

Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, 2008

Informe IV

La promoción del empleo rural para reducir la pobreza

Cuarto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 978-92-2-319486-4
ISSN 0251-3226

Primera edición 2008

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Indice

	<i>Página</i>
Capítulo 1. Introducción: ¿Por qué una discusión general?	1
Globalización	2
Urbanización	2
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	3
Hacia una estrategia general de promoción del empleo y el trabajo decente en las zonas rurales	8
Capítulo 2. Relación entre la pobreza y el empleo en los mercados de trabajo rurales	13
Introducción	13
Reducción de la pobreza en las zonas rurales	13
Características distintivas de los mercados de trabajo rurales	18
Mejora de los mercados de trabajo rurales	24
Capítulo 3. Las tendencias del empleo rural y los déficit de trabajo decente	31
Introducción	31
Trabajo decente	31
Tendencias del empleo	32
Ingresos derivados del trabajo	37
Acceso a la tierra	43
Protección social	45
Derechos en el trabajo	46
Diálogo social	46
El trabajo decente en las zonas rurales	47
Capítulo 4. Generar más y mejores empleos por medio de un crecimiento sostenible en las zonas rurales	49
La importancia del crecimiento y el empleo	49
La importancia del ingreso y el empleo en actividades no agrícolas	54
Competitividad sistémica: factor fundamental para generar más y mejores empleos agrícolas y no agrícolas	56
Entorno empresarial y clima de inversión	58
Información: un recurso vital	61
La financiación en las zonas rurales para favorecer el crecimiento de los ingresos y del empleo	62

Educación, calificaciones y formación	63
Atraer inversiones favorables al empleo hacia las zonas rurales	65
Agricultura, comercio e integración económica sostenible	67
Expansión de los mercados y el empleo por medio de las cadenas agrícolas de valor	70
Capítulo 5. Protección social: Ampliar la cobertura en las zonas rurales	79
Introducción	79
Déficit de trabajo decente en relación con la protección social	81
Respuestas estratégicas para hacer frente al déficit de trabajo decente	83
Desafíos que supone la ampliación de la protección social	94
Conclusiones	97
Capítulo 6. Normas internacionales del trabajo: Colmar el déficit de protección de los trabajadores rurales.....	101
Introducción	101
Principios y derechos fundamentales en el trabajo	102
Consulta tripartita.....	107
Administración e inspección del trabajo	108
Política y promoción del empleo.....	109
Orientación y formación profesional	110
Salarios.....	111
Tiempo de trabajo.....	112
Salud y seguridad en el trabajo	113
Seguridad social	114
Protección de la maternidad	115
Trabajadores migrantes.....	115
Pueblos indígenas y tribales.....	116
Plantaciones	117
Arrendatarios y aparceros	117
Pertinencia e impacto de las normas internacionales del trabajo.....	117
Conclusiones	118
Capítulo 7. Diálogo social: Promover una mejor gobernanza, el empoderamiento y las instituciones.....	121
Introducción	121
Importancia de las cuestiones de gobernanza	121
Cuestiones de gobernanza en el mundo del trabajo	123
Instituciones de diálogo social.....	127
Negociación colectiva en la agricultura: promover la buena gobernanza en las zonas rurales.....	128
Descentralización	129
Enfoques territoriales.....	130
El costo de la mala gobernanza	132
Desafíos para los interlocutores sociales: crear nuevas alianzas, abordar cuestiones nuevas y trabajar en colaboración con las organizaciones rurales.....	134

Capítulo 8. Resumen	141
El Programa de Trabajo Decente en las zonas rurales	141
Puntos para la discusión	149
Anexo I. Partes porcentuales de los sectores en el empleo y en el PIB (datos más recientes), clasificadas según la parte porcentual de la agricultura	151
Anexo II. Productividad de la mano de obra medida como valor añadido por persona empleada en la agricultura, la silvicultura y la pesca, 2005, valores totales e índices (1980=100), clasificados según el valor total	155

Capítulo 1

Introducción: ¿Por qué una discusión general?

1. En su 295.^a reunión (marzo de 2006), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo una discusión general sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza. El objetivo sería realizar un balance de las características, la magnitud y la evolución de las pautas del empleo rural en el mundo, con especial hincapié en los países en desarrollo; formular una estrategia general para promover el empleo y el trabajo decente en las zonas rurales de todo el mundo; y elaborar un plan de acción integrado para que la OIT ponga en práctica esta estrategia, con inclusión de un marco conceptual, la elaboración de normas, la cooperación técnica y la gestión de los conocimientos.

2. Hace 20 años, la Conferencia Internacional del Trabajo celebró una discusión general sobre el empleo rural ¹. En esa ocasión, se adoptaron conclusiones de gran alcance y, pese a los grandes cambios ocurridos en los años subsiguientes, las medidas propuestas tanto en el plano nacional como internacional siguen teniendo gran vigencia. El llamamiento formulado con miras a la elaboración de «nuevas estrategias de desarrollo a nivel nacional e internacional en donde se reconozca plenamente el papel crucial que desempeña el sector rural», así como también el reconocimiento de la necesidad de contar con condiciones macroeconómicas más favorables para el sector rural son ejemplos de ello.

3. El tema es oportuno. Desde la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en 2000, la comunidad mundial se ha comprometido a reducir la pobreza y el hambre a la mitad antes del año 2015. Al promediar el período, ha llegado el momento de evaluar los progresos alcanzados y los esfuerzos que quedan por hacer para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ². Es fundamental promover el trabajo decente en las zonas rurales para alcanzar dichos objetivos. Las tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales. La mayoría vive de la agricultura, y, en muchos casos, los ingresos provenientes de su trabajo son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Si bien la atención prioritaria está centrada en los 1.200 millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza de un dólar al día, es decir en aquellas personas que viven en lo que podría denominarse una «pobreza extrema», también habría que hacer esfuerzos para mejorar las condiciones de vida del grupo más amplio de aquellos que viven con menos de dos dólares diarios, lo que representa cerca de la mitad de la población mundial.

¹ OIT: *Promoción del empleo rural*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 75.^a reunión, Ginebra, 1988.

² Véase Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Informe de 2007.

4. La globalización y la urbanización han impulsado la transformación estructural de la vida económica y social en todos los países del mundo en las dos últimas décadas. Al mismo tiempo, la creciente preocupación de las instituciones internacionales y la comunidad interesada en impulsar el desarrollo por la pobreza y la desigualdad ha generado importantes respuestas políticas, en particular la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la aceptación del trabajo decente como objetivo mundial.

Globalización

5. La globalización ha tenido un gran impacto en la estructura de la economía mundial, al crear pautas de crecimiento desiguales en un panorama económico nuevo. Los costos y beneficios de la globalización no están distribuidos equitativamente ya sea entre países o dentro de cada país. Para algunos, los capitales abundantes, los altos niveles de calificación y la excelencia tecnológica han dado lugar a oportunidades sin precedentes para beneficiarse de la expansión del comercio, del incremento de la inversión extranjera directa y de la integración de los mercados financieros. Algunos países en desarrollo se han convertido en grandes exportadores y han logrado un crecimiento dinámico buscando inversiones y oportunidades comerciales en el extranjero. Ahora bien, para muchos países, en particular los cincuenta países menos adelantados, la exclusión de los beneficios de la globalización sigue siendo una realidad persistente³. En las dos últimas décadas, la pobreza mundial ha disminuido en cifras agregadas, si bien la mayor parte de este cambio se ha observado en algunas economías dinámicas de Asia, mientras que en otros lugares los índices de pobreza se han mantenido constantes o incluso han aumentado. La globalización tampoco es neutral con respecto a la distribución de los ingresos en los países, dado que en muchos de ellos hay una creciente desigualdad. Uno de los principales retos en materia de políticas públicas es crear las condiciones que permitan que los pobres, tanto en las zonas urbanas como rurales, se beneficien de la globalización, en lugar de quedar marginados de ella.

Urbanización

6. Actualmente, y por primera vez en la historia de la humanidad, la mayor parte de la población mundial vive en ciudades. En la mayoría de los países desarrollados, donde actualmente cerca del 80 por ciento de la población vive en ciudades grandes y pequeñas, el proceso de urbanización ha prácticamente terminado. Sin embargo, en la mayor parte del mundo en desarrollo se observa un desplazamiento masivo de población, y muchas ciudades están tratando de hacer frente al flujo de migrantes rurales. En los países en desarrollo, en términos generales, en el período 2000-2005 la urbanización avanzó a un ritmo sin precedentes con un promedio de 2,7 por ciento anual, mientras que en los países menos adelantados superó el 4 por ciento⁴. Las ciudades grandes y pequeñas crecen principalmente en Asia y en África. En 2005, el 71 por ciento de la población rural mundial vivía en Asia; se prevé que, en 2030, Asia ocupará el primer lugar en términos de población urbana total y África el segundo⁵. Las dificultades económicas de la vida rural, la falta de oportunidades de empleo y las escasas perspectivas de salir de la

³ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (Ginebra, 2004).

⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA); *World population prospects: The 2006 revision*, base de datos sobre la población en <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>, consultado el 30 de agosto de 2007.

⁵ UN DESA: *World population prospects: The 2005 revision* (Nueva York, 2006).

pobreza forman parte de los grandes factores que impulsan el proceso de urbanización. Decenas de millones de ciudadanos de primera generación viven en tugurios urbanos y periféricos, engrosando las filas de la economía informal. Se prevé que, en 2015, 250 a 310 millones de personas más se convertirán en habitantes de las ciudades. Evidentemente, los desafíos en materia de empleo que se plantean las ciudades pujantes de hoy no podrán resolverse si no se consideran las necesidades de empleo pleno y productivo de las zonas rurales. La mayor parte de la pobreza urbana de hoy, no es más que la pobreza rural de ayer, desplazada.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

7. La adopción en 2000 de los ODM como objetivo global marcó un punto de inflexión decisivo en la posición de las Naciones Unidas (ONU) respecto del desarrollo y la reducción de la pobreza que se manifestó de distintas formas. Ha creado sin duda alguna un nuevo consenso en torno a la naturaleza multifacética de la pobreza y la necesidad de dar repuestas integradas. La pobreza no es simplemente una cuestión de ingresos, se trata también del acceso a la atención de la salud, la educación, el agua potable, mejores condiciones de salubridad, carreteras, mercados y oportunidades de empleo productivo. En todas esas esferas, los datos estadísticos muestran que las poblaciones rurales están en peores condiciones que las poblaciones urbanas. Actualmente, se reconoce que, si bien es necesario, el crecimiento económico es insuficiente para reducir la brecha entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres o entre los habitantes de las zonas urbanas y los de las zonas rurales. El crecimiento por sí solo no puede proporcionar ingresos estables a los pobres, proteger los hogares vulnerables contra los riesgos que afectan sus medios de vida, apartar a los niños trabajadores de los lugares de trabajo, combatir la discriminación, a ampliar las oportunidades para tener voz y representación. De hecho, el fenómeno del crecimiento de los desempleados, y las crecientes disparidades de los ingresos que se observan en muchos países han puesto de manifiesto la necesidad de políticas de crecimiento favorables a los pobres en las que el empleo ocupe un lugar central. Se considera que los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus 18 metas están interrelacionados y se refuerzan mutuamente contribuyendo así al bienestar social. Constituyen una asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo con el fin de «crear, en los planos nacional y mundial, un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza».

8. Cada vez más se reconoce que el Programa de Trabajo Decente, con su enfoque integrado de los derechos, el empleo, la protección social y el diálogo social complementa y enriquece estos objetivos. De hecho, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, la Asamblea General confirmó la importancia del Programa de Trabajo Decente en la consecución de los ODM. En el documento final se declara lo siguiente: «Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio»⁶. En mayo de 2006, la Comisión Europea reiteró su compromiso de promover el trabajo a decente para todos e indicó que «a tal efecto, moviliza[ría] sus políticas exteriores, su ayuda al desarrollo y su política comercial»⁷.

⁶ Resolución 60/1 de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2005, párrafo 47.

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: *Promover un trabajo digno para todos: Contribución de la Unión Europea a la aplicación de la agenda del trabajo digno en el mundo*, Comunicación de la Comisión al Consejo,

Recuadro 1.1
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – objetivos y metas
(de la Declaración del Milenio)

Objetivo 1: Erradicar la pobreza y el hambre

- ❑ Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
- ❑ Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

- ❑ Meta 3: Asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer

- ❑ Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del 2015.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

- ❑ Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

- ❑ Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- ❑ Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
- ❑ Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- ❑ Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- ❑ Meta 10: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- ❑ Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- ❑ Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional.
- ❑ Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.
- ❑ Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (Bruselas, 24 de mayo de 2006) COM (2006) 249.

- ❑ Meta 15: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
- ❑ Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo.
- ❑ Meta 17: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.
- ❑ Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

9. La adopción de los ODM ha colocado la reducción de la pobreza en el centro de un programa de desarrollo común⁸. Esta prioridad común ha reactivado la atención acordada al sector rural, en general, y a la agricultura, en particular. Históricamente, la agricultura ha sido el motor del desarrollo económico, pues proporciona los alimentos, fibras y combustibles con los cuales se crean productos y servicios más diversificados en otros sectores. En numerosos países, la agricultura sigue siendo el pilar de la vida rural, un importante contribuyente al PBI y una gran fuente de ingresos de exportación. Durante las cuatro últimas décadas, la producción mundial de alimentos ha sobrepasado constantemente el crecimiento de la población; el incremento de la productividad agrícola ha sacado de la pobreza a cientos de miles de personas. Las experiencias recientes de los países de Asia Oriental y Meridional han demostrado que el aumento de la productividad de la mano de obra del sector agrícola, unido a la absorción del excedente de mano de obra rural en empleos no agrícolas de las zonas rurales y urbanas pueden reducir drásticamente la pobreza rural, y que es posible mantener un crecimiento agrícola de fuerte intensidad de mano de obra. Este crecimiento en favor de los pobres contribuye a la seguridad alimentaria, reduce los costos en materia de alimentos y estimula la actividad económica no agrícola mediante sus múltiples vinculaciones en ambas direcciones con los sectores industrial y de los servicios.

10. La agricultura no puede desempeñar este papel dinámico de creación de riquezas sin disponer de un entorno político favorable, de instituciones adecuadas, y de inversiones públicas y privadas suficientes y bien orientadas. En un cierto número de países, la experiencia de las décadas recientes en esta materia ha sido decepcionante, en particular en los países menos desarrollados, donde ha disminuido la inversión, sigue existiendo pobreza rural generalizada y un gran porcentaje de la fuerza de trabajo rural tiene trabajos agrícolas de bajo rendimiento. La disminución del presupuesto de la salud y la educación y de otros sectores del servicio público, así como el desmantelamiento de los servicios de extensión agrícola financiados con cargo al presupuesto estatal durante los procesos de ajuste estructural de 1980 y 1990, socavaron completamente las bases del desarrollo durante una generación. Los efectos se hacen sentir hoy, pues en las zonas rurales numerosos jóvenes tienen una formación insuficiente con pocas calificaciones y escasas perspectivas de empleo en el marco de un sector agrícola reducido que no puede prosperar debido a la falta de apoyo en términos de política, infraestructura, insumos e inversiones. Evidentemente, para ser exitoso, el desarrollo del sector rural debe formar parte de un proceso más amplio de desarrollo político, económico y social⁹. La paz, la buena gobernanza y la estabilidad política se cuentan entre los requisitos previos

⁸ Véase: FIDA: Informe sobre la pobreza rural 2001: El desafío consistente en acabar con la pobreza rural (Roma, FIDA, 2001) y los informes del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial de 2005 y 2008.

⁹ Véase: «Por qué la agricultura sigue siendo importante», en OIT: Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005 (OIT, Ginebra), págs. 135-193.

necesarios para lograr un crecimiento sostenible orientado hacia los pobres con gran intensidad de creación de empleo.

11. Los ODM han incorporado el principio de sostenibilidad medioambiental en tanto que aspecto inherente de la reducción de la pobreza. Este principio tiene particular importancia para los pobres de las zonas rurales, quienes por su trabajo en la agricultura, la silvicultura o la pesca dependen estrechamente del medio ambiente natural para ganarse la vida y son muy vulnerables a las tensiones medioambientales. A su vez, las investigaciones muestran que la pobreza está asociada con prácticas insostenibles que perjudican al medio ambiente; por lo tanto, en los países pobres la reducción de la pobreza es importante para mejorar las condiciones ambientales. Además, ya se están haciendo sentir los primeros efectos del cambio climático: condiciones meteorológicas extremas, aumento de la incidencia de inundaciones y sequías, variabilidad de los patrones de las precipitaciones y degradación de tierras marginales. La producción de cereales, que es particularmente sensible a los cambios de las temperaturas y las precipitaciones podría decaer en zonas donde la agricultura está caracterizada por bajas inversiones en tecnologías e insumos, lo que llevaría al aumento del hambre y la pobreza. Los países menos desarrollados, el Africa Subsahariana, numerosos Estados insulares y otros países que no tienen seguridad alimentaria, corren riesgos debido a los cambios climáticos. La cuestión de la sostenibilidad medioambiental formará necesariamente parte de toda discusión en profundidad acerca del empleo rural, y un aspecto central de este debate será la naturaleza cambiante de la agricultura. La agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS) se proponen equilibrar los aspectos sociales, económicos y medioambientales del desarrollo, al tiempo que ofrecen empleo duradero, ingresos suficientes y condiciones de vida y de trabajo decentes para todas las personas dedicadas a la producción agrícola ¹⁰.

Recuadro 1.2
Importancia de la agricultura en las estrategias de reducción de la pobreza en las zonas rurales

DFID: La agricultura debería estar en el centro de los esfuerzos destinados a reducir la pobreza... hay una gran cantidad de pruebas de que el aumento de la productividad ha beneficiado a millones de personas mediante ingresos más elevados, alimentos más baratos y abundantes y mediante la generación de pautas de desarrollo de gran intensidad de empleo en beneficio de las zonas rurales como urbanas.

NEPAD: La mejora del rendimiento agrícola tiene un potencial que permite aumentar los ingresos rurales y el poder de compra de gran cantidad de personas. Por consiguiente, más que cualquier otro sector, la agricultura puede elevar el nivel de un gran número de personas. [...] se puede dar inicio a un ciclo virtuoso de menos hambre, más productividad, mayores ingresos y reducción sostenible de la pobreza.

Banco Mundial: La pobreza rural es tan diversa como los pobres de las zonas rurales por lo que se refiere a sus estrategias para ganarse la vida; con todo, en la mayoría de los países en desarrollo menos adelantados, la agricultura es la fuente principal del crecimiento económico de las zonas rurales. Por ello, la mejora de la productividad agrícola y el crecimiento son aspectos esenciales de la estrategia del Banco.

USAID: Para muchos países en desarrollo, el crecimiento económico general, la expansión del comercio y el aumento de las oportunidades de obtener ingresos dependen de los resultados del sector agrícola. [...] En los países en desarrollo, es necesario aumentar la productividad agrícola a fin de reducir el nivel de inseguridad alimentaria y satisfacer las necesidades en materia de alimentos, de creación de empleos y de ingresos de nuevos sectores de población.

¹⁰ FAO: FAO Trainer's manual, vol. 1, «Sustainability issues in agricultural and rural development policies», 1995.

CGIAR: El crecimiento de la agricultura es indispensable para alcanzar los ODM. Dado que la gran mayoría de los beneficiarios potenciales de los ODM dependen de la agricultura para vivir, una productividad más alta es la condición previa para alcanzar el objetivo de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. [...] La posibilidad de que los pequeños productores rurales salgan de la pobreza depende directamente de su capacidad de aumentar la productividad de sus actividades de cultivo y cría de ganado.

FAO: «La producción agrícola en los países en desarrollo produce vigorosos efectos directos e indirectos en el crecimiento no agrícola. Lo que tal vez sea más importante es que las repercusiones positivas del crecimiento agrícola en la reducción de la pobreza son más que proporcionales a la importancia relativa de ese sector en la economía».

Fuente: DFID: Growth and poverty reduction: the role of agriculture (Londres: UK Department for International Development, 2005); NEPAD: Comprehensive Africa agriculture development programme; The World Bank: Reaching the rural poor: A renewed strategy for rural development (Washington, DC: The World Bank, 2003), pág. xv; USAID: USAID agricultural strategy: Linking producers to markets (Washington, DC: USAID, 2004), pág. 7; CGIAR: Agricultural research matters: Achieving the Millenium Development Goals (Washington, DC: CGIAR, 2005); FAO: El Consenso de Beijing sobre el futuro de la agricultura mundial y las zonas rurales: un Plan de Acción (Roma: FAO, 2005) tal como citado en Oxfam: A long row to hoe: Family farming and rural poverty in developing countries (Londres: New economics foundation, 2006), pág. 11.

12. Los ODM abogan también por una mayor coherencia de las políticas nacionales e internacionales. Los compromisos tomados en el marco de la asociación mundial para el desarrollo (ODM 8) están centrados en la necesidad de crear un medio ambiente que permita el crecimiento de los países pobres. Esto requerirá una mejor gobernanza tanto en el plano nacional como internacional, así como también el apoyo activo de la comunidad internacional con el fin de mejorar el acceso al mercado, reducir la deuda y aumentar la asistencia oficial al desarrollo para los países menos adelantados. El desarrollo de «un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio» y la gestión general de los problemas de la deuda de los países en desarrollo son metas fundamentales¹¹ que requieren esfuerzos multilaterales concertados con el propósito de crear un entorno favorable al desarrollo y la eliminación de la pobreza. La Ronda de Desarrollo de Doha emprendida en 2001 por la OMC aún tiene que lograr el consenso necesario, respecto del cual las divergencias sobre la agricultura son las más difíciles de resolver. Si bien las instituciones financieras internacionales han establecido mecanismos que permiten a los países pobres muy endeudados reorientar los recursos destinados al servicio de la deuda hacia el gasto social, aún queda mucho por hacer para aumentar los flujos de recursos de los donantes a fin de poder cumplir las metas acordadas y los compromisos concretos adoptados en materia de asistencia oficial para el desarrollo. Concomitantemente, el proceso de reforma emprendido en el marco del sistema de las Naciones Unidas tiene por objeto lograr una mayor coherencia política entre los organismos de las Naciones Unidas, así como también reforzar la capacidad de trabajar mancomunadamente en el plano nacional con el fin de ayudar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por alcanzar los ODM. Los organismos de las Naciones Unidas afrontan el desafío de llevar a cabo una única acción (Unidos en la acción) respecto de las políticas de desarrollo multisectoriales definidas dentro de los marcos de desarrollo nacionales¹².

¹¹ ODM: metas 12 y 15.

¹² NU: Unidos en la acción, Informe del grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente (Naciones Unidas, Nueva York, 2006).

Hacia una estrategia general de promoción del empleo y el trabajo decente en las zonas rurales

13. El segundo cambio fundamental en las medidas adoptadas por la comunidad del desarrollo respecto de la pobreza y las desigualdades, desde la última discusión general que tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la promoción del empleo rural, es el potencial que encierra el concepto de trabajo decente para trazar nuevas perspectivas en materia de cuestiones del desarrollo, entre las cuales figuran cuestiones relacionadas con el desarrollo de la agricultura y el empleo rural. El Programa de Trabajo Decente ofrece un marco para la formulación de políticas y acciones destinadas a reducir la pobreza mediante la generación de más y mejores empleos. El Programa aboga por la integración de los objetivos económicos y sociales y la combinación de medidas bien sincronizadas en el ámbito de la promoción del empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social. El tratamiento del déficit de trabajo decente permite encontrar vías para salir de la pobreza. El Programa Global de Empleo, que trata tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos del empleo, proporciona el marco analítico para promover el empleo productivo y el trabajo decente de manera que se refuercen mutuamente. Perseguir los derechos fundamentales de los trabajadores es un imperativo ético que también puede tener por resultado la creación de más empleos productivos y una mayor productividad. La protección social ofrece un cierto nivel de seguridad a los trabajadores y sus familias y también puede mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. El diálogo social puede contribuir a encontrar soluciones duraderas a los problemas y también acrecentar el compromiso y la transparencia y acelerar el ajuste al cambio. Por lo tanto, el trabajo decente es un factor de producción y las políticas sociales basadas en él tienen un papel dinámico que desempeñar en la promoción de una economía sana y una sociedad justa¹³. La pertinencia del Programa de Trabajo Decente en relación con la reducción de la pobreza y la exclusión social es una noción que actualmente tiene amplia aceptación.

14. Desde la Cumbre del Milenio, y en particular después de la labor de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, ha surgido un amplio consenso según el cual el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos son indispensables para el crecimiento económico, la cohesión social y la erradicación de la pobreza¹⁴. La OIT, por medio de los programas de trabajo decente por países (PDTP), ha comenzado, con sus mandantes tripartitos, a establecer prioridades estratégicas sobre cuestiones sociales y laborales en el plano nacional. Por lo tanto, en las negociaciones entre organismos, puede presentar un marco político claro acordado en el plano nacional dentro del cual cumplir su mandato. Asimismo, la OIT puede ofrecer un conjunto completo de normas internacionales del trabajo, instrumentos de política adoptados en el plano internacional, como el Programa Global de Empleo, e instrumentos prácticos, como la Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente que puede ser beneficiosa tanto para las partes nacionales como internacionales asociadas en el desarrollo. Por último, la OIT aporta una filosofía y un método de trabajo compenetrado con el espíritu y la práctica del tripartismo y el diálogo social, que es único entre los organismos internacionales.

¹³ OIT: *Programa Global de Empleo* (Ginebra, 2003), pág. 4.

¹⁴ Véase por ejemplo, OIT: Memoria del Director General *Superar la pobreza mediante el trabajo*, 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003; Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 60/1 de 16 de septiembre de 2005, y ECOSOC, Resolución de julio de 2006.

El Programa Global de Empleo

Elemento fundamental 1.	Comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo.
Elemento fundamental 2.	Promoción del cambio tecnológico en aras del aumento de la productividad, la creación de empleo y la mejora de los niveles de vida.
Elemento fundamental 3.	Promoción del desarrollo duradero para unos medios de vida sostenibles.
Elemento fundamental 4.	Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo.
Elemento fundamental 5.	La promoción del empleo por medio del fomento de la iniciativa empresarial.
Elemento fundamental 6.	Mejora de los conocimientos y las competencias para la empleabilidad.
Elemento fundamental 7.	Políticas activas de mercado de trabajo.
Elemento fundamental 8.	La protección social como factor productivo.
Elemento fundamental 9.	Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad.
Elemento fundamental 10.	El empleo productivo como factor de reducción de la pobreza y desarrollo.

15. Es indispensable destacar la pertinencia del Programa Global de Empleo para la discusión que tendrá lugar sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza. Comprender que el empleo es el eslabón perdido entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y reconocer que la reducción duradera de la pobreza requiere simultáneamente transferencias en materia de política social, inversiones en infraestructura social y física y buenos resultados del mercado de trabajo, constituyen orientaciones de política esenciales para que todos los países logren reducir la pobreza en las zonas rurales. El PGE destaca la necesidad de crear las condiciones que permitan hacer inversiones productivas y desarrollar las empresas, elevar el nivel de capacitación de la fuerza de trabajo y promover el cambio tecnológico. Los esfuerzos deben apuntar específicamente a la agricultura y la economía, donde se encuentran la mayor parte de los pobres. El PGE considera que el trabajo decente es un factor productivo que contribuye a la creación de empleos, el desarrollo y la reducción de la pobreza y subraya el papel del acceso al comercio y al mercado, así como también de un entorno macroeconómico sano y estable. Considerados en su conjunto, los diez elementos fundamentales del PGE tienen por objeto promover el empleo, el crecimiento económico y la justicia social abordando las cuestiones económicas, sociales, medioambientales y las relacionadas con el mercado de trabajo de una manera integrada.

16. El PGE ofrece un marco acordado mediante el cual dichas estrategias pueden explorarse y desarrollarse. Globalmente, el PGE es una «invitación a los gobiernos, los interlocutores sociales, los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, así como a los bancos regionales de desarrollo, a llevar a cabo un análisis, un replanteamiento y una reorientación de las políticas del pasado»¹⁵. Evidentemente, en el marco de la economía mundial integrada actual, el desafío de reducir la pobreza proporcionando empleo pleno productivo y libremente elegido no puede ser abarcado plenamente si se limita únicamente al plano nacional.

¹⁵ OIT: *Programa Global de Empleo*, op. cit., pág. 15.

17. Desde la adopción del Programa de Trabajo Decente en 1999, la Conferencia Internacional del Trabajo ha examinado una serie de cuestiones sociales y laborales que no se limitan al sector rural, si bien tienen gran pertinencia para el mismo. Las Memorias del Director General *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, de 2001 y *Superar la pobreza mediante el trabajo*, de 2003 han tenido gran pertinencia a este respecto. A raíz de una serie de discusiones generales se adoptaron conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos (2000); la seguridad social (2001); el trabajo decente y la economía informal (2002); los trabajadores migrantes (2004); el empleo de los jóvenes (2005); la función de la OIT en la cooperación técnica (2006) y la promoción de empresas sostenibles (2007). En términos de creación de normas, la Conferencia adoptó el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 192), así como también la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193); la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Además, la Oficina ha celebrado tres reuniones internacionales tripartitas sobre agricultura (1994, 1996 y 2000). La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) ha organizado dos grandes coloquios internacionales de los trabajadores sobre trabajo decente en la agricultura (2003) y el papel de los sindicatos de la economía mundial en la lucha contra la pobreza (2005); tanto la sede como las oficinas exteriores han colaborado en proyectos de cooperación técnica en el sector rural realizados en numerosos países miembros.

18. A la luz de éstos y de otros hechos ocurridos desde la última discusión general celebrada en la CIT sobre este tema en 1988, el propósito del presente informe es presentar un panorama general de las tendencias del empleo rural y ofrecer un análisis de algunos de los principales retos que afrontan los responsables políticos y los interlocutores sociales en sus esfuerzos por tratar de enfrentar la pobreza rural en los comienzos del siglo XXI. En la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebrará también una discusión general sobre las calificaciones necesarias para el aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.

19. Para abordar el reto de promover el empleo y reducir la pobreza en las zonas rurales, el presente informe adopta una perspectiva basada en el trabajo decente, y examina cuestiones relacionadas con el empleo, la protección social, los derechos y el diálogo social en las zonas rurales de manera integrada. El capítulo 2 se centra en la diferenciación de las características de los mercados de trabajo rurales y las posibles intervenciones destinadas a mejorar los resultados del mercado de trabajo. El capítulo 3 ofrece un panorama general de las tendencias del empleo rural y los principales déficit de trabajo decente. El capítulo 4 examina posibles enfoques para incrementar la calidad y la cantidad de empleo en las zonas rurales mediante la mejora de la productividad y la transición de la agricultura tradicional a actividades de mayor valor añadido. El capítulo 5 explora las formas mediante las cuales la extensión de la protección social para todos puede mejorar las condiciones de vida generales, al tiempo que aumenta la equidad y se combate y se reduce la pobreza. El capítulo 6 analiza el papel de las normas internacionales del trabajo respecto de la eliminación de los déficit de trabajo decente en las zonas rurales. El capítulo 7 considera las cuestiones de la gobernanza y el diálogo social. El capítulo 8 concluye destacando los mensajes políticos clave para promover el empleo rural y reducir la pobreza rural, así como también el papel que puede desempeñar la OIT a este respecto. La discusión del presente informe en la Conferencia Internacional dará a los gobiernos y los interlocutores sociales la oportunidad de suministrar a la Oficina claras orientaciones respecto de la estrategia más apropiada que ha de adoptarse para promover el empleo productivo y el trabajo decente con el objetivo de reducir la

pobreza en las zonas rurales, así como también las medidas que han de tomarse por aplicar dicha estrategia.

20. La Oficina desea expresar su agradecimiento a todos los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores que han contribuido a la preparación del presente informe, en particular a aquellos que han respondido a los cuestionarios de la Oficina enviados a los ministerios de trabajo, los ministerios de la agricultura, los ministerios de cooperativas, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores. Se han recibido más de 115 respuestas. La Oficina desea también agradecer a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por la colaboración que ha prestado para la elaboración y transmisión del cuestionario a los ministerios de agricultura y de desarrollo rural, así como también por las contribuciones sustantivas hechas al informe de la Oficina.

Capítulo 2

Relación entre la pobreza y el empleo en los mercados de trabajo rurales

Introducción

21. El empleo productivo es una vía para salir de la pobreza. En las zonas rurales, esto supone un gran desafío debido al importante déficit de trabajo decente al que tienen que hacer frente los trabajadores rurales. Este déficit conlleva salarios bajos, empleos de poca calidad que no están reconocidos ni protegidos por la ley, subempleo generalizado, la ausencia de derechos laborales, una protección social inadecuada, y la falta de representatividad. Los mercados de trabajo eficaces pueden contribuir a elevar la cantidad y la calidad del empleo. Sin embargo, mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales sigue siendo un desafío importante. En este capítulo se examina la naturaleza y las características distintivas de los mercados de trabajo rurales y se proponen ideas sobre la forma de lograr que funcionen de forma más eficaz. Aunque en muchos países no se ha hecho nada al respecto, en otros se han desarrollado nuevos enfoques que demuestran que si existe voluntad política se pueden lograr mejoras.

Reducción de la pobreza en las zonas rurales

22. Los motivos para formular y poner en práctica estrategias para reducir la pobreza aumentando las oportunidades de empleo productivo en las zonas rurales resultan muy convincentes. Alrededor del 75 por ciento de las personas pobres de todo el mundo viven en zonas rurales, y en la mayor parte de los países en desarrollo la probabilidad de ser pobre y la gravedad de la pobreza son mayores en las zonas rurales que en las zonas urbanas.

23. Actualmente, unos 3.400 millones de personas, un poco menos de la mitad de la población del mundo, viven en zonas rurales. El 97 por ciento de la población rural del mundo vive en países en desarrollo. En la mayor parte de los países, los niveles de pobreza son más altos en las zonas rurales que en las zonas urbanas y en algunos casos las diferencias son considerables, especialmente en los países más pobres. Debido a que la gravedad y la extensión de la pobreza son mayores en las zonas rurales que en las zonas urbanas, proporcionar oportunidades de empleo productivo y trabajo decente a los trabajadores rurales representa un gran desafío para el desarrollo. Entre 1961 y 2000, la población rural del mundo aumentó en 1.200 millones de personas y continuará creciendo al menos durante otro decenio. Sólo puede observarse el comienzo de un descenso gradual de la población rural como porcentaje de la población total.

Cuadro 2.1. La población rural en cifras y como porcentaje de la población total: estimaciones a escala mundial y regional

	1991	2007	2015	1991	2007	2015
Mundo	3.047.727	3.371.403	3.442.118	56,7	50,6	47,2
Economías desarrolladas y Unión Europea	255.371	242.210	228.960	27,7	24,1	22,1
Europa Central y Sudoriental (países que no pertenecen a la UE) y CEI	133.618	135.128	132.413	36,6	35,9	34,8
Asia Oriental	856.126	786.528	723.056	69,3	55,7	49,1
Asia Sudoriental y el Pacífico	308.117	317.247	309.280	67,9	54,7	48,6
Asia Meridional	868.764	1.111.741	1.197.034	74,8	70,9	67,9
América Latina y el Caribe	128.923	124.836	121.333	28,6	21,9	19,4
Oriente Medio	54.732	67.456	74.123	40,4	35,0	32,9
Africa Subsahariana	361.575	492.266	557.648	71,3	64,1	60,3
Africa Septentrional	80.501	93.991	98.271	54,8	48,0	44,2

Fuente: Cálculo de la OIT basado en datos de la División de Población de las Naciones Unidas: *World population prospects: The 2006 revision, Population database*, actualización de 2007.

24. En 2007, tanto Africa como Asia, tenían un 60 por ciento de población rural. Estos continentes están experimentando un rápido crecimiento urbano debido a un aumento natural de la población urbana, al flujo de migrantes procedentes del campo, así como a la suma de poblaciones de pequeñas ciudades. Sin embargo, sus poblaciones rurales también continúan creciendo, especialmente en Africa.

25. La urbanización puede considerarse un proceso de desarrollo económico saludable, pero las dificultades que plantea la falta de planificación y el ritmo de este proceso a menudo han superado la capacidad de las políticas, las instituciones y los mercados para hacerles frente. La pobreza urbana aumenta rápidamente: en 2002 la proporción de pobres de las zonas urbanas había aumentado hasta alcanzar casi el 25 por ciento en comparación con el 19 por ciento en 1993¹. Por consiguiente, la elaboración de políticas que aborden conjuntamente el estancamiento rural y el empobrecimiento urbano, en lugar de tratarlos de forma separada, representa un desafío cada vez mayor. Se necesitan inversiones, infraestructuras e instituciones de mercado y otras instituciones para facilitar la interacción entre las poblaciones y los sectores empresarial, de servicios y económico en las zonas rurales y urbanas, a fin de extender el desarrollo a lo largo de la línea continua que vincula una granja remota a una megalópolis.

Recuadro 2.1 El significado del término rural

A escala internacional no existe una definición estándar del término «rural» que sea aplicable a todos los países, pero el tamaño de la localidad o la división civil más pequeña de un país es lo que se utiliza en general para establecer esta definición. Por consiguiente, las zonas urbanas se definen a menudo como localidades con una población de 2.000 o más habitantes, y las zonas rurales como localidades con una población de menos de 2.000 habitantes y zonas muy poco pobladas. En los países en los que la densidad del asentamiento no es suficiente para distinguir entre zonas urbanas y rurales, las recomendaciones internacionales proponen la utilización de criterios adicionales: el porcentaje de la población económicamente activa empleada en

¹ M. Ravallion y otros autores: *New Evidence on the urbanization of global poverty* (World Bank Policy Research, Working Paper No. 4199 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

la agricultura, la disponibilidad general de electricidad y/o agua corriente en los lugares de vivienda, y la facilidad de acceso a la asistencia médica, a escuelas y a medios de recreo, por ejemplo. En realidad, las zonas rurales y las zonas urbanas forman un continuo indivisible.

26. En general, las zonas rurales se tienen poco en cuenta cuando se trata de inversión en creación de empresas, desarrollo de infraestructuras, y prestación de servicios básicos, tales como la atención de salud y la educación, y las políticas públicas no logran generalmente solucionar este sesgo a favor de las zonas urbanas. La falta de acceso al capital, la tecnología, los mercados o los bienes públicos y una fuerte dependencia de los recursos naturales limitan las oportunidades de lograr un crecimiento económico diversificado.

27. La OCDE distingue cinco «mundos» rurales que requieren diferentes respuestas políticas²: el de las empresas y los hogares que se dedican a la agricultura comercial a gran escala; el de las empresas y los propietarios de tierras tradicionales que no son internacionalmente competitivos; el de los hogares y las microempresas que se dedican a la agricultura de subsistencia; el de los hogares y las microempresas que no son propietarias de la tierra que cultivan y, por último, el de los hogares rurales que sufren una pobreza crónica. Asimismo, el Banco Mundial sugiere que existen tres grupos diferentes de países: un primer grupo principalmente agrícola, un segundo grupo en proceso de transformación, y un tercer grupo urbanizado, y el programa para lograr un crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza es diferente para cada uno de estos grupos³. Estas tipologías implican claramente que si se quiere que las políticas para abordar la pobreza en las zonas rurales y lograr un aumento de las oportunidades de empleo en estas zonas tengan éxito, es necesario adaptarlas en función del contexto. También deben tener en cuenta que existen distintos tipos de pobres en las zonas rurales: los que viven de la tierra (pequeños agricultores, personas que no tienen tierra, trabajadores asalariados, minorías culturales y étnicas que trabajan en plantaciones, pueblos indígenas, pescadores artesanales, y pastores nómadas), los miembros de hogares que tienen a mujeres como cabeza de familia, las personas mayores y los discapacitados.

