 1990.²³

Creciente empleo rural no agrícola

La agricultura sigue siendo la columna vertebral de la mayor parte de las economías rurales, pero el empleo rural se está diversificando hacia fuera de la agricultura (*ver* cuadro 9.1). En algunos países latinoamericanos, las actividades rurales no agrícolas crecieron a más del 10% por año entre 1980 y el comienzo de la década de 2000. En Chile, aumentaron del 25% del empleo rural total en 1960 al 49% en 2002 y en Brasil del 14% al 31%.²⁴ Indonesia pasó por un período de rápido crecimiento en la proporción del empleo rural no agrícola previo a la crisis financiera de 1997 (desde 30% en 1990 a 40% en 1995), antes de caer al 32% en 2003. En Bangladesh, el empleo rural no agrícola aumentó a una tasa anual de 0,7% durante la década de 1990, en tanto que el empleo agrícola creció a una tasa de 0,1%.²⁵

El empleo no agrícola tiende a ser más importante para las mujeres que para los hombres en América Latina (*ver* cuadro 9.2). En Chile, en 1960 el empleo femenino representaba más del 20% de

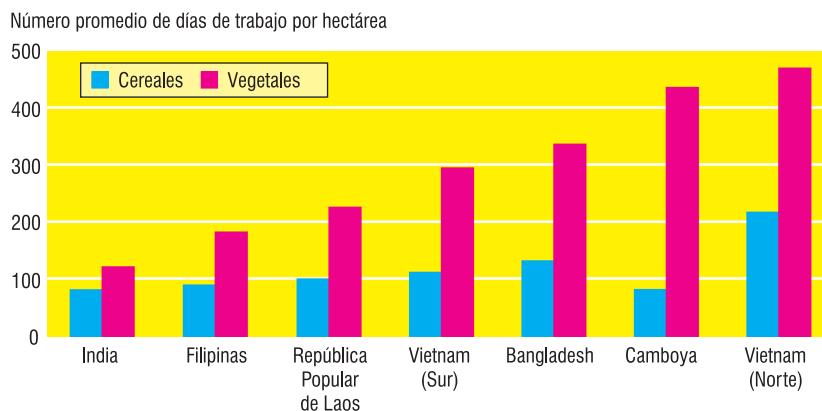
todo el empleo no agrícola, cuatro veces su participación en el empleo agrícola. Para 2002, las proporciones habían aumentado al 30% para el sector no agrícola y al 7% para el sector agrícola. En contraste, el empleo no agrícola favorece a los hombres en África subsahariana, Asia oriental y el Pacífico y particularmente al Asia meridional, donde las tendencias en el empleo femenino se ven afectadas por las oportunidades que están disponibles para los hombres en el hogar. En la medida en que más hombres se mueven hacia el trabajo no agrícola, las mujeres satisfacen las demandas por trabajo agrícola resultando en una feminización de trabajo agrícola.²⁶

Las empresas rurales no agrícolas se orientan principalmente al autoempleo, concentrándose en el comercio

El comercio al detal y los servicios representan entre el 60% y el 75% del empleo asalariado no agrícola a través de las regiones (gráfico 9.6). El comercio detallista es predominantemente de autoempleo y los servicios son esencialmente empleo asalariado. El sector manufacturero es generalmente pequeño y está confinado principalmente al agroprocesamiento, pero crece a medida que las actividades rurales no agrícolas se hacen más importantes y los enlaces rural-urbanos se desarrollan (capítulo 1).

Las actividades rurales no agrícolas están transformando la estructura del empleo en las áreas rurales. La mayor parte de empresas

Gráfico 9.5 Los requerimientos de trabajo son considerablemente más altos para los vegetales que para los cereales



Fuente: Weinberger y Lumpkin 2005.

son pequeñas, dependiendo un 80% a un 90% de ellas exclusivamente del trabajo familiar, como es ilustrado en la distribución del empleo en Indonesia (gráfico 9.7).²⁷ En Sri Lanka, el número promedio de trabajadores en una empresa rural no agrícola es 2,4, en tanto que el 79% de las firmas tienen solamente uno o dos trabajadores. En Tanzania, el 58% de las firmas son empresas unipersonales y en Bangladesh el 45% lo son. En consecuencia, a la fecha, la forma como este sector beneficia el empleo en el trabajo rural asalariado es mínimo comparado con el autoempleo.

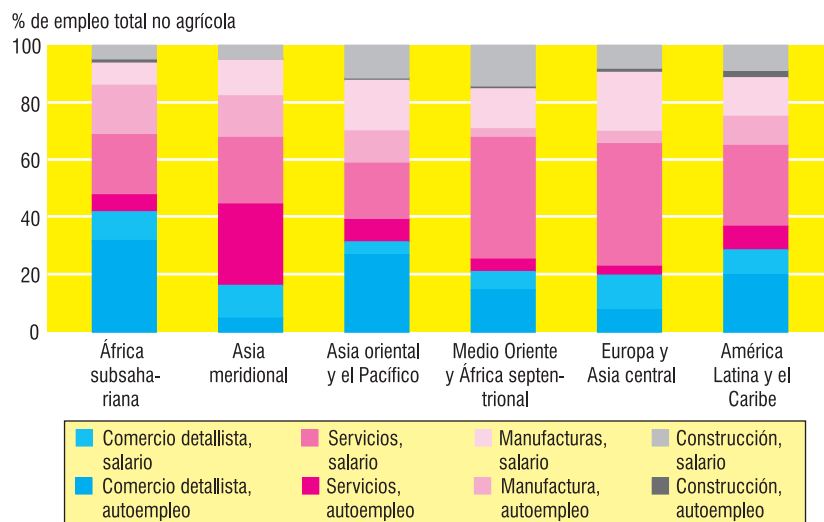
El clima de inversión rural revela las principales restricciones que tienen las empresas

La economía rural ofrece beneficios a los inversionistas en algunas áreas, debido al bajo costo del trabajo y de la tierra y la reducida congestión. Pero las Evaluaciones de Clima de Inversión Rural revelan también significativas restricciones a la inversión.²⁸ Entre éstas se encuentran el pobre acceso al crédito y su alto costo, la inadecua-

da oferta de electricidad, la baja calidad de las vías y la infraestructura y los significativos costos operativos asociados con el paso desde la informalidad hacia empresas formales más grandes. El clima de inversión es también perjudicado por unas débiles estructuras de gobernanza en las áreas rurales y por una carencia de instituciones legales que funcionen adecuadamente.

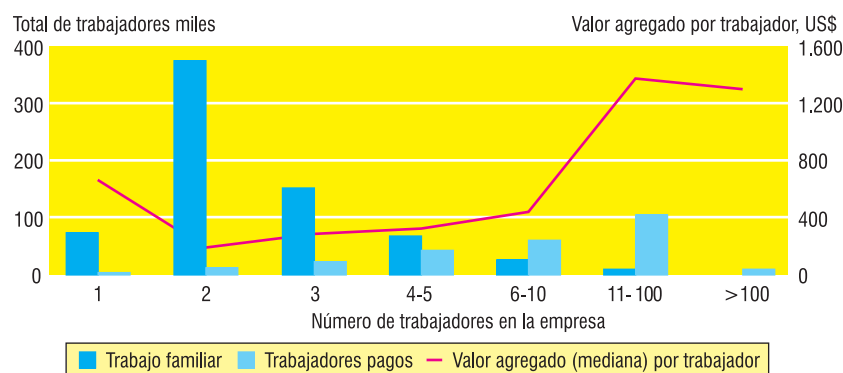
Otra restricción importante parece ser la baja demanda del mercado, una consecuencia del mercado esencialmente local al cual se enfrentan las empresas rurales. La carencia de demanda por bienes y servicios es percibida como la mayor restricción en Indonesia y Vietnam y es la segunda mayor restricción en Pakistán. La mayor parte de los negocios compran y venden localmente y tienen poco acceso a los mercados externos. En Tanzania, Nicaragua y Pakistán, más del 70% venden sus productos en la misma localidad. En Nicaragua, el 73% de la compra de insumos se hace en la firma de la comunidad. En consecuencia, las empresas rurales no agrícolas se desempeñan mejor en áreas densamente pobladas donde la demanda es mayor.

