



# Protección social y pobreza rural en América Latina

Cecilia Rossel<sup>1</sup>

Informe de consultoría – versión preliminar

Setiembre 2012



iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**



<sup>1</sup> El presente documento fue elaborado en el marco de una consultoría para la FAO. Agradezco especialmente los comentarios de Sergio Faiguenbaum y Pablo Faret (FAO), Simone Cecchini y Rodrigo Martínez (CEPAL) y Sarah Gammage (OIT). La responsabilidad sobre los contenidos, sin embargo, es de mi exclusiva responsabilidad y no necesariamente refleja la posición de las mencionadas instituciones.

## Índice

Introducción.....	6
Parte 1: Estructura productiva y empleo: claves para analizar la protección social y la pobreza en el medio rural.....	8
1. Pobreza en el medio rural: tendencias recientes y núcleos duros de desigualdad.....	8
a. Alcances, evolución y distribución de la pobreza rural.....	8
b. Pobreza, estructura de riesgos en el medio rural y vasos comunicantes con las trayectorias laborales.....	12
2. Estructura productiva y trabajo en el medio rural: barreras estructurales a la protección social en el medio rural.....	14
a. Heterogeneidad estructural, trabajo y protección social: reproducción encadenada de desigualdades.....	14
b. El medio rural y la reproducción ampliada de desigualdades.....	16
Parte 2: Protección social en el medio rural en América Latina.....	25
3. Protección social en el medio rural en América Latina: deudas, logros y principales desafíos.....	26
a. El acceso a la protección contributiva.....	28
i. <i>La afiliación de los trabajadores a la seguridad social</i> .....	28
ii. <i>La cobertura contributiva y su reflejo en los hogares</i> .....	42
iii. <i>La cobertura de riesgos en la vejez</i> .....	45
iv. <i>Políticas de protección social contributiva para el medio rural</i> .....	48
b. El acceso a la protección no contributiva.....	53
i. <i>La cobertura del pilar no contributivo</i> .....	53
ii. <i>Los PTCs: evidencia y principales debates en torno a su expresión en el medio rural</i> .....	55
iv. <i>Otras políticas de protección social no contributiva para el medio rural</i> .....	65
c. Instituciones y regulaciones laborales en el medio rural.....	70
d. Fisuras y grietas de la protección social en el medio rural.....	77
Parte 3: A modo de cierre.....	82
Bibliografía.....	85

## Índice de gráficos

GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.....	9
GRÁFICO 2. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.....	9
GRÁFICO 3. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.....	10
GRÁFICO 4. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.	10
GRÁFICO 5. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES DE POBREZA E INDIGENCIA EN ÁREAS RURALES Y URBANAS. EN BASE A PROMEDIOS PONDERADOS, 1990-2010 .....	11
GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009.....	15
GRÁFICO 7. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO, ALREDEDOR DE 2009.....	15
GRÁFICO 8. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO a/, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, PROMEDIOS SIMPLES, 1990-2010.....	19
GRÁFICO 9. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES MUJER/HOMBRE DE PROPORCIÓN DE POBLACIÓN OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD a/ EN ÁREAS RURALES Y URBANAS. EN BASE A PROMEDIOS PONDERADOS, 1990-2010 .....	20
GRÁFICO 10. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008. ....	28
GRÁFICO 11. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR PAÍS Y ÁREA GEOGRÁFICA. ALREDEDOR DE 2008. ....	29
GRÁFICO 12. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.....	31
GRÁFICO 13. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS RAZONES ENTRE PORCENTAJES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE DISTINTOS GRUPOS DE OCUPADOS. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2018.....	32
GRÁFICO 14. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y DECILES DE INGRESO PER CÁPITA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000 Y 2008.....	33
GRÁFICO 15. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES REALES DE LOS OCUPADOS, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.....	34
GRÁFICO 16. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES ENTRE REMUNERACIONES REALES DE LOS OCUPADOS NO AFILIADOS/AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008. ....	34

GRÁFICO 17. AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): OCUPADOS RURALES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN CATEGORÍA, POR PAÍSES. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2008.....	35
GRÁFICO 18. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): ASALARIADOS OCUPADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008. ....	36
GRÁFICO 19. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): ASALARIADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008. ....	37
GRÁFICO 20. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES ENTRE PORCENTAJES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL ENTRE DISTINTOS GRUPOS DE OCUPADOS. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008. ....	38
GRÁFICO 21. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): ASALARIADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y DECILES DE INGRESO PER CÁPITA, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2000 Y 2008. ....	39
GRÁFICO 22. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SECTOR DE EN EL QUE TRABAJAN Y ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 y 2008. ....	41
GRÁFICO 23. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): OCUPADOS RURALES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SECTOR DE EN EL QUE TRABAJAN. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 y 2008. ....	42
GRÁFICO 24. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERSONAS EN HOGARES CON AL MENOS UN MIEMBRO AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009. ....	43
GRÁFICO 25. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERSONAS EN HOGARES CON AL MENOS UN MIEMBRO AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y RAZÓN RURAL/URBANO, POR PAÍS. ALREDEDOR DE 2009. ....	44
GRÁFICO 26. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): RAZONES RURAL/URBANO DE PORCENTAJE DE PERSONAS EN HOGARES CON AL MENOS UN MIEMBRO AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR QUINTILES DE INGRESO Y POR PAÍS. ALREDEDOR DE 2009. ....	44
GRÁFICO 27. AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y RAZÓN RURAL/URBANO DE PORCENTAJE DE COBERTURA, POR PAÍS. ALREDEDOR DE 2002-2004. ....	46
GRÁFICO 28. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PERSONAS EN EDAD DE JUBILARSE CUYA ACTIVIDAD PRINCIPAL O EXCLUSIVA ES ESTAR JUBILADOS, SEGÚN SEXO Y ÁREA GEOGRÁFICA, POR PAÍSES. ALREDEDOR DE 2000-2002. ....	46
GRÁFICO 29. AMERICA LATINA (12 PAISES): RAZONES DE PORCENTAJES MUJERES/HOMBRES (URBANOS Y RURALES Y MUJERES RURALES/URBANAS) DE PERSONAS DE 60 Y MAS AÑOS QUE NO RECIBEN INGRESOS PROPIOS, POR PAÍS, ALREDEDOR DE 2009. ....	48
GRÁFICO 30. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES QUE RECIBEN ALGUN TIPO DE TRANSFERENCIA PÚBLICA ASISTENCIAL Y NO TIENEN COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL, POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009. ....	54
GRÁFICO 31. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES DE QUINTILES 1 Y 2 DE INGRESOS QUE RECIBEN ALGUN TIPO DE TRANSFERENCIA	

PÚBLICA ASISTENCIAL Y QUE ADEMÁS TIENE COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL HOGAR, POR ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.....	55
GRÁFICO 32. AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOGARES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POR ÁREA GEOGRÁFICA. ALREDEDOR DE 2010.....	57
GRÁFICO 33. AMERICA LATINA (13 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE HOGARES EN TIPOLOGÍA SEGÚN COMBINACIONES DE LAS VÍAS POR LAS QUE ACCEDEN A LA PROTECCIÓN SOCIAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIO SIMPLE, 2009. ....	80
GRÁFICO 34. AMERICA LATINA (13 PAÍSES): POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES DONDE NO HAY AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, Y NO SE PERCIBEN JUBILACIONES NI TRANSFERENCIAS PUBLICAS ASISTENCIALES, POR QUINTILES DE INGRESO Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2009.....	81

### Índice cuadros

CUADRO 1. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA URBANA Y RURAL, RAZONES (RURAL/URBANO) DE POBREZA E INDIGENCIA Y VARIACIÓN RESPECTO A PRIMER MEDICIÓN DISPONIBLE. ALREDEDOR DE 2010. ....	12
CUADRO 2. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA RURAL POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. ALREDEDOR DE 2010 .....	21
CUADRO 3. AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS RURALES, LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y FAMILIARES NO REMUNERADOS RURALES Y RAZONES ENTRE AMBOS. ALREDEDOR DE 1990 Y 2010.....	22
CUADRO 4. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL ENTRE POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. ALREDEDOR DE 2010. ....	40
CUADRO 5. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRINCIPALES POLÍTICAS CONTRIBUTIVAS (SEGURIDAD SOCIAL) PARA EL ÁREA RURAL.....	50
CUADRO 6. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POBLACIÓN OBJETIVO, CONDICIONALIDADES Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN CON CRITERIO GEOGRÁFICO.....	58
CUADRO 7. SÍNTESIS DE ALGUNOS RESULTADOS DE LOS PTCS EN ÁREAS RURALES. ....	61
CUADRO 8. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRINCIPALES POLÍTICAS NO CONTRIBUTIVAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA RURAL.....	67
CUADRO 9. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PANORAMA GENERAL DE PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN LABORAL ESPECÍFICOS PARA EL MEDIO RURAL.....	71

### Índice de recuadros

RECUADRO 1. POBLACIÓN INDÍGENA Y POBREZA RURAL .....	13
RECUADRO 2. PROTECCIÓN SOCIAL: DEFINICIÓN.....	27
RECUADRO 3. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS COMBINADO DEL PILAR CONTRIBUTIVO Y NO CONTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	78

## Introducción

Desde hace ya muchos años en América Latina existe un gran número de investigaciones y estudios sobre mercado laboral y empleo rural (Klein, 2010; Dirven, 2010; Kobrich y Dirvem 2007; Echenique, 2007; Soto Baquero, Rodríguez y Falconi, 2007; CEPAL-BID-FAO-RIMISP, 2004; Reardon, Berdegue, y Escobar, 2001; Klein, 1992). También recientemente, se ha avanzado en el análisis en profundidad de los vínculos entre empleo, políticas de mercado de trabajo y pobreza rural (FAO-CEPAL-OIT, 2010 y 2012a y b; Faiguenbaum, 2012; Dirven, 2007). Sin embargo, esta acumulación viene dejando pendiente un eslabón clave en la vinculación entre mercado de trabajo y pobreza: la protección social.

Es cierto que en la última década se han elaborado numerosos estudios y muchas investigaciones ya abordan en profundidad la protección social en América Latina, la forma en que ha ido cambiando en años recientes, sus principales logros, los desafíos que enfrenta (Cecchini y Martínez, 2011; Mesa-Lago, 2009; Tokman, 2006; CEPAL, 2006; Bertranou, 2006; Hopenhayn, 2006; Filgueira, 2004 y 2007; Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2005). Incluso recientemente se han realizado esfuerzos por profundizar en los vínculos entre mercados laborales y protección social y cómo esta articulación contribuye a reforzar o debilitar ciertas desigualdades (CEPAL, 2012a). Sin embargo, la enorme mayoría de estos análisis observan datos nacionales o urbanos, y no abordan los rasgos, alcances y logros diferenciales que los sistemas de protección social pueden tener en las áreas rurales y urbanas, y menos aún analizan la forma en que estas diferencias pueden incidir en los niveles y características de la pobreza rural.

Este documento busca contribuir a llenar estos vacíos, aportando evidencia para analizar la protección social en el medio rural en América Latina, cómo se articula con el empleo y los mercados laborales y qué efectos puede estar teniendo -directa o indirectamente- sobre la pobreza en las áreas rurales.

Tres observaciones metodológicas deben ser tenidas en cuenta en la lectura de este documento.

La primera es que los países de América Latina encierran una gran heterogeneidad que posiblemente no fue suficientemente reflejada en todas las secciones del documento. Esta limitante se debe a una necesidad por simplificar el argumento y facilitar la lectura, pero también en algunos casos a la ausencia de información reciente y confiable para el análisis país a país. Pese a esto, se enfatiza con frecuencia la relevancia de recordar que el análisis resulta de observar promedios de países muy diversos y, cuando fue conveniente, se presentó la información desagregada por país.

La segunda observación importante es que, debido a limitaciones en las muestras de las encuestas de hogares para distintos momentos en el tiempo, algunos países no fueron incluidos en forma sistemática en el análisis. Tal es el caso de Argentina y, en algunos casos, Ecuador, Uruguay, Venezuela y Paraguay.

La tercera advertencia refiere a los énfasis del análisis empírico y a la preocupación por, más allá de analizar la situación concreta de la población rural en materia de protección social, reflejar adecuadamente las brechas entre población rural y urbana y los logros diferenciales que los sistemas de protección social están teniendo en cada una de ellas. Por esta razón, el documento se detiene reiteradamente en el análisis de sesgos y diferenciales entre lo rural y lo urbano.

El documento se estructura en dos partes.

La primera parte –que incluye los dos primeros capítulos- ofrece información de contexto sobre pobreza y mercado laboral rural y estructura de riesgos en las áreas rurales. También sintetiza brevemente el marco conceptual sobre la cadena de desigualdades conformada por la heterogeneidad estructural, el mercado laboral y la protección en el que se inscribe el análisis general del documento, aportando elementos que permitan comprender la especificidad del medio rural en ese marco analítico.

La segunda parte constituye el tercer capítulo y núcleo central del documento. En ella se analiza en profundidad el alcance de la protección social en el medio rural, partiendo de una definición inclusiva que involucra tres componentes clave: el pilar contributivo, el pilar no contributivo y las regulaciones laborales (Cecchini y Martínez, 2011). Para ello, el documento recorre cada uno de estos tres componentes, con un abordaje que recurre a evidencia empírica comparada proveniente de encuestas de hogares y, a la vez, releva las políticas impulsadas en los países. También se realiza una reflexión sobre la cobertura combinada de los pilares contributivo y no contributivo, y la articulación de ambos con las regulaciones laborales y con otras políticas relevantes para reducir la transmisión de desigualdades entre el eslabón del mercado laboral y el de la protección social.

Finalmente, en una última sección se realiza una breve síntesis del análisis y los hallazgos presentados y se realizan algunas recomendaciones de políticas.

## **Parte 1: Estructura productiva y empleo: claves para analizar la protección social y la pobreza en el medio rural**

Dos elementos destacan al analizar la pobreza rural en América Latina: (i) la incidencia de la pobreza y la indigencia en el medio rural son más altas que en el urbano (RIMISP, 2012; CEPAL, 2012b y c, 2010b y 2009; Klein, 2010; BID, 2000; CEPAL, 2004, 2001 y 1998) y (ii) al observar la evolución de las últimas dos décadas, la pobreza y la indigencia rural parecen haberse reducido menos que las urbanas, un fenómeno que se hace bastante más notorio en los últimos años, cuando la región atraviesa un período de crecimiento económico y mejora histórica en los indicadores laborales (Trivelli, Yancari y De los Ríos, 2009; CEPAL, 2012c).

Aquí se sostiene que esta menor elasticidad relativa de la pobreza rural respecto al crecimiento se explica al mismo tiempo por la especificidad con que en las áreas rurales operan tres eslabones de una cadena de transmisión de desigualdades muy presente en América Latina (CEPAL, 2010a): los factores productivos, los procesos laborales y los sistemas de protección social.

En las páginas que siguen se aborda este argumento. En un primer capítulo se describen las principales tendencias en materia de pobreza por área geográfica, evidenciando el incremento de brechas entre zonas urbanas y rurales y ofreciendo un breve recuento de los principales factores asociados a las situaciones de pobreza en áreas rurales y su especificidad en comparación con la pobreza urbana. En el capítulo 2 se sintetizan brevemente los principales elementos del marco conceptual recientemente elaborado por la CEPAL en relación a la forma en que en América Latina las desigualdades se trasladan desde la estructura productiva a los mercados laborales y desde éstos a los principales indicadores sociales, filtradas –y potenciadas muchas veces- por sesgos muy notorios en la protección social (CEPAL, 2012a). Luego, se brindan elementos para entender como esta cadena de desigualdades podría estar operando en las áreas rurales, describiendo la singularidad de los dos primeros eslabones –heterogeneidad estructural y mercado laboral- en el medio rural. El eslabón de la protección social –que constituye la preocupación central de este documento – se aborda en profundidad en la segunda parte.

### **1. Pobreza en el medio rural: tendencias recientes y núcleos duros de desigualdad**

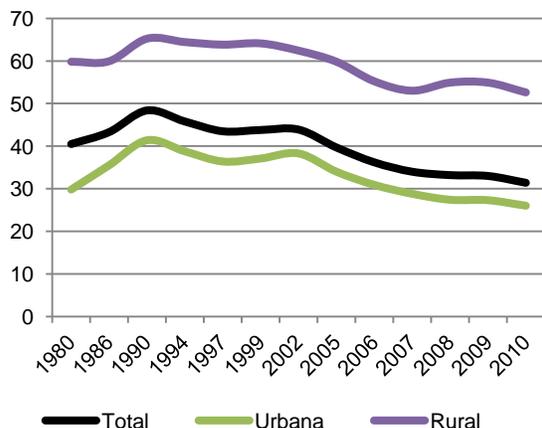
#### **a. Alcances, evolución y distribución de la pobreza rural**

No es nuevo el dato de que la pobreza rural en América Latina es más alta que la urbana. Aunque en las últimas décadas la población pobre dejó de ser mayoritariamente rural –debido fundamentalmente a las migraciones desde el medio rural a las ciudades (Altimir, 1994; CEPAL, 2009 y 2012c)-, distintas investigaciones vienen mostrando desde hace mucho tiempo que la población que vive en zonas rurales está más expuesta a la pobreza y la indigencia que aquella que vive en las ciudades (Faiguenbaum, 2012; RIMISP, 2012; CEPAL, 2012b y c, 2010b y 2009; Klein, 2010; BID, 2000; CEPAL, 2004, 2001 y 1998). Según los últimos datos elaborados por la CEPAL, en 2010 26% de la población urbana vivía en hogares en situación de pobreza de ingresos, una proporción que entre la población rural se duplicaba (52.6%). Adicionalmente, 7.8% de la

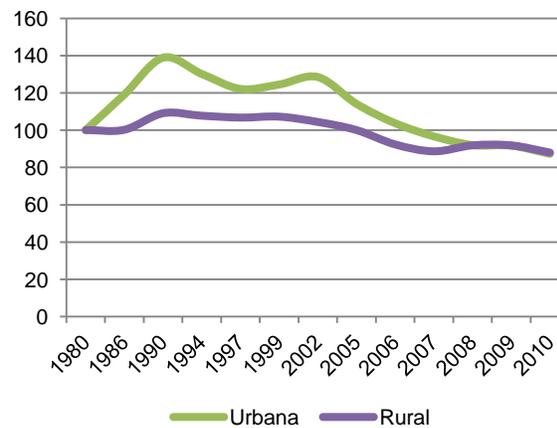
población urbana se encontraba en situación de indigente, frente a 30% de la población en el medio rural.

Pero más allá de esta observación general, al observar la evolución de las tasas de pobreza e indigencia en las últimas tres décadas se evidencian logros diferenciales entre las zonas urbanas y rurales. Así, respecto de 1980, durante los 80s y los 90s se registraron mayores incrementos en las tasas de pobreza en las áreas urbanas que en las rurales (CEPAL, 1998). Pero el descenso global de pobreza que configura el mapa social de la región desde mediados de los 2000s no se comportó de la misma forma en el medio urbano y en el rural. En efecto, mientras que entre la población urbana se registra un descenso sostenido de las tasas de pobreza desde 2002 en adelante, entre la población rural se observa un descenso entre ese año y el 2007 (de 62.4% a 53%), un leve incremento en 2008 y 2009 (54.9% en ambos años) y recién en 2010 una disminución (Faiguenbaum, 2012) (véase gráfico 1). Pese a estas variaciones, la pobreza rural y la urbana se ubican en la actualidad algo por debajo y en los mismos niveles respecto a los valores de 1980. O dicho en otras palabras, comparando los datos de hoy con los de 1980, ambas pobrezas disminuyeron –aunque con comportamientos diferenciales a lo largo de las tres décadas- casi en idéntica proporción (véase gráfico 2).

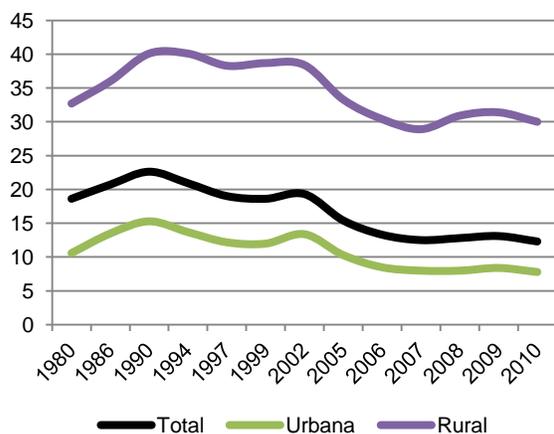
**GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):  
PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN  
HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA, POR  
ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.**  
(En porcentajes)



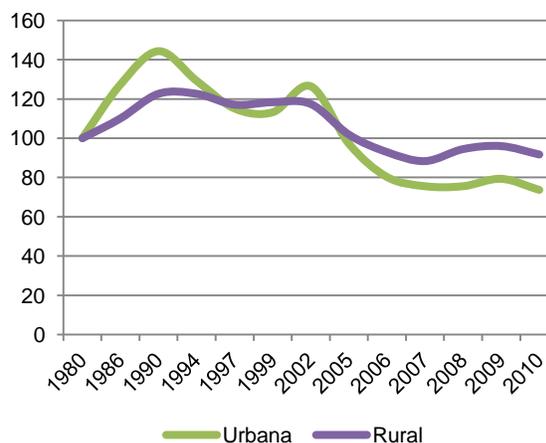
**GRÁFICO 2. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):  
VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN  
QUE VIVE EN HOGARES EN SITUACIÓN DE  
POBREZA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.**  
(1980=100)



**GRÁFICO 3. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):  
PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN  
HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA,  
POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1980-2010.**  
(En porcentajes)



**GRÁFICO 4. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):  
VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE LA  
POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES EN  
SITUACIÓN DE INDIGENCIA, POR ÁREA  
GEOGRÁFICA, 1980-2010**  
(1980=100)

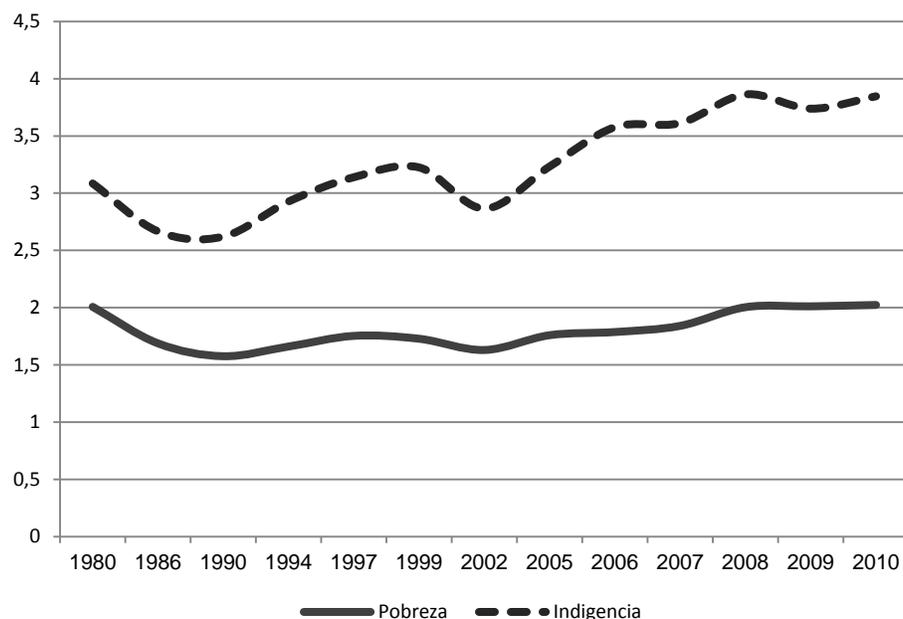


**Fuente:** Elaboración en base a datos de CEPALSTAT.

Adicionalmente, la evolución de la indigencia muestra un patrón similar, pero en este caso el descenso registrado a partir de 2002 fue más marcado en el medio urbano que en el rural y esta tendencia se mantuvo así durante todo el período. El balance general de estas oscilaciones – gruesamente, el alza de los 80s y 90s y el descenso reciente- hace que los valores de indigencia urbana para 2010 representen aproximadamente el 75% del valor de 1980, mientras que la indigencia rural de hoy equivale al 92% del valor de 30 años (véanse gráficos 3 y 4).

El resultado de esta tendencias es un leve ensanchamiento con estabilidad reciente en las brechas de pobreza entre la población urbana y rural (CEPAL, 2012c), pero un incremento bastante más claro de las distancias o brechas entre población urbana y rural en materia de indigencia. En efecto, si se observa la evolución de la razón de pobreza rural sobre urbana, aunque en 1980 la primera era exactamente el doble que la segunda, a lo largo de las dos décadas siguientes la razón descendió y, aunque con oscilaciones, se mantuvo por debajo de ese nivel. Pero a partir de 2002 la medida tuvo un incremento sostenido alcanzando nuevamente los valores de inicios de los 80s y estabilizándose en ese nivel a partir de 2008 (véase gráfico 5). La razón entre indigencia rural y urbana tuvo un comportamiento al alza bastante más marcado: en 1980, la indigencia rural equivalía a tres veces la urbana, entre esa fecha y el 2002 descendió y volvió al nivel inicial, pero ya a partir de esa fecha comenzó a aumentar en forma sistemática. En el año 2010 la indigencia rural había alcanzado a ser casi cuatro veces mayor que la urbana (véase gráfico 5).

**GRÁFICO 5. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES DE POBREZA E INDIGENCIA EN ÁREAS RURALES Y URBANAS. EN BASE A PROMEDIOS PONDERADOS, 1990-2010**  
(En razón de porcentajes, rural/urbana)



**Fuente:** Elaboración en base a datos de CEPALSTAT.

Dos observaciones vale la pena realizar en relación a estos datos.

La primera es que este panorama general esconde importantes variaciones regionales. En algunos países, la pobreza rural casi duplica (Bolivia) e incluso está cerca de triplicar (Panamá y Perú) la pobreza urbana. En el resto de los países es entre un 20% y un 90% más alta, con la excepción de Uruguay y Chile, donde es menor a la urbana. Las distancias se agudizan al observar las razones de indigencia rural/urbana. En Panamá la indigencia rural es 5.6 veces más alta que la urbana, una relación que en Perú alcanza a 9.3 (véase cuadro 1). Adicionalmente, de los 15 países analizados, en 9 se ensancharon las brechas entre pobreza urbana y rural respecto de la primer medición disponible (4 de ellos de forma significativa) y en 10 de ellos se incrementaron las razones de indigencia (en Perú se duplicó y en Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá en forma muy significativa).

**CUADRO 1. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA URBANA Y RURAL, RAZONES (RURAL/URBANO) DE POBREZA E INDIGENCIA Y VARIACIÓN RESPECTO A PRIMER MEDICIÓN DISPONIBLE. ALREDEDOR DE 2010.**

*(En porcentajes y razón de porcentajes, rural/urbana)*

	Pobreza urbana	Pobreza rural	Indigencia urbana	Indigencia rural	Razón pobreza	Variación	Razón indigencia	Variación
<b>BOLIVIA</b>	42.4	75.8	16.2	59.0	1.79	+	3.64	++
<b>BRASIL</b>	22.1	39.3	5.5	15.2	1.78	+	2.76	=
<b>CHILE</b>	11.7	10.4	3.5	4.4	0.89	-	1.26	=
<b>COLOMBIA</b>	38.5	62.7	11.1	26.7	1.63	++	2.41	++
<b>COSTA RICA</b>	17.0	20.8	4.8	9.9	1.22	+	2.06	+
<b>ECUADOR</b>	37.1	43.2	14.2	20.8	1.16	-	1.46	-
<b>EL SALVADOR</b>	41.1	55.8	12.7	23.5	1.36	-	1.85	-
<b>GUATEMALA</b>	42.0	66.5	14.8	42.2	1.58	++	2.85	++
<b>HONDURAS</b>	56.3	76.5	26.0	56.8	1.36	+	2.18	++
<b>MÉXICO</b>	32.3	42.9	8.5	21.3	1.33	-	2.51	++
<b>NICARAGUA</b>	54.4	71.5	20.8	46.1	1.31	+	2.22	++
<b>PANAMÁ</b>	15.1	44.8	4.7	26.6	2.97	++	5.66	++
<b>PARAGUAY</b>	46.5	66.6	19.4	46.8	1.43	=	2.41	-
<b>PERÚ</b>	19.1	54.2	2.5	23.3	2.84	++	9.32	+++
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	39.6	45.2	18.1	26.5	1.14	-	1.46	-
<b>URUGUAY</b>	8.6	4.2	1.4	1.1	0.49	-	0.79	+

Fuente: Elaboración en base a datos de CEPALSTAT. La información detallada de las tasas y los ratios de pobreza e indigencia puede consultarse en el Anexo.

La segunda observación es que las brechas entre la población urbana y rural que resultan de observar la medida de pobreza por ingresos reflejan apenas una dimensión de las distancias respecto a las condiciones en que viven las familias y no necesariamente ofrece elementos para comprender otras múltiples dimensiones del bienestar. Sin embargo, la información proveniente de medidas multidimensionales de pobreza –observando privaciones en dimensiones clave de bienestar, como salud o saneamiento- no ofrecen mejores noticias: la población rural aparece sistemáticamente en desventaja sumando mayor cantidad de privaciones, reflejando brechas aún mayores que las detectadas con la medida de pobreza por ingresos (Battiston et al., 2009; PNUD, 2010). Así, por ejemplo, mientras en las áreas urbanas de El Salvador 44% de la población sufre privaciones en dos o más dimensiones, en las áreas rurales esta proporción asciende a 93%. En México estas privaciones afectan a 28% de los habitantes de las áreas urbanas y a 72% en las zonas rurales. En Brasil los valores son de 18% y 74%, respectivamente, y en Chile ascienden a 4% en las zonas urbanas frente a 36% en las áreas rurales (PNUD, 2010).

**b. Pobreza, estructura de riesgos en el medio rural y vasos comunicantes con las trayectorias laborales**

La pobreza rural latinoamericana suele estar asociada a ciertas configuraciones de riesgo. Entre ellas, vale la pena señalar las siguientes:

Por un lado, distintos estudios indican que ciertas tipologías familiares –como aquellas con jefatura femenina- tienen mayor probabilidad de encontrarse por debajo de la línea de pobreza que otras - (Faiguenbaum, 2012). Adicionalmente, las distancias entre hogares con jefatura masculina y femenina en términos de pobreza son mucho más altas en el medio rural (Vera Soares y Silva, 2010).