28. Se dispone de mucha información que sugiere que a través del desarrollo agrícola y rural se puede reducir rápidamente la pobreza que sufren los países en desarrollo⁴. Esto es debido a que el aumento de la producción agrícola *per cápita* y del valor añadido tienden a tener un impacto desproporcionadamente positivo en los ingresos de los más pobres, convirtiendo a la agricultura y el desarrollo rural en elementos clave para el crecimiento económico favorable a los pobres⁵. El fuerte crecimiento del sector agrícola ha sido un factor característico de los países que han logrado reducir la pobreza, tales como países de ciertas zonas de Asia donde la mejora de la productividad agrícola ha desempeñado una función importante en la lucha contra la pobreza. Por el contrario, en muchas partes de Africa, la producción de alimentos y el rendimiento *per cápita* se han estancado mucho, lo cual ha reducido el crecimiento general, ha dificultado la transformación estructural y ha incrementado el hambre y la pobreza.

² OCDE: *Promoting pro-poor growth: Agriculture* (París, OCDE, 2006).

³ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo – Panorama general*, pág. 1 (Banco Mundial, Washington, D.C., 2007).

⁴ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, op. cit.; *Informe sobre el desarrollo mundial 2005*, op. cit.; y FAO: *Proyecto sobre los Roles de la Agricultura (ROA)* (www.fao.org/es/esa/roa/).

⁵ A pesar de estos indicadores, los donantes tienden a no proporcionar suficientes fondos a los sectores agrícola y rural. Por ejemplo, en el año fiscal 2007, los préstamos que el Banco Mundial realizó a la agricultura, la pesca y el sector forestal ascendieron sólo al 7 por ciento de sus préstamos totales (fuente: *Informe anual del Banco Mundial, 2007*).

Recuadro 2.2 **Pobreza y desigualdad: medición y significado**

La pobreza puede medirse de diferentes maneras, cada una de las cuales tiene sus ventajas y sus limitaciones. Muy a menudo la medición se basa en los ingresos monetarios o en el consumo. Los umbrales internacionales de pobreza citados con frecuencia de 1 dólar o 2 dólares de los Estados Unidos al día son ejemplos de este enfoque. Ganar 1 dólar al día se considera como «pobreza extrema» y ganar entre 1 y 2 dólares al día se considera como pobreza «entre severa y moderada». De hecho, se trata de medidas de la pobreza absoluta.

De acuerdo con estos indicadores, aproximadamente una sexta parte de la población del mundo está viviendo en condiciones de pobreza extrema con unos ingresos de menos de 1 dólar al día, y aproximadamente la mitad vive con menos de 2 dólares al día. Los umbrales internacionales de pobreza permiten realizar comparaciones entre países y comparaciones entre diferentes períodos, pero pueden ser demasiado altos o demasiado bajos para ser pertinentes o apropiados para un determinado país. En contraste, la pobreza relativa es específica del contexto y se define en relación con los estándares que existen en una determinada sociedad y en relación con las personas de esa sociedad que no son pobres. Esto identifica la pobreza con la desventaja y, por lo tanto, con la desigualdad.

La desigualdad se mide generalmente a través del coeficiente Gini que pone de relieve la desigualdad existente en una distribución de datos de ingresos personales (o del hogar) o del consumo. Se define como una tasa entre 0 y 1. El valor 0 corresponde a la igualdad perfecta (a saber, todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la desigualdad perfecta (a saber, una persona tiene todos los ingresos).

Las personas viven la pobreza de muchas maneras, no sólo en términos de ingresos. Por consiguiente, la pobreza es un concepto multidimensional. El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador compuesto basado en tres parámetros clave de la pobreza: la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos. El IDH proporciona una medida más integrada y holística de la pobreza que los umbrales de pobreza pero no puede utilizarse para las personas o las familias, sólo para los territorios.

La naturaleza multidimensional de la pobreza a menudo también se aborda a través de la satisfacción de las necesidades básicas. Los índices compuestos de satisfacción de las necesidades básicas se obtienen asignando puntuaciones a la satisfacción de las necesidades básicas reconocidas en lo que respecta a la vivienda (y la calidad de ésta), el acceso a la asistencia sanitaria y la educación, el empleo y los ingresos, etc. Estos tipos de índices, que generalmente se calculan según el caso teniendo en cuenta la disponibilidad de los datos, pueden aplicarse a los individuos o a los hogares así como a los territorios.

La Declaración de Copenhague contempla la pobreza como una situación que tiene «diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales... » (*Declaración de Copenhague y Programa de acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social*, 6 a 12 de marzo de 1995, Nueva York: Naciones Unidas).

Otros pueden sostener que la pobreza no sólo es multidimensional sino que, además, no puede medirse a través de los ingresos o incluso de la utilidad, según la interpretación convencional del concepto: lo importante no son los bienes que tiene una persona o los sentimientos que éstos generan, sino lo que una persona es o puede ser y lo que hace o puede hacer, es decir, sus capacidades (Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, 2000).

29. Recientemente la atención se ha centrado en el continuo existente entre lo rural y lo urbano y en las consecuencias económicas que esto tiene para las zonas rurales. Se considera que el crecimiento agrícola beneficia a los hogares agrícolas directamente al aumentar los ingresos y la seguridad alimentaria, pero también beneficia tanto a los hogares urbanos como a los hogares rurales al dar lugar a la subida de los salarios, el descenso de los precios de los alimentos, el incremento de la demanda de bienes y servicios de consumo e intermedios, el desarrollo de las empresas rurales y agrícolas, el aumento de la rentabilidad del trabajo y de los capitales, así como la mejora de la eficacia general de los mercados. Al menos esta es la teoría. En realidad, muchos países están experimentando una situación en la que se incrementa la brecha existente entre los medios de vida urbanos y rurales, y en la que los efectos positivos antes mencionados se perciben sobre todo en las zonas del perímetro suburbano y a lo largo de las carreteras principales. A menudo, sin embargo, el aumento de los precios de los productos básicos no llega a beneficiar a los pequeños productores, que tienen que hacer frente al aumento de los costos de los insumos, pero reciben una parte cada vez menor del valor en el mercado de sus cultivos. Asimismo, los trabajadores agrícolas en general tampoco disfrutaban de aumentos salariales cuando suben los precios de los productos básicos.

30. En las fases iniciales del desarrollo, cuando la población agrícola es numerosa y está abandonando la actividad agrícola para realizar otro tipo de trabajo, el impacto del aumento de los ingresos y salarios del sector agrícola sobre el resto de la economía puede ser especialmente importante: los mecanismos de transmisión del mercado de trabajo hacen que suban los salarios en otros sectores, mientras que mejoran las oportunidades de las empresas a través de la repercusión que el aumento de los ingresos tiene sobre la demanda. Por el contrario, si el incremento de la riqueza no llega a las explotaciones agrícolas, y los ingresos de éstas no aumentan, el estancamiento de la economía rural puede frenar las mejoras en los resultados económicos generales. Lograr que se incremente la productividad agrícola total a través del progreso técnico y la inversión es fundamental para reducir la pobreza, pero para que esto ocurra, los servicios de apoyo a la agricultura tienen que adaptarse en función de las necesidades de las pequeñas explotaciones agrícolas en las que trabaja la mayor parte de la población rural y las que producen la mayor parte de los alimentos en los países en desarrollo.

31. El incremento de la productividad puede ser el resultado de la introducción de innovaciones que mejoran el rendimiento de la mano de obra y permiten que el mismo número de trabajadores agrícolas cultive más tierras, o de la introducción de mejores variedades de semillas, y el aumento de la fertilidad de los suelos y de la irrigación que hacen que mejore la productividad de la tierra. El progreso técnico no sólo consiste en la mecanización, sino también en: la aplicación de buenas prácticas agrícolas con miras a lograr un aumento de la productividad de la tierra a través de la selección de cultivos y ganado adecuados con respecto a la calidad del suelo y al terreno y las condiciones meteorológicas; la selección acertada de insumos; y la utilización de tecnología, métodos de labranza y prácticas de rotación de los cultivos que sean adecuados. En este sentido, los progresos técnicos dependen mucho de las calificaciones y formación de la mano de obra agrícola y también de la disponibilidad de información, créditos y mercados. Los progresos técnicos en la agricultura pueden hacer que aumente o disminuya la utilización de mano de obra. Por consiguiente, tienen que tenerse en cuenta las repercusiones en el empleo de los diferentes enfoques del aumento de la productividad.

Recuadro 2.3

Agricultura comercial moderna: mucho capital y pocos trabajadores

La agricultura comercial moderna pone el énfasis en la creación de capital, el progreso tecnológico y la investigación y el desarrollo científicos a fin de lograr niveles más altos de producción y productividad. Toda la producción está destinada al mercado. Aunque las explotaciones agrícolas especializadas tienen diferentes tamaños y funciones, en la mayor parte de los casos emplean equipos mecánicos sofisticados que llevan a que se necesite menos mano de obra. Estos equipos van desde tractores y cosechadoras enormes hasta técnicas de pulverización que permiten utilizar cientos y cientos de hectáreas de tierra para un solo cultivo, como por ejemplo el trigo y el maíz. Mediante métodos de gran intensidad de capital y economías de escala, este tipo de agricultura comercial tiene repercusiones en las estructuras del mercado a escala nacional y mundial, y en muchos casos socava la viabilidad de la agricultura a pequeña escala y amenaza los medios de vida de los pequeños agricultores.

La agricultura comercial moderna a menudo se asocia con la concentración de mercados de productos básicos y con el poder económico de un número limitado de sociedades agroindustriales multinacionales de la cadena alimentaria industrial. Por ejemplo, tan sólo dos empresas distribuyen más del 80 por ciento de la producción de cereales de todo el mundo, a alrededor de tres cuartos del comercio del banano está bajo el control de cinco empresas y el comercio de productos tales como el té, el cacao y el café está muy concentrado en las manos de algunas empresas multinacionales.

Características distintivas de los mercados de trabajo rurales

32. Puede decirse que los mercados de trabajo funcionan bien si logran dos objetivos fundamentales: la eficacia y la equidad. En un mercado de trabajo eficaz, todos los trabajadores que deseen trabajar cobrando las tasas salariales vigentes pueden encontrar rápidamente empleos adecuados que correspondan a sus calificaciones, educación y experiencia. La equidad se mide normalmente examinando si los trabajadores reciben salarios que correspondan al valor de su trabajo. Un mercado de trabajo que funciona bien también se caracteriza por una adecuada protección de los trabajadores frente al riesgo de pérdida de ingresos ya sea permitiéndoles encontrar rápidamente un nuevo trabajo o a través de disposiciones adecuadas de protección social. Si se tienen en cuenta estos criterios, los mercados de trabajo rurales generalmente funcionan mal.

33. De hecho, el término «mercado de trabajo» sugiere una unidad que no existe en la práctica. En lugar de ello, existen muchos mercados para el trabajo delimitados según la industria, el cultivo, la ocupación o la zona geográfica. Las economías rurales en general son mixtas, y tanto la población rural que trabaja en el campo como la que no trabaja en el campo se ganan la vida a través de actividades agrícolas y no agrícolas interdependientes. Además, los empleadores compiten entre ellos por la mano de obra que queda disponible, especialmente durante los períodos clave de la temporada agrícola.

34. Los grandes desequilibrios de poder económico, social y político entre empleadores y trabajadores tienden a ser más frecuentes en las sociedades rurales que en las zonas urbanas y pueden socavar el funcionamiento equitativo y eficaz de los mercados de trabajo rurales. A menudo los empleadores no sólo poseen y controlan las tierras agrícolas, sino también los bienes y servicios que necesitan los trabajadores, tales como la vivienda, el acceso al agua y a los recursos forestales, los animales, las tiendas de comestibles, los créditos, y, en algunos casos, las escuelas y los servicios de atención

de salud. Las complejas relaciones entre los salarios, los trueques y otros tipos de intercambio entre empleadores y trabajadores pueden reforzar la dependencia de los trabajadores con respecto al empleador. Por ejemplo, cuando los trabajadores sólo pueden obtener préstamos de su empleador o sólo pueden arrendar bueyes a los dueños de las tierras en que trabajan, las negociaciones sobre los salarios pueden verse condicionadas por ello. El trabajo forzoso o en régimen de servidumbre se deriva a menudo del entrelazamiento entre el mercado de trabajo y el mercado de crédito, a raíz de lo cual el trabajador que está endeudado con el empleador tiene la obligación de trabajar para éste hasta que la deuda haya sido saldada. Estos tipos de intercambio de trabajo por préstamos de dinero constituyen una negación de los derechos humanos fundamentales.

35. La organización de los trabajadores tiende a ser escasa en las zonas rurales, donde persisten las relaciones de trabajo tradicionales o incluso feudales, y donde los trabajadores rurales disfrutan de menos derechos jurídicos que otros trabajadores, así como en las zonas en que predomina el empleo estacional y ocasional en pequeñas explotaciones agrícolas. La organización de los trabajadores es mucho mayor cuando las explotaciones agrícolas son grandes, el empleo es más permanente, y las relaciones laborales son más formales, tal como ocurre en las plantaciones.

36. Existen importantes barreras para el empleo que están asociadas con factores tales como el género, la etnia, o la casta que pueden limitar mucho la movilidad de los trabajadores. Esta discriminación contribuye al mal funcionamiento del mercado de trabajo. Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales es fundamental para el éxito de las políticas con las que se intenta promover el crecimiento económico en favor de los pobres. El trabajo es a menudo lo único que tienen los pobres, y es a través del mercado de trabajo que participan en la actividad económica.

Recuadro 2.4
Dimensión de género de los mercados de trabajo rurales
y reducción de la pobreza

La desigualdad en materia de género limita el crecimiento económico tanto de forma directa como indirecta, y hace disminuir la eficacia de los programas y políticas de reducción de la pobreza. Generalmente, las mujeres son el pilar del sector alimentario agrícola, de la mano de obra y los sistemas alimentarios. A menudo se encargan de las actividades que se realizan después de la cosecha y también de las actividades no agrícolas de generación de ingresos. En algunas sociedades, la «feminización del trabajo agrícola» puede atribuirse a que los hombres tienen más tendencia a emigrar de las zonas rurales y dedicarse a actividades distintas de las agrícolas.

En general, las mujeres se encuentran en una situación de considerable desventaja para tratar de aumentar su productividad y mejorar su acceso a los mercados. Tres de los obstáculos más frecuentes para tratar de lograr que los mercados rurales sean más eficaces — derechos de propiedad inseguros o incompletos, servicios financieros poco sólidos e infraestructura deficiente — pueden tener repercusiones especialmente negativas para las mujeres. La adopción de una perspectiva de género puede contribuir a la formulación de políticas de reducción de la pobreza más eficaces. Velar por que las mujeres sean propietarias de pleno derecho de la tierra, controlen los bienes productivos y tengan cada vez más acceso a los insumos como el crédito, los fertilizantes y los servicios de asesoramiento, es una forma concreta de acelerar y diversificar el crecimiento y de garantizar una reducción sostenible de la pobreza en las zonas rurales.

37. Los mercados de trabajo rurales son en gran medida mercados de trabajo para mano de obra no calificada, es decir, trabajadores con muy poca formación o educación formal. La preponderancia de la mano de obra ocasional y del trabajo infantil contribuyen a la baja productividad, los bajos salarios y la escasa capacidad de negociación. En los lugares en los que predominan las pequeñas explotaciones agrícolas familiares, gran parte de la oferta de mano de obra está constituida por pequeños agricultores y miembros de sus familias que necesitan trabajar para otros a fin de complementar los ingresos que generan sus propias tierras. Esta oferta de mano de obra está determinada en gran medida por la forma en que se valora la rentabilidad del trabajo en sus propias explotaciones en comparación con los salarios que se pueden ganar trabajando para otros. En los sitios en los que la mano de obra es abundante y la presión demográfica sobre la tierra es alta, a menudo existe desempleo involuntario, ya que los trabajadores no pueden encontrar empleos remunerados con el salario corriente. El hecho de que el trabajo infantil siga siendo muy frecuente en la agricultura perpetúa un ciclo en el que los ingresos del hogar, tanto de los agricultores como de los trabajadores asalariados, es insuficiente para cubrir sus necesidades económicas.

Recuadro 2.5 **¿Quién trabaja en la agricultura?**

En la agricultura, las diversas formas de propiedad de la tierra y de métodos de cultivo dan lugar a numerosos tipos de relaciones laborales y formas de participación en la fuerza de trabajo. Entre los que trabajan en la agricultura se incluyen:

Los asalariados

- ❑ Trabajadores agrícolas con contrato permanente: generalmente empleados en explotaciones agrícolas medianas y grandes y en plantaciones.
- ❑ Trabajadores especializados: empleados para realizar tareas específicas, tales como la aplicación de los pesticidas, la labranza, etc.
- ❑ Trabajadores estacionales, ocasionales, temporeros y por día: estos trabajadores pueden pasar de la agricultura a otras actividades rurales según la disponibilidad de trabajo, y a menudo viven y trabajan en condiciones precarias.
- ❑ Trabajadores migrantes: contratados temporalmente durante los períodos de cosecha, estos trabajadores a menudo se alojan en viviendas que están en malas condiciones, reciben salarios muy bajos y no tienen acceso a los servicios de salud.

Trabajadores independientes

- ❑ Grandes propietarios: dirigen empresas especializadas en producción agrícola. Utilizan tecnologías avanzadas y disfrutan de acceso al crédito, a los seguros agrarios, a la asistencia técnica, etc.
- ❑ Pequeños y medianos propietarios: explotan propiedades agrícolas con diversos medios financieros y técnicos; pueden producir para el mercado nacional y/o para la exportación.
- ❑ Agricultores de subsistencia: viven en general, en países en desarrollo, y a menudo son propietarios de parcelas de tierra muy pequeñas; no tienen conocimientos ni medios técnicos ni acceso al crédito y a los mercados; pueden trabajar temporalmente como asalariados para complementar sus ingresos.
- ❑ Aparceros y arrendatarios: cultivan propiedades comunitarias, estatales o privadas. Los primeros entregan una parte de la producción en concepto de alquiler y los segundos alquilan la tierra por una renta fija anual.

Trabajadores familiares no remunerados

- ❑ Su trabajo contribuye a los ingresos del hogar y comparten los beneficios de la producción de la familia, aunque su contribución no aparece en las estadísticas laborales. Muchas mujeres y niños entran dentro de esta categoría de trabajadores.

Otros

- ❑ Trabajadores de cooperativas: participan en empresas económicas colectivas de producción agrícola y comercialización de esta producción.
- ❑ Pueblos indígenas: poseen la tierra como propiedad colectiva y a menudo se dedican a la agricultura de subsistencia; pueden trabajar como temporeros en empresas agrícolas.
- ❑ Niños trabajadores.

El intercambio de trabajo no basado en el mercado es habitual en las zonas rurales de muchos países. Este puede adoptar la forma de trabajo tributario, intercambio recíproco, grupos de trabajo, etc. El intercambio voluntario de trabajo puede hacer aumentar la eficacia de éste, ya que es una forma de movilizar a los trabajadores cuando son más necesarios y cuando la productividad es alta.

38. La agricultura está sujeta a riesgos relacionados con el clima y la volatilidad de los precios que tienden a reducir la demanda general de mano de obra y a influir en los acuerdos contractuales en virtud de los cuales se realiza la producción agrícola. Las importantes oscilaciones en la demanda de mano de obra y en la productividad de la misma durante el ciclo agrícola dan como resultado tendencias estacionales del empleo, migraciones estacionales, variaciones salariales durante el año, un subempleo alto y la predominancia del empleo ocasional con respecto al empleo permanente. Los trabajadores agrícolas asalariados generalmente encuentran empleo sólo durante la mitad del año y tienen pocos ingresos para vivir entre estaciones. La relación de trabajo en los mercados rurales de trabajo a menudo es compleja y difícil de reglamentar, especialmente cuando se proporciona mucha mano de obra a través de contratistas, subcontratistas y capataces.

39. Las migraciones rurales tienen un fuerte componente estacional. Las personas se desplazan a otras zonas rurales en los momentos en los que la demanda de trabajo agrícola es muy fuerte, mientras que durante la temporada baja, los productores agrícolas pueden migrar temporalmente a las zonas urbanas para aprovechar las oportunidades que ofrecen esas zonas, a menudo en la economía informal. Las migraciones estacionales pueden mejorar el bienestar económico. Por ejemplo, un estudio recientemente llevado a cabo en Viet Nam demostró que las migraciones estacionales dan como resultado un aumento anual de alrededor del 5 por ciento de los gastos de los hogares, y un 3 por ciento de descenso del índice de pobreza⁶. Sin embargo, las migraciones estacionales tienen un costo. Los trabajadores agrícolas migrantes a menudo reciben un trato discriminatorio en el empleo y tienen que hacer frente a importantes desventajas en lo que respecta al salario, la protección social, la vivienda y la asistencia médica. Cuando las familias emigran para realizar trabajos agrícolas, en general es sólo el hombre cabeza de familia el que figura en la nómina del empleador, a pesar de que su esposa e hijos participan en el trabajo. Cuando los padres emigran solos, la familia se separa durante meses y los hijos quedan al cuidado de otras personas.

⁶ A. de Brauw y T. Harigaya, «Seasonal migration and improving living standards in Viet Nam», en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 89, núm. 2, 2007.

Recuadro 2.6
Agricultura y trabajadores migrantes: vida laboral en los márgenes de la cadena alimentaria

Al igual que su pares en los Estados Unidos, los cultivadores europeos de frutas y verduras tienen que hacer frente a una intensa competencia internacional y procuran reducir los costos recurriendo a trabajadores extranjeros en situación semilegal, muchos de los cuales provienen de África Septentrional y Occidental y de los países más pobres de Europa Oriental y Sudoriental. El descenso consiguiente del nivel de los salarios y de las condiciones de trabajo sumado al hecho de que gran parte del trabajo que se realiza en los campos e invernaderos es sucio, agotador y peligroso, hace que estos empleos no interesen a los trabajadores locales.

A pesar de que en el discurso político se diga lo contrario, el hecho de que se toleren grandes poblaciones de trabajadores migrantes indocumentados y la aplicación poco estricta de la legislación del trabajo, especialmente en las zonas agrícolas en las que se necesitan trabajadores de refuerzo durante algunas estaciones, facilitan la utilización extendida, o incluso la explotación total, de mano obra extranjera, cuyas necesidades y estatus jurídico precario hacen que sea muy vulnerables.

Además, la disponibilidad de trabajadores migrantes puede influir en la selección de los cultivos y las decisiones en materia de inversión. Por ejemplo, durante los dos últimos decenios, los agricultores de determinadas partes de España han pasado de cultivar cereales a cultivar árboles frutales y a utilizar invernaderos, todo lo cual requiere un trabajo más intensivo.

Fuente: J. E. Cole y S. S. Booth, *Dirty Work: Immigrants in Domestic Service, Agriculture and Prostitution in Sicily* (Lexington Books, Lanham, 2007), págs. 67-105.

40. La estructura del sistema de producción agrícola repercute mucho en la cantidad de trabajadores empleados en una explotación agrícola o plantación y en las condiciones de empleo y de trabajo. Los sistemas de producción por contrata son una variante de la agricultura contractual, que se ha convertido en una característica cada vez más presente en la producción de productos agrícolas básicos. En general, una gran plantación aumenta su propia producción comprando productos agrícolas básicos, de una determinada calidad y a un precio básico garantizado, a los agricultores locales, quienes a su vez emplean a trabajadores agrícolas. Cada vez es más frecuente que la empresa principal ayude a los productores agrícolas a establecerse y a formar asociaciones de productores por contrata, a menudo con sus propios departamentos de contratación que se ocupan de contratar a mano de obra ocasional y estacional para trabajar en las pequeñas explotaciones de sus miembros.

41. La UITA⁷, apoyada por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, analizó las tendencias cambiantes del trabajo agrícola en la industria azucarera de Uganda, que ha pasado de ser una producción basada en grandes plantaciones que pertenecen a grandes empresas a un sistema a través del que gran parte de la caña es producida por pequeños agricultores que trabajan en virtud de un contrato para la empresa azucarera. En el informe resultante⁸ se señalan los siguientes resultados sociales y laborales: una reducción constante de la mano de obra asalariada permanente de las plantaciones directamente administradas por la empresa azucarera (a saber, la plantación núcleo); un aumento en el número de trabajadores asalariados que tienen contratos de corta duración en la plantación núcleo; un aumento de la utilización de trabajadores asalariados ocasionales en las plantaciones núcleo; un aumento de la

⁷ Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines.

⁸ UITA: *Changing patterns of agricultural production, employment and working conditions in the Ugandan sugar industry* (Ginebra y Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2003).

contratación de trabajadores ocasionales por parte de los agricultores independientes, que producen azúcar como productores por contrata de las plantaciones de azúcar; la existencia de asociaciones de productores por contrata que actúan como contratistas de mano de obra y emplean a trabajadores ocasionales para trabajar en las explotaciones de sus miembros; y un aumento general del empleo ocasional. Los efectos combinados de estos cambios conducen a que los asalariados tengan cada vez menos seguridad en el empleo, salarios más bajos, peores condiciones de trabajo, una mayor inseguridad alimentaria y niveles crecientes de pobreza.

42. Un entorno empresarial competitivo no tiene que conducir necesariamente a un empeoramiento de las condiciones de empleo y de trabajo. El *Kenya Flower Council*, entre cuyos miembros se cuentan más de 50 empresas de floricultura que realizan más del 70 por ciento de las exportaciones de flores de Kenya, ha elaborado un código de recomendaciones prácticas, basado en auditorías periódicas, que incluye normas sociales y medioambientales así como requisitos normativos e internacionales. Los requisitos sociales básicos incluyen: la seguridad y salud de los trabajadores (un entorno laboral seguro, equipos personales de protección, instrucciones para la realización del trabajo y supervisión); el bienestar general de los trabajadores (contratos de trabajo, descripciones de puestos, salarios, vivienda, servicios de transportes seguros, asistencia médica, vacaciones anuales, licencias de maternidad, vacaciones prorrateadas y otras condiciones de empleo); y que se tengan en cuenta cuestiones de responsabilidad social, entre las que se incluyen la libertad sindical y la negociación colectiva, el trabajo infantil, los comités de género y equidad, los mecanismos para prevenir el acoso, la igualdad salarial por un trabajo de igual valor, y los procedimientos para la tramitación de las quejas de los trabajadores. El *Kenya Flower Council* se propone ampliar el número de afiliados incluyendo a pequeños y medianos cultivadores de flores, y entre 2001 y 2004 proporcionó formación para pequeños propietarios ⁹.

43. La *Farmapine Ghana Limited* (FGL), que es una cooperativa de comercialización de piñas que procesa y exporta lo que producen sus miembros, es un ejemplo opuesto. Sus propietarios son miembros de cinco cooperativas de productores agrícolas y dos ex productores-exportadores de piñas. El sistema se guía por contratos formales firmados entre la FGL, las cooperativas, y los miembros de las cooperativas. Los productores por contrata para la *Farmapine Ghana Limited* consiguen mayores beneficios y corren menos riesgos que los que no están afiliados a la FGL. Este sistema ha servido para lograr un aumento de los ingresos de los productores agrícolas, generar empleo, y evitar la migración hacia las ciudades en busca de empleo. Además, los miembros de las cooperativas han desplegado actividades en favor de sus comunidades y han financiado la construcción de escuelas y proporcionado otros servicios básicos ¹⁰.

44. La mayoría de las cooperativas se encuentran en zonas rurales y a menudo son una fuente importante de empleo. Además, las cooperativas también mantienen la capacidad de los productores agrícolas de trabajar por cuenta propia ya que, para muchos de ellos, el hecho de ser miembros de una cooperativa y conseguir ingresos a través de ésta, les permite continuar sus tareas agrícolas y contribuir a la mejora de la comunidad rural. En el contexto rural hay cooperativas en todos los ámbitos de la agricultura (producción, procesamiento, comercialización, compra y venta de productos), pero también en los servicios financieros, la energía, la vivienda, el turismo y la artesanía.

⁹ <http://www.kenyaflowers.co.ke>.

¹⁰ G. Yeboah: «The Farmapine model: A cooperative marketing and a market-based development approach in Sub-Saharan Africa», en *Choices*, www.choicesmagazine.org/2005-1/grabbag/2005-1-16.htm.

Mejora de los mercados de trabajo rurales

45. Los mercados de trabajo rurales tienden a funcionar mal debido a que la gobernanza y las instituciones del mercado de trabajo son generalmente poco eficaces y tienen poca capacidad para abordar directamente los factores que determinan la oferta o demanda de mano de obra. El gráfico 2.1 muestra los principales factores que inciden en los mercados de trabajo rurales en lo que respecta a la oferta y la demanda. Los elementos del lado de la oferta se indican en la columna de la izquierda, y los del lado de la demanda se indican en la columna de la derecha, mientras que los relacionados con las instituciones y las estructuras y procesos intermedios aparecen en medio. Los mercados de trabajo rurales son complejos e inconstantes. El examen de la forma en que las condiciones que influyen en la oferta de mano de obra (la demografía, las normas sociales, el acceso a la tierra, y los niveles de salud y educación) interactúan con las condiciones que influyen en la demanda (crecimiento económico general, niveles de inversión, acceso al mercado y progreso técnico) permite ver los desafíos y oportunidades que se plantean a los gobiernos e interlocutores sociales a la hora de promover la creación de más y mejores empleos en las zonas rurales. Los mandantes tripartitos pueden promover de forma más directa la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo en términos de eficacia, equidad y protección social a través de las instituciones, estructuras y procesos intermedios de gobernanza del mercado de trabajo.

Gráfico 2.1. Marco del mercado de trabajo rural

Oferta	Instituciones, estructuras y procesos intermedios	Demanda
<p>Condiciones que influyen en la oferta</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento de la población y composición de la familia ■ Normas sociales relacionadas con la oferta de mano de obra ■ Pautas e intensidad de la migración ■ Crecimiento urbano y demanda de mano de obra consiguiente ■ Acceso a la tierra y a otros recursos productivos ■ Nutrición y salud ■ Educación y calificaciones ■ Transferencias de ingresos 	<p>Políticas, reglamentos y servicios gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Políticas macroeconómicas y financieras ■ Políticas agrícolas y sectoriales ■ Políticas comerciales y agrícolas ■ Inversión pública (infraestructura, educación, salud, etc.) ■ Estado de derecho y derechos de propiedad ■ Procesos de reforma agraria ■ Códigos del trabajo y reglamentación laboral, incluidas las normas internacionales del trabajo ■ Sistemas de información y de comercialización ■ Servicios de empleo ■ Entorno propicio para la actividad empresarial y las inversiones ■ Política de los donantes (AOD) 	<p>Condiciones que influyen en la demanda</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento económico general ■ Crecimiento de la producción agrícola para el mercado nacional y para la exportación ■ Acceso al mercado de los productos agrícolas ■ Crecimiento de las actividades rurales no agrícolas ■ Inversión pública y privada en las zonas rurales ■ Progresos técnicos en la agricultura – tipos e intensidad ■ Precios relativos de los factores de producción en la agricultura y en relación con otros sectores ■ Productividad laboral en la agricultura ■ Obras públicas ■ Crecimiento urbano ■ Estructura de las explotaciones agrícolas ■ Estacionalidad ■ Estructura de la propiedad de la tierra

Oferta	Instituciones, estructuras y procesos intermedios	Demanda
<p>Tipos de trabajo y de trabajadores (categorías que se traslapan)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Trabajadores asalariados, incluidos los permanentes, a tiempo completo, a tiempo parcial, ocasionales, temporales, estacionales, etc. ■ Trabajadores independientes, tanto los que trabajan en explotaciones agrícolas (pequeños agricultores) como los que despliegan actividades no agrícolas (proveedores de servicios y pequeñas empresas) ■ Aparceros ■ Productores por contrata y otros trabajadores rurales que trabajan en virtud de sistemas de subcontratación («putting out») 	<p>Interlocutores sociales, sociedad civil y sector privado</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sindicatos ■ Organizaciones de empleadores ■ Organizaciones de agricultores/productores agrícolas ■ Cooperativas ■ Organizaciones de promoción y servicios, incluidas las ONG ■ Empresas privadas ■ Cadena de valor y organizaciones sectoriales ■ Intermediarios en la comercialización ■ Intermediarios financieros 	
<p>Las categorías de trabajadores asalariados e independientes que pueden ser objeto de discriminación comprenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Los trabajadores jóvenes ■ Las mujeres ■ Los trabajadores migrantes ■ Los pobres sin tierra ■ Los pueblos indígenas 	<p>Factores sociales y culturales e instituciones económicas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Redes informales, lazos familiares y de parentesco ■ Normas culturales ■ Aparcería ■ Agricultura contractual y asociaciones de productores por contrata ■ Intercambios de mano de obra no basados en el mercado ■ Peonaje por deudas y trabajo en régimen de servidumbre 	
<p>En las zonas rurales tiene que prestarse una atención especial a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ El trabajo infantil ■ El trabajo en régimen de servidumbre 		

46. Cuando no existen instituciones de mercado de trabajo eficaces, los factores sociales y culturales tienden a desempeñar un papel importante en el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales. Las conexiones familiares y las redes informales proporcionan información sobre los que buscan trabajo y las oportunidades de trabajo, e influyen en la asignación de determinados tipos de trabajo a determinadas categorías de trabajadores, así como en las condiciones de los contratos de trabajo. Las normas culturales pueden impedir que algunos tipos de trabajadores accedan a ciertos empleos y pueden determinar niveles de contratación y salariales basados en distinciones sociales por motivos de sexo, edad, casta, religión, nacionalidad y etnia.

47. Para contrarrestar todo esto, los gobiernos y los interlocutores sociales pueden trabajar juntos para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales a fin de aumentar la equidad y reducir la incidencia de la pobreza. Sin embargo, las reformas y/o la reglamentación de los mercados de trabajo tienden, por diversos motivos a ser controvertidas. En las zonas rurales, una medida importante de esta controversia puede radicar en su efecto sobre las estructuras de poder y, en particular, en las políticas de reforma agraria y la amenaza que las reformas implican para los intereses creados. Para ser eficaces, las reformas del mercado de trabajo tienen que coordinarse con otras políticas públicas, tales como las políticas en los ámbitos de la educación, la agricultura

o las obras públicas. Sin embargo, los servicios públicos tienden a ser escasos en las zonas rurales y la coordinación y la coherencia de las políticas generalmente representan un desafío importante en esos entornos, en los que los recursos y la capacidad son limitados.

48. Resulta fundamental estimular el crecimiento de las explotaciones agrícolas y de las empresas rurales a fin de que mejoren los resultados de los mercados de trabajo rurales. Los gobiernos tienen una función primordial que desempeñar en la creación de un entorno propicio para la actividad empresarial y la inversión en las zonas rurales¹¹. Los requisitos básicos para lograr el crecimiento rural son bien conocidos: inversión, infraestructuras, servicios educativos y de atención de salud e instituciones que apoyen a los pequeños propietarios agrícolas y el desarrollo de pequeñas empresas, en particular facilitando el acceso al crédito, a los mercados y a la información y la asistencia técnicas. En muchas zonas rurales, la agricultura es el motor principal de la economía y empresas de todo tipo y tamaño proporcionan insumos agrícolas, realizan adquisiciones y se dedican a los procesos de producción, generalmente en cadenas de valor que van desde los portones de la explotación agrícola hasta la estantería del minorista. Estas empresas son muy importantes para materializar el potencial de la agricultura. Un entorno propicio para la agricultura crearía condiciones más equilibradas si evitase las macropolíticas y las políticas comerciales y fiscales nocivas para el sector y corrigiese el grave problema de la inversión insuficiente en la agricultura tanto del sector público como del privado¹². Unos niveles adecuados de inversión pueden estimular el aumento de la productividad, así como los vínculos con la economía en general y, a través de los efectos multiplicadores resultantes, lograr una mejora de los resultados sociales y laborales del sector rural.

Recuadro 2.7

Disminución de las inversiones en la agricultura

Actualmente, los países en desarrollo producen el 67 por ciento de la producción agrícola mundial neta, mientras que hace 20 años el porcentaje no superaba el 50 por ciento; pero el aumento podría haber sido mucho mayor. Lamentablemente, durante los últimos 25 años en muchos de los países en desarrollo se ha invertido muy poco en la agricultura. Entre 1980 y 2004, el gasto público en la agricultura descendió en África de un 6,4 a un 5 por ciento del gasto público total. En Asia, se pasó de un 14,8 por ciento a un 7,4 por ciento y en América Latina de un 8 a un 2,7 por ciento. En muchos países en desarrollo la investigación y el desarrollo agrícolas financiados con fondos públicos se han visto afectados por la falta de inversiones, a pesar de que en China y la India se ha demostrado que es el gasto público que repercute más en la productividad agrícola y se posiciona en segundo lugar en lo que respecta al impacto sobre la pobreza rural. La insuficiencia de fondos de los planes de extensión agraria no permite que la información, la tecnología y las innovaciones más importantes de los laboratorios lleguen a los pequeños agricultores. La supresión de subsidios para mercancías tales como las semillas y los fertilizantes y el desmantelamiento de las subvenciones a los precios han llevado a que la agricultura sea una actividad poco rentable para muchos agricultores pequeños y marginales.

Asimismo, la financiación privada se ha reducido vertiginosamente, a menudo como resultado del abandono del sector por parte de los bancos comerciales. Cuando se disponía de financiación ésta se dirigía generalmente a los grandes prestatarios, y se excluía del sistema de créditos formales a la mayoría de los pequeños productores.

¹¹ Véase Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.ª reunión, Ginebra, junio de 2007.

¹² UNCTAD: *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2006* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006).

Aunque la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado exponencialmente durante los últimos años, la parte de esta inversión que se ha dirigido a la agricultura ha sido muy reducida. En 2004, de los 711.000 millones de dólares de los Estados Unidos en inversiones extranjeras directas en todo el mundo, sólo 2.600 millones, o aproximadamente un 0,36 por ciento, se destinaron a la agricultura. En los países en desarrollo, 2.300 millones de dólares de los Estados Unidos, o el 0,85 por ciento de las inversiones extranjeras directas, se destinaron a la agricultura. En 2005, los países menos adelantados sólo atrajeron 9.680 millones de IED, a saber el 0,01 por ciento del total mundial.

La parte de gasto en agricultura de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) también se redujo abruptamente pasando de un 18,1 por ciento en 1979 a un 3,5 por ciento en 2004. En Africa, la AOD para la agricultura se mantuvo en 2004 al mismo nivel que tenía 25 años antes, aunque desde entonces la población del continente se haya doblado y la pobreza rural se haya hecho más severa.

Mientras las instituciones de crédito más importantes hacen hincapié en la necesidad de lograr la estabilidad macroeconómica, reducir la función del Estado, depender más de las fuerzas del mercado y promover la apertura a la competencia internacional, el grupo de los países menos adelantados pasó de tener apenas más de 20 miembros a principios de los años ochenta a abarcar 50 países en 2006.

Fuentes: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. IFPRI: *Sound choices for development: The impact of public investments in rural India and China* (Washington, DC, IFPRI, 2002). UNCTAD: *Informe sobre los países menos adelantados 2006: El desarrollo de las capacidades productivas* (Ginebra, UNCTAD, 2006).