Gráfico 9.6 El comercio detallista y los servicios dominan el empleo asalariado no agrícola



Fuente: Equipo IDM 2008.
Nota: Ver nota de la tabla 9.2.

Gráfico 9.7 La mayor parte de las empresas rurales no agrícolas tienen únicamente uno o dos trabajadores, fundamentalmente autoempleados, Indonesia 2005



Fuente: Equipo IDM 2008, utilizando datos de la evaluación de Clima de Inversión Rural.

El abordaje de estas restricciones plantea dilemas. Si la demanda es muy local, la producción adicional inducida por un mayor acceso a las finanzas y unos menores costos de capital reducirá los precios, deteriorando así los ingresos y reforzando la intensa competencia en estos mercados saturados. La expansión de los mercados a través de enlazarse a la economía general es por tanto esencial para desarrollar la economía rural no agrícola. Los mejoramientos en infraestructura pueden tanto reducir los costos de los insumos como abrir mercados más amplios para las empresas locales (capítulo 5). No obstante, el mejoramiento de la infraestructura es probable que produzca ganadores que prosperarán en un ambiente más grande y perdedores que no pueden competir.

La dependencia de las empresas no agrícolas respecto a los mercados locales, liga su rentabilidad a las condiciones de la agricultura local. Así, los mismos factores que restringen la demanda agrícola restringen también el crecimiento del sector rural no agrícola. El bajo nivel de empleo en el agroprocesamiento en todos los países encuestados, sugiere que los enlaces hacia delante entre la agricultura y el sector no agrícola no son tan grandes como podrían serlo.

La juventud de las empresas es otra preocupación: una tercera parte de ellas tiene menos de dos años de operación y la mitad de ellas tiene menos de tres. Esta poca edad puede reflejar una dinámica tasa de creación de empresas —o una elevada tasa de fracaso de los negocios. En Vietnam, la tasa anual de sobrevivencia de las empresas familiares no agrícolas se estima en un 83%. La empresa de un hogar promedio tiene entonces una probabilidad del 17% de no encontrarse en operación un año después y un 45% de probabilidad de fracaso en el curso de tres años. Enfoques exitosos para el desarrollo de las empresas no agrícolas, como los liderados por la Asociación de Mujeres Autoempleadas de la India, revelan el amplio apoyo que se necesita para ayudar a los microempresarios a tener éxito (recuadro 9.2)

Generación de mayores oportunidades de empleo rural en y fuera de la granja

La demanda por trabajo, aun de trabajadores de bajo salario, no se incrementará sin una economía rural dinámica tanto en el sector agrícola como en el no agrícola. Posiblemente el elemento más básico de política para una economía rural dinámica, es un buen clima de inversión. Para mejorar el clima de inversión, los gobiernos pueden asegurar los derechos de propiedad; invertir en vías, electricidad y otra infraestructura; eliminar intervenciones de precios que son adversas a los productos rurales; desarrollar enfoques innovadores para la prestación de servicios de crédito y financieros; y ayudar en

la coordinación de los actores públicos y privados para incentivar el desarrollo de conglomerados industriales basados en el agro.

Con una mayor inversión y la expansión de las actividades económicas rurales aumenta el potencial para trabajos de mayor remuneración, particularmente fuera de la agricultura. Las tecnologías que aumentan la productividad en las granjas pueden impulsar los ingresos. En la medida en que los pobres tienen una mayor probabilidad de permanecer en la agricultura, aumentar los salarios para los trabajadores agrícolas ofrece el más grande potencial para sacar a millones de personas de la pobreza, particularmente en África.

El mejoramiento en el clima de inversión (especialmente aquel que genera trabajos rurales no agrícolas) es más fácil en las áreas con mayores densidades de población (infraestructura de menor costo) y unas mayores dotaciones de recursos naturales (negocios generados en la agricultura). Esto aplica tanto a los trabajos agrícolas como no agrícolas. Sin embargo, muchas áreas carecen de estas condiciones, de manera que las intervenciones deben ajustarse para responder a estas diferencias. Para las regiones menos favorecidas, el menú de modalidades de intervención es limitado, especialmente cuando hay presupuestos gubernamentales escasos. Las inversiones públicas en infraestructura son críticas. Adicionalmente, los servicios a los negocios, los incentivos fiscales y los subsidios para el desarrollo (como los subsidios a los bosques y a la fertilidad del suelo en Chile) pueden incentivar a los inversionistas privados a invertir en nuevos negocios.

El incentivo a la dinámica de las economías rurales puede enfocarse también desde la perspectiva territorial. Este enfoque incluye la promoción de conglomerados locales basados en la agricultura, donde los productores agrícolas y las agroindustrias en una actividad especializada interactúan para competir mejor. La región de Petrolina-Juazeiro en el valle de San Francisco en Brasil, muestra cómo los conglomerados dinámicos pueden crear enlaces con los servicios e industrias locales, e incentivar la demanda por trabajo más allá de la agricultura. Allí, la inversión en irrigación y la cooperación entre empresarios comerciales y beneficiarios de la reforma agraria en la producción y mercadeo de cultivos de alto valor para la exportación, produjo grandes beneficios directos para los pequeños productores participantes, una masiva expansión del empleo en la agricultura y en industrias y servicios relacionados con ésta, ganancias salariales basadas en un más fuerte poder de negociación de los sindicatos y fuerte reducción de la pobreza.²⁹ El desarrollo territorial exitoso apunta hacia la innovación como un determinante del crecimiento local, así como hacia el fortalecimiento de los efectos derivados a nivel local, a través de un mayor acceso a mercados dinámicos y del fortalecimiento de los enlaces entre agricultores, industria y servicios.

RECUADRO 9.2 *Una cooperativa de mujeres en la India*

La Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA) fue conformada en 1972 en Ahmed-abad. Siendo inicialmente una pequeña organización de mujeres pobres trabajando en el sector informal, SEWA tiene en la actualidad más de 1,2 millones de miembros en toda India. Los miembros se involucran en SEWA a través de sindicatos o cooperativas. Los sindicatos, tanto en áreas urbanas como rurales, ayudan a sus miembros a tener acceso a un tratamiento justo, a la justicia,

los mercados y los servicios. Las cooperativas ayudan a sus miembros a mercadear y a mejorar la calidad de sus productos en tanto reciben capacitación acerca de nuevas técnicas y de cómo expandirse hacia nuevos productos. Por ejemplo, SEWA ha mostrado a los productores de sal cómo producir sal industrial de más alto valor en lugar de sal comestible de bajo valor.

La cooperativa más grande es el Banco SEWA. En 2004 tenía más de 250.000 cuentas con

depósitos que totalizaban US\$14,4 millones. Ha incentivado a miles de mujeres pobres ha ahorrar regularmente sus ingresos a través de programas como "el banco de la puerta de al lado" y ofrece pequeños préstamos que en promedio alcanzan a US\$73. Los miembros de la organización prefieren la tasa de interés del 20% que carga el banco a la explotación de los prestamistas.

Fuente: Banco Mundial, 2006i.

