



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Sánchez Enrique, Daniela Verónica

Sembrar derechos : trabajadores rurales temporarios y derechos humanos (La Rioja 2010-2013)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Sánchez Enrique, D. V. (2016). *Sembrar derechos: trabajadores rurales temporarios y derechos humanos (La Rioja 2010-2013)*. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2180>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Sembrar derechos. Trabajadores rurales temporarios y derechos humanos (La Rioja 2010-2013)

TESIS DOCTORAL

Daniela Verónica Sanchez Enrique

danielasanchezenrique@gmail.com

Resumen

Los objetivos generales de esta tesis se dirigen a describir, básicamente, el contexto geográfico y productivo en el que se enmarca el trabajo temporario en la Provincia de La Rioja. Al tiempo que pretenden analizar los condicionantes específicos de la pobreza de los trabajadores temporarios rurales, desde la perspectiva de los DESC. Para luego investigar cuál es el nivel de protección jurídica tanto en el orden nacional, como en materia de derechos humanos, en Argentina, aplicable a los trabajadores estacionales, particularmente en materia de DESC. Finalmente, nos proponemos estudiar la posibilidad de aplicar el litigio de reforma estructural del SIDH a este grupo de trabajadores, desde la teoría del riesgo creado, como una posible herramienta para disminuir la brecha existente entre un marco normativo protectorio amplio y la persistencia de condiciones de pobreza estructural en este sector social del agro argentino.

Universidad Nacional de Quilmes
Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas
Tesis doctoral

SEMBRAR DERECHOS.
TRABAJADORES RURALES TEMPORARIOS Y DERECHOS
HUMANOS (LA RIOJA 2010 - 2013)



Autora: Daniela Verónica Sánchez Enrique

Directora: Dra. María Silvia Ospital

Co-director: Dr. Carlos Toselli

2015

Tesis doctoral: Sembrar derechos. Derechos humanos y trabajadores rurales temporarios (La Rioja 2010-2013).

Autora: Daniela Verónica Sánchez Enrique

Directora: Dra. María Silvia Ospital

Co-director: Dr. Carlos Toselli

Pertenencia institucional: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR)

Directora del Centro de investigación: Dra. Noemí Girbal

Año de entrega: 2015

Ilustración de tapa: *Barco de esclavos*. William Turner.

Agradecimientos

A la educación pública argentina

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, por el haber confiado en mí capacidad y por haber financiado este trabajo de investigación.

A la Universidad Nacional de La Rioja

A la Universidad Nacional de Quilmes

Al Centro de Estudios de la Argentina Rural, y a los compañeros de trabajo que me brindaron su apoyo.

A mi directora de tesis, la Dra. María Silvia Ospital, por su guía y contención humana y académica.

A mi codirector de tesis el Dr. Carlos Toselli, por su paciente lectura y sus valiosos aportes.

A Cristina y Analía, mi familia, por su apoyo incondicional.

A Jazmín y Martín por jugar en mi vereda, siempre.

ÍNDICE

INTRODUCCION

1) Definición del problema que motiva la investigación.....	8
2) Objetivos de la Tesis.....	11
3) Relevancia del enfoque desde la perspectiva de los derechos humanos y los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).....	13
4) Estado de la cuestión. Diversas perspectivas de los estudios sobre trabajo agrícola y derechos humanos en Argentina.....	14
5) Metodología de la investigación.....	21
6) Estructura de la tesis y presentación de los capítulos.....	25

PARTE I

TRABAJADORES RURALES TEMPORARIOS EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA. VULNERABILIDADES INSTITUCIONALES Y ESPECÍFICAS

Capítulo I: Trabajo Rural Temporario. Características Generales

1.1) Trabajo rural temporario y pobreza en América Latina.....	26
1.2) Trabajo rural temporario en argentina. Caracterización general.....	29
1.3) Caracterización geográfica y de producción agrícola en la provincia de La Rioja.....	32
1.3.1) Producto Bruto Geográfico y principales cultivos.....	39
1.3.2) Olivicultura.....	40
1.3.3) Vitivinicultura.....	43
1.3.4) Exportaciones.....	45

1.3.5) Características de estructura económica de la provincia de La Rioja.....45

Capítulo II: Causas Institucionales de la Vulnerabilidad de los Trabajadores Rurales Temporarios en Derechos Económicos Sociales y Culturales

2.1) Problemática de medición sistemática del trabajo rural en Argentina.....52

2.1.1) Ausencia de un sistema de medición de trabajo rural en Argentina.....56

2.1.2) Estrategias alternativas de medición.....56

2.1. 2. 1) Censo Nacional Agropecuario.....57

2.1. 2. 2) Necesidades Básicas Insatisfechas.....58

2.1.3 Informalidad de trabajo rural temporario como problema de medición.....63

2.2) Fragmentación.....66

2.2.1) Fragmentación jurídica.....67

2.2.2) Fragmentación Sindical.....74

2.2.3) Fragmentación de inspección en materia de registración laboral y condiciones de trabajo.....76

Capítulo III: Trabajadores Rurales Temporarios, Vulnerabilidades Específicas desde la Perspectiva de los Derechos Humanos y los DESC

3.1) Vulnerabilidades específicas de cada grupo. Trabajadores rurales temporarios locales.....87

3.1.1) Trabajo rural no registrado.....89

3.1.2) Trabajo rural temporario no registrado en la provincia de La Rioja.....91

3.1.3) Ausencia de salario mínimo.....92

3.2) Trabajadores rurales temporarios migrantes nacionales.....98

3.3) Trabajadores rurales temporarios migrantes internacionales.....	104
3.4) Trabajadoras rurales temporarias.....	110

PARTE II

REGIMEN JURIDICO DEL TRABAJO AGRARIO E INCORPORACION DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Capítulo IV: Marco Jurídico Internacional

4.1) Reconfiguración del trabajador como sujeto de derecho regional y universal desde la perspectiva de los derechos humanos.....	124
4.2) Proceso de internacionalización del derecho del trabajo.....	130
4.2.1) Trabajadores como sujetos de derecho universal. Pacto Interamericano de Derechos Humanos (PIDESC).....	131
4.2.2) Trabajadores como sujetos de derecho regional. MERCOSUR.....	133
4.3) Responsabilidad de los Estados y Medición de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	137
4.3.1) Derechos Económicos, Sociales y Culturales y trabajo.....	138
4.3.2) Cláusula de progresividad.....	140
4.3.3) Indicadores.....	142

Capítulo V: Marco Jurídico Nacional

5.1) Nivel de incorporación de DESC en la reforma del régimen de trabajo agrario Argentina, Ley 26.727.....	150
5.1.1) Régimen especial y aplicación de la LCT para el trabajo agrícola.....	151

5.1.2) Trabajadores incluidos y excluidos.....	153
5.1.3) Contrato de trabajo agrario.....	156
5.1.4) Modalidades de contratación.....	157
5.1.4.1) Contrato de trabajo permanente continuo.....	160
5.1.4.2) Contrato de trabajo temporario.....	161
5.1.4.3) Contrato permanente discontinuo.....	162
5.1.4.4) Prohibición de trabajo infantil.....	163
5.1.5) Derechos vinculados a la seguridad social.....	163
5.1.5.1) Preaviso.....	164
5.1.5.2) Indemnización por antigüedad.....	165
5.1.5.3) Remuneraciones.....	165
5.1.5.4) Beneficio Jubilatorio y aportes previsionales.....	166
5.1.5.5) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	167
5.2) Trabajadores de cosecha de uva como trabajadores excluidos. Análisis normativo del convenio colectivo de trabajo especial.....	168

Capítulo VI: Trabajadores Rurales Temporarios, DESC y Litigio de Reforma Estructural

6.1) Enfoque de derechos y judicialización de DESC en América Latina dentro del SIDH.....	178
6.2) La aplicación del litigio estructural en Argentina. Dos casos paradigmáticos.....	183
6.3) Teoría del riesgo creado y responsabilidad del Estado, en la CIDH. Aplicación al caso de los trabajadores temporarios rurales.....	189

6.3.1) El caso <i>Campo algodonero</i>	189
6.3.2) Caso de trabajadores temporarios rurales en Argentina.....	192
6.3.2.1) Sobre el riesgo real e inmediato.....	193
6.3.2.2) Sobre el grupo particularizado y el patrón sistemático.....	195
6.3.2.3) Riesgo conocido, previsible y evitable y la responsabilidad del Estado.....	199
CONCLUSIONES	120

¿Es posible que el antónimo de la pobreza
no sea la riqueza sino la justicia?

Paráfrasis de Yosef Yerushalmi
Historiador israelí contemporáneo

INTRODUCCIÓN

1) Definición del problema que motiva la investigación

En las últimas décadas, el trabajo temporario rural en Argentina presenta un marco normativo tendiente a una amplia protección de los derechos de los trabajadores estacionales, tanto en materia de legislación nacional específica, como en lo referido a la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos, orientados a garantizar sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, DESC). Sin embargo, este marco de protección jurídica no ha podido revertir las circunstancias de pobreza estructural y vulnerabilidad social de este sector.

Frente a esta problemática, surgen preguntas como punto de partida de esta investigación: ¿Cuáles son las características que hacen particularmente vulnerables a estos trabajadores en materia de derechos humanos? ¿Cuáles son las vulnerabilidades específicas de cada uno de los grupos que integran el mercado de trabajo rural temporario? ¿Cuál es el nivel de protección jurídica nacional y de derechos humanos vigente en Argentina aplicable a los trabajadores estacionales? ¿Cuáles son las debilidades institucionales que determinan la brecha entre un sistema jurídico protectorio de los derechos de los trabajadores y la persistencia de la pobreza rural? Y ¿Cuál podría ser una herramienta jurídica eficaz en materia de derechos humanos

aplicable a esta materia?

Si bien el aporte académico de este trabajo de investigación es regional, de la provincia de la Rioja, será también analizado como una problemática que supera las fronteras provinciales y se extiende al resto del territorio nacional. Asimismo, se estudiará desde el enfoque de derechos humanos con una mirada internacional, dentro del marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), en un contexto de globalización y signado por los procesos de integración regional latinoamericana.

Con el objeto de dimensionar esta problemática cuantitativamente en la provincia de la Rioja puede mencionarse la información suministrada por el Departamento de Investigación y Estadística del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrícolas (en adelante RENATEA), basada en datos de registración de la AFIP. Los datos suministrados por este informe indican que en 2013, de un total de 14.015 trabajadores rurales, 4.387 eran permanentes y 9.628 eran temporarios. Un punto importante a tener en cuenta al momento de ponderar esta información estadística consiste en que se consigna sólo a los trabajadores registrados, cuando en este sector se calcula que, aproximadamente, sólo un 40% cuenta con condiciones de trabajo registrado.

En este sentido, serán analizadas las características específicas del trabajo temporario rural y su marco normativo, desde la perspectiva de los derechos humanos, en general, y de los DESC, en particular, para detectar los factores, específicos e institucionales, condicionantes de su vulnerabilidad social (Graziano Da Silva, 2010)¹.

Entre las posibles causas de la persistencia de la pobreza del grupo de trabajadores

¹GRAZIANO DA SILVA, José y otros; “Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina. Algunas reflexiones”, Revista ALASRU, Nro. 5, 2010. p. 80.

temporarios agrícolas pueden mencionarse aspectos relacionados con las características de esta actividad como la estacionalidad productiva y la discontinuidad laboral que genera, y otras que se expresan en menores niveles de ingresos, pago a destajo, mayor informalidad en las contrataciones y en las condiciones sanitarias, de transporte y vivienda (Berger, et al. 2010)².

Otro de los factores que tiene una incidencia negativa sobre este grupo de trabajadores es la falta de salario mínimo en este sector, lo que trae como consecuencia la inseguridad de su ingreso, no sólo por la contingencia de su continuidad laboral en la próxima cosecha, sino también por la imposibilidad de contar con un piso de protección social, en términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estas dos variables de inseguridad en el ingreso son la antítesis en el campo de los derechos humanos, del derecho al desarrollo, (Declaración sobre Derecho al Desarrollo, Art. 1), en virtud del cual todo ser humano está facultado para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueda realizarse plenamente, e interrumpir los círculos de pobreza heredada.

Las principales causas institucionales que retroalimentan la persistencia de la pobreza estructural de este grupo de trabajadores se refieren, en primer lugar, a la ausencia de un sistema de medición de trabajo agrícola en Argentina, lo que impide dimensionar y monitorear el estado de situación de este grupo de trabajadores y resulta un obstáculo para el diseño de políticas públicas eficaces para garantizar la progresividad en el respeto de sus DESC.

²BERGER, Matías; BOBER, Gabriel; FABIO, José Francisco; MINGO, E.; NEIMAN, Melina ¿Legalizar la precariedad?: La forma cooperativa en la movilización de mano de obra en el agro. La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social. Buenos Aires; Año: 2011; p. 180.

En segundo lugar, la fragmentación jurídica del trabajo agrícola, que se manifiesta en diversos regímenes normativos aplicables al trabajo rural temporario dependiendo del tipo de cosecha de que se trate, trae como consecuencia la segmentación y debilidad en materia de representación y participación sindical, como así también la competencia de los organismos de fiscalización provincial y nacional, responsables de garantizar sus derechos en materia de condiciones de trabajo.

De este modo, esta suma de condiciones habituales de trabajo agrícola temporario como la estacionalidad productiva, la discontinuidad laboral, pago a destajo, informalidad en las contrataciones, agravado por deficiencias institucionales como la falta de un sistema de medición de trabajo rural argentino y la fragmentación jurídica, sindical y de organismos de control, contribuyen a reproducir situaciones de pobreza estructural y agravan su vulnerabilidad social y jurídica.

2) Objetivos de la Tesis

De lo anteriormente expuesto puede inferirse que el objetivo principal de esta investigación consiste en analizar la situación de los trabajadores temporarios rurales en la provincia de la Rioja, desde un enfoque de derechos humanos, y específicamente, en materia de DESC, durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013, y plantear la aplicación del litigio estructural para este grupo de trabajadores, a nivel nacional, desde la teoría del riesgo creado, dentro del marco del SIDH. El recorte temporal elegido se fundamenta por abarcar los años comprendidos por el informe especial de caracterización disponible por AFIP-RENATEA para cuantificar a los trabajadores rurales de la provincia de la Rioja, como así también por haber sido el

marco temporal dentro del fue realizada la última reforma del Régimen de Trabajo Agrícola en Argentina por la Ley nacional N° 26.727 y su decreto reglamentario 301/2013.

Los objetivos generales de esta tesis se dirigen a describir, básicamente, el contexto geográfico y productivo en el que se enmarca el trabajo temporario en la Provincia de La Rioja. Al tiempo que pretenden analizar los condicionantes específicos de la pobreza de los trabajadores temporarios rurales, desde la perspectiva de los DESC. Para luego investigar cuál es el nivel de protección jurídica tanto en el orden nacional, como en materia de derechos humanos, en Argentina, aplicable a los trabajadores estacionales, particularmente en materia de DESC. Finalmente, nos proponemos estudiar la posibilidad de aplicar el litigio de reforma estructural del SIDH a este grupo de trabajadores, desde la teoría del riesgo creado, como una posible herramienta para disminuir la brecha existente entre un marco normativo protectorio amplio y la persistencia de condiciones de pobreza estructural en este sector social del agro argentino.

El abordaje del objeto de estudio de esta tesis se concentrará en la relación entre los trabajadores y el Estado, sin estudiar al resto de los actores que interactúan en el escenario del trabajo agrícola temporario, como empleadores y sindicatos, por exceder las posibilidades de este trabajo. El enfoque desde los derechos humanos se concentrará en los DESC, dejando fuera los casos de trabajo infantil y de trata de personas con fines de explotación laboral y de reducción a la servidumbre, por tratarse de delitos penales y porque la violación de derechos humanos en estos casos es clara y no viste una mayor complejidad desde la perspectiva de los derechos humanos.

3) Relevancia del enfoque desde la perspectiva de los derechos humanos y los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)

La elección del recorte geográfico se justifica porque, si bien la provincia de la Rioja no resulta estratégica desde el punto de vista productivo en la economía agrícola nacional, fue elegida por la necesidad de realizar un aporte académico vinculado al desarrollo regional, debido a los escasos estudios referidos a esta provincia.

Sobre la justificación del enfoque académico de esta tesis pretende realizar un aporte al analizar el trabajo agrícola temporario desde una perspectiva de derechos humanos, y de aplicar la herramienta del litigio de reforma estructural del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desde la teoría del riesgo creado, a este sector de trabajadores, como grupo vulnerable.

En este sentido, la hipótesis inicial de la investigación considera que las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores se deben a la situación de pobreza estructural, determinada por condicionamientos institucionales y específicos del trabajo temporario, que reduce su capacidad de negociación laboral y los obliga a aceptar condiciones de trabajo violatorias de sus derechos. Las circunstancias de pobreza superan el marco de sus derechos laborales y se posicionan en un espectro de derechos más amplio y comprensivo, el de los derechos humanos, en general, y el de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), en particular, lo que justifica un nivel de análisis que supere al derecho laboral.

Con respecto al análisis sobre la posible aplicación del litigio de reforma estructural, la originalidad en este sentido se debe a que hasta el momento ha sido aplicado a grupos vulnerables como pueblos originarios y desplazados, especialmente en Colombia, pero

ha sido poco estudiado en relación a grupos vulnerables del mundo del trabajo agrícola. De este modo, desde la teoría del riesgo creado la aplicación del litigio de reforma estructural modificaría los condicionantes de pobreza institucionales (mediante la generación de un sistema de medición de trabajo agrícola nacional, y la unificación normativa, sindical y de fiscalización) lo que incidiría positivamente sobre los condicionamientos específicos del trabajo agrícola temporario.

4) Estado de la cuestión. Diversas perspectivas de los estudios sobre trabajo agrícola y derechos humanos en Argentina

Los estudios sobre trabajo agrícola temporario en Argentina, en las últimas décadas, han contribuido a poner de relieve las transformaciones de los medios de producción y su incidencia sobre la ocupación agraria, desde distintos campos disciplinares, principalmente desde la sociología, la antropología y la economía.

Los principales debates académicos sobre la dinámica social del agro intentan explicar esta contradicción entre hechos y derecho en virtud de tres variables: los cambios de estructuras económicas nacionales, el balance entre capital y trabajo, y la desigualdad de desarrollo entre las regiones agrarias (Neiman, 2001)³.

Las principales líneas de investigación de trabajos sociológicos se orientan hacia la sociología rural y recuperan temas clásicos como la estructura agraria, la población y la tecnología, mientras que la sociología del trabajo incorpora aspectos como el

³NEIMAN G. y BARDOMAS S. *Continuidad y cambio en la ocupación agropecuaria y rural de la Argentina*. En Neiman G. (compilador). Trabajo de campo. Producción, tecnología, y empleo en el medio rural. Buenos Aires: Ed. CICCUS. 2001.

funcionamiento de los mercados de trabajo y de los trabajadores/as así como de otros agentes vinculados (Neiman, 2010)⁴.

Dentro del contexto latinoamericano los estudios laborales agrícolas abordan temáticas vinculadas a los efectos de la incorporación de nuevas tecnologías, las nuevas formas de organización y flexibilización laboral, en relación con los distintos modelos de desarrollo (Garza Toledo, 2006)⁵. Estos cambios en la configuración de la estructura agrícola ayudan a “comprender los efectos de la reestructuración en la organización del trabajo y en nuevas formas de empleo” (Lara, 2006: 334)⁶.

En las últimas décadas el proceso de globalización produjo ciertos cambios en la estructura agrícola lo que a su vez alteró la configuración del trabajo agrario. Entre los principales se pueden mencionar: “crecientes requerimientos de calidad de la producción, nuevos requisitos de calificaciones y de competencias, la profundización de la precariedad laboral, creciente residencia urbana y multiocupación de los trabajadores” (Neiman, 2010:2)⁷. En este sentido, pueden citarse numerosos autores que han realizado significativos aportes (Janvry y otros, 1990: 1-34; Murmis, 1994: 5-28; Lara, 1998; Piñeiro, 2002; Gómez y Klein, 1993; Pedreño, 1999)⁸.

⁴NEIMAN, Guillermo. 2010 (Dir.) *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

⁵GARZA TOLEDO, Enrique de la 2006. "Introducción. Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado". GARZA TOLEDO, Enrique de la (Coord.) *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.

⁶LARA FLORES, Sara. 2006. "El trabajo en la agricultura: un recuento sobre América Latina". En GARZA TOLEDO, Enrique de la (Coord.) *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.

⁷NEIMAN, Guillermo. 2010. Los estudios sobre trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino. *Mundo Agrario*. vol.10 no.20 La Plata ene./jun. En línea: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942010000100020&script=sci_arttext

⁸JANVRY, Alan de, Elizabeth SADOULET y Louise WILCOX. 1990. "La mano de obra rural en América Latina". *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 109, N° 1, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo OIT, pp. 1-34.

MURMIS, Miguel. 1994. "Algunos temas para la discusión en la sociología rural latinoamericana: reestructuración, desestructuración y problemas de incluidos y excluidos", En *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, N° 2, Chile, pp. 5-28.

Las diversas circunstancias agrícolas estructurales, institucionales y de política económica conforman el escenario dentro del cual las empresas configuran sus estrategias de ocupación laboral (Neiman y Quaranta, 2000: 45-69)⁹. En este sentido, la flexibilización laboral del trabajo agrícola se presenta como una reducción cuantitativa de contratación permanente privilegiando la temporaria (Quaranta, 2010)¹⁰, o bien cualitativamente empleando a grupos de trabajadores con vulnerabilidades específicas, como mujeres o migrantes (Lara, 1998, 2003).¹¹

Sobre el perfil socio-demográfico de los trabajadores temporarios agrícolas se percibe una mayor participación de aquellos con edades promedio más bajas, con residencia urbana en localidades de distinto tamaño y, con creciente - aunque minoritaria aún - presencia de trabajadoras mujeres; también, se ven modificadas las trayectorias laborales que pueden incluir ocupaciones en actividades no agrarias, una intensificación de los procesos migratorios y cambios de los ciclos laborales (Neiman

LARA FLORES, Sara. 1998. *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible de trabajo en la agricultura mexicana*, México, Juan Pablo Editor.

PIÑEIRO, Diego. 2002., "Los trabajadores rurales en Uruguay: principales tendencias". En RUBIO, Blanca; et al. (Comps.) *Reestructuración productiva, comercialización y reorganización de la fuerza de trabajo agrícola en América Latina*, México, Plaza y Valdéz editores.

GOMEZ, Sergio y Emilio KLEIN. 1993. "El trabajo temporal en la agricultura latinoamericana". En GOMEZ, Sergio y Emilio KLEIN. (Comps.) *Los pobres del campo. El trabajo eventual*, Santiago de Chile, FLACSO.

PEDREÑO CANOVAS, Andrés. 1999. *Del jornalero agrícola al obrero de las factorías vegetales*, Madrid, M.A.P.A.

⁹NEIMAN, Guillermo y Germán QUARANTA. 2000. "Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 7, N° 12, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, pp. 45-69.

¹⁰QUARANTA, Germán. 2010. "Estructura ocupacional, características de la demanda y perfil de la oferta laboral en el agro argentino a principios de la década actual". En NEIMAN, Guillermo (Dir.) *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

¹¹LARA FLORES, Sara. 1998. *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible de trabajo en la agricultura mexicana*, México, Juan Pablo Editor.

LARA FLORES, Sara. 2003. *Violencia y contrapoder: una ventana al mundo de las mujeres indígenas migrantes, en México*. 11(2):381-97. En línea: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v11n2/19128.pdf>

2010).¹² En este sentido, existen importantes aportes. (Bendini y Radonich, 1999; Giarraca y otros, 2000; Rau, 2002; Tadeo y Palacios, 2004; Mingo y Berger, 2009).¹³

Con respecto al lugar que ocupa la intermediación y la tercerización como mecanismos de contratación de trabajadores temporarios agrícolas, resulta relevante ya que se relaciona con las estrategias empresariales para limitar la responsabilidad contractual derivada de la contratación directa de trabajadores (Aguilera, 2001; Alfaro, 1999; Bendini y Gallegos, 2001; Rau 2012).¹⁴

Se han realizado también numerosos aportes académicos sobre las redes sociales vinculadas a la convocatoria y contratación de trabajadores (Alfaro, 1999; Aparicio y Benencia, 2000; Aguilera, 2001 y Bendini y Gallegos, 2002) y su influencia en la conformación de circuitos migratorios (Radonich y Steimbregger, 1996; Bendini y Gallegos, 2002).

¹² NEIMAN, Guillermo. 2010. Los estudios sobre trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino. *Mundo Agrario*. vol.10 no.20 La Plata ene./jun. En línea: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942010000100020&script=sci_arttext

¹³ BENDINI, Mónica y Marta RADONICH. 1999. *De golondrinas y otros migrantes. Trabajo rural y movilidad espacial en el norte de la Patagonia argentina y regiones chilenas del centro-sur*, Buenos Aires, La Colmena.

GIARRACA, NORMA; et al. 2000. *Tucumanos y tucumanas. Zafra, trabajo, migraciones e identidad*, Buenos Aires, La Colmena.

RAU, Víctor. 2002. "Condiciones para la venta de la capacidad laboral cosechera en el mercado de trabajo de la yerba mate". *Estudios del Trabajo*, N° 24, Buenos Aires, ASET.

TADEO, Nidia y Paula PALCIOS. 2004. "El empleo agrícola en contexto de reestructuración económica argentina: los trabajadores cosecheros del citrus en el noroeste entrerriano". *Estudios del Trabajo*, N° 27, Buenos Aires, ASET, pp. 57-82.

MINGO, Elena y Matías BERGER. 2009. "Asalariados rurales en el valle de Uco (Mendoza, Argentina)" *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, Vol. 10, Nro. 19, La Plata, CEHR, Universidad Nacional de La Plata.

¹⁴ AGUILERA, María Eugenia. 2001. "Modalidades de intermediación en la contratación de cosecheros cítricos en Tucumán". En APARICIO, S. Y BENENCIA, R. (Coords.), *Antiguos y Nuevos asalariados en el agro argentino*, La Colmena, Buenos Aires.

ALFARO, María Inés. 1999. "Los espacios para la negociación laboral en la citricultura tucumana: actores y estrategias. Disciplinamiento, conflictividad y resistencia", *Estudios del Trabajo*, Nro. 18, Buenos Aires, ASET, pp. 39-59.

BENDINI, Mónica y Nora GALLEGOS. 2002. "Precarización de las relaciones laborales y nuevas formas de intermediación en un mercado tradicional de trabajo agrario". *Políticas Agrícolas*, N° 12, México, Bogotá-Colombia, REDCAPA, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 45-68.

RAU, Víctor. 2012. *"Cosechando Yerba Mate"*. Buenos Aires. CICCUS.

Con respecto a los estudios sobre conflictividad y trabajo agrario se abordaron distintos aspectos relacionados a su organización, contenidos de sus reivindicaciones y posibilidades de construcción como clase (Murmis y Waisman, 1969; Mascali, 1986; Ansaldi, 1993; Sartelli, 1993; Ascolani, 2009). También cabe mencionar trabajos en sectores específicos como la citricultura en Tucumán (Rau, Trpin y Crespo Pazos, 2009).

como así también las acciones sindicales referidas a la fruticultura del valle de Río Negro y la intensificación de las negociaciones y al incremento de las acciones directas (Rau y Trpin, 2008). Por su parte, sobre el trabajo temporario agrícola vinculado a la producción de uva, ciertos estudios demuestran que la contratación directa genera relaciones menos conflictivas entre cosechadores y empleadores. (Neiman y Quaranta, 2006). Sobre trabajo temporario y cosecha de yerba mate, especialmente en la provincia de Misiones, se destacan trabajos que señalan el creciente empleo de intermediarios, la reducción de puestos de trabajo permanentes y la residencia urbana de los trabajadores, junto con acciones directas de demandas de negociación salarial y de subsistencia durante los períodos de desempleo estacional (Rau, 2001 y 2012).

Dentro de los estudios rurales de las últimas décadas, se han desarrollado numerosos trabajos sobre el impacto de los procesos de globalización y de transnacionalización del sector agrícola que merecen ser mencionados. Aun considerando que se concentran en la producción agrícola y no en los trabajadores como actores esenciales del escenario rural, es evidente que realizan un aporte sobre el impacto que estos procesos generan en el mundo del trabajo rural.

Entre ellos podemos mencionar trabajos sobre la globalización en la agricultura vinculadas a territorios, empresas y desarrollo local en América Latina (Neiman y

Barbosa Calvacanti, 2005)¹⁵, sobre Globalización y desarrollo rural (Llambí, 2000)¹⁶, sobre estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina (Neiman y Bocco, 2005)¹⁷ y sobre agricultura, trabajo rural y globalización (Delgado Cabeza y Alvarez, 2006).¹⁸

No obstante, como este trabajo de investigación pretende aportar una nueva dimensión para el análisis del trabajo temporario agrícola, desde la perspectiva de los derechos humanos, en general y de los DESC, en particular, se mencionarán algunos trabajos académicos relacionados con estos derechos.

En este sentido, en Argentina, desde la última reforma constitucional de 1994, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos tienen no solo jerarquía constitucional, sino que también constituyen normas operativas que implican la responsabilidad de los Estados firmantes de garantizar a todos los ciudadanos el efectivo goce de estos derechos. Esto generó un interés académico particular, especialmente vinculado a la exigibilidad de los derechos sociales (Abramovich y Courtis, 2004)¹⁹, sobre la revisión judicial de las políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009)²⁰.

¹⁵NEIMAN Guillermo y BARBOSA CALVACANTI, Josefa. 2005. *Acerca de la globalización en la agricultura: territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. CICCUS.

¹⁶LLAMBI, Luis. 2000. *Globalización y desarrollo rural*. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. En línea:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/llambi.pdf>

¹⁷NEIMAN, Guillermo y BOCCO, Adriana. 2005 “Estrategias empresariales y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina”. En: “Acerca de la Globalización en la Agricultura. Territorios, Empresas y Desarrollo Local en América Latina”. Compiladores: Calvacanti, J. S. B. y Neiman G. Ediciones CICCUS. Buenos Aires. Argentina. 282 pág.

¹⁸DELGADO CABEZA, Manuel y ÁLVAREZ, Lina. 2006. *Agricultura y trabajo rural en la globalización*. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. N° 211. En línea:
<http://ageconsearch.umn.edu/handle/166782>

¹⁹ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. 2004. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Buenos Aires. Trotta.

²⁰ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. 2009. *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires. Ediciones del Puerto.

Asimismo, también se ha desarrollado la línea de investigación sobre los métodos de control de cumplimiento de DESC (Courtis, 2009)²¹, sobre la medición de derechos en las políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2010)²², como así también documentos oficiales de lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos sociales y culturales (CIDH, 2008).²³

En definitiva, a partir del estado de la cuestión realizado podemos señalar que existen dos grandes líneas de investigación: la referida a los estudios sobre trabajo temporario rural desde la sociología, la antropología y la economía, y paralelamente, estudios sobre derechos económicos sociales y culturales. Sin embargo, existe un área de vacancia temática de estudios que analicen el trabajo temporario rural desde la perspectiva de los derechos humanos en general, y de los DESC en particular. En este sentido, el presente trabajo de investigación pretende realizar un aporte académico desde esta perspectiva, con el objeto de reposicionar a los trabajadores como actores estratégicos del mundo agrícola y de repensar la idea del desarrollo, más allá del aspecto productivo, desde la perspectiva del desarrollo humano (Sen. 2010).²⁴

5) Metodología de la investigación

La metodología elegida para llevar a cabo el análisis propuesto es mixta, esencialmente es cualitativa pero ha sido complementada con datos cuantitativos

²¹COURTIS, Christian. 2009. *Como vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. En *Derechos Económicos sociales y culturales*. Cátedra Gerardo Molina. Bogotá. Editorial Kimpres.

²²ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (Comps.) 2010. *La medición de derechos en as políticas sociales*. Buenos Aires. Ediciones del Puerto.

²³ CIDH. 2008. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos sociales y culturales*.

En línea: <http://cidh.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

²⁴Sen A. *La idea de la justicia*. Argentina. Taurus. 2010

necesarios para caracterizar el sector de trabajo agrícola temporario en la Provincia de La Rioja, en el período estudiado. La justificación de esta elección se vincula con ciertas ventajas del diseño de investigación cualitativa entre las que, siguiendo a Anguera (1995), podemos mencionar:

- Presenta adaptabilidad para registrar información simultánea sobre múltiples factores y a varios niveles. Tiene una visión holística, es decir, capacidad para captar el contexto de forma global.
- Permite mayor amplitud de conocimientos.
- Posibilita explorar respuestas atípicas e idiosincráticas, las cuales son difíciles de captar por medios ordinarios y tienen una enorme relevancia para lograr una más óptima comprensión.
- Permite la aplicación de técnicas de recogida de datos abiertas, por adaptarse mejor a las influencias mutuas y ser más sensibles para detectar patrones de comportamiento.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se utilizaron como fuentes de información bibliográfica las proporcionadas por: la biblioteca del Centro de Estudios de la Argentina Rural (UNQ), por soportes informáticos de revistas científicas, por la Dirección de estadísticas del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores de Argentina (RENATEA) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, por el instituto Nacional de Estadísticas y Censos y por la Dirección de Estadísticas de la Provincia de La Rioja.

Para cumplir con los objetivos de esta tesis fue necesario realizar la caracterización del mercado de trabajo y las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas temporarios en la provincia de La Rioja, como así también analizar los ordenamientos

jurídicos nacionales e internacionales que garantizan la protección de sus derechos humanos. Finalmente, esta distancia entre los hechos y el derecho conducen a analizar lo que consideramos su causa: los límites en los índices de medición del mercado de trabajo agrícola provocan la invisibilidad institucional del sector y agravan los altos índices de falta de registración laboral y reproducen las condiciones de segregación social.

6) Estructura de la tesis y presentación de los capítulos

Desde el punto de vista de su estructura esta tesis se divide en dos partes, las que a su vez se subdividen en tres capítulos cada una. Este orden responde al estudio de dos grandes ejes de análisis.

La primera parte se refiere al estado de situación de los trabajadores temporarios rurales en la Provincia de La Rioja y a sus vulnerabilidades institucionales y específicas. De este modo, se pretende dar cuenta de las características propias del trabajo estacional y del sujeto social estudiado, los trabajadores, a fin de visibilizar la problemática de la pobreza estructural y de sus condicionamientos, institucionales y específicos, que fundamentan este trabajo de investigación.

En el primer capítulo, se procura describir el contexto geográfico y productivo del trabajo temporario agrícola, a nivel provincial, pero dentro de un contexto nacional y latinoamericano, signado por el fenómeno de transnacionalización de la agricultura, dentro del marco de los procesos de globalización e integración regional de las últimas décadas.

El segundo capítulo analiza las causas institucionales que condicionan la persistencia de la pobreza estructural de los trabajadores temporarios rurales, vinculados a la problemática de medición del trabajo agrícola en Argentina y a la fragmentación jurídica, que genera la segmentación sindical y de organismos de fiscalización de condiciones de trabajo en este sector.

Por su parte, el tercer capítulo analiza las vulnerabilidades específicas de cada uno de los grupos que integran el mercado de trabajo rural desde la perspectiva de los derechos humanos, en general, y de los DESC, en particular. De este modo se analizan las vulnerabilidades de los trabajadores temporarios locales, los migrantes nacionales, los migrantes internacionales y las trabajadoras. La justificación del análisis diferenciado se fundamenta en que cada grupo requiere políticas públicas diferenciadas para garantizar el respeto de sus derechos.

La segunda parte se desarrolla en torno al enfoque de derechos mediante el estudio del régimen jurídico de trabajo agrario nacional y el proceso de internacionalización y derechos humanos del trabajo agrario. De este modos, se pretende visibilizar la brecha existente entre un marco jurídico protectorio sólido de los derechos de los trabajadores estacionales, tanto a nivel nacional como internacional, en contradicción con la pervivencia de la pobreza estructural visibilizadas en la primera parte.

En este sentido, el cuarto capítulo se relaciona con el proceso de internacionalización de los derechos de los trabajadores mediante normativas emanadas de organismos de integración regional como MERCOSUR en materia de trabajo y protección de DESC, como así también por la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos, vigentes en nuestro país desde la última reforma constitucional de 1994. Esto implica la necesidad de una progresiva incorporación de estándares internacionales de derechos

humanos en la normativa nacional y la reconfiguración del trabajador como sujeto de derecho no sólo nacional sino también, regional y universal.

A su vez, el quinto capítulo analiza el nivel de incorporación de estos estándares internacionales en la última reforma del Régimen de Trabajo Agrícola en Argentina (Ley N 27.626) y complementado con el decreto 301/2013, en comparación con los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) 85/89 y 154/91, aplicables a los trabajadores de cosecha de uva excluidos por la ley en un contexto de fragmentación normativa.

Finalmente, el sexto capítulo analiza el litigio de reforma estructural como garantía de derechos humanos y DESC de los trabajadores temporarios agrícolas. De esta manera, se pretende repensar la posibilidad de aplicar esta herramienta de protección de los derechos humanos sociales, del SIDH, con el objetivo de remediar esta brecha entre las normas nacionales protectorias de los derechos de este grupo de trabajadores y la pervivencia de sus condiciones de pobreza estructural. De este modo, desde la teoría del riesgo creado y la aplicación del litigio de reforma estructural, la CSJN podría ordenar al Poder Ejecutivo Nacional que realice las reformas institucionales necesarias (mediante la generación de un sistema de medición de trabajo agrícola nacional, y la unificación normativa, sindical y de fiscalización) lo que incidiría positivamente sobre los condicionamientos específicos del trabajo agrícola temporario y podría posibilitar el progresivo respeto de los derechos humanos de los trabajadores temporarios rurales, en general, y de sus DESC en particular.

PARTE I

TRABAJADORES RURALES TEMPORARIOS Y DERECHOS HUMANOS EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA. VULNERABILIDADES INSTITUCIONALES Y ESPECÍFICAS

Capítulo I

Trabajo rural temporario. Características generales

Introducción

El análisis de la situación de los trabajadores temporarios rurales desde la perspectiva de los derechos humanos, en general, y de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante DESC) en particular, requiere dar cuenta del contexto geográfico y productivo en el que se enmarca, en este caso, de la Provincia de La Rioja.