49. Los gobiernos elaboran leyes, reglamentos y políticas que tienen un impacto directo en la oferta y la demanda de mano de obra rural. Los códigos laborales proporcionan el marco legislativo que gobierna las relaciones de empleo, las condiciones de trabajo, incluidos los salarios mínimos, y las prohibiciones de ciertos tipos o prácticas de empleo. Aunque los códigos laborales existen en todos los países, su implementación en las zonas rurales es generalmente limitada debido a que la mayoría de los trabajadores trabajan por cuenta propia o están contratados en virtud de contratos informales que escapan al control de la mayoría de los gobiernos. Las políticas sobre salarios mínimos y condiciones de trabajo, y prohibición de la discriminación y la utilización del trabajo infantil tienden a estar poco desarrolladas o a ser poco aplicadas en las zonas rurales ¹³.

50. La reglamentación y los programas gubernamentales que cuentan con apoyo tripartito pueden reducir la discriminación de que son objeto generalmente los trabajadores migrantes y protegerles de las prácticas de contratación abusivas. Por ejemplo, la Ley del Reino Unido sobre los Capataces o Jefes de Cuadrilla (*Gangmasters (Licensing) Act.*), de 2004 pretende reducir las actividades de explotación de los *gangmasters* que proporcionan mano de obra a las industrias agrícola, hortícola y del marisco exigiéndoles que se registren ante la *Gangmasters Licensing Authority*. Los que contratan trabajadores pueden comprobar en el registro público si esos *gangmasters* están registrados o no. De esta forma, se hace una distinción clara en el mercado de oferta de mano de obra entre operadores legales e ilegales ¹⁴.

51. En algunos países, los interlocutores sociales han trabajado con los gobiernos y el sector privado a fin de mejorar la aplicación de la ley en la cadena de suministros. Por ejemplo, la Asociación de Empleadores de Ghana y cinco plantaciones comerciales de aceite de palma y de caucho del oeste de Ghana han elaborado un código de conducta sobre la eliminación del trabajo infantil. El código de conducta permite a las empresas que administran las plantaciones establecer principios de agricultura y prácticas de

¹³ Las cuestiones sobre la legislación laboral y las normas internacionales del trabajo se abordan de forma más detallada en el capítulo 6.

¹⁴ Frequently asked questions. Gangmasters Licensing Authority, UK; www.gla.go.uk/index.asp?id=1012867.

trabajo responsables en lo que respecta al trabajo infantil para los contratistas, subcontratistas, pequeños agricultores, agricultores por contrata y agentes. La Asociación y las empresas han creado equipos voluntarios de inspección compuestos por representantes de la Unidad encargada de las cuestiones relativas al Trabajo Infantil del Ministerio de Trabajo, y la Inspección de Fábricas; la Asociación; empresas de los sectores del aceite de palma y del caucho; el Sindicato General de Agricultores de Ghana; asociaciones de pequeños agricultores, agricultores por contrata y contratistas; y la OIT/IPEC ¹⁵.

52. En otros países, las acciones se han centrado en ampliar la protección a los trabajadores agrícolas que previamente estaban excluidos de la cobertura. En 1991, cuando se creó en Argentina el Fondo Nacional de Empleo, los trabajadores agrícolas estaban excluidos del seguro de desempleo. Ante esta situación, los sindicatos lucharon por un sistema de registro de los trabajadores agrícolas, que condujo a la creación de RENATRE, que es el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores. El RENATRE inscribe en el registro a los trabajadores rurales y les proporciona acceso a las prestaciones de seguridad social. El sistema cubre a todos los trabajadores agrícolas, tanto si son nacionales como migrantes y si tienen un contrato permanente como temporal u ocasional. Los empleadores están obligados a registrar a sus trabajadores y ayudarles a obtener una libreta del trabajador rural en las oficinas locales de registro dentro del plazo de los cinco días siguientes al inicio de su relación laboral. Si no lo hacen se les sanciona. Los empleadores rurales aportan un 1,5 por ciento del salario total mensual de los trabajadores al fondo RENATRE. La libreta del trabajador rural sirve como prueba de empleo y permite a los trabajadores rurales tener un seguro de desempleo, prestaciones familiares, acceso al seguro de salud y una pensión a partir de los 65 años. Durante los últimos cinco años, RENATRE ha registrado a 400.000 trabajadores, incluidos trabajadores migrantes de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay que representan aproximadamente el 1 por ciento de los inscritos en el registro. El RENATRE es una institución de derecho público, pero su junta de directores es independiente del Gobierno. La junta está compuesta por cuatro directores de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) y cuatro directores de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), y la Sociedad Rural Argentina (SRA). Asimismo, incluye a dos auditores del Departamento de Trabajo ¹⁶.

53. Asimismo, los gobiernos y los interlocutores sociales han procurado mejorar la movilidad de la mano de obra, especialmente en lo que respecta a la migración estacional de los trabajadores ocasionales, proporcionando información sobre oportunidades de trabajo, garantizando la transferibilidad de los derechos a los servicios estatales y facilitando las remesas. En el Reino Unido, por ejemplo, el Plan de Trabajadores Agrícolas Estacionales garantiza que los trabajadores contratados en el extranjero reciben información sobre el tipo de trabajo que realizarán, su salario y las deducciones; las horas de trabajo, las pausas y las horas extraordinarias; las vacaciones pagadas, la compensación por enfermedad y por mal tiempo; los derechos en el empleo, incluidos los derechos a un contrato escrito y a información sobre el salario; sus derechos y responsabilidades en virtud de la legislación sobre seguridad y salud; las normas mínimas en materia de alojamiento; la condición jurídica de los inmigrantes y las consecuencias de quedarse en el país más tiempo del permitido; y sobre cómo y dónde

¹⁵ Comunicado de la Asociación de Empleadores de Ghana (Accra, Ghana, diciembre de 2007).

¹⁶ UITA: *Organizing, representing and defending migrant workers' rights in agricultural and allied sectors* (Ginebra, 2007).

quejarse si algo va mal ¹⁷. Un acuerdo bilateral entre los Gobiernos de Kazajstán y Kirguistán establece el marco jurídico en virtud del cual se protegen los derechos de los trabajadores migrantes. Entre las disposiciones fundamentales de este acuerdo están las relacionadas con la no discriminación, el establecimiento en 18 años de la edad mínima para la contratación, la prohibición de la contratación por parte de intermediarios no autorizados y el acceso al seguro social. La colaboración entre los sindicatos agrícolas de los dos países ha conducido a una mejora de la información que reciben los migrantes potenciales sobre sus derechos en el trabajo ¹⁸.

54. En los hogares más pobres, puede que se tengan pocas posibilidades de conseguir oportunidades de empleo en el sector moderno, incluso a través de la migración, debido a la falta de oportunidades para recibir una educación y formación de buena calidad y a la alta incidencia del empleo independiente y en el sector informal. Sin embargo, existe la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos de los hogares. En dichos casos, el gobierno puede intervenir directamente para proporcionar empleo con cierta protección social, tal como ocurre en la India en virtud de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de 2005. Esta ley establece una garantía jurídica de 100 días de empleo por ejercicio económico a los miembros adultos de los hogares rurales que quieran realizar un trabajo manual no calificado cobrando el salario mínimo legal. Los miembros adultos de los hogares rurales se registran y reciben una tarjeta de trabajo, que contiene los datos y una foto del adulto registrado. En general el empleo se proporciona en un radio de 5 km del hogar, pero si la distancia es mayor, se les paga un salario más elevado. Si no se les proporciona un empleo en virtud de este sistema en los 15 días posteriores a la recepción de la solicitud, se les paga una prestación diaria por desempleo. El Gobierno central y los gobiernos estatales cubren los salarios, el seguro de desempleo y los costos administrativos. El sistema ha estado funcionando desde febrero de 2006 en 200 distritos y pretende cubrir todos los 593 distritos en un plazo de cinco años ¹⁹.

55. Las organizaciones de afiliados, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cooperativas, las empresas, los grupos de productores agrícolas y otras organizaciones de la sociedad civil, pueden trabajar con las autoridades de los gobiernos locales para estructurar y reforzar los mercados de trabajo rural. El número de asociaciones y organizaciones que representan a las explotaciones agrícolas y las empresas rurales está aumentando. Entre 1992 y 2002, el porcentaje de pueblos en Senegal con organizaciones de productores aumentó del 8 al 65 por ciento, y en Burkina Faso pasó del 21 al 91 por ciento. Los sindicatos de trabajadores rurales tienen a menudo más bien carácter territorial que subsectorial y frecuentemente incluyen a pequeños productores junto con trabajadores asalariados. Los interlocutores sociales proporcionan una cierta estructura a un mercado de trabajo rural que es muy inestable y se ocupan, entre otras cosas, de realizar negociaciones sobre salarios y otras cuestiones laborales. Las reformas de la gobernanza que garantizan la libertad sindical y de asociación y, por lo tanto, permiten a trabajadores, empleadores, productores agrícolas y otros productores rurales formar organizaciones representativas que puedan luchar por los intereses de sus miembros son fundamentales en lo que respecta a los esfuerzos tripartitos para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales ²⁰.

¹⁷ http://www.bia.homeoffice.gov.uk/working_in_the_uk/saws/.

¹⁸ UITA: *Organizing, representing and defending migrant workers' rights in agriculture and allied sectors*, *op. cit.*

¹⁹ Dicha ley se examina más detalladamente en el capítulo 5.

²⁰ La función de los interlocutores tripartitos en las cuestiones de gobernanza se desarrolla más en el capítulo 7.

Capítulo 3

Las tendencias del empleo rural y los déficit de trabajo decente

Introducción

56. En el presente capítulo se analizan las tendencias recientes del empleo rural, agrícola y no agrícola, desde el punto de vista del trabajo decente. En él se examinan los déficit de trabajo decente desde las cuatro perspectivas correspondientes a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente: la cantidad y la calidad del empleo — esto incluye los ingresos de la mano de obra y el acceso a los recursos productivos — la protección social, los derechos en el trabajo y el diálogo social. El capítulo concluye con un panorama general de los retos clave en materia de políticas que se plantean al trabajo decente en las zonas rurales.

Trabajo decente

57. El trabajo decente significa oportunidades para que las mujeres y los hombres obtengan un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Los déficit de trabajo decente son evidentes cuando el trabajo es forzoso, y no libremente elegido, cuando las oportunidades de trabajo remunerador se limitan a ciertos grupos a expensas de otros, cuando las condiciones sociales y laborales aumentan la exposición de los trabajadores a los riesgos en lugar de protegerlos de ellos, y cuando la falta de trabajo productivo mantiene a los trabajadores y a sus familias en un ciclo de pobreza e impotencia.

58. Los mercados de trabajo disfuncionales contribuyen a los déficit de trabajo decente en las zonas rurales. El Programa de Trabajo Decente — que se centra en los derechos, el empleo, la protección social y el diálogo social — proporciona un marco para abordar esos déficit mediante políticas y programas que integran objetivos económicos y sociales. Debido a que la pobreza se concentra principalmente en las zonas rurales, el hecho de mejorar los medios de subsistencia rurales y de elevar los niveles de vida mediante la promoción de los atributos clave del trabajo decente — sobre todo las oportunidades de un empleo productivo y remunerador — contribuiría de manera importante a los esfuerzos mundiales para reducir la pobreza a la mitad para 2015.

Tendencias del empleo

59. El sector de la agricultura, que emplea en total a más de 1.000 millones de personas, es la segunda fuente de empleo más importante del mundo después del sector de los servicios y da empleo a la gran mayoría de la mano de obra rural¹. En Asia hay más de 700 millones de trabajadores agrícolas, lo cual representaba más del 70 por ciento del total mundial, y en el África Subsahariana había 192 millones de trabajadores, que representaban casi el 20 por ciento. China e India — que cuentan respectivamente con 510 millones y 276 millones de personas dedicadas a la agricultura — representaban conjuntamente casi el 60 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola total del mundo. En el cuadro 3.1 se indican los totales a nivel mundial y regional.

Cuadro 3.1. Empleo total en la agricultura (en miles)

	1991	2001	2007*
Mundo	1.036.584	1.086.886	1.036.330
Economías desarrolladas y Unión Europea	30.126	24.090	18.468
Europa Central y Sudeste de Europa (no UE) y CEI	40.732	36.717	31.787 (3%)
Asia Oriental	387.010	362.734	309.797 (30%)
Sudeste de Asia y el Pacífico	118.308	117.769	120.825 (12%)
Asia Meridional	256.371	299.488	286.085 (28%)
América Latina y el Caribe	45.321	42.734	46.383 (5%)
Oriente Medio	7.697	10.502	11.282 (1%)
África Subsahariana	136.841	176.837	192.007 (19%)
Norte de África	14.178	16.015	19.697 (2%)

* Las cifras correspondientes a 2007 son estimaciones preliminares.
Fuente: OIT, *Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo*, 2007; véase también la Nota Técnica en OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra, 2004) y para informaciones técnicas más detalladas sobre los procesos de cálculo de las estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>.

60. La agricultura es el sector más importante para el empleo de la mujer en muchos países, sobre todo en África y Asia. Se ha estimado que las mujeres de las zonas rurales producen más de la mitad de los alimentos cultivados en todo el mundo². En general, las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en el sector agrícola que los hombres. En las zonas rurales de África las mujeres producen, procesan y almacenan hasta el 80 por ciento de los alimentos, mientras que en Asia Meridional y en el Sudeste de Asia realizan el 60 por ciento de las tareas de cultivo y de producción de alimentos³.

61. La parte porcentual de la agricultura en el empleo total está disminuyendo, como se indica en el cuadro 3.2. En 1991, el 45,2 por ciento del empleo total se concentraba en la agricultura. Para 2007, esta proporción había disminuido al 34,9 por ciento, y dentro de este porcentaje las mujeres representaban el 41,3 por ciento del total. En todas las

¹ En el plano internacional, es más fácil obtener estadísticas sobre el empleo agrícola que sobre el empleo rural. Esto se debe a que los datos sobre el empleo agrícola, cuando son clasificados con arreglo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), permiten establecer comparaciones entre las regiones y los países. En cambio, debido a las diferencias nacionales de las características que distinguen las zonas urbanas de las zonas rurales, la distinción entre empleo urbano y empleo rural aún no se presta para formular una definición normalizada aplicable a todos los países o incluso a países de una misma región.

² Informe del Secretario General: *Adelanto económico de la mujer*, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Consejo Económico y Social, documento de las Naciones Unidas E/CN.6/2006/7 (2005).

³ OIT: *El empleo en el mundo 2004-2005*, OIT, Ginebra, 2005.

regiones, la parte de agricultura en el empleo total disminuyó durante ese período, en algunos casos fueron disminuciones importantes como en el Este de Asia, en el Sudeste de Asia y el Pacífico y en América Central y América Latina y el Caribe. Esto refleja un cambio de orientación de las actividades hacia la industria y los servicios, la creciente urbanización y los cambios demográficos de la fuerza de trabajo rural. En el anexo I que va al final de este capítulo se proporciona información sobre los porcentajes del empleo en la agricultura, la industria y los servicios, así como el porcentaje que puede atribuirse en el PIB a esos sectores en la mayoría de los Estados Miembros de la OIT.

Cuadro 3.2. Proporción del empleo agrícola en el empleo total y proporción de mujeres empleadas en la agricultura

	Empleo en la agricultura (%)			Proporción de las mujeres en el empleo en la agricultura
	1991	2001	2007*	2007*
Mundo	45,2	40,3	34,9	41,3
Economías desarrolladas y Unión Europea	7,2	5,4	3,9	36,2
Europa Central y Sudeste de Europa (no UE) y CEI	26,6	24,0	19,5	44,0
Asia Oriental	57,3	47,9	38,4	47,4
Sudeste de Asia y el Pacífico	60,2	48,3	43,9	41,4
Asia Meridional	60,5	57,1	48,0	36,6
América Latina y el Caribe	27,5	19,9	19,1	22,7
Oriente Medio	22,5	20,9	17,5	47,7
África Subsahariana	72,1	70,1	64,7	44,4
Norte de África	37,5	32,9	32,8	23,9

* Las cifras correspondientes a 2007 son estimaciones preliminares.

Fuente: OIT, *Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo*, 2007; véase también la Nota Técnica en OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra, 2004) y para informaciones técnicas más detalladas sobre los procesos de cálculo de las estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>.

62. Pese a que el porcentaje de la agricultura en el empleo total ha disminuido en todas las regiones, el número de personas que trabajaban en el sector en 2007 era prácticamente el mismo que en 1991. Sin embargo, en el Norte de África, en el África Subsahariana, en el Oriente Medio, en América Latina y el Caribe y en el Sudeste de Asia y el Pacífico, el número de personas empleadas en la agricultura aumentó en términos reales, como se indica en el cuadro 3.1. De hecho, el Este de Asia fue la última región en desarrollo que registró una disminución del empleo agrícola durante el mismo período, pues pasó de 387 a 309 millones de empleos. Desde 2001, Asia Meridional también ha registrado una pequeña disminución de los números totales. Dos terceras partes de los ministerios de agricultura que respondieron al cuestionario de la Oficina — la mayoría de ellos de países en desarrollo — preveían que el número de personas dedicadas a la agricultura permanecería estable o aumentaría en los próximos diez años, y en su gran mayoría preveían un aumento de este número. Los sectores de la silvicultura y la pesca, que en muchos países también están bajo la responsabilidad de los ministerios de agricultura, según las previsiones, necesitarán más mano de obra durante el próximo decenio.

63. Las tasas más altas de empleo en la agricultura son las del África Subsahariana (64,7 por ciento), Asia Meridional (48 por ciento) y el Sudeste de Asia y el Pacífico

(43,9 por ciento), que conjuntamente con el Este de Asia, representan aproximadamente el 60 por ciento de la población mundial en edad de trabajar. Esto explica la preponderancia del empleo en la agricultura en el empleo total. En cambio, la agricultura sólo representaba el 19,1 por ciento del empleo en América Latina y el Caribe, el 17,5 por ciento en el Oriente Medio, y tan sólo el 3,9 por ciento en las economías desarrolladas y en la Unión Europea. El porcentaje de mujeres en el empleo agrícola total oscilaba entre el 47,7 por ciento en el Oriente Medio y el 22,7 por ciento en América Latina y el Caribe. En ningún lugar las mujeres constituyeron la mayoría de los trabajadores de este sector.

64. Desde el punto de vista histórico, la agricultura ha sido el principal empleador de jóvenes en el África Subsahariana. En 2005, se estimaba que los jóvenes representaban el 65 por ciento del empleo agrícola. Sin embargo, los ingresos bajos y precarios y la falta de experiencia laboral útil están llevando a muchos de ellos a buscar trabajo en las ciudades, pese a las grandes desventajas con que se encuentran en los mercados de trabajo urbanos. Los ministerios de trabajo que respondieron al cuestionario de la Oficina mencionaron las oportunidades de encontrar mejores empleos en las zonas urbanas como la razón más frecuente de la migración del campo a la ciudad. Sin embargo, el número de jóvenes desempleados en África aumentó casi un 30 por ciento entre 1995 y 2005⁴, lo cual subraya la necesidad de que las políticas de mercado de trabajo proporcionen a los jóvenes las calificaciones que necesitan para ganarse la vida, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

65. Proporcionar empleo decente a los jóvenes es un reto inmenso. En los países en desarrollo tomados en conjunto, se prevé que, entre la fecha actual y 2050, el número de jóvenes de 15 a 24 años de edad aumente un 10 por ciento, pero en los países menos adelantados en los que la pobreza está más generalizada y en los que la gran mayoría de la población vive en zonas rurales, se prevé que este número se duplique. Durante el mismo período, a medida que la cohorte de esta edad avance en la vida, el conjunto de la población en edad de trabajar de 15 a 64 años de edad aumentará, pasando de aproximadamente 450 millones en la actualidad a 1.100 millones, es decir, el 65 por ciento de la población total de los países menos adelantados. Se prevé que para 2030, casi el 60 por ciento de ellos se encontrará en zonas rurales⁵. Abordar el reto del empleo de los jóvenes de las zonas rurales en la actualidad permitirá definir las bases del trabajo decente para las generaciones futuras.

66. Los promedios regionales permiten tener una visión global de la estructura general de la economía en extensas zonas, pero ocultan la gran diversidad que existe entre las naciones comprendidas en esos grupos. Esto queda bien demostrado en el cuadro 3.3, en el cual se presentan los porcentajes del empleo en la agricultura primeramente por región, y luego se indican las tasas más altas y más bajas en los países de cada región. En el África Subsahariana, por ejemplo, en 2007, los porcentajes del empleo en la agricultura oscilaban entre el 82 por ciento en la República Unida de Tanzania y el 10 por ciento en Mauricio. En el Sudeste de Asia y el Pacífico, el 72 por ciento del empleo se concentraba en la agricultura en Papua Nueva Guinea frente al 0 por ciento en Singapur. En América Latina y el Caribe, Haití y Puerto Rico representaban los dos extremos del espectro con el 51 y el 2,1 por ciento, respectivamente.

⁴ OIT: *African employment trends* (Ginebra, abril de 2007).

⁵ ONU DAES: *World population prospects: The 2006 revision*, Population database en <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>, consultada el 17 de enero de 2008.

Cuadro 3.3. Partes porcentuales del empleo en la agricultura, porcentajes extremos regionales y nacionales

	Empleo en la agricultura (%)		
	2007*	Tasa más alta de la región	Tasa más baja de la región
Economías desarrolladas y Unión Europea	3,9	32,1 (Rumania)	0,4 (San Marino)
Europa Central y Meridional (no UE) y CEI	19,5	58,4 (Albania)	10,2 (Federación de Rusia)
Asia Oriental	38,4	44,1 (China)	0,1 (Macao, China)
Sudeste de Asia y el Pacífico	43,9	72,3 (Papua Nueva Guinea)	0,0 (Singapur)
Asia Meridional	48,0	66,4 (Nepal)	17,3 (Maldivas)
América Latina y el Caribe	19,1	50,5 (Haití)	2,1 (Puerto Rico)
Oriente Medio	17,5	54,1 (Yemen)	0,0 (Kuwait)
África Subsahariana	64,7	82,1 (República Unida de Tanzania)	10,0 (Mauricio)
África del Norte	32,8	45,4 (Marruecos)	21,1 (Argelia)

* Las cifras correspondientes a 2007 son estimaciones preliminares.
Fuente: OIT: *Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo*, 2007; y OIT, *Indicadores clave del mercado de trabajo*, quinta edición, Ginebra (2007). Sólo se tuvieron en cuenta los países que disponen de datos ulteriores a 1999.

67. A nivel mundial, los porcentajes correspondientes a los hombres y las mujeres en el empleo en la agricultura, comparados con sus tasas de empleo en otros sectores, son bastante similares, dado que la proporción de mujeres que trabajan en el sector agrícola (36,1 por ciento) es ligeramente superior a la de los hombres (34 por ciento), como se indica en el cuadro 3.4. En Oriente Medio y en África del Norte, la proporción de mujeres que trabajan en la agricultura aumentó entre 1997 y 2007; son las únicas regiones que registraron esa tendencia. Esta evolución estuvo acompañada por un aumento global del empleo asalariado de las mujeres en ambas regiones, así como por una disminución de las trabajadoras por cuenta propia y de las trabajadoras que ayudan a sus familias, lo cual indica que las mujeres de esas regiones se están dedicando cada vez más al empleo remunerado en el sector. En América Latina y el Caribe, el empleo agrícola representa solamente el 10,7 por ciento del empleo de la mujer, una proporción mucho más baja que la de los trabajadores varones del sector, que es del 24,7 por ciento. En cambio, en Oriente Medio y en el Asia Meridional el empleo en la agricultura representa una proporción mucho mayor del empleo de las mujeres que la de los hombres (31 por ciento frente a 12,5 por ciento y 60,5 por ciento frente a 42,9 por ciento). Tanto en el Este de Asia como en el África Subsahariana, las tasas de empleo de las mujeres en la agricultura también son más altas que las de los hombres, aunque la diferencia entre ellos es más pequeña (41 por ciento frente a 36,3 por ciento y 67,9 por ciento frente a 62,4 por ciento). Cabe señalar que las dos regiones que registran los porcentajes más altos de empleo de la mujer en la agricultura — el África Subsahariana y el Asia Meridional — también son las regiones con los porcentajes más bajos de mujeres asalariadas y a sueldo, con 15,5 por ciento en cada región, como se indica en el cuadro 3.5. También cabe señalar los porcentajes sistemáticamente más altos de trabajadoras (en comparación con los de los hombres), clasificadas en la categoría de «trabajadores familiares auxiliares». El Asia Meridional constituye un ejemplo particularmente llamativo de ello.

Cuadro 3.4. Estimaciones mundiales y regionales del empleo de mujeres/hombres en la agricultura como porcentaje del empleo total de las mujeres/hombres

	1997		2007*	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Mundo	43,5	40,0	36,1	34,0
Economías desarrolladas y Unión Europea	5,3	6,7	3,2	4,6
Europa Central y sudeste de Europa (no UE) y CEI	26,9	27,0	19,2	19,8
Asia Oriental	51,9	44,6	41,0	36,3
Sudeste de Asia y el Pacífico	50,3	47,7	43,4	44,3
Asia Meridional	74,0	53,5	60,5	42,9
América Latina y el Caribe	14,6	28,6	10,7	24,7
Oriente Medio	28,4	19,6	31,0	12,5
África Subsahariana	74,8	70,0	67,9	62,4
África del Norte	31,2	36,6	32,6	32,9

* Las cifras correspondientes a 2007 son estimaciones preliminares.

Fuente: OIT: *Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo, 2007*; véase también la Nota Técnica en OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra, 2004) y para informaciones técnicas más detalladas sobre los procesos de cálculo de las estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>.

Cuadro 3.5. Situación en el empleo de las mujeres y los hombres, porcentaje de las mujeres/hombres en el empleo total, 1997 y 2007

	Trabajadores asalariados y a sueldo		Empleadores		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores familiares auxiliares	
	1997	2007*	1997	2007	1997	2007*	1997	2007*
Mujeres (en porcentaje)								
Mundo	41,8	46,4	2,1	1,8	21,6	26,9	34,5	24,9
Economías desarrolladas y Unión Europea	85,1	88,0	4,2	3,9	6,8	5,8	4,0	2,3
Europa Central y Sudeste de Europa (no UE) y CEI	77,5	78,5	3,6	3,0	11,4	13,6	7,6	5,0
Asia Oriental	28,7	39,2	1,6	0,7	25,7	36,8	44,0	23,3
Sudeste de Asia y el Pacífico	29,4	35,1	1,0	0,9	23,2	28,0	46,5	36,0
Asia Meridional	11,4	15,5	0,5	0,3	17,4	25,2	70,7	58,9
América Latina y el Caribe	67,8	64,6	2,1	2,7	21,7	25,5	8,4	7,1
Oriente Medio	43,7	55,3	1,1	1,5	25,7	17,9	29,4	25,3
África Subsahariana	12,4	15,5	2,6	2,8	48,0	46,9	37,0	34,7
Norte de África	49,3	58,4	2,2	3,2	16,2	12,4	32,3	26,0
Hombres (en porcentaje)								
Mundo	44,9	47,9	4,3	3,4	37,2	37,4	13,5	11,3
Economías desarrolladas y Unión Europea	80,6	82,1	8,1	7,9	10,1	9,3	1,2	0,8
Europa Central y Sudeste de Europa (no UE) y CEI	74,7	76,1	4,2	4,1	17,5	17,7	3,6	2,1
Asia Oriental	38,4	46,4	3,7	1,3	39,8	40,5	18,1	11,8
Sudeste de Asia y el Pacífico	38,1	41,6	2,9	2,3	43,3	41,5	15,7	14,6

	Trabajadores asalariados y a sueldo		Empleadores		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores familiares auxiliares	
	1997	2007*	1997	2007	1997	2007*	1997	2007*
Asia Meridional	21,0	24,4	2,2	1,2	58,0	56,1	18,8	18,3
América Latina y el Caribe	62,4	60,6	5,5	5,9	26,6	29,7	5,6	3,8
Oriente Medio	58,7	65,2	5,8	6,7	28,1	23,0	7,4	5,2
África Subsahariana	25,2	30,3	3,4	3,2	49,6	48,0	21,8	18,4
Norte de África	57,1	59,9	9,4	11,9	17,9	16,2	15,6	12,0

* Las cifras correspondientes a 2007 son estimaciones preliminares.

Nota: El indicador de la situación en el empleo distingue tres categorías dentro del conjunto total de los asalariados. Estos son: a) los trabajadores asalariados y a sueldo (también conocidos como empleados); b) trabajadores independientes; y c) trabajadores familiares auxiliares (también conocidos como familiares económicamente activos no remunerados). Las subcategorías del grupo de los trabajadores independientes son los trabajadores independientes con empleados (empleadores), trabajadores independientes sin empleados (trabajadores por cuenta propia) y miembros de cooperativas de productores. De conformidad con la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), los criterios básicos utilizados para definir los grupos de situación son el tipo de riesgo económico que enfrentan en su trabajo, un elemento del cual es la solidez del vínculo entre la persona y el empleo, y el tipo de autoridad que tienen o tendrán los titulares sobre los establecimientos y sobre otros trabajadores como resultado explícito o implícito del contrato de trabajo. Para mayores detalles sobre las definiciones de la situación en el empleo, véase la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1993; sitio web: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/class/icse.htm>.

Fuente: OIT: *Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo*, 2007; véase también la Nota Técnica en OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra, 2004) y para informaciones técnicas más detalladas sobre los procesos de cálculo de las estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>.

68. Las investigaciones en el nivel micro han demostrado que existe una fuerte correlación entre la categoría «familiares económicamente activos no remunerados» y el porcentaje del empleo agrícola. En la mayoría de los países, cuanto más alto es el porcentaje del empleo agrícola, mayor es el porcentaje de «trabajadores familiares auxiliares». En otras palabras, los familiares económicamente activos no remunerados, que suelen ser mujeres y niños, se encuentran generalmente en el sector de la agricultura, sobre todo en los países en desarrollo. Esto se aplica a ambos sexos, pero en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Por esta razón, si un alto porcentaje de las mujeres de un país trabaja en la agricultura, hay muchas probabilidades de que se trate de familiares económicamente activos no remunerados — y también de que se encuentren en situaciones de empleo extremadamente vulnerables. En el caso de Pakistán (2005-2006), por ejemplo, la agricultura representa más de dos tercios del empleo de la mujer y las trabajadoras familiares auxiliares representan el 57 por ciento del total del empleo de la mujer. Las tabulaciones cruzadas muestran que más del 90 por ciento de todas las trabajadoras familiares auxiliares (de todos los sectores) trabajan en la agricultura ⁶.

Ingresos derivados del trabajo

69. La agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo en muchas regiones, pues aporta el 63 por ciento de los ingresos de los hogares rurales en África, el 62 por ciento en Asia, el 50 por ciento en Europa y el 56 por ciento en América Latina ⁷. Sin embargo, las actividades no agrícolas han llegado a proporcionar un porcentaje de empleo mucho más alto que anteriormente. Por ejemplo, en Kenia, los pequeños propietarios obtienen aproximadamente el 40 por ciento de sus ingresos de actividades no agrícolas: un 7 por ciento procede de remesas, un 12 por ciento de actividades comerciales y un 21 por

⁶ Para más detalles, véase OIT: *KILM*, quinta edición (Ginebra, 2007), capítulo 1B.

⁷ G. Anriquez y K. Stamoulis: *Rural development and poverty reduction: Is agriculture still the key?* ESA Working Paper núm. 07-02 (Roma, FAO, junio de 2007).

ciento de sueldos o salarios ⁸. En el cuadro 3.6 se presentan datos de varias encuestas sobre los hogares efectuadas en Bangladesh, India (Tamil Nadu), Filipinas y Tailandia y que también ilustran esta tendencia. Si bien en los años 80 los ingresos derivados de actividades no agrícolas representaban menos del 50 por ciento de los ingresos de los hogares en siete de cada ocho casos, para 2003-2004 esta proporción sobrepasaba los derivados de las actividades agrícolas en cinco de cada ocho casos, a menudo de manera importante. Esto ocurría tanto en las áreas agrícolas de alto potencial como en las marginales.

Cuadro 3.6. Cambios y diferencias del ingreso real *per cápita* de los hogares rurales (PPA dólares de los Estados Unidos) y su composición (en porcentaje) en zonas seleccionadas de Asia

	Zonas agrícolas de alto potencial		Zonas agrícolas marginales	
	Años 1980	2003-2004	Años 1980	2003-2004
Filipinas				
Ingreso <i>per cápita</i> (PPA dólares EE.UU.)	1.065	2.364	386	1.119
No agrícola (en porcentaje)	45	70	37	60
Tailandia				
Ingreso <i>per cápita</i> (PPA dólares EE.UU.)	2.014	4.617	959	2.543
No agrícola (en porcentaje)	10	47	21	74
Bangladesh				
Ingreso <i>per cápita</i> (PPA dólares EE.UU.)	634	1.001	841	1.094
No agrícola (en porcentaje)	33	51	55	57
Tamil Nadu (India)				
Ingreso <i>per cápita</i> (PPA dólares EE.UU.)	520	697	228	623
No agrícola (en porcentaje)	9	4	7	27

Fuente: Otsuka y Yamano: «The role of rural labour markets in poverty reduction: Evidence from Asia and East Africa», un proyecto de documento de base para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. Adaptado del cuadro 6, utilizando datos de repetidas encuestas sobre los hogares.

70. Un examen más detenido de los datos de Bangladesh (1987-2000), presentados en el cuadro 3.7, muestra que los ingresos de la agricultura aumentaron a una tasa anual muy baja de tan sólo 0,3 por ciento, lo cual representa menos de un 4 por ciento del total en los 13 años examinados. El aumento se debió en gran parte a la diversificación de la agricultura, que dejó de centrarse en el cultivo del arroz para abarcar también otros cultivos de más valor, cuyos valores aumentaron a una tasa del 4,3 por ciento anual, lo cual compensó en cierta medida la caída de los salarios agrícolas. En cambio, los ingresos derivados de actividades no agrícolas aumentaron un 70 por ciento durante el período examinado, pasando de 348 dólares de los Estados Unidos a 591 dólares de los Estados Unidos, es decir, un aumento anual del 4,3 por ciento. Por lo tanto, el porcentaje correspondiente a los ingresos no agrícolas en los ingresos totales de los hogares aumentó pasando de menos del 40 por ciento en 1987 a más del 51 por ciento en 1999-2000. Esto obedece a dos factores importantes: al aumento de la participación en actividades comerciales y empresariales, que alcanzaban un 19,9 por ciento del ingreso de los hogares y que anteriormente representaban un 12,6 por ciento; y al aumento de las remesas, cuya participación en los ingresos de los hogares pasó del 4,7 por ciento al 11,8 por ciento. La emigración y la disminución de las tasas de natalidad influyeron en la reducción de las dimensiones medias de los hogares y, por lo tanto, en el aumento más rápido de los ingresos *per cápita*, comparados con los ingresos de los hogares.

⁸ Jayne y otros autores (2003) citados en O. Nagayets: «Small farms: Current status and key trends», The Future of Small Farms Research Workshop, Wye College, 26-29 de junio de 2005 en www.ifpri.org.

Cuadro 3.7. Bangladesh, crecimiento y estructura de los ingresos rurales, 1987 y 2000

Fuente de ingresos	Ingresos (dólares EE.UU./hogar)		Porcentaje del ingreso total		Tasa anual de crecimiento, 1987-2000
	1987	2000	1987	2000	
Agricultura	541	560	60,9	48,7	0,3
Cultivo de arroz	266	252	29,9	21,9	-0,4
Otros cultivos	79	134	8,9	11,6	4,3
Actividades agrícolas distintas de los cultivos	94	122	10,6	10,6	2,1
Salarios agrícolas	102	52	11,5	4,5	-5,5
No agrícolas	348	591	39,1	51,3	4,3
Comercial y empresarial	112	229	12,6	19,9	5,9
Servicios	126	144	14,2	12,5	1,1
Remesas	42	136	4,7	11,8	9,8
Trabajo no agrícola	68	82	7,6	7,1	1,5
Total del ingreso de los hogares	889	1.151	100	100	2,1
Dimensiones de los hogares	6,0	5,5	-	-	-0,6
Ingresos per cápita	148	208	-	-	2,7

Fuente: Cuadro 5, Hossain y otros autores, 2003, encuesta de muestreo de los hogares IRRI-BIDS.

71. En Bangladesh, durante el mismo período la proporción de hogares que indicó la agricultura como su principal ocupación disminuyó de algo menos del 70 por ciento hasta un poco menos de la mitad. Sin embargo, esto no significaba el abandono de la agricultura, sino una mayor diversificación de la actividad económica entre los miembros del hogar. De hecho, la proporción de hogares que indicaron que percibían algún ingreso derivado de la agricultura y de otras actividades agrícolas aumentó hasta altos niveles, es decir, hasta el 69,9 y el 86,2 por ciento, respectivamente. El trabajo asalariado agrícola perdió importancia como principal ocupación y como fuente de contribución a los ingresos del hogar. Esta evolución se ilustra en el cuadro 3.8.

Cuadro 3.8. Bangladesh, desglose de los trabajadores según su principal ocupación, 1987 y 2000

	Porcentaje de hogares que han indicado esta actividad como principal ocupación		Porcentaje de hogares que han indicado algún ingreso derivado de esta ocupación	
	1987	2000	1987	2000
Agricultores	44,6	36,7	64,0	69,9
Mano de obra agrícola	22,4	11,8	51,6	28,2
Otras actividades de la agricultura	1,2	0,9	78,0	86,2
Todas las actividades de la agricultura	68,2	49,4	-	-
Comercio y empresas	8,3	12,2	31,9	32,3
Servicios	14,7	21,7	21,9	28,0
Trabajo no agrícola	8,7	16,8	29,2	23,7
Total	100	100	-	-

Fuente: Cuadro 4, Hossain *et al.*, 2003, IRRI-BIDS sample household survey.

72. India parece haber seguido una evolución similar en los años noventa al registrar un crecimiento de la producción agrícola y un crecimiento relativamente bajo de los empleos agrícolas, pero en cambio un aumento mucho más importante de los ingresos derivados de las actividades no agrícolas. En el período de 16 años comprendido desde 1983 hasta 1999-2000, el empleo aumentó un 16 por ciento en la agricultura, y en cambio un 57 por ciento en las actividades rurales no agrícolas. Los sindicatos del sector de la agricultura de la India han notificado importantes disminuciones de las oportunidades de trabajo, de entre el 20 y el 77 por ciento en distintas regiones del país. El Sindicato Bharatiya Khet Majdoor (BKMU) en Haryana declaró que la cosecha que anteriormente, a mediados de los años noventa, representaba un mes de empleo, en 2001 representaba siete días de empleo y el Sindicato Andhra Pradesh Vyavasya Vruthidarula (APVVU) en Anantapur, Andhra Pradesh, declaró que la disponibilidad de empleos había disminuido de 180 días al año a menos de 90. El Movimiento de Trabajadores Campesinos (WPM) de Tamil Nadu observó que en un período de diez años las oportunidades de trabajo en las zonas irrigadas se habían reducido de 240-270 días a 60-70 días. La disminución de las oportunidades de empleo asalariado se atribuyeron a la mecanización, a las modificaciones de los sistemas de cultivo y a la conversión de la tierra para usos no agrícolas. Asimismo, los pequeños y medianos agricultores carecían de medios para contratar mano de obra debido al aumento del costo de insumos tales como las variedades de semillas de alto rendimiento, los abonos inorgánicos y los plaguicidas⁹. Para 2002, los trabajadores ocasionales habían llegado a representar el 80 por ciento del empleo masculino y el 92 por ciento del empleo femenino en la agricultura¹⁰.