Por otro lado, si bien América Latina muestra un descenso muy marcado de la fecundidad, la información disponible muestra que las tasas de fecundidad son más altas en las zonas rurales que en las urbanas, y que el mayor número de hijos por mujer está fuertemente asociado a menores niveles educativos y a la pertenencia población indígena (CEPAL, 2008, 2010b y 2012b; OIT/PNUD, 2009). Debido a estos factores, los hogares rurales tienden a ser más numerosos que los urbanos y, al mismo tiempo, los hogares rurales pobres destacan por su mayor número de integrantes frente a los no pobres (Faiguenbaum, 2012).

La evidencia también muestra que el embarazo adolescente es más frecuente en términos relativos en la población rural que en la urbana, un fenómeno que se explica posiblemente por una combinación de déficits en acceso a servicios educativos, expectativas laborales y ausencia o mayor debilidad de políticas de salud sexual y reproductiva (PNUD, 2010).

Como resultado de estas tendencias, no llama la atención que en los indicadores de bienestar y pobreza en las generaciones más jóvenes en las zonas rurales presenten valores más negativos y muy alejados de los registrados en zonas urbanas. Para ilustrar este punto, baste recordar que en las zonas rurales 76.2% de los niños son pobres o extremadamente pobres, mientras que en las zonas urbanas esta proporción desciende a 32.1% (CEPAL-UNICEF, 2010).

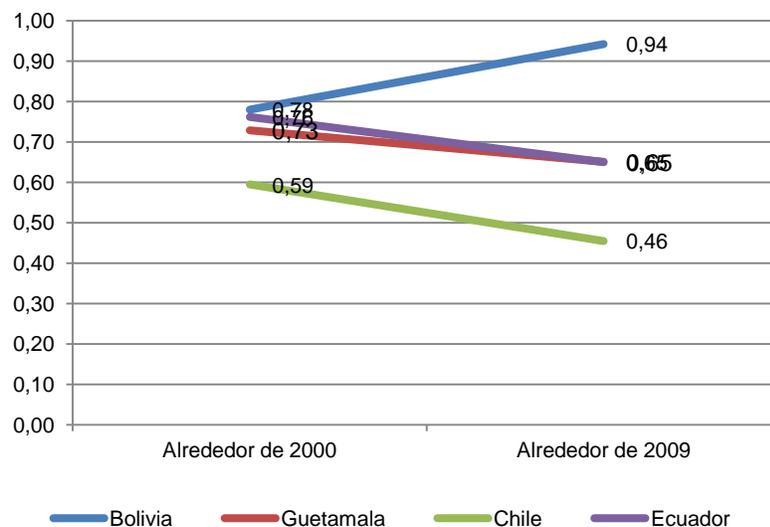
Por último, la pobreza en el medio rural está también fuertemente asociada a la población indígena (ONU, 2002) (véase recuadro 1). La información disponible revela que los hogares encabezados por personas identificadas como indígenas tienen mayor probabilidad de ser pobres (Cimadamore, Eversole y McNeish, 2006) y en algunos países, como Paraguay o Panamá, las distancias entre hogares con jefatura indígena y no indígena alcanza niveles máximos (Faiguenbaum, 2012).

#### **RECUADRO 1. POBLACIÓN INDÍGENA Y POBREZA RURAL**

El análisis de la pobreza en el medio rural no puede estar ajeno a la importante superposición entre población rural y población indígena y a la situación de particular desventaja en que se encuentra esta última. Varios estudios han mostrado como, considerando exclusivamente las zonas rurales, la población indígena se encuentra más afectada por la pobreza y la indigencia que la no indígena (Rodríguez y Meneses, 2011; CEPAL, 2012c).

El análisis realizado por Rodríguez y Meneses (2011) para cuatro países (Bolivia, Guatemala, Chile, Ecuador) muestra que no sólo la incidencia de la pobreza es mayor entre los indígenas que entre los no indígenas, sino que en tres de los cuatro países estudiados (Guatemala, Chile, Ecuador) esta relación parece haber empeorado. Las cifras presentadas en el siguiente gráfico ilustran las razones entre los porcentajes de pobreza (en hogares) con población no indígena e indígena. Como surge del gráfico, las disparidades son importantes y se han profundizado en Guatemala, Chile, Ecuador (la razón entre porcentajes muestra un descenso de la pobreza no indígena en relación a la indígena). Solo en Bolivia la relación parece haber mejorado.

**RAZONES DE PORCENTAJES DE POBREZA ENTRE HOGARES RURALES, SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA,  
ALREDEDOR DE 2000 Y 2009.**  
(En razones de porcentajes)



**Fuente:** Elaboración en base a Rodríguez y Meneses (2011).

Fuente: Elaboración en base a Rodríguez, A. y J. Meneses (2011) "Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural", documento presentado en la *Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto, y CEPAL (2012c) *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Comité especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Ecuador.

## 2. Estructura productiva y trabajo en el medio rural: barreras estructurales a la protección social en el medio rural

### a. Heterogeneidad estructural, trabajo y protección social: reproducción encadenada de desigualdades

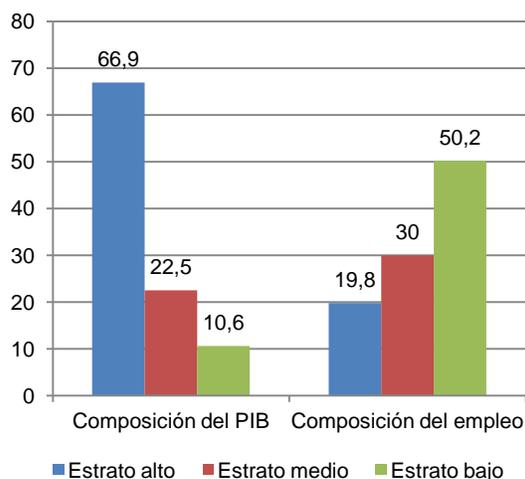
Recientemente la CEPAL ha planteado que las desigualdades que presenta América Latina en términos de protección social son un reflejo bastante lineal de las desigualdades laborales y que éstas, a su vez, tiene su origen en la desigualdad productiva o heterogeneidad estructural (2012a). Este planteo sostiene que estructura productiva, empleo y protección social operan como "una cadena donde la primera es un punto de partida, el segundo es un espacio bisagra (hacia donde se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros en productividad, donde se estratifican empleos e ingresos, desde donde se accede, también en forma estratificada, a la protección social), y la tercera es un punto de llegada" (CEPAL, 2012a: 19). Por esta razón, analizar las desigualdades presentes en la protección social implica inevitablemente entender las desigualdades productivas y su reflejo en las desigualdades laborales, porque es allí donde se encuentra una parte importante de las explicaciones.

Hay algunas ideas clave que se derivan de este argumento y que vale la pena sintetizar brevemente aquí:

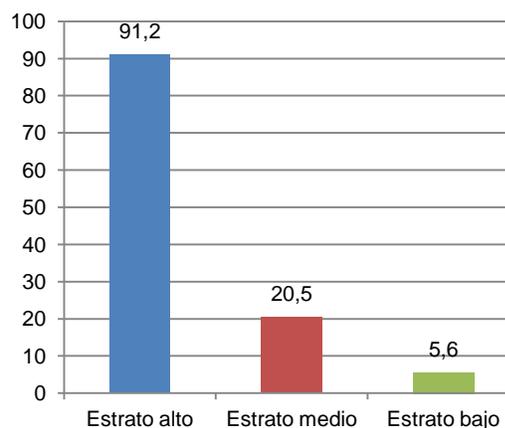
En primer lugar, América Latina presenta una gran heterogeneidad productiva, que se manifiesta en niveles muy diferenciados de productividad entre distintos estratos productivos y que, en otras cosas, es reflejo de fuertes diferenciales en la incorporación de progreso técnico (CEPAL, 2012a y b;

CEPAL, 2010c). Así, por ejemplo, América Latina cuenta con un estrato alto o de mayor productividad –que incluye básicamente a las grandes empresas- que produce aproximadamente dos tercios del producto pero apenas un quinto del empleo total. En contraste, prácticamente la mitad de los ocupados trabajan en el estrato de menor productividad – compuesto por empresas de hasta 5 trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados, ayudantes familiares y servicio doméstico- pero este sector – asociado en general al sector informal<sup>2</sup>- produce apenas una décima parte del producto regional (CEPAL, 2012b). A mitad de camino entre ambos sectores existe un estrato medio, que produce un quinto del producto y aloja a poco menos de un tercio del empleo (véase gráfico 6) (CEPAL, 2012b). Estas disparidades entre aportes al producto y al empleo entre sectores se traducen en una fuerte desigualdad en la distribución del PIB por ocupado entre sectores o, en otros términos, de las ganancias de productividad (véase gráfico 7).

**GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009.**  
(En porcentajes)



**GRÁFICO 7. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO, ALREDEDOR DE 2009.**  
(Miles de U\$S PPP)



**Fuente:** CEPAL (2012b) Panorama Social de América Latina 2011, en base a CEPAL (2012a) e Infante, R. (2011).

<sup>2</sup> Es preciso realizar una aclaración importante en torno a la noción de informalidad, como se define el concepto y como se mide para los análisis empíricos. En este documento se sigue –salvo cuando se señala en forma explícita lo contrario- el abordaje empírico promovido por la CEPAL y que considera que la medición del trabajo en sectores de baja productividad como una aproximación a la informalidad en América Latina. Esta definición se basa en el argumento que la “heterogeneidad productiva genera y mantiene el sector informal” (CEPAL, 2009: 109). Pese a que esta opción permite una aproximación razonable a la informalidad, no puede desconocerse que este indicador no considera importantes dimensiones de la noción de informalidad, entre ellas la protección social y la subcontratación, ambas vinculadas a una visión de la informalidad donde se vulneran derechos básicos de los trabajadores (CEPAL, 2009). En particular, la identificación de la informalidad a partir de sectores y tamaño de empresa (como propone la CEPAL) no capta adecuadamente las situaciones de subcontratación o no cobertura de seguridad social en empresas formales y modernas, de mayor tamaño y puede estar sobreestimando la informalidad (en términos de ausencia de contrato formal o cobertura de seguridad social) en las pequeñas y medianas empresas. En definitiva, no puede desconocerse que no existe una coincidencia perfecta –aunque sí muy alta- entre baja productividad tal y como aquí se mide y la noción más amplia de informalidad (CEPAL, 2012b). Teniendo presente esta salvedad, y a los efectos de facilitar el argumento y la lectura, en esta sección se manejan ambos términos indistintamente.

En segundo lugar, esta alta heterogeneidad productiva se traduce en una alta segmentación laboral, que se pone de manifiesto en mercados que funcionan con lógicas “duales”, con dos segmentos bastante definidos y diferentes entre sí: los ocupados que trabajan en el sector informal o de baja productividad y los trabajadores que se desempeñan en sectores de productividad media o alta. (CEPAL, 2012b). Los datos disponibles indican que en los últimos años el empleo informal ha perdido cierto peso en el conjunto del empleo en la mayor parte de los países de la región, pero este movimiento ha estado acompañado de un incremento de las distancias entre estos trabajadores y los que se desempeñan en el segmento de mayor productividad. En términos generales, mientras que el segmento de mayor productividad tiende a estar protegido por la seguridad social y contratos formales, reclutar a los trabajadores más educados, tener mejores salarios; el de menor productividad se asocia con muy baja o nula cobertura de seguridad social, bajos niveles educativos, ausencia de contrato formal, etc.

Por otro lado, existe una clara asociación entre trabajadores formales, jefes de hogares hombres, familias menos numerosas y menor presencia de niños, fenómeno que se ha agudizado a partir del reciente descenso de informalidad, que parece haber sido mayoritariamente masculino y de trabajadores con más ingresos, por lo que los trabajadores informales tienden a ser cada vez más mujeres y de menores ingresos (CEPAL, 2012b). Si a esto se suma que son justamente las mujeres y los jóvenes –especialmente de menores ingresos- quienes engrosan los sectores de la población con menores tasas de participación laboral y, al mismo tiempo, mayores tasas de desempleo, los trayectos hacia el empleo de calidad presentan desigualdades muy importantes, donde la edad, los ingresos y el sexo son vectores clave. Como señala la CEPAL, “la desigualdad está alojándose cómodamente en los mercados laborales latinoamericanos” (CEPAL, 2012b: 148) y, aunque los factores productivos configuran un escenario dual desde el inicio, la debilidad de institucionalidad laboral parece haber sido funcional al reforzamiento de las desigualdades de origen.

En tercer lugar, esta segmentación de los mercados laborales tiene efectos directos sobre la protección social. En realidad, aunque la región presenta hoy tendencias favorables en materia de pobreza y concentración del ingreso, la cobertura contributiva de los sistemas de protección social continúa siendo muy acotada y no protege a los sectores donde se concentran la pobreza y la vulnerabilidad, reproduciendo casi en forma lineal las desigualdades laborales. Ciertamente es que, para contrarrestar este déficit, buena parte de los países latinoamericanos están impulsando pilares no contributivos o solidarios orientados a atender a la población donde se concentran los riesgos no cubiertos por la seguridad social. Sin embargo, estos esfuerzos no parecen ser suficientes para resolver las desigualdades que se generan en los dos eslabones iniciales de la cadena de desigualdades: heterogeneidad estructural y mercado laboral (CEPAL, 2012a).

## **b. El medio rural y la reproducción ampliada de desigualdades**

El breve relato presentado en la sección anterior da cuenta de la existencia de un condicionamiento estructural a la protección social, que explica en buena medida los sesgos con que se distribuye y por ende también los logros que puede alcanzar. Pero la secuencia presentada no funciona de la misma forma en todos los países de la región ni en todos los contextos. Tampoco opera de la misma manera para el medio urbano que para el rural.

Poner el foco en el funcionamiento de la cadena de desigualdades en las zonas rurales requiere tener presente algunos aspectos de contexto y, a la vez, profundizar en las especificidades y singularidades presentes en el funcionamiento de la cadena formada por la heterogeneidad estructural, el mercado laboral y la protección social.

En relación al contexto, hay dos dimensiones que es necesario recordar: la demográfica y la económico-productiva.

En el plano demográfico hay dos procesos que vale la pena señalar. El primero son las migraciones desde las zonas rurales a las urbanas. Una amplia evidencia indica que América Latina ha transitado desde 1950 a la actualidad “de una situación de predominio demográfico rural a otra de amplia mayoría urbana” (CEPAL, 2012c: 31). En realidad, mientras que a mediados del siglo pasado en 13 de los 20 países de la región más del 60% de la población residía en zonas rurales, 60 años después el panorama había cambiado bastante: en ningún país latinoamericano la población rural superaba el 60% del total, y solo en dos casos (Haití y Honduras) era superior al 50% (CEPAL, 2012c). Tomando el total de la población latinoamericana, en la actualidad el 80% de la población de la región vive en zonas urbanas, frente a apenas 20% que reside en áreas rurales<sup>3</sup>.

El segundo proceso es la fuerte caída general de la fecundidad y la mortalidad en América Latina (CEPAL, 2012b), y su menor descenso de ambos indicadores en las áreas rurales que en las zonas urbanas (CELADE, 2005; CEPAL, 2000). El resultado de estas tendencias es que las áreas rurales “poseen una natalidad alta que sobrecompensa sus también mayores tasas globales de mortalidad y, por tanto, tienen niveles de crecimiento vegetativo por encima del promedio nacional y urbano” (CEPAL, 2012c: 35).

En el plano económico-productivo, el funcionamiento de la cadena de desigualdades en las zonas rurales está condicionado por el contexto de crecimiento que atraviesa la región desde hace ya varios años, así como por los cambios que han ocurrido en la estructura productiva y su traslación a los mercados laborales. Es preciso recordar que la región vive desde hace ya varias décadas una transición ocupacional, que implica el pasaje de trabajadores del sector agrícola a otros sectores considerados más productivos o asociados al medio urbano, como el industrial o el de servicios. Sin embargo, y como se analizará adelante, el empleo agrícola continúa siendo la principal fuente de trabajo para los ocupados rurales (OIT, 2008; Klein, 2011) y el empleo en las áreas rurales está fuertemente vinculado a las opciones productivas en esas zonas, muy asociadas todavía al aprovechamiento de los recursos naturales.

Pero más allá de estos elementos de contexto, en el medio rural cada uno de los eslabones en la cadena de desigualdades opera en forma muy específica.

Pese al descenso de la población, los datos indican un incremento relativamente sostenido de la población económicamente activa en las áreas rurales, explicado básicamente por la modificación en la estructura de edades y, al igual que ha ocurrido en el medio urbano, el aumento de la participación laboral de las mujeres (Klein, 2011). Pero no hay que olvidar, además, que el empleo rural ha sido definido como uno de los principales núcleos duros de desprotección y debilidad en las regulaciones laborales en América Latina (Weller y Roethlisberger, 2011; CEPAL, 2010c; Tokman, 2006), lo que lo convierte en un espacio especialmente interesante para analizar cómo operan los vínculos entre el mercado laboral y los logros de los países en materia de protección social a la población rural. Una amplia evidencia confirma la singularidad –en la mayor parte de los casos, lamentablemente negativa- del funcionamiento de los mercados laborales y el empleo en el medio rural.

---

<sup>3</sup> Según estimaciones de la División de Población de la CEPAL, en 2010 la población total de América Latina era de 582.564 (miles de personas), al urbana llegaba a 463.205 y la rural a 119.359 (miles de personas). Datos de CEPALSTAT.P Para un análisis detallado de las tendencias de migración interna en América Latina desde mediados del siglo pasado, ver CEPAL (2012c).

Las cifras que resumen las tasas de pobreza e indigencia entre los ocupados revelan un panorama menos alentador para aquellos que viven en las áreas rurales respecto de las urbanas (CEPAL, 2010). En efecto, datos recientes indican que mientras que la proporción de ocupados que viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza es en zonas rurales es casi el doble de la observada en zonas urbanas (54% frente a 24%)<sup>4</sup> (Weller y Roethlisberger, 2011). También existen importantes sesgos en la calidad del empleo de trabajadores urbanos y rurales, que dejan a los segundos generalmente relegados en materia de protección social, extensión de jornada laboral, tenencia de contrato (Weller y Roethlisberger, 2011)<sup>5</sup>.

Los estudios indican que al menos una parte de las explicaciones a este sesgo están en la composición del empleo rural, donde se concentra una mayor presencia de trabajadores informales, por cuenta propia no calificados y en empresas familiares no remunerados que en las zonas urbanas (Klein, 2011; CEPAL, 2010a, Weller y Roethlisberger, 2011), y donde el empleo agrícola constituye una categoría fundamental. Las páginas que siguen se detienen brevemente en algunos de estos aspectos.

#### *i. Categorías ocupacionales y sus superposiciones*

Hay al menos cinco categorías relevantes –muchas veces superpuestas– en las que vale la pena detenerse brevemente al analizar la singularidad de los vínculos entre heterogeneidad estructural, mercado laboral y protección social en el medio rural: la informalidad, el empleo agrícola –que con mucha frecuencia suele asimilarse al empleo rural–, el empleo temporal, el empleo por cuenta propia y el empleo familiar no remunerado.

En relación a la informalidad, siguiendo el enfoque de la CEPAL, el empleo en sectores de baja productividad puede considerarse una medida aproximada al empleo informal<sup>6</sup>. El análisis de la evolución de ese indicador muestra que la informalidad se ha mantenido relativamente estable e incluso ha descendido, aunque levemente, en los últimos años (CEPAL, 2012a y b). Sin embargo, ese descenso parece haber sido más urbano que rural y más masculino que femenino (véase gráfico 8). En efecto, al comparar la variación en la proporción de población ocupada en sectores de baja productividad entre hombres y mujeres por área geográfica, en tres de las cuatro categorías –hombres rurales, mujeres y hombres urbanos– el valor disminuyó respecto a inicios de los 90s. Solo entre las mujeres rurales el valor de 2008 es mayor al de 1990: este grupo estuvo despegado del resto en el período en que la informalidad aumentó y también registra un descenso menor que el resto de las categorías en el período en el que la informalidad comenzó a descender.

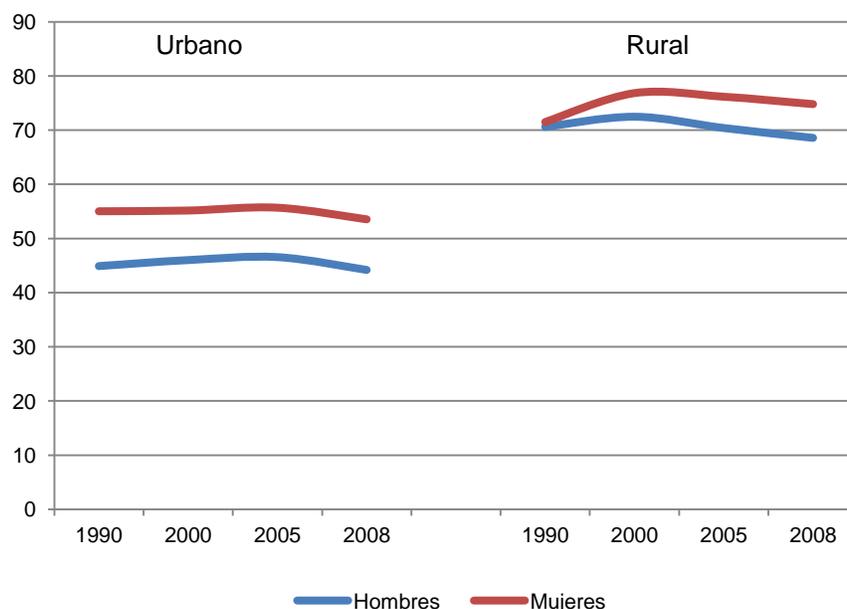
---

<sup>4</sup> Datos para 2007/2008, en Weller y Roethlisberger (2011)

<sup>5</sup> Por ejemplo, en 2007, 16,5% de los ocupados de las áreas urbanas percibían ingresos laborales inferiores a la línea de pobreza, frente a 30 30,0% de los trabajadores en zonas rurales que se encontraba en esta situación (Weller y Roethlisberger, 2011).

<sup>6</sup> Como ya se adelantó en una nota anterior, aunque no refleja todas las dimensiones que hacen al empleo informal (CEPAL, 2009), el empleo en sectores de baja productividad suele utilizarse como una medida aproximada a este universo (CEPAL, 2009; CEPAL, 2012a y b). Si bien existen otras medidas para analizar el empleo informal –como por ejemplo, los aportes a la seguridad social– en este documento y para facilitar la lectura, se utiliza informalidad como equivalente a empleo en sectores de baja productividad, mientras que la afiliación a la seguridad social se aborda específicamente en la sección de protección social contributiva.

**GRÁFICO 8. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO a/, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, PROMEDIOS SIMPLES, 1990-2010.**  
(En porcentajes)

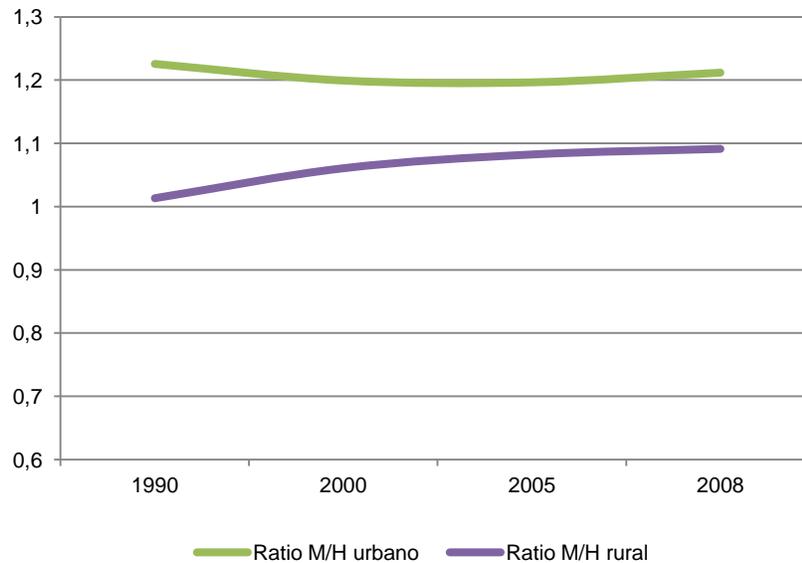


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

**a/** Refiere a ocupados en microempresas (en establecimientos que ocupan hasta cinco personas), empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados, lo que refiere a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

El resultado de esta evolución es que pese a que la brecha de género en términos de informalidad en el medio rural ha tendido a ser inferior a la urbana, en este último caso se ha mantenido estable mientras que en el medio rural aumentó entre 1990 y 2005, estabilizándose hacia 2008 (véase gráfico 9).

**GRÁFICO 9. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES MUJER/HOMBRE DE PROPORCIÓN DE POBLACIÓN OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD a/ EN ÁREAS RURALES Y URBANAS. EN BASE A PROMEDIOS PONDERADOS, 1990-2010**  
(En razón de porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

**a/** Refiere a ocupados en microempresas (en establecimientos que ocupan hasta cinco personas), empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados, lo que refiere a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

Un amplia evidencia respalda el hecho de que, en el medio rural, empleo informal y empleo agrícola tienen una gran superposición (Klein, 2011). El empleo agrícola constituye la mayor parte del empleo rural, aún cuando el empleo rural no agrícola parece estar aumentando su peso en varios países de la región, incluso en algunos casos a tasas mayores que el agrícola (Klein, 2011)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para mayor detalle sobre la evolución reciente del empleo rural no agrícola y el comportamiento que ha tenido en los países de la región ver FAO-CEPAL-OIT (2011) y Klein (2011).

**CUADRO 2. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA RURAL POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. ALREDEDOR DE 2010**

*(En porcentajes)*

	Agricultura	Minería	Industria Manufacturera	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio	Transporte	Servicios Financieros	Otros Servicios	Total
<b>Bolivia</b>	75.3	1.1	4.9	0.4	3.5	5.9	1.8	0.8	6.3	100
<b>Perú</b>	72.6	1.3	4.6	0.1	2.9	10.0	2.2	0.5	5.9	100
<b>Uruguay</b>	68.8	0.2	6.1	0.2	2.4	6.5	1.5	1.6	12.6	100
<b>Nicaragua</b>	68.5	0.3	7.2	0.2	10.6	0.8	1.3	0.7	10.4	100
<b>Brasil</b>	67.4	0.0	6.6	0.6	3.7	6.8	1.7	1.1	12.0	100
<b>Colombia</b>	65.2	2.3	5.8	0.2	2.6	11.4	3.3	1.2	8.1	100
<b>Honduras</b>	61.5	0.2	9.2	0.4	3.6	14.8	1.7	0.7	7.1	100
<b>Paraguay</b>	59.1	0.2	22.0	0.2	5.1	0.0	2.0	1.3	10.1	100
<b>Guatemala</b>	53.6	0.1	12.4	0.2	5.9	15.7	2.1	1.3	8.6	100
<b>Chile</b>	52.2	1.2	6.9	0.7	5.7	11.2	4.1	2.4	14.7	100
<b>Panamá</b>	48.3	0.2	8.3	0.4	7.6	13.9	3.6	1.5	16.2	100
<b>Costa Rica</b>	35.9	0.2	8.7	2.2	5.5	18.2	4.6	4.4	20.0	100
<b>R. Dominicana</b>	33.9	0.6	7.3	0.5	6.1	23.4	6.3	2.5	19.2	100
<b>Ecuador</b>	68.0	0.7	6.6	0.1	4.9	8.7	2.6	0.8	7.6	100
<b>El Salvador</b>	49.0	0.1	12.2	0.3	5.4	18.2	2.2	0.2	12.4	100
<b>México</b>	35.0	0.7	13.8	0.2	9.0	14.3	2.9	0.6	23.3	100

Fuente: CEPALSTAT.

Nota: Para la presentación de la ocupación por ramas de actividad económica se utilizan las grandes divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, Rev.2 (CIU) de las Naciones Unidas (ver Naciones Unidas, Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, Informes Estadísticos, Serie M, No. 4, Rev.2, 1968).

En el sector agrícola se evidencia una fuerte presencia masculina –en contraste con lo que ocurre en el empleo no agrícola, donde la presencia femenina es más relevante (Klein, 2011; Köbrich y Dirven, 2007). Pese a esto, y de la mano de un proceso de urbanización del empleo agrícola, la presencia femenina ha comenzado a ganar peso en el sector. Vale señalar, además, que la rama agropecuaria destaca como aquella que tiene la peor calidad de empleo (Weller y Roethlisberger, 2011).

La tercera categoría que vale la pena destacar es el empleo temporal, muy vinculado con el empleo agrícola y que tiene su expresión más típica en el trabajo de mujeres en algunos rubros, básicamente los relacionados con las frutas, hortalizas, flores<sup>8</sup> (Klein, 2011; FAO-CEPAL-OIT, 2012a). La fuerte incidencia de empleos temporales y, al mismo tiempo, débil presencia femenina en el empleo estable, configuran una situación de especial vulnerabilidad en la inserción laboral de las mujeres en las áreas rurales (FAO-CEPAL-OIT, 2012a).

Las últimas dos categorías en las que es preciso detenerse son los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados. Existe en América Latina una extensa evidencia respecto a la relevancia de estas dos categorías en el empleo rural y su superposición con la agricultura familiar, donde se concentra la mayor proporción de la pobreza rural (Klein, 2011;

<sup>8</sup> Otra categoría en la que se conjugan empleo temporal y empleo agrícola en forma relevante son los migrantes, tanto internos como internacionales, estos últimos especialmente importantes en el análisis de la protección social, debido a que suelen tener serios déficits de cobertura de protección social (van Lidth de Jeude, 2005).

CEPAL-FAO-OIT, 2010 y 2012b). Pero además, la información disponible muestra que en la mayor parte de los países de la región las distancias en materia de pobreza entre estos ocupados y el conjunto de los ocupados rurales han ido aumentando. O puesto en otros términos, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados rurales tienen, en la mayoría de los países, mayor probabilidad de ser pobres hoy que hace dos décadas.