Salarios e ingresos en el mercado laboral rural

Los salarios son más altos en el sector rural no agrícola que en la agricultura, esencialmente debido a las diferencias en calificación

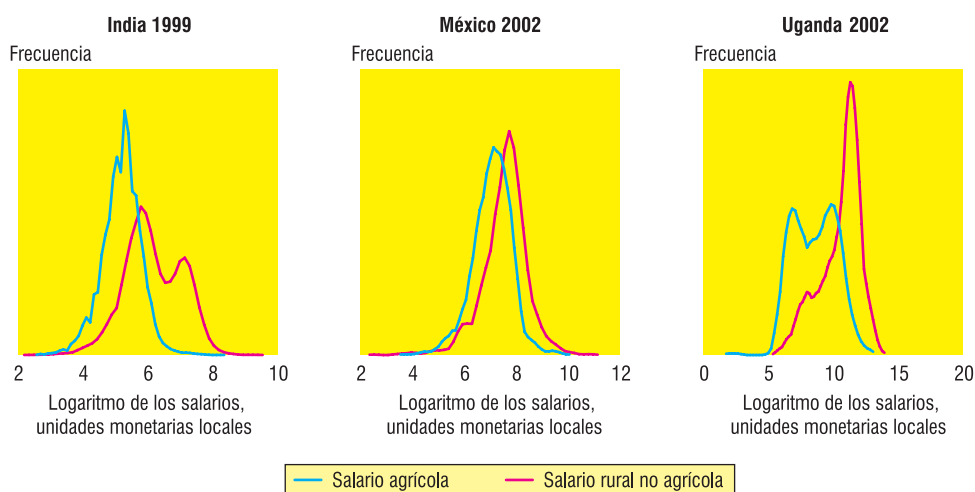
Los salarios son considerablemente más altos en el empleo rural no agrícola que en el empleo asalariado agrícola (gráfico 9.8). En México, el salario promedio en el sector no agrícola es 56% más alto que en la agricultura. Ambos sectores frecuentemente exhiben una distribución bimodal en los salarios, revelando la presencia de dualismo.

¿Qué tanto refleja esta diferencia de salario simplemente el hecho de que los trabajadores menos calificados se emplean en el sector agrícola? Para los trabajadores no calificados (definidos como trabajadores sin escolaridad), buena parte de la diferencia de la distribución es eliminada, especialmente en Uganda e India (gráfico 9.9). Aun la diferencia restante en la distribución de los salarios, es

incapaz de probar que haya una diferencia sectorial fundamental en la compensación al trabajo, debido a que los trabajadores escogen su sector de actividad y al hacerlo pueden seleccionar el sector de acuerdo con otras destrezas no capturadas por la educación.

En el sector rural no agrícola, los salarios de los hombres son más altos que los de las mujeres, aunque la diferencia es pequeña en África, donde el empleo se da principalmente en empresas muy pequeñas. Los salarios femeninos son más heterogéneos que los salarios masculinos y tienden a demostrar una distribución más bimodal. En la India, el salario promedio para el trabajo temporal agrícola es un 30% menor para las mujeres que para los hombres, 20% menor para el mismo tipo de tarea. La diferencia en la distribución de las actividades, en la cual los hombres realizan las actividades mejor remuneradas como el arado y la excavación para la extracción de agua, representa el resto de la diferencia entre los salarios prome-

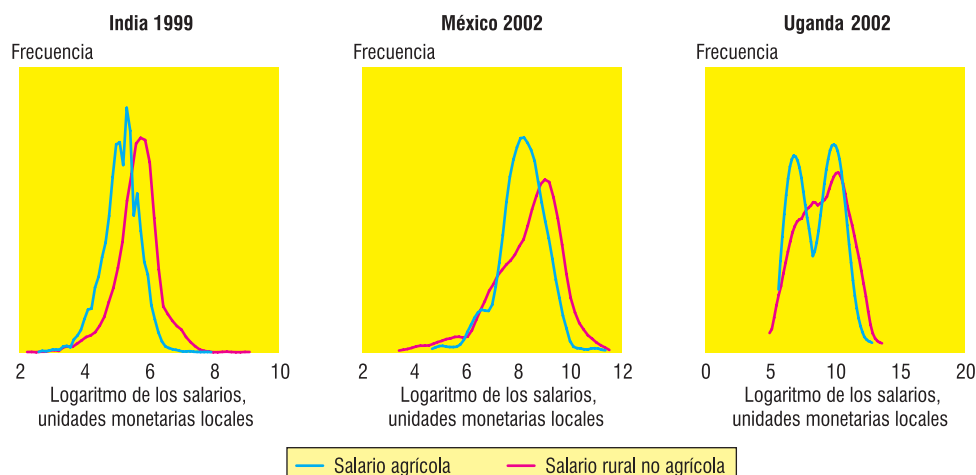
Gráfico 9.8 Los salarios son mucho más elevados en el empleo rural no agrícola que en el empleo agrícola en la India, México y Uganda



Fuente: Equipo IDM 2008.

Nota: Ver nota para el cuadro 9.2.

Gráfico 9.9 Para los trabajadores sin educación, los salarios en el empleo agrícola y rural no agrícola no son muy diferentes



Fuente: Equipo IDM 2008.

Nota: Ver nota para el cuadro 9.2.

dio.³⁰ En México, los salarios son más bajos para las mujeres con menor educación que para los hombres con el mismo nivel de educación. Sin embargo, a niveles más altos de educación, la distribución de los salarios luce muy similar entre géneros.

Los salarios en la agricultura han estado disminuyendo en América Latina y aumentando en Asia

Hay evidencia de que entre muchos países latinoamericanos, los salarios agrícolas han estado disminuyendo. Los trabajadores en Brasil han perdido una tercera parte de su ingreso a lo largo de los últimos 30 años (gráfico 9.10). En México, entre 1988 y 1996, los trabajadores temporales perdieron el 30% de su poder de compra y no lo han recuperado desde entonces. En contraste, los salarios reales han aumentado en la mayor parte de países de Asia y África (gráfico 9.11).

Los ingresos generados en las empresas rurales no agrícolas operadas por su propietario son heterogéneos

¿Es el autoempleo en el sector rural no agrícola un refugio, que disfraza el desempleo, o una buena fuente de ingresos? El valor agregado por trabajador, una medida aproximada de los ingresos, es muy heterogéneo en el sector no agrícola y esto es reflejado en la distribución de la productividad laboral en empresas que emplean únicamente miembros de la familia (gráfico 9.12). En Indonesia, el valor agregado anual medio por trabajador en estas empresas es de US\$230. Tanto como el 59% de las firmas, generan un valor agregado por trabajador inferior al salario agrícola. En el otro extremo, el 7% genera un valor agregado por trabajador que es al menos 5 veces el salario agrícola.

Las empresas rurales no agrícolas que crean oportunidades de empleo, usualmente exhiben una más alta productividad laboral. En Indonesia, la productividad laboral en las firmas con más de 10 trabajadores es de US\$1.400, más de seis veces la que se obtiene de firmas pequeñas de dos o más trabajadores. Los trabajadores en estas empresas más grandes también son más educados. Más de la mitad de ellos han terminado la escuela secundaria y casi ninguno

cuenta con educación primaria completa. Los empleados de estas firmas más grandes también constituyen el pico más alto de la distribución salarial, como se muestra en el gráfico 9.8. La evidencia de Bangladesh también sugiere que las empresas rurales no agrícolas tienen un mejor desempeño en áreas con un mejor acceso a los mercados, servicios de infraestructura y educación.³¹

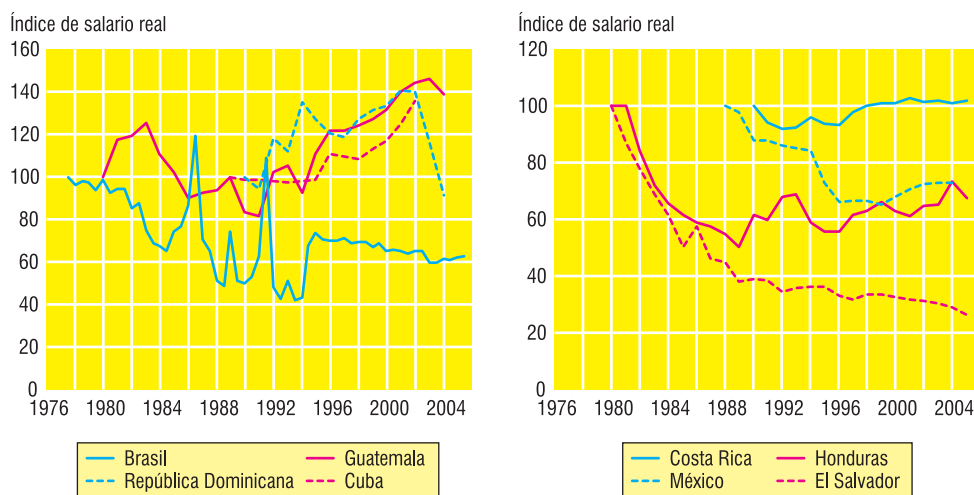
Oferta de trabajo: migración y la economía urbana

Los resultados del trabajo rural están íntimamente relacionados con las condiciones laborales en otros sectores de la economía

Los salarios reflejan la oferta y demanda de trabajo. Por el lado de la oferta, los trabajadores son móviles y responden a las opciones de mercado en las actividades agrícolas y rurales no agrícolas y a aquellas en la economía urbana, para quienes viajan o migran. Esta movilidad vincula a los sectores al interior de las áreas rurales así como a las economías urbana y rural. Un sector no agrícola estancado inhibe el movimiento fuera de la agricultura, en economías donde ésta está estancada (como en África subsahariana), así como también en economías donde la productividad agrícola es alta (en Punjab, India, a lo largo de la primera década de la revolución verde).