73. Los sindicatos del sector agrícola de otros países también informaron que habían disminuido las oportunidades de empleo asalariado regular. La mayoría de los que contestaron el cuestionario de la Oficina indicaron que en las empresas con las que habían concertado convenios de negociación colectiva, el número de trabajadoras asalariadas regulares había disminuido en los últimos cinco años y más del 40 por ciento dijeron que había aumentado el número de trabajadoras empleadas temporalmente.

74. Generalmente el trabajo asalariado en la agricultura es poco remunerado. La mayoría de los ministerios de agricultura que respondieron al cuestionario de la Oficina informaron que los salarios medios de los sectores de la agricultura, la pesca y la silvicultura — principales ocupaciones de las poblaciones rurales — eran inferiores a los salarios medios de los trabajadores informales urbanos. De hecho, varios países excluyen a los trabajadores agrícolas de la protección del salario mínimo y otros excluyen a tipos específicos de trabajadores o de ocupaciones que existen frecuentemente en la agricultura o en otras actividades rurales, por ejemplo, los trabajadores ocasionales, los trabajadores en régimen de tiempo parcial, los trabajadores a destajo, los trabajadores estacionales, o los agricultores arrendatarios que dan al propietario parte de su cosecha en concepto de alquiler. Los sistemas de pago pueden exacerbar esta situación. Muchos trabajadores agrícolas, en particular los trabajadores ocasionales, temporales o estacionales son remunerados por lo menos en parte con arreglo a un sistema de trabajo a destajo — es decir, por cada kilo de producto cosechado, por el número de hileras de malezas arrancadas, o por hectárea fumigada, y no por jornada, semana o mes. Por ejemplo, en las plantaciones de caucho de la India, el 65 por ciento de los trabajadores eran remunerados por el sistema de trabajo a destajo; en las plantaciones de té esta cifra

⁹ Paschim Banga Khet Majoor Samity (PBKMS): *Globalization and agricultural workers*, IUF Land and Freedom Project Discussion Paper 3 (Ginebra, 2002).

¹⁰ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, op. cit.

se elevaba al 90 por ciento. Los hombres representaban el 57 por ciento de las personas remuneradas a destajo en las plantaciones de caucho, en las que la remuneración se elevaba en promedio a 90 rupias al día; las mujeres representaban el mismo porcentaje de trabajadores a destajo en las plantaciones de té, pero sus ingresos diarios medios sólo se elevaban a 63 rupias ¹¹. De hecho, en muchos países, las diferencias de remuneración entre las mujeres y los hombres son la norma en el sector de la agricultura.

75. Los ingresos reales de los trabajadores agrícolas asalariados también pueden ser volátiles. Por ejemplo, en una serie de seis encuestas sobre los salarios realizadas entre 1958 y 2004 entre los trabajadores de las plantaciones de té de la India se determinó que los ingresos reales habían disminuido hasta un 31 por ciento o habían aumentado hasta un 79 por ciento entre dos rondas de encuestas ¹². El Banco Mundial ha informado que los ingresos agrícolas se han reducido en varios países latinoamericanos, por ejemplo, en Brasil, donde el ingreso de los trabajadores temporales se redujo un 30 por ciento entre 1980 y 2004. Se informó que las tasas de remuneración diaria de los trabajadores del sector de cultivos frutales en Chile varían entre el 50 y el 60 por ciento entre las temporadas alta y baja ¹³.

76. En los cuadros 3.9 y 3.10 se indican las tasas de los salarios de diferentes actividades en pueblos de Ghana y México. Según las investigaciones efectuadas en Ghana en 2000, el salario agrícola diario normal era de tan sólo 0,71 dólares de los Estados Unidos, e incluso el salario agrícola diario máximo de 1,42 dólares de los Estados Unidos era inferior al ingreso diario de los cultivadores de verduras y representaba menos de la mitad de lo que ganaría un agricultor de cultivos alimentarios. Las investigaciones realizadas en México en 1996-1998 mostraron que el salario mediano por hora de los trabajadores agrícolas era de 0,41 dólares de los Estados Unidos, es decir, ligeramente superior al de los artesanos, pero representaba menos de la mitad de los ingresos medianos de los comerciantes. El salario medio en el empleo no agrícola era un 56 por ciento superior al del empleo agrícola ¹⁴. En Uganda, los trabajadores de la agricultura y la pesca devengaban los salarios medianos más bajos de todos los principales grupos de ocupación, pues en promedio representaban apenas un 20 por ciento de los ingresos del personal de oficina ¹⁵. En la India, en 1999-2000 las tasas de los salarios de los trabajadores rurales ocasionales varones que se dedicaban a actividades distintas de la agricultura eran un 50 por ciento superiores a las de los que se dedicaban a la agricultura.

¹¹ Oficina de Trabajo, Gobierno de la India: *Occupational Wage Survey* (sexta ronda, 2006): Report on plantation industries, Chapter 2, tables 4.2 y 4.4.

¹² Oficina de Trabajo, *op. cit.*, cuadro 4.13.

¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, *op. cit.*

¹⁴ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, *op. cit.*

¹⁵ Oficina de Estadísticas de Uganda: *Labour market conditions in Uganda* (Kampala, 2006), cuadro 2.11, salario mensual mediano por ocupación, pág. 17.

Cuadro 3.9. Ingresos de las actividades en cuatro pueblos, sur de Ghana, 2000

	Dólares EE.UU. diarios
Carpintería	2,48
Fabricación de carbón	2,61
Cultivo de verduras	1,58
Cultivos alimentarios	3,90
Salario agrícola diario, medio	0,71
Salario agrícola diario, máximo	1,42

Fuente: Wiggins, Marfo y Anchirinah, 2001.

Cuadro 3.10. Ingresos de la mano de obra, cuatro pueblos mexicanos, 1996-1998

	Ingresos, medianos, dólares EE.UU. por hora
Artesano	0,25
Empleado informal	0,26
Jornalero agrícola	0,41
Sirviente	0,46
Trabajador de la construcción	0,48
Carpintero	0,48
Conductor	0,56
Trabajador informal	0,70
Comerciante	0,91
Empleado formal	0,96
Soldado, policía	1,06
Maestro	1,85
Profesional	2,35
Total	0,41
Mujeres	0,36
Hombres	0,44

Fuente: Wiggins y otros autores, 1999.

77. Los sindicatos de cuatro estados de la India informaron que las tasas de los salarios de las mujeres representaban entre el 50 y el 60 por ciento de los salarios de los hombres. En Andhra Pradesh, los trabajadores agrícolas habían abandonado en gran medida el trabajo agrícola asalariado para dedicarse a la producción en pequeña escala de productos básicos y al empleo no agrícola. En algunos casos, esto se hacía mediante acuerdos laborales vinculantes por los cuales un trabajador endeudado se retiraba de un trabajo agrícola poco remunerado y delegaba el reembolso de la deuda y el aprovisionamiento del hogar en mujeres de su familia ¹⁶.

78. La agricultura puede ser un motor de crecimiento económico y progreso social, pero para ello se requiere la combinación apropiada de políticas. Las pruebas empíricas han demostrado que el crecimiento del empleo y el crecimiento de la productividad en la agricultura pueden ir de la mano y sentar las bases de un proceso de desarrollo más

¹⁶ UITA: *Globalization and agricultural workers*, op. cit.

equilibrado respaldado por un sector de la agricultura sano ¹⁷. La experiencia de los Estados Miembros de la OIT a este respecto es desigual ya que en algunos casos se han registrado disminuciones del valor añadido por persona empleada en la agricultura, mientras que en otros ese valor ha aumentado con el tiempo. Ello queda ilustrado en el anexo II, que muestra la variación del valor añadido por persona empleada en la agricultura, la silvicultura y la pesca entre 1980 y 2005. Dotarse de las políticas apropiadas es capital para aumentar la productividad en el sector, tema que se examina en el capítulo 4.

Acceso a la tierra

79. La mayoría de las personas que trabajan la tierra trabajan en pequeñas granjas o explotaciones, que se conocen con distintos nombres tales como pequeñas explotaciones, explotaciones familiares, explotaciones de subsistencia o explotaciones con pocos recursos. No existe una definición común del concepto de «pequeña explotación». Para tratar de definirlo a menudo se recurre al criterio del tamaño de la explotación, pero la escala utilizada varía muchísimo de un país a otro y, en todo caso, no dice nada sobre la calidad de la tierra, sobre su uso productivo, o sobre el entorno natural, social político o comercial de la misma.

80. En la estrategia rural del Banco Mundial se ha definido a los pequeños explotadores como aquellos con una baja dotación de activos que explotan menos de dos hectáreas de tierras de cultivo ¹⁸. Si se toma como base esta cifra, el 85 por ciento de las 525 millones de explotaciones de todo el mundo son pequeñas explotaciones, y tres cuartas partes de ellas tienen dimensiones inferiores a una hectárea de tierra. En Asia se concentra el 87 por ciento de las pequeñas explotaciones de todo el mundo, y China representa individualmente la mitad de ellas y la India el 23 por ciento. Las explotaciones de menos de dos hectáreas representan el 95 por ciento o más de todas las explotaciones de Bangladesh, China y Viet Nam. El 80 por ciento de las explotaciones africanas son de pequeña escala. Las explotaciones de menos de dos hectáreas representan el 97 por ciento de las explotaciones de la República Democrática del Congo, el 90 por ciento de las de Egipto y el 87 por ciento de las de Etiopía.

81. Las grandes desigualdades en la distribución de la tierra siguen siendo una fuente importante de pobreza extrema. En América Latina, por ejemplo, las dimensiones medias de las explotaciones son de 67 hectáreas, pero el 58 por ciento de las explotaciones peruanas y el 49 por ciento de las mexicanas son de menos de dos hectáreas. En Ecuador, los pequeños explotadores representan el 43 por ciento de todos los agricultores y sin embargo cultivan sólo un 2 por ciento de la tierra. En Brasil, el 20 por ciento de los agricultores son pequeños propietarios, pero en conjunto representan un 1 por ciento de las tierras cultivadas ¹⁹.

82. La reforma agraria es una fuente inevitable de controversias, porque altera no solamente la distribución de la tierra, sino también el poder económico y político. Por lo tanto, es poco probable que prospere sin un apoyo activo del Estado para dar respuesta a las demandas de los pobres sin tierra. Las reformas agrarias dirigidas por el Estado

¹⁷ Para una discusión completa sobre la productividad y el empleo en la agricultura, véase OIT: «Por qué la agricultura sigue siendo importante», en *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza*.

¹⁸ Banco Mundial: *World Bank: Reaching the rural poor: A renewed strategy for rural development* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2003).

¹⁹ O. Nagayets, *op. cit.*

emprendidas después de 1945 — ya sea mediante la confiscación de grandes explotaciones agrícolas o bien la imposición progresiva de las tierras o la transferencia de tierras subvencionada por el Estado — en términos generales han dado como resultado la redistribución de una proporción más grande del total de las tierras agrícolas a un porcentaje más alto de hogares que los programas de reforma basados en el mercado emprendidos a partir de mediados de los años 1990, como se muestra en el cuadro más abajo. Sin embargo, el éxito de la reforma reside en dos factores clave: la amplitud del apoyo político que obtiene, y el sustancial apoyo del Estado en forma de inversiones públicas, crédito y asistencia técnica para permitir que los numerosos pequeños granjeros que han adquirido recientemente su propiedad la utilicen de manera productiva, accedan a los mercados y puedan salir por sí mismos de la pobreza.

Cuadro 3.11. Resultados de la redistribución de tierras efectuada en el marco de programas de reforma agraria dirigidos por el Estado en una selección de países

País	Período	Parte porcentual de las tierras redistribuidas en el total de las tierras agrícolas	Parte porcentual de los beneficiarios en el total de los hogares agrícolas
Cuba	Desde 1959	80	75
Bolivia	1952-1977	74,5	83,4
República de Corea	Desde 1945	65	77
Chile	1964-1973	Casi 50	20
Perú	1963-1976	42,4	32
México	Datos de 1970	42,9	43,4
Filipinas	1972-2005	Casi la mitad	Dos quintos
Japón	Desde 1945	Un tercio	70
Resultados de la redistribución de tierras efectuadas en el marco de importantes programas de reforma agraria basados en el mercado en una selección de países			
Brasil	1997-2005	0,4	1,32
Colombia	1994-2001	0,22	0,33
Guatemala	1997-2005	4,0	1,30
Filipinas	2000-2005	0,01	0,03
Sudáfrica	1994-2005	1,65	4,1
Zimbabwe	1980-1996	16,6	5,83
Namibia	1990-2005	6,0	0,16

Adaptado de: Saturnino M. Borras, Jr. y Terry McKinley: «The unresolved land reform debate: Beyond state-led or market-led models», UNDP International Poverty Centre Policy research brief núm. 2, noviembre de 2006.

83. En África y Asia, se tiende hacia una mayor subdivisión y fragmentación de las explotaciones de tierra. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, las dimensiones medias de las explotaciones agrícolas disminuyeron de 1,5 hectáreas en 1970 a 0,5 hectáreas en 1990, y casi dos tercios de los hogares explotaban propiedades de menos de 0,5 hectáreas. El número de granjas se duplicó con creces en ese período. Esto indica que la agricultura en pequeña escala ha llegado a desempeñar un papel de red de seguridad, ya que proporciona cierto grado de seguridad alimentaria, pero sólo constituye un elemento de las estrategias de subsistencia de las familias, que se apoyan cada vez más en la diversificación de las fuentes de ingreso para garantizar su bienestar.

84. En la práctica, los hogares rurales tienden a adoptar estrategias de subsistencia que corresponden a la combinación particular de capital humano, social, natural, físico y financiero de que disponen sus miembros. La combinación de esos activos — es decir, las calificaciones y la educación de los miembros de la familia, las redes sociales a que pertenecen, la calidad y la cantidad de tierras de que disponen y su acceso a otros recursos, tales como agua, servicios sociales, infraestructura, crédito o dinero en efectivo que reciben a través de remesas — y el grado de vulnerabilidad a que están expuestos esos hogares constituye elementos determinantes para definir las estrategias que adoptan. Los hogares requieren una serie de activos para alcanzar resultados positivos en materia de medios de subsistencia; ninguna categoría de activos por sí sola permite obtener los numerosos y variados resultados que la gente busca. Esto es particularmente cierto en el caso de los hogares pobres, que suelen tener un acceso limitado a las diferentes categorías de activos. Los factores culturales pueden influir mucho sobre las estrategias de subsistencia de los hogares. Por ejemplo, cuando los derechos de propiedad, de acceso, de utilización o de herencia de la tierra o de otros recursos productivos están definidos o delimitados en base al sexo, los hogares encabezados por mujeres pueden no ser capaces de convertir sus activos en resultados positivos en materia de medios de subsistencia.

85. Las diferencias entre las aspiraciones de la gente a un trabajo decente y su realidad cotidiana son particularmente importantes en las comunidades rurales pobres. Los déficit de trabajo decente se observan en el hecho de que en esas comunidades los ingresos son más bajos y están distribuidos de manera más desigual que en el resto de la economía. Los empleos poco calificados poco remunerados y de baja calidad hacen difícil que los trabajadores pobres puedan superar la pobreza mediante el trabajo. Los altos niveles de informalidad, la ineficacia de los mercados de trabajo y la falta de inversiones en empresas rurales y en la creación de empleo contribuyen a un subempleo generalizado y ofrecen a los estudiantes jóvenes que abandonan sus estudios muy pocas opciones viables para su futuro bienestar. Esas lagunas en materia de trabajo decente están interconectadas con la falta de protección social, de derechos y de voz.

Protección social

86. Hay mucho que mejorar en la protección laboral y social que se brinda actualmente a los trabajadores rurales, esto incluye tanto sus condiciones de trabajo como su situación de vulnerabilidad ante los riesgos que amenazan sus medios de subsistencia. En la agricultura, por ejemplo, las condiciones de trabajo pueden ser arduas. Gran parte del trabajo agrícola es de por sí agotador, pues requiere estar de pie por mucho tiempo o encorvado o flexionado, o exige efectuar movimientos repetitivos en posiciones incómodas. El riesgo de accidentes aumenta debido al cansancio, a la utilización de herramientas poco ergonómicas, a las dificultades del terreno, a la exposición a las inclemencias del tiempo y a una mala salud general. Incluso en los casos en que la evolución tecnológica ha permitido reducir la carga física del trabajo agrícola, ha introducido nuevos riesgos, relacionados en particular con la utilización de la maquinaria y la utilización intensiva de productos químicos sin la adopción de medidas de seguridad apropiadas, o el suministro de información y de formación. No es de sorprender pues que el nivel de accidentes y enfermedades sea alto y que represente la mitad del total global. Sin embargo, los trabajadores rurales figuran entre los que gozan de menos protección en materia de acceso a servicios básicos de salud, compensación de los trabajadores, y seguros de incapacidad a largo plazo y de sobrevivientes. La pobreza y la dependencia son el azote de las personas demasiado mayores para trabajar, ya que los regímenes de pensiones raras veces abarcan a la población rural en los países en desarrollo. Hace falta

una reflexión innovadora para ampliar la cobertura a aquellos que corren el riesgo de caer en la pobreza, así como a aquellos a los que la pobreza impide participar plenamente en la vida económica y social. Estas cuestiones se examinan de manera más completa en el capítulo 5.

Derechos en el trabajo

87. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo se aplican a todos. Garantizan la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo infantil, la abolición del trabajo forzoso y la no discriminación en el mundo del trabajo. Sin embargo, en el mundo rural, con frecuencia no se reconocen siquiera los derechos fundamentales. Prueba de ello son los actos de violencia perpetrados contra aquellos que organizan y representan a los pobres de las zonas rurales, los altos niveles de trabajo infantil en la agricultura (que según las estimaciones representa el 70 por ciento del total global), la perpetuación de las prácticas de trabajo en servidumbre de una generación a otra y la desigualdad de trato ante la ley.

88. En la actualidad, una gran proporción del trabajo rural no se rige por las legislaciones nacionales de trabajo. El hecho de no contar con un contrato de trabajo excluye a los trabajadores de la protección del código del trabajo. La inexistencia de salarios mínimos y la competencia por encontrar un trabajo remunerado bajo cualquier condición mantiene a los trabajadores pobres en la pobreza. Los múltiples aspectos de la pobreza que los afectan — la falta de acceso a agua potable, servicios de sanidad, servicios de salud y educación básica — no sólo plantean importantes problemas de derechos humanos, sino que también reducen la capacidad de los pobres rurales para superar la pobreza mediante el trabajo.

89. Las normas internacionales del trabajo prevén orientaciones de políticas respecto del marco jurídico que sirve de apoyo al trabajo decente. Si bien las fuerzas de la economía tienden a favorecer a algunos en detrimento de otros, las medidas de política social derivadas de las normas internacionales del trabajo pueden contribuir a equilibrar esta situación aumentando las oportunidades de empleo productivo, aumentando el acceso a bienes y servicios públicos, proporcionando un acceso más justo a los recursos y promoviendo una mayor participación en la toma de decisiones. Las normas internacionales del trabajo que son de particular interés para el sector rural se subrayan en el capítulo 6.

Diálogo social

90. Es por medio del diálogo social que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores pueden transmitir sus preocupaciones, participar en la toma de decisiones y mejorar la gobernanza en el mundo del trabajo. En las zonas rurales es fundamental subsanar las lagunas en materia de representación para abordar la insuficiencia de la protección jurídica y social, la falta de acceso a activos productivos, y la falta de servicios públicos de la que sufren. Esto puede requerir enfoques innovadores en materia de organización y representación que se adapten a las comunidades rurales. Tal vez se necesiten nuevos métodos para incrementar las capacidades económicas y reforzar la representación, defender los derechos y generar y transferir recursos suficientes para proporcionar protección social. Las políticas gubernamentales pueden apoyar u obstaculizar la representación colectiva y el diálogo social, pero la creación y el funcionamiento sin trabas de organizaciones representativas son dos elementos indispensables para el éxito del diálogo social. Las organizaciones de trabajadores y de

empleadores tienen un papel que desempeñar en la defensa del derecho de todos los trabajadores y los empleadores de organizarse y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, de modo que las instituciones de diálogo social puedan abordar los déficit de trabajo decente en las zonas rurales. En el capítulo 7 se abordan las cuestiones de gobernanza y diálogo social en las zonas rurales.

El trabajo decente en las zonas rurales

91. En resumen, la agricultura sigue proporcionando una importante fuente de ingresos para la mayoría de los hogares rurales en los países en desarrollo, aunque en muchos casos, las explotaciones de pequeña escala constituyen tan solo una parte de una estrategia de subsistencia diversificada, que combina el trabajo asalariado dentro y fuera de explotaciones agrícolas, la prestación de servicios y el envío de remesas. Los ingresos del trabajo agrícola asalariado son bajos y volátiles y las oportunidades de tener un empleo regular parecen disminuir a medida que la contratación de trabajadores se hace cada vez más sobre una base ocasional o temporal. Es necesario abordar con urgencia los déficit de trabajo decente en el empleo rural a medida que la población rural de los países en desarrollo siga creciendo, en términos absolutos, durante otra generación.

Capítulo 4

Generar más y mejores empleos por medio de un crecimiento sostenible en las zonas rurales

La importancia del crecimiento y el empleo

92. Los datos de que se dispone demuestran invariablemente que el crecimiento del sector agrícola es sumamente eficaz en la reducción de la pobreza, en particular porque son numerosos los pobres del mundo que viven en zonas rurales y en países de bajos ingresos, en los que la agricultura generalmente representa una parte considerable del Producto Interno Bruto (PIB) y del empleo. Son numerosos los económicamente desfavorecidos que dependen directa o indirectamente de la agricultura para sobrevivir. El crecimiento en el sector agrícola es un medio para reducir la pobreza ya que incrementa los ingresos y el empleo y contribuye a reducir los precios de los alimentos. Históricamente, el crecimiento agrícola ha sido el precursor del crecimiento industrial en Europa y, más recientemente, en algunas regiones de Asia. El crecimiento de la agricultura se desarrolla paralelamente a la transformación estructural de las economías y, aunque resulte paradójico, se vincula generalmente con la disminución de la parte de la agricultura en el PIB. No obstante, la participación de la mano de obra en la agricultura suele disminuir a un ritmo mucho más lento que el de la participación de la agricultura en el PIB nacional.

93. El crecimiento de la agricultura está estrechamente vinculado al de otros sectores económicos, de manera más obvia al del procesamiento de productos agrícolas y la comercialización de los productos alimenticios, así como a la demanda de insumos y servicios intermedios. No obstante, el crecimiento del sector agrícola tiene vínculos mucho más amplios o efectos multiplicadores, y permite que los países pobres diversifiquen sus economías hacia sectores en los que el crecimiento puede ser más rápido y la productividad laboral y los salarios generalmente más elevados. Además, cuando la productividad agrícola aumenta lentamente, como ha ocurrido en numerosas regiones del África Subsahariana, las actividades no agrícolas también tienden a incrementarse al mismo ritmo y a ofrecer bajos salarios. La creación de empleos y medios de subsistencia no agrícolas son esenciales tanto para las zonas rurales como urbanas y para la reducción de la pobreza en general. De ese modo, la creación de más y mejores empleos mediante el crecimiento en las zonas rurales entraña necesariamente la elaboración de políticas centradas en el empleo en el sector agrícola y no agrícola.

Recuadro 4.1 Las mujeres en la agricultura

Las mujeres son responsables de la creación de más de la mitad de la producción mundial de alimentos. En los países en desarrollo, las mujeres de las zonas rurales producen entre el 60 y el 80 por ciento de los alimentos y, por lo general, también son las productoras principales de los más importantes cultivos alimentarios básicos del mundo, tales como el arroz, el trigo y el maíz. Predominan aún más en la producción de hortalizas en pequeñas explotaciones o en la cría de animales pequeños. A menudo están acompañadas por sus hijos, razón por la cual no es sorprendente que en la agricultura se encuentre aproximadamente el 70 por ciento de los niños que trabajan.

Las cifras de la FAO indican que la mujer contribuye al 90 por ciento del cultivo de arroz en Asia Sudoriental, y hasta el 80 por ciento de los productos alimenticios básicos para el consumo del hogar y para la venta en el África Subsahariana. En general, las mujeres son responsables de la creación de hasta el 90 por ciento de los productos que componen la ingesta alimentaria de los habitantes pobres de las zonas rurales.

Las mujeres rurales suelen beneficiarse del incremento del empleo en las actividades agrícolas orientadas a la exportación, tales como las flores cortadas y el cultivo de hortalizas frescas, aunque a menudo esos empleos son temporarios o estacionales. Por ejemplo, en Chile, las mujeres representan el 52 por ciento de todas las trabajadoras temporarias y estacionales y sólo el 5 por ciento de los trabajadores con contratos a largo plazo.

Fuente: FAO. «El género y la seguridad alimentaria», hoja informativa del sitio web.

FAO-OIT-UITA: *Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles* (Ginebra, 2005).

94. Por lo que respecta a la concepción y aplicación de políticas destinadas a promover el empleo rural, no existe una solución única aplicable a todos los casos, aunque para lograr el crecimiento económico se propicia la creación de más y mejores empleos de calidad en los sectores rurales. Si bien las relaciones entre el crecimiento y la generación de empleo (coeficiente de empleo en el crecimiento) y entre el crecimiento y la reducción de la pobreza son complejas y distan de ser automáticas, una tasa elevada de crecimiento crea un entorno más favorable para el logro de los objetivos en materia de empleo y de reducción de la pobreza, incluso en las zonas rurales. Al proporcionar más recursos en general, el crecimiento económico amplía las oportunidades de trabajo decente, permite que las opciones de política económica y los procesos de ajuste sean menos dolorosos y, sobre todo en los países en desarrollo, aumenta las posibilidades de facilitar la transición de una economía informal a la economía formal. Sin embargo, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para promover el empleo rural y la reducción de la pobreza. Si bien para la mayoría de los países más pobres, el objetivo fundamental es lograr el crecimiento económico, es importante recordar que las tendencias y la distribución del crecimiento determinarán en qué medida este proceso se traduce en creación de empleos y reducción de la pobreza.

95. Los factores que impulsan el crecimiento son numerosos, pero los principales incluyen las inversiones de capital, el desarrollo del capital humano, la expansión de los mercados a través del comercio, la integración económica y la buena gobernanza. Una estrategia de crecimiento eficaz exige adoptar políticas específicas para cada uno de ellos. Para esto se requieren políticas coordinadas y coherentes en una serie de instituciones y sectores. Debe prestarse especial atención al aumento de la productividad, la mejora de la integración del mercado nacional y el acceso a los mercados extranjeros, así como a la promoción de la diversificación de las oportunidades de ingresos y de empleo en las zonas rurales.

96. Una política macroeconómica racional y estable, así como una buena gestión de la economía son factores esenciales. Las políticas monetaria, fiscal y cambiaria deberían garantizar condiciones económicas estables y previsibles. Una gestión económica sana debería lograr un equilibrio entre el doble objetivo de crear más y mejores empleos y, a la vez combatir la inflación y elaborar políticas y regulaciones que sirvan de incentivo a la inversión productiva a largo plazo. Además, debería velarse por el aumento de la demanda global como fuente de crecimiento económico, un aspecto que depende de las condiciones nacionales.

97. El crecimiento y la reducción de la pobreza se ven afectados cuando la gestión del gasto público es deficiente, la política tributaria poco rigurosa, y cuando el déficit presupuestario y la deuda pública no están bien administrados. Una política fiscal acertada puede incrementar el crecimiento orientando adecuadamente las inversiones públicas. El mismo crecimiento aumenta los recursos fiscales que pueden permitir un aumento del gasto público destinado, por ejemplo, al desarrollo rural y la reducción de la pobreza. La reducción de la pobreza en las zonas rurales presupone un sistema fiscal adecuado que permita a los gobiernos mejorar la equidad, la eficacia y la inclusión social.

98. De manera más general, el crecimiento en la agricultura y en las zonas rurales depende de las inversiones en bienes públicos esenciales, especialmente en infraestructura material — carreteras, puertos y telecomunicaciones —, en investigación y servicios de extensión agrícola, así como en salud pública y educación. En la mayoría de los países en desarrollo, la inversión pública (y privada) en las zonas rurales es muy escasa. Por ejemplo, en el África Subsahariana, los niveles del gasto en la agricultura son insuficientes para lograr un crecimiento sostenido. En muchos países — y no solamente en África — la ineficiencia y las subvenciones no equitativas obstaculizan las inversiones en bienes y servicios públicos esenciales. De ese modo, la insuficiencia de las inversiones en la agricultura a menudo se ve agravada por malas inversiones, por ejemplo, el caso de subvenciones a factores de producción y transferencias que en realidad benefician a los agricultores más prósperos (a pesar de que generalmente están destinadas a beneficiar a grupos más pobres).

99. Existen argumentos contundentes en materia de bienestar para ayudar a quienes pueden sufrir consecuencias adversas o son más vulnerables al cambio estructural o a situaciones que alteren drásticamente sus medios de subsistencia. Para superar las deficiencias del mercado, compensar los costos fijos que supone el suministro de infraestructura pública y reducir los riesgos, tal vez sea necesario elaborar políticas y proporcionar financiación públicas. En consecuencia, en muchos países es necesario imponer reformas para que el nivel de gasto y de inversión en el sector agrícola sea mayor y de mejor calidad. Esto requiere procesos presupuestarios mejorados acordes con estrategias agrícolas bien articuladas. Para movilizar el apoyo político en favor de las reformas presupuestarias, se necesitan mayor divulgación pública y una mayor transparencia respecto de la asignación y los efectos del presupuesto ¹.

¹ Banco Mundial: *Más y mejor inversión en la agricultura, Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, Reseñas de políticas (Washington, D.C., 2007).

Recuadro 4.2 **Ecosistemas, agricultura y seguridad alimentaria**

Las repercusiones del cambio climático serán más pronunciadas en los países en desarrollo. El Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) señala que el África Subsahariana — en la que los productos alimenticios representan más del 60 por ciento de la canasta del consumidor — es particularmente vulnerable al cambio climático, y se prevé que en comparación con los niveles de 1990, en algunos países el rendimiento de la agricultura disminuirá un 50 por ciento y que en 2020, entre 75 y 250 millones de personas estarán expuestas a dificultades cada vez mayores provocadas por la falta de abastecimiento de agua.

Incluso sin los efectos del cambio climático, la agricultura de África enfrenta graves problemas entre los que cabe mencionar la degradación de la tierra, la baja productividad, la inversión insuficiente y la emigración. Las proyecciones climáticas destacan las posibles repercusiones masivas en las temporadas de cultivo en toda África. Los puntos más vulnerables serán las zonas desérticas del Sahel, el sistema de pastizales de África Oriental y los agrosistemas de la región de los Grandes Lagos. Un ejemplo concreto de los posibles efectos del cambio climático en las poblaciones pobres es que con un aumento de la temperatura de 2° C, una gran parte de Uganda no sería apta para cultivar el café de tipo robusta, que se considera en general como el factor determinante de la reducción de la pobreza en ese país en la década de los noventa.

La intensidad de los cultivos en el mundo en desarrollo deberá incrementarse entre un 15 y un 20 por ciento hacia 2050 para lograr un crecimiento anual del 2 por ciento en la producción mundial de productos alimenticios, indispensable, según las proyecciones, para atender las necesidades de la población en aumento. Entre las limitaciones a la productividad de la agricultura pueden mencionarse la pobreza de los suelos, la escasez de agua, el uso indebido de insumos agrícolas (plaguicidas, herbicidas y abonos inorgánicos), las temperaturas excesivas y las pendientes pronunciadas.

La inseguridad alimentaria puede combatirse mediante una mayor utilización de variedades vegetales de alto rendimiento, una mayor diversificación de nuevos cultivos y la inversión en infraestructura rural y tecnología, que deben ser de fácil acceso para los agricultores pobres. El recurso cada vez mayor a las biotecnologías, la desalinización, la irrigación, los alimentos sintéticos y la utilización de especies adaptadas a condiciones difíciles pueden elevar los precios de los productos alimenticios, y perjudicar nuevamente a los pobres y provocar desigualdades.

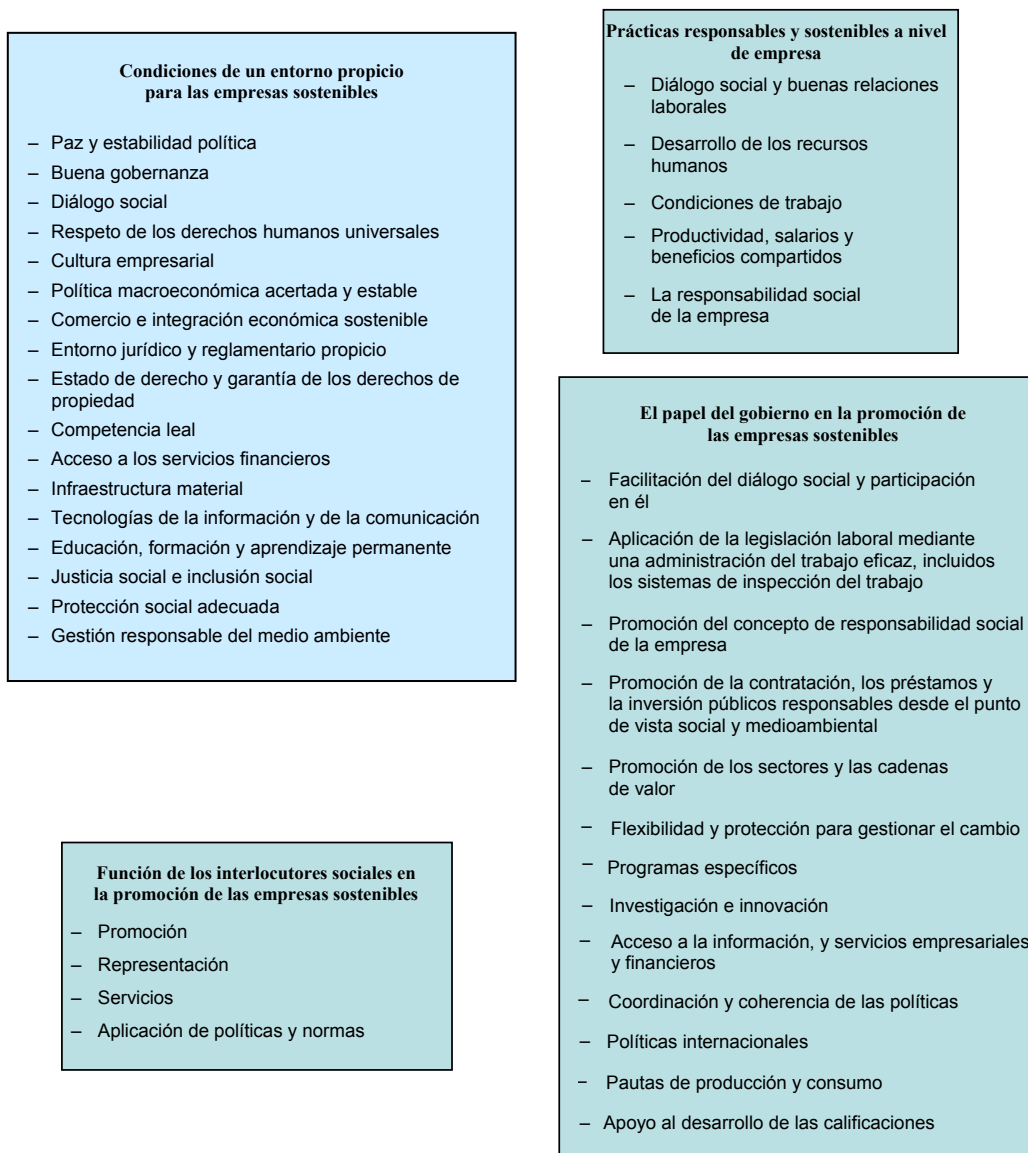
Fuente: Cuarto Informe de Evaluación, IPCC, noviembre de 2007; ODI 2007 Source Book on Development Related Trends.

100. Las estrategias nacionales de desarrollo, especialmente las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales para el empleo, deberían incluir la agricultura y la economía rural, tanto para elaborar políticas destinadas a estimular el crecimiento en las comunidades rurales, como para evaluar las repercusiones de esas políticas en las zonas rurales. La cuestión es determinar qué políticas establecer para promover un crecimiento en las zonas rurales favorable a los pobres: un crecimiento sostenible, respetuoso del medio ambiente, que permita incrementar el nivel de vida no sólo de la generación actual sino también de las futuras, y que, además, sea integrador, permita una participación equitativa, y una mayor justicia social y solidaridad. Este es el tipo de crecimiento previsto en el Programa Global de Empleo de la OIT.

101. Las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 relativas a la promoción de empresas sostenibles constituyen una importante contribución respecto de un componente esencial de la Política Global del Empleo; en ellas se acordaban condiciones marco para establecer un entorno propicio, al igual que principios y directrices para las empresas en relación con la función del gobierno y los interlocutores

sociales en la promoción de empresas sostenibles (véase gráfico 4.1)². Las empresas sostenibles incluyen las empresas agrícolas y las no agrícolas.

Gráfico 4.1. Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo de 2007



Fuente: OIT: Promoción de las empresas sostenibles (Ginebra, 2007).

² Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007 (OIT, Ginebra, 2007).

La importancia del ingreso y el empleo en actividades no agrícolas

102. Si bien la agricultura es, según las estimaciones, el medio de subsistencia del 86 por ciento de la población rural masculina y femenina y ofrece empleo a 1.300 millones de pequeños productores y trabajadores sin tierra³, este sector por sí sólo no puede aliviar la pobreza rural. El empleo no agrícola es esencial. En todas las comunidades rurales, la promoción de empresas sostenibles no agrícolas es necesaria para crear más y mejores empleos. Existe un conjunto considerable de investigaciones y factores que demuestran la importancia de las empresas no agrícolas como motor del desarrollo rural y su papel en el aumento de los ingresos y en la reducción de la pobreza⁴. El incremento de las oportunidades de empleo no agrícola implica una posible reducción de la oferta de mano de obra agrícola, lo cual elevaría los salarios. En consecuencia, es probable que las políticas destinadas a alentar el empleo no agrícola generen beneficios indirectos para los trabajadores rurales⁵.

103. La diversificación de los ingresos a partir de trabajos no agrícolas puede ser un importante mecanismo de supervivencia para las familias rurales, especialmente aquellas que no poseen tierras, y que de otro modo se verían obligadas a depender de un salario procedente de un empleo agrícola ocasional. Sin embargo, es evidente que la demanda de trabajadores rurales y las tasas de los salarios se ven afectadas por el carácter estacional de la producción, ya que en períodos de cosecha, la demanda de trabajadores rurales alcanza su nivel más elevado. Las fluctuaciones medioambientales también provocan incertidumbre en cuanto a los ingresos procedentes de la agricultura. Por ejemplo, en la India, un estudio realizado en 257 distritos correspondiente al período de 1956 a 1987 mostró que los salarios acusan mucho los efectos de las anomalías del régimen de precipitaciones⁶. Esto se agravará con el cambio climático, que ha incrementado el riesgo de imprevisibilidad de los ciclos meteorológicos.

104. En muchos países en desarrollo, las actividades no agrícolas han sido tradicionalmente una actividad complementaria con una productividad relativamente baja utilizadas por las familias para diversificar sus fuentes de ingresos y contrarrestar la inestabilidad de los ingresos procedentes de la agricultura. Sin embargo, las actividades no agrícolas ocupan un lugar cada vez más importante en muchas comunidades rurales no sólo para complementar las actividades agrícolas, sino también como una fuente importante de ingresos y de crecimiento del empleo. Esto es particularmente válido en las regiones rurales caracterizadas por altos niveles de infraestructura material y de capital humano. En efecto, las empresas rurales no agrícolas generalmente tienen más altos rendimientos en las zonas más densamente pobladas, con fuerte demanda y economías de aglomeración, y en cambio pueden tener más dificultades en las regiones con una baja demanda de mercado, con baja densidad de población, con poblaciones dispersas y en áreas en las que la liquidez es limitada debido a índices de pobreza

³ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, Agricultura para el desarrollo, Panorama general* (Washington, D.C., 2007).