No obstante, conviene analizar dicha caracterización dentro del marco de los procesos de globalización e integración regional, que produjeron un fenómeno de transnacionalización de la agricultura en las últimas décadas (Neiman y Bocco, 2005), que ha incidido en las economías agrícolas regionales y provinciales, tanto en Argentina como en América Latina.

En este sentido, conviene mencionar “desde finales de los años 80 en Argentina, al igual que en otros países de América Latina, suceden reformas estructurales destinadas a establecer nuevos órdenes caracterizados por la desregularización y liberalización de los mercados y de apertura de la economía, lo que produjo un aumento en el comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas en distintas ramas de la actividad económica, entre las que se encuentra el caso de las agroindustrias. Este proceso de

transformación global modificó no sólo el entorno macroeconómico, sino también las estructuras productivas y las relaciones de las distintas agendas económicas tanto entre sí, como con las de otros países y con el conjunto de la economía mundial” (Garrido y Peres, 1998:1).

De este modo, se produjo cierta reconfiguración de los sistemas agroindustriales, especialmente en la vitivinicultura, por la internacionalización del mercado agrícola. Esto provocó el desarrollo de estrategias empresarias para alinear los modos de producción local con los nuevos patrones a nivel global. Estos cambios fueron incorporados en el plano de la organización técnica, económica y jurídica, y tuvieron un impacto en la reconfiguración entre capital y trabajo en el mercado de ocupación agrícola. Con respecto al desigual nivel de desarrollo entre regiones agrícolas, ciertos autores consideran que ha sido agravado por las históricas diferencias, rural – urbana (Neiman y Bardomas, 2001).

De este modo, este primer capítulo tiene como objetivo principal dar cuenta de las características generales del contexto productivo en la provincia de la Rioja, dentro de un marco nacional y latinoamericano, a fin de contextualizarlo regionalmente y de relacionar las circunstancias de pobreza estructural en América latina con ciertas dinámicas del mercado de trabajo rural temporario en Argentina.

Esta vinculación se justifica por la hipótesis que supone que ciertas dinámicas y características del mercado de trabajo en áreas rurales inciden en las condiciones de pobreza estructural de este grupo de trabajadores, que a su vez originan la violación sistemática de sus DESC, sobre las que profundizará en los siguientes capítulos. Dichas características pueden relacionarse con cierta insuficiencia en la implementación de

instituciones como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, por mencionar sólo algunas.

Con respecto a la estructura de este capítulo, en primer lugar, se realizarán ciertas consideraciones sobre el trabajo rural en América Latina, que resultan necesarias para posicionar este trabajo de investigación dentro de un marco latinoamericano. Esto resulta necesario al considerar que los procesos de globalización e integración regional de las últimas décadas, han producido un impacto en la apertura internacional de los mercados agrícolas, y por tanto, en los modos de producción, tecnificación y demanda de mano de obra, lo que ha llevado a ciertos autores a hablar del fenómeno de la transnacionalización de ciertas áreas de la agricultura (Neiman y Bocco, 2005).

No obstante, una mirada que supere las fronteras nacionales se justifica también, por la intención de descubrir si la vulnerabilidad de los trabajadores estacionales, en materia de DESC, es una problemática local, o si responde a dinámicas estructurales que se replican a nivel regional.

En segundo lugar, se realizará una descripción de las características esenciales del trabajo temporario rural en Argentina, con el objeto de identificar las posibles causas que generan las vulnerabilidades estructurales en materia de DESC de este sector de trabajadores.

Finalmente, se mencionarán las características generales de la producción agrícola de la provincia de La Rioja, que servirán como contexto para analizar la dinámica y las especificidades del trabajo rural temporario que serán desarrolladas en los próximos capítulos.

1.1) Trabajo rural temporario y pobreza en América Latina

En términos generales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), sostiene que las décadas del 80 y 90 no representaron ningún progreso significativo en materia de desarrollo económico y social de la región latinoamericana. En este sentido, los recortes en el gasto público así como las políticas de ajuste estructural de los 90 agravaron la pobreza y la desigualdad social en la región y que los grupos más vulnerables económicamente experimentaron las pérdidas más significativas en su nivel de vida. Durante las últimas dos décadas del siglo XX la política económica ha desplazado a la política social y, consecuentemente, ha hecho al crecimiento económico incompatible con la equidad social (Ocampo, 1998).

Con respecto al caso del sector agrícola de América Latina, si bien en la primera mitad de la década de los noventa se produjo un dinámico ritmo de crecimiento económico, este no tuvo un efecto significativo en la reducción de la pobreza. Los niveles de indigencia en las áreas rurales de la región se han mantenido elevados, y la tasa de pobreza sólo disminuyó del 60 al 53% en el período comprendido entre los años 1980 y 2010, a pesar del crecimiento agroexportador y el auge de la agricultura (Klein, 2012).

Con respecto a los niveles de ingresos rurales, un informe²⁵ del año 2012, elaborado por FAO²⁶, OIT²⁷ y CEPAL, afirma que efectivamente ocurrieron mejoras en la región, y que causaron una disminución en los índices de pobreza hasta la crisis del año 2008.

²⁵ Klein, C. F. S. B. y. E. (2012). Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. In FAO (Eds.) (Vol. Tomo I, En línea: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_187859.pdf

²⁶ FAO. Food and Agriculture Organization. Organismo de la Organización de Naciones Unidas especializado en cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura.

²⁷ OIT. Organización Internacional del Trabajo. Organismo de la Organización de Naciones Unidas especializado en materias relativas al trabajo y las relaciones laborales.

Sin embargo, estos aumentos no fueron ocasionados por mejoras del mercado de productos ni del laboral, sino que se produjeron por un incremento en el número de ocupados por hogar y a los subsidios y planes de transferencia, que se distribuyeron a través políticas sociales que implementaron ciertos gobiernos de la región. Es decir, que el desarrollo agrícola no fue la causa principal en la moderada disminución de los índices de pobreza de los últimos años en Latinoamérica.

Tampoco debería asumirse una relación necesaria, de causa y efecto, entre una mayor producción agrícola y la disminución de las condiciones de pobreza rural, entre desarrollo productivo y mejora en las condiciones de vida de los trabajadores. Esto depende de otros múltiples factores, como la intervención del Estado en materia redistributiva y la transversalidad de los derechos humanos en el diseño de las instituciones y políticas públicas de conformidad con el reconocimiento de estándares internacionales de derechos humanos y del soporte institucional para su monitoreo y garantía de cumplimiento.

En este sentido, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, con la colaboración de la CEPAL, realizaron un informe²⁸ en 2009, que indica que esta asimetría entre desarrollo agrícola y pobreza rural *“ha ocurrido debido a que el crecimiento de la agricultura se ha concentrado en pocos productos, se ha restringido a algunas regiones, y ha operado en un número reducido de grandes empresas. Se trata, en general, de mercados con fuerte tendencia a la concentración y transnacionalización, organizados mediante cadenas globales de valor cuyos procesos de transformación y distribución se caracterizan por barreras de entrada cada vez*

²⁸ Graziano da Silva J; Gómez S; Castañeda R. (2009). “Boom agrícola y persistencia de la pobreza en América Latina. Estudio de ocho casos”. FAO (eds.). En línea: <http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2009/boomagri.pdf>

mayores para los pequeños y medianos productores.” (Graziano da Silva J; Gómez S; Castañeda R. 2009).

Esta situación puede verse en el caso argentino, en la región pampeana y la zona norte, con el predominio de la soja como monocultivo, centrado en medianos y grandes productores que mediante la modalidad de “pool de siembra” y la aplicación de nuevas tecnologías, destinan su producción al mercado internacional.

No obstante, este modelo agroexportador convive con otro más diversificado y que por el menor empleo de tecnología o por el tipo de cultivo (por ejemplo, la destinada al consumo de fruta en fresco), requiere un mayor empleo de mano de obra. Es en este sector productivo sobre el que se realizará el presente estudio, por concentrar el mayor número de contratación de trabajadores temporarios.

De los informes de FAO, OIT y CEPAL sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América latina, conviene destacar esta asimetría entre un creciente desarrollo productivo agrícola y la persistencia de la pobreza rural, como característica regional del contexto latinoamericano, en las últimas décadas. Al momento de caracterizar las denominadas circunstancias de pobreza estructural del mercado de trabajo rural, se menciona el alto grado de informalidad registral del empleo rural, la falta de regulación del salario mínimo en el empleo temporario y de fiscalización de su cumplimiento, como así también la debilidad de representación sindical y de negociaciones colectivas, las modalidades de contratación (por jornada, a destajo, etc) y la falta de cobertura de la seguridad social, especialmente en el empleo temporario.

Luego de haber bosquejado brevemente el contexto latinoamericano que vincula desarrollo, pobreza y trabajo rural, en el siguiente apartado, se estudiarán las notas

características del empleo temporario agrícola en Argentina, a fin de poner el marco de situación nacional al recorte geográfico del objeto de estudio de este trabajo.

1.2) Trabajo rural temporario en Argentina. Caracterización general

Según Lobao y Schulman (1991) tres puntos son los esenciales para explicar las características del agro argentino de las últimas décadas. En primer lugar, es necesario referirse a los cambios en las estructuras económicas nacionales especialmente en los sectores de la industria y los servicios que renovaron su relación con el sector agrícola, en algunos casos como la expansión de las ocupaciones rurales no agrícolas (Neiman, 2001). El segundo aspecto implica analizar la relación entre capital y trabajo en el sector, con bajo nivel de sindicalización, con los salarios promedios más bajos y altos niveles de subempleo de la economía. En tercer lugar, el desigual nivel de desarrollo entre regiones agrícolas agravado por las históricas diferencias, rural – urbana (Neiman y Bardomás, 2001).

Con respecto a la relación entre capital y trabajo, Argentina sufrió durante las dos últimas décadas, un proceso de precarización laboral, en general, que se manifestó en el crecimiento de la informalidad, en las fluctuaciones de ingresos asociadas a la inestabilidad ocupacional, en el crecimiento de las brechas entre las remuneraciones de trabajadores calificados y no calificados, y las transformaciones en la estructura ocupacional, caracterizada por un aumento de puestos precarios (Beccaria y Groisman, 2008).

En este sentido, el último informe sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, realizado por FAO, CEPAL y OIT²⁹, revela en el estudio del caso argentino ciertos datos que ayudan a caracterizar básicamente las condiciones laborales agrícolas temporarias en Argentina.

Las transformaciones del agro argentino de las últimas décadas tuvieron un impacto en los procesos productivos y provocaron modificaciones en la demanda de mano de obra. El informe mencionado revela una tendencia al crecimiento de las contrataciones temporarias en detrimento de las permanentes, como así también manifiesta un cambio de perfil de los trabajadores.

Sobre la creciente contratación de trabajo temporario, esta tendencia se debería, no tanto a la característica de estacionalidad de la producción agrícola, sino que podría ser explicada por las estrategias empresariales que buscan minimizar la contratación de trabajadores permanentes, sustituyéndolos por la contratación transitoria. La finalidad de esta mecánica radica en reducir sus costos de mano de obra (Neiman, 2012). Esto se debe a que las cargas en materia de responsabilidad del empleador son más leves en la contratación temporaria, ya sea por las cargas de seguridad social, salario mínimo vital y móvil, sueldo anual complementario, vacaciones pagas y por antigüedad laboral en los casos de despidos sin causa, entre otras.

No obstante la contratación temporal, a pesar de su legalidad, tiene consecuencias relacionadas con la precariedad laboral ya que incrementa las situaciones de desempleo estacional, acrecienta la inseguridad en el ingreso y en el empleo y debilitando los vínculos laborales disminuyendo la capacidad de negociación laboral de los trabajadores al momento de exigir el respeto de sus derechos y de condiciones dignas de trabajo.

²⁹Klein, C. F. S. B. y. E. (2012). Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. In FAO (Eds.) (Vol. Tomo II).

En el segundo caso, sobre las transformaciones referidas al perfil sociodemográfico de los trabajadores rurales temporarios, se percibe una mayor participación de jóvenes, con residencia urbana, con una creciente participación de trabajadoras, aunque continúa siendo minoría y con una considerable intensificación de la presencia de trabajadores migrantes (Bendini y Radonich, 1999; Giarraca et al., 2000; Rau, 2002; Tadeo y Palacios, 2004; Mingo y Berger, 2009; Neiman, 2012).

Un reciente estudio acerca de la demanda de fuerza de trabajo para veinte productos agrícolas que abarcan más del 70% de la superficie cultivada, sostiene que en más de la mitad de esos rubros se observa una disminución del trabajo realizado por familiares y por asalariados permanentes, a medida que aumenta el nivel tecnológico de las empresas. También se observa el incremento de trabajo transitorio, ya sea en términos relativos, en la composición general de la demanda, o en términos absolutos, en aquellas producciones en las cuales se incrementan los requerimientos totales (Neiman, 2010).

Por lo tanto, “las distintas formas que asume la transitoriedad incluyen, entonces, a los ocupados exclusivos de la agricultura aunque con inserciones discontinuas y períodos variables de desocupación, los insertos parcialmente en la agricultura y que trabajan también en otras ramas de actividad no agrícolas y generalmente urbanas, y los estacionales tradicionales que alternan períodos de trabajo con otros de inactividad” (Neiman, 2012:13).

Esta caracterización se agrava en el sector agrícola, en general, y en la demanda de fuerza de trabajo temporario, en particular, que históricamente se ha desarrollado dentro de un marco legal de contratación flexible (Berger y otros, 2011), que obliga a los trabajadores a buscar estrategias de supervivencia para obtener ingresos durante los meses que quedan fuera de los tiempos de cosecha. La temporalidad y la eventualidad

de su contratación contribuyen a la precarización de sus condiciones de trabajo y, en consecuencia, de vida signados por la incertidumbre y la inestabilidad del empleo y del ingreso. Por esta razón se ven frecuentemente obligados a cambiar de ocupación y de lugar de trabajo y por esta razón es usual que atraviesen por períodos de desocupación (Mingo y Berger, 2012).

Estos factores de incertidumbre, la inseguridad en el ingresos, en el empleo y los períodos de desocupación, agravados por los altos niveles de empleo no registrado, inciden negativamente en los derechos de seguridad social de este sector de trabajadores y disminuye sus posibilidades de negociación sobre mejoras en sus condiciones de trabajo, salariales y reducen su capacidad de organizarse colectivamente.

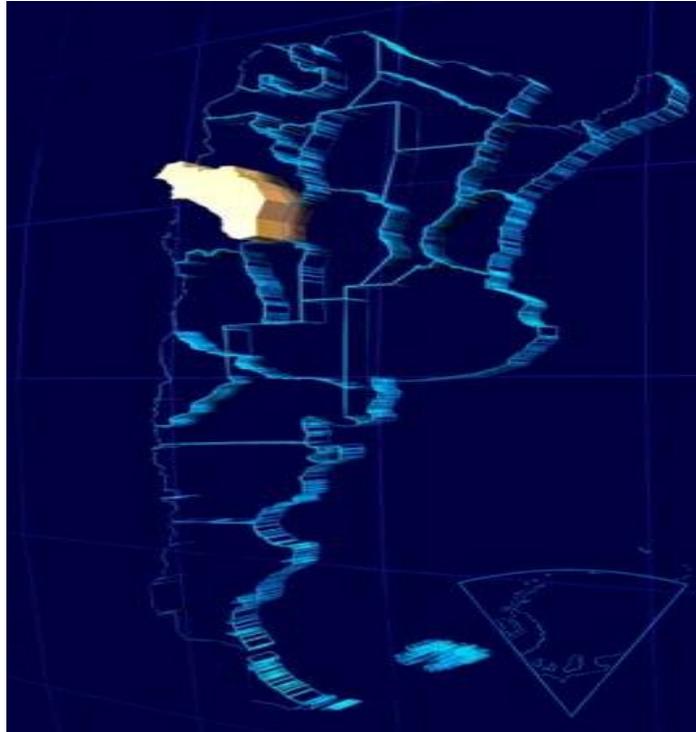
De este modo, el sector agrícola temporario se ve seriamente afectado por la incidencia de la falta de salario mínimo, lo que ha llevado a tener salarios muy por debajo de la media y vinculados a los altos niveles de subempleo en el sector (Rau, 2012). Esta situación se agrava por un bajo nivel de sindicalización, entendiéndolo como una forma de contrarrestar los efectos del mercado. *La situación de transitoriedad estacional que caracteriza al trabajador golondrina, deriva no sólo en una marcada inestabilidad laboral resultado de la rotación de empleo desempleo y entre diferentes empleadores, sino también en una mayor atomización social y espacial respecto de otros trabajadores rurales, lo cual dificulta su afiliación social y sindical. En general, son los últimos tenidos en cuenta en los reclamos laborales y salariales. Estos condicionantes sumados al debilitamiento sindical actual profundizan la invisibilidad social y política de este sector obrero.* (Bendini, Radonich, Steimbregger, 1999).

1.3) Caracterización geográfica y de producción agrícola de la provincia de La Rioja

Dentro del contexto latinoamericano y nacional descripto hasta el momento, se formularán, en este apartado, algunas consideraciones sobre las notas generales de la producción agrícola de la provincia de La Rioja, para lo que resulta oportuno realizar una breve descripción geográfica.

La provincia de la Rioja se encuentra ubicada en el noroeste argentino y se considera perteneciente a la región de Nuevo Cuyo. Actualmente, tiene una superficie de 89.680 Km. Limita al norte con la Provincia de Catamarca, al sur con las Provincias de San Juan, San Luis y Córdoba, al este con la Provincia de Catamarca y Córdoba y al oeste con la Provincia de San Juan y la República de Chile.

Cuadro N° 1: Ubicación de la Provincia de la Rioja en el mapa Argentino



La provincia de la Rioja está dividida en 18 departamentos, que la Ley 6.132 /95 ha reunido en seis regiones: Región Norte, Valle del Bermejo, Valle de Famatina, Capital, Llanos del Norte y Llanos del Sur. Según el último censo nacional, del 2010 y desde el punto de vista demográfico, la Provincia de La Rioja tiene 333.642 habitantes, que constituye el 0,8 % de la población nacional.

Cuadro N° 2: Mapa regional de la Provincia de La Rioja



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Dirección General de Estadística y Sistemas de Información.

En materia de datos cuantitativos resulta necesario mencionar que la Dirección General de Estadísticas y Sistemas de información de la Provincia de la Rioja no posee información estadística propia en consecuencia sólo se ha podido recurrir a los últimos Censos Nacionales Agropecuarios de los años 2002 y 2008. La caracterización cuantitativa que podemos aportar sobre la producción agrícola riojana es sólo aproximada. Sin embargo, con el objetivo de tener una perspectiva más precisa y

actualizada se han consultado otras fuentes de datos como: el Instituto Nacional de Vitivinicultura – INTA (delegación Chilecito), el Ministerio de Trabajo de la Nación, delegación La Rioja, el Ministerio de Economía de la Nación (MECON), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la Dirección General de Estadística y Sistemas de Información de la provincia de La Rioja y el Censo Nacional Agropecuario.

1.3.1) Producto Bruto Geográfico y principales cultivos

Según datos del Ministerio de Economía de la Nación, en base a datos del INDEC, la evolución del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Rioja, fue del 0.5 % en el 1997, del 0,4 % en el 2002 y del 0,4 % en el 2005, en relación al total del producto bruto nacional. Los principales complejos productivos son: El ganadero (bovino), el olivícola, el textil, el turismo y el vitivinícola. Detallaremos datos sobre las producciones vinculadas al cultivo de vid y olivas, por ser las más relevantes para nuestro estudio por su vinculación con el trabajo agrícola temporario.

Cuadro N° 3: Principales cultivos en la provincia de La Rioja. Por año /Has.

Año	Producción (Tn)		Superf. Cultivada (Has.) CULTIVO	
	2002	2008	2002	2008
VID	93.499	93.651	8.093	6.397,6
OLIVO	14.000	61.980	20.503	22.862,2

Fuente: Dirección General de Estadística y Sistemas de Información en base al Censo Nacional Agropecuario 2002 y 2008

De la comparación entre los datos productivos del censo nacional agropecuario del

año 2002 y 2008, se desprende el notable incremento de la producción olivícola, que si bien resulta marginal en la producción agropecuaria nacional en términos absolutos, la provincia de La Rioja ocupa el segundo lugar en la producción olivícola del país.

La producción vitivinícola y, en menor medida, la olivícola, caracterizaban la actividad agroindustrial de la provincia antes de la sanción de la Ley Nacional de Promoción Económica N° 22.021/79. La aplicación de esta norma dio lugar a una significativa expansión del área sembrada de olivo que elevó fuertemente la producción provincial, tanto en la fase primaria como en la industrial de esta actividad.

1.3.2) Olivicultura

La producción olivícola es una actividad agropecuaria tradicional en la provincia de La Rioja. En la década del 80 abarcaba alrededor de 2.900 hectáreas, cuyo destino final era de un 90% correspondiente a la industria de aceitunas en conserva, y el 10% restante a la producción de aceite. La industria olivícola fue impulsada desde entonces por proyectos realizados mediante el régimen de diferimientos impositivos y de promoción industrial, posibilitando un incremento del área sembrada en este cultivo que lo coloca actualmente en el primer lugar de la superficie implantada total de la provincia.

De conformidad con los datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas de la Provincia de La Rioja, la superficie cultivada con olivos se estima en casi 20.000 has. en el 2013, de las cuales alrededor de 17.000 has. corresponden al sector bajo promoción. Las nuevas plantaciones se ubican principalmente en los Departamentos Capital (48%), Arauco (34%) y Chilecito (18%). Predominan las variedades Manzanilla (40%),

Arbequina (18%) Arauco (14%) y Empeltre (10%), a diferencia de las plantaciones tradicionales, en que prevalece la variedad Arauco.

Con la plena producción de las plantaciones realizadas en la década pasada, se modificaría el perfil productivo; La Rioja podría convertirse en la primera productora nacional de aceitunas en conserva y a la vez, una importante productora de aceites varietales, en especial, el Arbequina. Mediante nuevas variedades conserveras (en especial, Manzanilla) se estaría incursionando en mercados alternativos, como el estadounidense. La producción tradicional de aceite “por presión” prácticamente se ha sustituido por los nuevos sistemas de “proceso continuo”.

Cuadro N° 4: Superficie implantada por hectáreas. Producción en toneladas.
Provincia de La Rioja. Por Departamento

DEPARTAMENTO	OLIVO - ACEITE		OLIVO - CONSERVA	
	Sup. Implantada	Producción	Sup. Implantada	Producción
Arauco	1.544,00	5.032,10	6.385,40	22.197,50
Capital	4.829,20	7.775,20	2.785,00	6.295,10
Castro Barros	11,60	24,80	180,70	467,30
Cnel. Felipe Varela	16,10	78,80	18,60	97,50
Chamical	5,50	-	10,80	-
Chilecito	3.730,50	9.049,10	2.605,00	9.576,40
Famatina	4,30	8,60	41,40	92,10
Gral. Belgrano	2,50	2,50	6,50	2,50

Gral. Lamadrid	5,00	11,00		
Gral. Ortíz de Ocampo	110,10	7,10	251,40	8,50
Rosario Vera Peñaloza	-	-	3,80	-
San Blas de los Sauces	58,10	14,00	148,00	1.114,50
Sanagasta	32,90	37,10	74,40	84,30
Total	10.349,80	22.040,30	12.511,00	39.935,70

Fuente: Dirección General de Estadística y Sistemas de Información en base a datos preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2008

Al igual que en el caso de la industria de conserva, la producción de aceite tiene como principal destino el mercado externo. El sector presenta cierta dependencia del mercado brasileño, aunque en los últimos años se avanza en la diversificación de mercados en especial como el de Estados Unidos. Las exportaciones del sector alcanzaron los u\$s 59,3 millones en 2006, ocupando el primer lugar en orden de importancia entre las exportaciones provinciales, con una participación del 36% del total. Las exportaciones olivícolas correspondieron a u\$s 12,5 millones en aceite y a u\$s 46,8 millones de aceitunas en conserva. En ambos casos se registra un importante crecimiento respecto a años anteriores como producto de la expansión de la producción originada por los diferimientos impositivos.

1.3.3) Vitivinicultura

De conformidad con los datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas de la Provincia de La Rioja, esta provincia es la tercera provincia productora de uva del país, luego de Mendoza y San Juan. Cuenta con 7.500 hectáreas de vides implantadas y un programa de implantación de 2.000 en los próximos años.

La producción existente de vid está constituida por variedades comunes, sin embargo, la provincia tiene un programa de reconversión vitivinícola que considera los cambios que ha registrado el mercado del vinos en los últimos años, estimándose reconvertir 2.000 de las hectáreas existentes a variedades finas.

Cuadro N° 5: Producción anual vitivinícola en la provincia de La Rioja

VITIVINICULTURA. PRODUCCION ANUAL (Lts.)				
Año	Vino	Mosto	Jugo de uva	Elab.Total
2004	57.819.200	4.254.000	100.000	62.173.200
2005	64.418.900	13.592.900	97.000	78.108.800
2006	60.828.776	16.426.330	155.000	77.410.106
2007	60.609.500	8.496.700	175.000	69.281.200
2008	57.454.401	16.581.160	275.000	74.310.561
2009	44.851.300	14.905.900	.-.	59.757.200
2010	51.317.000	8.197.300	119.600	59.633.900
2011	64.933.400	11.583.300	130.000	76.646.700

Fuente: Instituto Nacional de Vitivinicultura –INTA (delegación Chilecito).

En los últimos años ha disminuido el número y la superficie de las pequeñas explotaciones, a la vez que se observan incrementos importantes en las de mayor tamaño, lo que estaría generando un proceso de concentración de la propiedad y producción del sector. El 14% de la superficie cultivada, que representaba en 2001 el 82,5% del número total de viñedos, estaba formada por unidades de una superficie inferior a las 5 hectáreas. En este proceso también se produjo en los últimos años la desaparición de los pequeños establecimientos elaboradores, concentrándose actualmente la actividad industrial en 25 bodegas elaboradoras.

La vid se cultiva principalmente en el Departamento de Chilecito, que concentra una parte importante de la superficie con vid de la provincia, en Coronel Felipe Varela y en menor escala, en otros departamentos, como Famatina y Castro Barros.

La variedad “torrontés riojano” es la más importante en la provincia -alrededor del 40% del total-, la cual se desarrolla óptimamente, dadas las características agroecológicas de la región. Estas particularidades han sido reconocidas a través de la denominación de origen. En los últimos años se han incorporado nuevas variedades de uvas de alta calidad enológica; entre las tintas se destacan las Cabernet Sauvignon, Syrah, Malbec, Bonarda y Barbera, proceso similar al que se está produciendo en todo el sector a nivel nacional. Por otra parte también en la provincia se elabora mosto, principalmente sulfitado, en pequeños volúmenes con escasa participación en el total nacional.

1.3.4) Exportaciones

Con respecto a los últimos datos oficiales, del 2012, las exportaciones de la provincia de la Rioja ascendían a un total de 259 millones de US\$, de los cuales 78.591 se registran a nivel nacional. Del total de los productos exportados por la provincia, la producción olivícola representa el 20% y la de uva y vitivinícola representan aproximadamente el 7%.

Si bien el sector vitivinícola ha aumentado sus volúmenes de exportación en la última década estos siguen siendo bajos y la provincia de La Rioja, representando menos del 5% del total de las exportaciones de vinos a nivel nacional.

Sobre los principales mercados de destino de las exportaciones provinciales se cuentan: en el caso de la olivicultura, en primer lugar Brasil, luego el resto del

MERCOSUR y finalmente Estados Unidos. En el caso de la producción exportable de uva y vitivinicultura el principal destino es la Unión Europea.

1.3.5) Características de estructura económica de la provincia de La Rioja

De conformidad con lo expuesto por Ricardo Donaire y Germán Rosati, en *Estructuras económico sociales concretas que constituyen la formación económica de la Argentina*, publicado en el informe PIMSA 2010, la provincia de La Rioja estaría ubicada entre las provincias de “pequeña población mercantil con superpoblación relativa”. En estos casos predomina “la superpoblación relativa, no manifestada en forma abierta, sino encubierta como población ocupada, ya sea bajo la forma de asalariados estatales o bajo la forma de la pequeña producción mercantil (en particular en el campo)”.

Sin embargo, conviene destacar una tendencia al crecimiento de ocupados agrícolas con residencia urbana, de conformidad con el análisis de evolución de la PEA agrícola urbana según el Censo de población del INDEC (1980 - 1991). De este modo, esta variable crece un 24,8 % en la región que comprende a la provincia de La Rioja (Neiman y Bardomas, 2001). En este sentido, en el informe de Ricardo Donaire y Germán Rosati, esta tendencia tiene una continuidad en el tiempo ya que también se observa que la población agrícola pierde peso relativo a lo largo de todo el período: son del 17% en 1980, del 13% en 1991 y del 7% en 2001.

Este proceso -de disminución de la población rural con aumento de la PEA- podría estar vinculado a la creciente precarización del mercado laboral y al aumento del desempleo de las últimas décadas, proceso que llevó a los pobladores a trasladarse a las

ciudades con el fin de completar sus ingresos generados en el campo. Así, un poblador rural que se traslada a la ciudad, desempeña ocupaciones precarias en el sector urbano, pero completa sus ingresos con actividades agrícolas que le son significativas, tanto desde el punto de vista económico, como cultural. Este fenómeno podría explicarse también en el caso de que un sector ocupacional se vea obligado a trabajar temporalmente en actividades agrícolas de cosecha, debido a la escasez y/o precariedad de puestos de trabajo urbano.

Este fenómeno de trabajadores urbanos-rurales sugiere repensar los criterios de calificación de los ámbitos urbano y rural de los sistemas de medición tradicionales. En cualquier caso, esta movilidad de mano de obra dejaría de ser un dato rural para convertirse en una variable originada en un espectro más amplio de subdesarrollo local en materia de mercado ocupacional en la provincia (Sánchez, 2013).

Conclusiones

La hipótesis central de este capítulo, confirmada en esta investigación, implica que ciertas características del mercado de trabajo temporario rural ayudan a reproducir las condiciones de pobreza estructural de los trabajadores. Dichas características se relacionan con debilidades en el diseño y la aplicación de las instituciones del mercado de trabajo, como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, entre otras. Esta problemática, no se limitan al ámbito nacional sino que se replica, en mayor o menor medida, en el contexto regional latinoamericano.

Asimismo, la tendencia que se registra al crecimiento del trabajo temporario agrícola, en detrimento de la contratación permanente, tanto en Argentina como en América Latina, justifican la necesidad del estudio de este sector de trabajadores. De este modo, la contratación temporal se manifiesta habitualmente, como una estrategia empresarial de flexibilización laboral, con la intención de minimizar costos laborales. Esta dinámica afecta los DESC de los trabajadores en términos de seguridad en el ingreso y acceso a las prestaciones de la seguridad social durante todo el año. Esta incertidumbre reduce la capacidad de negociación laboral de este grupo de trabajadores, e incide negativamente en sus condiciones de trabajo y de vida, y coopera en la reproducción de condiciones de pobreza estructural.

De lo desarrollado en el tercer apartado se infiere que la provincia de la Rioja no resulta estratégica desde el punto de vista productivo en la economía agrícola nacional. No obstante, lo analizado a lo largo de este capítulo da cuenta de que tanto el diseño institucional, como las dinámicas del mercado de trabajo rural temporario y las características de estacionalidad que hacen particularmente vulnerable al grupo de trabajadores rurales estacionales de la provincia de La Rioja son compartidas, básicamente, por el resto de este grupo de trabajadores a nivel nacional.

Por tanto, en los siguientes capítulos analizaremos en particular las principales características del trabajo temporario agrícola en la provincia de La Rioja, para luego hacer un análisis que supere las fronteras provinciales, por la hipótesis que considera que las causas que reproducen las condiciones de vulnerabilidad de derechos humanos, en general y de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en particular, son de carácter nacional e institucional.

Bibliografía

_ Beccaria, L. y Groisman, F. (2008). Informalidad y pobreza en Argentina. *Investigación Económica*. vol. LXVII, N° 266, oct-dic, UNAM. México DF.

_ Berger, M., Bober, G., Fabio, F., Mingo, E., Neiman, M. (2011). ¿Legalizar la precariedad?: La forma cooperativa en la movilización de mano de obra en el agro. En: *La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social*. p. 179 - 196. Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad. Buenos Aires. CICCUS.

_ Garrido, C. y Peres, W. (1998). Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. *Revista de la CEPAL*. N° 66. En: *Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina*. Neiman, G. y Bocco, A. Neiman, G y Barbosa Cavalcanti, J. (comps.) *Acerca de la globalización en la agricultura: territorios, empresas y desarrollo local en América Latin*. Buenos Aires. CICCUS.

_ Giarraca, N. (2000). *Tucumanos y tucumanas. Zafra, trabajo, migraciones e identidad*. Buenos Aires. La Colmena.

_ Bendini, M., Radonich, M. y Steimbregger, N. (1999). *De golondrinas y otros migrantes*. Cuadernos GESA II. Buenos Aires. La Colmena.

_ Donaire, R. y Rosati, G. (2010) *Estructuras económico sociales concretas que constituyen la formación económica de la Argentina (1980-2001)*. Buenos Aires. PIMSA.

_ Graziano da Silva, J., Gómez, S. y Castañeda, R. (2009). Boom agrícola y persistencia de la pobreza en América Latina. FAO (eds). En línea: <http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2009/boomagri.pdf>

_ Lobao, L y Schulman, M. (1991). Farming Patterns, Rural Restructuring, and Poverty: A Comparative Regional Analysis. *Rural Sociology*. N° 56. p. 565-602.

_ Mingo, E. y Berger, M. (2009). Asalariados rurales en el valle de Uco (Mendoza, Argentina). *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*. Vol. 10, N° 19, La Plata, CEHR, Universidad Nacional de La Plata.

_ Mingo, E. y Berger M. (2012). La desvalorización del trabajo agrícola. *Iluminuras*. Vol.13, N° 30, p.104-132, jan. /jun. Porto Alegre.

_ Neiman G. y Bardomas S. (2001) Continuidad y cambio en la ocupación agropecuaria y rural de la Argentina. En Neiman G. (comp). Trabajo de campo. Producción, tecnología, y empleo en el medio rural. Buenos Aires. CICCUS.

_ Neiman. G. y Bocco A. (2005). Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina. En: Acerca de la Globalización en la Agricultura. Territorios, Empresas y Desarrollo Local en América Latina. Cavalcanti, J. y Neiman G. (Comp). Buenos Aires. CICCUS.

_ Neiman, G. (2012). Caso de Argentina. En: Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Soto Baquero, F. y Klein, E. (Coord.) Vol II. p. 10-35. En línea: <http://www.fao.org/3/a-i2644s.pdf>

_ Ocampo, J. (1998). Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina. Presentación en la primera Conferencia de las Américas. Washington, DC. Organización de Estados Americanos (OEA)._ Klein, E. (2012). Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Vol. I. En línea:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_187861.pdf

_ Tadeo, N. y Palacios, P. (2004). El empleo agrícola en contexto de reestructuración económica argentina: los trabajadores cosecheros del citrus en el noroeste entrerriano. *Estudios del Trabajo*, N° 27, pp. 57-82. Buenos Aires. ASET.

_ Rau, V. (2012). *Cosechando Yerba Mate*. Buenos Aires. CICCUS.

_ Rau, V. (2002). Condiciones para la venta de la capacidad laboral cosechera en el mercado de trabajo de la yerba mate. *Estudios del Trabajo*, N° 24. Buenos Aires. ASET.

_ Sánchez Enrique, D. (2013). Índices de medición de mercado de trabajo, derechos humanos y trabajo temporario agrícola en la provincia de La Rioja. *Estudios Rurales: Centro de Estudios de la Argentina Rural*. Vol I, N°5, p. 103-123. En línea: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/4044>

Capítulo II

Causas Institucionales de Vulnerabilidad de los Trabajadores Rurales Temporarios en Derechos Económicos Sociales y Culturales

Introducción

La hipótesis que entiende a los trabajadores rurales temporarios como un grupo particularmente vulnerable desde la perspectiva de los derechos humanos, en general, y de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), en particular, se fundamenta en que a pesar de un marco normativo cada vez más protectorio, sus condiciones pobreza estructural no se han modificado significativamente. Esta brecha entre el reconocimiento legal de sus derechos y las condiciones de trabajo y de vida de este sector, podría originarse en dos tipos de causas: las que podrían llamarse *específicas*, vinculadas a ciertas prácticas habituales en las dinámicas del trabajo rural temporario, y las *institucionales*, relacionadas con el diseño y el funcionamiento de las instituciones estatales, jurídicas y de gestión, que constituyen la estructura dentro de la que se desarrolla este sector de trabajo agrícola en Argentina.

Desde un enfoque de derechos humanos, el grado de vulnerabilidad en el contexto del empleo rural temporario y especialmente migrante, hace referencia a las circunstancias de afectación de derechos fundamentales relacionadas, generalmente, con las causas que llevan a las personas a migrar. Estas razones se deben, en general, a la situación de pobreza estructural que determina su necesidad imperiosa de conseguir trabajo, aunque implique migrar y alejarse, en principio temporariamente, de sus familias, de su lugar de origen y de sus hogares.

En este sentido, sobre el fenómeno de la migración por causas estructurales, tanto nacional como internacional, puede decirse que las condiciones que conducen a la migración y que determinan cómo se migra –usualmente, de manera irregular, precaria, riesgosa–, así como las condiciones de vida de los y las migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas/os en el país en el que residen, son las que crean, profundizan y/o reducen esa vulnerabilidad. La vulnerabilidad es mensurable específicamente por los niveles de derechos que efectivamente ejercen o, más bien, por los derechos que se les niegan o recortan. La vulnerabilidad no está en la persona, ni en una característica particular de cada una –sexo, edad, origen étnico, etc., sino en las restricciones en sus derechos fundamentales (Cymment, Salas y Halpern, 2015).

De este modo, las circunstancias que llevan a los trabajadores rurales temporarios a migrar se relacionan con la restricción de sus derechos sociales en su lugar de origen. No obstante, la inserción en el mercado de trabajo agrícola temporario no modifica sustancialmente las circunstancias de pobreza estructural que los lleva a migrar como estrategia de supervivencia en la búsqueda de trabajo. Las dinámicas del mercado de trabajo estacional en este sector, sólo proporcionan medios económicos de subsistencia pero regeneran esas circunstancias de restricciones a sus derechos sociales, que se traducen como causas de vulnerabilidad específicas del trabajo temporario rural, sin interrumpir el círculo de pobreza estructural e intergeneracional.