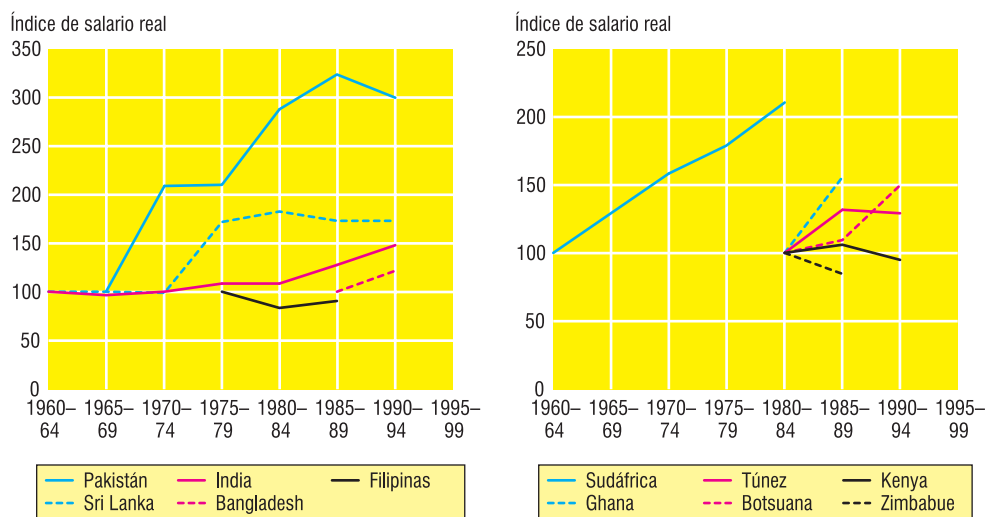
La integración de los mercados laborales también debilita la correspondencia directa entre el empleo y los ingresos al interior de cada subsector. Los aumentos en la demanda de trabajo agrícola, probablemente reflejando un movimiento hacia productos de alto valor, pueden tener únicamente efectos reducidos sobre los salarios agrícolas si la oferta de trabajo es altamente elástica. Por el contrario, a pesar del hecho de que las empresas rurales no agrícolas son pequeñas, exhibiendo una baja demanda por trabajo asalariado, pueden afectar significativamente las condiciones del mercado laboral. Cualquier aumento en las oportunidades no agrícolas implica una reducción potencial en la oferta de trabajadores agrícolas, aumentando los salarios. Por tanto, las medidas de política que incentivan el empleo no agrícola, aun en pequeñas empresas, es probable que generen beneficios encadenados hacia los trabajadores rurales.

Gráfico 9.10 Los salarios agrícolas han estado disminuyendo en la mayor parte de países latinoamericanos



Fuentes: Brasil: Fundación Getulio Vargas Estadísticas Agrícolas; otros países: Cepal, Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, varios años.

Nota: Los salarios nominales son deflactados por el índice nacional de precios al consumidor.

Gráfico 9.11 Los salarios agrícolas han aumentado en la mayor parte de países asiáticos y africanos

Fuentes: Rama y Artecona 2002.

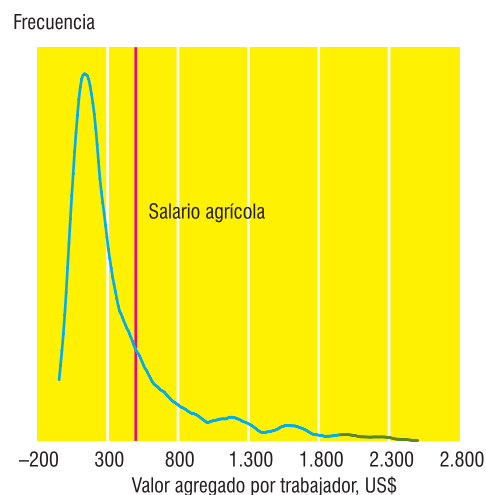
Nota: Índice basado en los salarios diarios para trabajadores temporales, hombres y mujeres, deflactados por el índice de precios al consumidor.

El rol de los poblados regionales dinámicos y de las pequeñas ciudades, para el mercado laboral rural es difícil de exagerar. El empleo no agrícola en áreas rurales depende de la proximidad a centros rurales grandes y a ciudades pequeñas intermedias. En México, el dinamismo del empleo es más fuerte en la cercanía de los centros urbanos y disminuye hasta que se alcanza una distancia de 150 kilómetros, más allá de la cual la influencia urbana desaparece (gráfico 9.13). La proximidad es particularmente importante para las manufacturas. En municipalidades aisladas, hay un crecimiento sustancialmente mayor del sector de los servicios que del manufacturero, a medida que la agricultura local crea una demanda por los servicios locales.³² En Indonesia, aun al interior de las áreas rurales, el empleo asalariado como porcentaje del empleo total no agrícola aumenta con el tamaño del poblado. Estos resultados apuntan hacia el papel de los centros urbanos pequeños e intermedios como motores del crecimiento del empleo no agrícola en las áreas rurales.

Migración y la economía rural no agrícola como puente

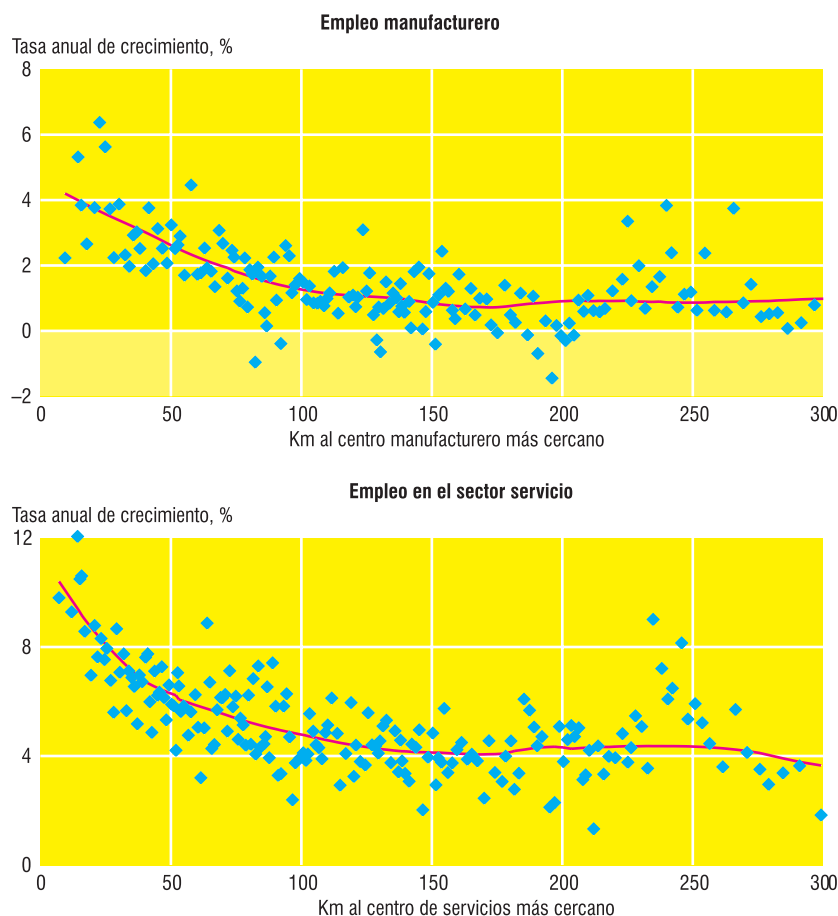
La migración a las áreas urbanas en busca de más altos ingresos es común y es una vía potencial para salir de la pobreza. Ésta induce una presión al alza en los salarios en las áreas con altas tasas de emigración.³³ Este aumento en los salarios puede tener un efecto positivo sobre la participación de la fuerza de trabajo de los no migrantes, debido a la necesidad de reemplazar a los trabajadores migrantes. Por otra parte, las remesas pueden crear un incentivo para reducir la oferta de trabajo de los no migrantes, a través de un incremento en el salario de reserva. En particular, las remesas pueden reducir la participación de las mujeres en la fuerza laboral a favor de la producción doméstica. Un estudio de las remesas enviadas por migrantes mexicanos a Estados Unidos, encontró que las mujeres de Estados con altas tasas de migrantes tienen una menor probabilidad de trabajar fuera de casa.³⁴ Se encuentra evidencia similar acerca de sus horas de trabajo; sin embargo, no hay efecto sobre la participación de los hombres en la fuerza laboral ni sobre las horas trabajadas.