⁴ Véase, por ejemplo: J. W. Mellor y U. Lele: «Growth linkages of the new food grain technologies», en *Indian Journal of Agricultural Economics*, vol. 18, núm. 1, págs. 35 a 55 (1973); A. D Foster y M. R. Rosenzweig: «Agricultural productivity growth, rural economic diversity and, economic reforms: India 1970–2000» en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, núm. 3 (2004); Banco Mundial: *The rural investment climate: It differs and it matters* (Washington, D.C., 2006).

⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, op. cit.*

⁶ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, op. cit.*

elevados. En general, el empleo rural no agrícola es una fuente de ingresos cada vez más importante para los hogares rurales.

105. Los datos de que se dispone sugieren que es probable que el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas rurales resulte favorable a las personas de escasos recursos, ya que esas empresas suelen utilizar un elevado coeficiente de mano de obra, con lo cual contribuyen a disminuir el desempleo, ayudan a mejorar la distribución estacional de los ingresos y aumentan los salarios locales. Tienden a generar más empleo por unidades de capital que las grandes empresas y tradicionalmente producen bienes y servicios asequibles para los pobres, aumentando así sus posibilidades de acceso a bienes y servicios que de otro modo no podrían obtener ⁷. Sin embargo, la mayor proporción de las actividades no agrícolas generadoras de ingresos por lo general corresponde, con gran diferencia, al comercio al por menor, y no a las actividades manufactureras.

Recuadro 4.3

Modalidades cooperativas de las empresas y la promoción del empleo rural y la reducción de la pobreza

Las cooperativas desempeñan un papel importante en las zonas rurales, por su carácter tanto de empresas como de organizaciones basadas en la asociación de sus miembros. Las cooperativas adoptan diversas modalidades que incluyen: las cooperativas de consumidores, de productores y de trabajadores; además realizan actividades en una amplia variedad de sectores. En general, las cooperativas emplean aproximadamente 100 millones de personas, muchas de las cuales residen en las zonas rurales. Más del 50 por ciento de la producción agrícola mundial se comercializa por intermedio de cooperativas. Estas entidades desempeñan a menudo una función esencial en determinados sectores, como por ejemplo, en la financiación del sector rural y en el turismo comunitario ¹. Además, muchas empresas cooperativas permiten la participación activa de la población rural en las cuestiones relativas a las políticas. Es probable que los valores y principios de las cooperativas sean especialmente importantes en el contexto rural (autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad) como valores éticos esenciales de las cooperativas (honestidad, apertura, responsabilidad social y el principio de atender las necesidades de sus miembros y sus comunidades).

¹ Véase www.redturs.org, una red de comunidades indígenas que organiza actividades de turismo con destino a América Latina.

106. Es importante evaluar las repercusiones del empleo rural no agrícola en la reducción de la pobreza y en las relaciones de género. Por ejemplo, se dispone de información que sugiere que, por lo general, son los miembros más prósperos de una comunidad rural quienes desempeñan actividades rurales no agrícolas (algunos estudios indican que las familias más ricas de las zonas rurales obtienen un porcentaje más elevado de sus ingresos de las actividades no agrícolas) ⁸. En muchos países se advierte un predominio masculino en el empleo no agrícola y en otros esta situación ha llevado a la «feminización de la mano de obra agrícola» ⁹.

⁷ J. Lanjouw y P. Lanjouw: *The rural non-farm sector: Issues and evidence from developing countries*, *Agricultural Economics*, vol. 26, núm. 1 (2001).

⁸ B. Panda, A. Roy y S. Sarangi: *Some issues in rural labor markets* (Roma, FAO, mimeo, 2007).

⁹ P. Hurst, P. Termine y M. Karl: *Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y al desarrollo rural sostenibles* (FAO/ILO/IUF, 2005).

Competitividad sistémica: factor fundamental para generar más y mejores empleos agrícolas y no agrícolas

107. Para que las economías rurales sean más competitivas es necesario incrementar la productividad en los sectores agrícola y no agrícola y fortalecer el acceso a los mercados nacionales e internacionales. La mejora de la competitividad rural comprende numerosos aspectos (gráfico 4.2), incluidos factores principalmente endógenos de la empresa o las actividades agrícolas y factores exógenos o estructurales, tales como las políticas macroeconómicas, las políticas comerciales y el clima de inversiones¹⁰. Obviamente los factores concretos que impulsan o limitan el crecimiento dependen de cada contexto específico. Las pequeñas explotaciones pueden no tener acceso a insumos y servicios esenciales y verse limitadas por su capacidad insuficiente en recursos humanos y por la utilización de tecnologías inadecuadas que reducen sus posibilidades de diversificar la producción en bienes con un valor añadido más alto. Los grandes productores orientados hacia los mercados de exportación, por ejemplo, pueden encontrarse compitiendo en mercados cada vez más exigentes en materia de calidad y seguridad alimentaria y distorsionados por las subvenciones agrícolas o los obstáculos al comercio impuestos por los países desarrollados.

108. En algunos países pobres pueden existir posibilidades de crecimiento para los pequeños productores de alimentos básicos, una actividad que puede entrañar el aumento de los ingresos y una disminución del precio de los alimentos. Sin embargo, incluso los productores de alimentos básicos tradicionales pueden verse obligados a competir con alimentos importados a bajo precio. En países menos pobres, las posibilidades de crecimiento en el sector de los productos básicos alimenticios son más limitadas, y el crecimiento puede depender en mayor medida de la demanda de alimentos para el ganado o de las exportaciones que del consumo interno de productos básicos. En este caso, es probable que se haga mayor hincapié en diversificar las economías rurales incrementando la parte de las actividades no agrícolas y de los productos agrícolas no tradicionales de alto valor como los de la horticultura, que pueden requerir un alto coeficiente de mano de obra y generar numerosos empleos. Por ejemplo, Etiopía, partiendo de condiciones poco favorables, en los últimos años ha pasado a ser uno de los principales exportadores de flores cortadas, creando aproximadamente 50.000 nuevos puestos de trabajo¹¹. En otros países, como Ecuador, Colombia y Costa Rica se observó asimismo un rápido crecimiento en el sector de las flores cortadas destinadas a los mercados de exportación. También existen posibilidades de crecimiento en sectores específicos del mercado, tales como los productos orgánicos o los elaborados de conformidad con principios éticos.

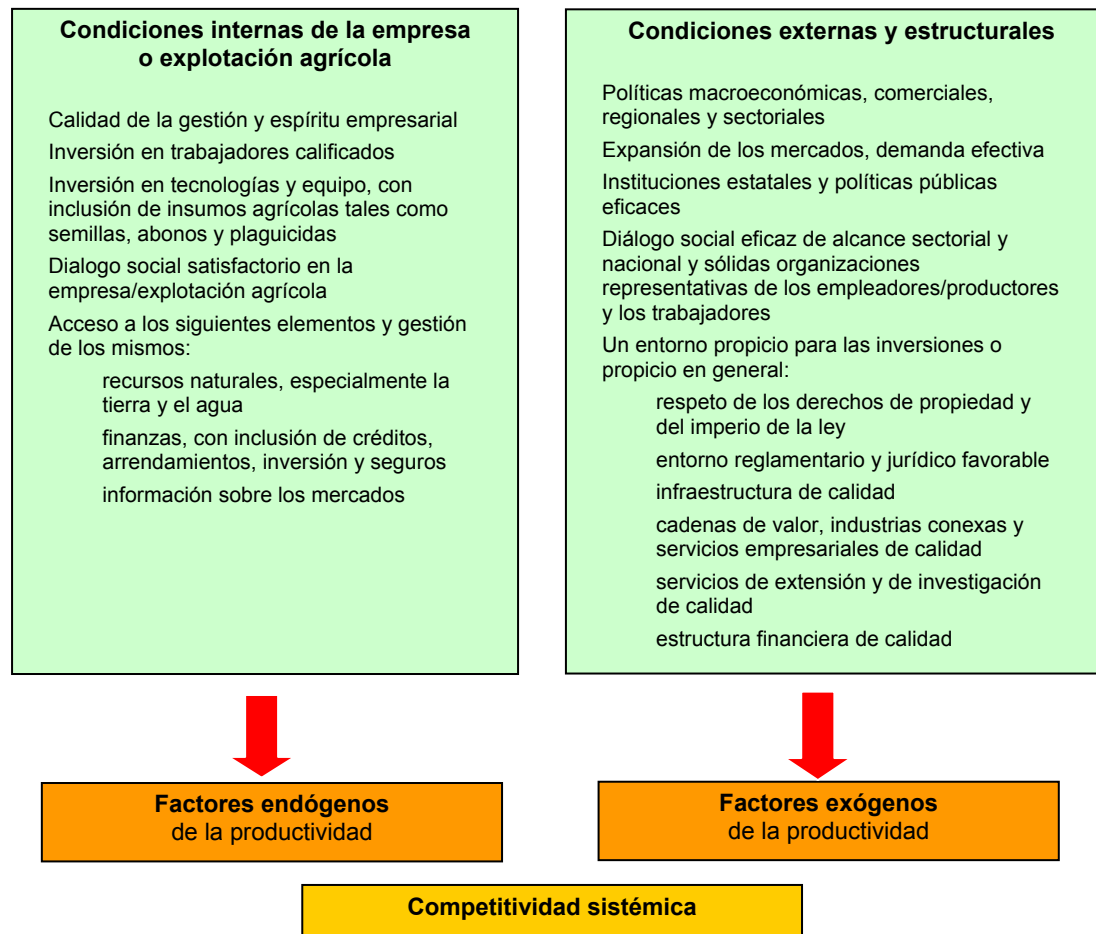
109. No obstante, debido a la naturaleza y a las características especiales del mercado de trabajo rural, el protagonismo exclusivo de las fuerzas del mercado puede tener consecuencias desfavorables para los países pobres y, en cambio, beneficiar excesivamente a las grandes explotaciones comerciales y a los productores que disponen de un buen acceso a los mercados y de una infraestructura adecuada. En consecuencia, es probable que el crecimiento favorable a los pobres en las zonas rurales garantice la adopción de políticas activas que permitan asegurar a todos, incluidos los grupos desfavorecidos o marginados, como las mujeres o las minorías étnicas, la igualdad de oportunidades para acceder a un trabajo decente. Esto supone la adopción de políticas

¹⁰ OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005*, capítulo 3, «Por qué la agricultura sigue siendo importante» (Ginebra, OIT, 2005).

¹¹ *The Economist*, «Briefing: Ethiopia», 3-9 de noviembre, 2007.

destinadas a ayudar a los pequeños productores y a fortalecer las organizaciones de productores a fin de que los agricultores puedan disponer de economías de escala en materia de producción y comercialización y mejorar sus capacidades técnicas. En regiones en las que la agricultura comercial desempeña un papel predominante es fundamental que los mercados de trabajo sean justos y eficientes para reducir la pobreza rural.

Gráfico 4.2. ¿Qué determina o afecta la productividad en las zonas rurales?



110. El aumento de la productividad laboral (mediante el perfeccionamiento de las calificaciones de los trabajadores) y de la tierra (gracias a una mejor irrigación y a fertilidad del suelo y la utilización de variedades de semillas mejoradas) es esencial para que el desarrollo agrícola sea favorable a los pobres y al logro de un trabajo decente. La relación entre la productividad de la mano de obra y la de la tierra es fundamental y dependerá de diversos factores tales como los recursos naturales, el sistema de explotación agrícola, la situación geográfica y los niveles de desarrollo económico. Los pequeños productores utilizan generalmente tecnologías que aumentan el rendimiento y, en consecuencia, la productividad de la tierra, y pueden recurrir a métodos con un alto coeficiente de mano de obra, en lugar de métodos con un alto coeficiente de capital. En ese caso, es probable que puedan incrementar la productividad de la tierra y del capital, pero la productividad laboral será inferior que en las unidades de producción más importantes. Por el contrario, en algunas explotaciones agrícolas comerciales modernas

se realizan actividades que requieren un elevado coeficiente de capital y tecnologías que permiten el ahorro de mano de obra, pero en este caso, es poco probable que el aumento de la productividad se traduzca en un crecimiento significativo del empleo, aunque tal vez permita un aumento de los salarios y una mejora de las condiciones de vida de los trabajadores empleados en esos establecimientos.

111. Generalmente, para reducir la pobreza en las primeras etapas del crecimiento, deben aumentar tanto la productividad de la tierra como la de la mano de obra, pero la productividad de la tierra debe aumentar más rápidamente con objeto de crear empleo adicional en las explotaciones agrícolas que beneficie a los pobres y que a su vez estimule la demanda de bienes y servicios no agrícolas. Para que la innovación beneficie a los agricultores, debe estimular la demanda de sus productos mediante una reducción del precio de los alimentos, pero también debe reducir considerablemente los costos de producción. En etapas posteriores del crecimiento, al ampliarse las oportunidades de empleo no agrícola, los trabajadores abandonan paulatinamente ese sector, provocando así una tendencia al aumento de los salarios de los trabajadores agrícolas. Con el fin de mantener una oferta de alimentos a precios asequibles, es importante incrementar la productividad laboral, pues de otro modo, el aumento de los precios de los alimentos puede comprometer la transformación económica en curso.

112. Para promover la competitividad sistémica en las zonas rurales deben elaborarse políticas encaminadas a garantizar un desarrollo equilibrado y equitativo. Si no se cuenta con políticas e inversiones destinadas a fomentar la productividad agrícola, se corre el riesgo de que el declive del sector agrícola vaya acompañado de una agravación de la pobreza en el sector rural. Al mismo tiempo, las políticas y programas destinados a aumentar el capital humano de los pobres de las zonas rurales y permitirles acceder a mercados de trabajo potencialmente más remunerativos constituyen instrumentos valiosos para facilitar la diversificación de la actividad económica en las zonas rurales y, de ser el caso, garantizar el acceso progresivo de los trabajadores a las actividades no agrícolas, sin incrementar la pobreza a causa del desempleo o el subempleo en el sector.

Entorno empresarial y clima de inversión

113. La buena gobernanza es esencial para establecer las condiciones necesarias que permitan crear más y mejores empleos mediante el crecimiento en las zonas rurales. La buena gobernanza proporciona el marco para crear un entorno de políticas apropiadas. Esto incluye el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de apoyo, en particular, los ministerios de agricultura, las organizaciones de productores y de trabajadores, y la mejora de los servicios de investigación y de divulgación. El diálogo público-privado y el diálogo social entre los gobiernos y los organismos representativos de productores/empleadores y trabajadores constituyen medios esenciales para reformar el entorno empresarial y el clima de inversión. El diálogo también deberá permitir la participación de grupos frecuentemente excluidos o marginados, a saber, los pequeños propietarios, las mujeres de las zonas rurales y los trabajadores agrícolas. Es de señalar que la libertad sindical y de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo, el derecho a la información y la libertad de prensa son condiciones previas esenciales para lograr el compromiso efectivo de todas las partes interesadas.

114. El funcionamiento de los mercados rurales puede mejorarse si se soluciona el problema de las limitaciones externas que actúan sobre las empresas agrícolas y rurales, incluidas las cooperativas. El clima de la inversión refleja los múltiples factores específicamente locales que influyen en las oportunidades y los incentivos para que las

empresas inviertan de forma productiva, creen empleos y amplíen sus actividades. Un buen clima de inversión no consiste únicamente en generar beneficios para las empresas — si ese fuera el objetivo, bastaría con minimizar los costos y los riesgos — sino también en un marco que permite mejorar los resultados para la sociedad en su conjunto. Este concepto incluye, en particular, reducir las posibles repercusiones negativas de determinados proyectos de inversión, por ejemplo, los que tienen como consecuencia el desplazamiento de poblaciones pobres o una degradación del medio ambiente. Esto implica que las empresas deben hacerse responsables de algunos costos y riesgos sociales, medioambientales y económicos. La competencia desempeña un papel esencial para estimular la innovación y la productividad, y garantizar que los beneficios del aumento de la productividad sean compartidos por los trabajadores y los consumidores.

115. El entorno empresarial puede definirse como el conjunto de políticas, leyes, reglamentos y organizaciones que afectan los resultados del sector agrícola y empresarial. Comprende los mecanismos de administración y de ejecución establecidos para aplicar las políticas gubernamentales, así como los acuerdos organizativos que influyen en la forma de obrar de los actores clave (por ejemplo, los organismos gubernamentales, las autoridades de regulación, las organizaciones empresariales, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, etc.). Como se indica en el gráfico 4.1, un entorno empresarial propio incluye una amplia serie de factores. La importancia relativa de esos factores puede variar en diferentes etapas del proceso de desarrollo y en contextos culturales y socioeconómicos distintos ¹².

116. Un buen entorno empresarial dará apoyo a los agricultores y empresas de todo tipo en sus actividades de inversión e innovación y proporcionará incentivos para la creación de más y mejores empleos mediante:

- la reducción de los costos de la empresa: para aumentar los beneficios (y, por ese medio, la inversión y los salarios reales) o aumentar su parte en el mercado (y, en consecuencia, la producción y el empleo);
- la disminución de los riesgos relacionados con las políticas: para reducir el costo del capital (y, de ese modo, incrementar las inversiones interesantes en el mercado);
- el incremento de las presiones competitivas mediante la incorporación de nuevas empresas: para estimular la eficacia y los incentivos innovadores en el mercado, y
- el fortalecimiento de la previsibilidad garantizando los derechos de propiedad y el imperio de la ley.

117. Los derechos de propiedad y, en particular, el derecho a la propiedad de las tierras constituyen un importante aspecto del entorno empresarial en las zonas rurales. En muchos países, la inseguridad de los derechos de propiedad, la inobservancia de las estipulaciones contractuales y otros obstáculos jurídicos limitan el rendimiento económico y fomentan la ineficacia y las desigualdades económicas y sociales. La reforma del régimen de la propiedad inmobiliaria y una reforma agraria más amplia pueden permitir el acceso de los pequeños productores a los mercados, reducir las desigualdades, aumentar la eficacia y reforzar la competitividad rural.

118. El establecimiento de nuevos mecanismos destinados a aumentar la seguridad de los derechos de propiedad y a facilitar la reasignación de las tierras ayudará a mejorar los ingresos en las zonas rurales. Si se proporciona a los propietarios y a los que explotan las

¹² Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007 (OIT, Ginebra, 2007).

tierras seguridad contra los desalojos, se estimulará su competitividad al favorecer las inversiones relacionadas con las tierras. Un derecho de propiedad consolidado por la legislación permitirá a las familias rurales que sus tierras garanticen la obtención de créditos que pueden utilizarse en inversiones en empresas no agrícolas; en cambio, cuando los ingresos de una familia rural dependen principalmente de actividades no agrícolas, pueden ofrecer sus tierras en arrendamiento.

119. En los últimos diez años, algunos países de Africa han adoptado una nueva legislación en materia de tierras para reconocer el derecho de propiedad consuetudinario, admitir otras formas de prueba (testimonial) de los derechos sobre la tierra, consolidar los derechos de la mujer sobre la tierra, y establecer instituciones de catastro descentralizadas. La experiencia de Uganda sugiere que el mayor conocimiento de esas leyes permitió el aumento de las inversiones relacionadas con las tierras y de la productividad ¹³.

120. Si el entorno para la actividad empresarial es volátil, precario o limitante, los agricultores y los empresarios, aun cuando tienen acceso a servicios de extensión y al crédito, se ven desalentados para asumir riesgos razonables tales como contratar mano de obra o invertir en el desarrollo de la formación o de las calificaciones de los trabajadores o mantener normas de seguridad y salud en el lugar de trabajo. La experiencia enseña que un buen entorno empresarial estimula la inversión y promueve niveles más altos de crecimiento, mientras que las reglamentaciones inapropiadas, los trámites excesivos y los obstáculos burocráticos, los procesos engorrosos para el registro de empresas, la ineficacia de las salvaguardias de los derechos de propiedad, la corrupción y la debilidad de los sistemas judiciales del ámbito comercial, son factores que restringen la actividad empresarial, especialmente en los países más pobres ¹⁴.

Recuadro 4.4
Obtener la participación de los interlocutores sociales
en la prestación de servicios empresariales (SDE)
y en la reforma del entorno empresarial

El proyecto de servicios de desarrollo empresarial (SDE) en Zambia tiene como objetivo mejorar el acceso de los pequeños productores agrícolas y empresas rurales a la información y a los mercados. En el período de 2003 a 2006 proporcionó asesoramiento empresarial y formación a empresas y medios de comunicación de las comunidades locales para lograr que las informaciones y los servicios de tecnologías de la comunicación sean más pertinentes y prácticos para las PYME, especialmente en las zonas rurales. Con la asistencia de los grupos consultivos de dos sectores del proyecto integrados por representantes del sector gubernamental (Ministerios de Agricultura, Comercio y Energía), de los trabajadores (Congreso de Sindicatos) y del sector empresarial (Federación de Empleadores), el proyecto se centró en el período de 2006-2007 en la mejora económico-social de las cadenas de valor en los subsectores de los productos lácteos y del cultivo del arbusto de *Jatropha*.

Estos dos grupos tripartitos consultivos, que se reunieron tres veces al año, desempeñaron un papel importante para ayudar al proyecto a favorecer la creación de un entorno empresarial propicio a las pequeñas empresas mediante la participación de los miembros en sus actividades y en la elaboración y revisión de las políticas y reglamentaciones pertinentes. Los servicios de información cumplen una función esencial para mejorar la comunicación con las PYME y la participación de éstas

¹³ Véase Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, op. cit.

¹⁴ Véase Grupo de Trabajo sobre el entorno empresarial del Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa en <http://www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid=2>, en el que puede consultarse una amplia serie de informes sobre este tema.

en cuestiones de política y reglamentación que las atañen directamente, y para mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos y de servicios. Ello permite que los pequeños productores y los consumidores establezcan vínculos con los mercados, fomenta la eficacia en la producción de bienes y servicios y estimula la competitividad empresarial y la buena gobernanza en el país.

Información: un recurso vital

121. La información sobre los mercados es vital, y entre los distintos instrumentos de política que pueden emplearse para promover el empleo rural cabe mencionar los sistemas para brindar informaciones sobre el mercado, incluidas las informaciones sobre el mercado laboral, que pueden mejorar los resultados del mercado laboral del sector rural prestando asistencia a los hogares de las zonas rurales para que encuentren más y mejores empleos y oportunidades de formación. Los sistemas de información sobre los mercados pueden proporcionar a los agricultores y a los comerciantes precios exactos en el momento oportuno, contratos de compra, perfiles y tendencias de los compradores y productores, reglamentaciones de importación, especificaciones sobre las normas, etc. Los progresos de la tecnología de las comunicaciones y la liberalización de las telecomunicaciones y la radiodifusión han facilitado el funcionamiento de los sistemas de información sobre los mercados ¹⁵.

122. Un objetivo prioritario de las instituciones del mercado de trabajo es proporcionar reglamentos para el funcionamiento eficaz y equitativo de los mercados de trabajo. En el marco de códigos de trabajo más amplios, tal vez sea necesario adoptar disposiciones o textos legislativos especiales para abordar las condiciones y dificultades inherentes a los mercados de trabajo rurales, como en el caso de la Ley de Registro de Jefes de Cuadrilla (Gangmasters (Licency) Act) del Reino Unido promulgada para impedir la explotación de los trabajadores migrantes (la mayoría) en la agricultura ¹⁶.

Recuadro 4.5 **Información y promoción: utilizar los medios de comunicación** **para lograr un mejor funcionamiento de los mercados rurales** **en favor de las poblaciones pobres**

En Uganda, el proyecto Medios de Comunicación para la Pequeña Empresa de África (SEMA) ha permitido que los pobres defiendan sus propios intereses empresariales mediante el fomento de programas de radio dirigidos a las pequeñas empresas de carácter comercial. En el país, el 75 por ciento de los radioescuchas sintonizan de forma periódica programas de radio dedicados a la pequeña empresa, y el índice de audiencia entre los estratos más pobres de la población es del 65 por ciento, con igual representación de hombres y mujeres. Los programas proporcionan valiosas informaciones, posibilidades de contacto con el mercado y servicios de promoción. La mayoría de los oyentes opinan que los programas son muy o bastante positivos para sus empresas, y un tercio de ellos afirman que han expandido sus negocios tras aplicar lo que han aprendido por la radio.

En un caso, se utilizó la radio para denunciar la explotación de los cultivadores de tabaco en régimen de subcontratación que abastecen a más de 150 compradores, así como el comportamiento de clasificadores que deliberadamente clasificaban mal el producto, cometían fraudes con el peso del producto exagerando la cantidad de insumos

¹⁵ Véase S. N. Meera y otros autores: *Information and Communication Technology in agricultural development: a comparative Analysis of three projects from India* (ODI/AgREN Network Paper No. 135, enero de 2004).

¹⁶ www.gla.gov.uk.

proporcionados o fijando para éstos precios superiores al precio real. Los programas de radio permitieron que los agricultores subcontratados dieran a conocer sus problemas, sensibilizaron a la opinión pública — la cual ejerció presiones sobre el gobierno local para que tomara cartas en el asunto — y tuvieron audiencia entre los miembros de la dirección de la tabacalera con facultades para actuar. Posteriormente, se reestructuró el sistema de cultivadores externos al reducirse los centros de compra, que de 152 pasaron a cuatro, al dar nuevo énfasis a la transparencia y la coherencia en las actividades de pesaje, clasificación y suministro de insumos. En promedio, unos 47.000 agricultores en régimen de subcontratación vieron quintuplicados con creces sus ingresos procedentes del cultivo del tabaco.

Fuente: Proyecto de la OIT.

La financiación en las zonas rurales para favorecer el crecimiento de los ingresos y del empleo

123. Los pobres de las zonas rurales generalmente se enfrentan con una triple problemática en materia de financiación. En primer lugar, si no pueden acceder al crédito en condiciones competitivas para invertir en sus actividades agrícolas y no agrícolas generadoras de ingresos, esto significa que sus ingresos y oportunidades de empleo son limitados. En un estudio sobre varios países realizado recientemente se llegó a la conclusión de que en la mayoría de ellos, sólo uno de cada diez hogares rurales tenía acceso al crédito¹⁷. En segundo lugar, los pobres de las zonas rurales no suelen tener acceso a mecanismos adecuados de ahorro, lo cual significa que sus inversiones se efectúan en medios menos productivos o de mayor riesgo, que pueden limitar aún más la liquidez de las zonas rurales. En tercer lugar, sin un acceso adecuado a instrumentos para reducir los riesgos (por ejemplo, el seguro de cosechas), los hogares rurales tienden a evitar las innovaciones o la adopción de nuevas actividades o la ampliación de las existentes, incluso cuando disponen de la liquidez necesaria.

124. Varios factores limitan el desarrollo de los mercados financieros de las zonas rurales, tales como el alto costo de las transacciones derivado de la dispersión de las poblaciones y la fluctuación estacional del ingreso de los hogares, que, tradicionalmente llega a su nivel máximo en tiempos de cosecha, pero disminuye en otros períodos, lo cual dificulta el reembolso de los créditos no vinculados a sectores estacionales. Otro factor importante que explica por qué los instrumentos de financiación de las zonas rurales, y en particular los mercados de crédito, no funcionan bien es que las instituciones y los servicios de catastro y los mercados no funcionan correctamente pues los títulos de propiedad sobre las tierras — cuando existen — por lo general no son fácilmente transferibles y, en consecuencia, difícilmente pueden servir como garantía de los préstamos.

125. La situación de los pobres de las zonas rurales en relación con los medios de financiación es un ejemplo claro de las deficiencias del mercado. La situación es particularmente grave en gran parte de las zonas rurales de Africa, en las que se conjugan el riesgo agrícola natural, la escasa información para el prestatario, procedimientos jurídicos engorrosos y costos de transacción elevados, que desalientan las actividades de los prestadores de servicios financieros con los agricultores y empresarios pobres, dejando así ese mercado en manos de instituciones y operadores informales tales como los intermediarios comerciales y procesadores, no necesariamente

¹⁷ A. Zezza y otros autores: *Rural household access to assets and agrarian institutions: A cross-country comparison* (Banco Mundial: documento de base para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

escrupulosos o interesados en prestar ayuda. Es en ese contexto que se desarrollaron los programas financieros y de subvenciones estatales destinados a la agricultura que florecieron en los decenios de 1970 y 1980 y que, con escasas excepciones, demostraron ser poco efectivos e ineficaces.

126. En cambio, en épocas más recientes, se han desarrollado programas de microfinanzas (crédito, ahorro y, en menor medida, servicios de microseguro y arrendamiento) que han demostrado ser medios idóneos para reducir la pobreza rural y crear ingresos en las zonas rurales. No obstante, habida cuenta de la pequeña cuantía de los créditos, así como del volumen de las actividades financiadas, el efecto que tienen las microfinanzas sobre el empleo generalmente se observa en el empleo independiente y en el empleo en la familia y no en el empleo asalariado fuera del ámbito familiar. No obstante, las microfinanzas son sólo una herramienta. Para proporcionar servicios financieros a las comunidades rurales es necesario establecer reformas que amplíen y profundicen a la vez los mercados financieros rurales, una reforma que puede justificar la concesión de subvenciones y garantías estatales (pero no subvenciones a las tasas de interés, que deberían reflejar grosso modo el costo del préstamo) con objeto de fortalecer la capacidad de una serie de proveedores de servicios financieros en el ámbito rural y agrícola ¹⁸.

Educación, calificaciones y formación

127. Por lo general, la población de las zonas rurales está menos favorecida que la de las zonas urbanas por lo que se refiere al acceso a la educación y la formación. Las niñas y las mujeres son quienes tienen más probabilidades de estar particularmente en desventaja. En los países pobres, suele ser muy difícil encontrar profesores capacitados y motivados para trabajar en la educación formal de las zonas rurales, especialmente en lugares remotos; los materiales de enseñanza y las infraestructuras escolares suelen ser insuficientes; los propios niños pueden vivir lejos de la escuela o, por diversas razones, carecer de incentivos para asistir a la escuela. La consecuencia es que las tasas de inscripción, terminación y alfabetización tienden a ser más bajas en las zonas rurales que en las zonas urbanas, especialmente entre las mujeres. Por consiguiente, la baja calidad de la educación básica, los bajos niveles de estudios y los bajos niveles de alfabetización de los adultos frenan la generación de empleo productivo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales.

128. La mejora de la educación básica es esencial y a menudo es una condición necesaria para la aplicación de otros programas y políticas destinados a mejorar las calificaciones y los conocimientos en las zonas rurales y a sacar el mayor partido de las oportunidades de formación técnica y profesional. La educación también puede ser la variable más importante para ingresar en la economía no agrícola. Los datos sobre China y la India indican que con una mejor educación los trabajadores rurales pueden encontrar empleo no agrícola altamente remunerado, mientras que la falta de educación tiende a mantenerlos en empleos agrícolas o, a lo sumo, en empleos no agrícolas poco remunerados ¹⁹. Por lo general, en la mayoría de los países, la escolaridad se asocia principalmente y de manera positiva con la participación en el empleo asalariado rural no agrícola y de manera negativa con la participación en actividades agrícolas ²⁰.

¹⁸ Véase Guía sobre buenas prácticas para financiadores de las microfinanzas y directrices de consenso sobre microfinanzas en www.cgap.org.

¹⁹ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, *op. cit.*

²⁰ A. Zezza, y otros autores: *op. cit.*

129. Disponer de trabajadores con calificaciones adecuadas es un factor clave que permite acelerar el crecimiento de la productividad. El fortalecimiento del capital humano facilita la transferencia, la adaptación, la absorción y la difusión de las tecnologías que acompañan las inversiones y los cambios tecnológicos en las zonas rurales. Es muy importante que las poblaciones rurales tengan acceso a oportunidades de enseñanza y formación de calidad, y que la formación corresponda a las necesidades del mercado de trabajo. Además, la mejora del capital humano, las buenas condiciones de trabajo, las innovaciones de la organización del trabajo, el aprendizaje continuo en el lugar de trabajo, las buenas relaciones laborales y el respeto de los derechos de los trabajadores, son medios importantes para elevar la productividad y promover el trabajo decente.

130. El desarrollo de las calificaciones rurales, que comprende los servicios de extensión y promoción del cambio tecnológico en las zonas rurales, es también fundamental para incrementar la seguridad alimentaria y proteger el medio ambiente. Disponer de más y mejor educación y formación técnicas profesionales orientadas a las actividades agrícolas y no agrícolas y acordes con los resultados y la demanda del mercado, es vital para incrementar la productividad y la competitividad rural. Sin embargo, muchos de los obstáculos que impiden aumentar la escolarización y mejorar su calidad en las zonas rurales (como las poblaciones dispersas, la infraestructura insuficiente, el número supuesto o real de casos de reescolarización, etc.) también frenan el desarrollo de más y mejores instituciones de educación y formación técnica profesional. Además, con demasiada frecuencia, las políticas en la materia tienden a establecer un sesgo de género, pues están más centradas en los hombres que en las mujeres.

131. Debido a que la evolución de las modalidades y de la organización del trabajo de las zonas rurales y la utilización de nuevas tecnologías crean diferentes tipos de demanda en material de calificaciones, a menudo urge reformar y reorientar los sistemas y las políticas nacionales de formación, y actualizar el sistema de aprendizaje tradicional (típicamente informal). El sector privado debe incrementar su participación en el desarrollo de las calificaciones, lo cual incluye el suministro de formación y de servicios de extensión. Para aumentar la productividad de los trabajadores rurales puede ser necesario hacer más hincapié en vincular la formación formal con la formación informal, reconocer las calificaciones adquiridas, y encontrar nuevos medios para ampliar las calificaciones y la formación empresarial para la economía informal.

132. La diversificación exitosa de los medios de subsistencia en las zonas rurales requiere hacer inversiones en capital humano, lo cual comprende estimular el espíritu empresarial, en particular entre las mujeres y los jóvenes, y desarrollar la capacidad de las empresas individuales mediante programas de formación como el programa destinado a las pequeñas empresas denominado Inicie y Mejore Su Negocio que consiste en una serie de instrumentos, y la Formación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (TREE), que es una metodología de formación basada en la comunidad. Dichos instrumentos requieren la creación de una red de proveedores de servicios comerciales, el suministro y la coordinación de servicios de extensión en las zonas rurales y programas de desarrollo de las calificaciones destinados específicamente a las zonas rurales. Estos instrumentos deben ser adaptados a fin de tener en cuenta que en las zonas rurales, los niveles de educación y alfabetización son generalmente relativamente más bajos.

Atraer inversiones favorables al empleo hacia las zonas rurales

133. Las inversiones en infraestructura física, incluso, las que se realizan, llegado el caso, mediante la creación de asociaciones público-privadas, son de vital importancia para lograr un mejor funcionamiento de los mercados rurales y generar oportunidades de empleo en las zonas rurales²¹. Es importante distinguir los efectos de las inversiones sobre el empleo y planificarlas de manera que permitan capitalizar las ventajas comparativas tanto de las zonas rurales como de las zonas urbanas a fin de sacar el mayor partido de las dimensiones espaciales y regionales de esos efectos sobre el empleo. Esto requiere evaluar de manera sistemática el impacto de los programas de inversión pública sobre el empleo. Dichas evaluaciones pueden ser un primer paso concreto para optimizar e incrementar el impacto de las decisiones de inversión sobre el empleo.

134. Las inversiones en infraestructura relacionadas con el empleo rural deberían reforzar los vínculos entre las zonas rurales y urbanas ayudando a los productores rurales (sobre todo a los productores de bienes agrícolas o perecederos) a colocar sus productos en el mercado oportunamente. Las dificultades para acceder a los mercados limitan las oportunidades de generar ingresos. La lejanía aumenta la incertidumbre, reduce las opciones disponibles, las oportunidades de comercialización y los precios al productor y aumenta los costos de los insumos. Además, exacerba el problema de las pérdidas posteriores a las cosechas. Una buena infraestructura de transporte también contribuye a que los bienes y servicios rurales accedan a mercados mundiales potencialmente lucrativos.

135. Una amplia variedad de infraestructuras puede favorecer de manera directa la productividad agrícola y permite utilizar métodos con alto coeficiente de mano de obra. Dichas infraestructuras incluyen los caminos secundarios, la irrigación, la regeneración de tierras, el control de la erosión, pequeños embalses de tierra y obras de reforestación, entre otras cosas. Estas categorías de infraestructura tienden a ser compatibles con la protección del medio ambiente, pero requieren una estrecha colaboración entre el sector público y el sector privado. Las estrategias de empleo rural orientadas a la inversión deberían establecer las funciones respectivas de ambos sectores: no deberían ser inflacionistas; no deberían interferir con las decisiones internas de las empresas; no deberían basarse en el «afinamiento» del enfoque relativo a la demanda agregada; deberían corresponder al supuesto según el cual, en la medida de lo posible, es preferible el trabajo socialmente productivo al mantenimiento del ingreso; y no deberían reemplazar los empleos existentes²².

136. La OIT ha adquirido una vasta experiencia en materia de apoyo a programas de desarrollo rural integrados a través de sus Programas Especiales de Obras Públicas de los años 1970 y 1980, y de sus proyectos de Acceso a Comunidades Rurales Integradas que respaldaban las estrategias gubernamentales destinadas a tratar la cuestión del desequilibrio entre las productividades de las fuerzas de trabajo rural y urbana. Gracias a

²¹ En un examen reciente del Banco Mundial sobre los préstamos para infraestructura que concedió en los últimos 20 años se destacó la importancia de la infraestructura para el desarrollo. En él se concluía que sus expectativas acerca de la financiación del sector privado y la gestión de las inversiones para infraestructura habían sido demasiado optimistas. Véase, *Infrastructure at the Crossroads: Lessons from 20 years of World Bank experience* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2006).

²² Véase: Dimitri Papadimitriou, *Direct Job Creation, The International Experience*, exposición hecha en ocasión del 12.º Seminario Regional sobre la construcción con fuerte intensidad de mano de obra, Durban, Sudáfrica, 8-12 de octubre de 2007.

la inyección de salarios y a la generación de nueva demanda estos programas pueden tener un efecto multiplicador. Debido a que tienen una fuerte intensidad de mano de obra y están basados en los recursos locales, también mejoran la productividad de los trabajadores agrícolas.