Estas restricciones a sus derechos entendidas como causas de vulnerabilidad específicas del trabajo estacional, que serán desarrolladas en el siguiente capítulo y se traducen básicamente, en altos niveles de irregularidad registral, precariedad laboral, falta de salario mínimo, debilidad en la representación sindical, entre otras. Estos factores reducen la capacidad de negociación laboral de los trabajadores, que por su

situación de necesidad, se ven obligados a aceptar condiciones de trabajo y de vida que afectan sus DESC, por la falta de seguridad en el ingreso, de salario mínimo, de prestaciones de la seguridad social debido a la falta de registración laboral, de condiciones de trabajo dignas y de trabajo libremente escogido, según los criterios de trabajo decente y piso de protección social de la OIT³⁰.

Las causas de vulnerabilidad institucionales en materia de trabajo temporario rural, que serán analizadas en este capítulo, son aquellas causadas por deficiencias de diseño en las instituciones del Estado responsables de la protección, entre las que pueden mencionarse, la ausencia de un sistema de medición del trabajo agrícola, ni permanente ni temporario, como así también, la pluralidad normativa del régimen de ocupación rural, ocasionado por los trabajadores excluidos de la Ley 27.626, que origina la fragmentación jurídica, sindical y de los organismos inspección.

La combinación de estos dos factores, de ausencia medición sistemática y de fragmentación, produce una situación de invisibilidad institucional de este grupo de trabajadores, ya que genera una grave dificultad para diseñar un mapa de situación cuantitativo de trabajo rural, para monitorear los circuitos migratorios de los trabajadores y sus condiciones de trabajo y de vida. En consecuencia, resulta muy difícil diseñar políticas públicas eficaces para la protección y garantía de sus derechos humanos, en general, y de sus DESC, en particular.

En este capítulo se desarrollará, en el primer apartado, la problemática vinculada a la falta de un sistema de medición de mercado de trabajo rural en Argentina, vinculado a sus posibles consecuencias en la protección de los DESC de los trabajadores. Para ello,

³⁰ OIT: Organización Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

se considerarán las características particulares que adquieren la precariedad y la informalidad laboral en este sector, ponderando sus efectos sobre las condiciones de trabajo y de vida de este grupo de trabajadores.

En segundo lugar, se analizará el fenómeno de la fragmentación normativa, que trae como consecuencia la segmentación de representación sindical y de organismos de inspección, por ser consideradas características institucionales que tienen un impacto negativo en la garantía de los derechos de los trabajadores.

De este modo, se pretende realizar un aporte teórico que vincule dos de las posibles perspectivas de estudio del mercado de trabajo: la económica, mediante los mecanismos de medición de mercado de trabajo, y la jurídica, a partir del enfoque de transversalidad de los Derechos Humanos, desarrollaremos brevemente el sistema de medición e indicadores de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). La superación del mero ámbito laboral desde la perspectiva de estos derechos, implica visibilizar no solo el nivel de respeto de los derechos laborales sino también de las condiciones de vida y la vulnerabilidad social de los trabajadores. Considerando que estas son las que definen su capacidad de negociación laboral y definen sus condiciones de trabajo, en un mercado laboral que se configura por la confrontación entre intereses contrapuestos entre capital y trabajo.

Desde un enfoque de transversalidad de los derechos humanos de los trabajadores, puede afirmarse que “todo estudio de un mercado de trabajo resulta estratégico para comprender no solo las dinámicas de producción económica, sino también de configuración social...y la construcción de igualdad como utopía democrática” (Isuani y Michel, 2002).

2.1) Problemática de medición sistemática del trabajo rural en Argentina

Los problemas de visibilidad y monitoreo de este sector se deben, principalmente, a la exclusión del ámbito rural de los mecanismos de medición de mercado de trabajo urbano y a las características propias de la estacionalidad que provoca la migración periódica de un gran número de asalariados. Estas dos variables, dificultan su seguimiento y constituyen un verdadero desafío para la construcción de políticas públicas que procuren evitar la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad jurídica y social de los trabajadores.

2.1.1) Ausencia de un sistema de medición de trabajo rural en Argentina

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los estudios sobre ocupación rural en Argentina, radica en la ausencia de un sistema unificado de medición de mercado de trabajo agrícola. Esto se debe a que el sistema estadístico argentino, representado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) construye sus bases de datos en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la que el sector rural está excluido. En consecuencia, no se construyen datos sistemáticos y cuantitativos sobre mercado de trabajo agrícola referidos al empleo informal, niveles de registración laboral, nivel de pobreza, trabajo temporario, nivel de ingreso, lugar de origen de los trabajadores, entre otros, derivados de la EPH, ni de ningún otro sistema unificado. Por esta razón, los datos disponibles provienen de diversas fuentes ni coordinadas, ni complementarias, cuyos índices de medición no han sido unificados.

Otro de los factores que hace más complejo el acceso a los datos y mecanismos de medición de este sector, se refiere a la pluralidad normativa que se aplica a los trabajadores temporarios rurales y que se refiere específicamente a la doble, pero no unificada, registración en los organismos específicos (RENATEA/AFIP), que se agrava a su vez, por la pluralidad normativa aplicable a los subgrupos de trabajadores temporarios rurales. Estos factores, sumados al fenómeno migratorio que caracteriza al trabajo estacional, dificultan el seguimiento y registro de los trabajadores y por tanto, el diseño de políticas públicas eficaces resulta muy difícil de realizar sin un mapa de situación estadístico de este sector.

2.1.2) Estrategias alternativas de medición.

2.1.2.1) Censo Nacional Agropecuario

Con el objeto de salvar el obstáculo de la ausencia de un sistema de medición de mercado de trabajo rural, ciertos estudios sobre ocupación agrícola realizan un acercamiento a este sector mediante censos de población, desde las categorías urbana o rural, haciendo referencia a las dinámicas de población rural en términos de volumen, variaciones regionales y a su vinculación con transformaciones tecnológicas (Bisio y Forni, 1976; Tort y Forni, 1980; Neiman, 2001).

Sobre las fuentes censales en materia de mercado de trabajo se sostiene que la información que estas pueden proporcionar sobre las fuerza de trabajo servirá básicamente a investigaciones sobre la evolución histórica del empleo agrícola y de sus características en cuanto a su distribución espacial (CEPAL 1982). El principal

indicador utilizado en los estudios realizados en base a información censal generalmente es el de Población Económicamente Activa (PEA).

En este sentido, uno de los principales aportes de los censos de población consiste en que permiten reconstruir, aunque parcialmente, los diversos circuitos migratorios de los trabajadores, vinculados a la movilidad de la mano de obra, producidos por la demanda de mano de obra, de un tipo de cosecha a otra, en las diferentes regiones productivas (Neiman, 2010).

En Argentina, el último Censo Nacional Agropecuario (CNA) ³¹ del cual se han obtenido resultados definitivos es del 2002, ya que los resultados del CNA del 2008 no fueron procesados de manera integral y sistemática. Los datos del censo 2002 se refieren a datos del total del País y datos provinciales desagregados por departamento/partido.

El CNA 2002 es el noveno de una serie, que han sido realizados con periodicidad variable desde el año 1887. No obstante, más allá de la falta de periodicidad en la realización del censo y de la falta de actualización de sus datos a la fecha, su principal límite radica en que su enfoque es principalmente productivo, y no tiene datos específicos sobre medición de trabajadores rurales.

La única categoría del CNA sobre trabajo es la de “*Trabajadores permanentes por tipo jurídico de las explotaciones agropecuarias y relación con el productor*”, sin embargo se invisibiliza no sólo a los trabajadores temporarios, sino que también entiende como trabajadores a quienes realizan actividades en explotaciones agropecuarias familiares, es decir, a quienes no perciben remuneración a cambio, a

³¹ http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna_principal.asp

pesar de que en estos casos no se trata de una relación laboral. Por tanto, esta categoría no se identifica con la de trabajadores en sentido estricto, en tanto que asalariados.

Esta invisibilidad también se manifiesta en los objetivos declarados por el CNA 2002 que no contemplan la obtención de datos sobre trabajo agrícola, sino que se refieren a variables productivas como la: 1) Obtener datos cuantitativos y cualitativos sobre la estructura del sector agropecuario 2) Actualizar el padrón de explotaciones agropecuarias 3) Identificar y cuantificar las formas de organización e integración productiva y 4) Producir información para la construcción de indicadores ambientales, de sustentabilidad de la producción agropecuaria y de los recursos naturales.

Por lo expuesto, puede concluirse que el CNA no puede considerarse como una fuente de información suficiente para ser considerado un sistema de medición de trabajo rural asalariado, ni permanente, ni temporario.

2.1.2.2) Necesidades Básicas Insatisfechas

Otro de los indicadores ausentes en las mediciones de mercado de trabajo agrícola es el de nivel de pobreza, que en Argentina se calcula a partir de la *línea de pobreza*, datos que también se obtiene de la EPH en la cual el sector rural no está representado. Frente a la falta de esta información, puede recurrirse al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante NBI). Los indicadores de este índice de medición, están asociados a características sociodemográficas del sector urbano y no tienen en cuenta las particularidades de los espacios rurales. Además, conviene mencionar que los últimos datos disponibles son los correspondientes al año 2002, como fue mencionado

con anterioridad ya que los del último Censo Nacional Agropecuario (CNA), del año 2008, solo han sido procesados parcialmente.

En consecuencia, el indicador vinculado a la estimación de la pobreza más utilizado en la Argentina rural en los últimos treinta años ha sido el de NBI. Este índice fue definido según la metodología empleada en “La pobreza en Argentina” (serie estudios del INDEC, N° 1, 1984). Este documento, considera que un hogar tiene NBI si presenta alguna de las siguientes características:

- 1) Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto.
- 2) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- 3) Condiciones sanitarias: hogares que no tengan ningún tipo de retrete.
- 4) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- 5) capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupado, y además cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

De manera que, si se presenta alguno de estos cinco indicadores, se considera que ese hogar tiene necesidades básicas insatisfechas. El objetivo buscado por este tipo de medición, consiste en reflejar la pobreza estructural, es decir, las situaciones de pobreza heredadas.

A continuación, se observa que el porcentaje de hogares con jefes asalariados temporarios rurales en la Provincia de La Rioja que presentan necesidades básicas insatisfechas asciende al % 79,3. Estas cifras permiten inferir el alto grado de pobreza de este sector.

Cuadro N° 1: Hogares con jefes asalariados transitorios agropecuarios. Necesidades básicas insatisfechas. Por Provincias (2002)

Provincia	% de hogares con NBI/Total de hogares con Jefe TTA
Misiones	92,1
Salta	94,6
Mendoza	74,5
Río Negro	49,7
Santa Fe	47,3
La Rioja	79,3

Fuente: Neiman, *et. al.* (2006: 64), Según datos de las ENVP-PROINDER (1996/2000/2002).

El NBI utiliza como fuente de información, los censos de población y vivienda, que incluyen el ámbito rural y tiene por objeto visibilizar si los hogares cubren o una serie de necesidades básicas. No obstante, los criterios para determinar la idea de necesidades básicas está muy por debajo de los estándares vinculados a la noción de *nivel de vida adecuada* de los tratados internacionales de Derechos Humanos, consagrado en el Art. 25 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y en el Art. 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, que desde 1994 tienen operatividad y jerarquía constitucional en Argentina.

La noción y el índice de NBI se han construido con tres indicadores referidos a las condiciones de vivienda, sanidad, y solo dos en materia de educación. Sin embargo, los vinculados a la educación fijan niveles de formación tan elemental, que podrían ser entendidos como anacrónicos considerando los requerimientos de educación básica que requiere en la actualidad la incorporación al mercado de trabajo en condiciones de

formalidad registral y de trabajo decente según criterios de OIT. De este modo, los cinco indicadores mencionados de NBI serían insuficientes e inadecuados si intentan medir las condiciones de pobreza heredadas, al no considerar las posibilidades de interrumpir ese círculo de exclusión social intergeneracional.

Por esta razón, puede considerarse que resultarían más apropiados indicadores que incorporaran transversalmente los criterios de derechos humanos que entienden como pobreza extrema, no solo a la falta de condiciones de subsistencia o de desarrollo económico, sino también a la imposibilidad del desarrollo humano. En otras palabras, dichos indicadores deberían incorporar una concepción más amplia que no limite las NBI a una situación de subsistencia, sino que las entienda como la falta de capacidades de reproducción de las condiciones de bienestar que implica, necesariamente, el derecho al desarrollo individual y a la posibilidad de un mejoramiento progresivo de las condiciones de vida (Sen, 2010).

2.1.3) Informalidad de trabajo rural temporario como problema de medición

Uno de los aspectos esenciales para medir la precariedad del mercado de trabajo es el de informalidad, que puede abordarse en dos sentidos, refiriéndose a la economía informal o al trabajo informal. En el marco de la resolución de OIT sobre Trabajo Decente y Economía informal (Reunión 90, 2002), se define a esta última como el *conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.*

De esta definición pueden desagregarse dos nociones, una de ellas define a la informalidad atendiendo a las características del establecimiento donde el individuo trabaja. En este sentido, se denomina *empleo en el sector informal* (ESI) como al conjunto de los ocupados en unidades productivas pequeñas, que son propiedad de individuos u hogares y cuyos ingresos o patrimonio no es posible diferenciarlos de los correspondientes a los de sus dueños.

La segunda noción que se deriva de la idea de economía informal, se relaciona con el carácter irregular del puesto de trabajo. De este modo, se define al *empleo informal* (EI) como al agregado de ocupaciones para las que no se cumple con las regulaciones laborales (Beccaria y Groisman, 2008).

De acuerdo con un criterio que cuenta con una larga tradición en América Latina, se recurre al tamaño del establecimiento como el criterio para distinguir entre las unidades productivas formales e informales, considerando a las primeras como las que cuentan con seis ocupados o más. Un empleo asalariado, ya sea que corresponda a empresas formales o informales, se considerará informal si al trabajador no se le efectúan descuentos por concepto del sistema de seguridad social.

En este sentido, el caso de los trabajadores en situación de informalidad laboral debería relacionarse con los derechos humanos vinculados a los derechos de acceso a la seguridad social. Por otra parte, la informalidad laboral no solo implica la privación de un ingreso jubilatorio en el futuro, sino que gran parte de estos trabajadores tampoco goza de otros de los beneficios laborales del sector formal, tales como obra social, vacaciones pagas, licencia por enfermedad ni salario anual complementario. Otro mecanismo de exclusión que afecta a los trabajadores informales tiene que ver con que se encuentran fuera del acceso al crédito, especialmente del crédito hipotecario.

La situación de informalidad en el empleo genera la incertidumbre relacionada con la posibilidad del despido sin causa y sin ningún tipo de indemnización, lo que atenta directamente con la calidad de vida del trabajador y su familia, violentando su derecho a un nivel de vida adecuado, por la imposibilidad de prever el futuro, contraer créditos para desarrollar sus posibilidades, evitando todo gasto que no sea considerado estrictamente necesario.

Para terminar este apartado, puede concluirse que la carencia de mecanismos de medición podría ser potenciada como una ventaja, si al momento de repensar en un mecanismo de medición específico para el mercado de trabajo agrícola se incorporaran transversalmente indicadores de medición de derechos humanos. De este modo, podría calcularse no sólo el nivel de ingreso en el ámbito rural, sino también, el nivel de seguridad en el ingreso, no solamente la registración, sino también el efectivo acceso a la educación de su familia, a la salud y al desarrollo que implica el acceso a los derechos sociales fundamentales. Es decir, no solo las NBI básicas insatisfechas sino también, las capacidades de reproducción de sus condiciones de bienestar de los trabajadores rurales.

De este modo, la incorporación de mecanismos de medición de respeto de los derechos humanos, especialmente de DESC aportaría la posibilidad de integrar la perspectiva económica con la jurídica, con el fin de brindar una mayor protección social mediante un cambio cualitativo en las mediciones: de desarrollo económico a desarrollo humano. Esto implicaría un desafío de adecuación, no solo de los sistemas estadísticos nacionales, sino también de los organismos de planificación y diseño de políticas públicas.

En este sentido, promover el debate sobre la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos, superando la del derecho laboral, al momento de analizar el mercado

de trabajo agrícola implica también repensar un vínculo más equilibrado entre derecho y economía. Esta perspectiva es la que permite una concepción integral de las políticas de desarrollo económico, visibilizando no solo a la producción, sino también al primer eslabón de la cadena productiva, los trabajadores estacionales, que debido a la escisión entre mercado de trabajo y derechos humanos puede considerarse como el más débil.

2.2) Fragmentación

2.2.1) Fragmentación jurídica

El objetivo de este apartado se justifica desde la hipótesis de que la fragmentación normativa del trabajo agrícola en Argentina, incide de un modo negativo al momento de garantizar los derechos de los trabajadores rurales temporarios y se traduce como otra causa de carácter institucional que reproduce las circunstancias de vulnerabilidad y pobreza estructural de este sector. Esta fragmentación se manifiesta en que el trabajo agrícola es uno de los excluidos de la Ley de Contratos de Trabajo N° 20.744 (Art. 2) y se le aplica un Régimen especial Ley 27.626, no obstante esta norma también tiene trabajadores excluidos dedicados a determinadas actividades de cosecha, que se rigen por Convenios Colectivo de Trabajo (CCT) específicos.

Esta segmentación de carácter jurídico, trae como consecuencia otras de carácter sindical, como así también provoca un complejo esquema de diversos mecanismos de fiscalización y control de condiciones de trabajo, no siempre coordinados. Con el fin de analizar el origen de la fragmentación normativa en materia de trabajo temporario

agrícola se mencionarán a continuación, ciertos antecedentes de su regulación y evolución normativa.

Las actividades agrícolas tuvieron una temprana regulación local, incluso previa a la sanción de la normativa nacional en esta materia, de hecho, fue anterior a la sanción del Código Civil. El trabajo agrícola realizado en relación de dependencia fue regulado por los códigos rurales de las provincias o de los territorios nacionales. Entre las razones que podrían explicar esta temprana regulación puede considerarse, en primer lugar, el interés de Argentina de fomentar la actividad agrícola, por la importancia económica del sector agrícola-ganadero local. En segundo lugar, puede explicarse por su rol como país agroexportador y consumidor de manufacturas, frente a la división internacional del trabajo en especial, en el período que abarca desde la formación del Estado nacional, hasta la primera mitad del siglo XX. Finalmente, es necesario hacer mención a la función de control social de la regulación, dentro del marco de las relaciones laborales.

Debido al incipiente proceso de organización nacional, las provincias comenzaron a sancionar sus códigos rurales. El primero fue el de la provincia de Buenos Aires (1865), y al cual le siguieron, el de Santa Fe (1867), Corrientes (1871), Entre Ríos (1873), Catamarca (1878) y Mendoza (1880). Sin embargo, *las normas contenidas en esos códigos no se caracterizaron por constituir un ordenamiento orgánico de la actividad agraria, sino que buscaron la solución de algunos problemas apremiantes de la vida rural* (Brebbia y Malanos. 2007).

Parte de la doctrina entiende que fue mayor la preocupación de los legisladores por proteger el campo y asegurar su explotación, que por brindar condiciones dignas y elementales a los trabajadores. Lo que se manifiesta en la inclusión de disposiciones de contenido meramente administrativo y policíaco.

Conviene recordar que uno de los principales obstáculos que presentaba la producción agropecuaria en la primera mitad del siglo XIX era la escasa disponibilidad de mano de obra, este hecho podría haber propiciado una legislación impulsada por los propietarios de la tierra que, casualmente, coincidían con clase dirigente de la época de la época. En este sentido, Izquierdo afirma que *el derecho patrio será prodigo en disposiciones donde se aúnan la necesidad de afincarse al trabajador en las tierras, y de atender a las necesidades de la guerra (con el indio). La inestabilidad de la mano de obra es preocupación constante de los sucesivos gobiernos, cocientes de la riqueza potencial de nuestro suelo (...) frente al despoblamiento de los campos, grávidos de esa riqueza potencial, pero faltos de brazos necesarios y sometidos a las amenazas de los indios*".

No obstante, esta temprana normativa inscripta en los códigos rurales provinciales fue cuestionada por su falta de competencia ya que incorporaba disposiciones sobre derecho privado, función que había sido delegada a la Nación, en el Art. 67, inc.11 de la Constitución Nacional de 1853, actual art.75, inc. 12.

Con respecto a la sanción del código civil, no resultó un aporte relevante en materia de protección de los derechos de los trabajadores rurales, considerando que en él solo se encuentran normas contenidas en la regulación del contrato de locación de servicios (Arts. 1623 a 1628), pero sin referirse ni a la naturaleza de los servicios prestados, ni al ámbito en el que se realicen.

De lo expuesto se infiere que el trabajo rural aunque de un modo insuficiente y precario, fue regulado en nuestro país con anterioridad al trabajo comercial e industrial. Sin embargo esta temprana regulación no significó una mayor protección de los derechos de los trabajadores agrícolas, de hecho la legislación laboral general excluyó al

trabajo rural no solo de su regulación sino también de muchos de sus mecanismos de protección. Este hecho explica porque los trabajadores rurales se encontraran excluidos de la ley de accidentes de trabajo. Como ejemplo, puede mencionarse la ley 11.729, modificatoria del código de comercio sancionada en 1933, que significó un hito en la consagración de derechos laborales ya que incorporó la indemnización por despidos sin causa justificada, por falta de preaviso y licencia paga por enfermedades, accidentes de trabajo y vacaciones anuales pagas, que también excluyo a los trabajadores rurales.

Sin embargo, como antecedente de legislación de trabajo agrícola específico, puede citarse el llamado *Estatuto de los conchabadores*, Ley 12.798, sancionada en 1942. Sus disposiciones solo eran aplicables a trabajadores rurales pero solo a los temporarios, por tiempo determinado. Sin embargo, esta normativa, pretendía ante todo, disciplinar la actividad de los intermediadores que participaban de la contratación de trabajadores temporeros.

En consecuencia, no era aplicable a los trabajadores agrícolas permanentes. Esta desprotección que persistió hasta 1944, cuando se dictó la primera regulación orgánica de trabajo agrícola permanente conocida como el "Estatuto del peón rural" por el dec. 28.169/44. Los principales logros en materia de reconocimiento de derechos establecidos en esta norma consistieron en la fijación salarial de las retribuciones mínimas, el derecho a un espacio para cultivo propio y la protección contra el despido arbitrario. Dos años después, en 1947, se sanciona la ley 13.020 aplicable a los trabajadores de cosecha, constituyendo así las primeras regulaciones sistemáticas y específicas sobre trabajo agrario. No obstante, como se observa, los trabajadores rurales permanentes y los temporarios se regían por distintas normativas.

En 1974 fue sancionada la Ley de Contratos de Trabajo (L.C.T.) N° 20.744, cuya redacción originaria preveía su aplicación a los trabajadores agrícolas, sin derogar la normativa específica vigente – Estatuto del Peón y Ley N° 13.020– lo que significaba un gran avance en materia de protección de los derechos laborales en el sector rural. Sin embargo, la ruptura del orden constitucional en 1976 y la consiguiente política neoliberal implementada en materia laboral, implicó un claro retroceso. La sanción de la Ley de facto N° 22.248 (Régimen Nacional de Trabajo Agrario), derogó la normativa específica, vigente hasta entonces, y excluyó a los trabajadores agrícolas de la aplicación de la L.C.T. (Art.2). Este régimen unificó en un mismo texto normativo las disposiciones referidas a los trabajadores agrarios con independencia de la modalidad contractual a la que respondieran (permanentes y temporarios).

Cierta doctrina a la que adherimos, entiende que “esa normativa significó un notorio retroceso para los trabajadores agrarios, ya que no sólo derogó la normativa de índole legal sino también otras numerosas disposiciones que, a través del tripartismo que implicaba la Comisión Nacional de Trabajo Rural (cfr. Ley 13.020), se había ido elaborando a través del tiempo” (Senyk y Ruiz, 2012).

Finalmente, en diciembre de 2011, es sancionado el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario, por la Ley N° 26.727, que fue reglamentado en Marzo de 2013.

No obstante, el nuevo régimen de trabajo agrario no unifica los regímenes normativos aplicables al trabajo rural de cosecha. En su Art 7 establece cuales son los trabajadores incluidos³², y en su Art. 3, los excluidos.³³

³² Ley 26.727, art. 7: “Trabajadores rurales incluidos son: a) Manipulación y almacenamiento de cereales, oleaginosos, legumbres, hortalizas, semillas u otros frutos o productos agrarios, excepto que se realicen en establecimientos industriales. b) Tareas prestadas en ferias y remates de hacienda y c) Empaque de frutos y productos agrarios propios”.

De este modo, los trabajadores temporarios de cosecha de frutos quedan comprendidos por el régimen de trabajo agrícola mientras que quienes cosechan uva y los trabajadores de la industria vitivinícola se encuentran excluidos de la aplicación de la norma, ya que se rigen por los convenios colectivos especiales 154/91 y 85/89 que comprenden tanto la actividad de los obreros de la viña como la de los operarios de bodega.

Por otro lado, quienes cosechan frutas se rigen por Convenios Colectivos de Trabajo (en adelante CCT) especiales y se les aplica como norma supletoria la Ley de Contrato de Trabajo (en adelante LCT) N°20.744, en particular lo relativo a los arts. 96 a 98 relativos al contrato por temporada. Los más importantes son el CCT N° 271/96 de la actividad cítrica, cuya producción, especialmente de limón, se concentra en la provincia de Tucumán, mientras que el CCT N° 1/76 corresponde a la cosecha de frutas que se desarrolla principalmente en Río Negro y Neuquén, especialmente de manzana.

No obstante esta fragmentación, todos los trabajadores que desempeñen actividades rurales, se encuentran comprendido en la ley 25.191, que declara el uso obligatorio de la Libreta del Trabajador Rural. Este documento es personal, intransferible y probatorio de la relación laboral, sirve como certificación de servicios y remuneraciones, y debe indicar el inicio y cese de cada contratación. Puede entenderse como un modo de proteger a la parte mas débil de toda relación laboral y de contrarrestar el hecho de que los medios probatorios, en general, se encuentran en poder del empleador, por la

³³ Ley 26.727, art. 3: “Trabajadores rurales excluidos: a) Personal afectado principalmente a actividades industriales, comerciales, turísticas, de transporte o servicios, aunque se desarrollaren en empresas o establecimientos mixtos, agrario-industriales o agrario-comerciales o de cualquier otra índole. b) Trabajador contratado para tareas ajenas a la actividad agraria. c) Trabajador del servicio doméstico. d) Personal administrativo. e) Personal dependiente del estado nacional, provincial o municipal. f) Al trabajador ocupado en tareas de cosecha y/o empaque de frutas, el que se regirá por la ley LCT 20.744 g) Trabajadores comprendidos en convenciones colectivas de trabajo con relación a las actividades agrarias incluidas en el régimen de negociación”.

desigualdad básica que caracteriza toda relación de trabajo entre empleador y trabajador, que justifica la consagración jurídica del principio por operario.

Sin embargo, esta uniformidad resulta una excepción, la fragmentación jurídica general, entraña complicaciones prácticas que inciden negativamente en la protección de los derechos de los trabajadores. Esto resulta relevante ya que, a un trabajador de cosecha de aceitunas, por ejemplo, se le aplica el régimen de trabajo agrícola, pero si ese mismo trabajador en el mismo establecimiento, es empleado en el empaque o procesamiento industrial de ese fruto, deberá aplicársele la normativa de la LCT. En este caso, puede entenderse que esta diversidad normativa, si bien implica un mejoramiento de derechos vinculado al art. 6, inc. 2, del PIDESC, en la práctica, implica un desafío importante en materia de control de correcta registración laboral.

En este sentido, resulta conveniente comentar las consecuencias prácticas de la exclusión de los trabajadores de cosecha de fruta y de vid del régimen de trabajo agrícola. En el caso de los trabajadores temporarios, es habitual que luego de trabajar algunos meses en las cosechas de aceitunas o yerba, regido por las normas de trabajo agrícola, se trasladen a otra provincia para continuar su trabajo en las cosechas de uva (que se rige por el convenio colectivo especial mencionado) o bien de fruta, limones o manzanas, que se rigen por otros convenios colectivos especiales pero supletoriamente se les aplica el régimen general de la LCT. De esta manera, un mismo trabajador de cosecha que trabaje en este ciclo, debería ser registrado y su trabajo será regulado por tres legislaciones diferentes a pesar de tratarse prácticamente de la misma actividad rural.

Además, conviene mencionar el caso de las agroindustrias que tienen explotaciones agrícolas, donde se cultiva y cosecha el fruto, por ejemplo aceitunas, y es la misma

empresa la que procesa industrialmente el producto. En este caso, si un trabajador es contratado temporalmente para la cosecha y luego para trabajar en la industrialización de producto, por ejemplo envasado de aceitunas, o bien producción de aceite de oliva deberá darse de baja y ser nuevamente registrado bajo el régimen de la LCT.

Esta segmentación normativa adquiere una particular relevancia al momento de pensar en la correcta registración laboral de los trabajadores y podría tener una incidencia negativa en la protección de sus derechos laborales en general y en la protección de sus DESC en particular. Esta situación dificulta el conocimiento, y por tanto, la defensa de sus derechos por parte de los trabajadores, no solo a título personal, sino también por las complicaciones referidas a su encuadramiento y participación sindical.

En este contexto, también el debate teórico sobre la especialidad normativa para el trabajo agrario se ve relativizado ya que, si un trabajador de cosecha de uva o de fruta es agrícola y su trabajo tiene esas características ¿Cuáles serían las razones para justificar estas exclusión del régimen de trabajo agrícola y la aplicación de la LCT y convenios colectivos específicos? Lo que resulta incoherente es que se alegue la necesidad de un régimen de trabajo agrícola especial por las características de la actividad, pero sin embargo que se excluya a ciertos trabajadores cuyas actividades también comparten esas características agrícolas, sin justificación normativa ni dogmática.

En materia de gestión y control, estos grupos de trabajadores estacionales vinculados con actividades de cosecha de fruta y vid para vinificar, quedan excluidos de los organismos competentes para el trabajo rural como el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrícolas (RENATEA) y de las disposiciones de la Comisión Nacional de Trabajo Agrícola.

De lo anteriormente expuesto, se observa que la fragmentación jurídica en este sector configura un escenario normativo complejo que resulta un obstáculo para la correcta registración laboral, debido a las altas y bajas que implicaría en el sistema, por el carácter temporal del trabajo en distintos regímenes normativos (CCT-LCT o Ley 27.626), especialmente en establecimientos de producción e industrialización agrícola.

Esta diversidad injustificada en materia de derechos, dependiendo de la actividad que se realiza, dificulta el control de las condiciones de trabajo rural por lo que tiene un impacto sobre la protección de los derechos de los trabajadores en materia de prestaciones de seguridad social vinculados a la correcta registración laboral, a planes de asistencia social y transferencia, que se constituye en una serie de obstáculos para la efectiva garantía de los derechos económicos y sociales de los trabajadores.

2.2.2) Fragmentación Sindical

Una de las principales consecuencias de la fragmentación normativa es que la distinta regulación del trabajo de cosecha tiene un impacto en el encuadramiento sindical de los trabajadores.

En este sentido, los trabajadores comprendidos por el régimen de trabajo agrícola Ley 27.626, (Ej.: cosecha de aceitunas, yerba, entre otros) se encuadran sindicalmente en la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), si trabajan en la cosecha de uva deben afiliarse al Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines (SOEVA), mientras que si se emplean en la cosecha de frutas quedan comprendidos en el Sindicato de la Fruta.

El problema se presenta porque es habitual que un mismo trabajador trabaje sucesivamente en cosechas que por los distintos regímenes jurídicos que las regulan tienen corresponden a distintos sindicatos. Razón por la cual, los trabajadores deberían afiliarse a varios sindicatos a la vez, o bien renunciar a la participación sindical en algunos de ellos a pesar de que se relacionarían directamente con la defensa de sus derechos.

Esta situación resulta un obstáculo para la participación gremial de los trabajadores e incide negativamente en las posibilidades de reclamo y exigibilidad de los derechos de manera orgánica y debilita su pertenencia y representación sindical, reconocida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en los Arts. 6, inc. 2 y art. 8, inc. 1 del PIDESC ³⁴.

2.2.3) Fragmentación de organismos de inspección en materia de registración laboral y condiciones de trabajo

En materia de inspección y fiscalización del cumplimiento de la normativa registral y de condiciones de trabajo agrícola, existe un complejo esquema de organismos estatales con un limitado nivel de articulación. Uno de los obstáculos para pensar en un sistema de fiscalización coordinado se presenta por la pluralidad de organismos facultados para fiscalizar diversos aspectos de una misma materia, que se agrava por la concurrencia y a

³⁴ PIDESC, art 6, inc. 2: “Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

PIDESC, art. 8, inc. 1: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales”.

veces discordancia entre facultades de inspección nacionales y provinciales, que varían de una provincia a otra como consecuencia de los pactos celebrados por cada una desde su autonomía con el Estado nacional. Esto se debe a un proceso de avance, y luego detracción desigual, de las facultades inspección de las provincias, que se mencionará a continuación.

En primer término conviene hablar de las facultades de fiscalización laboral provincial, en el Caso de la Provincia de la Rioja, se trata de la Secretaria de trabajo provincial., quienes además de las facultades no delegadas a la nación, por el llamado Pacto Federal del Trabajo, Ley 25.212 (2000), tienen el deber de fiscalizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de salud, higiene y seguridad en el trabajo, dentro de sus jurisdicciones.

No obstante, en 2004 se sanciona por Ley 25.877, el Sistema integral de protección del trabajo y de la seguridad social que asigna mayores facultades al Ministerio de trabajo de Nación parapara realizar acciones de fiscalización en todo el territorio nacional, para tornar más eficientes los controles provinciales, en general, y especialmente para erradicar el trabajo infantil. No obstante, no se aclara específicamente cuales serán las materias delegadas a la Nación, por lo cual la fiscalización termina por ser concurrente y deben acordarse en acciones coordinadas en cada caso concreto.

No obstante, a las facultades de inspección en estos dos niveles, de la provincia en particular y de la nación, se suman las acciones de fiscalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sobre la obligación de los empleadores de de ingresar los aportes y contribuciones en el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), a

cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), aplicando sus sistema de penalidades, tipificación y procedimiento sancionatorio.

Otro de los organismos con facultades de control es la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT), creada por Ley. 24.557 (1995), que se constituye como entidad autárquica bajo la jurisdicción del Ministerio de trabajo cuyas principales funciones son fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, como así también el funcionamiento de las aseguradoras de Riesgos de trabajo (ART). No obstante, para desarrollar acciones en la jurisdicción de las provincias, este organismo debe celebrar convenios con cada una de ellas en particular. Este es otro factor que agrava el esquema de fragmentación nacional que se ha mencionado. De este modo, “Constituye ésta también una norma de evidente cariz neoliberal, al menguar las atribuciones del Ministerio de Trabajo de la Nación a través de la descentralización de sus funciones” (Senyk 2012).

Entre los organismos relacionados con las inspecciones de trabajo agrario, encontramos al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que aporta la información sistemática sobre el mapa productivo del que pueden inferirse la distribución de los trabajadores y la necesidad cuantitativa de mano de obra que resulta relevante al momento de realizar las inspecciones, sin embargo, no tiene facultades de inspección específicas.

Finalmente, la ley 27.626 que estableció el nuevo régimen de trabajo agrícola, sancionado en el 2011, y reglamentado en el 2013, que se analizará específicamente en otro capítulo. No obstante, conviene mencionar en este apartado que esta normativa crea el Registro Nacional de Empleadores y Trabajadores Agrícolas (RENATEA) como

entidad autárquica bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Las facultades de inspección de este organismo se refieren específicamente a la correcta registración laboral de los trabajadores rurales y a controlar el cumplimiento de los empleadores de la Ley 25.191 relacionadas con sus obligaciones vinculadas la correcta registración de la contratación laboral en la Libreta de Trabajo Agrario de sus trabajadores y actúa por inspecciones de oficio o como respuesta a denuncias realizadas en frente a dicho organismo por las causas mencionadas.

Si bien esta ley comprende a todos los trabajadores rurales, el RENATEA no tiene facultades de inspección en materia de control de condiciones de trabajo de los trabajadores regidos por convenios colectivos especiales, en el caso de que encuentre situaciones que pueden imputarse como trabajo infantil, trata de personas con fines de explotación laboral o violaciones relacionadas con condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, no tiene facultades para convocar a las fuerzas de seguridad, sino que debe poner en conocimiento de los organismos competentes para fiscalizar y/o sancionar dichas violaciones a los derechos de los trabajadores.

En este contexto resulta oportuno mencionar que en enero de 2015 fue reglamentada la ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas y su modificatoria N° 26.842. En este sentido, frente a los numerosos casos vinculados con trata de personas con fines de explotación laboral (876, desde 2012 a 2015)³⁵ y de trabajo infantil, se creó en 2015 bajo la jurisdicción de RENATEA, la

³⁵ Entrevista a Guillermo Martini. Director de RENATEA
<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-269375-2015-03-31.html>

Coordinación de Políticas de Inclusión. Esta es un área especializada en articular con los organismos competentes, tanto en materia de fiscalización específica como de asistencia a las víctimas, las denuncias de presuntos casos de trata de personas con fines de explotación laboral, y de generar políticas públicas para prevenirlos. Dichas acciones se articulan con la Procuraduría contra la Trata y la Explotación Laboral (PROTEX), la Dirección de Orientación a las Víctimas (DOVIC), el Programa de Rescate a Víctimas del Ministerio de Justicia y DD.HH. y el Comité ejecutivo contra la Trata, para la inmediata atención de los trabajadores agrarias que han sido víctimas de la explotación laboral y la trata de personas.

De lo expuesto se infiere que si bien el escenario de organismos de inspección es amplio, y se realizan acciones conjuntas con frecuencia, también es cierto que son eventuales y no sistemáticas. De este modo, la fragmentación y la falta de coordinación sistemática conspira contra la eficiencia de las inspecciones, ya que se requiere la fiscalización conjunta de al menos cinco organismos, coordinando dos niveles, el nacional y el provincial. Esto último se complejiza porque en la actualidad depende de los pactos y de la relación política, no solo institucional sino también político partidaria, que cada provincia tenga con el Estado Nacional.

Conclusiones

El sector de trabajadores temporarios rurales en Argentina puede ser considerado como grupo vulnerable en virtud de vulnerabilidades estructurales, causadas por ciertas deficiencias institucionales como la ausencia de un sistema de medición del sector rural

en general y de los trabajadores agrícolas temporarios, en particular, como así también por la fragmentación en materia normativa, sindical y de inspección.