**CUADRO 3. AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS RURALES, LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y FAMILIARES NO REMUNERADOS RURALES Y RAZONES ENTRE AMBOS. ALREDEDOR DE 1990 Y 2010.**

*(En porcentajes y razones de porcentajes)*

	Año	Incidencia de pobreza en total de ocupados rurales (a)	Incidencia de pobreza en trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados (b) a/	Razón (b)/(a)
<b>Bolivia</b>	1997	77	84	1,09
	2007	73	79	1,08
<b>Brasil</b>	1990	62	68	1,10
	2009	31	36	1,16
<b>Chile</b>	1990	26	22	0,85
	2009	4	5	1,25
<b>Colombia</b>	1991	53	67	1,26
	2010	51	61	1,20
<b>Costa Rica</b>	1990	17	23	1,35
	2010	12	24	2,00
<b>Ecuador</b>	2004	51	59	1,16
	2010	34	44	1,29
<b>El Salvador</b>	1995	52	61	1,17
	2010	45	55	1,22
<b>Guatemala</b>	1989	69	69	1,00
	2006	57	62	1,09
<b>Honduras</b>	1990	83	87	1,05
	2010	71	76	1,07
<b>México</b>	1989	48	47	0,98
	2010	34	42	1,24
<b>Nicaragua</b>	1993	74	79	1,07
	2005	63	70	1,11
<b>Panamá</b>	2002	45	60	1,33
	2010	34	50	1,47
<b>Paraguay</b>	1999	60	68	1,13
	2010	59	69	1,17
<b>Perú</b>	1997	66	73	1,11
	2010	49	56	1,14
<b>República Dominicana</b>	2002	40	43	1,08
	2010	29	26	0,90

Fuente: Elaboración en base a CEPAL (2012b) Panorama Social de América Latina 2011. Anexo estadístico.

Como se evidencia en el cuadro anterior, solo en dos de los de quince países considerados la brecha entre pobreza entre trabajadores por cuenta propia y no remunerados y pobreza en el total de ocupados rurales se redujo, mientras que en los restantes trece, independientemente de la

evolución absoluta de los niveles de pobreza, la relación entre ambos indicadores (razones) refleja una evolución al alza de las distancias entre unos y otros.

El hecho de que la asociación entre estas categorías ocupacionales y la pobreza se haya fortalecido en estos años indica la persistente vulnerabilidad que describe a las estrategias y arreglos familiares de acumulación en el medio rural, y pone un elemento de vital importancia para el análisis de las relaciones entre empleo y protección social en ese medio.

## *ii. Sesgos y desigualdades asociadas al empleo rural*

Como se adelantó en la sección anterior, hombres y mujeres no se distribuyen de la misma forma entre las distintas categorías en el mercado laboral rural. Las mujeres tienden a trabajar en mayor medida en empleos temporales y familiares no remunerados que los hombres, en general, tienen ingresos promedio inferiores a los hombres y forman parte de los colectivos con más frecuencia excluidos de la negociación colectiva (Maurizio, 2010). Esto sin mencionar que debido a las fuertes desigualdades de género que todavía priman en los países de la región, una parte importante de las tareas que las mujeres desempeñan en su vida cotidiana no son consideradas empleo ni son remuneradas como tales y, en definitiva, se “suman” –cuando existe- a la carga de trabajo remunerado (véase recuadro 4). Esta combinación se refleja en una mayor vulnerabilidad femenina en el medio rural, que se expresa en múltiples indicadores. Un ejemplo muy claro de ello es la mayor presencia de mujeres mayores de 15 años sin ingresos en el medio rural que en el urbano (CEPAL, 2007a y 2010a): mientras que en las áreas urbanas el porcentaje de mujeres de 15 años y más que no tiene ingresos propios es de 30%, en las zonas rurales la cifra llega a 40%<sup>9</sup>.

También la edad es una variable a través de la que es posible observar fuertes desigualdades. La juventud rural –y lamentablemente, todavía en buena medida la infancia<sup>10</sup>- latinoamericana suele tener una vinculación temprana con el mundo laboral (Caggiani, 2002). En general, la tasa de actividad de los jóvenes rurales se ubican por encima de las de sus pares urbanos, una pauta que se explica básicamente por la temprana inserción a la vida activa que realizan los jóvenes de entre 15 y 19 años en el medio rural manifestada en el crecimiento sostenido de la PEA juvenil rural en las últimas décadas (CELADE, 2006). Los jóvenes rurales también tienden a estar más ocupados que los urbanos, mientras que el desempleo afecta con mayor dureza a quienes residen en el medio urbano (CEPAL, 2006b; OIT, 2004b). Sin embargo, las condiciones en que trabajan los jóvenes rurales –con fuerte superposición con el empleo agrícola - suelen ser bastante más precarias que las del conjunto de los ocupados rurales y, en algunas dimensiones, también más alejadas del trabajo decente que las que enfrentan los jóvenes urbanos. Por poner solo dos ejemplos: el empleo sin contrato tiende a ser más frecuente entre los jóvenes rurales que entre los urbanos y la cobertura de salud es significativamente menor entre los primeros que entre los segundos (OIT, 2007b).

---

<sup>9</sup> Promedio simple de 14 países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Uruguay), datos de alrededor de 2010, en base a cifras de CEPALSTAT.

<sup>10</sup> El trabajo infantil es un fenómeno que no puede ser obviado a la hora de analizar las relaciones entre empleo y protección social en el medio rural. Los estudios elaborados por la OIT en este campo muestran que en América Latina todavía se registran niveles atendibles de trabajo infantil y que en América Central, por ejemplo, la agricultura es la principal actividad empleadora de los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Existe evidencia que sugiere que, en la mayoría de los países, el trabajo infantil en el sector agrícola está compuesto por una proporción muy importante de niños de entre 5 y 14 años, lo que permite suponer que un porcentaje importante de los jóvenes de 15 años y más que están empleados en el medio rural trabajan desde hace varios años, acumulando riesgos desde la infancia (OIT/IPEC, 2005 y 2004).

Aunque el predominio del sector agrícola en el empleo de los jóvenes rurales ha sido ya mostrado por numerosas investigaciones y estudios sobre la temática (CEPAL/OIJ, 2004; OIT, 2007b), sus implicancias todavía requieren un mayor análisis (véase recuadro 3). El importante peso del sector primario en la composición del empleo de los jóvenes rurales es un punto crítico cuando se consideran las transformaciones que está atravesando el mundo laboral en su conjunto. Las transiciones que han tenido lugar en el mundo del trabajo han afectado en forma particularmente fuerte al empleo juvenil rural: la transición productiva hacia el sector servicios – predominantemente urbano- y la mayor interrelación entre el sector agrícola y el industrial condicionan el tipo de empleo al que los jóvenes rurales pueden acceder (Durston, 1998).

La superposición de la desigualdad de género con la desigualdad etaria indican una situación de cierta desventaja para las jóvenes rurales (Kessler, 2007). Esta situación está marcada por una sobrecarga relativa de trabajo doméstico, que tiene sus orígenes en la niñez y se extiende a la vida adulta (Zapata Donoso, 2003). En varios países, este panorama está condicionado además, por el embarazo temprano y por diferentes pautas de emancipación de las jóvenes rurales respecto a sus pares masculinos. Adicionalmente, algunos estudios muestran que las mujeres rurales tienden a formar pareja antes que los varones (Román, 2003), lo que suele conllevar con frecuencia al abandono del hogar paterno. Los varones, en contraste, permanecen por más tiempo en el hogar familiar, incluso luego de haber formado pareja, y mantienen mayores relaciones de dependencia con sus padres, generalmente vinculadas con la sucesión del hogar paterno. En definitiva, la situación de las jóvenes rurales refleja la forma en que están relegadas en aspectos diversos como el acceso a la propiedad (BID; 2007), el reparto del trabajo doméstico no remunerado, la autonomía, la vida social, la educación sexual y reproductiva, todo lo cual tiende a reproducir lo que varios investigadores identifican como una estructura patriarcal en las relaciones familiares (Kessler, 2007).

## Parte 2: Protección social en el medio rural en América Latina

En la sección anterior se muestra cómo la cadena de desigualdades conformada por la heterogeneidad estructural, el mercado laboral y la protección social tiene sus propios canales transmisores en las áreas rurales.

Pese a que la pobreza rural sigue siendo mucho más alta que la urbana y que la evolución de las últimas décadas revela un incremento de las brechas de la población rural respecto de la urbana en este indicador –aun cuando la población rural disminuye en forma significativa-, la mayor parte de los análisis e investigaciones que se han producido sobre los regímenes de bienestar y sistemas de protección social latinoamericanos no han puesto el foco en la población rural. Existen muy pocos estudios que analicen el grado en que las arquitecturas de bienestar van al encuentro de los riesgos en el medio rural y hay, en consecuencia, muy poca información sobre el desempeño que los sistemas de protección social están teniendo frente a las persistentes cifras de pobreza rural.

Esta omisión responde, posiblemente, a la que los propios sistemas de protección han tenido respecto de la población rural. Varios estudios muestran que los modelos desplegados por los países de la región para proteger a sus habitantes fallaron en la integración de los sectores rurales, ya porque fueron estructurados sobre modelos “excluyentes” (como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde se forjaron estados mínimos, que llegaban a su máxima expresión en el medio rural) o fuertemente segmentados según la inserción ocupacional (como Chile, Argentina, Uruguay y en menor medida, Costa Rica, que estaba “asociados al empleo” Tokman, (2006: 40) y no contemplaban la escasa penetración del empleo formal en el medio rural) o “duales” (como Brasil y México, donde se combinaban políticas universalistas estratificadas en las zonas urbanas con una exclusión muy clara de los sectores rurales) (Filgueira, 2004; Martínez Franzoni, 2008).

En contrapartida, en los últimos quince años la región ha sido testigo de un desarrollo sin precedentes de mecanismos no contributivos para la protección social, básicamente a partir del despliegue de los programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y Madariaga, 2011). En la mayor parte de los países, estas políticas han estado focalizadas en la población rural más pobre, buscando de alguna manera contrarrestar los efectos de los sesgos históricos de la seguridad social. Este movimiento ha buscado reducir el desfase entre la arquitectura de bienestar vigente y los riesgos de la población (Filgueira, 2007; CEPAL, 2012b), un desajuste que adquiere connotaciones específicas en el medio rural, donde se combinan cambios drásticos en un período relativamente acotado, como el tránsito desde una sociedad agraria, las familias extendidas, la baja esperanza de vida al nacer y la alta proporción de trabajadores no calificados (Filgueira, 2007).

En esta segunda parte el documento analiza en detalle las coberturas –contributiva y no contributiva- de la protección social en el medio rural y explora los principales rasgos de las iniciativas diseñadas para ir al encuentro de los riesgos de la población rural. El panorama muestra luces y sombras. Por un lado, todo indica que América Latina tiene una vieja deuda en materia de regulaciones laborales con los trabajadores rurales y esto se ha trasladado en forma casi lineal a la protección social contributiva. Sin embargo, varios países de la región han realizado esfuerzos importantes para compensar estos déficits y han puesto el foco en la población rural.

### **3. Protección social en el medio rural en América Latina: deudas, logros y principales desafíos**

Existe un debate relativamente extenso respecto a qué es la protección social y que políticas forman parte de ella (véase recuadro 5). Este documento se inscribe en una definición relativamente amplia, que incluye un pilar contributivo y un pilar no contributivo –que constituyen el principal foco del análisis- para sostener niveles mínimos de calidad de vida, facilitar el acceso a servicios sociales, así como un pilar fuerte de regulaciones en el mercado laboral (Cecchini y Martínez, 2011), que será abordado en forma muy somera al final de este capítulo.

Adicionalmente, aunque el acceso a servicios de salud es un componente fundamental del modelo contributivo de protección social (Mesa-Lago, 2005), la organización de este sector involucra un abanico muy variado de instituciones y regulaciones, así como de modelos de financiamiento, en esquemas privados y públicas de seguridad social (Mesa-Lago, 2005, CEPAL, 2006). Esta gran diversidad de modelos dificulta la identificación de coberturas de salud derivadas del pilar contributivo en las encuestas de hogares y, por esta razón, esta dimensión ha sido excluida del análisis que se presenta a continuación, básicamente a partir de la identificación en las encuestas de la afiliación de los ocupados a la seguridad social.

Es importante mencionar, de todas formas, que la afiliación a la seguridad social se mide en forma similar pero no idéntica en las encuestas de hogares de los distintos países<sup>11</sup>. También es preciso señalar que no todos los países cuentan con series históricas de esta variable o, aunque sí la tienen incluida, no siempre las muestras de las encuestas permiten analizar la información discriminando las áreas rurales.

Finalmente, como se detallará más adelante, el pilar no contributivo se analiza a través de las transferencias asistenciales que los hogares declaran recibir en la sección de ingresos de las encuestas. Debe advertirse, por tanto, que esta opción ofrece una mirada parcial sobre el pilar no contributivo, donde confluyen además de las transferencias muchos otros beneficios que no necesariamente están relevados en las encuestas.

---

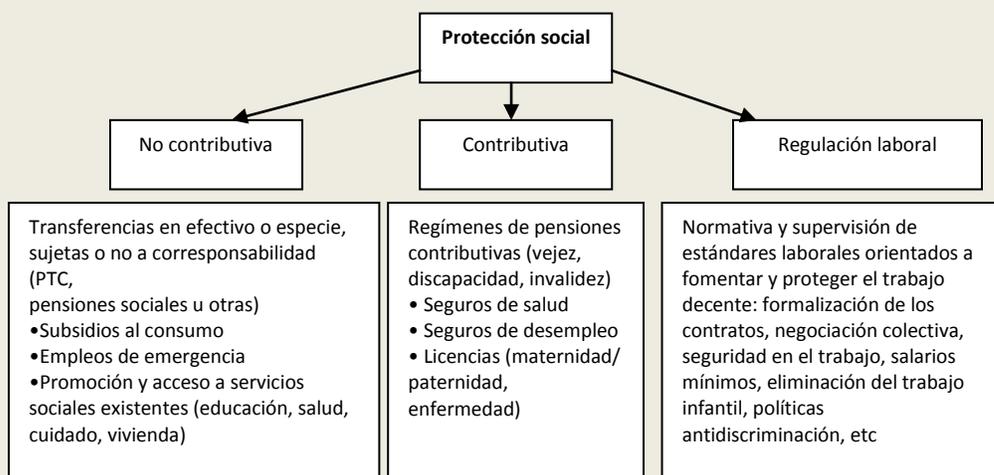
<sup>11</sup> Las encuestas de hogares contienen preguntas similares pero no necesariamente idénticas respecto de la afiliación a la seguridad social. En algunos casos, se incluye información sobre cobertura de salud, en otros se hace exclusiva referencia a los aportes jubilatorios. Para un análisis detallado y actualizado de las variables existentes y los indicadores que se pueden medir en cada país, ver por ejemplo Roffman y Oliveri (2012).

## RECUADRO 2. PROTECCIÓN SOCIAL: DEFINICIÓN

La noción de protección social es “un concepto en evolución” (Cecchini y Martínez, 2011), y en ese proceso es posible encontrar definiciones muy diversas. Estas múltiples definiciones han dado lugar a orientaciones variadas respecto a cuáles son los objetivos de la protección social y qué acciones se deberían realizar para alcanzarlos.

Sin desconocer los aportes de cada una de estas definiciones – entre ellas, por ejemplo, las planteadas por Holzmann y Jørgensen (1999), Naciones Unidas (2000), OIT (2009), Deveraux y Sabates-Wheeler (2004), Bertranou (2008)- este documento se enmarca en una definición de protección social como “garantía ciudadana” (Cecchini y Martínez, 2011), apoyada en el objetivo de la inclusión. Esta opción contrasta con definiciones más limitadas de protección social (tanto las que la asocian exclusivamente la seguridad social y la protección en el empleo formal, como las que la vinculan exclusivamente con asistencia social de emergencia a los sectores excluidos), y establece para los estados una agenda de respeto, protección y promoción de los derechos ciudadanos (CEPAL, 2006).

Desde esta mirada, se asume que la protección social tiene tres componentes fundamentales: el pilar contributivo, el pilar no contributivo y el componente de regulación del mercado laboral:



Fuente: Cecchini y Martínez (2011: 146).

En definitiva, esta perspectiva general se traduce en una definición de protección social con tres objetivos centrales: “i) garantizar un ingreso que posibilite sostener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; ii) posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; y iii) procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011: 5). Así, se parte aquí de una noción de protección social que incluye a las políticas sociales –tanto de tipo contributivo como no contributivo-, pero supone también regulación –del mercado- y redistribución (Cecchini y Martínez, 2011).

Partiendo de estas dos miradas, cobra más nitidez aún el vínculo entre protección social y empleo. En realidad, la clave que reafirma la necesidad de tender puentes entre ambos es el objetivo de la inclusión social (CEPAL, 2006 y 2010). Sin el empleo, difícilmente pueda avanzarse hacia la igualdad de oportunidades y a una ciudadanía activa, en tanto éste constituye el “mecanismo consagrado de la sociedad para ordenar aportes y retribuciones, pasar de lo privado a lo público, e imprimir sentido a la vida personal en la contribución al progreso colectivo” (Hopenhayn, 2006: 11). Sin protección social, sin embargo, importantes sectores de la población seguirán teniendo dificultades para ingresar al mundo del trabajo, y, aún si ingresan, seguirán siendo víctimas recurrentes de las profundas desigualdades que reproduce el mercado laboral. Así, la protección social es un derecho exigible, que implica acceso a servicios y prestaciones, así como regulaciones para la protección frente a desigualdades. Pero protección social también supone participación y “derecho a formar parte”, lo que inevitablemente conduce nuevamente al empleo como factor central en la igualdad de oportunidades y la inclusión social (CEPAL, 2010a).

Fuente: Elaboración en base a Holzmann y Jørgensen (1999); Hopenhayn (2006); CEPAL, 2006 y 2010a; Naciones Unidas (2000), Deveraux y Sabates-Wheeler (2004), Bertranou (2008), Cecchini y Martínez (2011)

## a. El acceso a la protección contributiva

En América Latina existe un consenso relativamente amplio respecto de que los mercados laborales no han logrado convertirse en la puerta de entrada privilegiada –y menos aún universal- para la protección social (CEPAL, 2012a y b; CEPAL, 2006; Tokman, 2006; Bertranou, 2008) y esto ha sido especialmente cierto para el medio rural. Numerosas investigaciones indican que la cobertura contributiva de los trabajadores –medida a través de la afiliación a la seguridad social- es más baja entre los ocupados rurales que los urbanos (CEPAL, 2012b, 2010a y c, 2009 y 2006a; Ribe, Robalino y Walker, 2010; Roffman y Luchetti, 2006; Tokman, 2006; Gasparini, 2005). El dato no llama la atención y suele plantearse como una derivación casi natural de la dinámica de los mercados laborales en las zonas rurales y sus principales rasgos: los altos niveles de informalidad, empleo por cuenta propia, empleo agrícola y empleo temporal fijan un límite extremadamente bajo para la cobertura de seguridad social entre los trabajadores rurales, instalando brechas que difícilmente puedan cerrarse sin intervenir en los factores estructurales que las originan (CEPAL, 2010c y 2006).

Pero más allá de estos elementos generales, aún se sabe poco sobre cómo se distribuye la protección social contributiva, cómo se asocia con el empleo y cómo se traduce en acceso a seguridad social para los miembros de los hogares rurales más allá de los ocupados. En las dos secciones que siguen se profundiza en las principales tendencias que ha tenido la afiliación a la seguridad social y la cobertura de jubilaciones y pensiones en las áreas rurales, explorando la convergencia o divergencia de estas tendencias con las observadas entre la población urbana.

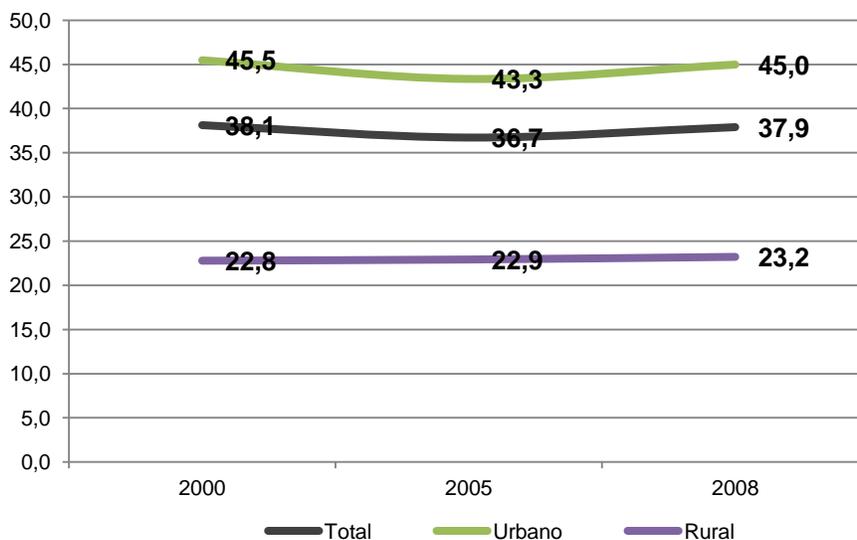
### *i. La afiliación de los trabajadores a la seguridad social*

#### Cobertura en el total de ocupados

Entre el 2000 y el 2008 la proporción de ocupados afiliados a la seguridad se ha mantenido relativamente estable en América Latina, aunque en el medio urbano se detecta una leve caída en el 2005 y una posterior recuperación hacia 2008. En el medio rural, en cambio, la proporción ha sido prácticamente la misma durante todo el período, ubicándose en el entorno del 23%. Esto podría estar reflejando una mayor rigidez de la afiliación en el medio rural respecto del urbano., aunque con esta evolución, las distancias entre las zonas urbanas y rurales también se han mantenido estables (véase gráfico 10).

**GRÁFICO 10. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.**

*(En porcentajes)*

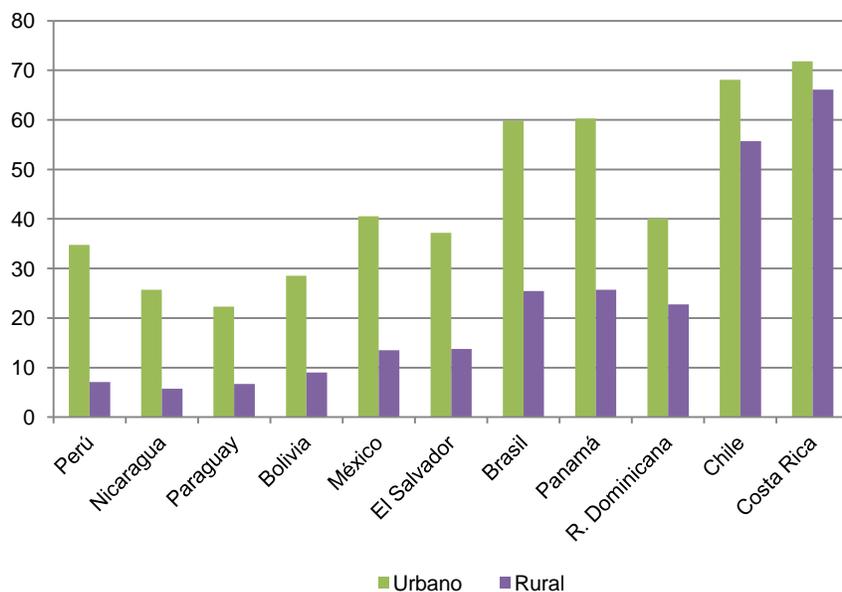


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

Sin embargo, hay que señalar que estos promedios esconden importantes variaciones entre países y por sexo. En efecto, en países como Perú, Nicaragua, Paraguay o Bolivia, donde los sistemas de seguridad social están menos extendidos, las brechas entre afiliación urbana y rural son más marcadas (véase gráfico 11).

**GRÁFICO 11. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR PAÍS Y ÁREA GEOGRÁFICA. ALREDEDOR DE 2008.**

(En porcentajes, ordenados por la razón rural/urbano)

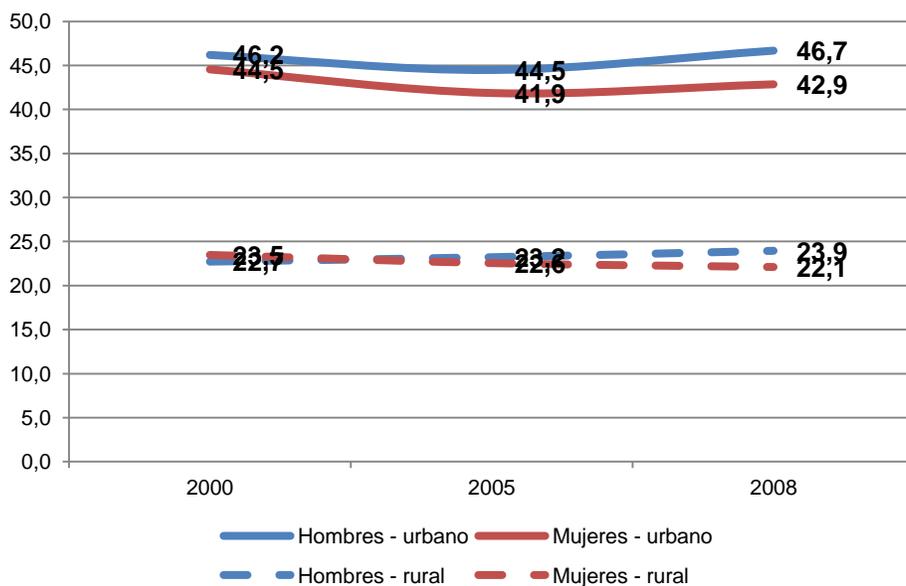


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

En relación a las diferencias por sexo, entre el 2000 y el 2005 la afiliación a la seguridad social en el medio urbano cayó tanto para hombres como para mujeres, pero la recuperación que tuvo lugar entre ese momento y el 2008 no fue igual para ambos grupos. Entre los hombres, los niveles de afiliación aumentaron significativamente, superando incluso el nivel de inicios de la década. Para las mujeres, la recuperación fue más leve y no alcanzó ni siquiera para igualar los valores de inicios de los 2000.

Entre los ocupados de zonas rurales, la movilidad del indicador es menor, pero el comportamiento que se registra entre los hombres difiere del de las mujeres. Entre los primeros, se registra un aumento muy leve pero sostenido desde 2000 hasta 2008, mientras que entre las últimas se mantiene prácticamente igual el nivel de afiliación entre 2000 a 2005 y hacia 2008 desciende levemente. Pese a que este descenso es en efecto muy sutil, las mujeres ocupadas en el medio rural son el único grupo en el que la afiliación a la seguridad social no aumentó desde 2005 en adelante, cuando en todos los demás grupos mostró incrementos (véase gráfico 12).

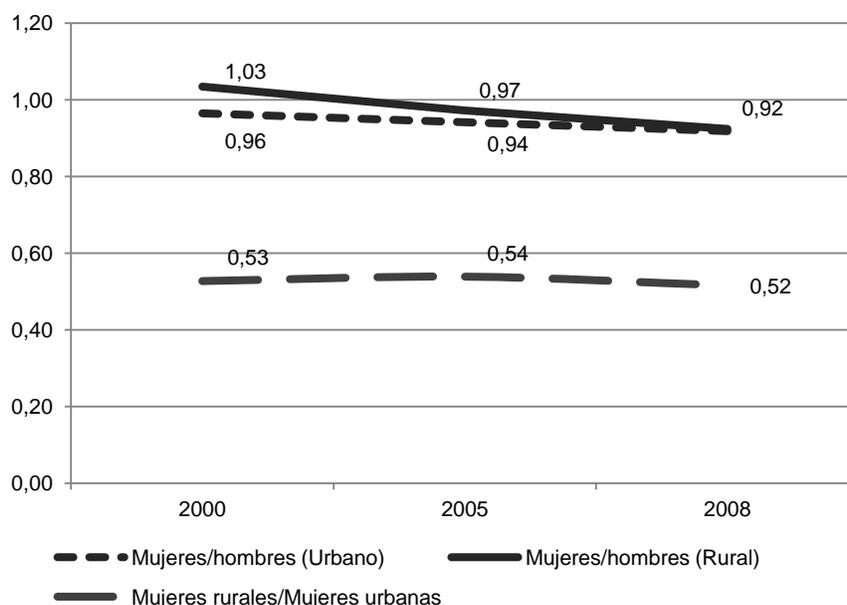
**GRÁFICO 12. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

De los datos analizados surge otro elemento importante: las distancias entre hombres y mujeres se mantuvieron relativamente estables e incluso aumentaron levemente, tanto en el medio urbano como en el rural. En el primero, en los 8 años considerados la afiliación entre las mujeres pasó de equivaler al 96% del nivel de los hombres al 92%, una disminución incluso mayor se registró en el medio rural. Adicionalmente, la distancia entre las mujeres rurales y las urbanas prácticamente no se ha movido en el período considerado: la afiliación en las primeras equivale a poco menos de la mitad de los niveles de las segundas (véase gráfico 13).

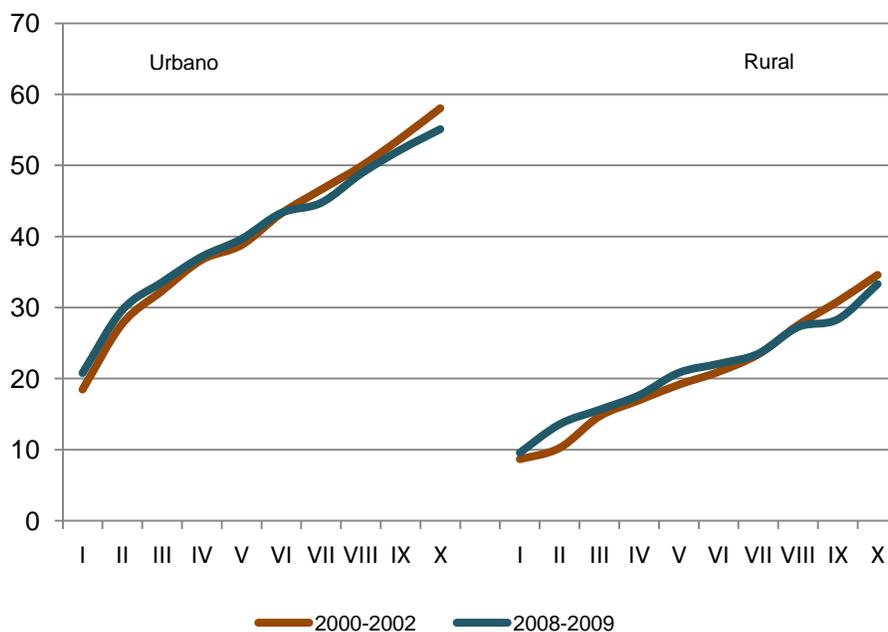
**GRÁFICO 13. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES ENTRE PORCENTAJES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE DISTINTOS GRUPOS DE OCUPADOS. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2018.**  
(En razón de porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

Otro elemento relevante es que, como algunos estudios han indicado, la afiliación a la seguridad social en América Latina se encuentra fuertemente estratificada por ingresos (CEPAL, 2012a y b; CEPAL, 2006a; Roffman y Luchetti, 2006). Pero es interesante constatar que esta estratificación es más marcada en el medio rural que en el urbano, aún cuando en el primero los niveles generales de afiliación –de todos sus ocupados, los de más y menos ingresos- tienden a ser menores que los de sus pares urbanos. De hecho, en el medio urbano la proporción de ocupados afiliados a la seguridad social en el primer decil de ingresos equivale, según datos de 2008-2009, a aproximadamente 37% del nivel de afiliación de los ocupados en el decil superior. Sin embargo, en las áreas rurales el nivel de afiliación en el decil I representa apenas el 28% del nivel de afiliación en de los trabajadores del decil superior. Dicho en otros términos, la brecha de afiliación a la seguridad social entre los ocupados de más y menos ingresos es bastante mayor en las zonas rurales que en las urbanas (véase gráfico 14).