137. Existe un renovado interés por un método de creación de empleo, especialmente en el caso de las zonas rurales, que consiste en sistemas de empleo garantizado patrocinados por el gobierno, en los cuales el gobierno actúa como empleador de última instancia²³. Mientras el sector público asume la responsabilidad de la financiación y la supervisión, estos programas pueden ofrecer nuevas oportunidades de participación para que el sector privado participe en la creación directa de empleos y pueden crear infraestructuras económicas y sociales sumamente necesarias y, por consiguiente, contribuir a establecer un clima sano de inversiones y hacer disminuir el costo de los negocios. Las investigaciones recientes indican que se puede establecer un programa de empleo garantizado o de empleador de última instancia por un monto equivalente a entre el 1 y el 2 por ciento del PIB²⁴. Uno de los programas más conocidos de este tipo es el que se creó mediante la Ley Nacional de Empleo Rural Garantizado de la India, mediante la cual todos los ciudadanos de las zonas rurales que cumplen los requisitos en materia de evaluación de ingresos tienen derecho por ley a 100 días por año de empleo remunerado, productivo y socialmente o económicamente útil. Estos programas pueden considerarse como una medida concreta que los gobiernos pueden tomar, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, con el fin de aplicar una política de empleo pleno, productivo y libremente elegido, conforme a lo dispuesto en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Recuadro 4.6 **Inversión pública y generación de empleo**

En Madagascar, la OIT está ayudando a los mandantes a armonizar las prioridades políticas en materia de creación de empleo con los programas de inversión pública que ejecutan los ministerios y los departamentos técnicos correspondientes. Se ha desarrollado un modelo con el fin de ayudar a los ministerios técnicos a simular el efecto comparativo de los recursos de inversión pública asignados al desarrollo de la infraestructura en diferentes situaciones basadas en la relación relativa entre la fuerza de trabajo y el capital. Los resultados de esta simulación ayudan a los ministerios correspondientes a presentar sus propuestas de inversión al Ministerio de Finanzas de una manera en la que se combina la creación de empleos con otros criterios que se aplican generalmente a las decisiones en materia de inversión.

Los resultados de una de estas simulaciones, realizada en Camerún¹, mostraron que una inyección del equivalente de 30.000 millones de francos CFA en recursos de inversión² para la construcción y el mantenimiento de carreteras rurales con métodos intensivos en mano de obra, crearía directamente el equivalente de más de 18.000 empleos de tiempo completo, en comparación con sólo 2.000 con la utilización de métodos basados en equipamientos. Además, habida cuenta de los multiplicadores derivados de las concatenaciones ascendentes y descendentes (1,7 en el caso de los métodos intensivos en mano de obra, y 0,08 en el caso de los métodos basados en el equipamiento), el número total de empleos creados ascendería a 62.000 frente a 39.000. Además, la reasignación de dichas inversiones para utilizar métodos de alta

²³ Para más informaciones sobre el concepto de empleador de última instancia, véase: www.economistsforfullemployment.org.

²⁴ Para obtener información acerca de las investigaciones y la experiencia práctica sobre programas de empleo garantizado, véanse las *Actas de la Conferencia sobre políticas de empleo garantizado: teoría y práctica*, organizado por el Levy Economics Institute del Bard College en octubre de 2006 (<http://estes1.levy.org/vdoc.aspx?docid=856&eveType=2>).

calidad con un alto coeficiente de mano de obra, en comparación con las repercusiones de inversiones equivalentes en métodos tradicionales basados en equipamientos, puede multiplicar por dos el impacto sobre el PIB, aumentar el consumo de los hogares y los ingresos un 39 y un 47 por ciento, respectivamente, y tener repercusiones positivas en los ingresos fiscales de los gobiernos, los déficit de cuenta corriente y otros indicadores macroeconómicos.

¹ Véase Yemene, Samuel, «Evaluer l'Impact des Investissements HIMO: Le Cas du Cameroun», Oficina Internacional del Trabajo, documento presentado en el 12.º Seminario Regional para constructores que utilizan métodos intensivos en mano de obra, Durban, Sudáfrica, octubre de 2007. ² El equivalente de 63,6 millones o casi la suma que el Gobierno de Camerún gasta por año para rehabilitar su red de carreteras rurales.

Agricultura, comercio e integración económica sostenible

138. Dado que las dos terceras partes del valor agregado de la agricultura mundial se crea en los países en desarrollo, pueden hacerse ahorros relativamente importantes en materia de ingresos, empleo y reducción de la pobreza mediante la reforma del comercio. Sin embargo, la agricultura es objeto de muchas de las más difíciles y complejas negociaciones para la reforma del comercio ²⁵. La liberalización del comercio requiere la eliminación de las políticas que lo distorsionan. Esto incluye las subvenciones a la exportación y la limitación del acceso al mercado mediante aranceles de importación, la aplicación de contingentes y obstáculos no arancelarios que protegen a los productores locales de la competencia de las importaciones ²⁶. El Informe sobre el desarrollo mundial 2008 advierte que los costos económicos y sociales de las políticas comerciales, de precios y subsidios actuales en el mundo agrícola son importantes. Han hecho bajar los precios internacionales de los productos básicos en cerca del 5 por ciento en promedio (mucho más para ciertos productos básicos) y han suprimido el crecimiento de la producción agrícola en los países en desarrollo. Consumen una parte importante del presupuesto gubernamental desviándola de las inversiones que pueden incrementar el crecimiento. Los aranceles y las subvenciones agrícolas de los países desarrollados por sí solos cuestan a los países en desarrollo aproximadamente cinco veces el valor de los niveles actuales de asistencia internacional para el desarrollo del sector agrícola ²⁷.

139. Se estima que la suma de las subvenciones y los aranceles que se aplican al arroz y el azúcar en todos los países representa el 20 y el 18 por ciento respectivamente de los costos mundiales de todas las políticas comerciales agrícolas — el nivel más alto de todos los productos básicos. Si bien el costo mundial equivalente de las subvenciones y aranceles que se aplican al algodón es muy inferior, el costo absoluto para los países en desarrollo es importante, pues se estima en 283 millones de dólares de los Estados Unidos por año ²⁸. Sin embargo, recientemente se han introducido algunos cambios en las políticas que se aplican al arroz, el azúcar y el algodón en Japón, la Unión Europea y los Estados Unidos respectivamente, pero todas ellas están en una etapa temprana de

²⁵ A. F. McCalla y J. Nash, *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2007).

²⁶ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

²⁷ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, op. cit.*

²⁸ Los países que dependen especialmente de una base limitada de productos de exportación serán probablemente los más afectados. Véase por ejemplo: *Pricing farmers out of cotton: The costs of World Bank reforms in Mali*, Oxfam Briefing Paper 99, marzo de 2007.

aplicación²⁹. Asimismo, se han adoptado iniciativas con el fin de facilitar el acceso al mercado de los bienes importados de algunos países en desarrollo. Además de la accidentada Ronda de Doha de negociaciones comerciales — en la que los debates relativos al comercio agrícola han sido muy conflictivos — existen otros ejemplos que incluyen la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) de los Estados Unidos y el Acuerdo de la Unión Europea «Todo Menos Armas», que permite la entrada en franquicia y sin contingentes de los productos procedentes de los países menos adelantados, pero que excluye los servicios y han retrasado la apertura de los mercados sensibles del banano, el arroz y el azúcar.

140. La liberalización del comercio agrícola tiene potencial para mejorar los medios de subsistencia de los hogares rurales. Según un estudio del Banco Mundial de 2006, se estima que la liberalización completa del comercio aumentará los precios internacionales de los productos básicos en promedio un 5,5 por ciento en el caso de los productos agrícolas primarios y un 1,3 por ciento en el de los alimentos procesados. Se estima que los países en desarrollo aumentarán un 9 por ciento su parte en las exportaciones agrícolas mundiales. Ahora bien, estas cifras agregadas ocultan grandes diferencias entre los productos básicos, según los tipos de los sistemas de producción, y entre los países. Se estima que los aumentos más importantes de precios serán los del algodón y las semillas oleaginosas, lo cual aumentará de forma importante las partes de mercado de los países que exportan estos productos³⁰.

141. En los países desarrollados la eliminación de las políticas agrícolas que distorsionan el comercio tiene efectos desiguales en la relación de intercambio de los países en desarrollo. Mejora la relación de intercambio de los países en desarrollo que exportan productos básicos actualmente protegidos en los países desarrollados, pero empeora la de los importadores netos de esos productos, esto significa que la liberalización del comercio que provoca un aumento de los precios de los alimentos perjudicará a los compradores netos (tales como Bolivia y Bangladesh), pero beneficiará a los vendedores netos (tales como Camboya y Viet Nam)³¹. Del mismo modo, el efecto que tengan sobre la pobreza las variaciones de los precios derivadas de las reformas del comercio agrícola dependerá de dónde se encuentre la población pobre, de su medio de subsistencia y de lo que consuma.

142. En términos absolutos, la parte correspondiente a los países en desarrollo en las exportaciones agrícolas mundiales disminuyó del 40 por ciento en 1960 al 30 por ciento en 2005³². Muchas materias primas agrícolas tradicionales, con inclusión del café, el cacao y el té, el azúcar y las fibras textiles han experimentado disminuciones importantes: entre 1982 y 2001 el índice de precios de las materias primas tradicionales disminuyó un 47 por ciento y se prevé que los precios reales del té, el café, el cacao, el azúcar y el banano permanecerán invariables por lo menos hasta 2010³³. Estas disminuciones de

²⁹ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, op. cit.

³⁰ Se estima que la parte de las exportaciones de los países en desarrollo aumentará de 55 por ciento a 82 por ciento en el caso de las semillas oleaginosas y de 49 por ciento a 83 por ciento en el del algodón. Se estima que las exportaciones de algodón de África Occidental aumentarán un 60 por ciento. Se considera que la eliminación de las subvenciones al algodón en los Estados Unidos por sí sola aumentará los ingresos de los productores de algodón de África Occidental del 8 al 20 por ciento. Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, op. cit.

³¹ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, op. cit.

³² FAO: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2005* (Roma, FAO, 2005).

³³ B. Vorely: *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer* (Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIDS) y UK Food Group, 2003).

precios están relacionadas con los problemas de exceso de oferta, elasticidades de demanda baja y, en el caso de un producto protegido como el azúcar, con un aumento de la producción en los países industrializados³⁴. Sin embargo, recientemente han aumentado los precios de ciertos productos básicos alimentarios (véase recuadro 4.7).

143. Muchos agricultores de los países en desarrollo se enfrentan con condiciones adversas de desigualdad derivadas de las diferencias tanto de calidad y cantidad de las tierras y otros recursos agroecológicos como de acceso a tecnologías, insumos y equipamiento, recursos financieros y otros servicios secundarios. La globalización ha acentuado el desafío que plantea la competencia mundial en la cual los agricultores de diferentes partes del mundo, cuyas condiciones de producción son muy diferentes, se convierten, lo quieran o no, en parte de un único mercado en el que sus productos están sometidos a una única disciplina mundial de precios. Esas presiones de la competencia afectan mayoritariamente a los agricultores de países en desarrollo con una baja productividad laboral. Se trata de una competitividad particular que es amplificada por la inequidad que estos agricultores pueden padecer por causa de los sistemas de protección agrícola de los países de la OCDE (inequidad que es exacerbada por la erosión de las preferencias comerciales y la supresión progresiva de los convenios sobre productos básicos). Las políticas que tienen por objeto mejorar las «condiciones iniciales» de los agricultores con una baja dotación y ayudarlos a sacar el mayor partido posible de dichas condiciones podrían tener un efecto positivo sobre su capacidad para competir.

Recuadro 4.7
Globalización de los recursos naturales: pobreza, alimentos, biocombustibles y cambio climático¹

El alza de los precios mundiales de la energía ha incrementado el costo de la producción de alimentos al aumentar los costos energéticos de la agricultura y ha impulsado fuertemente a los agricultores a abandonar la producción de alimentos para dedicarse a la producción de biocombustibles (como el maíz destinado a los mercados del combustible y no a los mercados de alimentos). Además, el incremento del consumo de alimentos debido al fuerte crecimiento de países como China y la India y la modificación de los hábitos de consumo tales como el aumento del consumo de carne (que requiere volúmenes más importantes de alimento para animales) han añadido presiones sobre los precios de los mercados mundiales de materias primas alimentarias. Por último, el cambio climático tiene repercusiones en el suministro de alimentos debido a las recientes catástrofes climáticas que han afectado por ejemplo las provisiones mundiales de trigo.

La globalización ha acercado los mercados aumentando su interdependencia. Por ejemplo, dado que en los Estados Unidos se usa más maíz y soja para producir combustibles que para producir alimentos se reduce el suministro de alimentos y es probable que en los países vecinos aumente el precio de los alimentos básicos hechos a partir del maíz (como las tortillas). Evidentemente, esto tiene un efecto importante tanto en los niveles de pobreza como en la distribución de los recursos.

¹ Véase *The Economist*, The End of Cheap Food, 8 de diciembre de 2007.

144. Para hacer frente a este reto, habrá que modificar los modelos de consumo y aumentar la producción de alimentos, sobre todo en países pobres como los del África Subsahariana. Sin embargo, si no se revisa la política de ciertos países ricos que consiste en conceder importantes subvenciones a los agricultores para la producción de combustibles a base de maíz y soja y no se intensifican los esfuerzos destinados a

³⁴ S. Best e I. Mamic: *Agric-food-chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues* (Bangkok, OIT, 2007).

desarrollar tecnologías compatibles a largo plazo con el medio ambiente a fin de sustituir las escasas reservas de petróleo y gas y los combustibles producidos a partir de productos agrícolas, los pobres del mundo serán las grandes víctimas de la combinación de la subida de los precios mundiales de los alimentos y del cambio climático a largo plazo.

145. Si bien es necesario dar más acceso a los mercados internacionales para generar empleos y reducir la pobreza en las zonas rurales del mundo en desarrollo, «al suprimir los obstáculos que impiden el acceso a los mercados nacionales y extranjeros se deben tener en cuenta los distintos niveles de desarrollo de los países. ... la liberalización del comercio también puede dar lugar al desplazamiento de puestos de trabajo, una mayor informalidad y el aumento de las desigualdades en materia de ingresos ... (por consiguiente) ... los gobiernos deben adoptar medidas en consulta con los interlocutores sociales, para evaluar mejor la incidencia de las políticas comerciales en el empleo y el trabajo decente. También es necesario adoptar medidas a nivel regional y multilateral para eliminar las distorsiones comerciales y ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad para exportar productos de valor añadido, gestionar el cambio y desarrollar una base industrial competitiva»³⁵.

Expansión de los mercados y el empleo por medio de las cadenas agrícolas de valor³⁶

146. Una cadena de valor es el conjunto de empresas y de las interacciones entre éstas que producen un bien (o un servicio), desde la fase de materia prima hasta la entrega al consumidor final³⁷. Los sistemas de cadenas de valor dinámicos crecen e incorporan sin cesar nuevos negocios generando cada vez más empleos, ingresos y activos. De esta forma, los sistemas de cadenas de valor ofrecen un gran potencial para integrar a los agricultores y las empresas rurales en los sistemas de producción nacionales y mundiales (en ciertos países existe un potencial considerable para que la creciente demanda de alimentos de las ciudades impulse un aumento de la producción agrícola). El desarrollo de las cadenas de valor forma parte integrante de una serie de estrategias de desarrollo del sector privado, que van desde las estrategias de promoción de las exportaciones hasta las estrategias de desarrollo económico local y de agrupación de empresas. El desarrollo de las cadenas de valor consiste fundamentalmente en reforzar vínculos mutuamente beneficiosos entre las empresas de modo que unan sus esfuerzos para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado.

147. En su mayoría, las iniciativas de las cadenas de valor asocian a empresas de varios tipos con el propósito de reforzar tanto los vínculos verticales (entre empresas que se compran y venden sus productos) como los vínculos horizontales (entre empresas que cumplen las mismas funciones en la cadena de valor). Se observan resultados positivos cuando hay un fuerte impulso del mercado en favor del establecimiento del vínculo, fuertes inversiones de muchas empresas que forman parte de la cadena y cuando existe

³⁵ OIT: Informe de la Comisión de las Empresas Sostenibles, *Actas Provisionales*, 96.ª reunión (2007) de la Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 11, 7 de la Resolución.

³⁶ Véase OIT: *Conclusiones sobre la incidencia de las cadenas mundiales de alimentación en el empleo*, OIT, Reunión tripartita sobre la incidencia de las cadenas mundiales de alimentación en el empleo, Ginebra, 24-27 de septiembre de 2007.

³⁷ La OIT y la ONUDI han colaborado activamente para desarrollar instrumentos y guías sobre el análisis de la cadena de valor. Véase por ejemplo OIT: *A guide for value chain analysis and upgrading* Ginebra, OIT, 2006); H. Schmitz: *Value chain analysis for policy-makers and practitioners* Ginebra, OIT, 2005); y ONUDI: *Integrating SMEs in global value chains – Towards partnership for development* (Viena, ONUDI, 2001).

un sistema de mercado que reproduce los modelos y las prácticas que han sido mejorados. Evidentemente, no se puede movilizar una cadena empujándola; para hacerlo hay que arrastrarla. En este sentido, un sistema de cadena de valor sólo se desarrollará si está vinculado a una fuerte demanda de consumo. Además, por lo general, las cadenas de valor prosperan cuando las empresas que las componen se unen y abordan el mercado utilizando una estrategia de competencia común.

148. Si bien las cadenas mundiales de valor tienen el potencial necesario para generar empleos de calidad, pueden también ser el medio con el cual se trasladan los costos y los riesgos al eslabón más débil de la cadena. A veces, bajo la presión de los inversores, entre otros, los gobiernos de los países más pobres han permitido que las normas sean definidas según las exigencias de flexibilidad de las cadenas de suministro, lo que comprende contrataciones y despidos más fáciles, más contratos de corta duración, menos prestaciones y períodos más largos de horas extraordinarias, todo lo cual puede representar ventajas a corto plazo para el comercio, pero con el riesgo de un costo a largo plazo para la sociedad³⁸. Por otra parte, la organización de la producción puede afectar a las trabajadoras agrícolas de manera diferente debido a su capacidad limitada para sacar partido de las oportunidades existentes o a su desventaja en materia de calificaciones y acceso al conocimiento, entre otros factores. Por consiguiente, para distinguir los costos y los beneficios que ofrecen las cadenas de valor, y determinar la mejor manera de promover las que tienen la capacidad de alimentar el empleo rural para todos y de reducir los niveles de pobreza, hace falta un análisis detallado y un marco de políticas favorable.

149. Las cadenas de valor agrícolas pueden desempeñar un papel clave para generar empleos y reducir la pobreza en las zonas rurales. Las frutas y hortalizas frescas representan el 17 por ciento de las exportaciones agrícolas mundiales y están entre los productos agrícolas cuyo comercio crece con mayor rapidez y en mayor cantidad³⁹. En comparación con otros sectores agrícolas, la protección comercial de las frutas y hortalizas es mucho más baja. Por ejemplo, durante la década de 1990, la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) estimuló el crecimiento masivo de las importaciones estadounidenses de frutas y hortalizas frescas provenientes de México y Canadá; los envíos de los cultivadores mexicanos de tomates de invierno crecieron en el mercado de los Estados Unidos pasando de 28 por ciento en 1991 a 42 por ciento en 1997⁴⁰. Además, la horticultura requiere más mano de obra que otros sectores de la alimentación, pues muchos cultivos se cosechan a mano y se procesan. Por consiguiente, muchos comerciantes de los Estados Unidos y Europa han aumentado las externalizaciones y las inversiones en actividades de producción y procesamiento en países en desarrollo, donde los costos de la mano de obra son más bajos⁴¹.

150. El comercio de las hortalizas y frutas frescas registra casos sumamente exitosos. Por ejemplo, actualmente, Kenya produce el 25 por ciento de los guisantes del mundo y junto con Guatemala es el líder mundial de ese mercado. Sin embargo, las exportaciones se concentran mayoritariamente entre un puñado de actores de ingresos medios en América Latina (Argentina, Chile y México) y, cada vez más en China. Chile, Costa Rica, Ecuador y México representan el 43 por ciento de las exportaciones de frutas

³⁸ K. Raworth: *Trading away our rights – Women working in global supply chains* (Oxford, Oxfam, 2004).

³⁹ Véase S. Best e I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues*.

⁴⁰ Oxfam: *Like machines in the fields: Workers without rights in American agriculture* (Oxfam USA, 2004).

⁴¹ S. W. Huang: «An overview of global trade patterns in fruit and vegetables», en S. W. Huang (publicado bajo la dirección de): *Global trade patterns in fruit and vegetables*, Agriculture and trade report WRS-04-06 (Washington, D.C., US Department of Agriculture, 2004).

frescas de los países en desarrollo, mientras que, en lo que respecta a las hortalizas frescas, el 67 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo provienen solamente de cuatro proveedores: Argentina, China, México y República Árabe Siria ⁴².

151. Por lo general, la participación en las cadenas mundiales de valor y la expansión del comercio de exportación ha tenido un efecto benéfico sobre el empleo agrícola y no agrícola. Aun cuando no participen directamente, los pequeños agricultores pueden beneficiarse del aumento de las oportunidades de empleo agrícola. La proporción y la tasa de aumento de los trabajadores asalariados en la fuerza de trabajo agrícola son superiores en las regiones donde se observa un auge de las exportaciones hortícolas. Por ejemplo, en Chile, el porcentaje de trabajadores asalariados en ese sector ha aumentado a un ritmo constante desde 1990, en comparación con el de los sectores donde dominan las producciones tradicionales (trigo, productos lácteos y ganadería vacuna) en los que para el mismo período se observa una disminución del número de trabajadores asalariados ⁴³.

152. En Senegal, pese a la adopción de estrictas normas de exportaciones que transformaron un sector basado en una agricultura contractual en pequeñas explotaciones hasta convertirlo en un sistema de producción a gran escala en explotaciones integradas, el aumento de las exportaciones hortícolas incrementó los ingresos y redujo la pobreza en la región en un 12 por ciento y la pobreza extrema en un 50 por ciento. Los hogares pobres se beneficiaron más de la situación de los mercados de trabajo que de la de los mercados de productos, ya que el empleo en las explotaciones aumentó, pues el porcentaje de hogares con empleo en este sector pasó del 10 al 35 por ciento ⁴⁴. En Guatemala, según ciertos estudios los productores de lechuga que forman parte de cadenas modernas de suministro contratan 2,5 veces más mano de obra que aquellos que no participan en dichas cadenas; esta fuerza de trabajo proviene por lo general de los hogares de la zona con un bajo nivel de dotación. Los estudios sobre los productores de tomates en Indonesia y los productores de col rizada en Kenya llegan a conclusiones similares ⁴⁵.

153. En términos generales, las cadenas de valor del sector de las frutas y hortalizas realizan cuatro actividades principales: la producción, el procesamiento, la distribución y la venta ⁴⁶. La primera etapa corresponde al cultivo y la cosecha. Los productores pueden ser pequeñas explotaciones familiares o explotaciones comerciales medianas o grandes. Mientras algunas explotaciones funcionan en forma independiente, otras pueden subcontratar su trabajo a grandes explotaciones agrícolas o a exportadores, o ser propiedad de exportadores integrados verticalmente. La segunda etapa comprende el procesamiento y el embalaje del producto, antes de su almacenamiento, y transporte hasta el país de exportación. En la tercera etapa se procede a la distribución (importación y exportación) y a un mayor procesamiento, y la cuarta etapa comprende la venta final al por menor a los consumidores. A continuación se presenta un gráfico sobre las frutas y las hortalizas frescas exportadas de Kenya al Reino Unido.

⁴² N. Diop y S. M. Jaffee: «Fruit and vegetables: Global trade and competition in fresh and processed product markets» en A. Askoy, y J. C. Beghin (publicado bajo la dirección de) *Global agricultural trade and developing countries* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005).

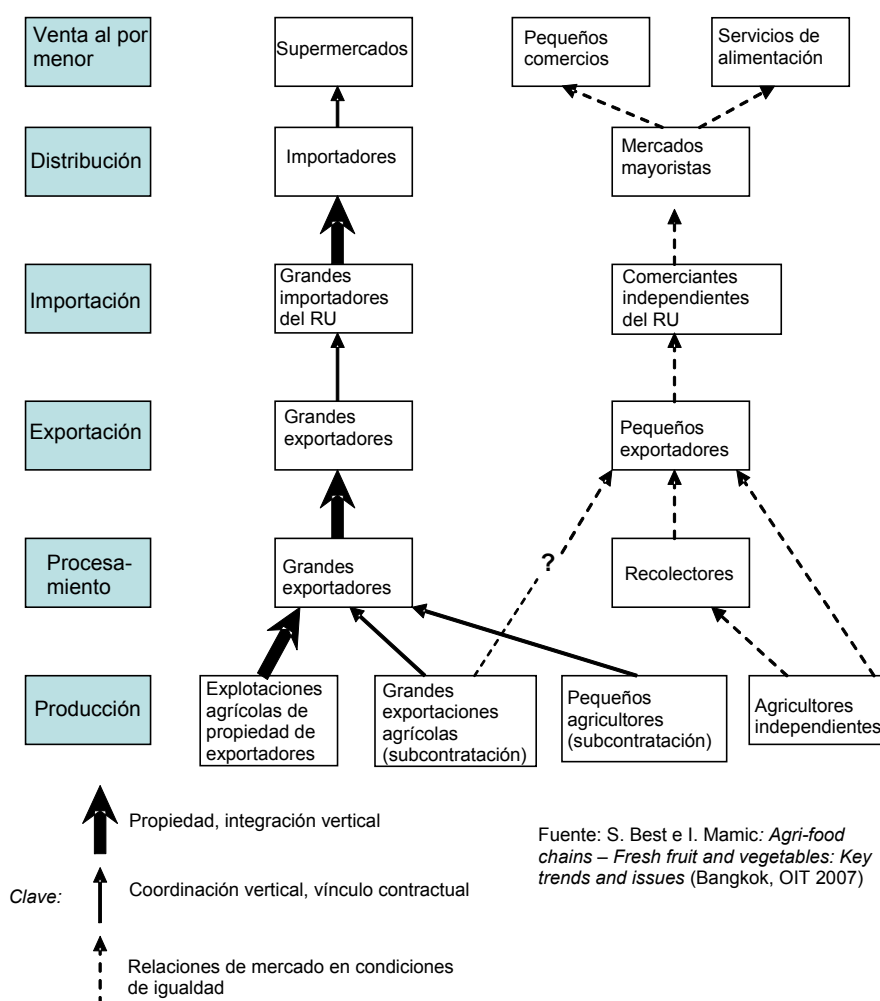
⁴³ A. Valdés y W. Foster: *Making the labour market a way out of rural poverty: Rural and agricultural labour markets in Latin America and the Caribbean* (Documento de referencia para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, del Banco Mundial).

⁴⁴ M. Maertens y J. Swinnen: *Rural poverty in transition countries* (Lovaina, Bélgica: Centre for Transition Economics, LICOS, documento de debate 16906, 2006).

⁴⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, *op. cit.*

⁴⁶ S. Best e I. Mamic, *op. cit.*

Gráfico 4.3. Cadena de frutas y hortalizas frescas entre Kenya y el Reino Unido



154. Según el mismo estudio, los sistemas agroalimentarios mundiales se caracterizan por cuatro tendencias fundamentales ⁴⁷:

- una creciente integración vertical que indica que la industria está dominada por un puñado de grandes empresas;
- la aparición de poderosos compradores en el plano mundial que pueden dictar sus condiciones a los proveedores;
- una mayor concentración en numerosas etapas de la cadena de valor, desde el suministro de insumos hasta la venta al por menor, lo cual aumenta las presiones sobre los segmentos relacionados con la cadena de producción — que en general están más fragmentados — e impulsa las fusiones;
- el desarrollo de las normas públicas y privadas, que establecen procesos de producción y de gestión cada vez más estrictos y que los agricultores y los exportadores deben seguir.

⁴⁷ Véase S. Best e I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues* (Bangkok, OIT, 2007).

155. Según el estudio referido las cadenas de frutas y hortalizas frescas son «cada vez más cortas, integradas y están orientadas hacia el comprador». La dominación de los grandes minoristas ha llevado a una creciente concentración en todas las etapas y a la imposición de normas estrictas en materia de calidad y producción de alimentos, todo lo cual hace aumentar las barreras de entrada y expone a los productores a riesgos y costos elevados al tiempo que reduce sus ingresos. Por esta razón con cada vez más frecuencia los exportadores y las explotaciones agrícolas más grandes y con más recursos son los únicos que pueden acceder a los compradores mundiales, lo que provoca la marginación y exclusión de numerosos pequeños y medianos productores ⁴⁸.

156. Los ingresos de las explotaciones agrícolas también se ven amenazados por la oferta excesiva de ciertos productos en el plano mundial, como el banano y la manzana, lo cual está reduciendo los precios y en algunos casos está teniendo un efecto negativo sobre las condiciones de contratación de los trabajadores que se encuentran en la base de la cadena de suministro ⁴⁹. Esta situación forma parte de una compleja combinación de factores que comprende la liberalización del comercio, la desreglamentación de los mercados nacionales, la terminación de los acuerdos sobre productos básicos impulsados por los productores, la persistencia de las subvenciones a los productores en los países ricos, las normas comerciales que restringen el acceso al mercado (por ejemplo, los aranceles sobre los productos procesados provenientes de los países en desarrollo destinados a los países desarrollados), y el cambio tecnológico y la disminución de los costos de transporte, que facilitan la externalización mundial y el aumento de la competencia ⁵⁰.

157. Las exigencias de los compradores en cuanto a la calidad de los productos, la puntualidad en el suministro y el cumplimiento de las normas medioambientales pueden tener costos elevados que resultan prohibitivos para muchas pequeñas empresas y explotaciones agrícolas. Por ejemplo, para atender la demanda de los compradores de productos frescos será necesario hacer inversiones en instalaciones de refrigeración locales. La investigación sobre la horticultura en África señala que el capital y la tierra necesarios para que estas compras sean viables son prohibitivos para muchos pequeños productores ⁵¹. Los pequeños agricultores que desean surtir las cadenas globales de suministro se ven también obligados a cumplir normas estrictas. Para los importadores las normas privadas cumplen dos funciones principales, contribuyen a coordinar las cadenas de suministro mediante la normalización de los requisitos aplicables a los productos de los proveedores de numerosas regiones o países, aumentan la eficiencia y bajan los costos de transacción; y contribuyen a garantizar el cumplimiento de las normas públicas de seguridad alimentaria en todos los mercados abastecidos por la cadena minorista ⁵².

⁴⁸ S. Best e I. Mamic, *op. cit.*

⁴⁹ ActionAid: *Who Pays? How British supermarkets are keeping women workers in poverty* (ActionAid, Londres, 2007).

⁵⁰ B. Vorley: *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer, op. cit.*

⁵¹ P. Gibbon y S. Ponte: *Trading down: Africa, value chains and the global economy* (Philadelphia, Temple University Press, 2005).

⁵² Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, op. cit.*

Recuadro 4.8
Limitaciones que enfrentan los pequeños agricultores para acceder a los mercados hortícolas de exportación

Las limitaciones que enfrentan los pequeños agricultores para acceder a los mercados hortícolas de exportación comprenden:

- ❑ recursos y capitales mínimos, falta de acceso al crédito;
- ❑ calificaciones limitadas en materia de gestión y bajos niveles de educación;
- ❑ transporte rural e infraestructuras de comunicaciones insuficientes;
- ❑ poca difusión de informaciones sobre el mercado;
- ❑ insumos más costosos que los de los cultivos tradicionales (por ejemplo, cámaras frigoríficas a precios inabordables);
- ❑ el largo período de variaciones que deben esperar hasta que algunos cultivos y árboles frutales, que necesitan importantes inversiones iniciales alcancen su fase productiva;
- ❑ rendimiento hortícola de volumen y calidad variables y mayor volatilidad de los precios que en el caso de los cultivos tradicionales;
- ❑ productos perecederos que requieren refrigeración y procesamiento inmediatamente después de la cosecha;
- ❑ normas de calidad y seguridad de los productos que implican importantes costos de formación y control para el exportador (en caso de que contrate a muchos pequeños agricultores dispersos).

Sin embargo, el factor más determinante de la participación de los pequeños productores no siempre es el tamaño de la explotación agrícola. Este factor puede ser el acceso a activos físicos, humanos o sociales: la educación, la irrigación, el transporte y las carreteras, así como otros activos físicos tales como invernaderos, vehículos y galpones de embalado. Generalmente, se excluye a los agricultores que no tienen estas instalaciones y, por lo general, hacen falta políticas públicas para abordar esta situación.

Fuente: S. Best e I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues* (Bangkok, OIT, 2007). Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

158. La internacionalización de las normas de calidad y seguridad alimentaria se debe no sólo al aumento del comercio mundial de alimentos, sino también a la internacionalización de los sistemas de venta de alimentos al por menor, principalmente en los supermercados. Actualmente, las cadenas de supermercados dominan el mercado minorista de alimentos en las zonas urbanas de numerosos países en desarrollo. Estas cadenas, muchas de ellas mundiales, tienden a imponer normas de calidad y seguridad más o menos uniformes en todos los países donde operan. Una consecuencia positiva de este hecho ha sido la mejora de estas normas en beneficio de los consumidores. Sin embargo, los agricultores y los intermediarios se ven sometidos a la presión de tener que cambiar las variedades de cultivos que utilizan y de mejorar la producción y los métodos de manipulación a fin de satisfacer estas normas. El problema es que la mayoría de los agricultores de los países en desarrollo, en particular los pequeños agricultores, tienen dificultades para cumplir con las normas exigidas actualmente para participar en el comercio internacional o para vender a los supermercados de sus propios países, lo cual reduce su capacidad de competencia.

159. Sin embargo, si bien preocupa el hecho de que las normas sanitarias y fitosanitarias implican costos de cumplimiento que perjudicarán a los países en desarrollo, algunos estudios recientes llegan a la conclusión de que los costos de cumplimiento tienden a ser reducidos en relación con la escala de la mayoría de las industrias de exportación. Los costos fijos no recurrentes oscilan por lo general entre el 0,5 por ciento y el 5 por ciento

de las exportaciones de tres a cinco años, mientras que los costos recurrentes tienden a representar entre el 1 y el 3 por ciento de las exportaciones anuales. El cumplimiento de las normas también reporta beneficios a los exportadores, por ejemplo, beneficios relacionados con el medio ambiente y la seguridad de los trabajadores, algo muy valioso como es el hecho de tener acceso continuo a los mercados ⁵³.

Recuadro 4.9

Mejorar la gobernanza en las cadenas de valor de productos agrícolas y de productos básicos: códigos de conducta y sistemas de certificación

Se utilizan varios códigos (por sector o industria), etiquetados y normas de certificación para distinguir los productores y/o los productos que adoptan normas especiales sobre seguridad alimentaria y el medio ambiente o normas sociales. Una de las principales normas agrícolas es GLOBALGAP (anteriormente denominada EUREPGAP), que es una asociación de productores y minoristas agrícolas. GLOBALGAP elabora normas y procedimientos para la certificación de buenas prácticas agrícolas con el propósito de garantizar que la actividad agrícola se realiza de una manera respetuosa de la seguridad alimentaria, del bienestar de los animales, del medio ambiente y de los derechos de los trabajadores.

En Europa, la certificación agrícola está bien implantada y se extiende rápidamente en términos de volumen de ventas y de partes de mercado. La participación en GLOBALGAP, por ejemplo, ha crecido pasando de cerca de 4.000 productores certificados en 20 países en 2002 a más de 80.000 productores certificados en más de 80 países en 2007, lo que representa todas las principales empresas minoristas de alimentos en Europa.

En teoría, la certificación debería permitir que los consumidores utilicen su poder de compra para apoyar los productos sostenibles y de esta forma impulsar mejoras sociales y medioambientales a lo largo de la cadena de valor. Sin embargo, la certificación plantea varios problemas. Suele asociarse con mercados de nicho, y también puede convertirse en otro requisito para obtener el acceso al mercado y en una barrera para los pequeños productores en lugar de abrir oportunidades ¹.

¹ Consumers International: «From bean to cup: How consumer choice impacts on coffee producers and the environment» (Consumers International e IIED, diciembre de 2005).

160. La adhesión a organizaciones de productores es un medio importante para que los pequeños productores logren acceder a las cadenas de valor. Se trata de organizaciones o federaciones de organizaciones de afiliación que tienen dirigentes electos que deben rendir cuentas a sus mandantes. Pueden adoptar diferentes formas jurídicas tales como cooperativas, asociaciones y sociedades. Se trata con frecuencia de organizaciones creadas en torno a un producto básico específico. Pueden prestar asistencia técnica para garantizar la calidad, la entrega y el cumplimiento de las normas. Además, permiten que los pequeños propietarios accedan más fácilmente a las cadenas globales de valor y obtengan mejores condiciones mediante su participación en sistemas comerciales éticos o justos.

⁵³ Banco Mundial: *Food safety and agricultural health standards and developing country exports: Re-thinking the impact and the policy agenda* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005).

Orientaciones clave en materia de políticas

- ❑ Promover en las zonas rurales un crecimiento económico, social y ambientalmente sostenible.
- ❑ Promover un entorno propicio para el establecimiento de empresas sostenibles en las zonas rurales (agrícolas y no agrícolas).
- ❑ Mejorar el acceso de los pequeños agricultores a las oportunidades del mercado, respaldando su participación en las cadenas de valor nacionales y mundiales.
- ❑ Incrementar las oportunidades de empleo rural en actividades no agrícolas.
- ❑ Atraer a los jóvenes a los empleos rurales.
- ❑ Atraer inversiones privadas a las zonas rurales.
- ❑ Aumentar las inversiones en bienes y servicios públicos en las zonas rurales (infraestructura, educación, salud, agua y saneamiento) e invertir su tendencia a la baja.
- ❑ Facilitar el acceso a la educación y al perfeccionamiento de las competencias laborales en las zonas rurales.
- ❑ Incrementar la amplitud y profundidad de los servicios financieros en las zonas rurales.
- ❑ Mejorar la equidad, la eficiencia y la inclusión social mediante una política tributaria apropiada.
- ❑ Fomentar el acceso a la tierra y su uso productivo mediante la reforma agraria, la promoción del mercado de arrendamiento de tierras y la prestación de servicios a los pequeños agricultores.
- ❑ Promover la fijación de un salario mínimo para las actividades agrícolas y evitar las políticas que promuevan la disminución de los ingresos agrícolas.
- ❑ Aplicar enfoques territoriales para promover el empleo rural y la reducción de la pobreza.

Capítulo 5

Protección social: Ampliar la cobertura en las zonas rurales

Introducción

161. El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

162. Los gastos en protección social y la cobertura de protección social varían considerablemente entre los distintos países y regiones (véase el cuadro 5.1). Aunque la experiencia demuestra que, en la mayoría de los casos, la protección social ofrecida en los países en desarrollo sigue siendo a corto plazo y los recursos destinados a su financiación siguen siendo insuficientes, esta situación está cambiando. Existen pruebas de la rápida emergencia de una agenda que prevé el aumento de la protección social, lo que obedece a una serie de factores, entre ellos:

- El reconocimiento de la necesidad de salir del círculo vicioso de los llamamientos de emergencia y, en su lugar, de formular políticas a más largo plazo con recursos predecibles, para hacer frente al hambre y las privaciones crónicas, especialmente en África.
- El reconocimiento de la necesidad de gestionar más eficazmente los altos niveles de riesgo y la vulnerabilidad, a fin de mitigar sus efectos negativos en los medios de subsistencia, la productividad y la capacidad de los hogares para realizar actividades muy rentables a corto o mediano plazo.
- El reconocimiento de que la reducción del riesgo y de la vulnerabilidad constituye una inversión en las personas con importantes efectos a más largo plazo que pueden acabar con la transmisión intergeneracional de la pobreza a largo plazo.

163. El resultado de estos cambios es un creciente compromiso en favor de programas de protección social nuevos o ampliados. En el plano nacional, en muchos países se ha concedido mayor prioridad a la protección social en el programa de desarrollo y de lucha contra la pobreza. En África, en virtud de la Declaración de Livingstone, de 2005, los gobiernos se comprometen a elaborar, en un plazo de dos o tres años, planes nacionales de transferencias sociales que incluyan estimaciones de los costos y que estén integrados en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos nacionales. A nivel internacional, en las conclusiones sobre la seguridad social adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, se señala que «hay que dar la máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén

cubiertas por los sistemas vigentes»¹. Se trata, en su mayoría, de trabajadores de la economía informal y de las zonas rurales.