La ausencia de un sistema de índices de medición de trabajo agrícola genera la imposibilidad de construir un mapa de situación preciso de este sector, sobre las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, de monitorear eficazmente sus transformaciones. En consecuencia, resulta muy difícil diseñar políticas públicas eficaces para evitar la reproducción de la informalidad y precariedad laboral del sector como así también para garantizar sus derechos, no solo laborales, sino también de sus derechos humanos en general, y de sus DESC, en particular.

En este contexto, puede entenderse que al momento de generar un sistema integral de medición de mercado de trabajo rural, la implementación transversal de indicadores de DESC, podrían dar cuenta, de un modo más acabado, de las necesidades de este sector de trabajadores. Lo que posibilitaría el desarrollo de políticas públicas adecuadas para garantizar la seguridad en el ingreso y las condiciones, de trabajo y de vida, necesarias para reproducir condiciones de bienestar a futuro y la efectiva protección de los derechos humanos en el ámbito del trabajo agrícola estacional.

Por otro lado, la fragmentación normativa que caracteriza la regulación del trabajo agrícola temporario constituye un obstáculo para el conocimiento de sus derechos por parte los mismos trabajadores, y al generar como consecuencia una segmentación sindical también debilita su identificación, participación y representación sindical y la exigibilidad de sus derechos.

La pluralidad y la complejidad del esquema de organismos competentes en la fiscalización de condiciones de trabajo rural temporario dificultan la coordinación sistemática de las acciones conjuntas y conspira contra la eficiencia de las inspecciones,

lo que se agrava por la necesidad de articular las instituciones a nivel nacional y provincial.

Finalmente, la suma de estos factores, produce lo que podría llamarse invisibilidad institucional del grupo de trabajadores rurales en general, y temporarios en particular, que obstaculiza su seguimiento y dificulta el diseño de políticas públicas sistemáticas, no reactivas, para garantizar la protección de sus derechos no solo laborales, sino también humanos, en general y sus DESC, en particular.

Bibliografía

- _ Beccaria, L. y Groisman. F. (2008). Informalidad y pobreza en Argentina. Investigación Económica vol. LXVII, 266. En línea: <http://www.redalyc.org/pdf/601/60126605.pdf> Consultado: 02/07/2015
- _ Bisio, R y Forni, F. (1976). Economía de enclave y satelización del mercado de trabajo rural. El caso de los trabajadores con empleo precario en un ingenio azucarero del noroeste argentino. Desarrollo Económico N° 16/61. Buenos Aires.
- _ Brebbia, F. & Malanos, N. (2007). Derecho agrario. Buenos Aires: Astrea.
- _ Cymment P., Gómez Salas A. y Halpern M. (2015). Migraciones y Derechos Humanos: Desafíos actuales en el contexto global. Causas estructurales de la migración. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires.
- _ Isuani, E. y Nieto Michel, D. (2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post keynesiano. Revista Reforma y Democracia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) N° 22.

_ Neiman G. y Bardomas S. (2001) Continuidad y cambio en la ocupación agropecuaria y rural de la Argentina. En Neiman G. (comp). Trabajo de campo. Producción, tecnología, y empleo en el medio rural. Buenos Aires. CICCUS.

_ Neiman G. y Craviotti C. (comp.) (2006). Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro. Ediciones CICCUS.

_ Senyk, Alejandro y Ruiz, Alvaro. (2013) “La inspección laboral en el ámbito rural”. Revista Derecho del Trabajo. Año I, N° 2. Ediciones Infojus. Id Infojus: DACF120145. Pág. 202. En línea: http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf120145-ruiz-inspeccion_laboral_en_ambito.htm?1&bsrc=ci Consultado el 06/06/2014.

_ Sen, A. La idea de la justicia. Taurus. 2010.

_ Tort, M. y Forni, F. (1980). La tecnología y el empleo en un nuevo enfoque del desarrollo agropecuario: el caso argentino. En Revista Desarrollo Económico Nro. 76.

_ INDEC. (1984). La pobreza en la Argentina. Serie Estudios INDEC. N° 1, Buenos Aires.

_ OIT. (2002) Trabajo Decente y Economía informal. Reunión 90, informe IV, Oficina Internacional del trabajo. Ginebra. En línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf> Consultado: 02/07/2015.

Capítulo III

Trabajadores Rurales Temporarios, Vulnerabilidades Específicas desde la Perspectiva de los Derechos Humanos y los DESC

Introducción

Los estudios sobre mano de obra agrícola en Argentina realizados durante la última década, han contribuido a poner de relieve las transformaciones de los medios de producción y su incidencia sobre la ocupación agraria, priorizando el análisis sobre los cambios y continuidades en la demanda de mano de obra, la movilidad demográfica y los circuitos migratorios de los trabajadores.

Desde el punto de vista académico, mientras los estudios realizados desde la sociología rural han realizados aportes sobre la problemática ocupacional agrícola desde la estructura del agro, la población y la tecnología, desde otra perspectiva, la sociología del trabajo se ha concentrado en el estudio del funcionamiento de los mercados laborales y las características de los trabajadores (Neiman y Fabio, 2010).

Desde esta perspectiva, este análisis se concentrará en la fragmentación del mercado de trabajo rural temporario, pero no desde la división de las tareas (Lara Flores, 2001), sino que estudiará los distintos grupos que lo constituyen desde la perspectiva de los derechos humanos.

El enfoque elegido para este análisis pretende superar la visión dual, neoclásica, que entiende que el mercado de trabajo sólo se regula por la ley de la oferta y la demanda ocupacional. Bajo esa perspectiva los trabajadores son considerados como una mercancía homogénea e indiferenciada (el hombre-peón). Esta concepción parece

olvidar la importancia de los sujetos en la configuración del mercado, convirtiéndose en un obstáculo para la comprensión de múltiples dimensiones que resultan necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores. (Lara Flores, 2001).

La hipótesis de investigación que guía este capítulo consiste en que para garantizar el respeto de los derechos humanos de los trabajadores estacionales que integran el mercado de trabajo, resulta necesario considerar las vulnerabilidades específicas que cada grupo presenta en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC). Esta consideración, resulta relevante al momento de desarrollar políticas públicas particulares para cada sector, a fin de evitar su vulnerabilidad jurídica y social. Los grupos identificados son: los trabajadores temporarios locales, migrantes nacionales, extranjeros y trabajadoras.

Desde un enfoque de derechos humanos, la *vulnerabilidad* en el contexto del trabajo rural temporario y especialmente migrante, hace referencia a las circunstancias definidas por la afectación de derechos básicos, relacionados generalmente con las razones que llevan a las personas a migrar, por la imperiosa necesidad de conseguir un trabajo y una fuente de ingresos, por la situación de pobreza estructural que determina sus condiciones de vida.

Se entiende en este trabajo como *vulnerabilidades específicas* de los trabajadores estacionales rurales, a aquellas circunstancias desfavorables de base, provenientes de la dinámica del mercado de trabajo rural y por características propias del trabajo estacional. Estas vulnerabilidades se traducen, especialmente, en altos niveles de irregularidad registral, precariedad laboral, debilidad en la representación sindical y falta de salario mínimo. Estos factores reducen la capacidad de negociación laboral de los trabajadores y afectan sus derechos económicos y sociales, de seguridad en el

ingreso, salario digno, nivel de vida adecuado, prestaciones de seguridad social, condiciones de laborales dignas y al trabajo libremente escogido.

Para el desarrollo de esta sección se articularon diversas fuentes, se utilizaron datos proporcionados por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (en adelante RENATEA), sobre la ocupación temporaria agrícola registrada en la provincia de La Rioja, a partir de los datos de la AFIP para el período de enero de 2011 a junio de 2013. Estos datos fueron confrontados con la normativa referida a Tratados Internacionales de Derechos Humanos, con jerarquía constitucional en Argentina, dentro de un marco teórico vinculado con la sociología rural.

De este modo, al mismo tiempo que se pretende dar cuenta del estado de situación de cada grupo de trabajadores, se aspira a explorar la brecha existente entre un contexto normativo tendiente a la expansión de sus derechos, frente a la persistencia de las condiciones de vulnerabilidad jurídica y social.

Con respecto a la estructura de este apartado, en primer lugar, se mencionarán algunas características del trabajo temporario agrícola en la provincia de La Rioja y luego, se desarrollarán las vulnerabilidades específicas de cada grupo de trabajadores temporarios agrícolas: locales, migrantes nacionales, migrantes internacionales y trabajadoras.

3.1) Vulnerabilidades específicas de cada grupo. Trabajadores rurales temporarios

locales

De los diversos grupos que configuran el mercado agrícola estacional, el sector de los trabajadores locales concentra un tipo de vulnerabilidad, jurídica y social, que es

común a la de los restantes grupos, y que podríamos llamar de base o de primer grado. Por esta razón, se realizará el análisis de las características generales del trabajo temporario en la provincia, y la incidencia de la temporalidad y la precariedad en las condiciones de trabajo y de vida.

En este sentido, el trabajo temporario rural en la provincia de La Rioja, como en el resto del país, se caracteriza por la estacionalidad productiva y la discontinuidad laboral, menores niveles de ingreso, pago a destajo, mayor informalidad en las contrataciones y en las condiciones sanitarias, transporte y vivienda (Berger, Bober, Fabio, Mingo y Neiman, 2010:180).

Al intentar caracterizar al sector cuantitativamente existe un grave obstáculo al que nos referimos en el capítulo anterior, debido a la ausencia de un sistema de medición de trabajo rural en Argentina, por la exclusión del ámbito rural de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) utilizada por INDEC para medir el mercado de trabajo en general. No obstante, pueden consultarse diversas fuentes, que habitualmente utilizan tanto índices, como indicadores disímiles, de manera que del resultado de la combinación de estas fuentes resulta un mapa de situación fragmentado y solo parcialmente congruente. Sin embargo, de estas fuentes pueden inferirse ciertas estimaciones mediante las cuales se pretenderá caracterizar a este sector de trabajadores.

Uno de los organismos consultados en esta investigación fue el Departamento de Investigación y Estadística del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (en adelante RENATEA), y permitió realizar un primer acercamiento cuantitativo a nuestro sujeto de estudio. Los datos del último censo de población 2010 han sido procesados, pero RENATEA no tiene autorización para compartirlos, porque el INDEC aún no los ha publicado.

La información obtenida proviene de un pedido especial a la Administración Federal de Ingresos Públicos, sobre los trabajadores agrarios que se encuentran registrados en la provincia de La Rioja, en el período de enero de 2011 a junio de 2013. Su identificación se realizó en función del código de actividad que le atribuye su empleador, aunque se añaden también los incorrectamente registrados en AFIP, que pueden identificarse en función de la actividad principal del empleador.

El siguiente cuadro está construido en base a las modalidades de contratación, en función de los códigos de contratación en AFIP con los que están registrados los trabajadores agrarios en dos categorías: permanente y transitorio. El objetivo de esta categorización es reconstruir su continuidad en la relación laboral. Dado que cada uno puede tener más de un vínculo contractual por período (e incluso distintas modalidades de contratación con un mismo empleador), se contabilizan en este caso las relaciones laborales (vínculos empleador – trabajador) según el tipo de contratación.

Cuadro N°1: Trabajadores agrarios registrados en la provincia de La Rioja, según modalidad de contratación. Por Año

Modalidad	2011	2012	2013
Permanente	6368	6322	4387
Transitorio	11080	5542	9628
Total general	17448	11864	14015

Fuente: Depto. de Investigación y Estadística del RENATEA, basada en datos de registración de la AFIP

Existen dos elementos a tener en cuenta al momento de ponderar la información estadística de este cuadro. En primer lugar, conviene destacar que sólo se consigna a los trabajadores *registrados*. En consecuencia, no puede considerarse que estas cifras

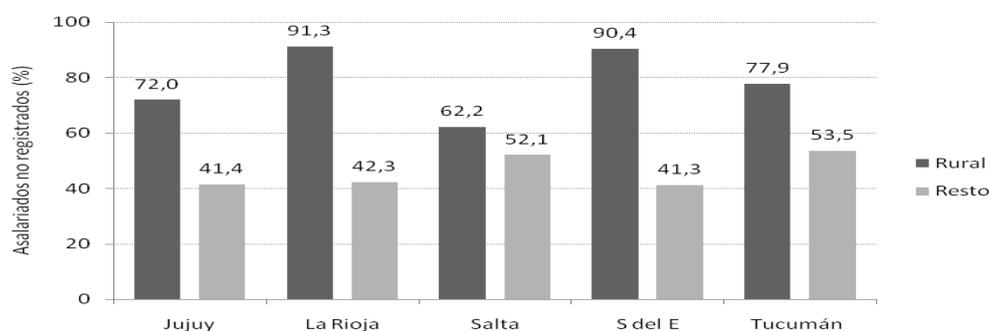
representan el universo de trabajadores temporarios, ya que los *no registrados* no se encuentran contenidos en estos datos. En segundo término, conviene destacar que la cosecha de aceitunas, de considerable importancia en la provincia, tiene un año de alta y otro de baja producción, lo que podría explicar la alta fluctuación de contratación de trabajadores transitorios de un año a otro, variaciones que no se perciben en la modalidad de contratación permanente.

3.1.1) Trabajo rural no registrado

Con respecto a los niveles de registración laboral de trabajo rural, en general, en La Rioja, en el período 2004-2005, se estima que el 75,8% de los trabajadores asalariados del sector rural se encontraban en una situación de no registrados, presentando una gran diferencia con el 48% del resto de los ocupados del sector urbano para ese período, A lo que también se suma una gran disparidad entre provincias. Entre los resultados más importantes para el objetivo de este estudio, cabe destacar que según estadísticas del Ministerio de Trabajo de la Nación, la remuneración histórica de los trabajadores rurales ha sido un 15% más baja que los asalariados de otros sectores económicos.

Los datos sobre la provincia de la Rioja figuran dentro de la región del NOA, ya que en ese período aún pertenecía a esa región. Actualmente, se encuentra comprendida en la región de Cuyo.

Cuadro N° 2: Empleo no registrado en el NOA, trabajadores rurales y resto de ocupados



Fuente: INDEC, ENGH 2004-05

Con respecto a la situación específica de la provincia de La Rioja, se estima que el 91,3 % de los trabajadores rurales no se encuentran registrados, aproximadamente el doble de la falta de registración del empleo urbano en la provincia y el más alto índice de falta de registración de la región en ese período.

La relevancia de estas cifras radica en la relación entre informalidad y condiciones de vida en un contexto de pobreza estructural. En este punto, podría afirmarse que “la presencia de un amplio sector informal suele ser una expresión de la escasa capacidad de la economía formal de generar puestos de trabajo y, por tanto, de una oferta excedente de trabajo. Esta última, a su vez, se concentra principalmente entre aquellos de baja calificación por distintas razones, entre ellas por la prioridad que se asigna a la educación como criterio de selección para cubrir vacantes en el sector formal. Tal situación reduce las remuneraciones relativas de estos trabajadores causando que muchos de ellos, aun en el sector formal, obtengan ingresos muy bajos. Por tanto, la pobreza y la informalidad serían expresión del mismo fenómeno, es decir, de una significativa oferta excedente de trabajo” (Beccaria y Groisman, 2008:6).

3.1.2) Trabajo rural temporario no registrado en la provincia de La Rioja

El pedido de información solicitada al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, delegación La Rioja, en el año 2012, de las 65 empresas agrícolas inspeccionadas, de 1858 trabajadores temporarios, 1075 no estaban registrados. El porcentaje provincial de empleo no registrado en el sector de trabajadores temporarios rurales ascendía, en ese período, al 62 %. De conformidad con cada actividad: en la cosecha olivícola se fiscalizaron 23 empresas, los trabajadores relevados fueron 1181, de los cuales 740 no estaban registrados, el porcentaje de trabajo no registrado en este sector asciende al 62%. En la cosecha de vid, fueron fiscalizadas 40 empresas, de 644 trabajadores, 311 no estaban registrados, en este caso el porcentaje de empleo no registrado en este sector asciende al 48%.

Cuadro N° 3: Trabajo rural temporario no registrado en la Provincia de La Rioja.

En porcentajes

Sector	Agricultura	Olivícola	Vid
2009	62 %	61 %	70 %
2010	75 %	76 %	71 %
2011	57 %	57 %	60 %
2012	62 %	68 %	51 %

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Delegación La Rioja.

No obstante, el principal límite de estos datos radica en que las inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo delegación La Rioja no son exhaustivas respecto del listado de empresas declaradas, en consecuencia las cifras no abarcan la totalidad de

las empresas, sino sólo las que fueron registradas. No obstante, pueden ser consideradas como representativas y sirven para realizar una estimación fundada en cifras oficiales.

3.1.3) Ausencia de salario mínimo

En el caso del trabajo temporario agrícola puede decirse que por sus características esenciales es particularmente sensible a la precariedad laboral. En este sentido, presenta aspectos relacionados con las características de la actividad como la estacionalidad productiva y la discontinuidad laborales que genera, y algunas vinculadas a la regulación social de estos mercados de trabajo que se *expresan* en menores niveles de ingresos, pago a destajo, mayor informalidad en las contrataciones y en las condiciones sanitarias de trabajo, transporte y vivienda (Neiman y Fabio, 2010).

El trabajo temporario entraña la incertidumbre sobre cómo y dónde conseguir un nuevo empleo en los meses en los que no hay actividades vinculadas a las cosechas. Esta inseguridad en el ingreso, es otro factor que debilita la capacidad de negociación laboral al momento de exigir condiciones dignas de trabajo y otros derechos como la registración laboral.

También cabe destacar que el carácter transitorio de las tareas, la alta rotación por diferentes unidades de producción, la condición migrante de algunos trabajadores, sumadas a las limitaciones de capital social y relacional, configuran serias dificultades para la constitución de organizaciones gremiales y generan condiciones que limitan la participación de los trabajadores en esas instancias de participación (Neiman, 2011).

La suma de estos factores genera situaciones de pobreza estructural, que la dinámica del mercado de trabajo agrícola reproduce y que los trabajadores, por su baja capacidad

de negociación laboral y por la debilidad de la representación sindical, se ven imposibilitados de revertir.

Con respecto al impacto de la falta de salario mínimo en el sector del trabajo temporario agrícola en la provincia de La Rioja, implica no sólo la contingencia de su continuidad laboral en la próxima cosecha, sino también la imposibilidad de contar con un piso de protección social, en términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este grado de inseguridad en el ingreso, es otro factor que debilita la capacidad de negociación laboral, agravado por el “ocultamiento” de los conocimientos y habilidades necesarias para la realización de las tareas, con el objeto de considerar a los trabajadores como no calificados (Mingo y Berger, 2009). Estas dos variables, de ausencia de salario mínimo y de inseguridad en el ingreso tienen un impacto negativo sobre los derechos económicos y sociales de los trabajadores temporarios rurales, que fue consagrado en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Art. 1) y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Arts. 6-10).

En el sector de trabajo agrícola estacional no hay fijación de salario mínimo. Los trabajadores estacionales cobran a destajo por su nivel de producción, es decir por la cantidad de gamelas (uva) o cajones (aceitunas) que cosechan a diario, y cuyo pago se realiza de conformidad con las costumbres de la empresa, por semana o cada quince días.

A continuación, se detalla la evolución del precio de la cosecha de cada cajón de 20 kg. Sin embargo, cabe aclarar que existe cierto margen de renegociación en los establecimientos productivos.

Cuadro N°4: Remuneraciones para el personal de cosecha de aceitunas

Cosecha	Aceituna aceitera	Aceituna de conserva
2010/2011	\$ 8,00	\$ 9,50
2011/2012	\$ 9,70	\$11,50
2012/2013	\$ 11,16	\$13,23
2013/2014	\$ 15,00	\$ 18,00
2014/2015	\$ 18,60	\$23,00

Fuente: Comisión Nacional de Trabajo Agrario y Comisión Asesora Regional (C.A.R.) N° 13, para las Provincias de Catamarca y La Rioja. Cuadro de construcción propia.

En el caso de la cosecha de aceituna, los precios son fijados por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario con representantes del sector de productores y de UATRE, que es el sindicato que asume la representación de los asalariados agrícolas vinculados a la producción y cosecha de aceitunas. No obstante, este sindicato se presenta ante sus afiliados, no como un organismo de reivindicación de derechos laborales que equilibre la desigual relación de fuerzas de negociación entre empleadores y trabajadores, sino que ha convertido en una entidad prestadora de servicios asistenciales para la gestión de trámites, ayuda alimentaria, provisión de útiles escolares, entre otros (Rau, 2012). Esto trae como consecuencia que los cosechadores se relacionen con UATRE como con una entidad pública de servicios asistenciales, antes que como un actor estratégico en la conquista y defensa de sus derechos laborales y humanos.

La importancia de estudiar el salario mínimo radica en su incidencia sobre el salario de los trabajadores, que se manifiesta especialmente en la inseguridad en el nivel de ingreso ya que la existencia de salario mínimo brinda una pauta en el ingreso a los sectores de trabajadores no calificados, que resulta esencial como base de protección social para su desarrollo (Beccaría y Groisman, 2008).

La falta de salario mínimo y de inseguridad en el ingreso, afectan la calidad de vida y el nivel de consumo de los trabajadores, en general, y rurales, en particular. Esto se debe a que provoca una necesidad de ahorro debido a la incertidumbre en la continuidad laboral y, sobre todo, en el nivel de ingreso lo que también incide negativamente sobre el derecho al desarrollo³⁶ y a un nivel de vida adecuado de los asalariados estacionales rurales.

Por estas razones, la falta de salario mínimo, afecta los derechos económicos y sociales de los trabajadores rurales vinculados a las ideas de *trabajo decente* y de *piso protección social* desarrollados por la OIT³⁷, relacionados con ciertos sectores del mercado de trabajo donde las condiciones de informalidad laboral tienen una incidencia significativa, como es el caso del trabajo temporario agrícola.

El *Piso de Protección Social (PPS)*, fue definido por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y se trata de una serie de políticas sociales diseñado, en primer lugar, para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos, mediante diversas formas de transferencias sociales, monetarias o en especie, en el caso de argentina podría mencionarse como ejemplo la AUH (Asignación Universal por Hijo). En segundo lugar, aspiran a garantizar el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables, en materia de salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales (JJE, 2009; OIT y OMS, 2009).

En este sentido, Argentina ha ratificado en 2004 el Programa de Trabajo Decente,

³⁶En el caso de estudios realizados en este sentido en Argentina puede mencionarse el de Beccaria (2004), Szretter (2004), Kostzer Marshall (2006) y Khamis (2008).

³⁷OIT: Organización Internacional del Trabajo.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

mediante la Ley 25.877, la que otorga al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la responsabilidad de promoverlo que implica la adopción del piso de protección social. Si bien los trabajadores temporarios rurales como sector especialmente vulnerable por sus altos niveles de informalidad, se benefician de ciertos programas de protección social (AUH, programa interzafra o guarderías infantiles en ciertas explotaciones agrícolas).

Sin embargo, estas medidas no deben confundirse con políticas de desarrollo para los trabajadores rurales temporarios, por el contrario, sólo constituyen remedios provisorios que no resultan insuficientes para transformar ciertas características estructurales del mercado de trabajo agrícola como el pago a destajo, la falta de salario mínimo, ni la incertidumbre en el nivel de ingreso. Pero ante todo, porque se considera a los trabajadores como “beneficiarios” de programas sociales transitorios sin otorgar el empoderamiento³⁸ (*empowerment*) necesario como sujetos titulares de DESC, lo que implicaría las garantías de poder discutir, exigir, participar y negociar sus condiciones de trabajo, en un marco de relación de fuerzas equitativo, ya que otorgar derechos implica reconocer, pero también garantizar un campo de poder y de acción para sus titulares (Pautassi, 2009).

En este sentido, el papel de los sindicatos como UATRE, que se presentan como organismos prestadores de servicios a sus afiliados, antes que como actores de negociación sobre posibles mejoras en las condiciones de trabajo, la seguridad y mejora en el ingreso, en la continuidad laboral, o en estrategias para mitigar la flexibilización e informalidad laboral de este sector, agravan la situación de vulnerabilidad de los

³⁸ La noción de empoderamiento ha sido desarrollada por la teoría feminista, relacionándolo como una nueva concepción de poder relacionado que implica modos de relaciones sociales más democráticas y equitativas. Sin embargo, puede aplicarse en este caso analógicamente considerando que la situación de vulnerabilidad en este caso no está dado por el género sino por una situación de pobreza estructural.

trabajadores rurales e inciden negativamente en la efectiva garantía de sus derechos económicos y sociales.

La vulnerabilidad específica vinculada a las dinámicas de trabajo rural temporario, descrita en este apartado, es común a todos los asalariados agrícolas estacionales. Sin embargo, la segmentación interna de este mercado ocupacional da cuenta de que esta vulnerabilidad se agrava cuando los trabajadores, han migrado desde otras provincias, desde otros países o bien, cuando se trata de mujeres, ya que entran en juego otras variables en materia de derechos humanos que se mencionarán a continuación.

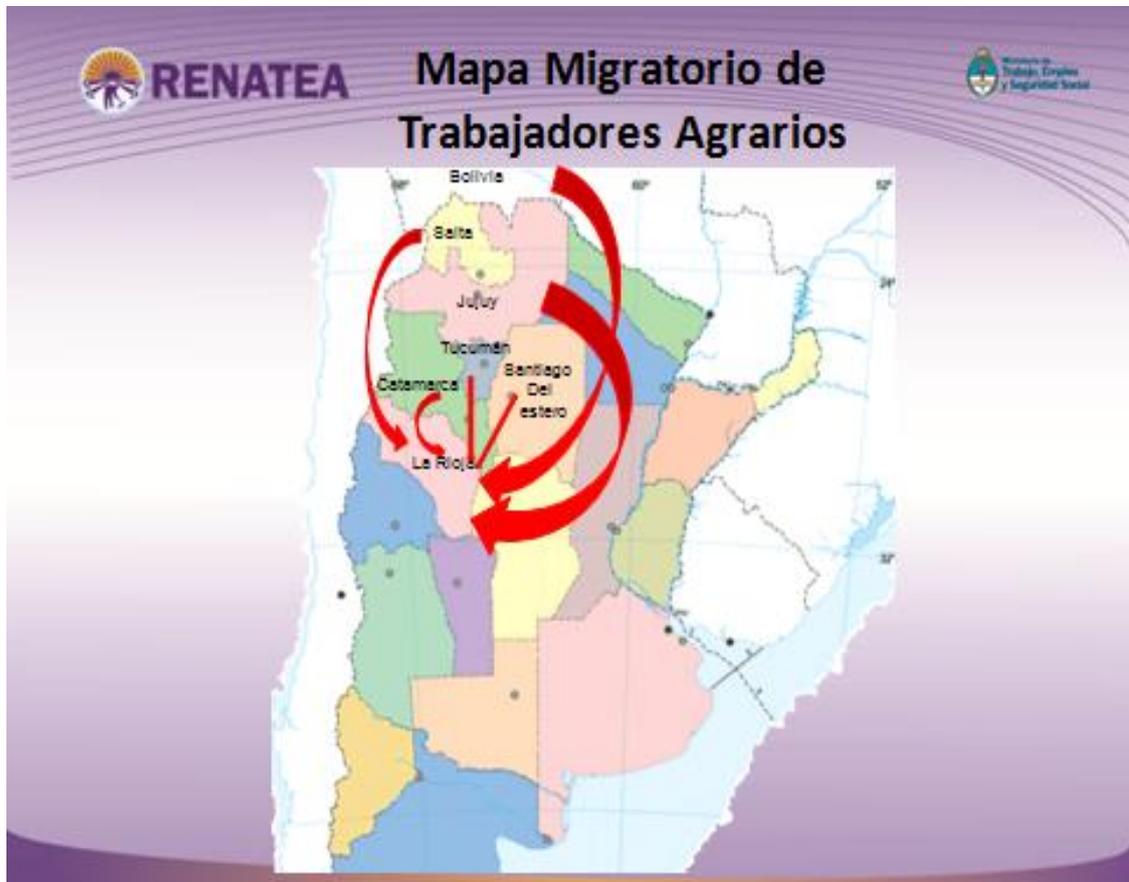
3.2) Trabajadores rurales temporarios migrantes nacionales

El trabajo migratorio rural se presenta, generalmente, como una estrategia de supervivencia de ciertos sectores de la población socialmente vulnerables, que no pueden acceder a puestos de trabajo en sus lugares de origen y se ven obligados a migrar para obtener una fuente de ingresos. En cierto sentido, puede hablarse de mano de obra cautiva, ya que su capacidad de elección se ve limitada por sus circunstancias socioeconómicas. Esto se pone en tensión con el derecho a la libre elección del trabajo consagrado en el Art. 6, inc. 1 del PIDESC³⁹.

En Argentina, existen circuitos migratorios internos que se analizarán a continuación desde el punto de vista del trabajo temporario registrado en la provincia de La Rioja.

³⁹ PIDESC. Art. 6 inc. 1: *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.*

Cuadro N° 5: Mapa construido según el lugar de origen de los trabajadores rurales temporarios en la provincia de La Rioja



Fuente: RENATEA. Coordinación para la inclusión

El seguimiento se ha realizado en este caso, en función del empleo registrado en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En este sentido, al considerar que existe un elevado nivel de subregistración en este sector, no resulta adecuado utilizar este tipo de información para cuantificar las migraciones, aunque si es posible obtener una aproximación a cuáles son los principales recorridos que realizan los trabajadores que se encuentran registrados.

Cuadro N°6: Trabajadores registrados en La Rioja con relaciones laborales registradas en otras provincias (Migrantes)

Año	Trabajadores
2011	6085
2012	5050
2013	4037

Fuente: Depto. de Investigación y Estadística. RENATEA. En base a Registración en AFIP

Al desagregar estas cifras sobre la Provincia de La Rioja, revelan que en el año 2011, más del 50% de los trabajadores temporarios rurales eran migrantes. Sin embargo, en 2012 el porcentaje de migrantes se elevó al 91% del total, mientras que en 2013 volvió a descender al 41%. Una posible hipótesis que explique una variación tan marcada en el número de trabajadores en apenas 3 años, podría vincularse con las variables cíclicas de la cosecha de aceitunas, ya que alterna años de alta producción con otros de baja, cada dos años. En este caso, los años de alta producción coinciden con los años 2011 y 2013, en los que el número total aumenta y descende el porcentaje de migrantes.

Cuadro N° 7: Principales destinos de los Trabajadores registrados en La Rioja que tienen relaciones laborales registradas en otras provincias (Migrantes)

Provincia	2011	2012	2013
Salta	1.304	1.146	694
Catamarca	1.813	456	868
Jujuy	969	956	700
Tucumán	825	990	802
Mendoza	482	540	521

Buenos Aires	553	484	321
San Juan	377	170	167

Fuente: Depto. de Investigación y Estadística. RENATEA. En base a Registración en

AFIP

Al analizar los datos vinculados a las provincias de origen de los trabajadores migrantes, entre los años 2011 y 2013, se observa que las corrientes migratorias se mantienen prácticamente constantes en el caso de Tucumán (de 825 a 802). El único caso de leve aumento es el de Mendoza (de 482 a 521). En los casos de Jujuy (de 969 a 700) y de Buenos Aires (de 553 a 321) las cifras bajan levemente. Mientras que en los casos de Salta (de 1.304 a 694), Catamarca (de 1.813 a 868) y San Juan (de 377 a 167), puede observarse que los obreros se reducen significativamente.

En líneas generales los datos muestran que los trabajadores migrantes han disminuido y las provincias de origen que mayor cantidad de trabajadores proporcionan son Catamarca (868), Tucumán (802) Jujuy (700) y Salta (694), para el año 2013. Cabe destacar que la estadística citada no posee información sobre migración internacional, por tanto, están invisibilizados y probablemente figuren como trabajadores cuyo lugar de origen es la provincia donde han gestionado su permiso de residencia precaria o permanente.

Los trabajadores temporarios rurales, generalmente, trabajan en las cosechas cada año, tienen una participación cíclica (aunque no se realice siempre en una misma empresa), lo que les ha permitido capacitarse y calificarse en tareas puntuales y que desempeñan con rapidez y destreza. No obstante, son despedidos al finalizar cada temporada y recontratados al iniciarse la siguiente, sin generar ningún compromiso laboral por parte de quien los emplea. (Flores Lara, 1998). Conviene resaltar que esta

experiencia profesional, equivale a la idea de formación técnica de la que habla el Art. 6 inc. 2 del PIDESC, sin embargo, su calificación para esa tarea resulta invisibilizada y no se traduce en un aumento en su remuneración.

Otra de las particularidades de los trabajadores estacionales migrantes, radica en que las condiciones laborales son también sus condiciones de vida durante las cosechas, por verse obligados a vivir en las mismas empresas o en lugares que se alquilan a tales efectos, pero siempre fuera de sus hogares de origen. Esto constituye una vulnerabilidad especial que también perjudica su capacidad de negociación laboral, ya que en el caso de rechazar ciertas condiciones de trabajo por la falta de seguridad o sanidad de los lugares que los empleadores han destinado a la vivienda de los trabajadores, habitualmente galpones o tiendas, implica el costo de regresar a sus lugares de origen, el pago del pasaje y la dilación que implica una nueva búsqueda de trabajo. En numerosas oportunidades, en la etapa de conciliación de la Secretaría de Trabajo de la Provincia de La Rioja los conflictos sobre condiciones de trabajo y vivienda de este sector se resuelven cuando el empleador ofrece cubrir los costos del pasaje de regreso al lugar de origen de los trabajadores. Esto provoca que la negociación sobre la mejora en las condiciones de trabajo no sea abordada.

Entre los principales derechos esenciales que se ven amenazados por la condición de migrantes de estos trabajadores se encuentran sus derechos sindicales. El carácter transitorio de las tareas, la alta rotación por diferentes unidades de producción, sumadas a las limitaciones de capital social y relacional, configuran serias dificultades para la constitución de organizaciones gremiales y generan condiciones que limitan la participación de los trabajadores en esas instancias de negociación (Neiman, 2011).

La situación migratoria desestabiliza las relaciones sociales al interior de las familias.

Es habitual que todo el grupo familiar migre para trabajar en las cosechas. En ese caso, muchas veces los menores ven suspendido su ciclo escolar, lo que perjudica su continuidad educativa y conspira contra las posibilidades de interrumpir el círculo de pobreza intergeneracional, que se vincula con la falta de acceso al derecho a la educación. Así lo demuestra el cuadro siguiente que indica que el 42% carece de escolaridad o tiene estudios primarios incompletos.

Cuadro N° 8: Distribución de asalariados transitorios migrantes según nivel de escolaridad, en porcentajes (2002)

Provincia	Sin esc. o Prim. Incomp.	Primaria completa	Secundaria y más
Misiones	59,0	32,8	8,2
Salta	43,7	35,6	20,7
Mendoza	50,7	34,1	15,2
Río Negro	35,8	38,9	25,3
Santa Fe	44,2	32,7	23,1
La Rioja	42,0	36,3	21,7

Fuente: Neiman, et. al. (2006: 54), según datos de las ENVP-PROINDER (1996/2000/2002).

La suma de factores mencionados, generan situaciones de pobreza en este sector que terminan siendo estructurales, ya que la baja capacidad de negociación laboral de los trabajadores no puede revertir las condiciones del mercado de trabajo que las reproducen.

3.3) Trabajadores rurales temporarios migrantes internacionales

Los movimientos migratorios internacionales en la agricultura son un fenómeno histórico y permanente, pero frente a la incidencia del proceso de globalización en el agro, su problemática no sólo no ha perdido vigencia sino que requiere ser pensada desde categorías que trasciendan las fronteras del Estado-Nación, en el marco de los procesos de integración regional latinoamericana (MERCOSUR, UNASUR, CELAC).

Antes de comenzar este apartado conviene aclarar desde qué perspectiva de migración internacional se posiciona este trabajo. Teóricamente, existen básicamente tres posiciones: la económica neoclásica, la histórica estructural y la de las escuelas de pensamiento sistémico. La dimensión de análisis del enfoque económica neoclásica se ha limitado a destacar el rol instrumental de la migración, donde las personas migrantes son valoradas como mercancía, como un factor de costo de mano de obra dentro del mercado de trabajo, en el marco del sistema económico globalizado sin tomar en cuenta el impacto del proceso migratorio en las personas y en las familias. Este enfoque habitualmente está relacionado con la teoría de la seguridad que percibe a los migrantes como un peligro potencial.

Por otro lado, diversos pensadores críticos⁴⁰ desde una perspectiva histórica estructural de las migraciones, las entienden como parte constitutiva de la etapa avanzada del capitalismo globalizado, con una reciente degradación de las condiciones laborales con libre circulación de bienes, pero no de personas. De este modo, sostienen que deben estudiarse las causas de la migración como un fenómeno colectivo que constituye un subsistema dentro del sistema económico y político más global. De este

⁴⁰ Saskia Sassen, Zygmunt Bauman, David Harvey, entre otros

modo, esta perspectiva abre la posibilidad de plantear la responsabilidad compartida entre los países de origen y de destino frente a la violación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Finalmente, las escuelas de pensamiento sistémicas entienden que la necesidad de migrar puede entenderse como un “producto social” cuyas condiciones de producción se encuentran en las vulnerabilidades estructurales de derechos (Sassen, 2003). En este sentido entienden como migración “forzada” también a aquella migración por la que, debido a las condiciones de pobreza estructural y a la restricción de derechos económicos y sociales en sus lugares de origen, se produce una migración masiva de grupos de personas desposeídas, marginalizadas y excluidas (Delgado Wise, 2013).

Esta última es la posición teórica desde la que se posiciona este apartado entendiendo que al momento de repensar la migración por causas estructurales resulta esencial hacerlo desde la perspectiva de los derechos humanos. Esto implica superar la visión neoclásica de desarrollo agrícola y productivo sólo en términos económicos, para pasar a otra más integral. La idea de desarrollo humano en el ámbito rural, entendido como un proceso multidimensional, económico pero también político, cultural y social que tiene cada persona, y cada trabajador, como sujeto central, participante activo y beneficiario de este derecho (Art. 2 de la Declaración del Derecho al Desarrollo). De este modo, puede inferirse que la falta de garantía de los derechos humanos de los migrantes en los países de destino, también reduce su capacidad de contribuir a su desarrollo.