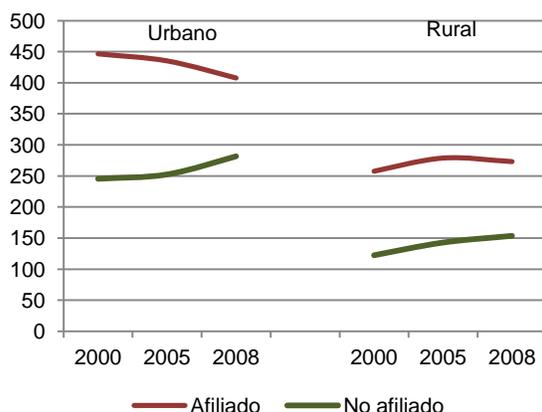
**GRÁFICO 14. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y DECILES DE INGRESO PER CÁPITA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000 Y 2008.**  
(En porcentajes)



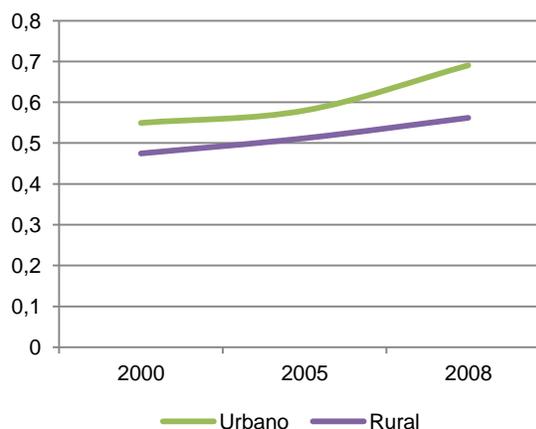
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000-2002:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2008-2009:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

No hay que olvidar, de todas formas, que el ingreso per cápita incluye el conjunto de los ingresos de los hogares y que los datos antes presentados no necesariamente indican cómo funciona en las zonas rurales y urbanas la asociación entre afiliación a la seguridad social y remuneraciones, ya extensamente documentada en investigaciones previas (CEPAL, 2012b y 2010a). La información procesada para este documento revela dos fenómenos interesantes. El primero es que la brecha de remuneraciones entre ocupados afiliados y no afiliados a la seguridad es más alta en las zonas rurales que en las urbanas. El segundo es que desde el año 2000 en adelante tanto en medio rural como en el urbano, las brechas parece ir cerrándose lentamente, pero esta tendencia es más marcada entre los ocupados urbanos. En definitiva, no sólo las brechas entre los ocupados rurales son mayores, sino que se van cerrando más lentamente (véanse gráficos 15 y 16).

**GRÁFICO 15. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES):  
TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES  
REALES DE LOS OCUPADOS, SEGÚN ÁREA  
GEOGRÁFICA Y AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD  
SOCIAL, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR  
DE 2000, 2005 Y 2008.**  
(En dólares de 2000)



**GRÁFICO 16. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES):  
EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES ENTRE  
REMUNERACIONES REALES DE LOS  
OCUPADOS NO AFILIADOS/AFILIADOS A LA  
SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN ÁREA  
GEOGRÁFICA, PROMEDIOS SIMPLES,  
ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.**  
(En razones de dólares de 2000)



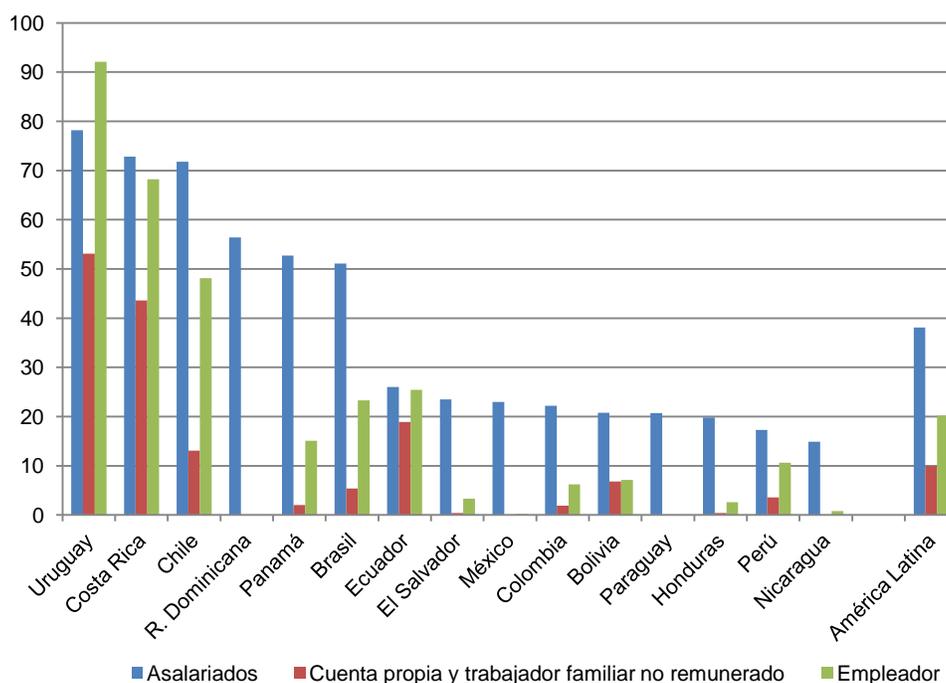
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

### Cobertura en distintas categorías ocupacionales

Los datos analizados hasta aquí ofrecen pistas interesantes para comprender como se está distribuyendo la afiliación a la seguridad social entre los ocupados tomando en cuenta el clivaje urbano-rural, y también indican tendencias claras respecto a la evolución de esta distribución en la última década. Sin embargo, no debe olvidarse que en los países de América Latina la cobertura contributiva de los trabajadores se estructuró originalmente -y persiste aún asociada- en base al empleo asalariado formal (Cecchini y Martínez, 2011). En contraste, y como se analizó en la primera parte de este documento, el empleo en el medio rural está lejos -bastante más lejos que el urbano- de este modelo asalariado formal. Por el contrario, en las áreas rurales predominan las categorías ocupacionales que se encuentran en las antípodas de este esquema, como los trabajadores por cuenta propia no calificados y trabajadores familiares no remunerados, buena parte de ellos desempeñándose en actividades agropecuarias.

Esta singularidad obliga a analizar con más detalle la afiliación a la seguridad social entre al menos tres categorías distintas dentro de los ocupados rurales: los asalariados, los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados y los empleadores. Los datos disponibles para un promedio simple de 15 países para 2008-2009 revelan que la cobertura entre los asalariados (38%) casi duplica la registrada para los empleadores (20%) y es casi cuatro veces mayor a la observada entre los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados (10%) (véase gráfico 17).

**GRÁFICO 17. AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): OCUPADOS RURALES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN CATEGORÍA, POR PAÍSES. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2008.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

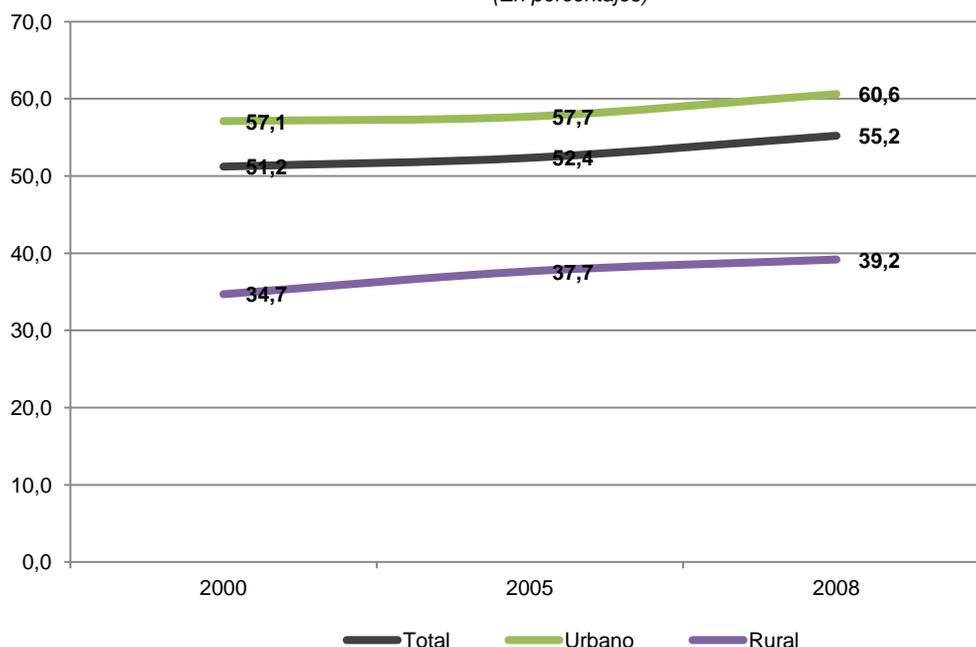
Como era de esperar, existen importantes variaciones regionales. Un primer grupo países –donde se encuentran Uruguay, Chile y Costa Rica- muestra altos niveles (por encima del 60%) de afiliación a la seguridad social entre los asalariados rurales y también menor distancia entre esta proporción y los niveles de afiliación registrados para los empleadores. Un segundo grupo de países, compuesto por República Dominicana, Panamá y Brasil, presenta niveles de afiliación entre asalariados cercanos al 50%, aunque fuertes brechas de afiliación de empleadores y trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerado cuando se los compara con los primeros. Finalmente, es posible delimitar un tercer grupo –Ecuador, El Salvador, México, Colombia, Bolivia, Paraguay, Honduras, Perú y Nicaragua- que presenta porcentajes de afiliación entre asalariados rurales entre el 14% y el 25 (véase gráfico 17).

### Cobertura entre los asalariados

Considerando que en realidad buena parte de la afiliación a la seguridad social entre los trabajadores rurales se concentra en los asalariados parece necesario explorar un poco más en profundidad cómo ha evolucionado y cómo se distribuye la cobertura en esta categoría ocupacional.

En la última medición disponible, la proporción de asalariados afiliados a la seguridad social en las áreas rurales (39.2%) equivale a aproximadamente dos tercios de los niveles de afiliación registrados entre los asalariados urbanos (60.6%). Pero es importante destacar dos cuestiones adicionales: (i) el acceso a la seguridad social viene aumentando levemente desde el año 2000 y (ii) la brecha rural-urbano presenta una sutil disminución (véase gráfico 18).

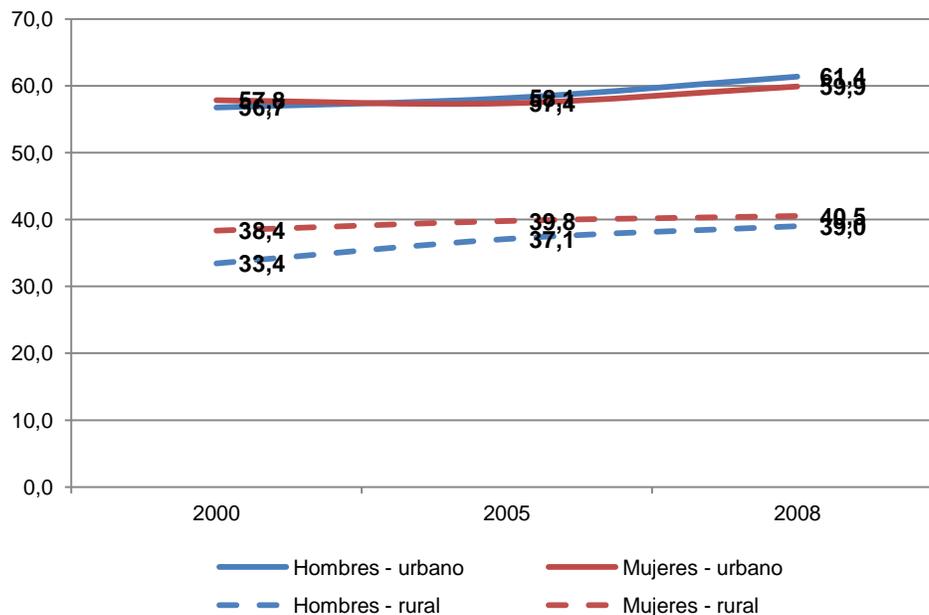
**GRÁFICO 18. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): ASALARIADOS OCUPADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

Por otro lado, las brechas de género en la afiliación de los asalariados son menos pronunciadas que para el conjunto de los ocupados y, de hecho, desde el 2000 al 2008 el posicionamiento menos favorable de los asalariados hombres respecto a las mujeres en las áreas rurales ha tendido a diluirse, ubicándose ambos con niveles casi idénticos de afiliación a la seguridad social (véase gráfico 19).

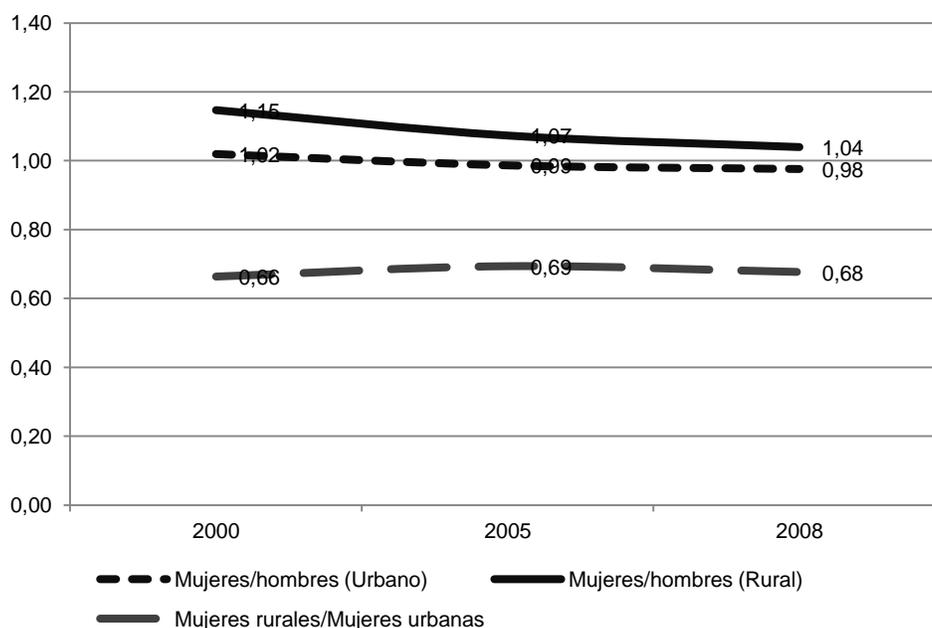
**GRÁFICO 19. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): ASALARIADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

Estas tendencias son aún más visibles en el gráfico 20. De él se desprende que la brecha de género en la afiliación a la seguridad social entre asalariados rurales se redujo levemente (de 1.15 en 2000 a 1.04 en 2008). En contrapartida, la brecha de género entre asalariados urbanos y la distancia entre mujeres asalariadas rurales y urbanas muestra un comportamiento estable a lo largo de todo el período (véase gráfico 20).

**GRÁFICO 20. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS RAZONES ENTRE PORCENTAJES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL ENTRE DISTINTOS GRUPOS DE OCUPADOS. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2008.**  
(En razón de porcentajes)

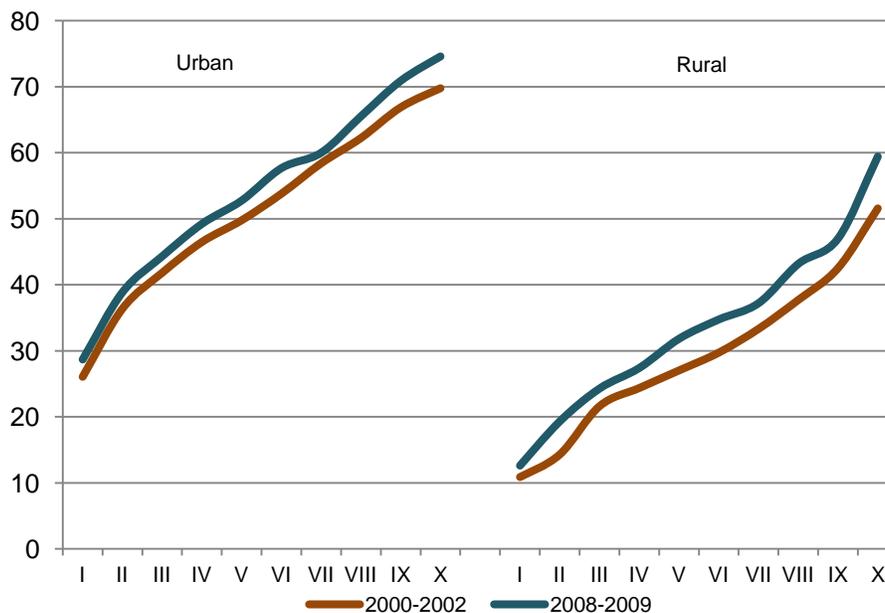


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2005:** datos de Perú corresponden a 2003; Bolivia y El Salvador a 2004; Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y R. Dominicana a 2006. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

Vale señalar que al observar la afiliación a la seguridad social entre los asalariados rurales se observa una fuerte asociación con los ingresos (per cápita) y, al igual que ocurría ya con los datos referidos a todos los ocupados, existe una fuerte estratificación por ingresos y una mayor desigualdad –distancia entre decil I y decil X– entre los asalariados rurales que entre los urbanos (véase gráfico 21). A su vez, esta desigualdad –visible en la pendiente de las curvas– aumentó entre el 2000 y el 2008 y lo hizo en mayor medida en las áreas rurales, básicamente debido al incremento en la afiliación registrado en los deciles superiores de ingreso.

**GRÁFICO 21. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): ASALARIADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREA GEOGRÁFICA Y DECILES DE INGRESO PER CÁPITA, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2000 Y 2008.**

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

#### Brechas de afiliación entre ocupados en distintos sectores

El último aspecto que vale la pena analizar son las brechas de afiliación entre ocupados en distintos sectores de la economía. Dos miradas complementarias ofrecen aquí información relevante:

La primera mirada, que observa los niveles de afiliación en los tres grandes sectores de actividad económica, muestra que en la mayor parte de los países latinoamericanos en el sector primario – donde tiene fuerte peso la agricultura– la cobertura de seguridad social es bastante más baja que la registrada en los otros sectores de actividad económica (Klein, 2010; Roffman y Luchetti, 2006). Solo en los países con sistemas de seguridad social más avanzados, como Argentina, Chile o Uruguay la brecha entre la cobertura en el sector primario y los otros dos sectores se acorta en forma considerable e incluso en algunos casos se revierte (véase cuadro 4).

**CUADRO 4. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL ENTRE POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. ALREDEDOR DE 2010.**

(En porcentajes)

	<b>Primario</b>	<b>Secundario</b>	<b>Terciario</b>
<b>Chile</b>	79	82	84
<b>Uruguay</b>	72	65	73
<b>Costa Rica</b>	64	69	71
<b>Argentina</b>	52	45	53
<b>Ecuador</b>	22	31	38
<b>Brasil</b>	18	60	64
<b>Venezuela</b>	16	39	41
<b>Panamá</b>	15	53	61
<b>Colombia</b>	12	41	41
<b>Guatemala</b>	11	33	34
<b>México</b>	11	42	41
<b>Perú</b>	5	24	26
<b>El Salvador</b>	4	40	36
<b>R. Dominicana</b>	4	34	34
<b>Honduras</b>	2	28	29
<b>Nicaragua</b>	2	32	26
<b>Bolivia</b>	1	18	22
<b>Paraguay</b>	1	17	27

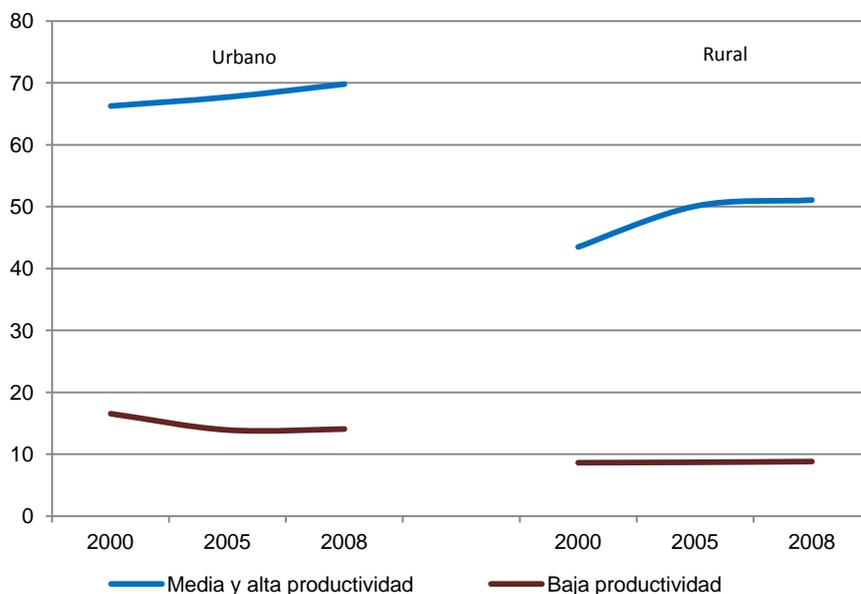
Fuente: Elaboración en base a Roffman y Oliveri (2012).

La segunda mirada revela que la afiliación a la seguridad social está fuertemente asociada a los empleos en sectores de productividad media y alta –también denominados formales-, mientras que la cobertura de seguridad social entre los ocupados sectores de baja productividad suele ser mucho menor. Esto es señal de un funcionamiento “dual” del principal instrumento contributivo para la protección social (CEPAL, 2012b), que se ha mantenido en el tiempo aún cuando, en los últimos años, los niveles de afiliación a la seguridad social entre los ocupados se han incrementado en buena parte de los países de la región. O dicho en otras palabras, aún cuando la cobertura contributiva de los trabajadores ha aumentado en los últimos años, esto no ha reducido las distancias entre los dos principales segmentos que marcan el funcionamiento de los mercados laborales de la región: los ocupados formales y los informales (CEPAL, 2010b).

A la hora de observar las brechas de la afiliación a la seguridad social entre ocupados formales e informales las distancias son bastante más marcadas en el medio urbano que en el rural y se han mantenido más altas –y en aumento incluso- desde el 2000 en adelante (véase gráfico 22).

**GRÁFICO 22. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SECTOR DE EN EL QUE TRABAJAN Y ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 y 2008.**

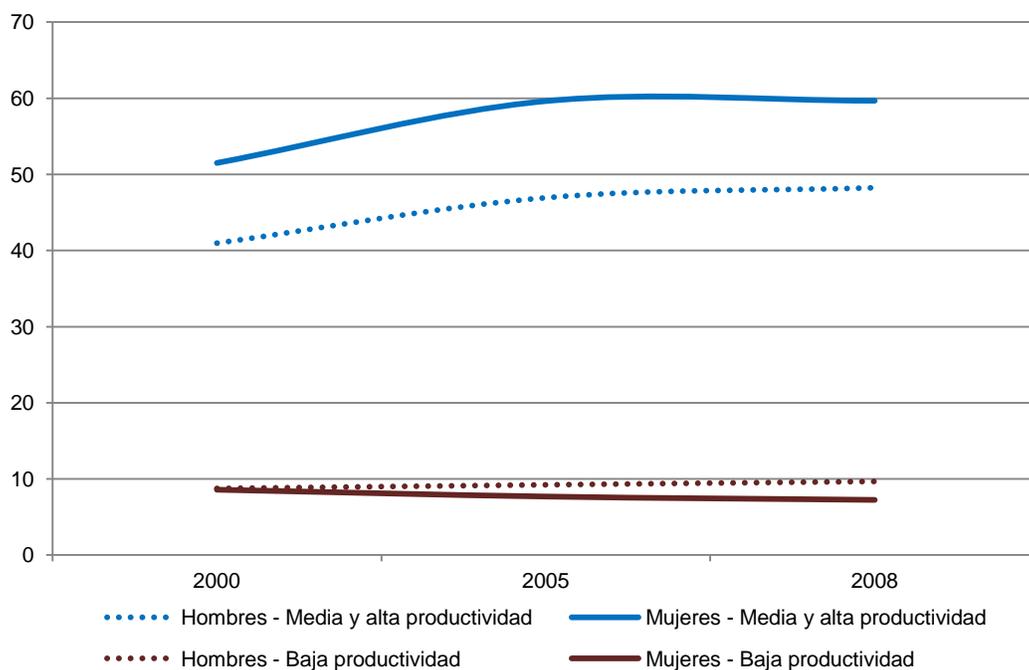
*(En porcentajes sobre el total de ocupados de cada sector)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

Sin embargo, al explorar la composición de las brechas entre informales y formales en el medio rural se confirman nuevamente las diferencias entre hombres y mujeres y se observa que las mayores distancias en materia de afiliación a la seguridad social son las que separan a las mujeres ocupadas en sectores de productividad media y alta de aquellas que se desempeñan en sectores de baja productividad o informales. Estas distancias, por otra parte, se incrementaron entre el 2000 y el 2005 y no se han movido significativamente desde entonces (véase gráfico 23).

**GRÁFICO 23. AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): OCUPADOS RURALES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SECTOR DE EN EL QUE TRABAJAN. PROMEDIOS SIMPLES, ALREDEDOR DE 2000, 2005 y 2008.**  
(En porcentajes sobre el total de ocupados de cada sector)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye datos de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. **Año 2000:** Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú corresponden a 2001; Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, R. Dominicana a 2002. **Año 2008:** Los datos de El Salvador corresponden a 2004; Nicaragua a 2005; Chile a 2006; Bolivia a 2007, Brasil a 2009.

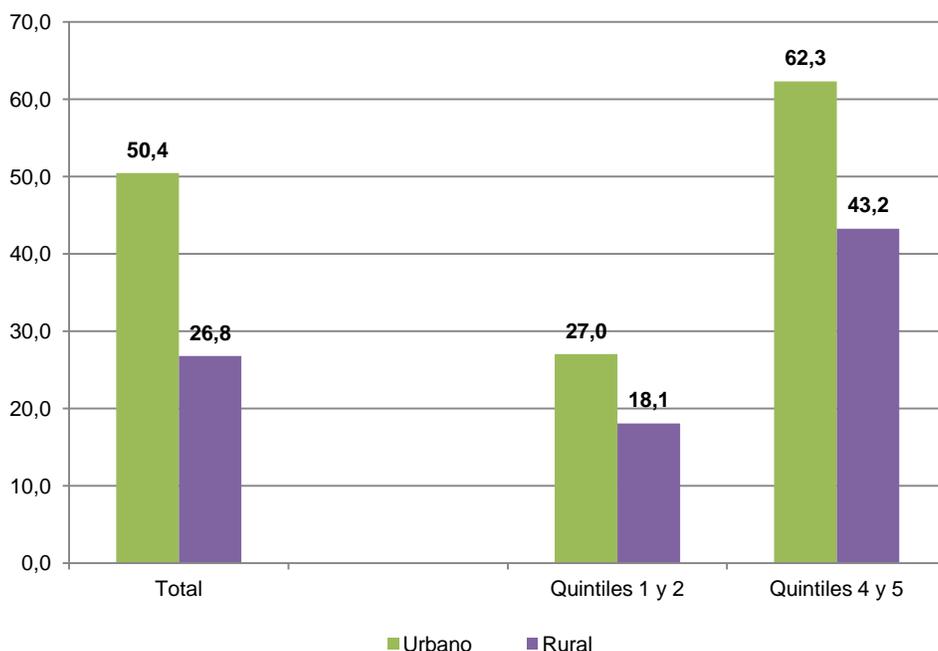
### ii. La cobertura contributiva y su reflejo en los hogares

El análisis presentado en la sección ofrece un panorama bastante completo sobre los vínculos entre el empleo y la cobertura contributiva de los trabajadores. Sin embargo, como fuera mencionado al inicio, las estructuras de riesgos de la población rural han cambiado y el esquema pensado para dar protección a un jefe de hogar hombre, ocupado como asalariado formal y, a través de él, a su cónyuge mujer inactiva y a sus hijos no sólo no es el predominante, sino que está muy lejos de lo que ocurre en la enorme mayoría de los hogares rurales.

Un ejercicio simple pero interesante para observar lo que ocurre en el salto entre mirar exclusivamente la afiliación de los ocupados y determinar como ésta se traslada a los hogares es considerar la proporción de hogares y de personas que viven en hogares con al menos un miembro afiliado a la seguridad social. Los resultados elaborados para un promedio de trece países muestran que mientras que en las áreas urbanas la mitad (50.4%) de los hogares cuentan con al menos un miembro afiliado a la seguridad social, en las zonas rurales esta proporción se reduce prácticamente a la mitad (26.8%). Esto estaría reflejando una traslación bastante lineal de la cobertura entre ocupados a la cobertura en los hogares (véase gráfico 24).