La migración es más intensa en las economías en proceso de expansión y urbanizadas, donde las áreas urbanas en crecimiento ofrecen mayores oportunidades de empleo (capítulo 1). Un número estimado de 575 millones de personas migraron de las áreas rurales a las urbanas en los países en desarrollo a lo largo de los últimos 25 años.³⁵ De estos, 400 millones vivían en países en proceso de transformación, donde los flujos migratorios aumentaron a casi 20 millones por año entre el 2000 y el 2005. Los flujos migratorios como proporción de la población rural, han sido tradicionalmente más altos en las economías urbanizadas pero han estado disminuyendo

Gráfico 9.12 La productividad en el autoempleo rural no agrícola en Indonesia es heterogénea

Fuente: Equipo IDM 2008, utilizando datos de la encuesta de clima de inversión rural para Indonesia, (Banco Mundial 2006j).

Nota: La productividad laboral se calcula para las empresas rurales no agrícolas que no tienen trabajadores pagos. El salario anual agrícola se calcula a partir del promedio de los salarios diarios a nivel de las aldeas, multiplicados por 11 meses y 22 días por mes.

Gráfico 9.13 El crecimiento del empleo en las manufacturas y los servicios es una función de la distancia a los centros urbanos de más de 250.000 habitantes

Fuente: Araújo, de Janvry y Sadoulet 2002.

Notas: Las observaciones se refieren a municipalidades con una población menor a 15.000 habitantes en la ciudad principal. El crecimiento se refiere al período intercensal 1990-2000.

durante el período 2000-2005, hacia una tasa anual de 1,25%. En las economías en proceso de transformación y agrícolas, el flujo anual de emigración ha aumentado sostenidamente a 0,8% y 0,7% de la población rural, respectivamente.

La evidencia sugiere que la emigración es más accesible para los más ricos y mejor educados entre la población rural, en tanto que migrar requiere de medios para pagar por el transporte y educación para encontrar un buen trabajo.³⁶ Adicionalmente, los migrantes mejor educados tienen una mayor probabilidad de tener un resultado exitoso de la migración. En Filipinas, los migrantes femeninos hacia las áreas urbanas obtienen mejores resultados que los hombres que son menos educados.³⁷ En algunos países, China en particular, el limitado acceso de los trabajadores migrantes a la protección social en el ambiente urbano les deja vulnerables a las dificultades económicas y dificulta su integración en el mercado laboral urbano. El trabajo temporal y la informalidad son persistentes para ellos.

El sector rural no agrícola puede relacionar el trabajo agrícola con un más productivo empleo en las áreas urbanas. Para los hogares rurales más pobres, la migración hacia ciudades pequeñas e intermedias puede ofrecer un mayor potencial que hacia las grandes ciudades. En Indonesia, entre 1993 y 2000, los migrantes hacia tra-

bajos no agrícolas en las áreas urbanas, estaban desempeñando ya trabajos no agrícolas en las áreas rurales y tendían a estar entre los trabajadores en mejores condiciones en el sector rural no agrícola.³⁸ Inicialmente, las personas que no estaban en las mejores condiciones y se movieron distancias relativamente pequeñas (al interior del subdistrito) tendieron a tener un fuerte crecimiento del ingreso, pero las ganancias subsiguientes de ingresos fueron más limitadas.

Dadas tales restricciones, una de las mejores perspectivas para reducir la pobreza rural es el potencial de que los residentes rurales participen en la economía urbana a través del desplazamiento, en tanto que mantienen su residencia rural y su base en la agricultura.³⁹ En la zona noreste de Tailandia, la mayor disponibilidad de trabajos no agrícolas en ciudades cercanas, llevó un significativo aumento en el ingreso. Reflejando una mayor integración entre los mercados laborales rural y urbano, la disparidad entre los salarios urbanos y rurales está declinando en muchas economías. En México, la razón del salario rural a urbano aumentó de 28% en 1992 a 40% en 2002. En la India, en tanto que los salarios agrícolas siguen siendo bajos, hay evidencia de convergencia entre los salarios rurales no agrícolas para los trabajadores temporales y los salarios urbanos.

Escolaridad, capacitación y transición hacia el mercado laboral

La mayor línea divisoria entre los trabajos de altos y bajos niveles de salario es la calificación. Los adultos educados tienen mayor probabilidad de tener trabajos asalariados no agrícolas y de migrar. Son los trabajadores más jóvenes, mejor educados y con mayor capacitación los que abandonan las áreas rurales para encontrar mayores oportunidades de ingreso en el exterior o en las áreas urbanas (capítulo 3). La gran oferta laboral para trabajos agrícolas, resultante especialmente de la inhabilidad de los trabajadores no calificados para moverse hacia el empleo calificado, subraya la persistencia de la pobreza y de la desigualdad que surgen cuando el empleo calificado despega fuera de la agricultura en los países en proceso de transformación.⁴⁰

Las áreas rurales exhiben muy bajos niveles de educación

Los trabajadores rurales tienen menos educación que los urbanos. Los hombres rurales tienen un promedio de cuatro años de educación en África subsahariana, Asia meridional, Medio Oriente y África septentrional, y América Latina y el Caribe y apenas un poco más de seis años en Asia oriental y el Pacífico (capítulo 3). Estos promedios son de dos a cuatro años menos que en las áreas urbanas. El nivel de educación de las mujeres es aún más bajo, con promedios por debajo de dos años en Asia meridional y en Medio Oriente y África septentrional. Muy altas disparidades en el capital humano se observan también entre la China rural y urbana.⁴¹

Estos bajos promedios reflejan el envejecimiento de la población rural y ocultan el progreso que se ha hecho durante las últimas décadas (gráfico 9.14). Sin embargo, sigue existiendo una significativa brecha en la escolaridad entre zonas rurales y urbanas en la mayoría de países en desarrollo. Aun en países que han experimentado enormes mejoras en la educación, como México y Kenya, el nivel de educación entre los jóvenes en las áreas rurales está aún apenas por encima de la primaria y es mucho más bajo en otros países (cuadro 9.3).

Los bajos niveles de educación en la fuerza laboral rural tienden a reproducirse a lo largo de las generaciones—padres con bajos niveles de escolaridad tienden a tener hijos con bajos niveles de escolaridad, quienes después tienen menores oportunidades de obtener más altos ingresos. La pobreza puede afectar la habilidad para continuar educándose—y de esta manera es un factor directo en la reducción de la inversión de los hogares en la educación. La pobreza y la baja educación entonces se transmiten entre generaciones.