164. El desafío al que se hace referencia en este capítulo reside en cómo utilizar la protección social para luchar contra la pobreza y el déficit de trabajo decente en las zonas rurales, de modo que mejoren las capacidades de desarrollo y el acceso a puestos de trabajo y oportunidades de ingresos, y que, por ende, se proporcione un mecanismo importante para promover la inclusión social, en particular en los mercados de trabajo remunerado.

Cuadro 5.1. Gastos públicos en protección social y salud en una selección de países, 1998-2003

País	Porcentaje del PIB		Porcentaje de gastos del gobierno generales	
	1998	2003	1998	2003
Alemania	26,70	27,60	54,73	55,97
Bangladesh	n.d.	1,16	n.d.	n.d.
Bolivia	8,16	8,62	26,47	23,91
Brasil	14,33	19,10	53,47	n.d.
Congo, República Democrática del	n.d.	1,16	n.d.	4,63
Corea	5,50	5,70	22,13	18,32
Costa Rica	9,99	9,25	46,25	36,67
Chile	9,52	9,69	45,90	45,58
China	1,26	4,52	12,43	24,27
República Dominicana	2,69	4,45	16,50	29,03
Estados Unidos	14,80	16,20	42,61	44,21
Ghana	–	1,50	n.d.	5,25
India	1,60	1,50	5,70	1,50
Indonesia	1,41	1,41	6,98	7,23
Lesotho	n.d.	4,53	n.d.	10,38
México	5,00	6,80	23,09	27,80
Namibia	n.d.	6,75	n.d.	17,55
Nepal	1,38	1,65	7,99	10,17
Pakistán	0,35	0,29	1,62	1,54
Rusia, Federación de	n.d.	12,30	n.d.	34,64
Senegal	0,16	4,46	12,93	19,65
Sudáfrica	7,03	n.d.	20,55	n.d.
Tailandia	2,44	4,16	10,75	23,02
Túnez	7,61	8,65	23,96	26,96
Uganda	0,30	0,92	9,94	14,36
Viet Nam	3,34	2,68	14,81	10,00
Zambia	n.d.	1,14	n.d.	4,82

n.d.: no se dispone de datos.

Estimaciones de la OIT basadas en datos de la CEPAL, la OIT, el FMI y la OCDE.

- 1) OCDE: Social expenditure database (SOCX), 1980-2003 (Alemania, Rep. de Corea, Estados Unidos, Francia, Japón, México).
- 2) Fondo Monetario Internacional: Base de datos del FMI sobre estadísticas de las finanzas públicas, 2007. Porcentajes calculados sobre la base de los gastos en salud y protección social (Bangladesh, Bolivia, Chile, China continental, Rep. del Congo, Costa Rica, República Dominicana, Etiopía, India, Indonesia, Lesotho, Myanmar, Nepal, Pakistán, Federación de Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Uganda, Viet Nam).
- 3) Comisión Económica para América Central y el Caribe, CEPAL (Brasil).
- 4) Base de datos de la OIT sobre seguridad social, OIT/SECSOC (Ghana, Namibia, Senegal, Sri Lanka, Zambia).

¹ OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2001).

Déficit de trabajo decente en relación con la protección social

165. En muchos países en desarrollo, la cobertura de la protección social existente es muy limitada, en particular en las zonas rurales, las que se caracterizan por unos altos niveles de pobreza, una gran proporción de personas que trabajan en el sector informal y por cuenta propia, una capacidad limitada para pagar los servicios y la prestación limitada de servicios correspondiente — especialmente en materia de salud.

166. Muchas personas, en particular los más pobres, dependen de la agricultura de subsistencia o de los trabajos ocasionales, ya sea en la agricultura o en otros sectores, lo que les hace particularmente vulnerables a los riesgos asociados con la agricultura — que van desde los cambios climáticos radicales hasta variaciones estacionales más predecibles con respecto a la disponibilidad de alimentos y de empleo². Otras fuentes importantes de vulnerabilidad son consecuencia de la fuerte dependencia de los bienes materiales, en particular la tierra. Quienes carecen de tierras se cuentan con frecuencia entre las personas en situación de pobreza crónica, especialmente en Asia Meridional. En la India, entre la población crónicamente pobre que vive en las zonas rurales los trabajadores ocasionales constituyen el grupo ocupacional más numeroso. La inseguridad de ingresos de los trabajadores migrantes y estacionales es un factor clave que conduce a un déficit de trabajo decente. El trabajo ocasional ofrece pocas oportunidades para que los hogares inviertan en el desarrollo de competencias y la creación de activos, y las relaciones de poder desiguales con los empleadores limitan la capacidad de los hogares para mejorar su seguridad o sus condiciones de trabajo.

Recuadro 5.1 Definición de la protección social

Existen muchas definiciones de la protección social. Para la OIT, la protección social es un conjunto integrado de estrategias basadas en el ciclo de vida cuyo objetivo es proteger a los trabajadores, en sus lugares de trabajo en la economía formal o informal, de unas condiciones de trabajo injustas, peligrosas e insalubres. Trata también de proporcionar acceso a los servicios de salud, ingresos mínimos para las personas cuyos ingresos no superan la línea de pobreza y ayuda a las familias con niños. Reemplaza los ingresos del trabajo perdido por enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad, pérdida del sostén de la familia o vejez¹.

¹ Véase OIT: «Puesta en práctica de los programas de trabajo decente por país: lista de comprobación de las áreas de política relativas a la protección social», documento GB.297/ESP/7, págs. 2-3, Ginebra, 2006.

167. Las desigualdades en las relaciones sociales también excluyen a las personas del acceso a los recursos y redundan en un empobrecimiento. Tradicionalmente, las estructuras familiares o las autoridades religiosas o dirigentes políticos locales participan con frecuencia en gran parte de la gestión del riesgo en las zonas rurales. Los limitados recursos disponibles dan lugar a que las personas que no tienen unos fuertes lazos de parentesco o unos fuertes vínculos locales — huérfanos, migrantes, personas mayores sin hijos — sean vulnerables a las crisis y tensiones³. Las mujeres de las sociedades rurales suelen enfrentarse en particular a limitaciones, ya que «dentro de las comunidades rurales predomina un complicado entramado de derechos y obligaciones que reflejan normas sociales y religiosas»⁴. Con frecuencia, se ven obligadas a depender

² FIDA (2001): *Informe sobre la pobreza rural 2001*.

³ I. Tvedten y otros: *Opitanha: Social relations of rural poverty in northern Mozambique*. Informe del CMI, 2006, pág. 16. Bergen: Chr. Michelen Institute. Puede consultarse en www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2006/rep/r2006-16.pdf.

⁴ FAO: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* (Roma, FAO, 2002).

de los hombres de su familia para tener derecho a acceder a activos productivos. Es evidente que esta falta de derechos independientes da lugar a que las mujeres sin marido, padres o hijos, o aquellas que están lejos de su familia por cualquier motivo, sean vulnerables al empobrecimiento⁵, lo que tiene importantes consecuencias negativas en la salud de las madres y los niños pequeños.

168. La identidad social (ya sea elegida o atribuida) también puede ser una fuente de vulnerabilidad — por ejemplo, la pertenencia a una casta, o a un grupo étnico o religioso —, y puede asociarse con la exclusión social, la desigualdad y la pobreza en gran parte del mundo, como sucede con la condición de migrante o de refugiado⁶. Asimismo, las personas con discapacidades tienen más probabilidades de ser pobres, no sólo por las dificultades que conlleva vivir y trabajar con una minusvalía, sino también por las barreras sociales (como su falta de acceso a los servicios públicos, la discriminación de que son objeto o, simplemente, sus escasas expectativas) para su participación en la vida cotidiana en igualdad de condiciones que las demás personas. Del mismo modo, aquellas personas que padecen ciertas enfermedades, como la lepra o el VIH/SIDA, son objeto de estigmatización⁷. Estas desigualdades pueden ser particularmente duraderas en las zonas rurales aisladas de los centros del cambio social dinámico⁸.

169. En los dos últimos decenios, la epidemia del VIH/SIDA ha aumentado considerablemente la vulnerabilidad de las personas que viven en las zonas rurales, en particular en África. Los efectos del VIH/SIDA son múltiples, entre ellos la reducción de los ingresos, de la productividad y de la seguridad alimentaria, el empeoramiento del estado nutricional y el aumento de la discriminación. Algunos de estos efectos son intergeneracionales y pueden por consiguiente incrementar la vulnerabilidad a largo plazo. En particular, el VIH/SIDA tiene, directa o indirectamente, consecuencias que suponen una amenaza para la vida de los niños cuando éstos contraen el virus o cuando pierden a uno de sus progenitores, o a ambos, a causa del SIDA. Los niños afectados e infectados por el VIH/SIDA tienen menos acceso a los servicios de educación y salud, y están más expuestos a la discriminación y a las peores formas de trabajo infantil⁹.

170. La exclusión social es un factor importante que explica la falta de cobertura de protección social en las zonas rurales. Es un concepto que se utiliza cada vez más, aunque de diversas formas, para describir el modo en que se margina a las personas o se les impide participar en procesos que conducen al crecimiento, a un mayor bienestar y, en definitiva, al desarrollo. La exclusión social y la pobreza no se excluyen mutuamente. Los pobres se ven excluidos con frecuencia. Por ello, comprender y encarar este problema puede contribuir notablemente a la reducción de la pobreza. Es importante centrarse en la exclusión social, ya que esto permite a los responsables de la formulación de políticas y de la planificación:

⁵ K. Bird y otros: «Illustrative case studies of the fracture points in social policy formation of poverty reduction», anexo al Documento de Trabajo núm. 47 del CPRC, *Fracture points in social policies for chronic poverty reduction* (2004).

⁶ CPRC: *Chronic Poverty Report 2004-05*, págs. 14-16; N. Kabeer: «Poverty, social exclusion and the MDGs: The challenge of 'durable inequalities' in the Asian context», *IDS Bulletin* 37(3), págs. 64-78.

⁷ CPRC (2004): *Chronic Poverty Report 2004-05*, págs. 19-21.

⁸ K. Bird (2007): «Introduction», en S. Heyns y otros: *Understanding and addressing spatial poverty traps* – Informe de un taller (Ciudad del Cabo, Sudáfrica, ODI/CPRC, marzo de 2007).

⁹ OIT: *HIV/AIDS and work: Global estimates, impact on children and youth, and response* (Ginebra, 2006).

- situar la pobreza en el contexto de los sistemas y las estructuras sociales;
- comprender el modo en que los procesos políticos e históricos conducen a la penuria crónica;
- centrarse en la causalidad, en lugar de en simples correlaciones o características;
- reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza, y
- formular políticas específicamente orientadas a aquellas personas que son propensas a la exclusión social.

171. Sin embargo, el concepto de exclusión social tiene sus propios problemas. En primer lugar, da lugar con frecuencia a supuestos normativos de que la exclusión es negativa y la inclusión positiva, por lo que ignora las formas en que la inclusión puede redundar en perjuicio de los pobres. En segundo lugar, la incapacidad de centrarse en la libertad de acción de los pobres conduce a que éstos sean descritos a menudo como víctimas impotentes. En tercer lugar, habida cuenta de que el término «exclusión social» se acuñó para describir una condición en los países industrializados y hace referencia a grupos minoritarios, su exportación a países en los que una gran parte de la población es pobre o en los que existen contextos culturales diferentes (no occidentales) puede ser inútil o inapropiada. Por lo tanto, en los países en desarrollo, tal vez sea apropiado centrarse en la «incorporación diferencial o desfavorable», cuando las condiciones en las que se integra a las personas también son críticas. Este es el caso, por ejemplo, de las personas pobres que trabajan a cambio de unos ingresos muy bajos que les impiden salir de la pobreza pero que contribuyen a que otros acumulen riqueza. La exclusión social y la incorporación desfavorable no se excluyen mutuamente. Por ejemplo, la situación derivada de la diferencia de género en la que se encuentran muchas mujeres pobres puede describirse en términos de «exclusión social» a través de la «discriminación» y, de un modo igualmente válido, en términos de su «incorporación desfavorable» en relaciones de trabajo en las que son objeto de explotación ¹⁰.

172. Por lo tanto, existen muchos motivos para extender la cobertura de protección social en las zonas rurales de los países en desarrollo. El riesgo y la vulnerabilidad significan que muchas personas viven en un estado de perpetua inseguridad: no pueden asumir riesgos como invertir en actividades de desarrollo, y dependen de aquellos que tienen más poder y más recursos financieros para conseguir protección y seguridad, que tal vez no consigan a la postre. Asimismo, cuando los riesgos se materializan, la falta de protección social — en forma de transferencias de activos o efectivo, o de acceso a la atención de salud — significa que sus efectos pueden ser con frecuencia devastadores. Sin embargo, la combinación de las actividades que constituyen la protección social tiene el potencial de proteger a los hogares y promover sus medios de subsistencia, y de superar asimismo la exclusión social o la incorporación desfavorable en las zonas rurales.

Respuestas estratégicas para hacer frente al déficit de trabajo decente

173. En la sección anterior se ha mostrado el modo en que la vulnerabilidad y falta de protección social contribuyen a la pobreza y la exclusión social, y son una manifestación de aquéllas. También se ha señalado el modo en que pueden constituir un obstáculo para

¹⁰ Fuente: Adaptado de Hickey y du Toit (2007). «Adverse incorporation: Social exclusion and chronic poverty», documento de trabajo núm. 81 del CPRC (Manchester, Chronic Poverty Research Centre, 2007).

el desarrollo de las capacidades y el acceso a oportunidades y empleos productivos. En esta sección se examinan algunos de los desafíos clave a los que se enfrentan los hogares pobres en las zonas rurales, y se analiza la experiencia de varias medidas de protección social introducidas para encarar esos problemas.

Hacer frente a los niveles mínimos de vida

174. La mala salud y la vejez afectan a la capacidad física de las personas para trabajar, inhabilitándolas para ello, o para obtener ingresos suficientes a fin de atender sus propias necesidades. Los mercados de seguros son débiles en las zonas rurales, en particular para las personas mayores y los enfermos crónicos: la cobertura de las pensiones contributivas o de las prestaciones por enfermedad en las zonas rurales es muy escasa, debido tanto a la falta de empleo en el sector formal como a la pobreza generalizada. Algunas personas reciben asistencia a través de redes sociales (familiares, vecinos, etc.), pero las transferencias informales o comunitarias pueden ser inseguras, y aquellos que carecen de dicho apoyo también se enfrentan a la pobreza crónica, la malnutrición y, posiblemente, la muerte prematura.

175. Las pensiones sociales son una medida clave para abordar el problema que esto supone para las personas mayores. Por ejemplo, el régimen de pensión social para los trabajadores rurales establecido actualmente en el Brasil, «Previdencia rural», se remonta a la Ley de Seguridad Social de 1991 y ofrece una pensión no contributiva a los hombres y mujeres (de 60 años y a partir de 55 años de edad, respectivamente) que puedan demostrar que han realizado un trabajo en el sector productivo en un emplazamiento rural durante al menos un decenio. En 2002, se contabilizaron unos 6 millones de beneficiarios (de un total de menos de 8 millones de hogares rurales) y el régimen cuesta unos 11.000 millones de reales cada año. Las prestaciones equivalen a un salario mínimo nacional. Las pensiones tienen grandes efectos en el bienestar de la población de las zonas rurales — en particular cuando se pagan a las mujeres. Las pensiones rurales se asocian con el incremento de la tasa de escolarización (lo que se traduce en un mayor acceso a puestos de trabajo y al empleo para la generación siguiente), la mejor situación de las personas mayores en los hogares y las comunidades, inversiones en la producción rural, y la provisión de una función aseguradora.

176. Las pensiones sociales tienen una dimensión de género particular. Por una parte, es más probable que las mujeres realicen trabajos no remunerados, domésticos y de prestación de cuidados que los hombres, lo que puede reducir su capacidad para solicitar pensiones relacionadas con los ingresos. Por otra parte, viven más años que los hombres y, con frecuencia, tienen derecho a recibir una pensión a una edad más temprana que aquéllos¹¹. Algunos datos sobre las pensiones sociales establecidas en África Meridional evidencian que esto puede mejorar las condiciones de la integración de las mujeres en los hogares rurales. Según un estudio reciente basado en una evaluación de diez años, este sistema «llega a las zonas rurales», y el número de mujeres beneficiarias es tres veces superior al de los hombres¹². (Las mujeres tienen derecho a recibir una pensión a los 60 años, y los hombres a los 65). Por lo tanto, un resultado importante de la estructura de la pensión ha sido ofrecer efectivamente «a los trabajadores no remunerados (...) una garantía de seguridad económica parcial durante su vejez,

¹¹ Si bien las pensiones universales se critican algunas veces por ser regresivas con respecto a los grupos de ingresos, en el sentido de que los ricos probablemente vivan más y, por lo tanto, se beneficien más, es más probable que los efectos en relación con las cuestiones de género de las pensiones supeditadas a la determinación de los medios de vida sean progresivos.

¹² S. Ravazi: «The return to social policy and the persistent neglect of unpaid care», en *Development and Change* (Oxford, Blackwell, 2007), vol. 38 (3), págs. 377-400.

asegurándoles una independencia económica en el hogar»¹³. Estos efectos pueden mejorar las condiciones de integración de las personas mayores en general, en los casos en que «las transferencias de ingresos destinadas a las personas mayores tengan el efecto indirecto beneficioso de mejorar su situación, al dejar de ser una carga económica para su familia y convertirse en valiosos miembros de la misma»¹⁴.

Mejorar el acceso a los servicios básicos y su utilización

177. La exclusión de muchas personas que viven en las zonas rurales del acceso a los servicios básicos tiene importantes consecuencias para la pobreza y la vulnerabilidad. En particular, menoscaba el capital humano e impide a los hogares desarrollar las competencias y capacidades que les permitirían salir de la pobreza. La oferta y la demanda de servicios son muy importantes: las limitaciones de los recursos gubernamentales se traducen en una cobertura escasa, y la demanda real de servicios es limitada, porque los pobres no pueden hacer frente a los costos. Se han formulado varias respuestas de política que tienen por objeto hacer frente a estos problemas. Los regímenes de seguro social de salud pretenden asegurar una cobertura tanto a las personas que pueden pagar las cotizaciones como a aquellas que no pueden hacerlo, a través de la subvención de las primas. Los programas de educación incluyen estipendios para la escolarización, en particular para las niñas.

178. Las transferencias condicionales de efectivo (TCE) son otra respuesta al problema de una escasa demanda efectiva de servicios públicos. Son programas por los que las transferencias periódicas de efectivo dependen de ciertos comportamientos, por lo general la matriculación y asistencia de los niños a la escuela, y las visitas a las clínicas por parte de las madres de niños pequeños. En la actualidad, estos programas se han establecido en muchos países de América Latina, y son programas muy amplios que cuentan con grandes presupuestos (véase el cuadro 5.2).

179. Algunos datos sobre los programas latinoamericanos muestran que las TCE pueden alcanzar los objetivos de aumentar y facilitar el consumo, y de invertir en capital humano. No obstante, cabe el riesgo de que pongan énfasis en algunos objetivos de desarrollo (capital humano a largo plazo a través del acceso a los servicios) en detrimento de otros (seguridad alimentaria, inversión en medios de subsistencia más rentables por parte de los hogares pobres, etc.). En el Brasil y México, los programas son tan amplios que influyen considerablemente en la formulación y financiación de la política de desarrollo rural¹⁵.

¹³ S. Ravazi, *op. cit.*

¹⁴ S. Devereux (2001): *Social pensions in Namibia and South Africa*, IDS Discussion Paper 379 (Sussex, Reino Unido, Institute for Development Studies, 2001).

¹⁵ S. Handa y B. Davis (2006): «The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean», en *Development Policy Review* (Oxford, Blackwell, 2006), Theme issue on cash transfers, vol. 24(5).

Cuadro 5.2. Programas seleccionados de TCE en América Latina y el Caribe

	PIB <i>per cápita</i> (dólares EE.UU.)	Índice de recuento de la pobreza	Presupuesto/cobertura
Brasil <i>Bolsa Familia</i>	2.700	35 (2004)	2.100 millones de dólares EE.UU. 8 millones de hogares (2004)
Colombia <i>Familias en acción</i>	2.100	55	125 millones de dólares EE.UU. 400.000 familias (2004)
Honduras PRAF II	800	64 (2004)	25 millones de dólares EE.UU. 411.000 familias (2005)
Jamaica PATH	1.600	18 (2001)	16 millones de dólares EE.UU. 220.000 personas (2005)
México <i>Progresar/Oportunidades</i>	6.500	32 (2000)	2.800 millones de dólares EE.UU. 5 millones de hogares (3,5 millones de personas en el ámbito rural) (2004)
Nicaragua RPS	500	46 (2001)	6,37 millones de dólares EE.UU. 21.619 familias (2004)

Fuente: Adaptado de S. Handa y B. Davis, *loc., cit.*

180. También parece importante que los programas de protección social sean bien acogidos por los políticos y los ciudadanos. En América Latina, han sido fundamentales los sistemas de información pública, así como la supervisión y la evaluación. Los subsidios a la oferta para promover la utilización de los servicios de salud y educación son, en general, menos progresivos que las transferencias del lado de la demanda. Históricamente, las transferencias no han sido tan bien acogidas por los gobiernos como los subsidios a la oferta, pero la inclusión de condiciones da lugar a que los programas sean políticamente más aceptables. En la actualidad, muchos gobiernos están expresando interés en las transferencias, y en vincularlas con el desarrollo de las calificaciones y con los servicios microfinancieros para aprovechar su contribución potencial al desarrollo.

181. La dimensión de género de los programas de TCE, en particular en América Latina, es importante en términos de su potencial para hacer frente a la exclusión social. El programa *Oportunidades*, por ejemplo, paga sus transferencias a las madres, en lugar de a los padres. Si bien existen pruebas de que muchas mujeres consideran que estas transferencias mejoran su autoestima, el potencial del programa para hacer frente a la incorporación desfavorable de las mujeres se ve menoscabado por algunos de sus imperativos (en particular, la exigencia de que las mujeres beneficiarias realicen trabajos comunitarios no remunerados, lo que se añade a su «triple carga») y está muy centrado en las mujeres como aquellas a quienes incumbe la responsabilidad de cuidar de los hijos y el hogar. En la práctica, parece estar dirigido a las mujeres, no tanto para aumentar su poder y libertad de acción, sino porque a través de ellas se puede llegar efectivamente a los niños. Los artífices de *Oportunidades* han incorporado algunas preocupaciones relacionadas con el género, en particular el pago de un estipendio escolar más elevado para las niñas que para los niños: una medida importante y audaz. Sin embargo, el estereotipo cultural de la «maternidad» se ha mantenido en gran parte intacto, y apenas se toman iniciativas para abordar el comportamiento de los hombres. Podría decirse que, en el marco de un programa que pagara un estipendio a la persona encargada del cuidado de los niños sin especificar el género (como el Programa de subvenciones para el apoyo a familias con niños (South African Child Support Grant Programme), que no está sujeto al comportamiento de los beneficiarios), sería igualmente probable transferir ingresos a

las mujeres, pero se transmitiría asimismo un mensaje cultural importante sobre el papel que pueden desempeñar los hombres en el hogar ¹⁶.

182. El acceso a servicios de cuidado de los niños es otro componente de las estrategias y programas de protección social que fortalece la seguridad social y económica de las familias, y mejora la cantidad y calidad de los empleos de las mujeres, y reduce su vulnerabilidad al riesgo ¹⁷. En las zonas rurales, en las que las mujeres representan una gran parte de la mano de obra asalariada en el sector de la agricultura ¹⁸, el acceso a servicios de cuidado de los niños sigue siendo muy limitado. Los modelos de migración han alterado extensas redes familiares, y el número de hogares encabezados por madres solas se ha incrementado en muchas zonas. Como consecuencia, los padres que trabajan suelen recibir poco apoyo informal para sus responsabilidades respecto del cuidado de los hijos que compense la falta de apoyo formal. Sin embargo, en los casos en que se han introducido medidas relativas al cuidado de los niños en las estrategias de protección social en las zonas rurales, los resultados han sido alentadores. Este es el caso del Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica, en el que la reducción del trabajo de cuidado no remunerado es una de sus prioridades, y del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de Sudáfrica, que reconoció la importancia que revestía el cuidado de los niños para que las mujeres pudieran participar en el programa, a través de la inclusión de guarderías, entre otras instalaciones, en el lugar de trabajo.

Mejorar el acceso a la atención de salud para todos

183. El acceso a la atención de salud es fundamental para reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de los hogares para acceder a trabajos mejor remunerados y a mejores oportunidades de generar ingresos. En la mayoría de los países, coexisten varios regímenes encaminados a ofrecer protección social en materia de salud. Los desafíos clave consisten en mejorar la eficiencia y la cobertura de los regímenes pertinentes (servicios nacionales de salud, seguros nacionales o sociales de salud, seguros de salud comunitarios, etc.), e incorporar los diversos regímenes en un sistema nacional pluralista, equitativo y bien reglamentado.

184. El régimen de seguro social de salud de la República de Corea es un buen ejemplo de cómo superar una cobertura limitada incluso con unos niveles relativamente bajos de PIB. En 1963, el Gobierno aprobó la Ley de Seguro Social para hacer frente a los problemas que planteaban los bajos niveles de cobertura — en particular la densidad de profesionales de la salud —, debido en parte a problemas relacionados con la recaudación de cotizaciones en el extenso sector informal. Cuando se estableció este régimen, el PIB *per cápita* en términos reales estaba al mismo nivel que el registrado en Camerún, Mozambique, Níger y Sri Lanka a principios del decenio de 2000. En 1980, año en que el PIB *per cápita* de la República de Corea se cifró en 1.632 dólares de EE.UU., se brindaba cobertura al 30 por ciento de la población. En 2000, cuando se consiguió la cobertura universal formal, el PIB *per cápita* había alcanzado los 9.671 dólares de EE.UU.

¹⁶ S. Razavi, *loc. cit.*; M. Molyneux: *Change and continuity in social protection in Latin America: Mothers at the service of the state?* documento núm. 1 del Programa Género y Desarrollo (UNRISD, mayo de 2007).

¹⁷ F. Lund y S. Srinivas: *Learning from experience: A general approach to social protection for workers in the informal economy*, OIT/STEP y WIEGO (Ginebra, OIT, 2000).

¹⁸ OIT (2003): *Trabajo decente en la agricultura*, documento de información para el Coloquio internacional de trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura (Ginebra, 15-18 de septiembre de 2003).

185. El ejemplo de la República de Corea muestra cómo puede lograrse un régimen universal de seguro social¹⁹, aun cuando el sector informal sea extenso, y que, si bien el crecimiento económico es un factor importante, es posible lograr una cobertura universal, incluso con unos bajos niveles de PIB. Otras enseñanzas importantes que pueden extraerse de la República de Corea son el énfasis en la creación de estructuras funcionales, y no en lograr la cobertura en los 14 primeros años del programa, y la importancia que reviste una administración enérgica y la promoción de la protección social. Esto significó que el seguro social fue una política clave y una prioridad política durante algunos años. En la República de Corea también se han desplegado esfuerzos para integrar fondos de seguro para aquellos que no perciben un salario (lo que reviste particular importancia para las mujeres que realizan trabajos no remunerados) en el Programa Nacional de Seguro de Salud²⁰.

186. En los países en desarrollo han surgido regímenes comunitarios de seguro de salud (CBHI, por sus siglas en inglés), ante la ausencia de mecanismos estatales adecuados, para garantizar el acceso a la atención de salud. Con frecuencia, estos regímenes son establecidos por organizaciones de la sociedad civil (en particular cooperativas y mutualidades), y se ofrecen a través de diversos entornos organizativos, fundamentalmente para cubrir los costos de atención médica en caso de enfermedad y, en ocasiones más contadas, los costos de maternidad y discapacidad. El desarrollo de los CBHI es constante y se ha caracterizado por la rápida proliferación de nuevos regímenes en el último decenio, particularmente en África y Asia. Los CBHI han demostrado un enorme potencial para llegar a grupos excluidos del seguro social reglamentario, para movilizar recursos suplementarios (financieros y humanos) que benefician al sector de protección social en su conjunto, para contribuir a la participación de la sociedad civil, y para atribuir competencias a los grupos socio-ocupacionales, incluidas las mujeres. En algunos países han desempeñado un papel fundamental a la hora de reforzar el compromiso de los gobiernos de extender la protección social.

187. Sin embargo, la mayoría de los CBHI autónomos y autofinanciados tienen importantes limitaciones en términos de su capacidad para ser mecanismos sostenibles y eficientes, que consigan llegar a grandes segmentos de la población excluidos. Las experiencias en curso muestran que sus efectos y su sostenibilidad se han incrementado considerablemente gracias al establecimiento de vínculos funcionales con regímenes nacionales de seguro social extendidos y ampliados (por ejemplo, subvencionando las primas pagadas por los miembros de bajos ingresos, o apoyando regímenes de microseguro mediante la facilitación de asistencia técnica y formación).

¹⁹ OIT: *Protección Social de la Salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica. Documento de consulta*. Temas de protección social. Documento de discusión núm. 19 (Ginebra, 2007); S. Kwon: *Achieving health insurance for all: Lessons from the Republic of Korea*. Extensión de la Seguridad Social, documento ESS núm. 1 (Ginebra, OIT, 2002); B. Yang, y J. Holst: «Implementation of health insurance in developing countries: Experience from selected Asian Countries», en J. Holst y Assia Brandrup-Lukanow (directores de la publicación): *Extending social health protection – Developing countries experiences* (Eschborn, GTZ, 2007), págs. 158-167.

²⁰ S. Ravazi, *loc. cit.*

Recuadro 5.2 El Programa STEP

El Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), de la OIT, se centra en estrategias y mecanismos innovadores encaminados a proporcionar cobertura de seguridad social a las personas que estén excluidas de los regímenes existentes. STEP es un instrumento fundamental de la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, lanzada por la OIT en 2003.

STEP ha establecido una base mundial de conocimientos sobre regímenes comunitarios de protección social. Desde 1998, ha desplegado actividades en este ámbito, ya sea a nivel de política o en el terreno, en más de 30 países de África, Asia y América Latina, para prestar apoyo a regímenes cuyos beneficiarios oscilan entre unos cuantos miles y más de 2 millones.

STEP también se centra en políticas nacionales sobre protección social básica en algunos países de África de lengua portuguesa, combinando transferencias sociales con políticas de empleo y el acceso a los servicios sociales. Sobre la base de una plataforma de Internet, STEP ha creado una red de desarrollo de las competencias y de intercambio de conocimientos relacionada con la contribución de la protección social a la inclusión social, que llega a más de 3.600 personas en todo el mundo.

Proporcionar empleo a los pobres del medio rural

188. Los mercados de trabajo rurales débiles se caracterizan por unos empleadores monopsonistas, por la oferta excesiva de mano de obra, y por una infraestructura precaria de transporte y comunicaciones que limita el movimiento de los trabajadores a mercados de trabajo más fuertes. Como consecuencia, los salarios en las zonas rurales son muy bajos y las personas se ven atrapadas en una situación de pobreza. En algunos países se han establecido programas de empleo rural para hacer frente a este problema. Tienen por objeto brindar oportunidades de ingresos y fortalecer los mercados de trabajo rurales, aumentando la demanda de mano de obra y utilizando a dicha mano de obra para crear infraestructura física o social.

189. La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India (NREGA) fue aprobada en 2005 y está basada en el Plan de Garantía del Empleo Rural de Maharashtra (MEGS) establecido anteriormente. Un rasgo característico fundamental de la NREGA es que, como ley, confiere derechos jurídicos a los beneficiarios, a diferencia de un «plan» que tiende a cambiar en función de la conveniencia. La NREGA ofrece hasta 100 días de empleo en obras públicas por hogar rural y por año, remunerados con el salario mínimo establecido para la mano de obra no calificada ²¹.

190. La NREGA es una de las mayores iniciativas de protección social basada en los derechos del mundo. El presupuesto nacional para el año financiero 2006-2007 fue de aproximadamente 2.500 millones de dólares de EE.UU., o el 0,3 por ciento del PIB. Según las estimaciones oficiales de los costos del sistema, una vez que éste sea plenamente operativo y llegue a unos 40 millones de hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza, representará entre el 1,06 y el 1,33 por ciento del PIB. Sin embargo, hay disparidad de opiniones sobre la viabilidad financiera de este programa: una mejor administración fiscal podría propiciar la movilización de fondos, pero el coeficiente tributario/porcentaje del PIB está reduciéndose en la actualidad.

²¹ D. Sjoblom, y J. Farrington: «The India National Rural Employment Guarantee Act in relation to Agricultural Growth and Social Protection», en *ODI Social Protection Project Briefing Note 1* (Londres, Overseas Development Institute, 2007).

191. Cuando se aprobó la NREGA, se pensó que la plataforma del programa basada en derechos podría cambiar sensiblemente la seguridad de los medios de subsistencia rurales y proteger el derecho al trabajo, consagrado en la Constitución de la India. A medida que se desarrolla el programa, están surgiendo preguntas importantes sobre su financiación desde una perspectiva de «los derechos», en particular porque los hogares pobres, cuyos miembros son a menudo analfabetos, tienen dificultades para ejercer sus derechos en la práctica. La NREGA se ha concebido para ser autoselectiva, al partir de la base de que sólo los hogares más pobres querrán realizar trabajos manuales por un salario bajo, pero el pago de un salario inferior al salario que se paga en general por los trabajos agrícolas pone en tela de juicio el equilibrio entre la inclusión social y la justicia social. Al mismo tiempo, se ha expresado la preocupación de que los tipos de actividades productivas que pueden financiarse de conformidad con la NREGA beneficien más a los hogares más ricos que a los pobres. En el caso de la NREGA, la exclusión guarda una estrecha relación con la ubicación del empleo — las mujeres tienen menos posibilidades de recorrer grandes distancias para buscar un trabajo.

192. En la actualidad, en el marco de la NREGA existen vínculos limitados entre la generación de empleo y el desarrollo del capital humano. Los vínculos entre los regímenes de garantía del empleo y el crecimiento económico se comprenden mejor si se examina la experiencia más sustancial y supervisada del MEGS. Los beneficios del MEGS han sido mucho más secundarios e indirectos que directos, pero, en general, se reconoce que:

- el MEGS ha aumentado los salarios en el sector agrícola, ya que los trabajadores se han mostrado más reacios a aceptar salarios inferiores al mínimo establecido oficialmente;
- el MEGS proporciona un seguro contra el desempleo a los trabajadores rurales, y una estabilidad laboral a los hogares, al brindar oportunidades fuera de la temporada agrícola;
- los activos creados por el MEGS pueden contribuir al incremento de la productividad agrícola (aunque los beneficios derivados sean regresivos, porque el emplazamiento de los activos ha tendido a favorecer a los hogares con una mejor situación económica), y
- a pesar de las preocupaciones por la exclusión, los datos disponibles evidencian que el MEGS ha movilizado a las mujeres y aumentado su independencia ²².

Hacer frente a los factores multidimensionales de la pobreza extrema

193. La pobreza, la exclusión y la incorporación desfavorable son fenómenos multidimensionales. Diferentes factores, como el aislamiento geográfico, la vulnerabilidad a las enfermedades o el bajo nivel social, se conjugan de tal manera que impiden a las personas salir de la pobreza. Están surgiendo algunos programas de protección social que tienen por objeto integrar y escalar múltiples intervenciones en los ámbitos económico, social y político, con miras a acabar con estas trampas multidimensionales de la pobreza.

194. Un ejemplo de programa de asistencia social multidimensional es el programa «Challenging the Frontiers of Poverty Reduction - Targeting the Ultra Poor» (TUP),

²² Algunas pruebas de la segunda fase del MEGS muestran que las mujeres tienen más acceso al programa cuando las oportunidades de empleo son más locales.

lanzado por BRAC, una importante ONG de Bangladesh, en 2002, después de que el personal de BRAC llegara a la conclusión de que sus intervenciones hasta el momento — aunque habían beneficiado a muchas personas que vivían en la pobreza — no estaban llegando a los más pobres en las zonas rurales de Bangladesh. El programa TUP combina las transferencias de activos (subvenciones en lugar de préstamos) con la formación para adquirir las calificaciones necesarias para conseguir medios de subsistencia, la promoción de la salud y otros programas sociales con aspectos potencialmente transformadores. Un ejemplo de estos últimos es el asesoramiento jurídico sobre cuestiones como la ley sobre el matrimonio y la violencia doméstica — particularmente pertinentes, ya que muchas de las personas más pobres son mujeres. Una vez más, la «graduación» se integra en el programa en su conjunto, al objeto de que los participantes participen a la postre en un programa de microcrédito de BRAC. En la evaluación realizada por BRAC ²³ se señaló que, en promedio, los ingresos de los participantes en 2005 habían experimentado un mayor crecimiento que los de aquellos que «no eran suficientemente pobres» para ser seleccionados para el programa en 2002, pero que seguían siendo pobres. Esto tal vez no sea sorprendente en un período relativamente corto de tiempo. Los participantes realizaron progresos en algunos ámbitos clave relacionados con la vulnerabilidad (en particular, los activos de los medios de vida, los ahorros y la salud), y parecían tener más confianza en su capacidad para hacer frente a importantes perturbaciones o «crisis» de los medios de subsistencia, como la enfermedad grave de un sostén económico de la familia. Un ejemplo de los desafíos permanentes a los que se enfrentan los hogares rurales es la existencia de datos que muestran que, aunque ahora esos hogares posean nuevos activos, por ejemplo, ganado, son vulnerables a nuevos riesgos (como la muerte o enfermedad del ganado).

Reducir los riesgos laborales

195. En términos de accidentes mortales, lesiones y enfermedades relacionados con el trabajo, la agricultura es uno de los tres sectores más peligrosos. El trabajo es duro, las jornadas de trabajo son largas, y los trabajadores y sus familias se exponen a riesgos de muy diversa índole, incluidos los riesgos que entrañan los instrumentos y equipos mal diseñados y poco seguros, las sustancias químicas tóxicas, y las enfermedades transmitidas por los animales y las plantas. Según las estimaciones de la OIT, 170.000 trabajadores agrícolas mueren cada año y muchos millones más sufren lesiones graves a consecuencia de un accidente de trabajo relacionado con el manejo de maquinaria agrícola, pesticidas y otros productos agroquímicos. En los países en desarrollo, en particular, el riesgo de lesión grave aumenta debido a la desinformación de los trabajadores rurales sobre las prácticas de trabajo sin riesgos, y a la falta de sistemas de seguridad para prevenir los efectos indirectos en el medio ambiente. La interacción entre unas condiciones de vida y de trabajo precarias, por una parte, y la prevalencia de las enfermedades endémicas en muchas zonas rurales, por otra, contribuye a la mala salud, la capacidad de trabajo reducida, los bajos índices de productividad y una menor esperanza de vida, en particular para los grupos más vulnerables. La mejora de la seguridad y la salud forma parte integrante de la protección social ²⁴. El programa WIND descrito en el recuadro 5.3 ofrece un enfoque para establecer redes comunitarias con miras a identificar y hacer frente a algunos de los principales riesgos a los que se exponen los trabajadores rurales.

²³ M. Rabbani y otros: *Impact Assessment of CFPR/TUP: A descriptive analysis based on 2002-05 panel data*, CFPR/TUP Working Paper Series No. 12 (Dhaka, BRAC, 2006).

²⁴ OIT: El Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), que establece unas normas mínimas para la legislación y la práctica nacionales, se examina en el capítulo 6.