**GRÁFICO 24. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERSONAS EN HOGARES CON AL MENOS UN MIEMBRO AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.**

*(En porcentajes)*

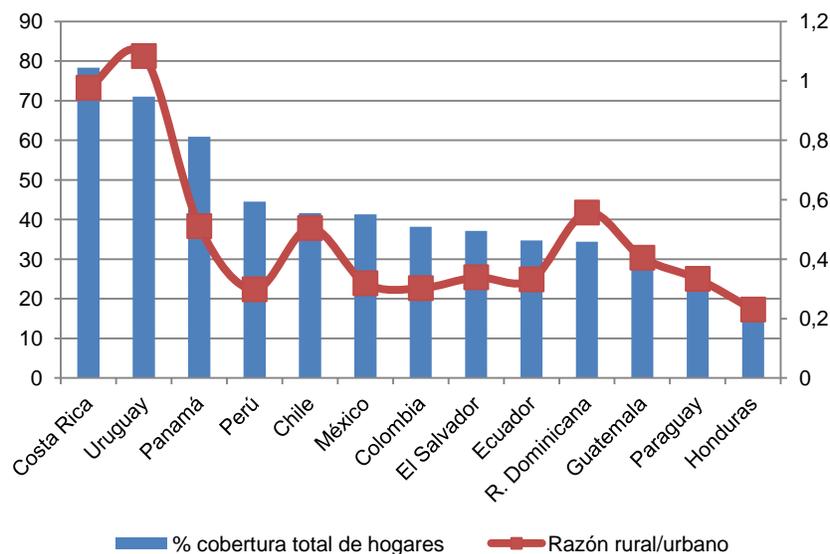


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Al analizar la cobertura en personas que viven en hogares de distintos quintiles (sumando, por ejemplo, quintil 1 y 2 y quintil 4 y 5) la desventaja rural se mantiene: en los quintiles 1 y 2, la cobertura en la población urbana es de 27% y en la rural desciende a 18,1%, mientras que en los quintiles 4 y 5 la cobertura urbana llega a 62,3% y en el medio rural disminuye a 43,2%. Es interesante notar que, al comparar la distribución según quintiles, la brecha rural/urbana es mayor en los sectores de menores ingresos (véase gráfico 24).

Al observar la cobertura de la seguridad social en hogares en los distintos países se encuentra un panorama bastante heterogéneo. En países como Costa Rica o Uruguay los niveles de cobertura son bastante elevados y, al mismo tiempo, las brechas de cobertura entre hogares rurales y urbanos se diluyen (se acerca al valor 1). En contraste, cuanto menor es la cobertura de seguridad social en el total de la población mayor parece ser la distancia entre la población rural y la urbana, como es el caso de Honduras, Paraguay o Guatemala (valores más cercanos a 0) (véase gráfico 25).

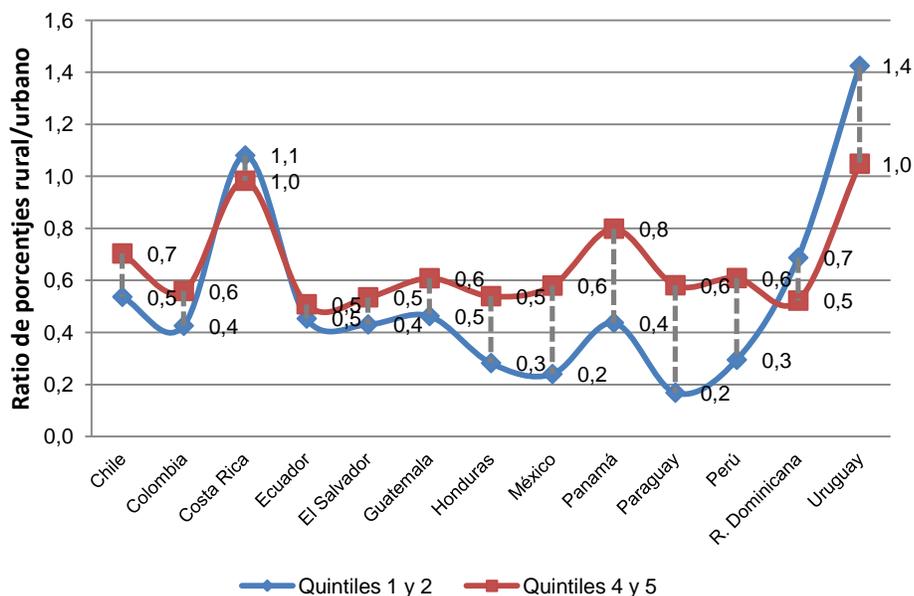
**GRÁFICO 25. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERSONAS EN HOGARES CON AL MENOS UN MIEMBRO AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y RAZÓN RURAL/URBANO, POR PAÍS. ALREDEDOR DE 2009.**  
(En porcentajes y razones de porcentajes rural/urbano)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Pero más allá de este panorama general, es interesante notar que salvo en los casos de Costa Rica, R. Dominicana y Uruguay, la brecha entre población urbana y rural es siempre mayor en la población que vive en hogares de los quintiles de menores ingresos que entre la que se ubica en los extremos superiores de la distribución de ingresos. En algunos países, como Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú las distancias entre las brechas de los extremos de la distribución de ingresos alcanzan niveles más importantes (véase gráfico 26).

**GRÁFICO 26. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): RAZONES RURAL/URBANO DE PORCENTAJE DE PERSONAS EN HOGARES CON AL MENOS UN MIEMBRO AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR QUINTILES DE INGRESO Y POR PAÍS. ALREDEDOR DE 2009.**  
(En razones de porcentajes rural/urbano)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Así, por ejemplo en Panamá la cobertura rural en el quintil 1 y 2 alcanza a 40% de la cobertura urbana, mientras que en el quintil 4 y 5 la primera se acerca al 80% del nivel de la segunda. En Paraguay, la relación es 20% en los quintiles inferiores frente a 60% en los superiores (véase gráfico 26).

### iii. La cobertura de riesgos en la vejez

Otra perspectiva interesante para analizar el alcance del pilar contributivo de la protección social en el medio rural sería observar la cobertura de jubilaciones y pensiones entre los adultos mayores. Sin embargo, no todas las encuestas de hogares disponibles en los países de la región discriminan el origen –contributivo o no contributivo– de las jubilaciones o pensiones que recibe cada persona.

Evidencia sistematizada en estudios previos revela que los déficits en el acceso a la seguridad social que se evidencian en la etapa activa se trasladan en forma bastante lineal en la etapa de retiro (CEPAL, 2012a y b; Tokman, 2006) y que, debido a este mecanismo, los datos de cobertura suelen reproducir en la comparación urbano-rural tendencias similares a las observadas en la etapa anterior. En general, la población adulta mayor rural se encuentra en sistemática desventaja respecto de la urbana en términos de cobertura previsional, debido a la “menor penetración del empleo formal, de la institucionalidad contractual y de los mecanismos de cotización de la seguridad social en las zonas rurales” (Tokman, 2006).

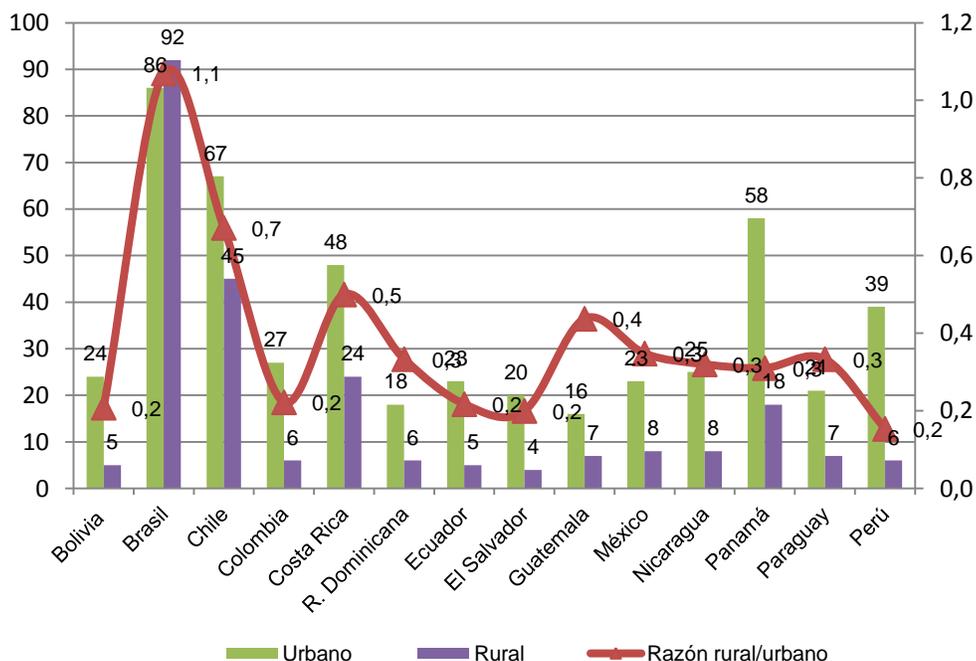
El patrón general es de amplias brechas entre ambas zonas geográficas, aunque hay excepciones importantes, como Brasil o Chile, que se explican por esquemas previsionales con vocación universal en el primer caso y con fuertes reformas compensatorias en el segundo. En secciones posteriores se volverá sobre estas iniciativas específicas.

El gráfico 27 ilustra la cobertura de jubilaciones y pensiones en población de 65 años y más por área geográfica, así como las razones entre población rural y urbana. En él se reflejan dos

fenómenos importantes: (i) la gran heterogeneidad entre países, que ubica a los países con sistemas de seguridad social más avanzados con mayores niveles de cobertura y un segundo grupo conformado por la mayor parte de los países, (ii) la relación entre este agrupamiento y las brechas entre zonas rurales y urbanas. Así, por ejemplo, en Brasil la cobertura de jubilaciones y pensiones es prácticamente idéntica en zonas urbanas y rurales –un dato que responde con seguridad al impacto de las pensiones rurales en ese país-, mientras que, en otro extremo, en Bolivia o El Salvador la cobertura rural equivale apenas a 20% de la cobertura urbana.

**GRÁFICO 27. AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y RAZÓN RURAL/URBANO DE PORCENTAJE DE COBERTURA, POR PAÍS. ALREDEDOR DE 2002-2004.**

*(En porcentajes y razones de porcentajes rural/urbano)*

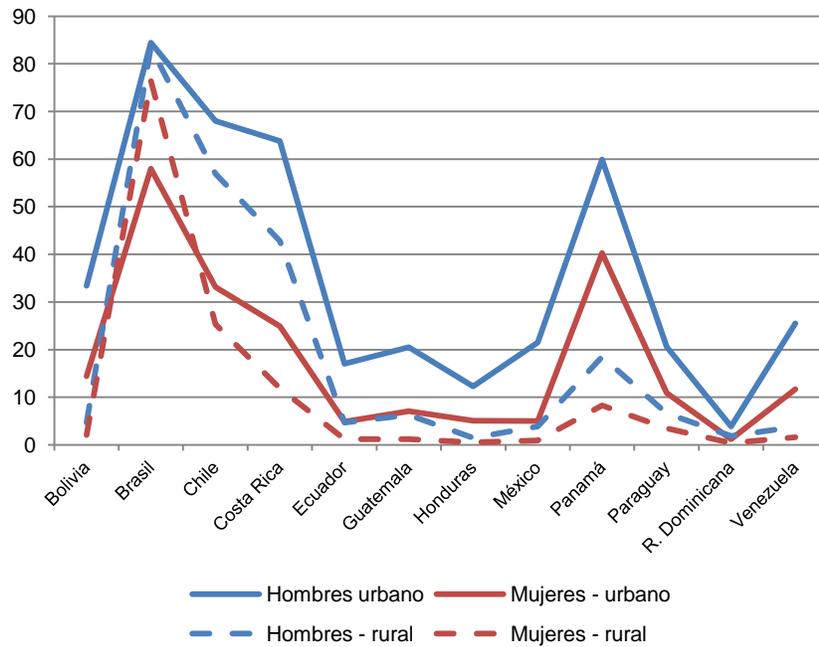


Fuente: Elaboración en base a Roffman y Luchetti (2006).

Pero es importante señalar que estas cifras esconden disparidades de género entre zonas urbanas y rurales y al interior de estas últimas también. Con excepción de Brasil, las mujeres rurales son el grupo donde se observa menor proporción de personas que declaran que su actividad principal o exclusiva es estar jubilado (gráfico 28). El efecto de este patrón es menor autonomía económica y, por ende, también menores posibilidades de acceso a bienes de consumo, atención de salud, servicios de cuidado o vivienda (Mesa-Lago, 2009).

**GRÁFICO 28. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PERSONAS EN EDAD DE JUBILARSE CUYA ACTIVIDAD PRINCIPAL O EXCLUSIVA ES ESTAR JUBILADOS, SEGÚN SEXO Y ÁREA GEOGRÁFICA, POR PAÍSES. ALREDEDOR DE 2000-2002.**

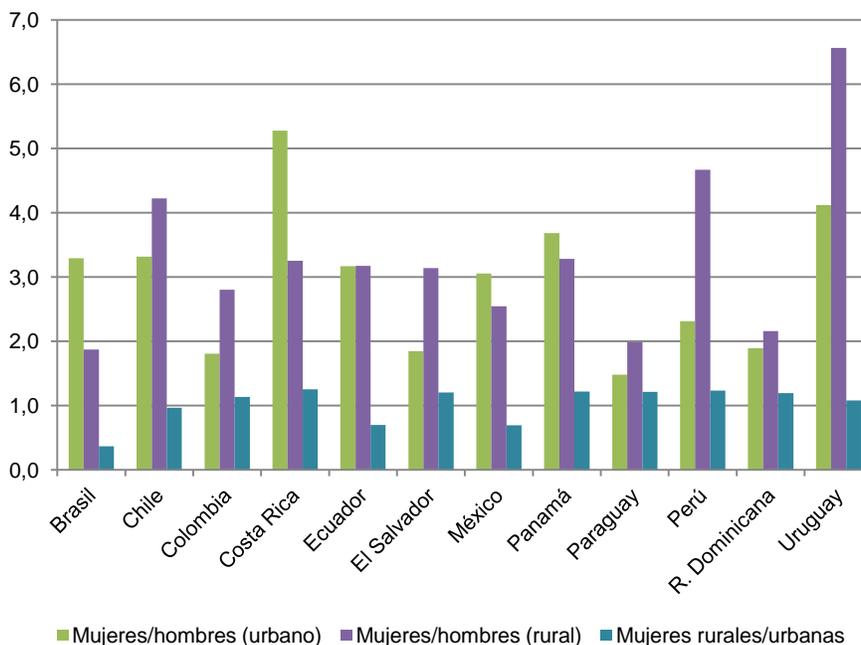
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración en base a Rodríguez (2005) y Mesa Lago (2009)

La otra cara de estas tendencias es la importante proporción de adultas mayores rurales que no recibe ingresos propios (CEPAL, 2012a). En Chile, Perú y Uruguay, por ejemplo, la sobrerrepresentación de las mujeres rurales respecto a los hombres rurales alcanza niveles muy preocupantes. Asimismo, la peor posición relativa de las adultas mayores rurales respecto de sus pares urbanas es notoria en la mayor parte de los países (con excepción de Brasil, Chile, Ecuador y México) (véase gráfico 29).

**GRÁFICO 29. AMERICA LATINA (12 PAISES): RAZONES DE PORCENTAJES MUJERES/HOMBRES (URBANOS Y RURALES Y MUJERES RURALES/URBANAS) DE PERSONAS DE 60 Y MAS AÑOS QUE NO RECIBEN INGRESOS PROPIOS, POR PAÍS, ALREDEDOR DE 2009.**  
(En razones de porcentajes)



**Fuente:** Elaboración en base a datos publicados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL). Los datos México y Venezuela corresponden al año 2008.

<sup>a)</sup> Proporción de la población de 60 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales (sueldos, salarios y ganancias de los trabajadores independientes provenientes del mercado de trabajo; jubilaciones y pensiones; transferencias entre hogares y provenientes del exterior; compensaciones sociales otorgadas por el gobierno; inversiones a plazo fijo y la renta de la propiedad; otras percepciones de ingresos).

#### *iv. Políticas de protección social contributiva para el medio rural*

Pese a los importantes sesgos y brechas de afiliación que experimenta la población rural en su vínculo con el pilar contributivo –seguridad social– en América Latina existen muy escasas políticas que acusen recibo de las especificidades del empleo rural y los obstáculos que genera en la afiliación estable a la seguridad social y, por ende, al acceso estable a los beneficios derivados de la seguridad social.

La revisión de los estudios de caso realizados en el marco del proyecto FAO-CEPAL-OIT (2010 y 2012b) confirma este panorama. En los 12 países sobre los que se cuenta con información, las condiciones y requisitos para afiliación a la seguridad social que rigen para los trabajadores rurales son las mismas que rigen para los ocupados urbanos, una situación a la que se ha ido llegando en la mayor parte de los países luego de varias décadas de exclusión expresa de los trabajadores agrícolas de la normativa de seguridad social general. De la misma forma, los estudios nacionales indican que no se contemplan las condiciones específicas de los trabajadores rurales para el acceso a seguro por enfermedad, maternidad o desempleo (véase cuadro 4). Una excepción interesante es la política de previsión rural en Brasil, que contiene elementos contributivos y no contributivos, y que es descrita brevemente en la siguiente sección.

Pese a que la equiparación de derechos es una buena noticia, la mayor parte de los estudios de caso confirman los déficits ya analizados con información de encuestas de hogares en la secciones anteriores: la cobertura de seguridad social en las zonas rurales continúa siendo bastante más baja que en las zonas urbanas y, como era de esperar, reproduce los fuertes sesgos de género y etarios presentes en los mercados laborales rurales de la región.

**CUADRO 5. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRINCIPALES POLÍTICAS CONTRIBUTIVAS (SEGURIDAD SOCIAL) PARA EL ÁREA RURAL.**

	<b>Afiliación y beneficios de la seguridad social en el área rural</b>	<b>Pensiones rurales específicas o mecanismos compensatorios para el área rural</b>	<b>Otros beneficios contributivos</b>
<b>Argentina</b>	(--)	(--)	(--)
<b>Bolivia</b>	A pesar de la serie de reglamentaciones sociales estipuladas (pago de beneficios sociales, pago de vacaciones, seguro de salud, prohibición de trabajo de menores de 14 años, de la discriminación contra la mujer embarazada en las fuentes de trabajo y su contratación, y otras), estas son de difícil implementación en el sector rural, sobre todo por la lejanía y aislamiento de las fuentes de trabajo respecto a las oficinas de los ministerios responsables o los centros de atención en salud	(--)	(--)
<b>Brasil</b>	Régimen general	(--) Sistema de previsión rural en pensiones (ver también pensiones no contributivas en cuadro 5)	(--)
<b>Chile</b>	Régimen general	(--)	(--)
<b>Costa Rica</b>	Régimen general. Limitaciones en la cobertura por enfermedad en empleados temporales	(--)	(--)
<b>El Salvador</b>	Enfermedad: conformado por varias instituciones (Ministerio de Salud, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Sanidad Militar, Bienestar Magisterial y otras entidades públicas, así como por el sector privado.) Vejez: modelo de capitalización individual. Limitaciones de cobertura en áreas rurales	(--)	(--)
<b>Guatemala</b>	Régimen general seguridad social, a través del; Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).	(--)	(--)
<b>Honduras</b>	Régimen general a través del Instituto Hondureño de Seguridad Social	(--)	(--)

	<b>Afiliación y beneficios de la seguridad social en el área rural</b>	<b>Pensiones rurales específicas o mecanismos compensatorios para el área rural</b>	<b>Otros beneficios contributivos</b>
<b>México</b>	Régimen de Seguridad Social para los trabajadores, y en el Artículo 12 de la Ley del Seguro Social (LSS) se señala que son sujetos de seguro en el régimen obligatorio “las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aunque este, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones. La inscripción al IMSS otorga a los asalariados el derecho a cinco seguros que son los siguientes: seguro de riesgos del trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales. En 1954 se reformula la LSS para incorporar a los trabajadores del campo como posibles beneficiarios. A partir de estas modificaciones se expidió un decreto que reglamentó los derechos de Seguro Social para los trabajadores agrícolas, donde se les otorgaba el derecho tanto a los trabajadores permanentes como a los estacionales. Con los cambios hechos a la LSS en 1995 se establece la obligatoriedad de inscribir al IMSS a todos los trabajadores contratados (según el artículo 12). Por primera vez se consideran el derecho de los trabajadores del campo, ya que hasta ese momento su derecho se veía limitado a los seguros básicos.	Programa 70 y más (pensión social) <sup>12</sup>	(--)
<b>Paraguay</b>	Instituto de Previsión Social (IPS).	(--)	(--)
<b>Perú</b>	Seguro de salud agrario, para todos los trabajadores, dependientes o independientes, de carácter mensual (afiliación)	(--)	(--)

<sup>12</sup>Ver <http://dds.cepal.org/bdps/programa/?id=48> y/o [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa\\_de\\_70\\_y\\_mas](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_de_70_y_mas)

	<b>Afiliación y beneficios de la seguridad social en el área rural</b>	<b>Pensiones rurales específicas o mecanismos compensatorios para el área rural</b>	<b>Otros beneficios contributivos</b>
<b>Uruguay</b>	El sistema de seguridad social obligatorio ofrece a los asalariados derechos jubilatorios y de pensiones al cónyuge, acceso a subsidios por enfermedad y por incapacidad, seguro de desempleo, cobertura de salud, operaciones de ojos, lentes de contacto, subsidio por maternidad y atención materna infantil de sus hijos	(--)	La Ley 18.399 del 24 de octubre del 2008, modificatoria del decreto-ley original, establece que el subsidio inicial será el 66% del sueldo y decrece hasta el sexto mes. Para los jornaleros comienza con 16 jornales y desciende a 9 en el sexto mes.

Fuente: Elaboración en base a FAO-CEPAL-OIT (2010 y 2012b)

## **b. El acceso a la protección no contributiva**

### *i. La cobertura del pilar no contributivo*

Como se adelantó en la sección anterior, históricamente los sistemas de protección social latinoamericanos han estado recostados sobre el pilar contributivo, básicamente a través de los sistemas de seguridad. En contraste, los componentes no contributivos han sido tradicionalmente más débiles y han tenido un desarrollo reciente bastante fragmentado y dispar.

En los últimos años, sin embargo, prácticamente todos los países de la región han realizado esfuerzos para la consolidación de instrumentos no contributivos de protección social, entre los que destacan los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs). El despliegue casi “explosivo” (Faiguenbaum, 2012) de estas políticas ha despertado el interés de organismos internacionales, tomadores de decisiones en los países e investigadores, en tanto constituye un quiebre respecto a la lógica contributiva predominante con que los países resolvían la protección social hasta hace muy poco tiempo y porque implica el desarrollo de mecanismos relativamente novedosos de ir al encuentro de las cambiantes estructuras de riesgos. En la próxima sección se analizarán los aspectos más salientes de los PTCs y sus implicancias para el análisis de la protección social y la pobreza en las áreas rurales.

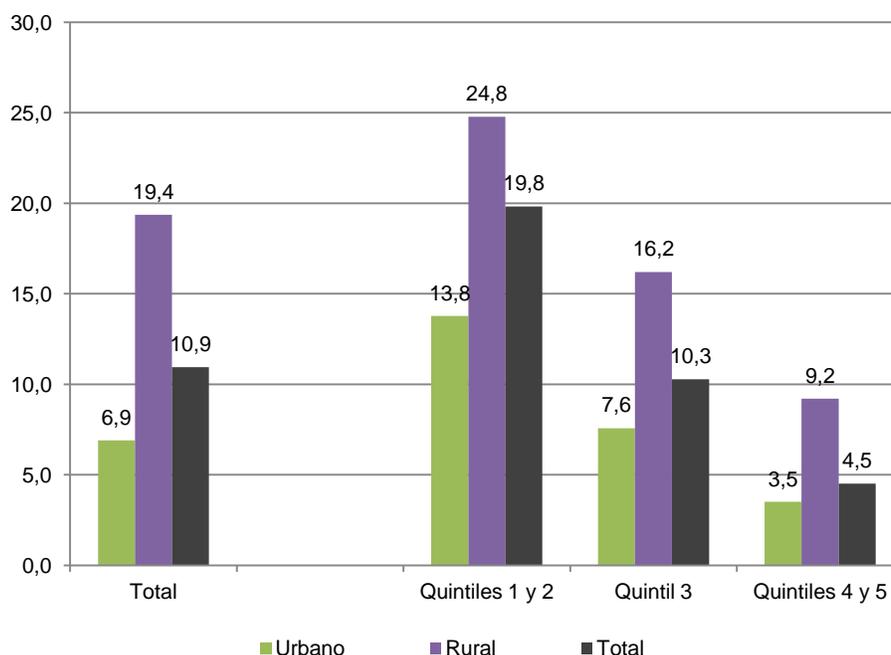
Pero los programas de transferencias no son el único instrumento no contributivo que se ha implementado dentro de la protección social. En varios países de la región se han impulsado pensiones no contributivas, así como otros beneficios de protección desligados de la trayectoria laboral y los aportes a la seguridad social en la etapa activa.

Aunque en las encuestas de hogares la información sobre estos instrumentos todavía es relativamente escasa, es posible estimar el alcance del pilar no contributivo y observar el perfil de los hogares que están siendo cubiertos por estas transferencias asistenciales públicas. Un ejercicio que analiza la cobertura de estas transferencias según área geográfica muestra la mayor incidencia relativa del pilar no contributivo en la población rural respecto de la urbana: según datos de 2009 para 13 países, 19% de la población rural vivía en hogares que estaban recibiendo algún tipo de transferencia de asistencia pública no contributiva y a la vez no tenían cobertura de seguridad social, una proporción que entre la población urbana disminuía a 6.9% (véase gráfico 30).

Es importante destacar, además, que esta mayor incidencia relativa del pilar no contributivo en las zonas rurales se mantiene independientemente del quintil de ingresos de los hogares: 24.8% frente a 13.8% en la población de los quintiles 1 y 2, 16.2% frente a 7.6% en el quintil 3 y 9.2% frente a 3.5% en los quintiles 4 y 5 (véase gráfico 30).

**GRÁFICO 30. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES QUE RECIBEN ALGUN TIPO DE TRANSFERENCIA PÚBLICA ASISTENCIAL Y NO TIENEN COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL, POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.**

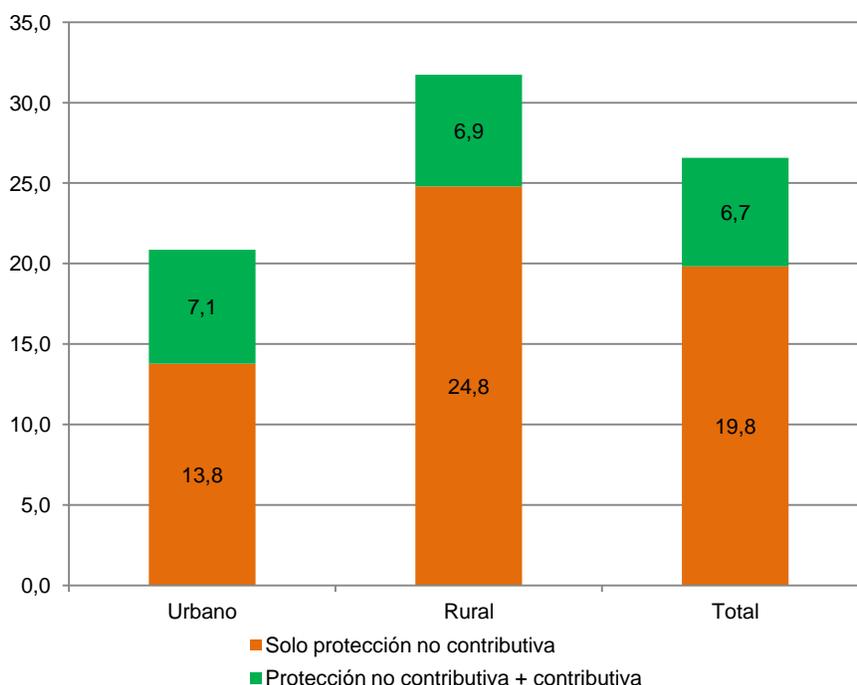
*(En porcentajes sobre el total de la población)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. **Nota:** No se incluyen datos de Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú y Venezuela porque estos países no cuentan con información suficiente sobre transferencias asistenciales públicas en los hogares como para la construcción de la tipología o las variables correspondientes presentan inconsistencias. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, Honduras a 2007, México a 2008.

Al considerar exclusivamente a la población que vive en hogares de los dos quintiles de menores ingresos (1 y 2) se observa otro elemento interesante. La distancia entre población urbana y rural tiende a disminuir cuando a esta distribución se suma la proporción de personas que viven en hogares con protección no contributiva pero que además cuentan con al menos un afiliado a la seguridad social: la cobertura combinada del pilar no contributivo más el contributivo es relativamente baja, pero es más alta en las zonas urbanas que en las rurales (véase gráfico 31).

**GRÁFICO 31. AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES DE QUINTILES 1 Y 2 DE INGRESOS QUE RECIBEN ALGUN TIPO DE TRANSFERENCIA PÚBLICA ASISTENCIAL Y QUE ADEMÁS TIENE COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL HOGAR, POR ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. **Nota:** No se incluyen datos de Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú y Venezuela porque estos países no cuentan con información suficiente sobre transferencias asistenciales públicas en los hogares como para la construcción de la tipología o las variables correspondientes presentan inconsistencias. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, Honduras a 2007, México a 2008.

## ii. *Los PTCs: evidencia y principales debates en torno a su expresión en el medio rural*

Desde la instalación de los primeros programas de transferencias en la segunda mitad de los 90s muchas investigaciones se han desarrollado. También numerosos debates –en la academia, en los organismos internacionales, en los gobiernos- han tenido lugar. No todo ello, sin embargo, pone el foco en el medio rural y en los diferenciales que estos programas pueden tener según el área geográfica, tanto en términos de cobertura, como de implementación y resultados<sup>13</sup>. En esta sección se realiza una síntesis muy somera de los principales ejes de análisis y debates relativos a los PTCs y la pobreza rural.

### Los PTCs y el área geográfica

<sup>13</sup> Un ejemplo interesante de los debates y análisis con énfasis en el medio rural es el Seminario Internacional que desde el año 2006 la Oficina Regional de la FAO ha organizado junto a otras agencias internacionales. Para mayor información sobre ellos, ver <http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/lineas-de-trabajo/politicas-publicas/programas-de-transferencias-condicionadas/>

Una parte muy importante de los programas de transferencias condicionadas surgieron con la preocupación de combatir la pobreza rural y, de alguna forma, compensar las omisiones que el pilar contributivo estaba teniendo en esas áreas (Cohen y Franco, 2006)<sup>14</sup>. De hecho, la variable geográfica ha formado parte, desde los orígenes, de los criterios fundamentales para la definición de la población objetivo de los programas de transferencias en algunos países y el pasaje de ser programas exclusivamente rurales a incluir población urbana no fue inmediato (Fiszbein y Schady, 2009).