Dentro del contexto latinoamericano, el trabajo migrante se encuentra presente en la agenda de los distintos organismos regionales, como por ejemplo en el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). No obstante, a nivel nacional las delegaciones regionales de la Dirección Nacional de Migraciones, no

poseen estadísticas de permisos de residencia, precaria o temporaria desagregados por edad ni sexo, razón por la cual no puede inferirse la cantidad de permisos otorgados a personas mayores de edad en condiciones de trabajar, ni el porcentaje por género, ni cuántos han sido pedidos para el trabajo de cosecha.

Sin embargo, en la entrevista realizada a la responsable del área pertinente de la delegación de la Rioja, Paola Luna de la Vega, afirma que la mayoría de las solicitudes de residencia son tramitadas en los meses de cosecha (de diciembre a febrero). De este modo, es difícil pensar en que puedan desarrollarse políticas públicas eficaces de protección de los derechos humanos de los migrantes internacionales en el trabajo de cosechas, si no se conoce, a ciencia cierta, cuántos son, ni cuáles son sus características ni sus circunstancias de migración.

No obstante, formalmente, se refuerza la obligación de los Estados de asegurar un trato no discriminatorio y que resguarde los derechos humanos de las personas en general y de los trabajadores migrantes en particular. En este sentido, el derecho a migrar es considerado un derecho humano, así lo establece en el Art. 13 la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.⁴¹

Es indiscutible que este *ius migrandi* implica no sólo el derecho de los individuos de elegir su lugar de residencia en cualquier Estado, sino también la obligación emergente de éste de acogerlo como nuevo ciudadano si la residencia es permanente o bien de respetar sus derechos en el caso de que la residencia sea temporal.

En Argentina, la Ley de Migraciones N° 25.871, sancionada en 2003 (reglamentada en 2010) lo consagra expresamente en su Art. 4 al afirmar que *el derecho a la*

⁴¹ DUDH. Art. 13: *Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de cada Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.*

migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

En consecuencia, el Estado asume la obligación de garantizar la igualdad de trato para los extranjeros, el acceso igualitario a los servicios sociales, la información adecuada, la reunificación familiar, la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y de la regulación de su situación migratoria (Novick, 2004). A esta normativa se suma la *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado* (N° 26.165) de 2006 y el programa *Patria Grande* (2005), destinado a la regularización de la situación de inmigrantes en Argentina.

En términos de jurisprudencia internacional existe un caso emblemático en cuanto a criterios referidos a migraciones y derechos humanos, presentado por México en 2003, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los trabajadores migrantes en EE.UU. Con respecto a este caso, la Corte determinó mediante la Opinión Consultiva N° 18, que ni el sector privado ni el Estado tenían la obligación de contratar a personas indocumentadas, pero que una vez establecida una relación laboral en esas condiciones, la persona migrante adquiriría derechos laborales que debían ser reconocidos y garantizados, por su empleador y por el Estado, independientemente de su irregularidad migratoria. En consecuencia, los Estados deben garantizar a los trabajadores migrantes, urbanos o rurales, los derechos humanos que emergen de la relación laboral.

La OIT considera que existen cuatro derechos esenciales en materia laboral: la no discriminación, la prohibición de trabajo infantil, esclavo y la libertad de asociación y organización colectiva. Sin embargo, la CIDH entiende que la protección de los derechos humanos en este ámbito también comprende el pago de salarios justos,

jornadas laborales razonables, condiciones de seguridad y salud laboral, seguridad social, vacaciones pagas, protección de mujeres, garantías judiciales y administrativas, acceso a los servicios de salud públicos y contribuciones al sistema de pensiones estatal.

En este marco de situación, el concepto de ciudadanía se pone en tensión y desde la perspectiva de derechos humanos se abre un espectro más amplio vinculado a una ciudadanía de tendencia universal, propia de la globalización, y no circunscripta a las fronteras del Estado Nación. A pesar de los avances jurídicos en materia de protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes agrícolas, persisten situaciones de vulnerabilidad, como las dificultades para regularizar su situación migratoria, que los obligan a incorporarse en los segmentos ocupacionales más precarios, lo que implica falta de registración, bajas remuneraciones, y condiciones laborales inseguras.

La irregularidad de la situación migratoria padecida por muchos trabajadores en Argentina, trae aparejada la irregularidad de la relación laboral, y por lo tanto la vulneración de sus derechos. El temor a ser deportado o a tener problemas legales, es usado por parte de la patronal o los intermediarios, como instrumento de extorsión hacia los trabajadores, ya sea para retenerlos trabajando en el campo, o para evitar que denuncien las condiciones de explotación (Pacecca y Courtis, 2008).

En este sentido, resulta esencial la postura que tome el Estado frente al fenómeno de la migración internacional y agrícola temporaria, ya que diversos Estados nacionales, organismos nacionales e internacionales implicados en la gestión de políticas migratorias agrícolas, defienden la perspectiva de los derechos humanos de los migrantes con argumentos a favor de la inmigración basados en una lógica de costo/beneficio. Esta postura entraña el peligro de olvidar que la migración es un derecho humano, y por tanto, un fin en sí mismo.

De lo contrario, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Es decir, ambas posturas, tanto la que imagina la migración como “problema” como aquella que la concibe como “oportunidad”, promueven la idea según la cual la presencia es legítima en tanto sea una contribución o ilegítima en tanto sea un problema (Domenech, 2008). Esta visión dual entraña una contradicción en sí misma, ya que la perspectiva de los derechos humanos, entiende al ser humano como un fin en sí mismo y, por tanto, la protección de sus derechos no puede depender de circunstancias de conveniencia macroeconómicas.

3.4) Trabajadoras rurales temporarias

Históricamente, en la construcción de identidades y representaciones del trabajo de las mujeres en áreas rurales se invisibiliza su condición de asalariadas en condiciones de igualdad con el trabajo masculino, como asalariadas, y su participación se justifica por características vinculadas al estereotipo de femineidad, a su rol relacionado con la reproducción, antes que a la producción. En este sentido, “belleza, prolijidad, paciencia y delicadeza, además de sumisión son las características mas resaltadas a la hora de resaltar el trabajo femenino en las cosechas” (De Arce, 2009:107).

El enfoque de derechos de género es transversal, ya que atraviesa el resto de categorías abordadas: trabajadores temporarios locales, nacionales e internacionales. La justificación de este apartado radica en que la vulnerabilidad de las mujeres es específica y es padecida por ellas, sólo por su condición de ser mujeres, por tanto, es un

grupo particularmente vulnerable dentro del mercado de trabajo rural, que requiere de políticas públicas específicas para la garantizar los derechos de igualdad de género de las trabajadoras.

Sobre la participación femenina en el mercado de trabajo temporario agrícola de la provincia de La Rioja, sólo se tienen datos de las relaciones laborales registradas en AFIP, obtenido por un pedido especial para la realización de este trabajo.

Cuadro N° 9: Trabajadores agrarios registrados en la provincia de La Rioja, según modalidad de contratación. Por sexo. Por Año. En porcentajes

Modalidad		2011	2012	2013
Transitorio	Mujer	17,7%	18,6%	20,3%
	Varón	82,3%	81,4%	79,7%
	Total	100%	100%	100%

Dpto. de Investigación y Estadística del RENATEA. En base a Registración en AFIP.

Sobre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo agrícola temporario registrado de la provincia de La Rioja, desde 2011 a 2013, puede observarse un aumento, del 17,3 % al 20,3 %. Sin embargo, este aumento puede significar que ha crecido la participación, o bien que se ha elevado el nivel de registración. La participación de las mujeres asciende al 20,3 % del total, muy por debajo de la media nacional. No obstante, recordando que estas cifras sólo corresponden a los trabajadores registrados, es probable que por razones de género se vea afectado el nivel de registración, o bien por la vulnerabilidad social que implica ser mujeres sometidas a condiciones de precariedad, o bien porque se relaciona con su rol familiar que por tener

a cargo a sus hijos o a los adultos mayores lo que las hace más propensas a aceptar condiciones de flexibilidad laboral por ser habitualmente una actividades de complementariedad del ingreso familiar.

Podrían señalarse dos temas estratégicos vinculados al rol de las mujeres dentro del contexto del trabajo temporario agrícola vinculado a los derechos de género, uno se refiere al menor o mayor *empoderamiento* de las mujeres producido por las circunstancias migratorias y por su participación en el mercado de trabajo rural como asalariadas temporarias. El segundo tema se relaciona con *cierta marginalización teórica y empírica de la migración familiar que responde a la preponderancia de la perspectiva economicista de los estudios migratorios, a la concepción de la migración como una transacción entre individuos y Estados, y a la asociación de la migración femenina con la dicotomía de varones productores y mujeres reproductoras* (Kofman, 2004:380).

Sobre la primera variable, la incorporación de las mujeres en las migraciones rurales y en el trabajo asalariado las hace partícipes de una dinámica laboral que sin utilizar la violencia directa -entendida como agresiones físicas-, pone en marcha un sistema de dominación en el cual convergen: clase y género. La situación migratoria desestabiliza a las familias y a los individuos (Golub, Morokvasic y Quiminal, 1997), lo que pone en tensión las relaciones de sexo, ya de por sí asimétricas, al interior de las familias y de los grupos sociales (Lara Flores, 2003).

La situación marginal de las mujeres en la agricultura puede relacionarse con su histórica segregación referida a su falta de acceso a la tierra. En este sentido, su participación en la agricultura se producía como asalariadas o en el marco de la agricultura familiar, pero muy raramente como responsables de una explotación

agrícola. Con la incorporación de las mujeres como asalariadas temporarias en el mercado laboral agrícola “se producen ciertas transformaciones en la vida familiar y en las aspiraciones personales que normalmente generan conflictos y reacomodamientos entre varones y mujeres” (Gil Araujo 2014:390).

De este modo se visibilizan y se ponen en juego desigualdades de género, en el contexto de migraciones por el trabajo de cosecha hacia otras provincias, como así también por la necesidad de la incorporación de la mujer en el trabajo agrícola temporario como aporte eventual a la economía familiar.

Dentro del marco legal de los derechos humanos, pueden mencionarse como los principales documentos de protección de los derechos de género a la Convención Internacional sobre todo tipo de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW), ONU, 1976, ratificada por Argentina en 1985 y con rango constitucional desde 1994 (Art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional). En segundo lugar, contamos con la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia hacia la Mujer (OEA, Belém do Pará, 1994), ratificada por Argentina en 1994.

No obstante conviene recordar que la Ley 26.485 en su Art. 6, define como violencia laboral contra las mujeres a aquella que las discrimina en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral.

La Convención Internacional sobre todo tipo de Discriminación hacia la Mujer establece en su Art. 11 que los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación de las mujeres en la esfera del empleo a fin de asegurarles los mismos derechos, en condiciones de igualdad con los hombres.

En el contexto de trabajo agrícola temporario, las desigualdades de género se manifiestan como relaciones de dominación y de violencia en el mercado de trabajo rural, que se traducen en violencia real y simbólica de la que son objeto las trabajadoras sólo por el hecho de ser mujeres. El cambio en el reparto de las tareas producido por un contexto de migración familiar, no necesariamente supone un equilibrio en las relaciones de poder entre varones y mujeres en el ámbito familiar, ni la migración significa siempre un desarrollo de las capacidades ni de empoderamiento de las mujeres, sino que es frecuente que suceda lo contrario (Gil Araujo, 2014).

A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes deben tomar medidas adecuadas para: a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. En el ámbito de trabajo estacional agrícola este derecho se ve vulnerado ya que resulta muy difícil garantizarlo en los casos de ausencia de registración y en los casos en los que la continuidad en el empleo no está garantizada por su carácter temporario. b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales; c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, mediante el fomento de la creación y

desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.

En este sentido, en los casos en los que ha migrado todo el grupo familiar, las mujeres que han realizado su jornada laboral en la cosecha regresan al lugar en el que vive la familia y asumen las tareas domésticas, lo que produce una sobrecarga de tareas, ya que por su condición de mujeres se entiende que es su obligación realizarlas. La Convención determina, en el inciso d) que se debe prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en las tareas que se haya probado que pueden resultar perjudiciales para ella. La maternidad en el marco del trabajo agrícola temporario, está signado por la precariedad, por la limitada cobertura de salud en este sentido, relacionada con la falta de registración y la inseguridad en el ingreso.

Según lo desarrollado hasta este punto, se observa que la vulnerabilidad social de las mujeres en este sector del mercado de trabajo agrícola se concentra en la violencia vinculada a la dominación de género, a la económica, y a la relacionada con la protección de la maternidad y de su salud reproductiva.

Conclusiones

La consideración sobre las vulnerabilidades específicas de cada grupo que integra el colectivo de trabajo rural temporario resulta necesaria para percibir una visión integral de su problemática desde la perspectiva de los derechos humanos, que no sólo contemple los problemas económicos tradicionales, sino el acceso a otros bienes no tangibles como es la igualdad de derechos y de oportunidades.

Los trabajadores temporarios agrícolas locales están expuestos a un tipo de vulnerabilidad jurídica y social que es común al de los restantes grupos de migrantes

nacionales, internacionales y al grupo de las trabajadoras, relacionada con la situación de pobreza estructural rural. Desde la perspectiva de los DESC, la pobreza configura una violación al derecho a un nivel de vida adecuada, y se vincula con la falta de seguridad en el ingreso y de salario mínimo, como piso de protección social.

En el caso de los trabajadores migrantes nacionales, su particular vulnerabilidad en materia de derechos humanos, radica en que las condiciones laborales constituyen también sus condiciones de vida, por verse obligados a vivir en las mismas empresas o en lugares que se alquilan a tales efectos, lo que constituye un límite en su fuerza de negociación, ya que no aceptarlas implicaría volver a sus provincias. Por su parte, la condición de los trabajadores migrantes, por la permanencia temporaria en cada provincia, configura dificultades para la constitución de organizaciones gremiales. Esto contribuye a limitar la participación de los trabajadores en instancias de reclamo por mejoras en sus condiciones de trabajo, afectando, entre otros, sus derechos sindicales.

En este sentido, los más afectados son los migrantes internacionales, quienes requieren mayores esfuerzos tendientes a facilitar el acceso a la documentación necesaria para exigir su registración laboral. Esto les permitiría evitar la irregularidad laboral que favorece las condiciones precarias de trabajo agrícola y en casos extremos la reducción a las condiciones de servidumbre en un contexto de explotación laboral.

La protección de los derechos de las mujeres en este sector, requiere políticas públicas orientadas a identificar y neutralizar las manifestaciones de dominación de género sociales, que permean el mercado de trabajo agrícola estacional. Si bien se perciben progresos en la visibilidad de estos problemas en los sectores urbanos, no sucede lo mismo para las mujeres rurales. El principal desafío en la protección de sus derechos económicos es la garantía en la igualdad de remuneraciones por igual tarea.

Con respecto a su derecho a la salud merece una especial atención la protección de la maternidad y de la salud reproductiva.

Finalmente, resulta necesaria la integración transversal de los derechos humanos, en las políticas públicas destinadas a la protección de los trabajadores rurales temporarios. No obstante, más allá de la intervención del Estado en este sentido, resulta estratégico otorgar a los trabajadores las herramientas necesarias para la protección y exigibilidad de los derechos, fortaleciendo su conciencia sindical y su capacidad de negociación laboral dentro de la relación de fuerzas que implica todo mercado de trabajo.

Bibliografía

_ Beccaria L. (2004) Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo. En Robert Boyer y Julio Neffa. La economía y su crisis (1976 – 2001). Visiones Institucionalistas y regulacionistas. Ceil- Piette.

_ Beccaria, L. y Groisman F. (2008) Informalidad y pobreza en Argentina. Investigación Económica vol. LXVII, 266, México DF. UNAM.

_ Berger, M., Bober, G., Fabio, F., Mingo, E. y Neiman, M. (2011) ¿Legalizar la precariedad?: La forma cooperativa en la movilización de mano de obra en el agro. La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social. p. 179 – 196. Buenos Aires.

_ Courtis, C. y Pacecca, M. I. (2006) Migración y trabajo precario: ¿un par desarticulable?

Revista electrónica: E-misférica. Fronteras. Imaginaciones híbridas /Geografías fracturadas, vol. 3-2, nov.

_ Delgado Wise, R. Marquez Covarrubias, H y Puentes, R. (2013) Re-framing the debate on development, migration and human rights. En: Population, space and peace. N° 19. (Wilwyonlinelibrary.com) DOI:10.1002/psp.1783.

_ De Arce, A. (2009) Las mujeres en el campo argentino, 1930-1955. Trabajo, identidades y representaciones sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Licenciatura en Ciencias Sociales.

_ Domenech, E. (2008) La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En Las migraciones en América Latina, políticas, culturas y estrategias. Susana Novick (comp.) En línea: http://www.pieb.com.bo/UserFiles/File/enlinea/libro_migracion_CLACSO.pdf

Consultado en 10/06/2014.

_ Golub A., Morokvasic M. y Quiminal C. (1997) Evolution de la production des connaissances sur les femmes immigrés en France et en Europe. Migrations & Société, v. IX, n. 52, p. 19-35.

_ Lara Flores, S. (2001) Análisis del mercado de trabajo rural en México, en un contexto de flexibilización. Título. En: Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO. Buenos Aires. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100929021611/17flores.pdf>

_ Lara Flores, S. (2003) Violencia y contrapoder: una ventana al mundo de las mujeres indígenas migrantes, en México. 11(2):381-97.

_ Mingo, E. y Berger, M. (2009) Asalariados rurales en el Valle de Uco (Mendoza, Argentina) (En línea). Mundo Agrario, 10(19). Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3890/pr.3890.pdf

_ Neiman, G. y Fabio, F. (2010) Precariedad en los mercados de trabajo rurales. Agricultura y Familias en Valle de Uco. En Busso, M. y Perez, P. La Corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral, Miño y Dávila, Buenos Aires.

_ Novick, S. (2004) Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En Giustiniani, Rubén (editor), La migración: un derecho humano. Editorial Prometeo. Buenos Aires.

_ OIT (2009) Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. En línea:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

_ OMS (2009) Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas, Iniciativa sobre el Piso de Protección Social, Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera y económica mundial y su impacto en la labor del sistema de las Naciones Unidas. Ginebra.

_ Pautassi, L. (2009) Límites en la agenda de políticas sociales. El enfoque de derechos en la política pública. Cristian Courtis (comp.) Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho. Eudeba. Buenos Aires.

_ Khamis, M. (2008) Does the Minimum Wage Have a Higher Impact on the Informal than on the Formal Labor Market? Evidence from Quasi - Experiments. En IZA DP, No. 3911. Bonn (Alemania): Institute for the Study of Labor (IZA). Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp3911.pdf>

_ Kofman, E. (2004) Family related migration. A critical review of european studies. Journal of Ethnic and migration studies, Vol 30, N° 2. En Mercados de trabajo . Instituciones y trayectorias en distintos escenarios migratorios. (2014). Benencia R., Peedreño Cánovas A. Y Quaranta G. (coord.) CICCUS. Buenos Aires.

_ Kostzer Marshal, D. (2006) Argentina: La recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos. En Marinakis, A. y Velasco, J.J. (Eds.): ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur, pp. 35- 104. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

_ Rau, V. (2012) *Cosechando Yerba Mate*. Buenos Aires. CICCUS.

_ Sassen, S. (2003) Los espectros de la globalización. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.

_ Szretter, H. (2004) Salario mínimo vital y móvil: Antecedentes y análisis. En Serie Materiales de capacitación, No. 3. Buenos Aires: OIT.

_ Ley N° 25.871 de Política Migratoria Argentina (2004) En línea: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/norma.htm>

_ Convención Internacional sobre todo tipo de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW) (1974) ONU. En línea: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

_ Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia hacia la Mujer (1994) OEA. Belém do Pará. En línea: <http://www.cnm.gov.ar/LegInternacional/ConvencionInteramericanaDeBelemDoPara.pdf>

_ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1984) ONU. En línea: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DeclarationRightDevelopment_s

p.pdf

_ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966) ONU.

En línea: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

___ Opinión Consultiva N° 18. CIDH (2003). En línea:

<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/opiniones-consultivas>

_ Ley N° 26.165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado (2006). Argentina. En

línea: http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/ley_26165.pdf

PARTE II

REGIMEN JURIDICO DEL TRABAJO AGRARIO E INCORPORACION DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Capítulo IV

Marco Jurídico Internacional

Introducción

Los estudios sobre trabajo agrícola en Argentina, durante las últimas décadas, analizaron las transformaciones ocasionadas por el proceso de globalización e integración regional, vinculadas a la estructura productiva, la población y la tecnología. Los principales aportes en este sentido se realizaron sobre el fenómeno de transnacionalización de la agricultura, desde perspectivas económicas (Neiman & Quaranta, 2000) y sociológicas (Neiman, 2001; Bendini, Radonich & Steinberguer, 1998 y Rau, 2012).

No obstante, los aspectos de esta transformación han sido escasamente analizados desde la perspectiva de los DESC. En el marco de esta tesis, este capítulo pretende realizar un aporte desde la dimensión los derechos humanos, que entiende a los trabajadores como el centro de su estudio, no como variables de producción, sino como actores estratégicos del mundo agrícola. Al mismo tiempo, tiene por objeto analizar en qué medida los procesos de globalización e integración regional han transformado la situación jurídica de los trabajadores, como sujetos de derecho a nivel transnacional.

Con el objeto de considerar estas transformaciones desde la perspectiva jurídica, se retomará el debate teórico sobre la reconfiguración del trabajador como sujeto de derecho a nivel regional y universal, producto del cambio en el concepto de ciudadanía (*demos*), originado por la normativa supranacional dentro del marco de los procesos de globalización e integración regional latinoamericana.

La relevancia de esta problemática se justifica porque existen centros de decisión política situados más allá del poder estatal (FMI, Grupo de París, capitales transnacionales), que inciden tanto en los poderes públicos y privados, como sobre la sociedad civil en general y los trabajadores en particular. En consecuencia, el Estado nacional ya no es el único centro de adopción de decisiones vinculantes que permiten la regulación de las relaciones laborales. Estos centros de poder pueden actuar sin los límites que las Constituciones modernas impusieron al poder dentro de las fronteras de cada Estado, lo que cuestiona las ideas tradicionales sobre el *demos* y el *cratos* del constitucionalismo clásico.

En este punto, conviene considerar en qué medida este nuevo escenario reconfigura la situación jurídica del trabajador como sujeto de derecho, desde la escala nacional a la supraestatal. Esto sucedería en dos dimensiones, tanto por los procesos de integración regional como por la asimilación de los tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución Nacional, en el caso argentino en 1994 (art. 75, inc. 22).

De este contexto, se infiere que para garantizar los derechos de los trabajadores, su problemática debería abordarse desde la perspectiva transversal de los derechos humanos. Frente al fenómeno de la transnacionalización de la agricultura y de los capitales multinacionales, el análisis jurídico de esta materia también debería contener

el enfoque supranacional, de derechos humanos, elegido para el desarrollo de este apartado.

La estructura de este capítulo, está organizada en tres secciones. En el primero, se desarrollará el debate teórico sobre la transformación del concepto de ciudadanía, ocasionado por la tensión entre la normativa nacional y la internacional, a fin de repensar en qué medida reconfigura la situación jurídica del trabajador, de sujeto de derecho nacional a sujeto de derecho regional y universal.

En el segundo, se estudiará cómo esa reconfiguración teórica se manifiesta en un proceso de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos vinculados a la condición de trabajador, a nivel regional. Con este fin, realizaremos un breve análisis de cierta normativa supranacional que manifiesta el proceso de internacionalización de los derechos de los trabajadores: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y normas específicas del MERCOSUR.

Finalmente, se analizará en tercer lugar lo referido a la responsabilidad de los Estados y al proceso de construcción teórica de Índices de Medición de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pensado para monitorear el nivel de cumplimiento del protocolo de San Salvador y de los tratados internacionales de derechos humanos por parte de los Estados latinoamericanos signatarios, entre los que se encuentra Argentina.

4.1) Reconfiguración del trabajador como sujeto de derecho regional y universal desde la perspectiva de los derechos humanos

Limitar el estudio de la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos a la normativa específica sobre trabajo rural en Argentina, sería insuficiente

para cumplir con el objetivo de este capítulo. Por ello, se analizará a continuación el debate teórico sobre la transformación del concepto de ciudadanía (*demos*), ocasionado por la tensión entre la normativa nacional y la internacional, a fin de repensar en qué medida incide en la situación jurídica del trabajador, en su reconfiguración de sujeto de derecho nacional a sujeto de derecho regional y universal.

De este modo, el fenómeno de la globalización y los incipientes procesos de integración regional, generan un nivel de supraestatalidad que influye en la reconfiguración de los sujetos de derecho, en este caso, de los trabajadores. Este fenómeno cuestiona la exclusividad de la normativa del Estado Nación.

Las relaciones económicas y sociales que emergen de la voluntad política de los Estados de constituir, por ejemplo, un Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), presuponen la expansión de las economías nacionales a nivel regional y en consecuencia, el avance en la libre circulación de trabajadores, de circulación de capitales, bienes y servicios que conforman la integración regional plena.

En este sentido, la globalización no es sólo un fenómeno económico, sino también político, tecnológico y cultural. Es una serie compleja de procesos que no sólo se manifiesta cuestionando la posición del Estado hacia arriba, más allá de sus fronteras, superándolo, y hacia abajo, dentro de sus límites geográficos, cuestionando su capacidad de cohesión interna.

En el primer caso, esto se traduce jurídicamente como una crisis de las Constituciones Nacionales como normas supremas de los Estados, y en el segundo caso, en la necesidad de incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos

a las legislaciones nacionales. Este proceso podría ser denominado como internacionalización de la legislación interna.

Los fenómenos de la revolución tecnológica e informática, de globalización y específicamente los procesos de integración regional, generan la necesidad de adaptación de los ideales y conceptos del constitucionalismo moderno a esta serie de transformaciones estructurales que se traducen en una crisis constitucional.

Esta es “una situación en la que se combinan tres rasgos básicos: un ambiente cultural en completa evolución; un replanteamiento y transformación de las funciones del Estado y en el ámbito propiamente jurídico una reacción contra el método positivista anterior originando un enorme pluralismo en cuanto a los métodos, los objetivos y los presupuestos conceptuales del constitucionalismo y del derecho constitucional que introducen una confusión en la que resulta difícil encontrar sólidos puntos de apoyo” (Bustos Gisbert, 2005:76).

En este punto, conviene retomar el debate teórico sobre la reconfiguración de los dos elementos esenciales en cualquier Estado de Derecho. En primer lugar, la transformación de la normativa constitucional como ley suprema, en tanto que limite a los poderes políticos (*cratos*). En segundo término, la tensión en la idea de pueblo o ciudadanía (*demos*), y de la situación jurídica de ciertos sectores del mismo, en nuestro caso de los trabajadores como sujetos de derecho universal.

De esta manera, *los procesos de cambio ponen a prueba las funciones de certeza y seguridad que son exigibles de cualquier sector del ordenamiento jurídico (...) Lo cual termina repercutiendo en los procesos de interpretación y aplicación judicial del derecho constitucional* (Cascajo, 2003: 81).

En este sentido, cierta doctrina (Haberle, 2002; Ackerman, 1998 o Ferrajoli, 2003), ha repensado los presupuestos constitucionales a la luz de las transformaciones del nuevo milenio, signado por diversos procesos de integración regional. Con respecto al debate sobre la reconfiguración del *cratos*, Walker, en su construcción sobre la idea de pluralismo constitucional, señala ciertos puntos críticos de reconfiguración constitucional de los que se mencionarán tres a continuación (Walker, 2003).

La primera se refiere al estatismo de la idea de constitución. Fundamentalmente, critica el discurso que defiende la identificación ontológica entre Estado y Constitución Nacional. El constitucionalismo moderno entendía que el marco estatal era capaz de contener la dinámica y la estructura del poder político, económico y social. No obstante, en la medida en que esa dinámica comienza a exceder al Estado y sus fronteras, la Constitución y sus presupuestos deben ser repensados a la luz del fenómeno de la transnacionalización.

La segunda se relaciona con lo que Walker denomina *fetichismo constitucional*, que implica el discurso que sobredimensiona la capacidad de la Constitución para regular y canalizar la política, la economía y la sociedad, ya que esa certeza es un obstáculo para visibilizar los nuevos desafíos que deben ser resueltos. En este sentido, Ward habla del nuevo opio de los pueblos y denuncia la incapacidad del discurso constitucional de contener al proceso político como subsistema dentro del sistema jurídico – constitucional (Ward, 2001: 28).

Al mencionar el sesgo normativo de la Constitución, cuestionando su supuesta neutralidad ideológica, Walker alega que su construcción responde a un modelo con una ideología predominante, sin negar sus matices, que favorece a determinados intereses y

valores, y que impide su comprensión como un campo de juego leal para que una pluralidad de aspiraciones sociales e ideológicas pueda contenerse.

Finalmente, se hará referencia a la problemática sobre la vigencia de los conceptos constitucionales, a la que necesariamente conducen las anteriores, y que concluye en que la eficacia del derecho constitucional depende del replanteo de ciertos presupuestos.

En este contexto, los problemas y las críticas que más interesan son las relativas al cambio de paradigma del Estado Nación, a la aparición de centros de poder político más allá de él, y a los efectos que estos procesos producen en categorías constitucionales como la de “*demos*”, que se traduce individualmente como ciudadano y trabajador.

Sobre este punto, Habermas sostiene que *una comprensión teórica-comunicativa de la democracia no puede descansar sobre una idea concéntrica de pueblo, entendido como identidad étnica, porque se presentaría como homogéneo algo que, en sí mismo, es muy heterogéneo* (Habermas, 1997:262). En el caso, podría ponerse como ejemplo el factor intercultural de la historia latinoamericana. Frente a la pregunta sobre ¿Qué es lo que une a un conjunto de ciudadanos hasta el punto de crear una identidad común? En este contexto, entendemos que el incipiente proceso de unidad en Sudamérica avanza integrando económica, jurídica y administrativamente a los ciudadanos latinoamericanos en procesos como MERCOSUR, UNASUR y CELAC. Esto se ha desarrollado dentro de un marco de contexto cultural, y de una experiencia histórica común, de manera que podría hablarse de una unidad regional que incluye las diversidades nacionales.

Sobre este debate, existe un aporte académico interesante de Weiler (1997), desarrollado en el contexto de integración regional de la Unión Europea. Este argumento nace como reacción a la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán que

rechaza la aplicación de una norma de derecho comunitario, alegando que su soberanía nacía de su identidad como pueblo alemán.

En este sentido, Weiler plantea que la unión típica del constitucionalismo moderno entre *volk* (Nación), *demos* (Pueblo) y Estado, no solo es innecesaria, sino que es inaplicable en los nuevos Estados de Derecho contemporáneos, en un contexto de procesos de integración regional. Con esta postura no pretende anular la categoría de nacionalidad sino cuestionar que sea la exclusiva condición para la plena pertenencia cívica y política a una organización política determinada, pensada en términos de supraestatalidad.

De la separación de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, podremos pensar en la coexistencia de múltiples *demoi* (pueblos). Desde esta nueva perspectiva el ciudadano puede sentirse simultáneamente perteneciente a un Estado determinado, a una región y a una entidad supranacional. En este sentido podría afirmarse que “esta perspectiva permite al hombre considerarse a sí mismo, como perteneciente simultáneamente a varios *demoi*, basados en diferentes factores subjetivos de identificación: nacional en el sentido de orgánico cultural, y a la vez ciudadano europeo en términos de afinidades transnacionales respecto a valores compartidos que trascienden la diversidad etno-nacional” (Bustos Gisbert, 2005:127).

Este argumento, implicaría que un ciudadano en ciertos ámbitos de su vida pública esté dispuesto a aceptar la legitimidad y la autoridad de decisiones adoptadas por entidades supranacionales latinoamericanas, en su rol como ciudadano latinoamericano, aún sin haberlas elegido por su voto y sin dejar de ser, ni sentirse, ciudadano nacional. Esto no implica negar la importancia de los Estados sino asumirlos e integrarlos como elementos, esenciales y soberanos, de organizaciones supranacionales.

Esta transformación del concepto de ciudadanía nacional que convive con el de ciudadanía regional y universal, tiene una incidencia directa en la condición de los trabajadores, ya que han dejado de ser sujetos de derecho sólo dentro del marco del Estado Nación, (régimen de trabajo agrícola) para convivir con su dimensión de sujetos de derecho regional (MERCOSUR), y universal (DESC).

Luego de haber desarrollado el debate teórico sobre la transformación del concepto de ciudadanía, en el siguiente capítulo, se analizará cómo esa reconfiguración teórica se presenta jurídicamente, de una manera concreta. Es decir, el modo en que se manifiesta en un proceso de incorporación normativa de derechos humanos al mundo del trabajo, tanto a nivel internacional como regional, y que al mismo tiempo reconocen a estos derechos como vigentes y exigibles en los Estados nacionales.

4.2) Proceso de internacionalización del derecho del trabajo

4.2.1) Trabajadores como sujetos de derecho universal. Pacto Interamericano de Derechos Humanos (PIDESC)

La importancia del enfoque transversal de derechos humanos radica en visibilizar, más allá de los derechos laborales, las condiciones de vida y la vulnerabilidad social de los trabajadores, ya que éstas, son las que definen su capacidad de negociación laboral, en un mercado configurado por la confrontación de intereses entre capital y trabajo. El proceso por el que los DESC adquirieron el status de derechos humanos es inverso al de los civiles y políticos, ya que su consagración internacional, como tales, fue posterior a la constitucional de los Estados (González Morales, 2013). Esto genera la necesidad de

incorporar los estándares internacionales de DESC a la legislación nacional, en general, y al régimen de trabajo agrícola, en particular.

En este sentido, la reforma constitucional argentina de 1994 otorga a los tratados internacionales de derechos humanos, jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). Esta modificación fortaleció la integración de Argentina dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que entiende que los DESC tienen naturaleza obligatoria y no solamente programática.

En las últimas décadas, con el fortalecimiento de las democracias latinoamericanas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no sólo resuelve como tribunal de apelación supraestatal, casos vinculados a derechos humanos de naturaleza civil (por ejemplo: el voto, la libertad de expresión, la privación ilegítima de la libertad, entre otros), sino que se han incrementado casos sobre DESC, relacionados no solamente con la consolidación sino también con la calidad de la democracia en un sentido más amplio, mediante la garantía de los derechos sociales.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, definió los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC*, publicados en el año 2008. Esta resolución sienta las bases para diseñar la medición de dicho progreso, a fin de posibilitar la generación de políticas públicas eficaces para cada sector.

Los derechos humanos de los trabajadores se encuentran explícitos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966. Dicho Pacto consagra el derecho a un trabajo libremente escogido, estableciendo para los Estados partes la obligación de adoptar medidas adecuadas para garantizar este derecho, orientadas a

lograr un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de las personas (Art.6 PIDESC).

También se reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones laborales que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias (Art.7 PIDESC). Con respecto a los derechos sindicales, son reconocidos por el PIDESC en el Art. 8.

Sobre el efectivo cumplimiento y exigibilidad del PIDESC, en su Art. 2, inc. 1, incorpora lo que se ha denominado como cláusula de progresividad. Esta disposición determina que los Estados que adhieran al pacto, entre los que se cuenta Argentina, se comprometen a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, el respeto de los DESC⁴².

4.2.2) Trabajadores como sujetos de derecho regional. MERCOSUR

Las migraciones internacionales de trabajadores agrícolas son un fenómeno histórico pero, frente al proceso de globalización actual, requieren ser pensados desde categorías que trasciendan las fronteras del Estado Nación, ya sea dentro del marco de los procesos de integración regional latinoamericana (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) como de

⁴² Protocolo de San Salvador (2005), Art. 5.1: *A los fines de este documento por principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural. Con posterioridad, define como “medidas regresivas a todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de un goce o ejercicio de un derecho protegido.”*

organizaciones supra-regionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En nuestro caso, nos concentraremos en el MERCOSUR por tener mayor desarrollo institucional y por encarnar los principales desafíos en materia de integración regional en la materia que nos ocupa.

En este contexto, se ha reforzado la obligación a los Estados partes del MERCOSUR de asegurar un trato no discriminatorio y que resguarde los derechos humanos de las personas en general, y de los trabajadores migrantes en particular. En este sentido, el derecho a migrar es considerado un derecho humano. Desde 1948, el Art. 13 la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de cada Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*. En Argentina, la Ley de Migraciones N° 25.871, sancionada en 2003 (reglamentada en 2010) lo consagra expresamente en su art. 4 al afirmar que *el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad*. A esta normativa se suma la *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado* (N° 26.165) de 2006 y el programa *Patria Grande* (2005), destinado a la regularización de la situación de inmigrantes en Argentina.

Es indiscutible que este *ius migrandi* implica no sólo el derecho de los individuos de elegir su lugar de residencia en cualquier Estado sino también, la obligación emergente de éste de acogerlo como nuevo ciudadano, si la residencia es permanente, o bien, de respetar sus derechos en el caso de que sea temporaria. La ley contempla la posibilidad de irregularidad de los individuos migrantes dentro de un país diferente del de nacimiento que, en general, se da en el marco de su condición de trabajadores. Así lo ha

entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos al pronunciarse sobre el caso *Hoffman Plastic Compounds v. National Labor Relations Board*, en la Opinión Consultiva N° 18 (17/09/2003) estableció que la situación de irregularidad migratoria, no podía ser causa de la privación de los derechos laborales como trabajador.

Dentro del marco orgánico del Mercosur los espacios que tratan la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde sus diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo son: a) el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; b) la Comisión Sociolaboral del Mercosur; c) el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios; d) el Foro Consultivo Económico y Social; e) la Reunión de Ministros del Interior; y f) el recientemente creado Grupo *ad hoc* sobre Integración Fronteriza.

Entre ellos se destaca el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. Este es un órgano que reporta al Grupo Mercado Común (GMC) y funciona tripartitamente. Sus trabajos se desarrollan sobre la base de la consulta entre los sectores gubernamentales, sindicales y empresariales de cada país y proponen medidas tendientes a coordinar políticas nacionales en todos los países de MERCOSUR. En segundo lugar, se ubica la Comisión *ad hoc* que tiene como objetivo el estudio de las condiciones en que se desarrolla el trabajo en las regiones fronterizas nacionales, esencial para la formulación político-normativa de casos especiales.

Como manifestación legislativa sancionada dentro en este contexto, destacamos el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (1997), que reconoce a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las

mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo.