Los retornos a la educación son bajos en el empleo agrícola y más elevados en la economía rural no agrícola y las ciudades

Un determinante primario de estas brechas de escolaridad es la baja tasa de retorno a la escolaridad en la agricultura tradicional. En Bukidnon, Filipinas—donde la mayoría del empleo se encuentra en la cosecha y se paga sobre la base de unidad recolectada—un aumento en el nivel de escolaridad no tiene efectos sobre los salarios.⁴² Resultados similares se encuentran en muchos otros contextos.

Sin embargo, como fue famosamente argumentado por T.W. Schultz (1975), las tasas de retorno son más altas en contextos dinámicos, donde el cambio tecnológico y un ambiente más complejo requieren la toma de decisiones más difíciles. Durante la revolución verde en la India, la educación tuvo más altos retornos en las regio-

nes con mayores tasas de adopción de las nuevas semillas.⁴³ En Taiwán (China), la educación fue también más valiosa para la producción en áreas con una mayor inestabilidad climática.⁴⁴ De manera similar, el retorno a la escolaridad en las economías en rápido crecimiento es significativo. Para los adultos en Indonesia, el retorno a un año adicional en educación se estima en 13%, un valor cercano a otros estimativos internacionales.⁴⁵

También existe una amplia evidencia acerca de una correlación entre educación y acceso y retorno del empleo no agrícola. En China e India, una mejor educación hace posible a los trabajadores rurales encontrar empleo no agrícola de más alto pago, en tanto que la carencia de educación tiende a forzarlos hacia el empleo agrícola o hacia el empleo no agrícola de bajo ingreso como máximo.⁴⁶ Similarmente, en Ghana, Perú y Pakistán, los retornos fueron mayores en las actividades no agrícolas que en las agrícolas.⁴⁷ Reflejando estos estudios, los retornos a la educación entre países son consistentemente más altos en las áreas urbanas que en los mercados rurales, particularmente a niveles superiores de la escuela básica.⁴⁸ Estudios en Bolivia y Turquía muestran también retornos a la educación que son mayores en la cercanía de los centros urbanos, sugiriendo que las oportunidades no agrícolas aumentan el valor de la escolaridad.

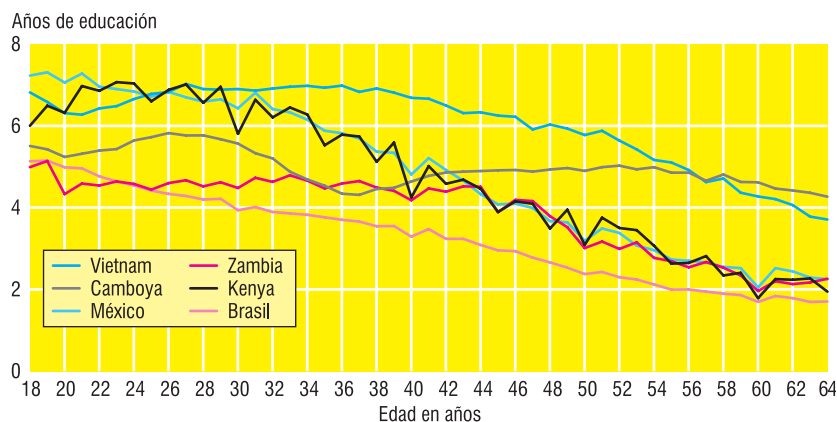
Estos mayores retornos en la economía no agrícola, influenciarán las decisiones de escolaridad de los hogares rurales, si existe el potencial de emplearse. En Filipinas y Tailandia, los hogares rurales invierten una porción importante de su ingreso adicional en la escolaridad de los hijos, quienes posteriormente se involucran en trabajos rurales no agrícolas o migran hacia las ciudades para buscar un empleo más lucrativo.⁴⁹ En la India, la migración rural-urbana incrementa significativamente la tasa de retorno a la escolaridad rural, cuando se trata de niveles superiores a la escuela media. Los padres rurales parecen conocer esto: las tasas de retorno de las zonas urbanas afectan las decisiones de dar escolaridad a sus hijos a niveles superiores.⁵⁰

El bajo nivel de la escolaridad rural puede también reflejar la baja calidad de las escuelas rurales, en relación con aquellas en las áreas urbanas.⁵¹ Las diferencias rural-urbanas en la calidad de las escuelas se manifiestan a sí mismas en diferencias en la infraestructura de las escuelas, las cuales resultan en diferencias significativas en el logro escolar entre zonas rurales y urbanas (*ver* En foco G).

Los resultados del mercado laboral rural pueden mejorarse mediante programas activos dirigidos a éste

Los programas activos para el mercado laboral pueden apoyar a los hogares rurales para encontrar mejores oportunidades de empleo, ayudando por tanto a los hogares en su transición para salir de la pobreza. Un programa de búsqueda de trabajo para migrantes en China, proporcionó empleo no agrícola a alrededor de 200.000 trabajadores de las zonas altas a lo largo de 6 años, incluyendo aproximadamente 110.000 trabajadores migrantes interprovinciales. El programa estableció un sistema voluntario de facilitación de la movilidad laboral rural; proporcionó capacitación en el trabajo a través de las empresas (paga a través de deducciones de nómina), y estableció un sistema computarizado de búsqueda de trabajo determinado por la demanda que enfatizaba en los mercados locales, supervisando la seguridad de los trabajadores y sus condiciones de vida y reportando cualquier tipo de abuso u ofensa. El programa fue extraordinariamente efectivo para expandir el conocimiento de los pobres en las

Gráfico 9.14 Años promedio de educación en áreas rurales según edad



Fuente: Datos del censo de población para Brasil (2000), Camboya (1998), México (2000), Vietnam (1999) y Zambia (2000).

zonas altas acerca del empleo no agrícola y el acceso a éste y fue un instrumento poderoso para la reducción de la pobreza. También ayudó en las perspectivas de los migrantes acerca de su vida y les abrió mayores aspiraciones. Esto fue claramente así para las mujeres migrantes (alrededor de una cuarta parte de todos los trabajadores migrantes); ellas tuvieron una mayor confianza y autoestima, menores cargas laborales (al retornar a sus aldeas locales y una mayor independencia económica).⁵²

Un programa en Andhra Pradesh proporciona opciones de empleo a los jóvenes rurales más vulnerables, ligándolos a trabajos en áreas semiurbanas o al nivel local, después de un programa de entrenamiento de tres meses en el cual representantes de la industria actúan como mentores. En 2005-06 este programa creó más de 10.000 trabajos en áreas semiurbanas, llevando a la obtención de ingresos sustancialmente más altos de los que el mercado local podría proporcionar. A nivel local más de 5.000 trabajos fueron creados, especialmente en la industria de textiles, muchos de ellos para mujeres. Ligar la capacitación a la colocación es una de las claves del éxito de este programa.

La inversión en educación rompe el ciclo de pobreza

Hay dos lados en la inversión en capital humano. Por el lado de la demanda, existe el problema de los incentivos de los padres a invertir más en la educación de sus hijos. Por el lado de la oferta, existe el problema de mejorar la disponibilidad y calidad de las escuelas. En la práctica, hay un problema administrativo adicional: los dos lados son generalmente manejados por diferentes ministerios, uno de bienestar social y uno de educación.

La demanda por escolaridad responde a menores costos tanto en términos de gastos escolares (matrículas, vestuario, libros, etc.) y el costo de oportunidad de viajar a localidades distantes utilizando vías en mal estado y de no tener a los hijos para que realicen trabajos productivos. Estos costos para las familias pueden ser disminuidos. La reciente eliminación de las matrículas escolares para la educación primaria en Kenya y Uganda, indujo a incrementos importantes en la matrícula escolar. En Uganda, el programa de educación primaria gratuita que comenzó en 1997, tuvo importantes impactos sobre las tasas de logro para los estudiantes de 4° y 5° grado pertenecientes a hogares pobres, especialmente las niñas.⁵³ Pero la educación prima-

ria gratuita puede no ser suficiente para que los niños pobres asistan a la escuela, debido a otros costos.