Un ejemplo claro de la inclusión inicial del eje rural es el del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), creado en México en 1997, que otorgaba transferencias en efectivo y otros beneficios a familias rurales en situación de extrema pobreza (Levy y Rodríguez, 2005; Cecchini y Madariaga, 2011). En definitiva, este criterio de focalización ha estado presente en buena parte de los programas de transferencias creados en la última década y en la actualidad, 10 de las 16 políticas de transferencias tomadas en este documento incluyen criterios de priorizan y ponderan explícitamente a la población rural en la inclusión de beneficiarios, tanto directamente – es decir, establecen el criterio rural claramente- como indirectamente –a partir de la priorización de las unidades geográficas con mayor incidencia de pobreza, lo que implícitamente redundando en mayor cobertura rural -(Cecchini y Madariaga, 2011)<sup>15</sup> (véase cuadro 5).

El criterio de focalización rural se refleja tanto en los registros administrativos de los programas como en las mediciones recientes en base a encuestas de hogares<sup>16</sup>. Un ejercicio realizado en base a encuestas para 5 países confirma la mayor penetración de los PTCs en zonas rurales, y evidencia que la cobertura rural es, en algunos países, 6 (Panamá) o 7 (México) veces mayor que la urbana (véase gráfico 32).

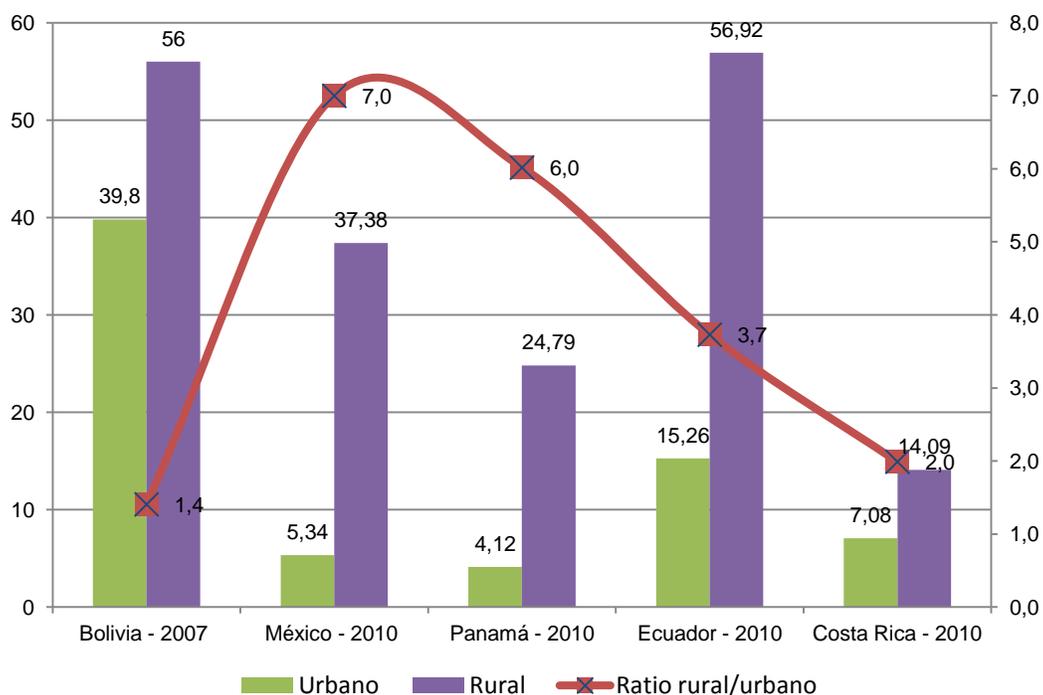
---

<sup>14</sup> Una excepción a esta pauta es el caso de Puente-Chile Solidario, que surgió con el objetivo de combatir la extrema pobreza urbana (Cohen y Franco, 2006).

<sup>15</sup> En general, los países consideran medidas como índices de marginalidad que pueden incluir otras medidas de pobreza, como ingresos, NBI, etc. (Cecchini y Madariaga, 2011). También algunos programas ponderan especialmente como criterio la existencia de redes de servicios básicos y/o utilizan criterios diferenciales para la selección de zonas rurales (NBI) y urbanas (ingresos), como en el caso del programa Oportunidades (Orozco y Hubert, 2005; Cecchini y Madariaga, 2011).

<sup>16</sup> Más allá de que razonablemente las cifras de cobertura –tanto administrativas como a través de encuestas de hogares- reflejan la intención de cubrir en mayor medida a la población rural, algunos autores sostienen que esta no es la única explicación al sesgo pro-rural de las coberturas de los PTCs, planteando que los mayores costos de oportunidad asociados a la participación en los programas en los hogares urbanos – donde existe una mayor demanda de mano de obra y, por ende, mayores oportunidades laborales- contribuyen también a estos diferenciales (Ribe, Robalino y Walker, 2010).

**GRÁFICO 32. AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOGARES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POR ÁREA GEOGRÁFICA. ALREDEDOR DE 2010.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

En definitiva, es claro que los programas de transferencias han intentado ir al encuentro de los principales déficits que la población rural estaba experimentando en materia de acceso a la protección social. Teniendo esto en consideración, debe señalarse que en la mayor parte de los países el debate fundamental está siendo cómo llevar y adaptar estas iniciativas al medio urbano, más que como seguir incrementando su incidencia en las zonas rurales<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En relación a este punto, algunos programas han hecho avances claros, diferenciando más claramente sus prestaciones de acuerdo al área geográfica y prestando especial atención a la oferta de servicios, especialmente de aquellos que son clave para el cumplimiento de las condicionalidades (Cecchini y Madariaga, 2011, Fizbein y Schady, 2009).

**CUADRO 6. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POBLACIÓN OBJETIVO, CONDICIONALIDADES Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN CON CRITERIO GEOGRÁFICO.**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Población objetivo</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Mecanismo de focalización con criterio geográfico</b>
Argentina	Asignación universal por hijo para protección social	Familias con jefes o jefas desocupados o que se desempeñen en la economía informal	<b>Educación:</b> asistencia escolar para niños y niñas de 5 a 18 años. <b>Salud:</b> los niños y las niñas menores de 6 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y estar inscritos en el Plan Nacer; los niños y las niñas de 6 a 18 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos. Todas las condicionalidades de salud deben ser acreditadas por un profesional (médico, enfermero o farmacéutico).	No
Bolivia	Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años cursando hasta 8 de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa, y alumnos o alumnas de la educación especial sin límite de edad	<b>Educación:</b> asistencia escolar mínima del 80%	No
Brasil	Bolsa Familia	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	<b>Educación:</b> asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 6 y 15 años; asistencia mínima del 85% a los servicios socioeducativos para niños y niñas en riesgo o retirados del trabajo infantil; asistencia escolar mínima del 75% para adolescentes de 16 y 17 años. <b>Salud:</b> cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños y niñas menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes de entre 14 y 44 años	Si
Chile	Chile Solidario/(Ingreso ético familiar - 2012)	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	Bono de protección social: Depende de acuerdos en el contrato familiar sobre cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo. Asignación Social: Salud: cumplir con controles de salud de niños y niñas menores de 6 años. Educación: matrícula y asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de 6 a 18 años.	Si
Colombia	Familias en acción	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas	Educación: asistencia escolar mínima del 80%. Salud: asistencia del 100% de los menores del grupo familiar a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas por la entidad de salud a la que están afiliados. Capacidades básicas: asistencia de madres titulares y miembros de las familias a los espacios de encuentro y capacitación, así como a las jornadas de atención programadas por el municipio.	Si ( Aplica solo en los casos en que, debido a restricciones de financiamiento, no sea posible cubrir la totalidad de las familias en el nivel 1 del SISBÉN. En este caso, la focalización geográfica se realiza mediante la asignación de cuotas según el número de familias en el SISBÉN 1 y el porcentaje de familias rurales en cada municipio. Además, considera la exclusión por oferta insuficiente de servicios para atender la nueva demanda)
Costa Rica	Avancemos	Familia que tienen dificultades	Educación: apoyar y asegurar la asistencia puntual y	No

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Población objetivo</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Mecanismo de focalización con criterio geográfico</b>
		para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	permanente de los estudiantes; apoyar a los estudiantes para que aprueben el curso lectivo. Salud: los estudiantes deben recibir durante el año una valoración integral de salud por parte de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social	
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Familias en situación de pobreza	Educación: niños y niñas de entre 5 y 17 años deben estar matriculados en la escuela y tener una asistencia del 75%. Salud: niños y niñas menores de 1 año deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada dos meses; niños y niñas de entre 1 y 5 años deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada seis meses.	No
El Salvador	Comunidades Solidarias rurales	Familias en extrema pobreza residentes en municipios de pobreza severa y alta	Educación: inscripción en la escuela y asistencia regular. Salud: cumplimiento del esquema de vacunación; asistencia a controles de peso y talla; asistencia a controles prenatales	Si (índice integrado de marginalidad municipal) Selecciona las 100 municipalidades consideradas en condiciones de pobreza severa y alta.
Guatemala	Mi familia progresa /Programa Mi Bono Seguro <sup>18</sup>	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	Educación: asistencia escolar mínima del 80%. Salud: asistencia a controles médicos; asistencia a capacitaciones en salud.	Si
Honduras	Bono 10000 Educación, salud y nutrición	Familias en situación de extrema pobreza	Nutrición: uso adecuado de micronutrientes. Educación, - Salud: inscripción de niños, niñas y mujeres embarazadas o en puerperio en la Unidad de Salud para la realización de controles. Nutrición - Educación: matrícula en el primer y el segundo trimestre; asistencia de al menos un 80% durante el tercer y el cuarto trimestre.	Si (Además, considera la exclusión por oferta insuficiente de servicios para atender la nueva demanda)
México	Oportunidades	Hogares en condición de pobreza alimentaria	Educación: asistencia escolar mínima del 85% (apoyo educativo); término de la educación media-superior antes de cumplir 22 años y en menos de cuatro años contados a partir del primer registro en el nivel medio superior registre cuatro o más inasistencias injustificadas, Salud: asistencia a controles médicos programados (para todos los integrantes del hogar, frecuencia diferenciada según edades); participación mensual en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado. Nutrición y alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.	Si (Índice de rezago social – Coneval) marginación –Conapo)
Panamá	Red de oportunidades	Familias en situación de extrema pobreza	- Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 4 y 17 años. Los padres deben concurrir a las reuniones de apoderados de la escuela. Salud: mujeres	Si

<sup>18</sup> Ver <http://www.mides.gob.gt/programas-sociales/mibonoseguro>

País	Programa	Población objetivo	Condicionalidades	Mecanismo de focalización con criterio geográfico
			embarazadas y en puerperio: asistencia a controles médicos; niños y niñas menores de 5 años: asistencia a controles de crecimiento y desarrollo e inmunización. Capacitación: al menos una persona adulta del hogar debe participar en las jornadas de capacitación convocadas bimestralmente.	
Paraguay	Tekoporá	Hogares en situación de extrema pobreza	Educación: matrícula y asistencia regular de niños, niñas y adolescentes a las escuelas; participación de adultos en programas de alfabetización del Ministerio de Educación. Salud: asistencia a centros de atención para control de crecimiento, desarrollo y vacunación para niños y adolescentes; asistencia a controles prenatales para mujeres embarazadas; asistencia a controles de atención básica (adultos mayores y personas con discapacidad)	Si (índice de priorización geográfica IPG)
Perú	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	Educación: un 85% de asistencia a la escuela para niños y niñas de entre 6 y 14 años. Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes; Nutrición y alimentación: participación de niños y niñas en riesgo nutricional de entre 6 meses y 3 años en el Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO). - Identificación: obtención de la cédula de identidad por parte de los miembros de la familia.	Si (Índice de ponderación geográfico)
R. Dominicana	Solidaridad	Familias en situación de pobreza extrema y moderada	Educación: asistencia escolar mínima del 80% y aprobación del curso. Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años; incumplimiento de asistencia a actividades de capacitación en salud. Identificación: tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de la familia que no los tengan (acta de nacimiento o cédula de identidad).	Si
Uruguay	Asignaciones familiares	Familias en situación de pobreza	Educación: matrícula y asistencia escolar. Salud: realización de controles de salud periódicos en recintos públicos o privados para las personas con algún tipo de discapacidad física. En el caso de los niños, niñas y jóvenes que presentan discapacidad psíquica, esta debe acreditarse conforme al registro creado por la ley núm. 13.711.	No

Fuente: Elaboración en base a Cecchini y Madariaga (2011).

Otro elemento importante para el análisis de los diferenciales con que operan los PTCs en el medio rural es comparar los montos –mínimos y máximos previstos en cada política- de las transferencias con las líneas de pobreza e indigencia en los países (Cecchini y Madariaga, 2011). Considerando un promedio de 14 países para los que existe información, en las áreas rurales el monto mínimo de las transferencias es equiparable a 12% de la línea de indigencia y 7% de la línea de pobreza y el monto máximo corresponde a 35% y 20%, en tanto en las áreas urbanas los valores de los montos mínimos equivalen a 11% (línea de indigencia) y 5% (línea de pobreza) respectivamente, y los máximos a 29% y 15% respectivamente (Cecchini y Madariaga, 2011). Es importante mencionar, además, que los datos sobre la relación entre el monto de las transferencias y el déficit de ingresos de la población indigente entrega un dato muy interesante, en las áreas rurales los PTC logran en promedio (montos máximos) cubrir el 98% de dicho déficit (distancia entre ingresos propios y línea de indigencia) Cecchini y Madariaga, 2011: 137).

### La especificidad de los resultados en las zonas rurales

En los últimos años han proliferado los estudios e investigaciones que buscan estimar los resultados de los programas de transferencias en distintas dimensiones y variables. Pese a que la acumulación de estudios es importante, no todos ellos discriminan los resultados según el área geográfica o prestan atención a las especificidades de las áreas rurales y a cómo éstas pueden estar afectando los resultados.

La revisión de algunas de las principales evaluaciones disponibles<sup>19</sup> permite profundizar en los resultados de los PTCs en las áreas rurales y también en los diferenciales encontrados entre los resultados en estos contextos en contraste con lo observado en las zonas urbanas en distintos ámbitos:

**CUADRO 7. SÍNTESIS DE ALGUNOS RESULTADOS DE LOS PTCS EN ÁREAS RURALES.**

País	Autores	Hallazgo
<b>POBREZA</b>		
Chile	Carneiro et. al (2009)	Efecto confirmado de mediano plazo en empleo, ingreso y pobreza en áreas rurales usando panel 2003-2004-2006-2007
<b>EDUCACIÓN</b>		
México	Parker (2003 y 2004)	Reducción de brechas de género en la matrícula de niños y niñas en la secundaria, especialmente en zonas rurales (Comparación rural/urbano)
México	Todd y Wolpin (2006)	Asistencia educativa mayor en beneficiarios de oportunidades (Solo rural)
México	Schultz (2004), Behrman, Sengupta y Todd (2005), de Janvry y Sadoulet (2006)	Transición primaria a secundaria (Solo rural)
Ecuador	Paxson y Schady (2008)	Desarrollo cognitivo (3 a 6 años) (sin efectos diferenciales claros entre zonas urbanas y rurales)
<b>SALUD Y NUTRICIÓN</b>		
México	Gertler y Fernald (2005)	Peso en relación a la talla (Solo rural)
Colombia	Atanasio (2005)	Menor incidencia de diarrea en beneficiarios rurales de menos de 48 meses (Comparación rural/urbano)
Colombia	Acción Social (2010)	Disminución de la proporción de niños rurales menores de 3 años, afectados por enfermedades diarreicas
Colombia	IFS, Econometría y SEI, 2006)	Impacto en cumplimiento de controles de Crecimiento y Desarrollo

<sup>19</sup> Debe tenerse en cuenta que las evaluaciones sintetizadas aquí tienen distinto nivel de profundidad, cobertura temporal y geográfica, y utilizan distintas metodologías. Por ende, no necesariamente los resultados obtenidos para un mismo país se contraponen.

Ecuador	Paxson y Schady (2008)	Mayores niveles de hemoglobina en niños (solo rural)
<b>ACCESO A LOS ALIMENTOS</b>		
El Salvador	Henderson (2011)	Uso del bono mayormente en la educación de los/as niños/as, alimentación y compra de medicinas
Perú	Perova y Vakis, 2010).	Menor consumo de alcohol y mayor consumo de leche, queso y huevos es cuatro veces mayor en los hogares que han estado en el programa por más de un año
Colombia	IFS, Econometría y SEI (2006)	Mayor duración de lactancia materna en niños rurales menores de 2 años
Guatemala	Romero, Pineda y Ventura (2009)	Uso de transferencia mayoritario en productos alimenticios (azúcar, huevos, arroz, aceite, maíz y leche), percepción de cambio positivo de hábitos alimenticios
México	Hoddinot, Skoufias y Washburn (2000) Skoufias (2005)	Aumento del consumo de alimentos, mayor consumo de frutas, verduras y productos de origen animal, aumento del consumo calórico y diversidad de la dieta (frutas, verduras y carne)
<b>EMPLEO E INSERCIÓN LABORAL</b>		
México	González de la Rocha (2008)	Mejoras en ocupación laboral pero fuerte predominio de mercado informal (Solo rural)
Chile	Carneiro et. al. (2009)	Aumentos significativos en la proporción de activos y en la proporción de adultos empleados a lo largo del tiempo (conyugues activando su oferta de trabajo, a través de programas de empleo) ayor impacto en los hogares biparentales, con jefes de menor nivel educativo, y áreas rurales. (Comparación rural/urbano)
<b>CONSUMO Y DINAMICA ECONÓMICA LOCAL</b>		
México	Arroyo Ortiz et al. (2008), Escobar y González de la Rocha (2005)	Mayores niveles de consumo de alimentos (Solo rural)
Brasil	Luiz Pereira et. al (2008)	Aumentos importantes en las ganancias de las tiendas que venden alimentos

Fuente: Elaboración propia en base a evaluaciones y recopilaciones de evaluaciones de distintos programas de transferencias.

Una primera dimensión en la que es posible evaluar los resultados diferenciales entre zonas urbanas y rurales es el uso de servicios básicos - educación y salud- por parte de la población infantil y juvenil, donde básicamente se concentran la mayor parte de las condicionalidades con que operan los programas.

La evidencia recogida para algunos de los PTCs con mayor trayectoria muestra que, en el corto plazo, tienen impacto en variables educativas y de salud. En el plano educativo, se han encontrado impactos relevantes para el área rural en matriculación y asistencia escolar (CPRC, 2010) y mejoras en la transición entre la educación primaria y la secundaria (Fiszbein y Schady, 2009; Schultz, 2004; Behrman, Sengupta, y Todd, 2005; de Janvry y Sadoulet 2006), así como reducción de problemas conductuales (Arroyo Ortiz et. al, 2008). En el caso de Oportunidades, por ejemplo, los resultados de las áreas rurales en materia de inscripción y logro educativo parecen ser mejores, pero hay que recordar que los niveles de exposición en ambas áreas son distintos y la cantidad de evaluaciones también (De la Torre García, 2005). Adicionalmente, el programa tuvo efectos positivos en la reducción de las brechas de género en la matrícula a enseñanza secundaria en especial en las áreas rurales (Parker, 2003 y 2004). Para el caso de Ecuador, se detectaron efectos en el desarrollo cognitivo (Paxson y Schady, 2008), aunque sin efectos diferenciales claros entre zonas urbanas y rurales.

En materia de salud, las evaluaciones han identificado efectos relevantes en distintos indicadores. Por un lado, se encontraron importantes impactos en los niveles de hemoglobina de los niños más pobres de contextos rurales (Paxson y Schady, 2008; Henderson, 2011), la mortalidad infantil (Barham, 2005), la diarrea<sup>20</sup>(Atanasio, 2005; Acción Social, 2010) y la nutrición infantil (SEDESOL,

<sup>20</sup> Sin encontrarse en este indicador particular efectos sobre niños de edades mayores o sobre los niños urbanos de cualquier edad (Paxson y Schady, 2008)

2008) – medida a través de distintos indicadores de desarrollo y crecimiento- entre los beneficiarios rurales. En población joven, se detectaron mejoras en las condiciones de salud, nutrición y prevención de cáncer (Escobar y González de la Rocha, 2009). También se constató una mayor probabilidad de partos atendidos con personal calificado (IFPRI y FUSADES, 2010; De Brauw y Peterman, 2011) y a que los niños menores de un año tengan un adecuado control de crecimiento (Henderson, 2011).

También es importante mencionar que parte de los impactos registrados antes se deben a impactos de los PTCs en el acceso a los alimentos. Estudios en varios países indican un uso mayoritario de las transferencias en el consumo de alimentos (Romero, Pineda y Ventura, 2009; Henderson, 2011), un incremento del consumo de ciertos alimentos con alto valor nutricional (huevos, leche, queso) (Hoddinot, Skoufias y Washburn, 2000; Skoufias, 2005; Perova y Vakis, 2010) y señales claras de cambios positivos en la dieta (mas diversidad, menor consumo de ciertos alimentos) (Skoufias, 2005; Perova y Vakis, 2010).

En el plano laboral también se observan logros en áreas rurales, en algunos casos diferenciales entre zonas urbanas. Una evaluación de resultados de Chile Solidario (Galasso, 2006) por ejemplo, encontró que el programa tenía efectos en el incremento de la participación laboral rural pero no en los urbanos (Galasso, 2006). Otros estudios han encontrado mejoras importantes en la inserción laboral de los beneficiarios, aunque con una fuerte presencia de ocupaciones informales (González de la Rocha, 2008) y una mayor tendencia a la migración desde las zonas rurales a las urbanas para los beneficiarios que tienen mejores condiciones de empleabilidad y viven en áreas con escasas oportunidades laborales (González de la Rocha, 2008).

También se registran efectos diferenciales en el consumo y la dinámica económica de las comunidades en que viven los beneficiarios. Varias investigaciones detectaron un “efecto multiplicador” de las transferencias en las comunidades rurales y urbanas menos pobladas con mayores niveles de pobreza (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010) y un mayor dinamismo en los días inmediatamente posteriores al pago, así como un incremento de ganancias en el comercios proveedor de alimentados (Luiz Pereira et al., 2008).

Finalmente, se han encontrado impactos positivos en el desarrollo de infraestructura, muy especialmente en las áreas rurales (Arroyo et. al, 2008).

#### Obstáculos y déficits asociados al medio rural

Las investigaciones disponibles que analizan la implementación y los resultados de los PTCs detectan ya un conjunto de obstáculos y déficits asociados a la singularidad del medio rural y que pueden estar afectando el funcionamiento y los logros de estas iniciativas en relación a esta población.

El primer eje que es importante considerar son las barreras territoriales y el condicionamiento que impone la geografía rural a la implementación de estas políticas. En un plano más operativo, el pago de las transferencias puede tornarse más complejo de implementar en las áreas rurales, donde la infraestructura de servicios públicos y bancos es sensiblemente menor que en las zonas urbanas. Para dar solución a este problema, algunos programas han puesto en marcha unidades móviles de pago que compensen los diferenciales de infraestructura y a la vez disminuyan al máximo los costos para las familias (Cecchini y Madariaga, 2011).

Adicionalmente, en las áreas rurales de buena parte de los países de la región no existe infraestructura suficiente para garantizar el acceso a servicios de salud o educativos (Ribe, Robalino y Walker, 2010), dos aspectos generalmente contemplados dentro de las condicionalidades que las familias deben cumplir para poder cobrar la transferencia. No puede perderse de vista, además, que algunos de estos programas incluyen procesos relativamente intensivos de acompañamiento a las familias, capacitación y monitoreo de los avances, algo que es más difícil de implementar en estas condiciones.

En relación a este último punto, algunos estudios indican que las dificultades para la adecuada implementación de los procesos de acompañamiento y capacitación, así como del cumplimiento de las condicionalidades está limitado no solo por la escasez de infraestructura – falta de escuelas, clínicas- sino también por la escasez de recursos humanos para prestar los servicios – educativos, de salud, de acompañamiento social a los beneficiarios- (Rodríguez Mojica, 2010; González de la Rocha, 2008).

Con el objetivo de dar solución a estos obstáculos, algunos programas han impulsado políticas específicas de expansión de infraestructura en áreas rurales. Por ejemplo, el programa Comunidades Solidarias Rurales de el Salvador ha definido como uno de sus ejes de intervención el mejoramiento de la “Red de Servicios Básicos”, que implica creación y mejoras en infraestructura ya existente, así como equipamiento físico de los servicios, y que se apoya en un relevamiento sistemático de las necesidades (Cecchini y Madariaga, 2011). En el programa Oportunidades de México, por otro lado, existe un sistema relativamente coordinado que vincula a la coordinación nacional del programa con las instituciones estatales que deben reforzar y expandir la infraestructura en las zonas donde la oferta de servicios es limitada o nula. Esto implica, entre otras cosas, que las segundas deban incluir en sus presupuestos partidas destinadas a la operación de Oportunidades (Cecchini y Madariaga, 2011)<sup>21</sup>.

Es importante señalar, de todas formas, que el desarrollo de infraestructura contribuye a reducir pero no elimina totalmente los altos costos de movilidad (en tiempo y en dinero) que enfrenta la población rural para poder cumplir con las condicionalidades (Escobar y González de la Rocha, 2005).

En segundo lugar y derivado de lo anterior, no puede desconocerse que las mayores dificultades y déficits que presentan la infraestructura y los servicios básicos en el medio rural no se traducen exclusivamente en dificultades de accesibilidad o de oferta disponible para el cumplimiento de las condicionalidades, sino que se refleja también en obstáculos al acceso a la información, a la resolución de problemas a través de la administración y, en última instancia, al goce de derechos básicos de ciudadanía. En este sentido, la violencia institucional en zonas rurales –especialmente aquellas con mayor presencia de población indígena (Hevia y Gruenberg 2010; Gruenberg 2010) - es un elemento que debería estar en la agenda de la implementación de los PTCs en tanto políticas que se proponen garantizar el cumplimiento de los derechos de sus beneficiarios.

---

<sup>21</sup> Con respecto a este mismo tema (la gestión de la oferta y la demanda de servicios sociales relacionados con las condicionalidades), cabe destacar el caso de República Dominicana: a partir del año 2010 se implementa el Proyecto de Cierre de Brechas en los Servicios Sociales en el marco del Comité Técnico Intersectorial del Gabinete Social con la presencia de los Ministerios de Hacienda, Educación, Salud, el Seguro Nacional de Salud, la Dirección del Gabinete Social y el programa Solidaridad. En esta instancia se ha logrado identificar y cuantificar las brechas en la oferta de servicios sociales y planificar su gestión a tres años (2013), asegurando, gracias a la presencia del Ministerio de Hacienda, fondos presupuestales que han significado una inversión en salud y educación de 130 millones de dólares para la contratación de personal calificado, la construcción de escuelas y la readecuación de la atención primaria de salud. [http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documents/Presentaciones/memoria\\_conclusion/memoria\\_vi\\_seminario\\_ptc\\_v2.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documents/Presentaciones/memoria_conclusion/memoria_vi_seminario_ptc_v2.pdf)

El tercer punto que es importante tener en cuenta al analizar los obstáculos diferenciales que los programas de transferencias pueden tener en contextos rurales y urbanos es la demanda laboral. En rigor, los logros en materia de inserción laboral de los beneficiarios en el medio rural no podrían compararse a los alcanzados en zonas urbanas, debido a los déficits y condicionamiento estructurales que las zonas rurales acarrearán en términos de empleos. Claramente, este no es un problema exclusivo de los mercados laborales rurales, pero es cierto que en ellos las opciones laborales son más limitadas a ciertas categorías ocupacionales.

En cuarto lugar, debe recordarse que la población rural tiende a superponerse mucho con otras categorías, como la población indígena. Investigaciones recientes indican que los PTCs presentan debilidades para su adecuada implementación desde un enfoque étnico, que se vinculan, entre otras cosas, con la imposición de la “corresponsabilidad”, la focalización a partir de la existencia de oferta de servicios (que tendería a excluir en mayor medida a la población indígena), el desconocimiento de los pueblos indígenas que están marginados de la economía monetaria y la omisión general del origen étnico en el diseño (Serrano, 2005; Tendler, 2004) y la focalización de los programas (Robles, 2010). Recientemente, algunos programas – Oportunidades es un ejemplo en este sentido – han comenzado a incorporar el enfoque étnico a su diseño, intentando formular modelos alternativos para la atención a las comunidades indígenas (Cecchini y Madariaga, 2011). En un plano más avanzado, Colombia y Panamá han dado pasos en la focalización explícita de la población indígena con un enfoque más integral, que adapta la oferta a las necesidades específicas de esta población (Robles, 2010).

Un último elemento que si bien no refiere exclusivamente a la población rural posiblemente adquiera en ella especificidades importantes que deberían visibilizarse son los sesgos de género presentes en los programas que colocan a las mujeres como principales receptoras de las transferencias y, por ende, también recae generalmente sobre ellas el cumplimiento de las condicionalidades contempladas en estos programas (Martínez Franzoni y Voreend, 2010). Este fenómeno ha instalado el debate en relación al compromiso del tiempo de las mujeres en la dinámica de funcionamiento de los PTCs y el desincentivo que esto puede significar para su ingreso al mercado laboral (CEPAL, 2010d).

#### *iv. Otras políticas de protección social no contributiva para el medio rural*

Más allá de los programas de transferencias condicionadas, existen otros instrumentos no contributivos que los países de la región han desplegado pensando específicamente en combatir la precariedad laboral y la pobreza en las áreas rurales.

El panorama es bastante heterogéneo y, en general, refleja una fuerte escasez de políticas contributivas sostenidas en el tiempo y con impactos comprobados sobre la reducción de pobreza rural.

Una excepción a esta regla es la experiencia de la previsión rural de Brasil, largamente estudiada y sobre la cual existe un gran cantidad de evidencia y estudios (Basaldi, Del Grossi y Chagas, 2010; Dias David et. al, 2003; Schwarzer, 2000)<sup>22</sup>, impulsada para combatir la precariedad en la vejez rural en Brasil.