Finalmente, el Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, aprobado en 2002, declara la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos entre nacionales del país de recepción y nacionales de los otros países firmantes (Art. 9, 1) y refuerza el principio de reunión familiar (Art. 9, 2); el derecho a transferir remesas a su país, y el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y a acceder a la educación, aún en caso de que sus padres estén en situación irregular. Así, el acuerdo actualmente en gestión responde ajustadamente a principios sustentados tanto desde los Convenios 97 y 143 de la OIT, como desde la Convención de 1990 de las Naciones Unidas.

La incorporación de ciertos estándares internacionales de derechos humanos vinculados a los trabajadores, en este caso de DESC, por uno de los más desarrollados organismos de integración regional (MERCOSUR), del cual Argentina forma parte, constituye el primer ejemplo de reconfiguración del trabajador rural como sujeto de derecho regional. Este marco de protección supranacional de los derechos humanos de los trabajadores se hace efectivo por haber sido reconocido como prioritario en la agenda latinoamericana de integración regional.

Como manifestación institucional de este objetivo podemos mencionar al Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR. (IPPDH) en el que se hace mención al derecho a no migrar. Esto implica la obligación de los Estados parte de generar condiciones de respeto de DESC para que sus habitantes no se vean forzados a migrar por razones de pobreza estructural.

En todo lo expuesto hasta este punto, se analizó el grado de reconocimiento de los derechos humanos de los trabajadores en dos marcos normativos estratégicos, tanto a nivel regional (MERCOSUR), como universal (PIDESC).

En el siguiente apartado, se estudiará este proceso en una ley laboral de un Estado nacional determinado, a fin de visibilizar como un trabajador nacional es a la vez sujeto de derecho regional y universal. Como análisis de un caso concreto en este sentido, se comentarán los puntos esenciales de la última reforma del régimen de trabajo rural argentino, con el fin de identificar los principales cambios producidos por la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos, en general, y de DESC, en particular.

4.3) Responsabilidad de los Estados y medición de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La reflexión crítica referida a la metodología y construcción de índices de medición de DESC ha motivado una numerosa producción académica en América Latina, sin embargo, su desarrollo presenta niveles muy diferenciados dependiendo de las distintas regiones.

En este sentido, en Argentina, desde la última reforma constitucional de 1994, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos tienen, no sólo jerarquía constitucional en nuestro país, sino que también se constituyen como normas operativas que implican la responsabilidad de los Estados firmantes, o adheridos con posterioridad a los tratados, de garantizar a todos los ciudadanos el efectivo goce de los Derechos Humanos consagrados internacionalmente.

Sin embargo, podríamos decir que esta responsabilidad de los Estados es una obligación de medios antes que de resultado. En otras palabras, que la garantía del pleno goce de los derechos humanos respecto de los ciudadanos implica un proceso y, por tanto, el Estado cumple con esta obligación demostrando haber desarrollado los medios necesarios para garantizar estos derechos. Entre los medios implementados podemos mencionar políticas públicas, o bien, la creación de organismos especializados en ciertas problemáticas o destinando partidas presupuestarias con el objeto de proteger estos derechos.

Como consecuencia de estos procesos de ampliación de derechos surge, internacionalmente, la inquietud por definir mecanismos de medición del progreso en materia de protección de los DESC, mediante índices adecuados, que permitan monitorear las políticas públicas aplicadas por los Estados con el objeto de acercarse, progresivamente, al respeto y ejercicio pleno de estos derechos. Entendemos que el desigual desarrollo de diseño y aplicación de dichos índices de medición se explican por su dependencia de las decisiones políticas de cada Gobierno (Estado) en particular y por el nivel de continuidad en su aplicación.

En el caso del sistema interamericano, este proceso se fortalece desde la vigencia del protocolo de San Salvador (sancionado en 1988 y ratificado por Argentina en 2003). En este sentido, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), definió las normas para la elaboración de informes periódicos que los Estados deben formular, y en segundo lugar, otorgando mandato a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para que defina los respectivos lineamientos que fueron publicados en el año 2008 como *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos sociales y culturales*.

4.3.1) Derechos Económicos, Sociales y Culturales y trabajo

Nos concentraremos especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) sancionado en 1966, por ser el que se relaciona específicamente con el mercado de trabajo. Determina en su Parte III, en los artículos del 6 al 9, los Derechos Humanos vinculados al trabajo. Entendemos a estos artículos dentro del marco del Art. 11 que desarrolla lo contenido en el Art. 15 de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, relacionados al derecho a un Nivel de Vida Adecuado, que implica la capacidad de una mejora continua en las condiciones de vida, como contracara de las situaciones de pobreza estructural.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a un trabajo libremente escogido estableciendo para los Estados partes la obligación de adoptar medidas adecuadas para garantizar este derecho, orientadas a lograr un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana (Art.6 PIDESC).

Específicamente, *los Estados Partes también reconocen* el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias (Art.7 PIDESC). Mientras que los derechos sindicales son reconocidos en el Art. 8. También garantiza, en su Artículo 11, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. En consecuencia, los Estados

Partes que adhieran al pacto, se comprometen a implementar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de este derecho.

4.3.2) Cláusula de progresividad

Resulta conveniente aclarar que la construcción del sistema de índices de medición de DESC se fundamenta teóricamente en la cláusula de progresividad del PIDESC. La noción de progresividad de los derechos humanos fue instituida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en el año 2005 aprobó las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Art. 19 del protocolo de San Salvador”.

Este protocolo prevé la obligación de los Estados de formular informes nacionales referidos a las medidas progresivas adoptadas *para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo protocolo*. En su Art. 5.1 caracteriza la noción de progresividad: *A los fines de este documento por principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural*. Con este fin en el Art. 5.2 establece el uso de un sistema de indicadores de progreso que permite medir *el progreso de derechos económicos sociales y culturales a partir de comparar la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados con el nivel de satisfacción de los diversos actores de la sociedad*.

Con posterioridad, define como *medidas regresivas a todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de un goce o ejercicio de un*

derecho protegido. Víctor Abramovich sostiene que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pensó en un modelo de indicadores que pudiera ser utilizado en un doble sentido. Por un lado, como una herramienta para la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo, por otro lado, como una herramienta para que cada Estado realice un diagnóstico de la situación de los derechos sociales del Protocolo, determine los temas y las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos del Protocolo (Abramovich, 2008).

No obstante, los principales obstáculos para responder al envío de los mencionados informes argentinos radican en el desafío, aún pendiente, de diseñar políticas públicas en materia de mercado de trabajo en general y en el agrícola en particular, y transversalmente integradas a las normas y estándares de Derechos Humanos. Sin embargo, consideramos que esto resulta una consecuencia natural de los límites y la escasez en la construcción de datos estadísticos e indicadores económicos para la medición sistemática de dicho mercado, ya que sin una precisa descripción de un mapa de situación resulta muy difícil realizar un diagnóstico por parte del Estado de la sobre el nivel de cumplimiento y progresividad de los derechos sociales del Protocolo, definir las agendas pendientes y formular estrategias para satisfacer progresivamente el respeto de los DESC de ese sector.

Otro de los desafíos pendientes consiste en incorporar que la prohibición de regresividad y la obligación de progresividad se incorporen en la evaluación de políticas públicas de los Estados, ya que no debe confundirse la medición de desarrollo socioeconómico de un Estado con el progreso en la realización de los DESC, teniendo en cuenta que el crecimiento económico no necesariamente implica redistribución de riqueza y de oportunidades.

En este sentido, resulta interesante mencionar como proceso paralelo lo que podríamos denominar como *Judicialización de la política social* que pone en evidencia no sólo la consolidación de estándares jurisprudenciales sobre DESC, sino también el rol de control de la función judicial sobre el aparato administrativo del Estado en áreas sociales. (Abramovich y Pautassi, 2010).

4.3.3) Indicadores

Dentro de este marco general, los procesos de medición de los DESC constituyen un campo en construcción, a pesar de los significativos avances realizados en el campo técnico y académico. En el proceso de medición de DESC se encuentra en primer lugar, la obligación contenida en la norma, la que requiere una interpretación de su alcance para obtener un estándar que finalmente será medido por un indicador.

En este punto, conviene precisar la noción de estándares internacionales de derechos humanos, los que se entienden como la definición legal que incluye principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional (Abramovich, 2007). Mientras que los indicadores son parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que pueden verificarse en relación con un criterio. No obstante, entendemos que resulta necesario complementar esta verificación empírica con técnicas cualitativas (Pautassi, 2010).

En este sentido, no sólo se recomienda utilizar técnicas cuantitativas sino también cualitativas que incorporan el registro subjetivo de los actores, aportando el significado que le otorgan al fenómeno, no ponderados por las estadísticas como pueden ser las percepciones de los actores involucrados, entre otros factores.

En segundo lugar, resulta necesaria la verificación empírica de las estadísticas. Esto implica ponderar qué tipo de indicadores y señales de progreso cualitativas son necesarias y qué fuentes de información se encuentran disponibles para poder realizar la comprobación empírica. Finalmente, el último proceso para la construcción de indicadores es el de transversalidad, de carácter político, que consiste en evaluar el conjunto de acciones realizadas por el Estado que involucran las políticas públicas, la acción legislativa y judicial.

En este sentido, para garantizar la transversalidad de la medición suelen utilizarse tres vías: Una de ellas es el uso de indicadores sobre valores transversales a todos los derechos (igualdad, acceso a la justicia, acceso a la información y participación). La segunda, es la evaluación de las políticas públicas implementadas y, la tercera, analiza las prioridades del Estado en materia de agenda pública desde la revisión de niveles presupuestarios destinados a la satisfacción de los DESC e inclusive sobre mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

No obstante, la base institucional en materia de índices de medición de DESC está dada por la presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, en el 2008, del documento *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales* elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Si bien la noción de transversalidad fue instruida explícitamente por la IV Conferencia de Beijing en 1995, vinculada a derechos de género, desde entonces resulta aplicable al resto de los derechos humanos.

Conclusiones

En las últimas décadas la incidencia del proceso de globalización y de incipiente integración regional en América Latina, ha reconfigurado los modos de producción y la realidad agrícola en Argentina. Estos fenómenos de transnacionalización han influido también en el mercado de trabajo rural, generando una serie de transformaciones.

Estos procesos de integración han tenido su correlato en el mundo jurídico, con un marcado desarrollo en materia de DESC en el mundo del trabajo, dentro del marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De este modo, la normativa supranacional relacionada con el progreso normativo e institucional de organismos de integración regional como MERCOSUR, permite hablar de la internacionalización de los derechos de los trabajadores a nivel regional y supranacional.

La crisis del constitucionalismo moderno frente a los procesos de integración regional y de globalización ha generado un debate teórico sobre la transformación del concepto de ciudadanía (*demos*). Este debate, es aplicable también a la condición de trabajador de cada ciudadano. El proceso de internacionalización también se manifiesta en la transformación del concepto de trabajador como sujeto de derecho nacional, en tanto que asimila su condición a la de sujeto de derecho regional y universal.

De este modo, tanto la construcción de indicadores como la incorporación de derechos humanos en general y de DESC en particular, en la creación de un sistema de medición sistemático del mercado de trabajo rural, como política pública, se presenta como responsabilidad de los Estados. Esta incorporación de estándares internacionales de derechos humanos posibilitaría, por un lado la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo, y por otro, serviría para que el Estado Argentino realice un

diagnóstico de la situación de los derechos sociales, identifique las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente lo DESC dentro de su territorio.

Finalmente, de lo anteriormente expuesto se infiere que esta reconfiguración del trabajador rural, como sujeto de derecho regional y universal, es principalmente normativa y que las transformaciones institucionales son aún incipientes. Sin embargo, la visibilidad de este debate teórico es relevante, ya que resulta esencial para dar continuidad a la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en la normativa nacional, y para lograr una progresiva transformación institucional.

Bibliografía

- _ Ackerman B. (1998) *We the people*. Transformation. Vol 2. Cambridge.
- _ Bendini, M., Radonich, M. y Steimberger, N.(1999). *De golondrinas y otros migrantes*. Buenos Aires: Cuadernos GESA II. La Colmena.
- _ Brebbia, F. y Malanos, N. (2007). *Derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- _ Bustos Gisbert, R. (2005). *La constitución red: Un estudio sobre supraestatalidad y constitución*. Bilbao: Instituto Vasco de Educación Pública (IVAP).
- _ Cascajo Castro J.L. (2003). *Notas para un breve ensayo sobre constitución e interpretación constitucional*. En Estudios de Deusto. Vol 51/1, págs. 81 y ss.
- _ Fabio F. y Neiman M. (2010). *Precariedad en los mercados de trabajo rurales. Agricultura y Familias en Valle de Uco*. En Busso, M. y Perez, P. (2010). En *La Corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/ Trabajo y Sociedad. Buenos Aires.

- _ Ferrajoli, L. (2003). *Pasado y futuro del estado de derecho*. En Carbonell M. (ed.) Neo constitucionalismo (s). Madrid.
- _ Garrido, C. y Peres, W. (1998). *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Revista de la CEPAL. N° 66. En *Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina*. Neiman, G. y Bocco A. Neiman, G. y Barbosa Cavalcanti, J. (comps.). (2005). En *Acerca de la globalización en la agricultura: territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS.
- _ Gonzáles Morales, F. (2013). *Sistema interamericano de derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- _ Groisman, F. (2012). *Salario mínimo y empleo en Argentina*. Revista de economía política de Buenos Aires. Año 6. Vol. 11, págs. 9-47.
- _ Haberle P. (2002). *Pluralismo y Constitución*. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid.
- _ Habermas J. (1997). *Replay to Grimm*. En Gowan, P. y Andersen, P. En *The question of Europe*. Londres: Verso.
- _ Mántaras, L. M. (2007). *El trabajo en las explotaciones rurales y sus diferencias con el trabajo industrial*. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral. 1967. Citado en Brebbia, F. y Malanos, N. *Derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- _ Neiman, G. (2001). *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: CICCUS.
- _ Neiman, G. y Quaranta, G. (2000). *Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina*. En línea: http://relet.iesp.uerj.br/Relet_12/Relet_12.pdf Consultado el 28 /11/2013.

_ Rau, V. (2012). *Cosechando yerba mate. Estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el nordeste argentino*. Buenos Aires: CICCUS.

_ Senyk, A. y Ruiz, Á. (2013). *La inspección laboral en el ámbito rural*. Revista Derecho del Trabajo. Año I, N° 2. Ediciones Infojus. Id Infojus: DACF120145. En línea:
http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf120145-ruiz-inspeccion_laboral_en_ambito.htm?1&bsrc=ci Consultado el 06/06/2014.

_ Walker N. (2002). *The idea of constitutional pluralism*. EUI. Working paper 2002/1 Florencia.

_ Ward, I. (2001). *Beyond Constitutionalism: the search of european political imagination*. En European Law Journal. N°7. 1, Págs. 24-40.

_ Weiler J.H.H.(1997). *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, tales and ethosin the german Maastricht decision*. En Gowan P. y Andersen P. en *The question of Europe*. Londres. Verso.

Capítulo V

Marco Jurídico Nacional

Introducción

En el capítulo anterior desarrollamos lo referido a la reconfiguración de los trabajadores como sujetos de derecho regional y supranacional desde la perspectiva de los derechos humanos, dentro del marco de los procesos de integración y de globalización. La incidencia de este proceso también se manifiesta en lo que se ha dado en llamar internacionalización de las normativas nacionales por la obligación de los Estados nacionales de incorporar estándares de derechos humanos

Para analizar este proceso relacionado con el objeto de estudio, es decir, con el trabajo rural temporario en la Provincia de la Rioja, se comentarán los puntos estratégicos de la normativa aplicable, procurando analizarla en materia de incorporación de estándares internacionales de Derechos Humanos, en general, y de DESC, en particular.

De este modo, el objetivo de este capítulo consiste en analizar, desde esta perspectiva, la última reforma del régimen de empleo agrícola argentino, Ley 26.727 de 2011, aplicable a la cosecha de aceitunas y de los Convenios Colectivos de Trabajo (en adelante CCT) que rigen para los trabajadores de cosecha de uva 85/89 y 154/91, excluidos por el régimen general. Estos dos regímenes jurídicos resultan relevantes al considerar que tanto la aceituna como la uva constituyen los dos tipos de cosecha que nuclea en la Provincia de La Rioja a la mayor cantidad de trabajadores agrícolas temporarios.

5.1) Nivel de incorporación de DESC en la reforma del régimen de trabajo agrario Argentina, Ley 26.727

El objetivo de este apartado consiste en analizar el nivel de incidencia de los DESC en este régimen nacional, como indicador de la reconfiguración del trabajador rural, como sujeto de derechos humanos, en el marco de un proceso de incorporación de estándares internacionales de DESC en las leyes de trabajo nacionales.

Las numerosas transformaciones de la agricultura argentina en las últimas décadas, en materia de tecnificación y reconversión de los modos de producción, fueron el marco propicio para la sanción del Nuevo Régimen Nacional de Trabajo Agrario, por la Ley N° 26.727, que fue sancionado en 2011 y reglamentado en 2013.

El antiguo régimen determinaba que la normativa aplicable al contrato de trabajo agrario era la ley 22.248/80, sus normas reglamentarias, la voluntad de las partes y los usos y costumbres. Al mismo tiempo, mediante la reforma del art. 2, inc. 3, de la Ley de Contrato de Trabajo (en adelante LCT) 20.744/76, se excluyó a los trabajadores agrarios del régimen general de la mencionada ley.

Cierta doctrina, entiende que esa modificación significó un notorio retroceso para los trabajadores agrarios, ya que no sólo derogó las normas de índole legal sino también otras numerosas disposiciones que, a través del tripartismo (representación sindical, empleadora y estatal) que implicaba la Comisión Nacional de Trabajo Rural (cfr. Ley 13.020), se había ido elaborando a través del tiempo. (Senyk & Ruiz, 2012, pág. 202).

En este contexto, una de las modificaciones más relevantes del Nuevo Régimen de Trabajo Agrícola es la reincorporación a la Ley de Contrato de Trabajo, como fuente jurídica subsidiaria aplicable al trabajo agrario (art. 2, inc. b). Por tanto, será de

aplicación en todo lo que resulte compatible y no se oponga al régimen jurídico específico. Como así también, reconoce como fuente de regulación a los convenios y acuerdos colectivos (Leyes 14.250 y 23.546) y a las Resoluciones de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) y de la Comisión Nacional de Trabajo Rural aún vigentes.

5.1.1) Régimen especial y aplicación de la LCT para el trabajo agrícola

Esta modificación nos posiciona en el antiguo debate sobre la necesidad de una legislación específica para el trabajo agrario y luego, sobre la conveniencia de la aplicación, o no, y en qué medida, de la LCT al trabajo agrario. Este debate se vincula con el art. 6 del PIDESC, y a la aplicación subsidiaria de la LCT implica las garantías a los derechos laborales del régimen laboral. En este sentido encontramos tres posturas: La partidaria de la aplicación de un régimen especial con la exclusión de la LCT, la que defiende la aplicación finalmente la que sostiene la necesidad de un régimen especial pero con la aplicación subsidiaria de la LCT.

En el primer caso, parte de la doctrina sostiene que “la necesidad de una legislación especial para el trabajo agrario resulta evidente si se tienen en cuenta los caracteres propios de la actividad rural, que tornan inaplicables muchas de las disposiciones generales referidas al trabajo comercial o industrial con arreglo a las normas dictadas especialmente para ellos, primeramente por la ley 11.729 y el Decr. 33.302/45 y en la actualidad por la ley de Contrato de trabajo 20.744, reformada por la 21.297” (Brebbia Malanos, 2007, Pág. 562). Por tanto, el argumento que fundamentaría un régimen normativo especial y la exclusión de la LCT, se justificaría por las características

especiales del trabajo rural. No obstante, al especificar estas notas características la segunda doctrina encuentra ciertas contradicciones que merecen ser destacadas.

Desde una segunda postura, Mántaras considera como diferencias sustanciales que el trabajo industrial requiere mano de obra concentrada en los talleres bajo la inmediata dirección de los capataces, mientras que en el agrario no sucede lo mismo (Mántaras, 2007, pág. 563). Sin embargo, advierte que existen otras actividades que comparten con el trabajo agrícola el fenómeno de la estacionalidad, pero a los que resulta aplicable la LCT. Como ejemplos pueden mencionarse: la hotelería, la gastronomía, y otros rubros vinculados al turismo y a la industrialización de bienes primarios que tienen ritmos de producción discontinuos. En todos estos casos, las particularidades del oficio se han regulado mediante convenios colectivos y normas específicas de los organismos competentes, sin que se hayan ocasionado conflictos jurisprudenciales por dudas sobre la vigencia del régimen particular sobre el general. Es decir, que la temporalidad del trabajo se debe a los ciclos de producción de bienes o de servicios, y que por razones económicas, la contratación de los trabajadores se realiza de manera temporal, sin embargo, se les aplica la LCT.

Finalmente, el criterio adoptado por la ley establece un régimen especial pero con la aplicación subsidiaria de la LCT. Esta postura es la más acertada, por considerar que en Argentina, la exclusión de subsidiariedad de la LCT sobre el trabajo agrario, trajo como consecuencia la privación de numerosos beneficios para los trabajadores agrícolas vinculados a la seguridad social, en materia de beneficios jubilatorios, salario mínimo, ley de riesgos de trabajo, sólo por mencionar algunos. Con esta modificación, al reincorporar como fuente normativa de aplicación subsidiaria a la LCT para el trabajo agrícola, el legislador ha vuelto a considerar que sus características especiales no son un

obstáculo para la aplicación de las normas del trabajo en general, que garantizan los derechos esenciales de todo trabajador, que es común a todos los sectores.

A continuación, se analizarán los puntos estratégicos de la última reforma del régimen de trabajo rural argentino, procurando identificar los principales cambios producidos por esta legislación desde la perspectiva de los DESC.

5.1.2) Trabajadores incluidos y excluidos

Si bien es cierto que el único cambio que realiza el nuevo régimen respecto de trabajadores incluidos⁴³, es que excluye a los trabajadores que empaquen frutos o productos de otros productores, es importante destacar que existen establecimientos productivos que además de sembrar y cosechar ciertos productos agrícolas, también poseen plantas de procesamiento industrial.

Esto resulta relevante ya que, al trabajador de cosecha de aceitunas, por ejemplo, se le aplica el régimen de trabajo agrícola, pero si ese mismo trabajador en el mismo establecimiento, es empleado en el empaque o procesamiento industrial de ese fruto, deberá aplicársele la normativa de la LCT. Esta diversidad normativa, si bien implica un mejoramiento de derechos vinculado al art. 6, inc. 2, del PIDESC, en la práctica, implica un desafío importante en materia de control de correcta registración laboral.⁴⁴

⁴³ Ley 26.727, Art. 7: “Trabajadores rurales incluidos son: a) Manipulación y almacenamiento de cereales, oleaginosos, legumbres, hortalizas, semillas u otros frutos o productos agrarios, excepto que se realicen en establecimientos industriales. b) Tareas prestadas en ferias y remates de hacienda y c) Empaque de frutos y productos agrarios propios”.

⁴⁴ Ley 26.727, Art. 3: “Trabajadores rurales excluidos: a) Personal afectado principalmente a actividades industriales, comerciales, turísticas, de transporte o servicios, aunque se desarrollaren en empresas o establecimientos mixtos, agrario-industriales o agrario-comerciales o de cualquier otra índole. b) Trabajador contratado para tareas ajenas a la actividad agraria. c) Trabajador del servicio doméstico. d) Personal administrativo. e) Personal dependiente del estado nacional, provincial o municipal. f) Al trabajador ocupado en tareas de cosecha y/o empaque de frutas, el que se registrá por la ley LCT 20.744 g)

De este modo, los trabajadores de la industria vitivinícola se encuentran excluidos de la aplicación de la norma, ya que los convenios 85/89 y 154/91 comprenden tanto la actividad de los obreros de la viña como la de los operarios de bodega.

En este sentido, consideramos conveniente comentar las consecuencias prácticas de esta exclusión. En el caso de los trabajadores temporarios, es habitual que luego de trabajar algunos meses en las cosechas de aceitunas o yerba, regidas por las normas de trabajo agrícola, se trasladen a otra provincia para continuar su trabajo en las cosechas de uva (se rige por un convenio colectivo especial) limones o manzanas, que se rigen por otro convenio colectivo especial pero supletoriamente se les aplica el régimen general de la LCT. De esta manera, un mismo trabajador de cosecha que trabaje en este ciclo, será regido por tres legislaciones diferentes a pesar de tratarse prácticamente de la misma actividad rural.

Estas exclusiones normativas adquieren una particular relevancia al momento de pensar en la correcta registración laboral de los trabajadores. Esto dificulta no sólo el conocimiento y defensa de sus derechos a los trabajadores y su participación sindical (UATRE⁴⁵ en el primer caso y SOEVA⁴⁶ en el otro), sino que también resulta complejo para elaborar un sistema de registración laboral eficaz de trabajo temporario rural. No sólo en materia de control, sino también de registro y seguimiento estadístico al momento de pensar en políticas públicas eficaces para el sector. La reforma del régimen de trabajo agrícola no ha mejorado sustancialmente los perjuicios en la exigibilidad de

Trabajadores comprendidos en convenciones colectivas de trabajo con relación a las actividades agrarias incluidas en el régimen de negociación.

⁴⁵ UATRE: Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores

⁴⁶ SOEVA: Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines

los derechos y de representación sindical que trae aparejada esta fragmentación normativa y sindical, que se vincula con los arts. 6, inc. 2 y art. 8, inc. 1 del PIDESC⁴⁷.

En este contexto, también el debate teórico sobre la especialidad normativa para el trabajo agrario se ve relativizado ya que, indudablemente un trabajador de cosecha de uva es agrícola y su trabajo tiene esas características que justifican la creación de un régimen especial pero, no obstante, se le aplica la LCT y convenios colectivos específicos. Estos trabajadores, también quedan fuera de los organismos de gestión control competentes para el trabajo agrario como el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrícolas (RENATEA) y de las disposiciones de la Comisión Nacional de Trabajo Agrícola.

De lo anteriormente expuesto, se observa que existen ciertos puntos de quiebre en la legislación de trabajo agrícola difíciles de controlar, el de trabajo agrícola e industrial en un mismo establecimiento, y el de trabajo agrícola y LCT para trabajadores temporarios de cosecha de frutos en el primer caso y de frutas en el segundo. Este escenario de complejidad normativa tiene un impacto sobre la protección de los derechos de los trabajadores en materia de prestaciones de seguridad social vinculados a la correcta registración laboral que se ponen en tensión con la efectiva garantía de DESC.

⁴⁷ PIDESC, art 6, inc. 2: “Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

PIDESC, art. 8, inc. 1: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales”.

5.1.3) Contrato de trabajo agrario

En este sentido⁴⁸, las innovaciones relevantes se vinculan con las modalidades de contratación de los trabajadores, con normas vinculadas al control de las cooperativas, a la prohibición de empresas de servicios de colocación de trabajadores y a la creación de bolsas de trabajo que se comentará a continuación.

En su art. 14, la ley dispone que el Servicio Nacional de Inspección de Trabajo estará habilitado para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo, a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social, en relación con los trabajadores dependientes a su servicio, así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral.

Con esta nueva facultad de control a cargo del Ministerio de Trabajo Nacional, la norma pretende reprimir situaciones habituales en las que se desnaturalizaba la figura jurídica de cooperativa que funcionaban con la dinámica de una empresa y encubrían como socios a quienes en realidad eran trabajadores agrícolas.

Esta mecánica tenía el propósito de sustraerse, total o parcialmente, a la aplicación de la legislación del trabajo violentando el art. 101 y concordantes de la Ley de Cooperativas 20.337, y sus modificatorias. Pero ante todo, esta maniobra pretendía vulnerar los derechos laborales de los trabajadores, especialmente en materia de seguridad social. En consecuencia, la nueva ley prohibió a las cooperativas de trabajo actuar como empresas de provisión de trabajadores.

⁴⁸ Ley 26.727, Art. 11: Contrato de trabajo agrario es aquel por el cual una persona física se obliga a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en el ámbito rural, mediante el pago de una remuneración en favor de otra y bajo su dependencia, persiguiera ésta o no fines de lucro, para la realización de tareas propias de la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones.

Otra de las problemáticas que el nuevo régimen pretende corregir con sus modificaciones, se relaciona con la tercerización de la contratación de mano de obra en el trabajo agrícola, ya sea por los llamados contratistas o cuadrilleros, como por las empresas de servicios de provisión de trabajadores. La estrategia empresarial de la tercerización implica simplificar la gestión, disminuir los costos fijos y evitar los riesgos jurídicos de la contratación directa.

En este sentido, Víctor Rau afirma que *los agentes contratistas de mano de obra aparecen desempeñando una de las funciones tradicionales de los intermediarios en los mercados de trabajo cual es la de organizar migraciones laborales temporarias entre los ámbitos de residencia de la mano de obra disponible y los lugares de trabajo distantes donde esta capacidad laboral será empleada* (Rau, 2012: 94). Sostiene también que “lo que a diferencia del empleo generado por contratación directa de las agroindustrias, el empleo ofrecido por los contratistas en Misiones se caracteriza por la generalizada informalidad y por un grado de precariedad laboral particularmente elevado” (Rau, 2012: 90).

Con la finalidad de prevenir este fenómeno, el Art. 15 de la nueva ley prohíbe la actuación de las empresas de servicios para la provisión de trabajadores temporarios, agencias de colocación o cualquier otra empresa que provea trabajadores para la realización de las tareas y actividades incluidas en la ley y de aquellas que de cualquier otro modo brinden servicios propios de las agencias de colocación.

No obstante, si bien el nuevo régimen prohíbe las empresas de contratación, permite la actuación de contratistas, práctica históricamente arraigada a la actividad. No obstante, el Art. 15 debe leerse en concordancia con el Art. 12 donde se establece que quienes contraten o subcontraten con terceros la realización de trabajos o servicios

propios de actividades agrarias, serán solidariamente responsables del cumplimiento de las normas relativas al trabajo y de las obligaciones derivadas de los sistemas de la seguridad social, y de las obligaciones emergentes de la relación laboral y de su extinción.

Sobre este punto, con el objeto de reformular los mecanismos de contratación de mano de obra, en su Art. 66, la ley establece el uso obligatorio del Servicio Federal de Empleo para los empleadores, para la contratación de Trabajadores Temporarios de la Actividad Agraria.

En concordancia con esta disposición, en el Art. 69 se crean las bolsas de trabajo a cargo de las asociaciones sindicales a fin de que provean a los empleadores del personal necesario para la realización de las tareas temporarias en las actividades contempladas en la presente ley, conforme las resoluciones que a tal efecto dicte la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA).

Del conjunto de estos artículos inferimos que la intención del legislador consiste en morigerar los efectos de falta o irregularidad registral, ocasionada por la tercerización de mano obra temporaria. Con este fin y mediante la creación del servicio federal de empleo pretende ejercer un mayor control en las condiciones de contratación de los trabajadores a fin de garantizar sus derechos laborales. Y si bien prohíbe las actividades de las empresas de contratación, a fin de evitar la tercerización, no lo hace con el contratismo explícitamente.

Por otro lado, al hacer obligatoria la contratación mediante el Servicio Federal de Empleo debilitaría esa modalidad de contratación tercerizada. Resulta llamativo que si bien la Ley decide negar la administración del registro de trabajadores y empleadores al poder sindical (UATRE) de trabajadores agrícolas, determina que la administración de

las bolsas de trabajo quede a cargo de las asociaciones sindicales con representación gremial. No obstante, a pesar de que la ley fue reglamentada, a la fecha, aún no han sido creados ni el Servicio Federal de Empleo ni las Bolsas de Trabajo.

Sin embargo, aunque parcial y formalmente esta modificación del nuevo régimen ha constituido un avance en materia de incorporación del estándar internacional de garantía del derecho a un trabajo libremente escogido y aceptado del Art. 6, inc. 1, del PIDESC⁴⁹ y en materia de prevención del delito de reducción a la servidumbre y de tráfico de personas con fines de explotación laboral.

5.1.4) Modalidades de contratación

En materia de modalidades de contratación de trabajo agrícola, el nuevo régimen crea una nueva categoría. A las antiguamente contempladas, de contrato permanente y contrato temporario, añade la de contrato permanente discontinuo. A continuación se mencionarán las notas más relevantes de la reforma en este punto.

5.1.4.1) Contrato de trabajo permanente continuo

El contrato permanente continuo estaba contemplado por la ley 22.248, en el Art. 63, al igual que la LCT, establecía un período de prueba de 90 días, pudiendo extinguirse el vínculo dentro de ese lapso sin responsabilidad indemnizatoria. Tanto el periodo de prueba como la falta de indemnización por despido sin causa, son notas características

⁴⁹ PIDESC, art. 6, inc. 1: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

de flexibilidad laboral y tuvieron un impacto negativo sobre el derecho económico de seguridad del ingreso de los trabajadores.

El nuevo régimen modifica este precepto determinando que el contrato de trabajo agrario se presume celebrado con carácter permanente. Por tanto, elimina el período de prueba, con lo cual en caso de ser despedido dentro de los 90 días, el trabajador deberá ser indemnizado, de conformidad con las pautas fijadas en la LCT.

5.1.4.2) Contrato de trabajo temporario

La nueva ley no ha realizado innovaciones conceptuales con respecto a la definición de trabajo temporario con respecto a la anterior legislación⁵⁰. Este tipo de contrato es análogo al de plazo determinado, del régimen general de la LCT y de prestación de servicios. Esto implica que finalizado el plazo señalado en el contrato, la relación laboral se extingue, al trabajador no se le debe indemnización y el empleador no tiene obligación alguna de volver a contratarlo nuevamente. Considerando que el mercado ocupacional agrícola argentino presenta un alto grado de irregularidad registral, esta categoría de trabajadores es la más vulnerable, social y jurídicamente, por factores como inseguridad en el ingreso, bajos niveles de ingreso y falta de cobertura de seguridad social, lo que se traduce como falta de garantía de DESC.

⁵⁰Ley 26.727, Art.17: Contrato temporario es el que se origina por las necesidades de la explotación de carácter cíclico estacional o por procesos temporales propios de la actividad agrícola, pecuaria, forestal o de las restantes actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, así como también, las que se realizaren en ferias y remates de hacienda. Se encuentran también comprendidos en esta categoría los trabajadores contratados para la realización de tareas ocasionales, accidentales o supletorias.

5.1.4.3) Contrato de trabajo permanente discontinuo

No obstante, es difícil encontrar un equilibrio entre los intereses de los empleadores, la seguridad en el ingreso y la protección social de los trabajadores. Esto se debe a que, los productores requieren asalariados temporales y cíclicos para las cosechas, pero estos trabajadores necesitan una fuente laboral y de ingreso durante todo el año y la certeza de que el próximo año serán nuevamente contratados. Con la finalidad de armonizar estos intereses contrapuestos, el nuevo régimen crea un nuevo modo de contratación: la de contrato permanente discontinuo.

Esta nueva modalidad, enunciada en el Art 18, contempla los supuestos en que un trabajador temporario sea contratado por un mismo empleador más de una vez, de manera consecutiva, para la realización de tareas cíclicas o estacionales. En estos casos, el trabajador temporario adquiere los mismos derechos que los trabajadores permanentes. Si bien es cierto que esta medida constituye un avance indiscutible en lo referido a la protección del derecho económico de seguridad en el ingreso, vinculado al Art. 7 inc. a.ii del PIDESC⁵¹, su efectividad depende de que las empresas no eviten contratar a los mismos trabajadores dos temporadas seguidas, como estrategia para reducir costos laborales. También conviene considerar que en un ámbito con altos índices de falta de registración laboral la eficiencia de esta medida se relativiza.

⁵¹ PIDESC, Art. 7, inc. a ii: Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.

5.1.4.4) Prohibición de trabajo infantil

Otro elemento que introduce la nueva ley explícitamente, es la modificación sobre trabajo de los menores de edad (Arts. 54 al 59). En concordancia con la ley N° 26.390 de prohibición de trabajo infantil (B.O. 25/6/08), el nuevo régimen prohíbe el trabajo de menores de 16 años (antes de 14 años). Los menores, que tengan entre 16 y 18 años, sólo pueden celebrar contratos de trabajo, siempre que presenten: certificados de aptitud física, de escolaridad y de autorización de sus padres, o tutores. En cuanto a la jornada de trabajo no podrá ser superior a 6 horas diarias y 32 semanales y se prohíbe la jornada nocturna.

Esta incorporación es el ejemplo más claro de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos a la legislación nacional, ya que en materia de trabajo infantil los tratados establecen el límite en los 16 años. Este avance se vincula también con el art. 10, inc. 3, del PIDESC⁵².

5.1.5) Derechos vinculados a la seguridad social

5.1.5.1) Preaviso

La nueva ley incorpora una serie de derechos orientados a lograr una mayor protección en materia de derechos a la seguridad social establecidos en el Art 9 del

⁵² PIDESC, Art. 10, inc. 3: Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

PIDESC⁵³. Uno de ellos es el preaviso. Se aplica tanto para los trabajadores permanentes continuos como para los discontinuos, asimilándose a la garantía laboral prevista en la LCT⁵⁴. El propósito de este precepto es posibilitar al trabajador buscar con tiempo otra fuente de trabajo y en el caso del empleador, buscar un trabajador que ocupe el puesto vacante. En el primer caso, se protege la estabilidad del ingreso, en el segundo, se evitan los daños del lucro cesante que implicaría para el empleador un puesto de trabajo vacante.

Los plazos fijados son para el trabajador, de 15 días y para el empleador de 1 mes. La parte que omite el preaviso o lo otorgue de modo insuficiente deberá abonar a la otra una indemnización sustitutiva igual a la remuneración que le correspondería al trabajador por esos plazos. Si bien esta norma constituye un avance en materia de protección de derechos económicos, sin embargo, no se aplica a los trabajadores temporarios, que constituye el grupo de trabajadores más vulnerables.

5.1.5.2) Indemnización por antigüedad

Con respecto a los rubros indemnizatorios, en el caso del trabajador rural permanente continuo (Arts. 16 y 22), se asimilan a lo dispuesto en el título XII del régimen general de la LCT 20.744, que trata sobre la extinción del contrato de trabajo. Esta asimilación constituye progreso en la protección de derechos sociales del empleo agrícola y un ejemplo de cómo este régimen especial puede respetarse sin dejar de garantizar el piso

⁵³PIDESC, Art. 9: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

⁵⁴Ley 26.727, Art. 21, segundo párrafo: El preaviso implica la obligación, tanto para el empleador como para el trabajador de notificar previamente, cuando una de las partes ha decidido extinguir el vínculo laboral.

básico de protección social contemplado por el régimen general de la ley de contratos de trabajo.