Las transferencias condicionales de efectivo, a través de las cuales la atención regular a la escuela es una condición para que los padres reciban las transferencias, se está expandiendo en muchos países. Después de un programa inicial de transferencias condicionales en especie en Bangladesh (Alimentos por Educación) estos programas se han desarrollado rápidamente en países de ingreso medio, como México (Oportunidades) y Brasil (Bolsa Familia).⁵⁴ Estos programas reducen la pobreza actual a través de las transferencias en efectivo y reducen la pobreza futura a través de una mayor inversión en la escolaridad de los niños pobres. Cuando son exitosos, pueden ser una inversión, que hecha en una generación, quiebra la herencia intergeneracional de la pobreza. Aunque son costosos, estos programas de transferencias han sido exitosos en países de ingresos medios y se están implementando en muchos otros países. Sin embargo, adaptarlos a los países de bajos ingresos con una pobreza extensa y débiles sistemas de escolaridad y de registro civil, sigue siendo un desafío no explorado. Es necesario invertir en la oferta de educación y balancear el lado de la oferta con las inversiones por el lado de la demanda, para aumentar el logro educativo. En México, los programas de transferencias condicionales en efectivo fueron focalizados a comunidades rurales suficientemente bien dotadas con instalaciones escolares. Se encontró que la distancia a la escuela era un factor correlacionado importante con el despegue del programa.⁵⁵ El siguiente paso fue extender las instalaciones escolares a todas las áreas rurales. Mejorar la calidad de la educación también es esencial. Un ejemplo notorio es el programa Escuela Nueva en Colombia, en el cual existe involucramiento de la comunidad y se han mejorado el currículo, la capacitación de los maestros y la administración. El programa tiene un horario flexible para acomodarse a las actividades rurales y su componente de capacitación de maestros aborda las necesidades de cada comunidad. Una mayor atención a la calidad de las escuelas puede incrementar significativamente los retornos a la educación.

Se necesitan esfuerzos continuados para reducir el trabajo infantil

En el corto plazo, las familias ganan del trabajo infantil; por tanto hay pérdidas de corto plazo en el bienestar de las familias rurales cuando

Cuadro 9.3 Años promedio de educación para la población rural entre 18 y 25 años, países seleccionados

	África subsahariana	Asia meridional	Asia oriental y el Pacífico (exc. China)	Medio Oriente y África septentrional	Europa y Asia central	América Latina y el Caribe
Urbano						
Hombres	8,5	7,3	10,1	9,3	10,6	8,7
Mujeres	7,6	6,5	10,1	9,2	11,1	8,9
Rural						
Hombres	5,5	5,3	8,0	6,8	9,7	5,7
Mujeres	4,3	3,0	7,7	5,0	10,0	5,8

Fuente: Equipo IDM 2008.

Nota: Los cálculos sobre el nivel educativo promedio para la población entre 18 y 25 años están basados en 58 países (excluyendo China e India), a partir de encuestas de hogares recientes con información sobre los años de educación, ponderada por la población en el año 2000. Ver el estudio de apoyo por el Equipo IDM 2008 (2007) para obtener detalles.

existen sanciones al trabajo infantil. Sin embargo, para el desarrollo el mayor costo del trabajo infantil es una educación futura más baja y la persistencia de la pobreza de largo plazo (recuadro 9.3). Las propuestas de política para reducir el trabajo infantil han incluido restricciones y prohibiciones al empleo y aun sanciones comerciales. Pero estos tipos de política es más probable que controlen el trabajo asalariado para los niños y no el trabajo familiar no pago. Las transferencias condicionales en efectivo o en especie, que incrementan los retornos a la escolaridad, son muy exitosas para la reducción del trabajo infantil.⁵⁶ En Ecuador, el Programa Bono de Desarrollo Humano, redujo el trabajo infantil en un estimado de 17 puntos porcentuales. Brasil enfrenta explícitamente el trabajo infantil en las condiciones para apoyo en su Programa para Erradicar el Trabajo Infantil.

Proporcionar redes de seguridad para reducir la vulnerabilidad

Pensiones rurales no contributivas

Los pobres y los desaventajados dejados atrás por la migración pueden requerir formas adicionales de apoyo en el ingreso. Brasil, Bolivia, Sudáfrica y muchos países en Europa y Asia central han introducido pensiones rurales no contributivas.⁵⁷ Estas generan ganancias de bienestar para los beneficiarios y efectos encadenados sobre la educación y la nutrición de los miembros de la familia. Sin embargo, mantienen también a las firmas y a los trabajadores en el sector informal y hay un costo adicional al tener menos población contribuyendo a la producción.⁵⁸

RECUADRO 9.3 Trabajo infantil: común en la agricultura

La OIT estimó el número de trabajadores infantiles en 218 millones en 2004. La mayoría ayudan a sus familias en el hogar, la granja o el negocio familiar. 60% de ellos se encuentran en Asia y 52% son niños. Aunque únicamente el 23% de los niños económicamente activos se encuentran en África subsahariana, las tasas de participación son más elevadas allí, estimándose en alrededor de 30% para los jóvenes en edad de 5 a 14 años. El trabajo infantil puede incluir la prostitución y el tráfico de drogas, pero a escala mundial estas actividades involucran un número bajo de individuos.

En comparación con el 19% para las áreas urbanas de los países en desarrollo, el 31% de los niños en edades de 5 a 14 años en las áreas rurales, reportaron estar trabajando, el 9,8% de ellos trabaja fuera del negocio familiar y el 1,2% recibe pago.⁵⁹ Incluyendo el trabajo y las actividades domésticas, el 26% de los niños rurales trabajaron 20 o más horas por semana y el 9% trabajó 40 o más horas. La prevalencia del trabajo no pago en áreas rurales es aproximadamente el doble de la que existe en áreas urbanas. No todo el trabajo infantil es perjudicial y el ingreso generado por la actividad

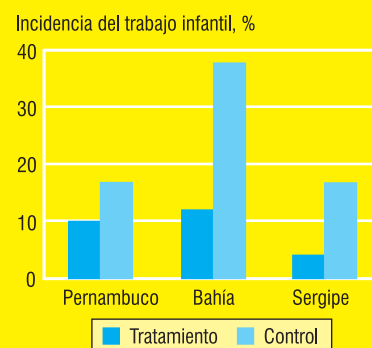
económica de los niños es una fuente necesaria para los hogares rurales pobres. Sin embargo, comparaciones entre más de 40 países revelan una asociación negativa entre el trabajo infantil y la asistencia a la escuela.

En 9 países latinoamericanos, los estudiantes de 3° y 4° grado que trabajaban el mayor número de horas fuera de casa, tenían un desempeño menor en la escuela. Evidencia originada en Ghana, Nicaragua y Pakistán, muestra similares efectos adversos del trabajo sobre la escolaridad. El más insatisfactorio desempeño escolar atribuible al trabajo infantil puede tener consecuencias permanentes en términos de bajos ingresos. En Brasil, los hombres que han entrado a la fuerza laboral antes de los 12 años ganan 20% menos por hora. Los niños con un padre que haya trabajado desde niño tienen una mayor probabilidad de trabajar a edades tempranas, manteniendo todos los demás atributos del hogar constantes. Retardar la edad en que los niños entran a la fuerza de trabajo implica, en consecuencia, demorar la entrada al mercado laboral para la siguiente generación.

En Brasil, el Programa para Erradicar el Trabajo Infantil requiere que los niños rurales asistan a la escuela y que los padres estén de acuerdo en que

sus hijos no trabajen. El Programa ha disminuido sustancialmente la incidencia del trabajo infantil en tres estados (gráfico). En Bahía, el programa redujo el trabajo infantil en más de 23 puntos porcentuales.

Programa brasileño para la eliminación del trabajo infantil



Fuente: Edmonds y Pavnink 2005; Emerson y Portela Souza 2003; Gunnarsson, Orazem y Sedlacek 2005; Ilahi, Orazem y Sedlacek 2005; Yap, Sedlacek y Orazem 2001.