---

<sup>22</sup> Otros países cuentan con sistemas de pensiones no contributivas con niveles relativamente altos de cobertura, pero éstos no son exclusivamente rurales ni establecen mecanismos compensatorios específicos para los adultos mayores pobres en las zonas rurales. Distintos estudios confirman el fuerte efecto de estas pensiones para combatir la pobreza en la vejez (Bertranou *et al*, 2004, CEPAL, 2010c)

Brevemente, vale señalar que esta iniciativa estableció, en 1988, un plan básico previsional con un principio básico de universalización, equiparando los beneficios rurales y urbanos, con un piso mínimo de salario y con la eliminación de las simetrías urbano/rurales que estaban presentes en el sistema hasta ese momento (Dias David et. al, 2003). También se establecieron edades diferenciales para la concepción de jubilación a los trabajadores y criterios especiales para el reconocimiento de los aportes de los trabajadores rurales y especialmente de los avícolas (Balsadi, Del Grossi, y Chagas, 2010). Numerosas investigaciones han encontrado efectos positivos de esta política sobre la pobreza rural en el conjunto de los hogares y en la población de más edad (Dias David et. al, 2003; Balsadi, Del Grossi, y Chagas, 2010; Kreter, 2004). También se registran impactos en el consumo y cierto efecto dinamizador en las comunidades locales en los días de pago de las pensiones (Schwarzer, 2000).

En otro plano, aunque no se trata de programas exclusivamente no contributivos, vale destacar las iniciativas que buscan garantizar el reemplazo de ingresos a los trabajadores temporales o zafrales. Una experiencia interesante en este sentido es el programa Interzafra impulsado en la provincia de Misiones, Argentina, que busca “promover el sostenimiento del empleo de los trabajadores de temporada, impulsando acciones de capacitación, seguridad alimentaria y mejoramiento del hábitat familiar; asistir técnica y financieramente a los programas de apoyo a la pequeña agricultura familiar, a fin de incrementar el empleo, la calidad de vida de las familias y la participación productiva en los mercados de comercialización” (FAO-CEPAL-OIT, 2012a). Este programa establece un conjunto de dispositivos para facilitar la inserción laboral de los trabajadores zafrales desocupados durante el período interzafra de la yerba mate, y puede incluir transferencias monetarias y no monetarias directas a los hogares y sus familias (FAO-CEPAL-OIT, 2012a). También en México, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas se propone objetivos similares, enfrentando los déficits que estos ocupados enfrentan en materia de vivienda, de salud, de educación y alimentación (Hernández Trujillo, 20120). Este programa coordina sus actividades con distintos organismos públicos, entre ellos con el Programa Oportunidades (Hernández Trujillo, 20120).

**CUADRO 8. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRINCIPALES POLÍTICAS NO CONTRIBUTIVAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA RURAL.**

	<b>Programa de transferencias condicionadas (no exclusivamente rurales)</b>	<b>Políticas para enfrentar la precariedad de la vejez rural</b>	<b>Otros programas y beneficios no contributivos para la población rural y el empleo rural</b>
<b>Argentina</b>	Asignación universal por hijo	Pensiones no contributivas, no exclusivamente rurales	Interzafra (Misiones)
<b>Bolivia</b>	Bono Juancito Pinto  Bono Juana de Azurduy (salud materno-infantil) <sup>23</sup>	Seguro de Salud para el Adulto Mayor a nivel nacional con carácter gratuito, estableciendo que los gobiernos municipales tienen la obligación de implementar este beneficio para las personas mayores de 60 años que no tengan seguro de salud.  Renta Dignidad (no exclusivamente rural) <sup>24</sup>	Marco institucional integrado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, como instancia máxima de coordinación, el Fondo de Productividad Social (FPS) y las diversas prefecturas y municipalidades. Plantea programas a corto plazo como el Programa Multisectorial “Desnutrición Cero” y el Programa “Mi primer empleo digno”, y una estrategia basada en la generación de oportunidades, el Bono “Juancito Pinto”. Asimismo, contempla el Desarrollo Integral Comunitario con los Programas Comunidades en Acción, Comunidades Recíprocas y Comunidades Solidarias.

<sup>23</sup> Ver <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>

<sup>24</sup> Ver <http://dds.cepal.org/bdps/programa/?id=42>

	<b>Programa de transferencias condicionadas (no exclusivamente rurales)</b>	<b>Políticas para enfrentar la precariedad de la vejez rural</b>	<b>Otros programas y beneficios no contributivos para la población rural y el empleo rural</b>
<b>Brasil</b>	Bolsa Familia  Bolsa Verde <sup>25</sup>	Sistema de previsión rural (desde 1988), extendiendo la jubilación rural al cónyuge, en la práctica a las mujeres, independiente de si el jefe de hogar estaba recibiendo beneficios de la Previsión Social, garantizando la universalización de la cobertura a las trabajadoras rurales ancianas, la edad de jubilación rural fue reducida en cinco años en relación con la de los trabajadores urbanos (55 años), se estableció un piso de remuneración para las jubilaciones rurales equivalente al salario mínimo (y para los jubilados que ya estaban integrados en el sistema a principios de la década del 90, este cambio duplicó el valor de las jubilaciones y prácticamente triplicó el de las pensiones)	
<b>Chile</b>	Chile Solidario/Ingreso Etico Familiar	Pensiones no contributivas, no exclusivamente rurales	(--)
<b>Costa Rica</b>	Avancemos	Pensiones no contributivas, no exclusivamente rurales	(--)
<b>El Salvador</b>	Comunidades solidarias rurales (CSR)	CSR incluye pensión básica a adultos mayores	(--)
<b>Guatemala</b>	Mi familia progresa (MIFAPRO)/Mi bono Seguro	(--)	(--)
<b>Honduras</b>	Programa Bono 10 Mil y Programa de Asignaciones familiares	(--)	(--)
<b>México</b>	Oportunidades	Programa 70 y más	Programa Jornaleros Agrícolas

<sup>25</sup> Ver <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/rural/bolsa-verde/>

	<b>Programa de transferencias condicionadas (no exclusivamente rurales)</b>	<b>Políticas para enfrentar la precariedad de la vejez rural</b>	<b>Otros programas y beneficios no contributivos para la población rural y el empleo rural</b>
<b>Paraguay</b>	Tekoporã. El programa otorga este beneficio a hogares en situación de pobreza, siendo su cobertura actual de unos 100.000 hogares, en su mayor parte rurales.	Desde agosto de 2010 está en vigencia en el país la Ley 32, en virtud de la cual el Estado garantiza una pensión alimentaria y atención médica gratuita a las personas adultas mayores de 65 años de edad en situación de pobreza. El monto de esta pensión equivale a la una cuarta parte del salario mínimo, poco más de US\$ 100 en la actualidad, y es cubierto con recursos provenientes del Tesoro Nacional. Debido a su reciente implantación, en el año 2010 han recibido este subsidio unos 5.000 beneficiarios, previéndose su aumento en los años subsiguientes a razón de 20.000 por año, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias.	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional (PROAN), Programa Merienda Escolar
<b>Perú</b>	Juntos	Pensiones mínimas no contributivas, no exclusivamente rurales	(--)
<b>Uruguay</b>	Asignaciones Familiares (AFAM – Plan de equidad)	Pensiones no contributivas, no exclusivamente rurales	Tarjeta alimentaria (no exclusivamente rural)

### **c. Instituciones y regulaciones laborales en el medio rural**

Pese a que el foco fundamental de este documento es el análisis de las políticas contributivas y no contributivas de la protección social, no puede dejar de mencionarse la relevancia del tercer componente de una protección social inclusiva: las regulaciones y la institucionalidad laboral (Cecchini y Martínez, 2011). Distintos análisis indican la relevancia de este eje, en realidad el eslabón central en la cadena de reproducción de desigualdades que va desde la heterogeneidad productiva a la protección social (CEPAL, 2012a) y numerosas investigaciones dan cuenta de la relativa debilidad de este componente de la protección social en la región y muy especialmente en relación al empleo rural (FAO-CEPAL-OIT, 2010 y 2012b).

En general la normativa que regula el empleo rural en América Latina es débil, dispar y fragmentaria. Aunque esto ha ido cambiando en las últimas décadas, varios países de la región presentan normas específicas para los trabajadores rurales que implican menores derechos o peores condiciones laborales de partida para ellos en comparación con sus pares urbanos. En contraste, son escasas las experiencias en las que se cuenta con normativa sólida que compense los déficits que enfrentan los trabajadores rurales.

En el cuadro que sigue se presenta un panorama más detallado para los doce países para los que se recolectó información.

**CUADRO 9. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PANORAMA GENERAL DE PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN LABORAL ESPECÍFICOS PARA EL MEDIO RURAL.**

	<b>INSTRUMENTOS GENERALES</b>	<b>SALARIO MINIMO</b>	<b>NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y OTROS</b>
<b>Argentina</b>	<p>Régimen Nacional de Trabajo Agrario incluye: Ley 22.248, Decreto Reglamentario 563/81 y Resoluciones de la CNTA, no siendo de aplicación para la actividad agraria o rural la Ley de Contrato de Trabajo (LCT). Ley 25.191 (o de libreta de trabajo para el personal que reglamenta la creación del RENATRE, el seguro de desempleo y la mencionada libreta del trabajador. En materia de higiene y seguridad en el trabajo corresponde la aplicación de la Ley 19.587 y su normativa complementaria. La Resolución CNTA 18/97 establece las reglas a las que se sujetará el cómputo para la determinación de las cuantías de las prestaciones dinerarias en caso de incapacidad laboral temporaria del trabajador rural permanente y no permanente. La Resolución SRT 79/97 aprueba el contenido del formulario de autoevaluación para los empleadores de la actividad agraria, como el relevamiento del parque de maquinarias y tractores, y fija plazo para el cumplimiento de las acciones incluidas en el formulario de "Medidas mínimas en materia de higiene y seguridad en el trabajo. "Nuevo estatuto del peón rural" aprobado en diciembre de 2011 mediante la Ley 26.727<sup>26</sup></p>	(--)	<p>La negociación colectiva en la agricultura se concreta en el área de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) (organismo autárquico, autónomo, tripartito y normativo que actúa en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)</p>

<sup>26</sup> Ver <http://www.trabajo.gov.ar/agrario/normativa.asp>

	<b>INSTRUMENTOS GENERALES</b>	<b>SALARIO MINIMO</b>	<b>NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y OTROS</b>
<b>Bolivia</b>	La Ley de Reforma Agraria (Ley 1.715 del 18 de octubre de 1996) dispone "la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, sujeta a régimen especial". Sin embargo, el Decreto Supremo 29.215 del 2 de agosto de 2007 reglamenta la Ley INRA 1.715 y la modifica (Ley de Reconducción Comunitaria 3.545 del 28 de noviembre de 2006), e incluye como inherentes al cumplimiento de la función social y función económico-social el beneficio de la sociedad y el interés colectivo, la prohibición del sistema de servidumbre, el trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural que violentan la Constitución. No hay una ley que regule el trabajo asalariado.	La ley establece que ningún trabajador podrá percibir un salario inferior al Salario Mínimo Vital (SMV) por 8 horas de trabajo (remunerado por tiempo de trabajo); en cambio, establece que los trabajadores remunerados a destajo deben negociar directamente con sus empleadores	En el año 2004 se fundó en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra la Confederación de Trabajadores Asalariados Rurales de Bolivia (CTARB) en base a una serie de otras organizaciones con el propósito de crear una organización que se preocupe de los asuntos inherentes al trabajo asalariado rural y de velar por los intereses, tanto de hombres como de mujeres, del sector laboral asalariado

	<b>INSTRUMENTOS GENERALES</b>	<b>SALARIO MINIMO</b>	<b>NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y OTROS</b>
<b>Brasil</b>	La Constitución Política de 1988 constituye un marco fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores rurales brasileños, porque extiende los derechos laborales establecidos o conquistados por los trabajadores urbanos: contrato de trabajo protegido contra el despido arbitrario, seguro de desempleo, fondo de garantía del tiempo de servicio, salario mínimo, salario base proporcional a la extensión y a la complejidad del trabajo, irreductibilidad de salario, garantía de un salario, décimo tercer salario en base en la remuneración íntegra o el valor de la pensión de jubilación; remuneración del trabajo nocturno superior a la del diurno; protección del salario en la forma de la ley, constituyendo delito su retención dolosa; participación en los beneficios, o resultados, desvinculada de la remuneración, y excepcionalmente, participación en la gestión de la empresa, conforme a lo señalado en la ley; salario familiar para los dependientes del trabajador de bajos ingresos conforme lo señalado en la ley; duración del trabajo normal no superior a ocho horas diarias y a cuarenta y cuatro semanales jornada de seis horas para el trabajo realizado en turnos ininterrumpidos de alternancia, descanso semanal remunerado, remuneración de horas extraordinarias superior, vacaciones anuales remuneradas, licencia de embarazo, licencia de paternidad, protección del mercado de trabajo de la mujer mediante incentivos específicos, en los términos de la ley; aviso previo proporcional al tiempo de servicio, reducción de riesgos inherentes al trabajo, remuneración adicional para las actividades penosas, insalubres o peligrosas, en la forma de la ley; jubilación, etc.	Equiparado al urbano	Erradicación del trabajo esclavo (Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo esclavo)
<b>Chile</b>	Sistema de pago diferencial para empleo agrícola	Equiparado al urbano	Debilitamiento, en zonas rurales y en empleo agrícola. Mesa Laboral agrícola impulsada en 2007, acuerdos alcanzados en 2009
<b>Costa Rica</b>	Normativa general aplicada a trabajadores urbanos y rurales	(-)	Mecanismos previstos, pero fuertes limitaciones entre trabajadores rurales
<b>El Salvador</b>	Normativa general para el conjunto de los trabajadores. Normativa para contratos de trabajo equiparable, pero con consideraciones específicas para el medio rural (se permite acuerdo verbal)	Salario mínimo general, especificados por sector de actividad (agropecuario, comercio y servicios, industria, maquila textil y confección)	Mecanismos generales previstos, bajas tasas de sindicalización

	<b>INSTRUMENTOS GENERALES</b>	<b>SALARIO MINIMO</b>	<b>NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y OTROS</b>
<b>Guatemala</b>	Régimen general (Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo (Acuerdo Gubernativo del 28 de diciembre de 1957), que se refiere básicamente al trabajo urbano, Reglamento sobre protección relativa a accidentes (Acuerdo 1002 de la Junta Directiva del IGSS, del 21 de noviembre de 1994), Reglamento sobre registro, comercialización, uso y control de plaguicidas agrícolas y sustancias afines	La Constitución Política de la República contempla entre los derechos sociales mínimos la fijación periódica del salario mínimo (Art. 102, literal f ). El Código de Trabajo señala el derecho de todo trabajador a devengar un salario mínimo (Art. 103), que debe fijarse anualmente, según lo dispuesto en la reforma de 2001. Adicionalmente Guatemala ratificó los tres convenios de la OIT sobre la materia: Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928; Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), de 1951; y el convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos, referido especialmente a los países en vías de desarrollo, de 1970. En 1994 la CNSM estableció dos categorías de salarios mínimos: agrícola y no agrícola. A partir de 2009 los salarios mínimos agrícola y no agrícola tienen un monto similar.	Derechos reconocidos, pero baja sindicalización
<b>Honduras</b>	Escasa regulación sobre formas de contratación. La legislación laboral hondureña desalienta la intermediación laboral o trabajo tercerizado, al utilizar el concepto de que todas las empresas que subcontraten o tercericen actividades son solidariamente responsables por las obligaciones de sus contratistas. Esto las obliga a asumir responsabilidad directa por los trabajadores que sirvan a una empresa. Con conocimiento o no de este principio, ha ido creciendo en el sector de la agroindustria la modalidad tercerizada, que se observa principalmente en los sectores del banano, palma africana, café y caña de azúcar	(--)	Derechos reconocidos desde 1954. El código de Trabajo establece un procedimiento para la formación de sindicatos y prohíbe cualquier medida coercitiva de los empleadores para limitar este derecho. En términos de membresía, el sindicalismo en Honduras sería el más alto de centroamérica, pero aun así está lejos de la participación sindical observada en Argentina y Brasil

	<b>INSTRUMENTOS GENERALES</b>	<b>SALARIO MINIMO</b>	<b>NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y OTROS</b>
<b>México</b>	<p>El trabajo rural siempre ha tenido un tratamiento diferenciado respecto al urbano, ya que al ser en su mayoría un trabajo de temporada requiere de ciertas condiciones adicionales. Estas condiciones están marcadas en el artículo 283 de la LFT. Entre estas se encuentran las relacionadas con proporcionar vivienda temporal, asistencia médica en las localidades donde trabajan y trasladarlos a los lugares de atención médica cuando sea necesario, así como otras relacionadas con el aprovechamiento del espacio para realizar actividades propias de los trabajadores del campo, como son el cuidado de animales de traspatio, el aprovechamiento de los acuíferos para sus necesidades, celebrar sus fiestas regionales y constituir cooperativas de consumo. Además de estas, los trabajadores tienen los mismos derechos que marca la ley para el resto de los trabajadores. Sin embargo, por sus mismas características como trabajadores de temporada existen derechos sobre los que no poseen capacidad de ejercer, por lo que son derechos limitados. Por ejemplo, para tener derecho a la participación de utilidades de la empresa, es necesario que acrediten haber trabajado un mínimo de 60 días con la firma (Artículo 127-VII, LFT)</p>	(--)	<p>Derechos reconocidos, diversos sindicatos de trabajadores del área rural y del campo, Confederación Nacional Campesina (Sindicato Nacional de Trabajadores, Obreros y Asalariados del Campo, Similares y Conexos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), formada en 1975; la Central Campesina Independiente (CCI), creada en 1963; la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA); la Confederación Agrarista Mexicana (CAM), que surge en 1970; la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), que inicia en 1978, y la Central Campesina Cardenista (CCC), formada en 1988, entre otras"</p>
<b>Paraguay</b>	(--)	<p>Régimen general (En el 2009, año de la EPH utilizada para este estudio, el salario mínimo mensual era de Gs. 1.408.864, equivalente a US\$ 303 al tipo de cambio de esa época)</p>	<p>El contrato colectivo de condiciones de trabajo, si bien es una institución reconocida en la legislación laboral, hasta el presente es de muy baja utilización en el país como regulador de las relaciones laborales. En el sector rural no existe contratación colectiva ya que hasta el presente no existen organizaciones propiamente sindicales en el campo. Algunas centrales obreras están incentivando su constitución, pero tropiezan con algunas dificultades tales como: i) que los sindicatos se forman por empresas y son muy escasas las empresas que reúnen el mínimo de 20 trabajadores requeridos para organizarlos; y ii) que la gran mayoría de trabajadores trabajan ocasionalmente para una diversidad de patrones</p>

	<b>INSTRUMENTOS GENERALES</b>	<b>SALARIO MINIMO</b>	<b>NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y OTROS</b>
<b>Perú</b>	Disposiciones particulares para trabajadores rurales (ley de 1964). Ley 27360 de Promoción del Sector agrario, con beneficios tributarios a empleadores y modificaciones específicas a condiciones laborales agrarias: flexibilización de períodos de contratos, jornadas de trabajo acumulativas, incorporación de compensación por tiempo de servicios (CTS)	El Salario no puede ser menor a la Remuneración Mínima Vital. Bajo cumplimiento de normativa	Extrema debilidad sindical
<b>Uruguay</b>	Ante la ausencia de consenso, sin embargo, el Poder Ejecutivo formuló propuestas que fueron la base de la Ley 17.940 sobre Libertad Sindical, del 2 de enero de 2006, y la Ley 18.441 sobre Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Sector Rural, del 24 de diciembre de 2008. La Ley 18.441 prevé la creación de la Comisión de Seguimiento integrada por los delegados del Poder Ejecutivo, del sector empresarial y de los trabajadores en los Consejos de Salarios, a la cual podrán integrarse representantes designados por las Comisiones de Ganadería, Agricultura y Pesca, y por las de Asuntos Laborales y Seguridad Social y de Legislación del Trabajo de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Representantes, respectivamente, con la finalidad de realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación del régimen de jornada y descanso semanal. Esta Comisión podrá ser convocada por cualquiera de los sectores con carácter obligatorio, luego de tres meses de vigencia de esta ley, debiendo presentar una evaluación y eventuales correcciones o modificaciones que se consideren pertinentes. Si bien la Ley está vigente, hasta mediados del 2011 no se había dictado el decreto reglamentario ni se instaló la Comisión de Seguimiento. En relación a la reglamentación se conformó una comisión en el ámbito del CTR con el propósito de elaborar una propuesta de reglamentación, pero ante la ausencia de consenso se elaboró un acta que contenía las últimas versiones de las partes y el Proyecto del Poder Ejecutivo para enviar al Parlamento.	El objetivo original del Salario Mínimo Nacional (SMN), establecido en 1969, fue asegurar un nivel básico de ingresos de los asalariados privados mayores de 18 años, salvo los trabajadores rurales y domésticos, incorporados al sistema en 1978 y 1991 Respectivamente Los salarios del grupo de negociación 24 (Forestación) son los más altos y el menor de ellos duplica la línea de pobreza por persona. En el otro extremo, el grupo 22 (Ganadería, Agricultura y actividades conexas) es el salario mínimo menor, no alcanzando al valor de 1,5 líneas de pobreza, por lo que un hogar de dos personas que tuviera ese único ingreso caería por debajo del nivel de pobreza	La cuasi ausencia de regulación no ha impedido la existencia de organizaciones gremiales sindicales y empresariales surgidas al amparo de dispositivos constitucionales, ni ha obstaculizado la construcción de ámbitos formales e informales de diálogo, participación y negociación colectiva. Los derechos fundamentales, civiles, políticos e inherentes a la libertad sindical se encuentran plenamente acogidos y garantizados por el ordenamiento jurídico positivo uruguayo.

Fuente: Elaboración en base a FAO-CEPAL-OIT (2010 y 2012b)

#### **d. Fisuras y grietas de la protección social en el medio rural**

El análisis presentado hasta aquí ofrece numerosas pistas para realizar un balance sobre la respuesta que los sistemas de protección social están dando frente a la especificidad de las estructuras de riesgo y la pobreza en las áreas rurales de América Latina.

Un primer elemento que destaca es la relativa complementariedad de los pilares contributivo y no contributivo. Es claro que el segundo ha logrado avanzar en la cobertura de la población que el primero ha venido excluyendo históricamente, a través de la focalización rural y también a través de los criterios categóricos de focalización (familias con niños y adolescentes; adultos mayores) y definición de receptor de la transferencia (mayoritariamente mujeres), grupos tradicionalmente más excluidos de la cobertura de la seguridad social.

Un ejercicio simple para el promedio de 13 países que combina la cobertura contributiva y no contributiva en los hogares (véase recuadro 8) permite ilustrar esta idea con claridad. En las zonas urbanas, la mitad (50.4%) de la población vive en hogares con cobertura contributiva (al menos un afiliado a la seguridad social), 5.5% en hogares donde además llegan transferencias no contributivas y 6.9% reside en hogares donde solo se cuenta con protección no contributiva vía transferencias. El restante 35.7% se encuentra en hogares donde no están presentes ni el pilar contributivo ni el no contributivo.

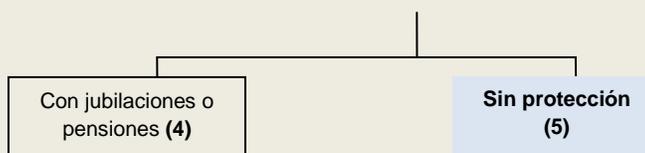
En cambio, en las zonas rurales la proporción de personas viviendo en hogares con protección contributiva es de apenas 26.8%, quienes viven en hogares con protección mixta representan el 6.3%, mientras que 19.4% viven en hogares donde solo se cuenta con transferencias asistenciales públicas y no hay ningún miembro afiliado a la seguridad social. Como resultado, 46.9% de la población rural vive en hogares sin ningún tipo de protección social, tal y como es considerada metodológicamente en este análisis.

### RECUADRO 3. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS COMBINADO DEL PILAR CONTRIBUTIVO Y NO CONTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En el Panorama Social de América Latina 2011 la CEPAL (2012b) avanzó en una estrategia para analizar el alcance agregado de los dos pilares fundamentales de la protección social (el contributivo y el no contributivo), con el objetivo de determinar cómo se combina en los hogares y cuál es el resultado de esta combinación. Para lograr este objetivo, se elaboró una tipología que se toma como referencia para este documento. Esta tipología toma a los hogares como unidad de análisis y elabora en base a los datos de las encuestas de hogares cinco tipos de hogar: (i) aquellos que solo cuentan con protección contributiva, (ii) los que cuentan con protección contributiva y no contributiva (mixta), (iii) aquellos donde solo existe protección no contributiva (transferencias asistenciales públicas), (iv) los hogares donde no se cumplen las condiciones anteriores pero algún miembro recibe jubilaciones o pensiones y (v) los hogares sin protección (donde no se cumplen ninguna de las 4 condiciones anteriores).

**Figura 1. Tipología de hogares según combinaciones de las vías por las que acceden a la protección social**

		<b>Afiliación a la seguridad social</b>	
		<b>Algún miembro afiliado a la seguridad social o en seguro de desempleo</b>	<b>Ningún miembro afiliado a la seguridad social</b>
<b>Recibe trans. Asistenciales públicas</b>	<b>Si</b>	Con protección mixta (2)	Solo con protección no contributiva (3)
	<b>No</b>	Solo con protección contributiva (1)	Sin afiliación ni transferencias públicas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Como se señala en CEPAL (2012b) “el ejercicio prioriza la clasificación de la población en la etapa activa, con el objetivo de poder analizar luego la vinculación de las categorías con variables de inserción laboral. Por esta razón, la categoría de hogares con jubilaciones o pensiones no refleja a todos los que reciben esas transferencias, sino sólo a aquellos donde eso ocurre en simultáneo a la ausencia de algún miembro afiliado a la seguridad social o de recepción de transferencias asistenciales públicas”(CEPAL, 2012b).

Cuatro alertas es preciso realizar en relación a los datos que surgen de la aplicación de la tipología: (i) el ejercicio sólo refleja cobertura –si al hogar llegan o no ambos pilares- y no “calidad” o “intensidad” de esta cobertura, (ii) el análisis sólo permite reflejar la situación de los hogares en base a lo que se encuentra medido en las encuestas de hogares, lo que explica que algunos países (Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú y Venezuela) no hayan sido incluidos en el análisis, (iii) el análisis de las jubilaciones y pensiones recibe en este ejercicio un tratamiento específico y excluyente del resto de las categorías (iv) el ejercicio es una aproximación gruesa a la forma en que afiliación a la seguridad social y transferencias de distinto tipo se combinan y llegan a los hogares, por lo que excluye otras dimensiones que constituyen activos fundamentales en el acceso al bienestar en los hogares (vivienda, salud, educación, acceso a servicios sociales en general).

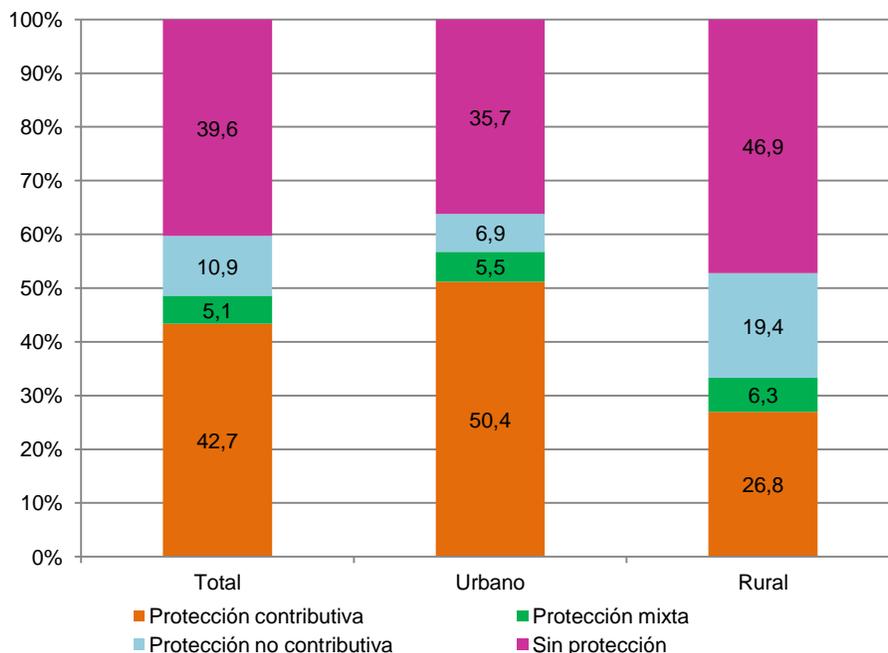
**Cuadro 1. Transferencias utilizadas para construcción de tipología de hogares según combinaciones de las vías por las que acceden a la protección social (\*).**

	<b>Seguro de desempleo (se suma a activos aportantes)</b>	<b>Jubilaciones y pensiones</b>	<b>Transferencias asistenciales públicas</b>
<b>Argentina</b>	Ingreso por indemnización por despido y/o seguro de desempleo	Ingreso por concepto de jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por concepto de subsidios o ayuda social del gobierno, iglesias y otros
<b>Chile</b>	Ingreso por seguro de desempleo o cesantía	Ingreso por concepto de jubilaciones o pensiones Ingreso por concepto de pensión de invalidez, montepío, viudez, orfandad, alimentos y otro tipo de pensiones Ingreso por pensión básica solidaria de vejez o invalidez, aporte solidario de vejez o invalidez	Ingreso del hogar por subsidio familiar, subsidio a la discapacidad, bono de protección familiar, subsidios agua potable y eléctrico, otros subsidios
<b>Colombia</b>	Ingreso por cesantías	Ingreso por concepto de jubilaciones y pensiones	Ingreso del hogar por concepto de subsidios en dinero o especies para la compra, construcción o mejora de las viviendas. Ingresos en dinero o especies por Programa familias en Acción, Programa Jóvenes en acción y Programas Familias guardabosques.
<b>Costa Rica</b>		Ingreso por concepto de jubilaciones y pensiones Ingreso por pensiones RNC	Ingreso del hogar por asistencia del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y otros subsidios
<b>Ecuador</b>		Ingreso por concepto de jubilaciones y diversos tipos de pensiones	Ingreso del hogar correspondiente al Bono de Desarrollo Humano
<b>El Salvador</b>	Ingreso por indemnización de retiro o despido	Ingreso por concepto de jubilaciones y pensiones	Ingreso del hogar por indemnizaciones por ayuda del gobierno en efectivo
<b>Guatemala</b>		Ingreso por concepto de jubilaciones y pensiones	Ingreso del hogar por donaciones de instituciones públicas
<b>Honduras</b>		Ingreso por concepto de jubilaciones y pensiones	Ingreso del hogar por concepto de subsidios, bonos o merienda escolar
<b>México</b>	Ingresos por indemnizaciones despido o retiro voluntario	Ingreso por jubilaciones o pensiones originadas dentro del país Ingresos Programa Adultos Mayores	Ingresos del hogar por beneficios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, PROCAMPO, otros programas sociales
<b>Panamá</b>		Ingreso por jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por Fondo de Asistencia Habitacional, subsidio habitacional no retornable (PARVIS mejorado), Red de oportunidades, subsidios SENAPAN, otros subsidios
<b>Paraguay</b>		Ingreso por jubilaciones o pensiones	Ingresos por transferencias Tekoporá
<b>República Dominicana</b>		Ingreso por jubilaciones o pensiones	Ingreso del hogar por ayuda del gobierno
<b>Uruguay</b>	Ingreso por seguro de paro	Ingreso por jubilaciones o pensiones de caja de industria y comercia, cada civil y escolar, servicio doméstico y rural del BPS. Ingreso por jubilaciones de	Ingresos del hogar por asignaciones familiares (Plan de equidad), becas, subsidios, donaciones, Tarjeta alimentaria

Fuente: Elaboración en base a CEPAL (2012b), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 (\*) Se incluye solo a los países que cuentan con información suficiente sobre transferencias asistenciales públicas en los hogares como para la construcción de la tipología. Las celdas vacías en “seguros de desempleo” indican ausencia de variables sobre estos instrumentos en las encuestas de hogares.