La misma normativa se aplica también al personal permanente discontinuo, lo que significa una notable mejora de protección normativa para los trabajadores de esta categoría, ya que en materia de extinción de contratos de trabajo sin justa causa, la ley 22.248 no lo había contemplado. Los trabajadores temporarios que hoy forman parte de esta categoría, antes de la última reforma de la ley 26.727, no recibían indemnización por este concepto, ya que se consideraban sólo temporarios y su contrato de trabajo se extinguía al final de cada cosecha, aunque trabajaran años consecutivos para el mismo empleador (Art. 21).

El nuevo régimen, también incorpora para esta categoría la acción de daños y perjuicios en los casos de despido sin justa causa. En este caso el trabajador tiene derecho, además de las indemnizaciones previstas en el Título XII de la Ley 20.744 (1976) y sus modificatorias, a la de daños y perjuicios provenientes del derecho común, si el despido se produce estando pendiente los plazos del ciclo o temporada.

Con respecto al personal temporario, en caso de extinción de contrato de trabajo sin justa causa, el nuevo régimen (Art. 20) ha incorporado una mejora elevando de 5 % al 10 % del total de las remuneraciones devengadas, además del Sueldo Anual Complementario (SAC) como indemnización sustitutiva y el cálculo proporcional por el concepto de vacaciones, dependiendo de los meses trabajados.

5.1.5.3) Remuneraciones

En este sentido, la nueva ley en su art. 32 establece que las remuneraciones mínimas serán fijadas por Comisión Nacional de Trabajo Agrario, y no podrán ser inferiores al salario mínimo vital y móvil vigente, del régimen general de la LCT. La novedad en este sentido, está dada por fijar como base el salario mínimo al fijado por el régimen general. Esta reforma pretende evitar que la especialidad del régimen agrario se convierta en un perjuicio para los trabajadores. Cabe destacar que si se habla de salario mínimo, este no se aplica a los trabajadores temporarios, a quienes se paga a destajo, por rendimiento, por la cantidad de unidades cosechadas. El pago se realiza semanal o quincenalmente. Esta precarización, producto de la falta de salario mínimo en este sector, lo posiciona en una peor situación frente al resto de los trabajadores, debido a la inseguridad del ingreso, no sólo por la contingencia de su continuidad laboral en la próxima cosecha, sino también por la imposibilidad de tener un ingreso mínimo garantizado.

Esta situación, reduce su capacidad de negociación laboral sobre la que inciden otras variables que caracterizan a este sector, como la falta de registración laboral, de seguridad en la continuidad laboral y sobre sus condiciones de vida. Estos factores contribuyen a reproducir las causas que originan su situación de pobreza estructural, que agrava su vulnerabilidad social y jurídica.

Compartimos la idea de que *el salario mínimo es además un instrumento de política pública para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. A diferencia de otras medidas que se pueden implementar para el logro de esos objetivos, no implica un compromiso fiscal equivalente sobre el erario público ya*

que se trata de una norma destinada a regir primordialmente la actividad económica en el sector privado (Groisman, 2012: 10).

5.1.5.4) Beneficio Jubilatorio y aportes previsionales

Quienes estén incluidos en este nuevo régimen, tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 57 años de edad, sin distinción de sexo, en tanto acrediten 25 años de servicios con aportes. En este sentido, en el nuevo régimen de trabajo agrícola la edad requerida para percibir los beneficios jubilatorios es menor que en el régimen general de la LCT, que en su art. 252, la fija en 60 para las mujeres y 65 para los varones. No obstante, el mercado de trabajo agrario está particularmente afectado por la falta de registración laboral, razón por la cual, la acreditación de 25 años de servicios con aportes, es difícil para los trabajadores permanentes continuos, y mucho más para los trabajadores temporarios y permanentes discontinuos.

Al intentar comprender las posibles causas de la persistencia de la pobreza en el trabajo temporario agrícola, podríamos relacionarla con la precariedad laboral. En este sentido, pueden mencionarse aspectos relacionados con las características de la actividad como “la estacionalidad productiva y la discontinuidad laboral que genera, y algunas vinculadas a la regulación social de estos mercados de trabajo que se expresan en menores niveles de ingresos, pago a destajo, mayor informalidad en las contrataciones y en las condiciones sanitarias, transporte y vivienda” (Fabio & Neiman, 2010, pág. 79).

5.1.5.5) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)

Finalmente, se comentará una de las reformas esenciales del nuevo régimen. En el art. 106 deja sin efecto al Registro Nacional de trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) y crea el RENATEA que asumió las funciones del anterior. El RENATEA es un ente autárquico, bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Deben inscribirse en el mismo, todos los empleadores y trabajadores agrarios. Sus principales funciones son jerarquizar a los trabajadores agrarios, mejorar las relaciones laborales del sector agrario, expedir la libreta de trabajo agrario, otorgar la prestación económica por desempleo, otorgar las prestaciones medico asistenciales, pagar las asignaciones familiares y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de trabajo agrario.

El cambio fundamental de esta disposición consistió en sustraer de la competencia del sindicato (UATRE) al anterior RENATRE reemplazándolo por uno nuevo, el RENATEA, bajo la directa jurisdicción del Estado Nacional, a fin de conciliar el ámbito de registro y control con el de generación de políticas públicas.

5.2) Trabajadores de cosecha de uva como trabajadores excluidos. Análisis normativo del convenio colectivo de trabajo especial

Se ha mencionado en el apartado anterior que los trabajadores de cosecha de uva se encuentran excluidos de la aplicación del régimen general de trabajo agrícola, razón por la que resulta conveniente mencionar básicamente cuál es su situación jurídica,

considerando que es la segunda fuente de mano de obra temporaria rural, luego de la olivícola.

En este sentido, los convenios colectivos de trabajo (en adelante CCT) 85/89 (de bodega) y 154/91 (de viña) constituyen la normativa específica y vigente que regula esta actividad. Este apartado se concentrará en la segunda por ser el aplicable al sujeto de estudio de este trabajo.

La representación sindical de este sector de trabajadores esta a cargo de SOEVA⁵⁵ (de primer grado) y de FOEVA⁵⁶ (de segundo grado). En la provincia de La Rioja la delegación se encuentra en el departamento de Chilecito, por ser el principal productor de vid de la provincia.

El CCT 154/91 de los obreros de viña fue registrado en febrero de 1991, tiene vigencia y aplicación en todo el país, y fue homologado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación, que es el organismo competente para esta actividad en materia de aplicación y control de cumplimiento. El período para su vigencia fue establecido oficialmente por dos años desde su aprobación y continúa vigente, en función de la ultra actividad convencional.

No obstante, existen otro tipo de fuentes normativas que completan lo dispuesto en el CCT, que aún sigue vigente como normativa de base, desde hace 26 años. En este sentido, se aplican disposiciones referidas a los básicos salariales para los trabajadores permanentes, o a la fijación del costo del precio de la gamela de uva, que se resuelven anualmente por paritarias y cuando se llega a un acuerdo son homologados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación, adquieren fuerza normativa.

⁵⁵ SOEVA: Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines

⁵⁶ FOEVA: Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines

Las entidades que participan de estos acuerdos son FOEVA, por el sector sindical y la Unión Vitivinícola Argentina, el Centro de Bodegueros del Este, Bodegas de Argentina Asociación Civil, Cámara Argentina de Fabricantes y Exportadores de Mostos de Uvas, Asociación de Viñateros de Mendoza, Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan, la Cámara de Bodegueros de San Juan y la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas, por el sector empleador, conforme lo dispuesto en la Ley de Negociación Colectiva N° 14.250 (t.o. 2004).

De conformidad con esta normativa, los trabajadores temporarios no se encuentran categorizados y sólo se regula su situación en dos artículos: uno sobre el pago a destajo (Art. 35) y otro relacionado con la contratación eventual (Art. 36). De este modo, se aprecia una regulación mínima, a pesar de ser el grupo de trabajadores temporarios los que se encuentran en una situación de mayor precariedad, en materia de los derechos a la seguridad del empleo, del ingreso y de acceso a la seguridad social.

Con respecto al pago a destajo del Art. 35⁵⁷ cabe destacar que si bien se fija una base mínima equivalente a una jornada de ocho horas de trabajo, no puede hablarse de la existencia de salario mínimo de manera que su situación, en este sentido, no es sustancialmente mejor que la de los trabajadores incluidos en el régimen de trabajo agrícola. A los trabajadores temporarios rurales se les paga a destajo, por rendimiento, por la cantidad de unidades cosechadas y el pago también se realiza semanal o quincenalmente. Esta precarización, por la falta de salario mínimo también amenaza el derecho a la seguridad del ingreso, no sólo por la contingencia de su continuidad laboral

⁵⁷ Art. 35. Trabajo a destajo: Al trabajador a destajo se le aplicaran las disposiciones de la ley vigente en la materia, pero en ningún caso, las remuneraciones serán inferiores al jornal establecido en la presente convención, calculado para una jornada de ocho (8) horas. A los efectos del otorgamiento de las licencias especiales u ordinarias, se tendrá en cuenta el tiempo trabajado a destajo al personal que revista su condición de permanente en la empresa.

en la próxima cosecha, sino también por la imposibilidad de tener un ingreso mínimo garantizado.

En este sentido, la última Resolución es la 1450/2014 que reguló el período comprendido entre marzo de 2014 y febrero de 2015, dentro del marco del CCT 154/91. De este modo, se fijó por todo concepto, como valor mínimo por tacho o gamela de uva para la cosecha 2014/15 la suma de tres pesos con sesenta y seis centavos (\$ 3,66) como neto de bolsillo para todos los trabajadores dedicados a cosecha. En consecuencia, se establece un precio bruto de cuatro pesos con cuarenta y un centavos (\$ 4,41) por unidad, que incluye el proporcional de SAC (8,33%), licencia ordinaria vacacional (4%) y los aportes a la seguridad social.

Con respecto a las modalidades de contratación temporaria sólo se menciona en esta normativa, a la contratación eventual del Art. 36⁵⁸. En este caso existe una notable desventaja de los trabajadores temporarios de cosecha de uva en relación con la de los comprendidos en el régimen de trabajo agrícola que se manifiesta en varios sentidos. En primer lugar, porque se establece el llamado período de prueba, de tres meses, dentro de los cuales el trabajador puede ser despedido sin derecho a indemnización, aunque el despido haya sido sin causa. Este grado de flexibilidad laboral se agrava por falta de contratación permanente discontinua, que si se registra en los trabajadores de cosecha comprendidos en el régimen de trabajo agrario, comentado en el apartado anterior. Esta situación también implica una notable desprotección del derecho económico de

⁵⁸ Art. 36: Régimen de trabajo eventual: Durante los primeros ciento veinte (120) días la relación de trabajo podrá ser rescindida sin derecho a indemnización alguna. Transcurrido dicho lapso el trabajador adquirirá estabilidad y su antigüedad se computara a todos los efectos desde el día en que se hubiere iniciado la relación laboral, adquiriendo entonces los derechos y obligaciones del trabajador permanente.

seguridad en el ingreso y del empleo de los trabajadores, vinculado al art. 7 inc. a.ii del PIDESC, antes mencionado.

Otra de las variables relacionadas con las modalidades de contratación se refiere a la intermediación laboral, tanto a empresas de colocación de mano de obra como a la figura del contratista que para el CCT 154/91 continúan vigentes, pero que fueron prohibidas por la ley 26.727 por considerar que propiciaban situaciones de indefensión y explotación de los trabajadores.

En materia de jubilación y aportes previsionales, en el Art. 25 se establece sólo para los trabajadores permanentes una bonificación graciable para quienes tengan más de diez años de antigüedad y se acojan al régimen de jubilación ordinaria. Por otro lado, los trabajadores a quienes se aplica este CCT se encuentran en peores condiciones que a quienes se les aplica el régimen de trabajo agrario. Esto se debe a que en su Art. 78, la ley 26.727 la edad de acogida a la jubilación ordinaria con cincuenta y siete (57) años de edad, sin distinción de sexo, en tanto acrediten veinticinco (25) años de servicios, con aportes. Mientras que para los trabajadores de cosecha de uva las edades son las del régimen ordinario, de 60 años de edad para las mujeres y de 65 para los varones, con treinta años de servicio con aportes. Por esta razón, los aportes previsionales de registración de un trabajador del régimen de trabajo agrícola es más costoso para el empleador, ya que procura cubrir esos años de jubilación anticipada que el régimen de trabajo agrícola prescribe.

Con respecto al organismo de fiscalización competente no es especializado ya que no es el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) sino que el organismo de control en este caso es el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la

Nación, lo que pone en evidencia la fragmentación en esta materia analizado en el capítulo segundo.

Por lo expuesto hasta este punto, puede concluirse que los avances en materia de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos que se perciben en la última reforma del régimen de trabajo agrícola, no se aplican a todos los trabajadores rurales temporarios, como por ejemplo, quienes desempeñan tareas de cosecha de uva, por estar excluidos del régimen general. De este modo, puede inferirse que los avances en esta materia, han sido parciales.

Conclusiones

En consonancia con la reconfiguración del trabajador rural como sujeto de derecho regional y universal, propiciado por los procesos de integración regional y de globalización, la última reforma del régimen de trabajo agrario argentino, ha realizado importantes avances en materia de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos a la legislación nacional en esta materia.

Pueden mencionarse como ejemplos, la protección contra el trabajo infantil y ciertos progresos sobre estabilidad en el ingreso y derechos de seguridad social. No obstante, su principal debilidad, al momento de pensar en su aplicación, consiste en que el ejercicio de esos derechos se ha establecido desde el presupuesto del trabajo registrado, en un sector caracterizado por un alto nivel de irregularidad registral.

Por lo expuesto hasta este punto, puede concluirse que los avances en materia de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos que se perciben en la última reforma del régimen de trabajo agrícola, no se aplican a todos los trabajadores

rurales temporarios, como por ejemplo, quienes desempeñan tareas de cosecha de uva, por estar excluidos del régimen general lo que trae aparejada esta fragmentación normativa y sindical, que se mencionó en el capítulo II, vinculada con los arts. 6, inc. 2 y art. 8, inc. 1 del PIDESC. De este modo, puede inferirse que los avances en esta materia, han sido parciales.

Finalmente, de lo anteriormente expuesto se infiere que esta reconfiguración del trabajador rural, como sujeto de derecho regional y universal, mediante la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos es principalmente normativa y se ha dado de una manera parcial, mientras que las transformaciones institucionales son aún incipientes. Sin embargo, la visibilidad de este debate teórico es relevante, ya que resulta esencial para dar continuidad a la progresiva incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en la normativa nacional, y para lograr la progresiva transformación institucional.

Bibliografía

- _ Bendini, M., Radonich, M. y Steimberger, N.(1999). *De golondrinas y otros migrantes*. Buenos Aires: Cuadernos GESA II. La Colmena.
- _ Brebbia, F. y Malanos, N. (2007). *Derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- _ Fabio F. y Neiman M. (2010). *Precariedad en los mercados de trabajo rurales. Agricultura y Familias en Valle de Uco*. En Busso, M. y Perez, P. (2010). En *La Corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/ Trabajo y Sociedad. Buenos Aires.

_ Groisman, F. (2012). *Salario mínimo y empleo en Argentina*. Revista de economía política de Buenos Aires. Año 6. Vol. 11, págs. 9-47.

_ Mántaras, L. M. (2007). *El trabajo en las explotaciones rurales y sus diferencias con el trabajo industrial*. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral. 1967. Citado en Brebbia, F. y Malanos, N. *Derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

_ Neiman, G. (2001). *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: CICCUS.

_ Neiman, G. y Quaranta, G. (2000). *Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina*. En línea: http://relet.iesp.uerj.br/Relet_12/Relet_12.pdf Consultado el 28 /11/2013.

_ Rau, V. (2012). *Cosechando yerba mate. Estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el nordeste argentino*. Buenos Aires: CICCUS.

_ Senyk, A. y Ruiz, Á. (2013). *La inspección laboral en el ámbito rural*. Revista Derecho del Trabajo. Año I, N° 2. Ediciones Infojus. Id Infojus: DACF120145. En línea: http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf120145-ruiz-inspeccion_laboral_en_ambito.htm?1&bsrc=ci Consultado el 06/06/2014.

Capítulo VI

Trabajadores rurales temporarios, DESC y litigio de reforma estructural

Introducción

Los procesos relacionados con el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) en América Latina de las últimas décadas, han consolidado un abordaje de problemáticas sociales desde el *enfoque de derechos*, entendido como aquel que utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para aplicarlos a políticas de desarrollo (Abramovich, 2006). Se refiere a la obligación de los Estados de incorporar progresivamente los estándares internacionales a los que han adherido, no sólo a sus legislaciones nacionales sino también a sus instituciones y políticas públicas para garantizar la profundización de los procesos democráticos.

Desde esa perspectiva, este capítulo analiza la posibilidad de aplicar el litigio de reforma estructural, desde la teoría del riesgo creado, utilizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), al caso de los trabajadores temporarios rurales en Argentina.

La originalidad de este planteo se relaciona con que esta herramienta del SIDH, si bien ha sido aplicada en Argentina, no fue planteada para garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) vinculados a la ruralidad, ni al patrón sistemático que reproduce las condiciones de pobreza estructural del sector de los trabajadores rurales estacionales.

La hipótesis que guía esta investigación consiste en que este grupo de trabajadores resulta particularmente vulnerable, debido a deficiencias estructurales de las instituciones y a vulnerabilidades específicas del sector, temas desarrolladas en los capítulos II y III, tales como la falta de un sistema argentino de medición de mercado de trabajo rural, la fragmentación normativa, sindical y de organismos de inspección. Estos factores fundamentan la responsabilidad del Estado desde la teoría del riesgo creado y darían lugar a la aplicación del litigio de reforma estructural. Esta situación podría explicar la brecha que existe entre marcos normativos cada vez más protectorios de este grupo de los trabajadores, frente a la persistencia de sus condiciones de pobreza estructural en el ámbito rural.

Para el desarrollo de esta propuesta de trabajo se analizará, en primer lugar, lo referido a la judicialización de derechos sociales en América Latina, desde la perspectiva del enfoque de derechos y lo relativo al cambio de rol de los órganos del SIDH, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), como de la Corte IDH.

En segundo término, se analizará el litigio de reforma estructural como herramienta del SIDH, para generar las transformaciones institucionales necesarias para garantizar derechos humanos colectivos o de grupos considerados particularmente vulnerables, para lo que se hará referencia a dos antecedentes jurisprudenciales paradigmáticos en Argentina.

Finalmente, se analizará la posibilidad del planteo del litigio estructural, desde la teoría del riesgo creado, y su posible aplicación en el caso de los trabajadores temporarios rurales, como herramienta para garantizar sus derechos humanos en general y sus DESC, en particular.

6.1) Enfoque de derechos y judicialización de DESC en América Latina dentro del SIDH

Dentro del SIDH, la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos por los tribunales locales, y por las demás instituciones de los Estados, es una de las problemáticas contemporáneas más relevantes, ya que se vincula con la incorporación de sus estándares mediante un proceso de internacionalización, no sólo de las legislaciones, sino también de las jurisprudencias nacionales. En el caso de Argentina, este proceso se acentúa como consecuencia de la última reforma constitucional de 1994 (Art. 75, inc. 22 CN)⁵⁹, por la incorporación de nueve declaraciones, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, con jerarquía constitucional (Mignone, 2009).

Este progreso de apertura supranacional de la reforma tuvo tres ejes fundamentales: La declaración de nuevos derechos (sociales y colectivos), la flexibilización y ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia y la legitimación de las Cortes Supremas como cajas de resonancia de reclamos de derechos. Este proceso puso límite a

⁵⁹ Artículo 75. Corresponde al Congreso: Inciso 22. Aprobar: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

la excusa de *cuestiones políticas no justiciables*, por la cual, desde un criterio formalista se negaba someter a las instituciones públicas al control judicial, en materia de cumplimiento con estándares de derechos humanos (Puga, 2012).

En este sentido, tanto la función de la CIDH, como la jurisprudencia de la Corte IDH, han incidido en la formulación de políticas públicas y reformas institucionales, mediante la judicialización de derechos sociales y de colectivos particularmente vulnerables, lo que ha constituido un significativo avance en la garantía de los derechos humanos, en general, y de los DESC, en particular, en América Latina.

En este sentido, conviene mencionar el cambio de rol que han tenido los órganos del SIDH en las últimas décadas, que puede identificarse en varias etapas, vinculados al contexto político y social en Latinoamérica (Abramovich, 2009). En sus inicios, tanto la CIDH como la Corte IDH, tuvieron como prioridad la de responder a violaciones sistemáticas de derechos humanos relacionadas con mecanismos represivos de gobiernos de facto y terrorismo de Estado. De este modo, funcionaron como último recurso judicial para las víctimas que no podían acudir a los servicios de justicia de los Estados nacionales, por encontrarse manipulados o intervenidos por las fuerzas militares.

En la segunda etapa, que podemos ubicar entre los años 80 y principios de los 90, la función de la Corte IDH se concentró en acompañar los procesos transicionales y la recuperación institucional democrática. Esto implicó contrarrestar el impacto de los procesos autoritarios en las instituciones, no sólo delineando los derechos a la verdad, la reparación de las víctimas, la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad cometidos durante los gobiernos de facto, sino también el efecto que habían producido en otros derechos como el retroceso de la libertad de expresión y el aumento de la

violencia institucional, vinculados especialmente a los derechos humanos civiles y políticos.

Finalmente, en la actualidad, el rol principal del SIDH consiste en asumir un carácter subsidiario al de los Estados, con el propósito de fortalecer la calidad de los procesos democráticos latinoamericanos y de sus mecanismos judiciales en la protección de derechos humanos. Especialmente, pretende incentivar el progreso de los DESC y la protección de sujetos colectivos vulnerables, con la necesidad de incidir en la orientación general de las políticas públicas garantistas y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas, lo que implica una ampliación de agenda estatal y regional, desde la perspectiva del enfoque de derechos.

Uno de los principales argumentos de resistencia para reconocer lo vinculante de las decisiones de la Corte IDH es la supuesta invasión a la autonomía de los Estados nacionales. Sin embargo, este argumento puede ser desestimado por varias razones. En primer lugar, por dos reglas que resguardan su autonomía. La primera es el agotamiento previo de las acciones y recursos internos, que refuerza el carácter subsidiario de la Corte IDH.

La segunda, es la regla de la cuarta instancia, por la cual el SIDH se abstiene de revisar los fallos de los tribunales nacionales en materias no tratadas por la Convención, siempre que se hayan respetado las garantías del debido proceso y finalmente, porque los Estados han aceptado libremente suscribir los tratados internacionales y adquirir dichas obligaciones, a nivel internacional con el SIDH y a nivel interno, con sus ciudadanos.

La posibilidad de judicialización de los derechos sociales es indiscutible y constituye un debate superado, sin embargo, su reconocimiento universal no se alcanzará hasta superar los obstáculos que impiden su adecuada judiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas obligaciones que constituyen el objeto del derecho” (Courtis, 1998). Ante todo, porque subyace a esta garantía judicial una idea de democracia, configurada por los tratados internacionales de derechos humanos, en general y por el PIDESC y su cláusula de progresividad, en particular, que implica el rol activo del Estado en la garantía de los derechos, y que frente al incumplimiento de esa obligación puede ser demandado judicialmente.

No se trata de que los Estados se organizan para violar sistemáticamente derechos, ni que planifican en sus esferas superiores acciones deliberadas para vulnerarlos masivamente. Sin embargo, el problema persiste ya que aún con autoridades electas legítimamente, los Estados no son capaces de revertir prácticas arbitrarias de sus propios agentes, ni de asegurar mecanismos efectivos de responsabilidad por sus actos, como consecuencia del precario funcionamiento de sus sistemas judiciales (Pinheiro, 2002). En estos casos, los grupos sociales bajo condiciones estructurales de desigualdad y exclusión son las víctimas principales de este déficit institucional.

Por estas razones, tanto la CIDH como la Corte IDH han procurado “enmarcar hechos particulares en patrones estructurales de discriminación y violencia contra grupos o sectores sociales determinados. La reinterpretación del principio de igualdad ha permitido al SIDH involucrarse en temáticas sociales a partir de una reinterpretación del alcance de los derechos civiles y políticos establecidos en la Convención Americana” (Abramovich, 2009:17).

Este proceso ha implicado la evolución de un concepto de igualdad formal (Fiss, Post, Siegel y Saba) hacia una noción de igualdad material que implica un rol activo por parte del Estado en la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación. En estos casos, pueden considerarse a grupos vulnerables en situaciones de *desigualdad estructural*, especialmente vinculada a la falta de acceso a derechos sociales.

Sobre estos casos, existen ciertos antecedentes jurisprudenciales de la Corte IDH, en materia de judicialización de derechos sociales, como una respuesta al patrón de incumplimiento del Estado, que amerita la demanda de un colectivo en situación de desigualdad estructural, o bien referidos al control de progresividad de derechos sociales.

Puede mencionarse, como ejemplo en este caso, la revisión a la reforma del sistema de seguridad social de Perú, con el objeto de controlar si cumplía con los estándares internacionales de proporcionalidad y progresividad en materia de DESC⁶⁰.

Como antecedentes de la Corte IDH, en materia de grupos en situación de desigualdad estructural, se encuentran numerosos casos de pueblos indígenas⁶¹ que requerían el desarrollo de políticas públicas diferenciadas para garantizar su efectivo acceso a derechos civiles, políticos y sociales.

Otros antecedentes se refieren a los grupos de desplazados por la violencia política por el conflicto armado en Colombia, en los que se obligó al Estado a desarrollar

⁶⁰2009 d. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras vs. Perú. Caso 12.670, Informe de Fondo y Admisibilidad 38 09, 27 Mar.

⁶¹2004 a. Masacre de plan Sanchez vs. Guatemala. Corte IDH. Fondo. Serie C No 105, 29 Abr).

2005 a. Caso comunidad Moiwana vs. Surinam. Corte IDH. Excepciones preliminares, Fondo reparaciones y costas. Serie C N. 124, 15 jun. (Corte IDH, 2005a).

2005 b. Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Corte IDH. Fondo, reparaciones y costas. Serie C No 125. 17 de jun.

políticas de protección, en resguardo de pueblos, territorios colectivos indígenas y comunidades negras colombianas⁶².

De este modo, puede hablarse de una situación inédita en Latinoamérica, por el papel del litigio colectivo, basado en las cláusulas de apertura constitucional que hacen operativos los tratados internacionales de derechos humanos superando lo que, décadas atrás, se presentaba como una relación difusa, una brecha, entre políticas sociales y derechos humanos (Pautassi y Abramovich, 2009).

Es dentro de este contexto de derecho internacional, en el que se relacionan las circunstancias de pobreza estructural de los trabajadores temporarios rurales como grupo vulnerable en circunstancias de desigualdad estructural, con la posibilidad de judicialización de sus DESC, por el litigio de reforma estructural, a fin de responsabilizar al Estado para que realice las transformaciones institucionales necesarias para garantizar los derechos humanos de este grupo de trabajadores.

6.2) La aplicación del litigio de reforma estructural en Argentina. Dos casos paradigmáticos

Para presentar la figura jurídica del litigio de reforma estructural, conviene mencionar sus características esenciales, como herramienta de protección de derechos de incidencia colectiva. En primer lugar, este tipo de procesos judiciales se presenta cuando existe un patrón de violaciones sistemáticas de derechos humanos de un grupo vulnerable, ocasionadas por acciones u omisiones del Estado, sobre quien recae la responsabilidad sobre los daños, aún en los casos en que las acciones lesivas hayan sido

⁶²2009 c. Caso pueblo indígena Kankuamo. Corte IHD. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia.

provocadas por terceros, con la tolerancia del Estado. Asimismo, se caracteriza porque el tipo de condena o remedio que emana de las sentencias de litigio de reforma estructural en estos casos implica la transformación de las instituciones del Estado para interrumpir el patrón de violaciones sistemáticas a los derechos humanos que se pretende garantizar y que dieron lugar al planteo judicial.

En este sentido, la jurisprudencia internacional fundamenta la responsabilidad estatal en los casos en los que se presenten dos elementos. El primero, es cuando el Estado no haya cumplido con los deberes de diligencia que le son exigibles para evitar el patrón de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. El segundo, requiere que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles. Es decir, que el carácter de la responsabilidad en estos casos no es objetivo, sino que requiere la ausencia de una prevención razonable por parte del Estado (Montealegre Lynett, 2008).

En estos casos el remedio jurídico se implementa a través del mandato judicial que ordena la suspensión del acto o la reparación de la omisión reclamada, que reproduce las violaciones sistemáticas o las amenazas a los derechos de los afectados. De este modo, *a diferencia del modelo convencional de litigio de tipo adversarial, el remedio estructural no se centra en la compensación por el daño causado ni en la aplicación de una pena, sino en la erradicación de las políticas inconstitucionales y en la modificación de la estructura agente de esas violaciones* (Fiss, 1979:20).

En estos casos, el remedio que la sentencia prevé es prospectivo y no retrospectivo, como sucede en los litigios convencionales. El hecho de que no pueda retrotraerse la situación al estado anterior del daño causado, el principal interés de la resolución, no está dada por el resarcimiento a las víctimas, sino por generar la transformación estructural e institucional que el Estado debe realizar, para evitar que la causa que

origina el patrón de violaciones sistemáticas a los derechos humanos continúe reproduciéndolas a futuro.

En Argentina, existen dos antecedentes jurisprudenciales emblemáticos. El primero, se refiere al Sistema Penitenciario de la provincia de Buenos Aires, por la situación de hacinamiento de detenidos en sus cárceles y comisarías⁶³. En este caso, el patrón de violación sistemática de derechos humanos se relacionaba con las condiciones de vida que atentaban en contra la integridad física y psicológica de las personas detenidas, vinculadas al derecho a la salud en un sentido integral.

La figura procesal del reclamo judicial planteado se presentó como un amparo colectivo, planteado por el Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS). El uso de esta figura procesal fue posible gracias a la reforma constitucional de 1994, no sólo por otorgar jerarquía constitucional y operatividad a los tratados internacionales de derechos humanos sino también por la incorporación del Art. 43, que faculta a organizaciones de la sociedad civil para demandar en representación de un colectivo de personas afectadas por un mismo hecho, lo que hizo posible que se requirieran reformas estructurales.

En este sentido, se destaca que *el carácter colectivo de la acción de habeas corpus interpuesta, se relacionó con la necesidad de dar respuesta a las limitaciones que se evidenciaban en el abordaje individual y desagregado de un problema de carácter estructural como lo es el de las condiciones inhumanas de detención en cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires. El CELS tomó conocimiento de estos problemas a través de la Defensa Pública, que patrocina al noventa por ciento de los detenidos* (CELS, 2009).

⁶³Suprema Corte Argentina “Verbitsky Horacio s/ Hábeas Corpus” Recurso de Hecho 3/5/05.

En Mayo del 2005, la Corte Suprema de Justicia la Nación, hizo lugar a la acción de amparo colectiva en nombre de todos los detenidos en la Provincia de Buenos Aires, declaró aplicables las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los detenidos y responsabilizó al Estado de la Provincia de Buenos Aires por la violación sistemática de derechos humanos por la situación de hacinamiento en el sistema penitenciario bonaerense.

Este caso resulta emblemático, no sólo por la figura procesal utilizada, sino también por haber desafiado el formalismo del campo jurídico, al reconocer en su sentencia la responsabilidad de la provincia de Buenos Aires y por haberle ordenando realizar las transformaciones institucionales necesarias para cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos propuestos en la Convención de Ginebra de 1966⁶⁴.

El segundo antecedente jurisprudencial se origina en 2004 cuando, luego de numerosas denuncias penales infructuosas, 17 vecinos y profesionales de la salud⁶⁵ presentan una demanda⁶⁶ ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación(en adelante CSJN), que en 2006 acepta su competencia fundamentada en la necesidad de garantizar el derecho a un medio ambiente sano, debido a que la contaminación de la cuenca Matanza – Riachuelo, es una de las cuencas hídricas más importantes del país y afectaba el derecho a la salud de miles de personas.

Durante dos años, la CSJN realizó audiencias públicas con los gobiernos involucrados y las empresas contaminantes, requirió informes ambientales, les impuso

⁶⁴ Adoptadas por el primer Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento de delincuentes celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV) del 31 de Julio de 1957 y, Res. 2076 (LXII) del 13 de Mayo de 1977.

⁶⁵ Vecinos de Villa inflamable, en Dock Sud, y profesionales del Hospital Interzonal Pedro Fiorito del partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires.

⁶⁶ Suprema Corte Argentina “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental) 08/07/08.

planes de saneamiento, comprometió a la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación y solicitó la revisión de ese plan a un grupo de peritos de la Universidad de Buenos Aires.

Finalmente, en julio de 2008, la CSJN dictó una sentencia paradigmática que produjo un punto de quiebre jurisprudencial en nuestro país en materia de responsabilidad institucional del Estado. El fallo determinó la responsabilidad, tanto del Estado nacional como provincial, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ordenando la aplicación del Plan Integral de Saneamiento para la Cuenca MR (PISCMR).

Conviene destacar cómo se judicializó una problemática de derechos humanos sociales en Argentina y la intervención de la CSJN en un caso de litigio de reforma estructural, con el fin de proteger a un sector vulnerable, los vecinos de la cuenca, pero también la sociedad en general, que sufría el impacto en sus derecho a un medio ambiente sano.

Otro de los factores relevantes de este caso es que se responsabilizó al Estado y a las empresas por el daño ambiental provocado y obligó al primero a generar un cambio institucional para interrumpir el patrón de violaciones sistemáticas a los derechos humanos de un colectivo vulnerable.

Finalmente, el aspecto más significativo fue la intervención judicial de la CSJN por la que *generó un micro-sistema jurídico especializado para administrar la cuenca, con normas propias de ejecución, objetivos rectores y plazos (plan), sanciones (multas), autoridad administrativa (ACUMAR), judicial (juez de Quilmes), y sujetos responsables de la ejecución (Estado nacional, provincial y municipal)*. El sistema se complementó con *dos dispositivos externos de fiscalización de la ejecución del plan*: uno, el de control *financiero*, a cargo de la Auditoría General de la Nación (Organismos del Congreso Federal, eventualmente en manos del partido opositor al gobernante); y dos, el

de control de *gestión*, a cargo del Defensor del Pueblo y de cinco organizaciones de la Sociedad Civil, conocido como el *cuerpo colegiado* (Puga, 2012:73).

De este modo, la sentencia de la CSJN no sólo aplicó el principio y la obligación de retrotraer la situación al estado anterior al daño, el saneamiento de la cuenca, sino que también obligó al Estado a generar cambios institucionales para interrumpir el patrón de violaciones sistemáticas de derechos sociales, especialmente el derecho a la salud y a un medio ambiente sano.

En este caso la CSJN, como ya lo había hecho la CIDH en otras causas, desde las demandas particulares por daños y perjuicios, abrió el espectro y reconoció un problema estructural detrás de ellas, la contaminación de la cuenca hídrica, que constituyó un patrón que vulneraba no sólo intereses individuales, el derecho a la salud de cada vecino en particular, sino que afectaba derechos sociales de un grupo vulnerable.

De este modo, el interés jurídico protegido que en un primer momento aparece como privado, se desplaza a la esfera de un bien colectivo, el medio ambiente, vinculado al derecho a la salud y a un medio ambiente sano (Art. 43 CN). La responsabilidad de protección recaía sobre el Estado por no haber cumplido con las acciones de prevención que le correspondía, a pesar de que la causa de la contaminación pudo haber sido cometida por terceros, no obstante se presumía la tolerancia estatal de esas acciones lesivas.

Para profundizar sobre los factores de atribución de responsabilidad del Estado, desarrollada por la CIDH, el caso conocido como *campo algodonero*, resulta paradigmático por la aplicación del litigio de reforma estructural desde la teoría del riesgo creado. Su análisis permitirá pensar analógicamente la aplicación de esta herramienta al caso de los trabajadores temporarios rurales en Argentina.

6.3) Teoría del riesgo creado y responsabilidad del Estado, en la CIDH. Aplicación al caso de los trabajadores temporarios rurales

6.3.1) El caso *Campo algodnero*

La aplicación de la teoría del riesgo creado, por la Corte IDH, en el caso González y otras vs. México⁶⁷, conocido como “campo algodnero” y cuya sentencia fue conocida en 2009, ha resultado paradigmática para el desarrollo jurisprudencial en materia de litigio de reforma estructural, dentro del marco del SIDH. Esta causa se origina por tres femicidios que la Corte IDH entiende como casos de un patrón de violencia estructural contra las mujeres, en Ciudad Juárez, México. La CIDH encuadra los casos como violencia de género según la descrita en el Art. 1⁶⁸ de la Convención de Belem do Para (CBDP).

En este punto, conviene aclarar que, la teoría del riesgo creado aplicada al litigio de reforma estructural requiere la existencia de tres elementos: I) Un riesgo real e inmediato, II) La amenaza de ese riesgo debe referirse a un grupo particularizado, de manera que se constituya un patrón sistemático y III) El riesgo debe haber sido conocido, previsible y evitable por el Estado, lo que constituye la atribución de su responsabilidad subjetiva, ya que requiere una omisión culposa.

1) Sobre el riesgo real e inmediato

⁶⁷Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodnero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

⁶⁸artículo 1 de la CBDP define la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en su ámbito público como en el privado”.

La Corte IDH había aplicado previamente la doctrina del riesgo previsible y evitable, en casos previos originados por prácticas de violencia de grupos paramilitares vinculados al conflicto armado interno colombiano.

Sin embargo, en el caso de Campo Algodonero, el riesgo estaba dado por el crecimiento de los índices de comisión de crímenes basados en el género, que incluían femicidios, desapariciones, torturas y vejámenes sexuales, desde fines de la década del noventa. De conformidad con el escrito de los peticionarios de la causa *las autoridades mexicanas al momento en que ocurrieron las desapariciones de las víctimas tenían conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato para la vida de éstas. Debido a que los casos aquí expuestos forman parte del patrón de violencia contra mujeres, niñas, y el Estado no tomó las medidas necesarias con la debida diligencia para evitarlo*⁶⁹.