Las transferencias privadas, especialmente las remesas, también pueden proporcionar ingresos en las áreas rurales. Las sumas pueden ser enormes —se estiman US\$60.000 millones en 2006 únicamente en América Latina— creando una gran fuente potencial de inversión en las economías locales. Sin embargo, los costos de transacción para la transferencia de fondos son muy altos y con frecuencia exceden el 20%. La reducción de estas tarifas en 5 puntos porcentuales podría generar ahorros anuales de US\$3.000 millones para los trabajadores que envían dinero a casa.⁶⁰ Las políticas también deben orientarse a reducir los costos de transacción sobre las remesas e incentivar la inversión en la economía local.

Diseñar redes de seguridad ajustables para responder a los choques

Con frecuencia las redes de seguridad están focalizadas hacia aquellos con pocos activos, incluyendo el trabajo familiar. Sin embargo, éstas también tienen una función de aseguramiento. Idealmente, aumentan los gastos cuando el ingreso o la producción disminuye.⁶¹ En muchos casos, las redes de seguridad pueden ser procíclicas, debido a que los choques económicos con frecuencia reducen los ingresos fiscales en la misma medida en que requieren de un aumento en los gastos. Para contrarrestar esto, se necesita que las redes de seguridad sean flexibles, rápidas y eficientes. Tanto en Argentina como en México a mediados de la década de 1990, las crisis económicas redujeron el gasto social justo cuando la pobreza estaba aumentando. La India, México y Filipinas, tienen ahora fondos de reserva o destinan impuestos específicos para sus programas de alivio. Esta financiación es más flexible que la asistencia de los donantes, pero aun en estos últimos casos la tendencia es hacia una mayor flexibilidad (recuadro 9.4). Adicionalmente a una financiación con buen nivel de respuesta, la identificación de los beneficiarios y el desembolso de los fondos debe ser rápido para que se mantenga el carácter contracíclico de las redes. Para asegurar una operación fluida de las redes de seguridad cuando necesitan incrementarse rápidamente, los

programas deben ser establecidos antes de que los choques ocurran. En el largo plazo, las redes de seguridad tienen que ser disminuidas cuando la crisis atenúa.

Aunque hay una extensa experiencia con transferencias focalizadas sobre la base de pobreza crónica, la focalización *ex post* para mitigar las consecuencias de los choques requiere de una implementación diferente. Dados los costos de recolectar indicadores que reflejen el efecto de los choques para uso de corto plazo, los programas pueden considerar el uso de la autofocalización comunitaria o la autofocalización personal. Los trabajos públicos y los subsidios comunitarios para cereales consumidos generalmente por los pobres, son ejemplos de autofocalización.

Los trabajos públicos con frecuencia tienen tanto una financiación escalable como una autofocalización adaptativa. El Esquema de Garantías de Empleo en Maharashtra, India, proporciona tal tipo de empleo; una importante red de seguridad social para reducir el costo de la administración del riesgo y proteger los activos de las familias en el evento de choques. El empleo en este programa contracíclico se expandió al 62% en respuesta a la sequía de 1982. Similarmente, el programa Trabajar en Argentina, aumentó el ingreso actual de los participantes.⁶³ Los programas de trabajo público también ofrecen una oportunidad para que los trabajadores rurales con poca calificación adquieran experiencia laboral en tanto que construyen infraestructura rural. Alrededor de la mitad de los participantes en el Programa Trabajar sintieron que el programa mejoró sus posibilidades de obtener un trabajo, dos terceras partes consideraron que les dio un conocimiento valorado por el mercado y una tercera parte dijo que expandió sus contactos en el mercado laboral. México utiliza un seguro comercial para lograr la financiación contracíclica de sus programas de trabajos públicos nacionales y subnacionales.

La utilización de inventarios y la alimentación suplementaria, la provisión de agua y el cuidado veterinario son otros programas contracíclicos para las comunidades pastoriles. En Kenya, la respuesta ante la sequía incluye subsidio de transporte que proporciona un piso para los precios locales del ganado e impide una situación per-

RECUADRO 9.4 *El cambio gradual pero incompleto hacia la ayuda alimentaria basada en transferencias en efectivo*

Los volúmenes de ayuda alimentaria se encuentran en sus niveles más bajos en el largo plazo, reflejando fuertes reducciones en los programas regulares de ayuda alimentaria, que no han sido compensadas por alimentos en los envíos de ayuda alimentaria de emergencia. La ayuda de emergencia ahora domina la ayuda alimentaria global: más del 57% de los flujos de ayuda alimentaria mundial en 2001-04 fueron ayuda de emergencia. La ayuda alimentaria de emergencia también ha presentado un cambio geográfico desde Asia hacia África.

Importantes cambios de política en Australia, Canadá y la Unión Europea, ilustran que los donantes tienen ahora una mayor flexibilidad en cuanto a las fuentes para la ayuda alimentaria. En 1996, la Unión Europea creó la línea presupuestaria para seguridad alimentaria, que eliminó restricciones que ataban el otorgamiento de la ayuda

alimentaria a los oferentes europeos. Siendo un cambio significativo con respecto al pasado, éste incentivó un mayor número de compras locales y regionales. En tanto que las compras locales pueden en algunas ocasiones desestabilizar los precios, se estima que éstas son entre un 30% y un 50% menos caras que la compra y despacho hechos desde los países donantes.⁶² La ayuda alimentaria en especie y las transferencias en efectivo están sujetas a mala focalización y corrupción, pero la ayuda en especie implica mayores costos de distribución. Las compras locales pueden facilitar unas más rápidas respuestas a las crisis mediante una reducción importante del tiempo de despacho.

En la actualidad, la mayor parte de países en Europa otorgan casi la totalidad de su ayuda alimentaria en efectivo para hacer compras regionales por parte de organizaciones no gubernamentales y del Programa Mundial de Alimentos. En 2005, un volumen récord de 2,55

millones de toneladas métricas de ayuda alimentaria fueron originadas a través de compras locales y regionales en los países en desarrollo. Adicionalmente a la Unión Europea, Australia y Canadá han relajado sus normas de compra para la ayuda alimentaria y se han movido hacia programas basados en transferencias en efectivo. Más de la mitad de la ayuda alimentaria de los dos países es comprada localmente.

A pesar de estos cambios, Estados Unidos, que representa más de la mitad de la ayuda alimentaria mundial, sigue apoyándose en las compras domésticas de alimentos. En años recientes, las propuestas hechas para relajar las reglas de compras domésticas han sido bloqueadas bajo la presión de una coalición de agronegocios, compañías navieras y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y la asistencia. La política continúa disipando la presión para la reforma.

versa en la cual los precios en disminución para los animales aumentan las ventas de éstos en condiciones azarosas. El disparador de este apoyo está esencialmente fundamentado en una razón mínima de precios del ganado a los cereales. Aun así, la evidencia del norte de Kenya sugiere que las intervenciones que preservan la riqueza ganadera de los pastores vulnerables, tiene una mayor relación beneficio-costos que intervenciones más convencionales de utilización de inventarios —y los subsidios de transporte relacionados. La provisión de servicios veterinarios, de alimentación suplementaria y de agua suplementaria, tiene beneficios en una escala de 2,6 a 5,3 veces sus costos.⁶⁴

Una palabra final sobre mercados laborales rurales y migración: la necesidad de atención de política

En la medida en que la agricultura se intensifica y diversifica y las economías se desarrollan, la existencia de mercados laborales rurales

y de migración que funcionen adecuadamente, es crucial para reducir la pobreza rural y disminuir las disparidades de ingreso rural-urbano. Sin embargo, sorprendentemente poca atención de política se ha prestado a la estructura, conducta y desempeño de los mercados laborales rurales y a la forma como éstos pueden facilitar una transición exitosa fuera de la agricultura. Con certeza, se necesita especial atención para proporcionar capacitación a los trabajadores para conseguir buenos trabajos, ajustar la legislación laboral para que los proteja pero no disminuya el empleo y ayudar a los migrantes a encontrar buen empleo en otros lugares. Se requieren intervenciones también por el lado de la demanda en el mercado laboral, especialmente un mejor clima de inversión y redes de seguridad para los desaventajados. Comparado con otros aspectos de la economía rural, queda aún mucho para ser explorado para poder entender cómo mejorar los mercados laborales rurales.