**GRÁFICO 33. AMERICA LATINA (13 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE HOGARES EN TIPOLOGÍA SEGÚN COMBINACIONES DE LAS VÍAS POR LAS QUE ACCEDEN A LA PROTECCIÓN SOCIAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA. PROMEDIO SIMPLE, 2009.**

(En porcentajes)



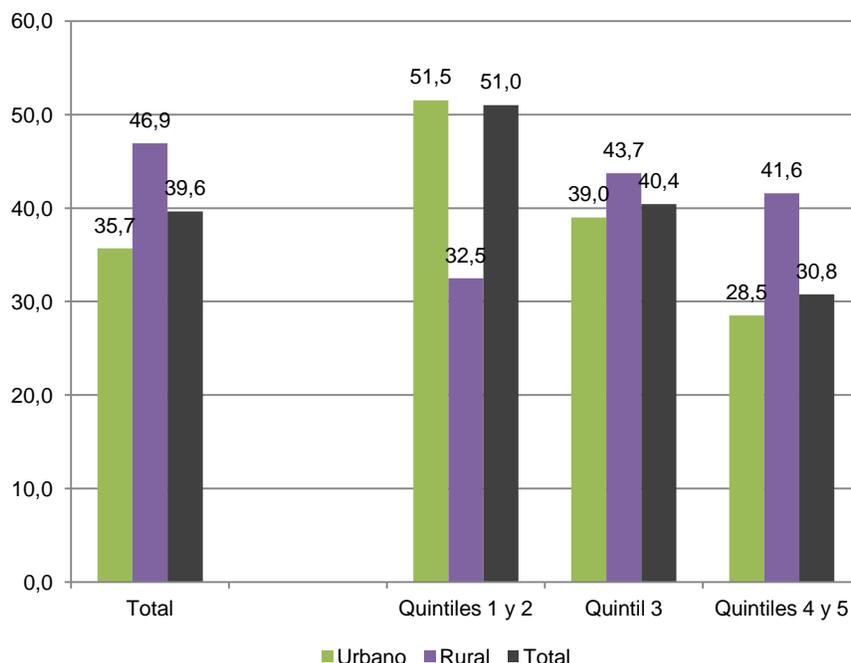
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** No se incluyen datos de Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú y Venezuela porque estos países no cuentan con información suficiente sobre transferencias asistenciales públicas en los hogares como para la construcción de la tipología o las variables correspondientes presentan inconsistencias. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, Honduras a 2007, México a 2008.

Pero vale la pena tener en cuenta que la “no protección” no necesariamente implica pobreza o extrema pobreza. De hecho, estudios recientes muestran que en América Latina existe una proporción importante de sectores medios y altos que se encuentra excluido de las redes de protección social y que se “autoprotege” a través del mercado (CEPAL, 2012b) y que no toda la desprotección se concentra en los hogares más pobres.

Sin perjuicio de ello, y considerando que esta última es la desprotección que las políticas públicas deberían priorizar, la población urbana parece encontrarse en desventaja frente a la rural. O puesto en otros términos, la proporción de personas de quintiles de menores ingresos que viven en hogares desprotegidos es bastante más alta en las zonas urbanas que en las rurales, mientras que en el medio rural se registra una mayor presencia de población desprotegida en sectores medios y altos (véase gráfico 34). Más allá de esto, es inevitable observar dos cosas: (i) la cobertura tal y como está medida en la tipología no refleja necesariamente la intensidad de la protección (véase recuadro 3) y (ii) que, aún con los fuertes mecanismos de focalización rural de los programas de transferencias, existen importantes sectores pobres en áreas rurales que no están siendo alcanzados por ninguno de los instrumentos de la protección social.

**GRÁFICO 34. AMERICA LATINA (13 PAÍSES): POBLACIÓN QUE VIVE EN HOGARES DONDE NO HAY AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, Y NO SE PERCIBEN JUBILACIONES NI TRANSFERENCIAS PUBLICAS ASISTENCIALES, POR QUINTILES DE INGRESO Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2009.**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** No se incluyen datos de Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú y Venezuela porque estos países no cuentan con información suficiente sobre transferencias asistenciales públicas en los hogares como para la construcción de la tipología o las variables correspondientes presentan inconsistencias. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, Honduras a 2007, México a 2008.

Aunque este análisis se deriva de un ejercicio preliminar con limitaciones importantes, ofrece pistas interesantes para seguir pensando en el alcance agregado de los sistemas de protección social de la región y en las brechas urbano/rurales que se detectan al observar ese alcance. El hallazgo de la existencia de sectores importantes de la población rural que se encuentran “perdidos” entre los dos pilares básicos de la protección social (CEPAL, 2012b) alerta sobre los fuertes efectos que la estructura productiva y las características específicas del empleo rural tiene sobre el acceso a los sistemas de protección social en estos contextos. También invita a seguir indagando con mayor profundidad en los significados diferenciales de la desprotección en áreas rurales y urbanas, y en los aspectos laborales que a ellos se asocian.

### **Parte 3: A modo de cierre**

El presente documento tenía como objetivo análisis la protección social en el medio rural y su desempeño para el combate de la pobreza rural en América Latina.

Un primer elemento clave para analizar el desempeño de la protección social entre la población rural es que el comportamiento de la pobreza en las áreas rurales es diferente al registrado en las zonas urbanas. Este diferencial refleja básicamente que la pobreza disminuyó tanto en zonas rurales como urbanas, pero el descenso de la indigencia fue bastante más marcado en las primeras que en las segundas. Como resultado, para el promedio de la región se observa un leve ensanchamiento en las brechas de pobreza entre la población urbana y rural, y un incremento bastante más marcado de las distancias rurales/urbanas en materia de indigencia.

Sería un error, por cierto, atribuir total responsabilidad sobre estos sesgos a los sistemas de protección social. Existen múltiples factores que inciden en este panorama y, entre ellos, la estructura productiva y el mercado laboral son dos eslabones importantes. Aunque estos dos ejes no constituyen el núcleo central de este documento, la evidencia preliminar que surge del mismo indica algunas tendencias importantes. Una de ellas, a modo de ejemplo, es el descenso del empleo en sectores de baja productividad en los últimos años ha sido más urbano que rural, y más masculino que femenino, que ha muestra que el empleo informal en las mujeres rurales parece constituir una categoría algo más resistente al contexto general de mejora en los indicadores laborales y que indica que la brecha de género en materia de informalidad en las áreas rurales ha tendido a aumentar. Estos datos, sumados a los muchos otros que surgen del análisis del empleo rural y las distintas categorías que en él se superponen –informalidad, temporalidad, empleo agrícola, empleo por cuenta propia y empleo familiar no remunerado– establecen puntos de partida que un análisis sobre la protección social rural no debería desconocer.

Este análisis puso el foco en dos de los tres pilares clave de la protección social: la protección contributiva y la protección no contributiva.

En relación al primero, la evidencia presentada indica que en la última década la proporción de ocupados afiliados a la seguridad en áreas rurales se ha mantenido relativamente estable en América Latina, lo que podría ser reflejo de una mayor rigidez de la variable entre los trabajadores rurales respecto de los urbanos, entre quienes el indicador ha mostrado ser más oscilante y más sensible a los ciclos. Más allá de esto, aunque con diferencias significativas, en todos los países de la región la afiliación a la seguridad social entre trabajadores rurales es significativamente menor a la registrada entre sus pares urbanos. Adicionalmente, la afiliación suele ser más alta entre los hombres que entre las mujeres, y entre estas últimas que residen en áreas rurales prácticamente no ha variado en los últimos años, cuando entre los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales hombres ha aumentado en forma significativamente. Las trabajadoras rurales aparecen nuevamente, en sistemática desventaja.

Otro dato importante es que la estratificación por ingresos de la afiliación a la seguridad social es más marcada entre trabajadores rurales que entre los urbanos o, puesto en otros términos, la brecha de afiliación a la seguridad social entre los ocupados de más y menos ingresos es bastante mayor en las zonas rurales que en las urbanas. En las zonas rurales hay, por tanto, mayor desigualdad en la forma en que se distribuye la afiliación por ingresos. Estas tendencias

se confirman en buena medida también cuando el análisis se centra exclusivamente en los asalariados, aunque -como era esperable- al hacer este ejercicio las brechas rural/urbano y las brechas de género tienden a ser menores y muestran tendencias más favorables.

Vale señalar, además, que al realizar el salto analítico de poner el foco en los hogares y ya no en los trabajadores las noticias sobre las áreas rurales son igualmente poco alentadoras. La cobertura de seguridad social en los hogares rurales representa apenas la mitad de la cobertura alcanzada entre hogares urbanos y, para completar el cuadro, la brecha rural/urbana es mayor en los sectores de menores ingresos.

Un reflejo evidente de estas tendencias es el acceso más limitado de la población adulta mayor rural a las jubilaciones y pensiones, tendencia que se confirma en prácticamente todos los países de la región -Brasil es la excepción, debido a la intervención del estado en este campo-. Este dato encierra, además, fuertes sesgos de género, que dejan a las mujeres rurales más desprotegidas en la vejez que los hombres rurales y también que sus pares mujeres residentes en zonas urbanas.

En resumen, las noticias sobre el desempeño del pilar contributivo y sus sesgos que perjudican la adecuada protección de los trabajadores rurales y sus familias son poco alentadoras e incluso, en algunos casos, reflejan tendencias de claro empeoramiento.

Frente este panorama, sin embargo, del pilar no contributivo surgen señales un poco más auspiciosas.

Por un lado, la evidencia confirma una mayor incidencia relativa del pilar no contributivo en la población rural respecto de la urbana y específicamente en aquella población que no está siendo cubierta por la seguridad social.

Por otro lado, la mayor cobertura de los PTCs en zonas rurales se conjuga con resultados de evaluaciones que indican impactos positivos y significativos en dimensiones variadas del bienestar y el desarrollo de la población rural, especialmente de la infantil. Pero al mismo tiempo que se confirman estas buenas señales se avizoran los desafíos que la implementación de estos programas están imponiendo en relación a la realidad rural. Los obstáculos en materia de infraestructura, accesibilidad, gestión, acceso a la información, violencia institucional, sesgos de género, especificidades de la población rural indígena, empleabilidad, sobre los que este documento da cuenta son aspectos importantes que no debieran pasarse por alto si los países buscan -como parecen hacerlo- seguir fortaleciendo y potenciando los efectos de estas iniciativas no contributivas.

Pero además de lo que muestra el análisis de los dos pilares -contributivo y no contributivo- por separado, este documento avanza un paso más, mostrando como en las zonas rurales existe una mayor proporción de personas que vive en hogares sin ningún tipo de protección social que en las áreas urbanas, pero indicando también que no todos los "desprotegidos" rurales son necesariamente pobres y que existen importantes sectores de la población rural de ingresos medios y altos a los que la protección no parece estar llegando por ninguna de las dos vías aquí consideradas.

Esta breve síntesis pone de relieve una relativa complementariedad de los pilares contributivo y no contributivo, donde este último compensa o contrarresta las limitaciones de la cobertura de la seguridad social. Pero la síntesis también muestra que la cobertura de las transferencias asistenciales públicas (incluidos los PTCs) es insuficiente y que existen importantes sectores de la población rural a los que la protección social sencillamente no está alcanzando con ninguno de sus instrumentos. A esto se suma un elemento adicional: los países de la región presentan un muy fuerte déficit en términos de regulaciones e institucionalidad laboral en las zonas rurales. En definitiva, el documento confirma una reproducción bastante lineal de sesgos productivos laborales de la seguridad social, con relativamente fuerte capacidad compensadora (en cobertura, no necesariamente en ingresos u otros indicadores de bienestar) por parte del pilar no contributivo, pero grandes deudas de regulación e institucionalidad laboral.

Múltiples caminos podrían seguir las políticas para ir al encuentro de los problemas y tensiones que este documento pone de relieve. En primer lugar, existen desafíos importantes para la ampliación del pilar contributivo. Es claro que buena parte de las limitaciones que el documento plantea no obedecen exclusivamente al diseño de los sistemas sino también a su estrecha vinculación con el empleo formal estable y asalariado, que en el medio rural es menos frecuente. De esta forma, y más allá de los avances que los países puedan realizar para mejorar las regulaciones que incorporan y reconocen los derechos de los trabajadores rurales, los sistemas de seguridad social deberían probablemente realizar esfuerzos por reconocer la especificidad del empleo rural y las múltiples categorías –empleo temporal, agrícola, familiar no remunerado, etc- que a él se asocian. En segundo lugar, y si bien el pilar no contributivo muestra avances importantes, debe reconocerse que la cobertura es insuficiente y que la implementación de las políticas es, en este caso, un elemento clave que en ningún caso debería ir en contra del disfrute de los derechos de la población beneficiaria. En otro plano, el desarrollo de ciertas iniciativas no contributivas para combatir la precariedad en la vejez rural parece una opción interesante para contrarrestar en esta etapa de la vida los sesgos ocurridos durante la etapa activa. Finalmente, mucho queda por hacer en materia de regulaciones e institucionalidad laboral. Los tres ejes estudiados aquí –equiparación de derechos laborales básicos para trabajadores rurales, salario mínimo y negociación colectiva constituyen tres ejemplos en los que la región parece tener más en el debe que en haber.

Un último punto para la reflexión: es posible que en el medio rural esté presente incluso más que en el urbano e funcionamiento “dual” de los sistemas de protección social y también de la institucionalidad laboral. Por esta razón, es justamente en las áreas rurales donde el esfuerzo articulador de mejorar vínculos entre los tres componentes de la protección social y otras políticas -especialmente las políticas activas de mercado de trabajo- debería abordarse con mayor esmero.

## Bibliografía

- Altimir, O. (1994) "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la Cepal* No. 52:1-32. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arroyo Ortiz, J.P., J.L. Ordaz Diaz, J.J. Li Ng, and M.L. Zaragoza Lopez. 2008. *A diez años de intervención en zonas rurales*. México: SEDESOL.
- Balsadi, O, Del Grossi, M. y Chagas, S. (2010) "Caso de Brasil". En: FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Battiston, D., G. Cruces, L. F. López-Calva, M. A. Lugo y M. E. Santos (2009) "Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American Countries". Investigación para la Política Pública: ODMs y Pobreza. MDG-11-2009. DRALC-PNUD, Nueva York.
- Becerra, C. (2002): "Consideraciones sobre la juventud rural de América Latina y el Caribe", ponencia presentada al I Congreso Mundial de Jóvenes Empresarios y Pymes, Zaragoza.
- Behrman, Sengupta, y Todd (2005) 2005. "Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico." *Economic Development and Cultural Change* 54 (1): 237-75.
- Bertranou, E. (2008) "Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe". *Serie Población y Desarrollo*, N° 82. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- Bertranou, F. (2006), *Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos. Bienestar y Política Social*, vol. 1, N° 1.
- Bertranou, F. (2005) "Restrictions, problems and dilemmas of social protection in Latin America: Facing the challenges from ageing and income security and Well-being and Social Policy, .Vol.1, No.1, Second Semester, pp. 33-54.
- Bertranou, F. (2004) (ed) *Protección social y mercado laboral*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- BID (2007) *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: BID.
- BID (2000) *Informe anual sobre desarrollo rural*. Washington D.C: BID.
- Buxedas, M. Perera, M. y Barrios, M. (2012) "Caso de Uruguay". En: FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Caggiani, M. E. (2002): "Heterogeneidad en la condición juvenil rural", ponencia presentada al VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, noviembre, Porto Alegre.
- Carneiro, P. Emanuela Galasso & Rita Ginja. (2009) '*El Impacto de Proveer Apoyo Psico-Social a Familias en Extrema Pobreza y Aumentar su Acceso a Servicios Sociales: Evaluando Chile Solidario*'.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina y el Caribe*, Cuaderno de la CEPAL No. 95, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.
- CEPAL (2012a) *Eslabones de desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- CEPAL (2012b) *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2012c) *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Comité especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Ecuador.

- CEPAL (2011c) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- CEPAL (2010a) *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2010b) *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2010c) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2010d) *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2008) *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- CEPAL (2007a) *Objetivos de Desarrollo el Milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe* (LC/G.2352), Santiago de Chile.
- CEPAL (2006a) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006b) *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2008) *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2001) *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL (1998) *Panorama Social de América Latina 1998*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL
- CEPAL-BID-FAO-RIMISP, (2004) “Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina” División de Desarrollo Productivo y Empresarial Unidad de Desarrollo Agrícola. *Seminarios y conferencias* Nro 35. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- CEPAL/OIJ (2004) *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL/OIJ.
- CEPAL-OIT (2009) “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”, Boletín CEPAL/OIT *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, setiembre.
- CEPAL-UNICEF (2010) *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF
- CELADE (2006) *Observatorio Demográfico No.2: Población económicamente activa*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- Cimadamore, Alberto D.; Eversole, Robyn; McNeish, John-Andrew (2006) “Pueblos indígenas y pobreza. Una introducción a los enfoques multidisciplinares”. En: Cimadamore, Alberto D.; Eversole, Robyn; McNeish, John-Andrew *Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares*. Programa CLACSO/CROP, Buenos Aires, Argentina. Julio. ISBN 987-1183-50-X.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006) (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad una mirada latinoamericana*. México: FLACSO - Sede México : SEDESOL.
- CPRC. 2010. *Do social transfer programmes have long-term effects on poverty reduction? Lessons*

- from Mexico's Oportunidades and challenges ahead.* Chronic Poverty Research Center.
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004), Transformative social protection. *IDS Working Paper* 232. Institute of Development Studies.
- De Brauw, A. y Peterman, A. (2011). Can Conditional Cash Transfers Improve Maternal Health and Birth Outcomes? Evidence from El Salvador's Comunidades Solidarias Rurales. IFPRI Discussion Paper 01080, april.
- de Janvry, Alain, Frederico Finan, Elisabeth Sadoulet, Donald Nelson, Kathy Lindert, Bénédicte de la Brière, and Peter Lanjouw. 2005. "Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation." Social Protection Discussion Paper 0542, World Bank, Washington, DC.
- De la Torre García, Rodolfo (2005) ed. "Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades. Versión final."
- Dias David, D. Antônio Carlos de A. David; Mônica dos Santos Rodrigues, y Paula de Andrade Rollo (2003) Previsión rural en Brasil: análisis de su impacto y eficacia como instrumento de lucha contra la pobreza rural. En: CEPAL-BID-FAO-RIMISP, (2004) "Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina" División de Desarrollo Productivo y Empresarial Unidad de Desarrollo Agrícola. *Seminarios y conferencias* Nro 35. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Dirven, M. (2010) El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural. ¿Qué sabemos en América Latina en 2010?. Documento de Trabajo N° 91 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Documento de Trabajo N° 2 Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Dirven, M. (2007), *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala.* Serie Desarrollo Productivo 183. CEPAL, Santiago de Chile.
- Durston, J. (1998) "Juventud y Desarrollo rural: marco conceptual y contextual", en *Serie Políticas Sociales* Nro 28, CEPAL.
- Echenique, J. (2010) "Caso de Chile". En: FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I.* Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Echenique, J. (2007), *Importancia de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, en Soto Baquero, F., Rodríguez, M., Falconi, C. (eds): *Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe.* FAO-BID, Santiago de Chile.
- Eguren, F. (2010) "Caso de Perú". En: FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I.* Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Escobar, y González de la Rocha, M. (2009) 'Girls, Mothers and Poverty Reduction in Mexico: Evaluating Progresa-Oportunidades' in Shahra Razavi *The Gendered Impacts of Liberalisation*, New York and Abingdon: Routledge/UNRISD.
- Faiguenbaum, S. (2012) "Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina". En: *Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina.* Tomo I. FAO-RLC/CEPAL. Santiago (en prensa).
- FAO (2009) *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural. Estudio de ocho casos.* Roma: FAO.
- FAO-CEPAL-OIT (2012a) *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas.* Santiago de Chile: FAO.
- FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II.* Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I.* Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

- Filgueira, F. (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *Serie Políticas Sociales* No. 135, CEPAL, Naciones Unidas.
- Filgueira, F. (2004), "The Structural and Political Keys of the Reluctant Latin American Social State and its Interplay with Democracy: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States". *Documento de Trabajo*. Brasil: UNRISD.
- Filgueira, F., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2005), "Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina". *Prisma* Nro 21, pp. 219-228.
- Fiszbein, A. y Norbert Schady (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Galasso, E. (2006), *Alleviating Extreme Poverty in Chile*, Grupo de investigación sobre desarrollo económico, Banco Mundial.
- Gasparini, L. (2005) "Protección Social y Empleo en América Latina: Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares". *Documento de Trabajo* Nro. 17. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Gertler, F, and L.C Fernald. 2005. "Impacto del mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales." in *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación*, vol. 3. Cuernavaca, México.
- González de la Rocha, M. (2008), "Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto", *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gruenberg, C. (2010) "Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza Conectando el género y el clientelismo en los Programas de Transferencias Condicionadas". Documento de trabajo preparado para la conferencia "*Clientelismo Político, Políticas Sociales y la Calidad de la Democracia: Evidencia de América Latina, Lecciones de otras Regiones*" Quito, Ecuador, Noviembre 5-6.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos y David Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press.
- Henderson, M. (2011). Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales Período 2005-2010. San Salvador, El Salvador.
- Hernández Trujillo, J. (2012) "Caso de Honduras". En: FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Hevia, F. y Gruenberg, C. (2010) "Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". Mexican Rural Development Research Reports, Reporte 11.
- Hoddinott, J., Skoufias, E. y Washburn, R. (2000). The Impact of Progresá on Consumption: a Final Report. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Holzmann, R. y Jørgensen, C. (1999), 'Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond', *Social Protection Discussion Paper* 6, Washington, D.C.: World Bank.
- Hopenhayn, M. (2006), *Entre los derechos y los datos. Desafíos de protección e inclusión en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas (Mimeo).
- Infante, R. (2011) "América Latina en el "Umbral del Desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva". *Proyecto "Desarrollo Inclusivo"*. Documento de Trabajo Nro 14. Junio 2011. Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2010). Evaluación externa

- del programa Red Solidaria. Informe de impactos a los dos años de implementación [Resumen Ejecutivo]. El Salvador.
- Kessler, G (2007) "Juventud rural en América Latina. Panorama de las investigaciones actuales", en BRUNIARD R (Coord.) *Educación, desarrollo rural y juventud: la educación de los jóvenes de provincias del NEA y NOA en la Argentina*. Buenos Aires: UNESCO. IPE; Argentina. Ministerio de Economía y Producción. SAGPyA; FIDA.
- Klein, E. (2010) "Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina". En: FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Klein, E. (1992), *El empleo rural no agrícola en América Latina*. PREALC, Santiago de Chile.
- Kobrich, C., Dirven, M. (2007), *Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios*. Serie Desarrollo Productivo 147, CEPAL, Santiago de Chile.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Linares, L. (2012) "Caso de Guatemala". En: FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Martínez Franzoni, J. y Voreend, K. (2010), "Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?," *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, Universidad de Costa Rica, vol. 4, N° 122.
- Maurizio, R. (2010), "Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina". Serie *Macroeconomía del Desarrollo* Nro 104. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2009) "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas". *Serie políticas sociales* Nro 150.
- Naciones Unidas (2000), "El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización". Informe del Secretario General, Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones, E/CN.5/2001/2 [en línea]
- Neiman, G. (2012) "Caso de Argentina". En: FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- OIT (2010a) *Panorama Laboral 2009*. América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- OIT (2008), *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*. Cuarto punto del orden del día. Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, OIT, Ginebra.
- OIT (2007a) "Panorama Laboral 2007", Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2007b) *Trabajo decente y juventud*. Lima: OIT.
- OIT (2006) "Panorama Laboral 2006", Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2004a) *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile: OIT.
- OIT (2004b) *Tendencias mundiales del empleo juvenil*. Ginebra: OIT.
- OIT/IPEC (2005) "Trabajo Infantil en la Agricultura en Cifras, Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José de Costa Rica: OIT/IPEC.
- OIT/IPEC (2004) "Síntesis: análisis del trabajo infantil y adolescente en América Central y República Dominicana". San José de Costa Rica: OIT/IPEC.
- OIT-PNUD (2009), Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Lima: OIT/PNUD.
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert (2005), "La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México", *serie Documentos de discusión sobre la protección social*, N° 0531, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

- Parker, S. (2004), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003. Documentos Iniciales*, México D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Parker, S. (2003), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Parker, S, and J.R. Behrman. 2008. "Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño." Mexico: SEDESOL.
- Perova, E. y Vakis, R. (2010). El impacto y potencial del programa Juntos en Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental. Perú: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos.
- PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José: PNUD.
- Prudencio, J. (2012) "Caso de Bolivia". En: FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Rangel, M. (2011) "Pobreza Rural y los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe". *Documento de Trabajo N° 3*. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Reardon, T., Berdegue, J., Escobar, G. (2001), *Rural non farm employment and incomes in Latin America: Policy overview and implications*. World Development, vol. 29, N° 3. Elsevier Science Ltd., Great Britain.
- Ribe, H. Robalino, D. y Walker, I. (2010) *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe De los Derechos a la Realidad*. Unidad de Protección Social Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
- RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012) *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Robles, Claudia (2010), "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", *serie Políticas sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.144.
- Rodríguez Mojica, Alexis (2010), "Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá", *serie Políticas sociales*, N° 162 (LC/L.3222-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2011), "Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural", documento presentado en la *Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- Roffman, R. y Oliveri, Ma. L. (2012) "Pension coverage in Latin America: trends and determinants". Social protection and labor, *Discussion paper nro 1217*. Banco Mundial.
- Roffman, R., Luchetti, L. (2006), *Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage*. SP Discussion Paper 0616. The World Bank, Washington.
- Román, M (2003) "Los jóvenes rurales en Argentina. Elementos para una estrategia de desarrollo rural". *Serie estudios e investigaciones N° 4*. Ministerio de la Producción Secretaría de

- Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER.
- Romero, W., Pineda, S. y Ventura, E. (2009). Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables en Guatemala. Guatemala: Universidad Rafael Landívar e Instituto De Investigaciones Económicas y Sociales (Idies). Disponible en <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/56/Archivos/banco-mundial-expandiendo-oportunidades-grupos-vulnerables-20090730.pdf>
- Sauma, P. (2010) "Caso de El Salvador". En: FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) (2008). Oportunidades, un programa de resultados. México, D.F., septiembre.
- Serrano, Claudia (2005) "La política social de la sociedad global en América Latina. Nuevos programas de protección social", CEPAL, Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género.
- Schultz, T. Paul. 2004. "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74 (1):199–250.
- Skoufias, E. (2005). ProgresA and its impacts on the welfare of rural households in Mexico. Research Report 139. Washington D. C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Soto Baquero, F., Rodríguez, M., Falconi, C. (2007) (eds): *Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe*. FAO-BID, Santiago de Chile.
- Tendler, Judith (2004) "Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about it" in Mkandawire (ed.) *Social Policy in a development context*. United Nations Research Institute for Social Development, New York: Palgrave.
- Todd, PE, y K Wolpin. 2006. "Assessing the impact of a school subsidy program in Mexico: using a social experiment to validate a dynamic behavioral model of child schooling and fertility." *American Economic Review* 96:1384-1417.
- Tokman, V. (2007) Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina, Serie Políticas Sociales, No.130, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tokman, V. (2006) "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social". Colección *Documentos de proyecto*, LC/W.82, CEPAL-GTZ. Santiago de Chile: CEPAL.
- Tokman, V. (2004) *Una voz en el camino, empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Trejos, J. D. (2010) "Caso de Costa Rica". En: FAO-CEPAL-OIT (2010) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Trivelli, C., Yancari, J. y De los Ríos, C. (2009) *Crisis y pobreza rural en América Latina* [Síntesis]. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Uthoff, A., Vera, C. y Ruedi, N. (2006) "Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe". Serie *Financiamiento del desarrollo*, no.169, CEPAL, Santiago de Chile.
- Van Lidth de Jeude, M. (2005) *La población migrante en centroamérica*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA/ Unidad Regional de Asistencia Técnica – RUTA.
- Velásquez Pinto, M. (2010) "Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.117.

- Verdecchia, M. (2012) "Caso de Paraguay". En: FAO-CEPAL-OIT (2012b) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Weller, J. (2011) "Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina". *Revista Nueva Sociedad* Nro 232 "Las realidades del trabajo en América Latina", Marzo-Abril.
- Weller, J. (2007) "La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas", serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Weller, J. y Roethlisberger, C. (2011) "La calidad del empleo en América Latina". Serie *Macroeconomía del Desarrollo* Nro 110. Santiago de Chile: CEPAL.
- Zapata Donoso, S. (2003): "Aproximaciones a las mujeres jóvenes campesinas. Chile". Seminario Internacional Virtual: Juventud Rural en el Cono Sur.