2) Sobre el grupo particularizado y el patrón sistemático

Dentro de ese contexto, en el que el riesgo era previsible y manifiesto para el Estado, la Corte IDH, desde el caso de tres víctimas particulares, amplía el espectro y da cuenta de la existencia de un patrón de violencia, discriminación e impunidad que afectaba un grupo particularizado, las mujeres jóvenes de sectores pobres de Ciudad Juárez. De este modo, investiga estos tres casos como víctimas particulares de un colectivo más amplio que se encuentra en una situación de desigualdad estructural.

En este sentido, *la CIDH valora fundamentalmente la existencia de un patrón o pauta sistemática en la respuesta Estatal, que expresa a su juicio una suerte de tolerancia pública con la situación de violencia denunciada no sólo en perjuicio de la*

⁶⁹Demanda de la CIDH, párrs. 161-176. Ver Escrito de los Peticionarios, página 133.

víctima sino con relación a otros casos idénticos o con características comunes (Abramovich, 2009:20).

3) Riesgo conocido, previsible, evitable y responsabilidad del Estado

En previos antecedentes jurisprudenciales la Corte IDH se había pronunciado sobre el criterio de previsibilidad del riesgo y el deber del Estado de adoptar medidas de prevención y protección, condicionándolo al conocimiento de una situación de *riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado, y por la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese riesgo*⁷⁰.

Con respecto al criterio de atribución de responsabilidad al Estado originada en un patrón sistemático de violación de derechos humanos la Corte entiende que si bien en algunos casos no es posible afirmar que los agentes públicos hayan sido cómplices, la responsabilidad del Estado incluye acciones públicas, normas, prácticas o políticas, que han creado objetivamente la situación de riesgo y por tanto, desde la doctrina del riesgo creado, está obligado a proteger a los ciudadanos frente a un riesgo que él mismo creó, y tiene un deber particular de desactivar la situación de riesgo que ha engendrado directamente (Abramovich, 2009).

Con respecto al deber de previsión del Estado para evitar la situación de riesgo, la CIDH, se ha referido a la obligación de monitoreo mediante la producción de información estadística, a fin de diseñar políticas públicas eficaces para evitar la reproducción del patrón de violaciones de derechos humanos. En este sentido, ha señalado “el deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el

⁷⁰Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, No. 140 párrs. 123 y 124.

correlativo deber de vigilar la situación social mediando la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil”⁷¹.

6.3.2) Caso de trabajadores temporarios rurales en Argentina

Por todo lo desarrollado hasta este punto puede sostenerse que los elementos esenciales de la teoría del riesgo creado pueden aplicarse al caso de los trabajadores rurales temporarios en Argentina, considerados como un grupo vulnerable, en virtud de dos tipos de vulnerabilidades: las institucionales, desarrolladas en el capítulo II, y las específicas, abordadas en el capítulo III.

6.3.2.1) Sobre el riesgo real e inmediato

En el caso del sector de trabajadores estacionales agrícolas en Argentina, el riesgo real e inmediato de la continuidad del patrón de violaciones sistemáticas a sus DESC, se verifica por dos graves falencias institucionales: en primer lugar, la ausencia de un sistema de medición del trabajo rural, en general, y en segundo lugar, la fragmentación en materia normativa, sindical y de organismos de inspección (cfr. capítulo II).

La ausencia de un sistema de medición de trabajo agrícola genera la imposibilidad de construir un mapa de situación preciso de este sector, sin datos estadísticos, sobre las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, e imposibilitan el monitoreo eficaz de sus transformaciones. En consecuencia, resulta muy difícil diseñar políticas públicas

⁷¹CIDH, Informe: El Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, 20 de enero de 2007, párr. 42.

eficaces para evitar la reproducción de la informalidad y precariedad laboral del sector, como así también, para garantizar sus derechos, no sólo laborales, sino especialmente sus derechos humanos en general, y sus DESC, en particular.

Por otro lado, la fragmentación normativa que caracteriza la regulación del trabajo agrícola temporario constituye un obstáculo para el conocimiento de sus derechos, por parte los trabajadores, y genera como consecuencia una segmentación sindical, que depende del tipo de cosecha (UATRE⁷², SOEVA⁷³ y el Sindicato Obrero de la Fruta). Esto también debilita su identificación, participación y representación sindical y, como consecuencia, su construcción como sujeto social, su capacidad de negociación laboral y sus condiciones de trabajo y de vida, al momento de exigir el respeto de sus derechos laborales y de sus DESC.

En este sentido conviene destacar la última reforma nacional del llamado Estatuto del peón rural de 2011, Ley 26.727, en la que pueden verificarse progresos en materia de derechos sociales como régimen jubilatorio diferencial, mayor estabilidad por la categoría de trabajador permanente discontinuo, y la adecuación de la edad para considerar el trabajo infantil con tratados internacionales de derechos humanos, entre otros. No obstante, esta reforma sólo afecta a un sector de los trabajadores temporarios rurales, privando de estos beneficios a quienes trabajan en la cosecha de fruta y de uva para vinificar, que se rigen por convenios colectivos especiales y no se les aplica el régimen de trabajo agrícola argentino, antes mencionado.

Este nivel de fragmentación normativa también genera una compleja pluralidad en el esquema de organismos competentes en la fiscalización de condiciones de trabajo rural temporario, lo que dificulta la coordinación de acciones conjuntas y conspira contra la

⁷² UATRE: Unión argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores

⁷³ SOEVA: Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas

eficiencia de las inspecciones, lo que se agrava por la necesidad de articular las instituciones a nivel nacional y provincial. Estos factores debilitan la presencia y el control del Estado desde su obligación de garantizar, progresivamente, el respeto de los derechos humanos de este grupo de trabajadores.

Finalmente, la suma de estos límites institucionales, configuran el riesgo real e inmediato que requiere la doctrina del riesgo creado, cuya responsabilidad recae sobre el Estado, ya que produce lo que podría llamarse invisibilidad institucional. De este modo, se propicia la reproducción de condiciones de pobreza estructural del grupo de trabajadores rurales temporarios, y que resulta un obstáculo para su seguimiento y dificulta el diseño de políticas públicas sistemáticas, no reactivas, para garantizar la protección de los DESC de este grupo de trabajadores.

En este sentido, *la fragmentación de programas sociales aislados no puede satisfacer el contenido mínimo de los derechos sociales* (Pautassi, 2009:334). El modo de evitar ese riesgo real e inminente, que reproduce el patrón de violación sistemática de DESC de este grupo de trabajadores, sería subsanando las dos deficiencias institucionales y estructurales mencionadas, es decir, la creación de un sistema de medición de trabajo agrícola y de unificación de la legislación laboral agrícola.

6.3.2.2) Sobre el grupo particularizado y el patrón sistemático

Con respecto al segundo requisito de la teoría del riesgo creado, sobre un grupo particularizado, en este caso estaría constituido por los trabajadores temporarios rurales en Argentina. El patrón de violaciones sistemáticas a sus derechos humanos, se daría específicamente en materia de violación de DESC, no sólo por las deficiencias

institucionales antes mencionadas (vulnerabilidades estructurales) sino también por las que se consideran vulnerabilidades específicas de este grupo de trabajadores (cfr. Capítulos I y III).

Estas vulnerabilidades, se fundamentan en la hipótesis, que sostiene que ciertas características del mercado de trabajo rural temporario, propician la reproducción de las condiciones de pobreza estructural de los trabajadores. Estas particularidades se relacionan con debilidades en el diseño y la aplicación de las instituciones del mercado de trabajo, como la ausencia de salario mínimo, y que tienen un impacto negativo en los derechos de seguridad social, la participación y representación sindical, las formas de contratación de la mano de obra, entre otras y que se caracteriza por bajos niveles de registración laboral.

Estas dinámicas de trabajo agrícola hacen de este sector un grupo vulnerable en materia de DESC, no se limitan al ámbito nacional sino que se replican, en mayor o menor medida, en el contexto regional latinoamericano tal como lo demuestran informes de FAO, CEPAL y OIT⁷⁴, que vinculan dinámicas de mercado de trabajo agrícola con la persistencia de la pobreza rural (Graziano Da Silva, 2010).

Asimismo, la tendencia que se registra al crecimiento del trabajo temporario agrícola, en detrimento de la contratación permanente, tanto en Argentina como en América Latina, justifican la necesidad de la atención y la aplicación de políticas públicas particulares para este sector de trabajadores, ya que la contratación temporal se manifiesta habitualmente, como una estrategia empresaria de flexibilización laboral, con la intención de minimizar costos de mano de obra.

⁷⁴FAO. “Boom agrícola y persistencia de la pobreza en América Latina”. FAO (eds). En línea: <http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2009/boomagri.pdf>

Las diversas circunstancias agrícolas estructurales, institucionales y de política económica conforman el escenario dentro del cual las empresas configuran sus estrategias de ocupación laboral (Neiman y Quaranta, 2000: 45-69). En este sentido, la flexibilización laboral del trabajo rural se presenta como una reducción cuantitativa de contratación permanente privilegiando la temporaria (Quaranta, 2010), o bien cualitativamente empleando a grupos de trabajadores con vulnerabilidades específicas, como mujeres o migrantes (Lara Flores, 1998 y 2003).

Esta dinámica afecta a los DESC de los trabajadores en términos de seguridad en el ingreso y acceso a las prestaciones de la seguridad social durante todo el año. Esta incertidumbre reduce la capacidad de negociación laboral de este grupo de trabajadores, e incide negativamente en sus condiciones de trabajo y de vida, y coopera en la reproducción de condiciones de pobreza estructural.

Entre las posibles causas de la persistencia de la pobreza en el trabajo temporario agrícola, podemos mencionar aspectos relacionados con las características de esta actividad como “la estacionalidad productiva y la discontinuidad laboral que genera, y otras que se expresan en menores niveles de ingresos, pago a destajo, mayor informalidad en las contrataciones y en las condiciones sanitarias, de transporte y vivienda” (Berger, Bober, Fabio, Mingo y Neiman, 2010:180).

En este sentido, también resulta necesario considerar las vulnerabilidades de cada uno de grupos que conforman el colectivo de trabajadores rurales temporarios: locales, migrantes nacionales, migrantes internacionales y mujeres, ya que, desde la perspectiva de los derechos humanos, requieren políticas específicas ya que su condición afecta de distinto modo el respeto a sus derechos humanos y al acceso a bienes no tangibles como es la igualdad de derechos y de oportunidades.

En el caso de los trabajadores migrantes nacionales, su particular vulnerabilidad, radica en que las condiciones laborales constituyen también sus condiciones de vida, por verse obligados a vivir en las mismas empresas o en lugares que se alquilan a tales efectos, lo que constituye un límite en su fuerza de negociación, ya que no aceptarlas implicaría volver a sus provincias. Por su parte, la condición de los trabajadores migrantes, por la permanencia temporaria en cada provincia, configura dificultades para la constitución de organizaciones gremiales. Esto favorecería a limitar la participación de los trabajadores en instancias de reclamo por mejoras en sus condiciones de trabajo, afectando, entre otros, sus derechos sindicales.

Uno de los grupos más afectados son los migrantes internacionales, quienes requieren mayores esfuerzos tendientes a facilitar el acceso a la documentación necesaria para exigir su registración laboral. Esto le permitiría evitar condiciones de irregularidad que favorecen las condiciones precarias de trabajo agrícola y en algunos casos el sometimiento a la servidumbre.

Finalmente, la protección de los derechos de las mujeres en este sector, requiere políticas públicas orientadas a identificar y neutralizar las manifestaciones sociales de dominación de género, que permean el mercado de trabajo agrícola estacional. Si bien se perciben progresos en la visibilidad de estos problemas en los sectores urbanos, no sucede lo mismo para las mujeres rurales. El principal desafío en la protección de sus derechos económicos es la garantía en la igualdad de remuneraciones por igual tarea. Con respecto a su derecho a la salud merece una especial atención la protección de la maternidad y de salud reproductiva.

Por lo anteriormente expuesto, puede inferirse que el segundo requisito de la teoría del riesgo creado, referido a la determinación de un grupo se cumple en el sector de los

trabajadores temporarios rurales de Argentina.

6.2.3.3) Riesgo conocido, previsible y evitable y la responsabilidad del Estado

En este apartado, profundizaremos sobre dos factores de atribución de responsabilidad del Estado, el primero, referido a su conocimiento del riesgo y el segundo, vinculado a su adhesión y a la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos y en especial de la cláusula de progresividad del Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que obliga al Estado argentino a implementar las políticas públicas y realizar las transformaciones institucionales necesarias para garantizar los derechos internacionales de derechos humanos de este grupo de trabajadores (cfr. capítulo IV).

En el primer supuesto, el cumplimiento del requisito de conocimiento por parte del Estado resulta fundamental, ya que es lo que permite ponderar su capacidad de prevenirlo y evitarlo, y del cual se deriva la atribución de responsabilidad. En este sentido, con respecto al caso de estudio, este requisito se cumpliría considerando que se encuentra en pleno conocimiento del Estado la inexistencia de un sistemas de medición de trabajo agrícola en Argentina, como así también la fragmentación jurídica, sindical y de fiscalización de este sector, que favorecen la reproducción de las condiciones de pobreza estructural.

En este punto conviene destacar que en antecedentes jurisprudenciales de la Corte IDH como el caso de *Campo algodonero*, anteriormente analizado, se responsabiliza al Estado por acciones de terceros, que en el caso del trabajo agrícola temporario correspondería al sector de los empleadores, responsables de generar condiciones de

empleo que garanticen los derechos laborales, de conformidad con los estándares de trabajo decente de OIT.

Sin embargo, el Estado sería solidariamente responsable porque las condiciones institucionales propician, no sólo la violación sistemática de los derechos laborales de los trabajadores, sino también de sus DESC, vinculados a la estabilidad del empleo y del ingreso, los bajos índices de registración laboral por las deficiencias institucionales de fiscalización y monitoreo de los trabajadores y las restantes vulnerabilidades estructurales.

Con respecto al segundo factor de atribución de responsabilidad, referido a la obligación internacional del Estado argentino de cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos generado por su adhesión e incorporación de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, vinculado también al proceso de globalización e integración regional en América Latina que ha fortalecido el rol de los Estados como miembros del sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en la región.

Estos procesos de integración han tenido su correlato en el mundo jurídico, con un marcado desarrollo en materia de DESC en el mundo del trabajo. De este modo, la normativa supranacional relacionada con el progreso normativo e institucional de organismos de integración regional como MERCOSUR, permite hablar de la internacionalización de los derechos de los trabajadores a nivel regional y supranacional.

La crisis del constitucionalismo moderno frente a los procesos de integración regional y de globalización ha generado un debate teórico sobre la transformación del concepto de ciudadanía (*demos*). Este debate, es aplicable también a la condición de

trabajador de cada ciudadano. El proceso de internacionalización también se manifiesta en la transformación del concepto de trabajador como sujeto de derecho nacional, en tanto que asimila su condición a la de sujeto de derecho regional y universal.

De este modo, se cuestiona la exclusividad de las normas de los Estados nacionales como única fuente protectoria de los derechos de los trabajadores y hace directamente operativos a los derechos humanos en general y los DESC en particular, emanados por organismos supranacionales y regionales también en el ámbito del trabajo agrícola.

En este sentido, recae sobre la responsabilidad del Estado Argentino la transformación institucional que implica la construcción de un sistema de medición de trabajo rural y la incorporación transversal de indicadores que den cuenta del cumplimiento progresivo de DESC en este ámbito. Esta incorporación posibilitaría, por un lado, la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo de San Salvador, y por otro, serviría para que el Estado Argentino realice un diagnóstico de la situación de los derechos sociales, identifique las agendas pendientes, formule estrategias y diseñe la políticas públicas necesarias para cumplir progresivamente los estándares internacionales en materia de DESC en el ámbito del trabajo agrícola en general, y temporario en particular.

De lo anteriormente expuesto se infiere que el caso de los trabajadores temporarios rurales en Argentina reúne los requisitos de la teoría del riesgo creado que serviría de base para plantear el litigio de reforma estructural como estrategia jurídica para exigir las transformaciones institucionales necesarias para interrumpir la recreación del patrón sistemático de violación de derechos humanos y DESC del eslabón mas débil de la cadena productiva agrícola Argentina.

Conclusiones

El proceso de consolidación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en América Latina de las últimas décadas, ha fortalecido la incorporación del enfoque de derechos humanos para aplicarlos a políticas de desarrollo vinculado a problemáticas sociales específicas.

Este enfoque no es sólo teórico, sino que ha sido acompañado por el fortalecimiento de los órganos del SIDH, que en un marco de integración regional y de ampliación de derechos en las agendas de los Estados nacionales, progresivamente han ampliado su rol en el reconocimiento de la judicialización de los casos de violaciones sistemáticas de derechos humanos que afectan a grupos sociales especialmente vulnerables.

En estos antecedentes jurisprudenciales, la Corte IDH ha establecido el reconocimiento de la judicialización de derechos sociales, pero también ha utilizado como herramienta el litigio de reforma estructural, lo que luego ha servido de antecedente para que las Cortes Constitucionales, como el caso de Colombia, y las Cortes Supremas de Justicia, como en el caso argentino, aplicaran ese remedio en casos análogos, como modo obligar a los Estados a la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos a sus instituciones.

Desde esa perspectiva, resulta posible plantear el litigio de reforma estructural, desde la aplicación de la teoría del riesgo creado, al grupo de trabajadores temporarios rurales. Esto se ha verificado por la presencia de los elementos esenciales de dicha teoría vinculados, al riesgo real, inmediato y conocido por el Estado, el grupo particularizado y el patrón sistemático de violaciones a los DESC y finalmente lo requerido para la atribución de responsabilidad del Estado.

En este contexto, la aplicación del litigio de reforma estructural obligaría al Estado a realizar las transformaciones institucionales necesarias para subsanar las causas estructurales y específicas de vulnerabilidad del sector, desde la perspectiva de los derechos humanos. En el primer caso, implicaría unificar la actual fragmentación legislativa y diseñar un sistema de medición de mercado de trabajo rural, con la integración de indicadores de DESC, que podrían dar cuenta, de un modo más acabado, de las necesidades de este sector de trabajadores.

Estas transformaciones institucionales posibilitarían mitigar las causas de vulnerabilidad específica, vinculadas al desarrollo de políticas públicas adecuadas para garantizar la seguridad en el ingreso y las condiciones, de trabajo y de vida, necesarias para reproducir condiciones de bienestar a futuro y la efectiva protección de los derechos humanos en el ámbito del trabajo agrícola estacional.

Frente a la pregunta sobre la posibilidad real de materializar este planteo conviene repensar si “el problema fundamental no se limita entonces a la pregunta por las causas del fracaso del derecho, sino más bien, a la cuestión de saber en qué medida dicho fracaso responde mejor a un juego de poder dentro del cual el derecho cumple una función determinada” (García Villegas, 1989: 44).

En este contexto la respuesta sobre los factores que garantizan el efectivo respeto de los derechos depende tanto de su recepción normativa como de un complejo conjunto de elementos extrajurídicos, institucionales, pero también de tensiones de poder entre los diversos actores sociales que interactúan en el escenario del trabajo rural argentino.

Bibliografía

- _ Abramovich V. (2009). De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos. SUR Revista Internacional de derechos humanos. V 6. N° 11. Diciembre. Pág. 7-39.
- _ Abramovich V. y Pautassi L. (2009). *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*. En: *La revisión judicial de las políticas sociales: Estudios de caso*. Abramovich V. y Pautassi L.(comps.). Ediciones del Puerto. Buenos Aires.
- _ Berger M.; Bober G.; FABIO F.; Mingo, E. y Neiman M.(2011) ¿Legalizar la precariedad?: La forma cooperativa en la movilización de mano de obra en el agro. La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social. Buenos Aires. pp. 179- 196.
- _ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2008).La lucha por el derecho. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- _ Curtis C.(2005). El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos? en Nueva Doctrina Penal.N° 2, pp. 529-565.
- _ Fiss O. (1976) A Community of Equals, pp. 29. 50 Owen Fiss .Groups and the Equal Protection Clause. En: *Philosophy and Public Affairs*, Volumen 5, p. 107.
- _ Fiss O. (1979) The form of justice. Harvard Law review.Vol 93.Num 1.
- _ García Villegas M.(1989) El derecho como instrumento de cambio social. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, N° 86. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.

- _ Graziano Da Silva J.(2010) Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina. Algunas reflexiones. Revista ALASRU, Nro. 5.En línea:<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/06/Graziano.pdf>
- _ Lara Flores S. (1998). Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible de trabajo en la agricultura mexicana. Juan Pablo Editor. México.
- _ Lara Flores S. (2003). Violencia y contrapoder: una ventana al mundo de las mujeres indígenas migrantes, en México. Revista Estudios Feministas. Vol. 11, núm. 2, pp. 381-397. Universidad Federal de Santa Catarina. Brasil. En línea: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v11n2/19128.pdf>
- _ Mackinnon C. (1979). Sexual Harassment of Working Women. Yale University Press, New Haven. pp. 102-103.
- _ Montealegre Lynett E. (2008). La responsabilidad internacional del Estado por el hecho de terceros. En: Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Edición 337. p. 127.
- Neiman G. y Quaranta G. (2000). Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 7, N° 12. Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, pp. 45-69.
- _ Olaiz González J. y Bosco López J. El rol del juez en la adjudicación de los derechos individuales de incidencia colectiva: Una oportunidad para el litigio estructural en México. Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. En línea: www.juridicas.unam.mx

- _ Pinheiro P. (2002). La Efectividad de la ley y los Desfavorecidos en América Latina. En: Méndez J. Y O' Donnell G. La (In) efectividad de la Ley y la Exclusión Social en América Latina. Paidós, p. 15-31. Buenos Aires.
- _ Post R.(2003). Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law. Duke University Press, Durham.Pp1-53.En línea:http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1191&context=ss_papers
- _ Puga M. (2012).Litigio y cambio social en Argentina y Colombia. CLACSO. ISBN 978-987-1543-91-5. Buenos Aires.
- Quaranta G. (2010). Estructura ocupacional, características de la demanda y perfil de la oferta laboral en el agro argentino a principios de la década actual. En: Neiman G.(2005) (Dir.) Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- _ Saba R. (2004). (Des) igualdad estructural. En: AMAYA, Jorge (Ed.). Visiones de la Constitución 1853-2004. p. 479-514. Buenos Aires.
- _ Siegel R. Discrimination in the Eyes of the Law: How Color Blindness. Discourse Disrupts and Rationalizes Social Stratification. En Post R. (2003) et al., Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law. Duke University Press. pp. 99-152. Durham.

Jurisprudencia

- _ Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

_Corte IDH 2004 a. Masacre de plan Sánchez vs. Guatemala. Corte IDH. Fondo. Serie C No 105, 29 Abr).

_Corte IDH 2005 a. “Comunidad Moiwana vs. Surinam”. Corte IDH. Excepciones preliminares, Fondo reparaciones y costas. Serie C N. 124, 15 jun. (Corte IDH, 2005a).

_Corte IDH 2005 b. “Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay”. Corte IDH. Fondo, reparaciones y costas. Serie C No 125. 17 de jun.

_Corte IDH 2009 c. “Pueblo indígena Kankuamo”. Corte IHD. Medidas provisionales respecto de la Republica de Colombia.

_Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, No. 140 párrs. 123 y 124

_Suprema Corte de la Nación Argentina “Verbitsky Horacio s/ Hábeas Corpus”. Recursode Hecho 3/5/05.

_Suprema Corte de la Nación Argentina “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental) 08/07/08.

CONCLUSIONES

El desarrollo de los seis capítulos de esta tesis, se proponen como un primer acercamiento a un objeto de estudio escasamente desarrollado hasta el presente. Este trabajo de investigación analizó la situación de los trabajadores temporarios rurales en la provincia de la Rioja, desde un enfoque de derechos humanos, y específicamente, desde los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), durante el período comprendido entre los años 2010 y 2013.

Este análisis se realizó como un intento de exploración de la brecha entre sistemas normativos, progresivamente protectorios de los derechos de este grupo de trabajadores y la persistencia de sus condiciones de pobreza estructural. Se indagó sobre las causas de vulnerabilidad, institucionales y específicas, que propician el patrón de violaciones sistemáticas a sus DESC. Con el propósito de interrumpir ese patrón se planteó la posible aplicación del litigio de reforma estructural, desde la teoría del riesgo creado como una herramienta del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aplicable a los trabajadores temporarios rurales de Argentina entendidos como grupo particularmente vulnerable.

Ciertas características del mercado de trabajo temporario rural ayudan a reproducir las condiciones de pobreza estructural de los trabajadores. Dichas características se relacionan con debilidades en el diseño y la aplicación de las instituciones del mercado de trabajo, como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, entre otras.

Asimismo, se registra una tendencia al crecimiento del trabajo temporario agrícola, en detrimento de la contratación permanente, tanto en Argentina como en América Latina, lo que justifica la necesidad del estudio de este sector de trabajadores.

La contratación temporal se manifiesta habitualmente, como una estrategia empresaria de flexibilización laboral, con la intención de minimizar costos laborales. Esta dinámica afecta los DESC de los trabajadores en términos de seguridad en el ingreso y acceso a las prestaciones de la seguridad social durante todo el año. Esta incertidumbre reduce su capacidad de negociación laboral, e incide negativamente en sus condiciones de trabajo y de vida, y coopera en la reproducción de condiciones de pobreza estructural.

Si bien la Provincia de la Rioja no resulta estratégica desde el punto de vista productivo en la economía agrícola nacional, tanto el diseño institucional, como las dinámicas del mercado de trabajo rural temporario y las características de estacionalidad que hacen particularmente vulnerable a los trabajadores rurales de La Rioja son compartidas, básicamente, por el resto de este grupo de trabajadores a nivel nacional.

El sector de trabajadores temporarios rurales en Argentina puede ser considerado como grupo vulnerable en virtud de ciertas vulnerabilidades estructurales, causadas por deficiencias institucionales como la ausencia de un sistema de medición del sector rural en general y de los trabajadores agrícolas temporarios, en particular, como así también por la fragmentación en materia normativa, sindical y de inspección.

La ausencia de un sistema de índices de medición de trabajo agrícola genera la imposibilidad de construir un mapa de situación preciso de este sector, sobre las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, de monitorear eficazmente sus transformaciones. En consecuencia, resulta muy difícil diseñar políticas públicas

eficaces para evitar la reproducción de la informalidad y precariedad laboral del sector como así también para garantizar sus derechos, no solo laborales, sino también de sus derechos humanos en general, y de sus DESC, en particular.

En este contexto, puede entenderse que al momento de generar un sistema integral de medición de mercado de trabajo rural, la implementación transversal de indicadores de DESC, podrían dar cuenta, de un modo más acabado, de las necesidades de este sector de trabajadores. Lo que posibilitaría el desarrollo de políticas públicas adecuadas para garantizar la seguridad en el ingreso y las condiciones, de trabajo y de vida, necesarias para reproducir condiciones de bienestar a futuro y la efectiva protección de los derechos humanos en el ámbito del trabajo agrícola estacional.

Por otro lado, la fragmentación normativa que caracteriza la regulación del trabajo agrícola temporario constituye un obstáculo para el conocimiento de sus derechos por parte los mismos trabajadores, y al generar como consecuencia una segmentación sindical también debilita su identificación, participación y representación sindical y la exigibilidad de sus derechos.

La pluralidad y la complejidad del esquema de organismos competentes en la fiscalización de condiciones de trabajo rural temporario dificultan la coordinación sistemática de las acciones conjuntas y conspira contra la eficiencia de las inspecciones, lo que se agrava por la necesidad de articular las instituciones a nivel nacional y provincial.

Finalmente, la suma de estos factores, produce lo que podría llamarse invisibilidad institucional del grupo de trabajadores rurales en general, y temporarios en particular, que obstaculiza su seguimiento y dificulta el diseño de políticas públicas sistemáticas,

no reactivas, para garantizar la protección de sus derechos no solo laborales, sino también humanos, en general y sus DESC, en particular.

La consideración sobre las vulnerabilidades específicas de cada grupo que integra el colectivo de trabajo rural temporario resulta necesaria para percibir una visión integral de su problemática desde la perspectiva de los derechos humanos, que no sólo contemple los problemas económicos tradicionales, sino el acceso a otros bienes no tangibles como es la igualdad de derechos y de oportunidades.

Los trabajadores temporarios agrícolas locales están expuestos a un tipo de vulnerabilidad jurídica y social que es común al de los restantes grupos de migrantes nacionales, internacionales y al grupo de las trabajadoras, relacionada con la situación de pobreza estructural rural. Desde la perspectiva de los DESC, la pobreza configura una violación al derecho a un nivel de vida adecuada, y se vincula con la falta de seguridad en el ingreso y de salario mínimo, como piso de protección social.

En el caso de los trabajadores migrantes nacionales, su particular vulnerabilidad en materia de derechos humanos, radica en que sus condiciones laborales constituyen también sus condiciones de vida, por verse obligados a vivir en las mismas empresas o en lugares que se alquilan a tales efectos, lo que constituye un límite extra en su fuerza de negociación, ya que no aceptarlas dichas condiciones de vivienda implicaría no sólo perder el empleo sino también regresar a sus provincias de origen y afrontar el costo del viaje. Por su parte, la condición de los trabajadores migrantes, por la permanencia temporaria en cada provincia, configura dificultades para la constitución de organizaciones gremiales. Esto contribuye a limitar la participación de los trabajadores en instancias de reclamo por mejoras en sus condiciones de trabajo, afectando, entre otros, sus derechos sindicales.

Los trabajadores migrantes internacionales, requieren políticas que faciliten el acceso a la documentación necesaria para exigir su registración laboral. Esto les permitiría evitar la irregularidad laboral que favorece condiciones precarias de trabajo agrícola y en casos extremos la reducción a la condiciones de servidumbre en un contexto de explotación laboral.

La protección de los derechos de las mujeres como asalariadas rurales, requiere políticas públicas orientadas a identificar y neutralizar las manifestaciones de dominación de género sociales, que permean el mercado de trabajo agrícola estacional. El principal desafío en la protección de sus derechos económicos y sociales radica en garantizar la igualdad de remuneraciones por igual tarea. No obstante, con respecto a su derecho a la salud merece una especial atención la protección de la maternidad y de la salud reproductiva.

Con respecto a la generalidad de vulnerabilidades específicas, relacionadas con las dinámicas del mercado de trabajo rural temporario, resulta necesaria la integración transversal de los derechos humanos, en las políticas públicas destinadas a la protección de los trabajadores rurales temporarios. No obstante, más allá de la intervención del Estado en este sentido, resulta estratégico otorgar a los trabajadores las herramientas necesarias para la protección y exigibilidad de sus derechos, fortaleciendo su conciencia sindical y su capacidad de negociación laboral dentro de la relación de fuerzas que implica todo mercado de trabajo.

Sin embargo, esta caracterización del escenario en el que se desarrolla el empleo agrícola estacional en La Provincia de la Rioja, se encuentra enmarcado por los procesos de globalización y de incipiente integración regional en América Latina, que ha reconfigurado los modos de producción y la realidad agrícola en Argentina en las

últimas décadas. Estos fenómenos de transnacionalización han influido también en el mercado de trabajo rural, generando una serie de transformaciones.

Estos procesos de globalización e integración han tenido su correlato en el mundo jurídico, con un marcado desarrollo en materia de DESC en el mundo del trabajo, dentro del marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De este modo, la normativa supranacional relacionada con el progreso normativo e institucional de organismos de integración regional como MERCOSUR, permite hablar de la internacionalización de los derechos de los trabajadores a nivel regional y supranacional.

La crisis del constitucionalismo moderno frente a los procesos de integración regional y de globalización ha generado un debate teórico sobre la transformación del concepto de ciudadanía (*demos*). Este debate, es aplicable también a la condición de trabajador de cada ciudadano. El proceso de internacionalización también se manifiesta en la transformación del concepto de trabajador como sujeto de derecho nacional, en tanto que asimila su condición a la de sujeto de derecho regional y universal.

De este modo, tanto la incorporación de estándares como la construcción de indicadores de derechos humanos en general y de DESC en particular, en la creación de un sistema de medición sistemático del mercado de trabajo rural, como política pública, se presenta como responsabilidad de los Estados, tanto a nivel nacional como internacional. Esta incorporación de estándares internacionales de derechos humanos posibilitaría, por un lado la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo de San Salvador, y por otro, serviría para que el Estado argentino realice un diagnóstico preciso sobre el estado de cumplimiento de los DESC, identifique las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente los derechos sociales

en el ámbito del trabajo agrícola en general. Esta reconfiguración del trabajador rural, como sujeto de derecho regional y universal, es principalmente normativa y que las transformaciones institucionales son aún incipientes.

En consonancia con esta reconfiguración del trabajador rural como sujeto de derecho regional y universal, la última reforma del régimen de trabajo agrario argentino, ha realizado importantes avances en materia de incorporación de estándares internacionales de derechos humanos. Pueden mencionarse como ejemplos, la protección contra el trabajo infantil y ciertos progresos sobre estabilidad en el ingreso y derechos de seguridad social. No obstante, su principal debilidad, al momento de pensar en su aplicación, consiste en que el ejercicio de esos derechos se ha establecido desde el presupuesto del trabajo registrado, en un sector caracterizado por un alto nivel de irregularidad registral.

No obstante, estos avances no se aplican a todos los trabajadores rurales temporarios, como por ejemplo, quienes desempeñan tareas de cosecha de uva, por estar excluidos del régimen general lo que trae aparejada esta fragmentación normativa y sindical, que fue mencionada en el capítulo II, vinculada con los arts. 6, inc. 2 y art. 8, inc. 1 del PIDESC, por lo que puede inferirse que los avances en esta materia han sido parciales.

De lo anteriormente expuesto se infiere que esta reconfiguración del trabajador rural, como sujeto de derecho regional y universal, mediante la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos es principalmente normativa y se ha dado de una manera parcial, mientras que las transformaciones institucionales son aún incipientes. Sin embargo, la visibilidad de este debate teórico es relevante, ya que resulta esencial para dar continuidad a la progresiva incorporación de los estándares internacionales de

derechos humanos en la normativa nacional, y para lograr la progresiva transformación institucional.

Esta internacionalización del derecho nacional se comprende como parte del proceso de consolidación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en América Latina de las últimas décadas, que ha fortalecido la incorporación del enfoque de derechos humanos para aplicarlos a políticas de desarrollo vinculado a problemáticas sociales específicas, en nuestro caso, de grupos vulnerables dentro de un contexto rural.

Este enfoque no es sólo teórico, sino que ha sido acompañado por el fortalecimiento de los órganos del SIDH, tanto la Comisión como la Corte IDH, que progresivamente en un marco de integración regional y de ampliación de derechos en las agendas de los Estados nacionales, han ampliado su rol en el reconocimiento de la judicialización de los casos de violaciones sistemáticas de derecho humanos que afectan a grupos sociales especialmente vulnerables.

En estos antecedentes jurisprudenciales, la Corte IDH ha establecido el reconocimiento de la judicialización de de derechos sociales, pero también ha utilizado como herramienta el litigio de reforma estructural, lo que luego ha servido antecedente para que las Cortes Constitucionales, como el caso de Colombia, y las Cortes Supremas de Justicia, como el en el caso argentino, aplicaran ese remedio en casos análogos, como modo obligar a Estados a la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos a sus instituciones.

Desde esa perspectiva, resulta posible plantear el litigio de reforma estructural, desde la aplicación de la teoría del riesgo creado, utilizada por la Corte IDH, al grupo de trabajadores temporarios rurales. Esto se ha verificado por la presencia de los elementos esenciales de dicha teoría vinculados, al riesgo real, inmediato y conocido por el Estado.

El grupo particularizado y el patrón sistemático de violaciones a los DESC y finalmente lo requerido para la atribución de responsabilidad del Estado.

En la actualidad, la imposibilidad de dar cuenta de la progresividad de DESC de los trabajadores rurales temporarios se refiere, principalmente, a la falta de un sistema de medición de mercado de trabajo agrícola, en consecuencia la falta de un mapa de situación preciso sin el cual resulta imposible poder un comparar un antes y en después. Por tanto, resulta imposible incorporar indicadores des DESC estructurales, de progreso y de resultado, de conformidad con los dispuesto por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y podría generar un responsabilidad internacional del Estado argentino.

En este contexto, la aplicación del litigio de reforma estructural obligaría al Estado a realizar las transformaciones institucionales necesarias para subsanar las causas estructurales y específicas de vulnerabilidad de este sector de trabajadores temporarios agrícolas, desde la perspectiva de los derechos humanos. En el primer caso, implicaría unificar la actual fragmentación legislativa y diseñar un sistema de medición de mercado de trabajo rural, con la integración de indicadores de DESC, que podrían dar cuenta, de un modo más acabado, de las necesidades de este sector de trabajadores.

Esto posibilitaría mitigar las causas de vulnerabilidad específica, vinculadas al desarrollo de políticas públicas adecuadas para garantizar la seguridad en el ingreso y las condiciones, de trabajo y de vida, necesarias para reproducir condiciones de bienestar a futuro y la efectiva protección de los derechos humanos en el ámbito del trabajo agrícola estacional.

En suma, la efectiva protección de los derechos de los trabajadores rurales temporarios implica superar la dimensión del derecho laboral hacia la perspectiva de los

derechos humanos en general y de los DESC en particular, debido a que su capacidad de negociación laboral resulta condicionada por sus circunstancias de pobreza estructural, vinculadas con causas institucionales y específicas de las dinámicas de trabajo rural estacional.

Desde la línea de investigación que se ha esbozado en esta tesis, existen cuestiones para ser exploradas en futuras investigaciones como ¿Qué otros actores configuran el escenario en el que se legitiman socialmente los derechos de los trabajadores? ¿Cuál es la incidencia real y la responsabilidad en ese escenario del accionar de empleadores y sindicatos? ¿Cuáles son las estrategias de exigibilidad de los derechos no institucionales, como el conflicto, la huelga o las agrupaciones étnicas por parte de los trabajadores? Sin lugar a dudas estas cuestiones aportarían sustancialmente a la construcción de todo el escenario, no solo limitándose a la perspectiva institucional y al rol preponderante del Estado en la responsabilidad y garantía de los derechos.

El compromiso con el sistema democrático no se limita a garantizar su continuidad, sino a profundizar, mediante la progresividad en la garantía de los derechos humanos, civiles y sociales, no sólo mediante la incorporación de los estándares de tratados internacionales a las legislaciones nacionales, sino también mediante la transformación de las instituciones.

De este modo, más allá del desarrollo de políticas públicas destinadas a equilibrar la relación de fuerzas que tensionan el Estado a favor de grupos especialmente vulnerables, la reforma institucional desde el enfoque de derechos, pretende empoderar a estos sectores para el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