196. Se deberían tomar medidas especiales para proteger la salud de las trabajadoras embarazadas y en período de lactancia, y la de sus hijos, contra los riesgos profesionales habituales en la agricultura. En el párrafo 6 de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191), se enumeran las principales categorías que suscitan preocupación, en particular el trabajo penoso que obligue a levantar, cargar, empujar o tirar de cargas manualmente; el trabajo que implique la exposición a agentes biológicos, químicos o físicos que representen un riesgo para la salud reproductiva; el trabajo que exija un sentido particular del equilibrio, y el trabajo que requiera un esfuerzo físico por exigir que la mujer permanezca sentada o de pie durante largos períodos, o por exponerla a temperaturas extremas o vibraciones. Todos estos aspectos son característicos del trabajo en la agricultura.

Recuadro 5.3
El programa WIND

El programa WIND (Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios) ofrece un enfoque comunitario para mejorar la seguridad, la salud y las condiciones de vida y de trabajo de los pequeños agricultores y los trabajadores rurales. Su puesta en práctica habilita a las familias, sobre una base de igualdad de género, para mejorar su propia situación centrándose en medidas sencillas, sostenibles y de bajo costo para mejorar la calidad de su vida laboral.

Así pues, WIND se utiliza en la actualidad como base para las intervenciones encaminadas a lograr un trabajo mejor y más productivo en la economía informal rural. Desde su inicio en Viet Nam, WIND está siendo cada vez más popular en algunos países de Africa, Asia y América Central, debido a su capacidad para adaptarse a las necesidades locales y a su apoyo potencial a las iniciativas encaminadas a fomentar el desarrollo económico local. La puesta en práctica de WIND tiene la ventaja de establecer vínculos prácticos entre la protección de la salud, la reducción de la pobreza y el desarrollo de la comunidad, facilitando los debates sobre preocupaciones comunes, como la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección de los niños, el aumento de los niveles de producción, y la calidad de los productos que conduzcan a un posible incremento de los ingresos familiares.

La contribución de la protección social a la inclusión social

197. Los ejemplos arriba citados muestran de qué manera la protección social puede contribuir a los objetivos generales de mantener unos niveles de vida mínimos, proporcionar apoyo a los ingresos, brindar oportunidades y garantías de empleo, mejorar el acceso a los servicios (incluida la atención de salud) y reducir los riesgos laborales. También muestran el modo en que la protección social puede contribuir a la inclusión social y a la incorporación favorable. La protección social puede contribuir de distintos modos a unos objetivos de desarrollo más generales.

198. La protección social puede proteger a los pobres contra unos niveles de ingresos y de consumo inaceptablemente bajos, que les excluirían temporal o permanentemente del acceso a los servicios de salud, y a sus hijos del acceso a la educación. Al asegurar el acceso a la atención de salud para combatir la enfermedad, o al mantener la seguridad alimentaria en los hogares dedicados a la agricultura de subsistencia en los meses de hambre previos a la cosecha se evita la venta de los bienes productivos motivada por las dificultades económicas. Esto ayuda a mantener la capacidad productiva de los agricultores y a evitar que caigan en el círculo vicioso del empobrecimiento y el descenso de la productividad. Los regímenes de garantía del empleo permiten garantizar la seguridad de los ingresos y facilitar el consumo que se ven afectados por el carácter

estacional de la actividad rural, y ayudan a erradicar las condiciones que conducen a la incorporación desfavorable. La mejora de las condiciones de trabajo aumenta el bienestar de los trabajadores, contribuye a la mayor igualdad entre hombres y mujeres, y aumenta la capacidad productiva de la fuerza de trabajo. La protección puede tener consecuencias inmediatas importantes, y también a más largo plazo. Existen pruebas sólidas de que las pensiones sociales ayudan a los hogares a evitar la malnutrición de los niños, para que puedan desarrollar competencias y convertirse en trabajadores productivos al llegar a la edad adulta.

199. La protección social puede **prevenir** o reducir los riesgos. Los programas concebidos para facilitar el trabajo en condiciones de seguridad incluyen programas de educación y el suministro de equipo para asegurar la utilización de sustancias químicas en condiciones de seguridad, así como inversiones para reducir los efectos de los riesgos y peligros relacionados con el clima. Dichos programas pueden contemplar a personas incorporadas desfavorablemente que tienen pocos medios para defenderse contra los peligros existentes en la corriente principal de la economía, más regulada. Si estos programas se diseñan de forma apropiada, pueden incrementar asimismo la productividad laboral.

200. La protección social puede **promover** el empleo rural. Los programas que vinculan el desarrollo de las competencias con la protección (por ejemplo, el programa BRAC en Bangladesh) pueden aumentar la capacidad de las personas pobres y su acceso a empleos más calificados y mejor remunerados. Existen pruebas de que en Brasil, Sudáfrica y Lesotho, las pensiones sociales se traducen en una mayor financiación de las actividades económicas y de las inversiones en bienes productivos. Las transferencias suelen asociarse con la asistencia escolar o la atención de salud, y tienen efectos positivos en el desarrollo del capital humano a largo plazo. Hay algunos datos que muestran que las transferencias inciden en los ahorros, los activos y las inversiones, pero es necesario realizar más estudios sobre este tema.

201. Cuando la elaboración y la puesta en práctica de los programas se llevan a cabo de forma apropiada, éstos pueden tener efectos muy positivos. Pueden centrarse en promover la inclusión, por ejemplo, de las mujeres o los grupos étnicos minoritarios, para ser más progresivos, o pueden centrarse en acabar con los estereotipos o las ideas preconcebidas sobre los tipos de trabajo que pueden realizar los grupos excluidos, por ejemplo, cuando las mujeres realizan trabajos tradicionalmente asociados con los hombres. De este modo, la protección social puede promover lo contrario de la incorporación desfavorable — en particular, la libertad económica y de acción — y transformar las relaciones sociales. En cambio, si los programas están mal concebidos, las transferencias sociales pueden mantener, e incluso introducir, la exclusión social — por ejemplo, cuando no se incluye en los programas a hogares que tienen derecho a beneficiarse de dichas transferencias. La creciente movilidad internacional de la mano de obra plantea, en particular, la cuestión de la exclusión de los migrantes de los programas de protección social, y la necesidad de mejorar la transferibilidad de los derechos de seguridad social a largo plazo. Las transferencias sociales también pueden conducir a la incorporación desfavorable, por ejemplo, cuando los programas de remuneración del trabajo que ofrecen salarios muy bajos alejan a los miembros activos del hogar de sus propias tierras en períodos críticos en los que deberían trabajar en las mismas, como los períodos de labranza, plantación o deshierbe. Estos ejemplos muestran la importancia que reviste la concepción adecuada de los programas.

Desafíos que supone la ampliación de la protección social

202. Los datos sobre las diversas iniciativas de protección social descritas en este informe confirman los múltiples argumentos a favor de introducir o ampliar la cobertura de los programas de protección social. Sin embargo, también existen desafíos asociados con la ampliación de la protección social, entre ellos, cuestiones sobre la viabilidad financiera de la protección social, la capacidad institucional y administrativa, las dificultades específicas que conlleva la ampliación de los programas para abarcar las zonas rurales remotas, y los compromisos políticos de hacer frente al riesgo y la vulnerabilidad.

Capacidad financiera, viabilidad financiera y «espacio fiscal»

203. Las buenas prácticas de los países de medianos ingresos muestran que la protección social básica (es decir, las transferencias destinadas a los pobres, y los regímenes participativos y de solidaridad para los beneficiarios con una mejor situación económica) es viable desde el punto de vista financiero, pero ello depende de una administración eficaz y de una buena gobernanza. El crecimiento económico es importante, pero los países pueden pasar a ofrecer una cobertura universal formal, incluso con unos niveles modestos del PIB *per cápita*. La voluntad política para la redistribución es una condición previa para dicha ampliación.

204. En los países de bajos ingresos, la ampliación de la cobertura de la protección social plantea desafíos importantes en materia de viabilidad financiera. Los países que más necesitan protección social — aquellos en los que se registran altos niveles de pobreza rural, seguridad alimentaria y desigualdad —, suelen tener una base impositiva o unos recursos limitados.

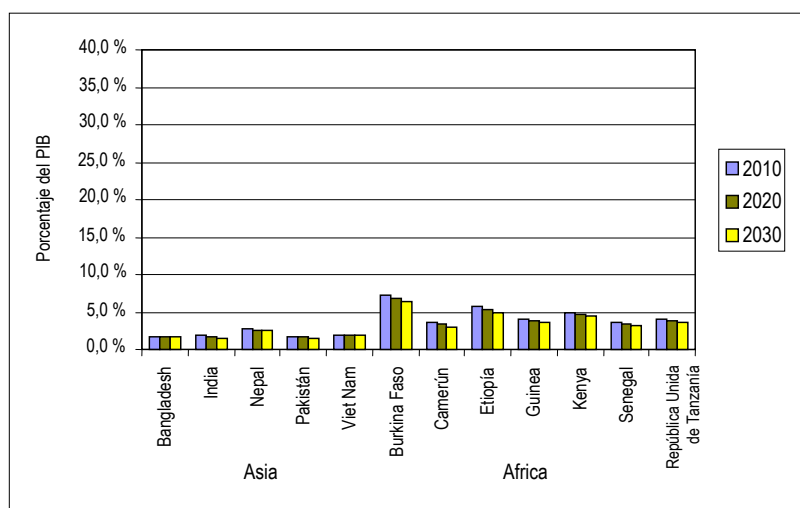
205. La OIT ha estimado el costo y la viabilidad financiera de regímenes hipotéticos de protección social básica en cinco países de Asia y en siete países de África²⁵. Los resultados se muestran en el gráfico 5.1 para el régimen hipotético con menos prestaciones²⁶. Dichos resultados indican que, con el tiempo, y dependiendo de la magnitud del presupuesto nacional en comparación con el PIB, un régimen de protección social básica es viable económicamente. No obstante, la carga para los presupuestos gubernamentales es considerablemente mayor en el caso de los países más pobres, por lo que algunos de ellos necesitan financiación externa. Las diferencias entre los regímenes hipotéticos (por ejemplo, aquellos que van dirigidos al 10 por ciento más pobre de los hogares frente a aquellos que ofrecen una cobertura universal) son indicativas de las difíciles decisiones que deben tomar los gobiernos de los países de bajos ingresos en relación con las políticas. Existe una situación de compromiso potencial, en términos de

²⁵ S. Mizunoya y otros: «Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise» en *Temas de protección social*, documento de discusión núm. 17, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, 2006); K. Pal y otros: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, en *Temas de protección social*, documento de discusión núm. 13, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, OIT, 2005).

²⁶ El régimen incluye: 1) pensiones básicas de vejez e invalidez (Senegal/República Unida de Tanzania: prestaciones equivalentes al 70 por ciento del umbral de pobreza alimentaria – otros países: prestaciones equivalentes al 30 por ciento del PIB *per cápita*); 2) prestaciones por hijos (Senegal/República Unida de Tanzania: prestaciones equivalentes al 35 por ciento del umbral de pobreza alimentaria, pagadas a todos los niños en edad escolar y también a los huérfanos menores de 7 años – otros países: prestaciones equivalentes al 15 por ciento del PIB *per cápita* pagado a todos los niños hasta la edad de 14 años); 3) atención de salud básica (costos anuales *per cápita* basados en el nivel de la infraestructura de salud de Namibia y Tailandia).

costos y efectos en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, entre la cobertura universal y las transferencias selectivas destinadas a un porcentaje mucho más pequeño de la población. Las consecuencias en relación con los gastos y la elaboración de presupuestos son complejas. La mayoría de los países de bajos ingresos necesitarán ayuda a largo plazo para poder costear incluso un régimen de protección social básica, aunque los países que están experimentando un crecimiento tal vez puedan aumentar rápidamente sus ingresos fiscales, si el clima político es favorable.

Gráfico 5.1. Costo del programa de protección social básica (porcentaje del PIB) para una selección de países



Fuente: Estimaciones de la OIT ²⁷.

Capacidad institucional y administrativa

206. Los programas de transferencias sociales se establecen con frecuencia en ministerios gubernamentales centrales responsables del desarrollo social. Si bien dichos ministerios pueden ser defensores de la protección social y fuentes de competencias profesionales y conocimientos sobre cuestiones de exclusión social, muchas veces son débiles políticamente en relación con otras partes del gobierno, especialmente los ministerios de finanzas, en los que se toman las decisiones sobre los presupuestos para la protección social.

207. Los vínculos entre los ministerios y los departamentos también son importantes. En los casos en que la protección social se centra únicamente en objetivos de protección, puede ponerse en práctica desde un único ministerio o departamento, por lo general, un Ministerio de Desarrollo Social o de Asuntos Sociales. Sin embargo, para asegurarse de que los programas desplieguen al máximo su protección, prevención y potencial para el desarrollo, es necesario que existan unos vínculos fuertes y funcionales entre los ministerios responsables del desarrollo social y los ministerios sectoriales responsables de los medios de subsistencia rurales y de la salud y la educación. Con frecuencia, existe una capacidad limitada para mantener estos vínculos transectoriales. La competencia por los presupuestos puede traducirse en una relación competitiva, en lugar de en una relación de colaboración, entre los sectores.

²⁷ Para más información, véase K. Pal y otros, *loc. cit.*

208. Los vínculos son incluso más importantes en el plano del gobierno local. En los países más pobres, en particular aquellos que en los últimos decenios han descentralizado o transferido las funciones gubernamentales, los planes municipales de desarrollo contienen una breve descripción de las actividades municipales y una especificación de los presupuestos asignados para las mismas. La protección social rara vez se contempla en estos planes; los fondos y recursos son limitados, y también es reducida la capacidad y las competencias profesionales para introducir la protección social en los programas municipales. Es probable que los gobiernos locales participen en la toma de decisiones sobre cómo invertir y coordinar las contribuciones de las comunidades.

Dificultades específicas de las zonas rurales

209. La pobreza suele ser mayor y estar más generalizada y arraigada en las zonas rurales ²⁸: **remotas**: alejadas de los centros de actividad económica y política, en términos, no sólo de distancia, sino también de tiempo exigido para llegar a las mismas; **con bajo potencial**: con pocos recursos agrícolas o naturales (a menudo tierras de secano y zonas montañosas); **menos favorecidas**: zonas políticamente desfavorecidas, y **poco integradas**: no muy bien conectadas, tanto físicamente como en términos de comunicaciones y mercados. Estas características hacen que la protección social sea más difícil de ofrecer, debido a la falta de infraestructura de transporte y comunicaciones, la falta de acceso a los mercados y la escasa integración en las economías más importantes, particularmente en relación con las oportunidades de trabajo, y la escasa infraestructura de servicios públicos. La falta de categoría social y de poder político agravan esta situación. En los casos en que los gobiernos no cuentan con dichas zonas para recibir apoyo político, es improbable que se inviertan fondos públicos en infraestructura y servicios para solucionar estos problemas.

210. Así pues, aun cuando se hayan establecido programas de protección social a gran escala, su puesta en práctica en las zonas rurales puede conllevar dificultades particulares. La expansión del régimen de pensiones de vejez de Sudáfrica ha constituido un gran logro y las innovaciones tales como las estaciones móviles de pago han mejorado la cobertura. Sin embargo, aún en este caso, los efectos en la pobreza son menores en las zonas rurales que en las zonas urbanas ²⁹.

211. Los problemas asociados con la prestación de protección social en las zonas remotas tienen consecuencias para los tipos de instrumentos que son apropiados. En los lugares en los que los servicios públicos son escasos o de muy mala calidad, supeditar las transferencias a la utilización de dichos servicios puede ser, en el mejor de los casos, poco práctico, y en el peor de los casos, puede limitar la libertad de acción de los beneficiarios, redundando, por tanto, en su perjuicio.

212. Las zonas remotas o aisladas también tienen más probabilidades de experimentar conflictos, y esto presenta dificultades particulares a la hora de poner en práctica programas de protección social. Los altos niveles de riesgo y vulnerabilidad se suman al costo de los programas, el transporte de dinero en efectivo es cada vez más peligroso, al igual que cualquier viaje, y la infraestructura social puede ser el objetivo de grupos armados que se propongan debilitar la legitimidad del gobierno.

²⁸ CPRC: *Chronic Poverty Report* (Manchester, Chronic Poverty Research Centre, 2004).

²⁹ A. Barrientos y P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and poverty prevention – A comparative study of Brazil and South Africa*, IDPM y HelpAge International, pág. 19.

Compromiso político ³⁰

213. Cuando el déficit de protección social es mayor en las zonas rurales remotas, o en zonas asociadas con la oposición política, esto puede obedecer a la reticencia del gobierno o a su falta de interés por destinar fondos públicos para colmar dicho déficit.

214. En términos más generales, los políticos expresan con frecuencia su temor de que la protección social cree «dependencia» entre los pobres o fomente la pereza, aun en aquellos países en los que una gran parte de la población vive en la pobreza. Las pruebas existentes de que el dinero de las transferencias se gasta fundamentalmente en atender las necesidades básicas pueden contribuir a rebatir esta idea, de igual modo que el recurso a la condicionalidad puede contribuir a promover la utilización de las transferencias para la inversión en educación y salud. Sin embargo, también es importante prestar atención al discurso más general sobre el desarrollo y sobre el papel que desempeña el Estado en el mismo. En cierta medida, las personas deberían poder depender del Estado: se puede entender que el propósito del Estado consiste en hacer posible la mitigación del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad entre la población. Vincular la protección social con historias sobre la consolidación de una nación, y ofrecer una visión del desarrollo basada en un contrato social ampliamente inclusivo, pueden ayudar a forjar un compromiso político.

Conclusiones

215. La protección social puede tener efectos positivos en varias dimensiones del déficit de trabajo decente y en la reducción de las brechas entre las zonas rurales y urbanas, y en las zonas rurales propiamente dichas. La cobertura de la protección social sigue siendo incompleta, no obstante, y es particularmente irregular en las zonas rurales. En la actualidad, el potencial que tiene la protección social para contribuir a la reducción de la pobreza, mediante la mejora de las capacidades de desarrollo y del acceso a buenas oportunidades de empleo, y de ingresos de un modo que promueva la inclusión social, no se está aprovechando plenamente en las zonas rurales.

216. Existen una serie de desafíos asociados con la extensión de la cobertura de la protección social, al objeto de maximizar su potencial para cambiar la vida de las personas en las zonas rurales y sus medios de subsistencia. El hecho de centrarse en la viabilidad financiera está ayudando a que los diálogos sobre políticas vayan más allá de las pruebas anecdóticas y las hipótesis sobre la carga financiera que suponen los programas de protección social a largo plazo. Esta labor muestra que la facilitación de una serie de prestaciones básicas de seguridad social es viable desde el punto de vista financiero en la mayoría de los países, pero que depende de los cambios en las actitudes políticas con respecto a la redistribución. No obstante, en algunos países pobres, se necesitará considerable ayuda a largo plazo hasta que las prestaciones sociales no contributivas puedan financiarse exclusivamente con ingresos fiscales. También existen desafíos importantes asociados con la capacidad institucional, el compromiso político y las relaciones entre los mandantes rurales y sus gobiernos.

217. No existe un proyecto único en materia de protección social, y la elaboración de políticas debería centrarse en hacer frente a los problemas, y no en instrumentos individuales. Existen varias opciones, y a los responsables de la formulación de políticas les corresponde elegir. En América Latina, la atención se centra en los objetivos a largo

³⁰ Esta sección se basa en gran medida en S. Hickey: *The politics of what works in tackling chronic poverty*, CPRC, Documento de trabajo núm. 91 (Manchester, CPRC, 2007).

plazo de la consolidación del capital humano, por medio de transferencias condicionales de efectivo y de pensiones sociales. En Asia Meridional y Africa, se concede prioridad a objetivos a más corto plazo — lograr la seguridad alimentaria, fundamentalmente a través de la creación de activos y la gestión de los riesgos relacionados con los precios de los alimentos —, y a una amplia gama de políticas de protección social. En Asia Meridional y Africa, las políticas que contribuyen de algún modo a reforzar la protección social se ponen en práctica en múltiples niveles — desde las transferencias destinadas a los hogares hasta la gestión de los precios de los alimentos a través de contratos de futuros sobre el trigo a nivel nacional.

218. Ahora bien, ningún mecanismo de protección social proporciona un remedio mágico, y las expectativas acerca de lo que la protección social puede lograr en un período de tiempo limitado deben ser realistas. Puede haber un punto de equilibrio, por ejemplo, entre la utilización de un instrumento único fácilmente aplicable con unos objetivos claros y sencillos, y un sistema más complejo de instrumentos que exige una mayor capacidad de aplicación, pero que tiene menos efectos en la reducción del riesgo, la vulnerabilidad y la pobreza. En los casos en que existen múltiples instrumentos, es fundamental lograr que las combinaciones y secuencias sean apropiadas (por ejemplo, combinando las transferencias a los hogares con medidas para mejorar las calificaciones y la capacidad), y ello exige información adecuada sobre la magnitud de la pobreza y la vulnerabilidad. Muchos países carecen de la información necesaria para apoyar la elaboración de programas con conocimiento de causa. Con demasiada frecuencia, las decisiones sobre las respuestas en materia de protección social se basan en el tipo de mecanismo utilizado (por ejemplo, pasando de la ayuda alimentaria a las transferencias de efectivo) en lugar de orientarse en función de los problemas (identificando las fuentes o causas de pobreza, riesgo y vulnerabilidad, y haciendo frente a las mismas).

219. Se necesita un compromiso a largo plazo para la financiación de programas, porque la eficacia de la protección social en lo que respecta a la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad depende de su previsibilidad. Una enseñanza general es que la protección social y, más particularmente la seguridad social, funciona mejor cuando es facilitada o impulsada por el Estado. El sector privado y los organismos donantes tienen un importante papel que desempeñar, pero los gobiernos son los que están mejor situados para aportar certidumbre y previsibilidad a la facilitación de recursos destinados a la protección social, y para regular las actividades del sector privado. También se necesita el diálogo social para asegurar la eficacia de las iniciativas encaminadas a ampliar la protección social. En consecuencia, la política de protección social es tan importante como la economía a la hora de orientar las decisiones y opciones en materia de políticas. Sin embargo, en los países más pobres, o en aquellos en los que los Estados tienen una capacidad o una voluntad limitadas para poner en práctica la protección social, es probable que se dependa considerablemente de los donantes. También son importantes otras relaciones institucionales. En Africa y Asia Meridional, el hecho de que la atención se centre en la seguridad alimentaria y la creación de activos significa que existen fuertes vínculos entre las políticas de protección social y políticas más amplias, especialmente en el sector agrícola. Los vínculos funcionales entre las instituciones son de vital importancia — en particular entre los departamentos y ministerios gubernamentales, pero también entre los gobiernos y la sociedad civil.

Orientaciones clave en materia de políticas

- ❑ Mejorar el diseño y la gobernanza de los programas de seguridad social, particularmente en los países de bajos ingresos, en aras de una entrega eficiente de prestaciones adecuadas.
- ❑ Ampliar el acceso a los servicios básicos y su utilización (escuelas, atención de salud, cuidado de los niños) en las zonas rurales, mediante inversiones en la oferta de servicios (infraestructura, personal, etc.) y la utilización de transferencias en efectivo y/o de mecanismos de seguro para aumentar la demanda de servicios.
- ❑ Instaurar la seguridad del ingreso para los pobres en las contingencias de la vejez, la invalidez y las prestaciones de supervivientes, por medio de pensiones sociales.
- ❑ Garantizar en las zonas rurales el acceso a una asistencia social básica — por comprobación de recursos o autodirigida — para los pobres y los desempleados en los grupos de edad activa.
- ❑ Fomentar la integración de las políticas a nivel nacional y local para lograr sinergias entre la seguridad social, el empleo y otras políticas sociales en la perspectiva de mejorar la inclusión social.
- ❑ Fomentar la incorporación del sector agrícola en las políticas y los programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, así como en las actividades de sensibilización encaminadas a promover una cultura preventiva en materia de SST.
- ❑ Introducir medidas sencillas y de bajo costo para identificar y hacer frente a los riesgos que pesan sobre la seguridad y salud en el trabajo en las comunidades rurales.
- ❑ Estudiar la posibilidad de adoptar políticas de salario mínimo, fijado en niveles adecuados, que puedan aplicarse con eficacia para ayudar a proteger a los trabajadores más expuestos a riesgos y para combatir la discriminación salarial de género en los segmentos inferiores de la escala de remuneración.
- ❑ Fomentar una repartición más equitativa del trabajo remunerado y el trabajo no remunerado entre los hombres y las mujeres, ofreciendo en particular servicios de cuidado infantil, para potenciar la seguridad social y económica de las familias.

Capítulo 6

Normas internacionales del trabajo: Colmar el déficit de protección de los trabajadores rurales

Introducción

220. Muchos trabajadores del sector rural, y especialmente los trabajadores agrícolas, sufren graves dificultades y brechas de protección en lo que respecta a la libertad sindical, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación, los salarios, las horas de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y la seguridad social. Por ejemplo, el 70 por ciento de los niños que trabajan lo hacen en la agricultura, y el trabajo en servidumbre es muy frecuente en ciertos países. Los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo que se producen en las zonas rurales representan la mitad del total mundial, y una media de 170.000 trabajadores agrícolas mueren cada año en el trabajo.

221. A menudo, los trabajadores rurales no entran dentro del ámbito de aplicación de las legislaciones nacionales del trabajo. En algunos casos, son excluidos explícitamente, ya sea total o parcialmente, de las leyes pertinentes; y en otros casos, cuando están cubiertos por la ley, se les excluye en la práctica de la protección. Estas exclusiones suelen ser determinadas por su situación de empleo (por ejemplo, trabajadores independientes, pequeños productores agrícolas, trabajadores ocasionales y trabajadores estacionales) o por su pertenencia a grupos vulnerables (por ejemplo, mujeres, trabajadores migrantes, pueblos indígenas y castas inferiores), lo que les convierte en víctimas potenciales del abuso. Además, la inspección del trabajo es con frecuencia inexistente o poco eficaz.

222. La brecha en la protección de los trabajadores es muy grande y, por lo tanto, existe un gran déficit de trabajo decente para los trabajadores rurales. Si se quiere que los enfoques sobre el empleo rural y las estrategias para reducir la pobreza tengan éxito, hay que abordar ese déficit de trabajo decente.

223. Las normas internacionales del trabajo son esenciales para orientar la legislación y las políticas nacionales y ayudar a colmar las lagunas existentes en lo que respecta a la protección de los trabajadores. Estas normas proporcionan a los gobiernos un marco internacionalmente reconocido para la aplicación de los principios del trabajo decente en todos los ámbitos del trabajo, incluso en las zonas rurales. El sistema de control desempeña una función fundamental en la perspectiva de garantizar que se realicen progresos reales hacia el logro del trabajo decente para todos, y como medio para obtener información sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo, ya que garantiza la implementación eficaz de estas normas y proporciona un marco de diálogo y de referencia que sirve de apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros para aplicar las normas internacionales del trabajo. Los informes globales, publicados anualmente como parte del seguimiento a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, también proporcionan información

valiosa sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluso en las zonas rurales.

224. Desde su fundación, en 1919, la OIT se ha preocupado por la protección de los trabajadores rurales, y especialmente de los trabajadores agrícolas. En 1921, se adoptaron diez instrumentos para proteger a los trabajadores agrícolas en relación con la libertad sindical, la edad mínima, el trabajo infantil, las horas de trabajo, la seguridad social, las condiciones de vida y la formación profesional. Desde entonces, se han adoptado otros 19 instrumentos¹. El término «trabajadores rurales» se define en el artículo 2 del Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), como «todas las personas dedicadas, en las regiones rurales, a tareas agrícolas o artesanales o a ocupaciones similares o conexas, tanto si se trata de asalariados como, a reserva de las disposiciones del párrafo 2 de este artículo, de personas que trabajan por cuenta propia, como los arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios». Además de estos instrumentos específicos, muchas otras normas de la OIT incluyen a los trabajadores rurales dentro de su ámbito de aplicación.

225. Aproximadamente 3.400 millones de personas viven en las zonas rurales, de las cuales alrededor de 1.000 millones trabajan en la agricultura; el 97 por ciento de estas personas viven en países en desarrollo. Los niveles de pobreza son a menudo más elevados en las zonas rurales. Además, los trabajadores rurales, y especialmente los trabajadores agrícolas, tienen que hacer frente a obstáculos tanto jurídicos como prácticos para lograr una protección eficaz y un trabajo decente. En las próximas secciones se describen los instrumentos, tanto específicos como generales, más importantes para los trabajadores rurales, y se proporciona información sobre su aplicación. Asimismo, se examinará la amplitud de las insuficiencias que afectan a los trabajadores rurales en lo que respecta a las normas y la protección.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

226. Actualmente, se reconoce en todo el mundo la importancia de los convenios fundamentales. Según la Declaración de 1998, todos los Estados Miembros de la OIT, aunque no hayan ratificado los convenios aludidos, asumen en virtud de su mera pertenencia a la Organización el compromiso de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, a saber: la libertad sindical y la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos derechos son todavía más importantes debido a que son derechos habilitantes, es decir, derechos que crean las condiciones para permitir el acceso a otros derechos.

La libertad sindical y la libertad de asociación y la negociación colectiva

227. La libertad sindical y la libertad de asociación son un derecho humano fundamental, que prepara el camino para mejorar las condiciones sociales y laborales,

¹ En total, 15 de estos convenios se consideran actualizados o en situación provisional — a saber, instrumentos que no están considerados como plenamente actualizados pero siguen siendo pertinentes en ciertos aspectos — en base a las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. La mayor parte de los instrumentos examinados han sido considerados actualizados o en situación provisional (la excepción es el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), que fue revisado por el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)).

por ejemplo, a través de la negociación colectiva. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), dispone que los trabajadores y los empleadores «sin ninguna distinción» tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas. El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), dispone que los trabajadores tienen que gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación en relación con su empleo.

228. Otros dos convenios especialmente pertinentes para los trabajadores rurales son el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), que dispone que todo Estado Miembro se obliga a «asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas», y el Convenio núm. 141. El Convenio núm. 11 es el más ratificado de los instrumentos de la OIT que tratan específicamente de los trabajadores agrícolas ².

229. El Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) ³, dispone que «todas las categorías de trabajadores rurales, tanto si se trata de asalariados como de personas que trabajen por cuenta propia, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones». Este Convenio proporciona reconocimiento formal a la importancia de los trabajadores rurales en el mundo y a la urgencia de asociarlos a las acciones de desarrollo económico y social si se quiere lograr mejoras permanentes y eficaces de sus condiciones de trabajo ⁴. Los Estados Miembros que ratifican el Convenio núm. 141 deben adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones. Asimismo, este Convenio dispone que un objetivo de la política nacional de desarrollo rural deberá ser facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes como medio eficaz para asegurar la participación de estos trabajadores, sin discriminación, en el desarrollo económico y social y en los beneficios que de él se deriven.

230. A pesar del reconocimiento universal del derecho a la libertad sindical y la libertad de asociación, los trabajadores rurales, y especialmente los trabajadores agrícolas, tienen que hacer frente a obstáculos jurídicos y desafíos prácticos en lo que respecta a afirmar este derecho (como resultado de la pobreza, del carácter informal de la actividad laboral, de la dependencia con respecto al empleador, que proporciona no sólo los ingresos sino también la vivienda y la escolarización, del amplio número de trabajadoras que hay en la agricultura, y de las relaciones laborales a menudo atípicas que se dan en casos como los de los trabajadores migrantes, estacionales u ocasionales) ⁵. La necesidad de promover a

² Ciento veintidós ratificaciones.

³ Cuarenta ratificaciones.

⁴ Véase el Preámbulo del Convenio núm. 141.

⁵ En el contexto de los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la OIT, de 2005, 2006 y 2007 y del Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra 2004, *Organizarse en pos de la justicia social*, el problema de la exclusión total o parcial de los trabajadores agrícolas de las legislaciones nacionales pertinentes y/o la no aplicación de éstas en la práctica se ha planteado en 30 países. En 2006 y 2007, el Comité de Libertad Sindical abordó problemas relacionados con los trabajadores agrícolas, incluidos la violencia, el acoso, el no reconocimiento de los sindicatos y el despido de dirigentes sindicales en ocho países. Véase asimismo OIT: *Su voz en el trabajo*; Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2000).

los sindicatos, en general, y a las organizaciones del sector rural, en particular, ha sido planteada en diversas ocasiones por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ⁶. En algunos casos, los obstáculos legislativos o administrativos impiden que los trabajadores ejerzan el derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, lo que se hace, por ejemplo, prohibiendo el establecimiento de más de un sindicato para representar a los trabajadores de una misma categoría económica, exigiendo un cierto número de organizaciones para formar federaciones y confederaciones, limitando el derecho de las organizaciones de trabajadores rurales a elegir su propia estructura organizativa y exigiendo que los sindicatos representen al menos a la mitad de la fuerza de trabajo de una empresa o unidad de negociación como condición para obtener el reconocimiento o negociar colectivamente.

231. Los sindicatos de este sector tienen que hacer frente a problemas similares a los que se plantean a los sindicatos de otros sectores (por ejemplo, lentitud e ineficacia de los procedimientos administrativos y judiciales en casos relativos a prácticas de discriminación antisindical, imposibilidad de ejercer el derecho a la huelga, falta de protección legislativa del derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, violencia y acoso infligidos a sus dirigentes y despido injustificado de algunos de sus miembros) ⁷.

232. Otro elemento clave es la promoción efectiva del derecho de sindicación y de negociación colectiva en este sector, garantizando una protección plena y eficaz contra la discriminación antisindical. La negociación colectiva es una herramienta muy importante, ya que permite que los trabajadores agrícolas logren mejoras en sus condiciones de empleo (por ejemplo, con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, los salarios, la seguridad social y la protección de la maternidad) necesarias para lograr que en este sector el trabajo decente se convierta en una realidad y que los trabajadores agrícolas salgan de la pobreza. Teniendo en cuenta estas cuestiones y dificultades, la OIT ha desarrollado actividades tripartitas especiales para promover la libertad sindical y la libertad de asociación y la negociación colectiva en este sector ⁸.

Trabajo forzoso

233. El trabajo forzoso existe en muchas zonas rurales, y afecta especialmente a trabajadores migrantes del sector agrícola y a víctimas de la trata de personas. El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), dispone que todo Estado Miembro se obliga a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. Con arreglo al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), todo Estado Miembro se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio, por ejemplo, como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico o como castigo por haber participado en huelgas. Estos convenios fundamentales protegen a todos los trabajadores de la imposición de trabajo

⁶ Véanse, por ejemplo, las solicitudes directas individuales sobre los Convenios núms. 11 y 141 realizadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2007 (<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/>).

⁷ Como ejemplos, véanse los casos núms. 2518 (348.º informe del Comité de Libertad Sindical, noviembre de 2007) y 2229 (300.º informe del Comité de Libertad Sindical, marzo de 2003).

⁸ En 2004, se llevaron a cabo actividades sobre la organización en las zonas rurales en relación con las inversiones para lograr un desarrollo sostenible. En ellas participaron trabajadores rurales de Bangladesh, India, Sri Lanka, Camboya, Malasia y Tailandia. En 2005, en tres países de la subregión (Swazilandia, Zambia y Zimbabwe), se llevó a cabo un taller sobre las dificultades de los trabajadores rurales, sobre todo con respecto a la libertad sindical. Un taller subregional sobre libertad de asociación y la libertad sindical y organización en las zonas rurales tuvo lugar en 2007 y en él participaron trabajadores del sector rural de Malawi y Namibia.

forzoso. Esta amplia protección se proporciona sin que se tenga en cuenta el sector de actividad (tanto si se trata de la economía formal como de la informal) o la situación jurídica del trabajador.

234. Los órganos de control han hecho hincapié en situaciones en las que las condiciones análogas a la esclavitud se transmiten de padres a hijos e implican la obligación de trabajar para un amo sin recibir salario alguno⁹. En algunos casos, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha tomado nota de situaciones en las que la falta de respeto de los derechos relacionados con el pago de salarios y las horas de trabajo ha conducido a la imposición de prácticas de trabajo forzoso, tales como la servidumbre por deudas o la obligación de trabajar horas extraordinarias bajo la amenaza de un castigo¹⁰. Además, en algunos países, la legislación nacional todavía contempla la posibilidad de imponer trabajo en el sector agrícola, por ejemplo en forma de cultivos obligatorios, etc. Los órganos de control también siguen los progresos realizados en la aplicación de los convenios (como ejemplo véase el recuadro 6.1).

Recuadro 6.1

En el Brasil, el compromiso del Gobierno de erradicar las prácticas de explotación del trabajo, especialmente en el sector agrícola, se ha reflejado en la adopción de numerosas medidas, entre las que se incluyen disposiciones legislativas adecuadas y un plan de acción, la creación del grupo especial de inspección móvil y la publicación anual de una lista de personas y entidades consideradas culpables de utilizar trabajo esclavo y a las que se prohíbe acceder a la ayuda financiera, las subvenciones o los créditos públicos. Asimismo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha tomado nota con interés de que el Tribunal del Trabajo de la octava región Parauapebas/PA, consideró fundada la demanda al ministerio público de que el propietario de una explotación agrícola, que imponía trabajo degradante y forzoso a sus trabajadores, fuese condenado a reparar el perjuicio colectivo¹¹.

Eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los jóvenes

235. Aunque en muchos países se ha progresado mucho en lo que respecta a la reducción del trabajo infantil, existen una serie de factores que hacen que el trabajo infantil en la agricultura y en las zonas rurales sea especialmente difícil de abordar. Entre estos factores se incluyen el amplio número de niños que trabajan en este sector (aproximadamente 132 millones de niños y niñas de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años), el inicio del trabajo a una edad muy temprana, el carácter peligroso del trabajo agrícola, la falta de reglamentación de este ámbito, la invisibilidad del trabajo infantil, la negación de la educación, los efectos de la pobreza, y las actitudes y percepciones arraigadas sobre la función de los niños en las zonas rurales. La importancia del trabajo infantil, especialmente en la agricultura, resulta perjudicial para el trabajo decente y para el empleo de los adultos y debilita los mercados de trabajo rural, ya que mantiene una situación en la que los ingresos del hogar tanto de los productores

⁹ Estudio general de la OIT: *Erradicar el trabajo forzoso*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 69.

¹⁰ Estudio general de la OIT: *Erradicar el trabajo forzoso*, *op. cit.*, párrafo 71. Véase asimismo el párrafo 255, en relación con la aplicación del Convenio núm. 95 sobre la protección del salario.

¹¹ OIT: informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2005, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

agrícolas como de los trabajadores asalariados es insuficiente para cubrir las necesidades económicas de sus familias.

236. La pobreza rural también conduce a niños y niñas a migrar a las ciudades, donde a menudo terminan como trabajadores infantiles, desempleados o subempleados urbanos, cambiando la pobreza rural por una pobreza urbana. El trabajo infantil socava los esfuerzos para promover el empleo rural de los jóvenes en condiciones de trabajo decente. Los niños que han alcanzado la edad mínima legal para el empleo en su país (14 años de edad o más) continúan realizando trabajo infantil en situaciones de explotación o peligrosas y con unas malas perspectivas económicas y de trabajo futuro. Actualmente se reconoce que para combatir el trabajo infantil también resulta necesario luchar contra la pobreza y promover el trabajo decente para los jóvenes y los adultos.

237. El marco jurídico internacional para la eliminación del trabajo infantil se establece en el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). El Convenio núm. 138 dispone que todo Estado Miembro se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. El Convenio núm. 138 permite la exclusión de su ámbito de aplicación de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente a trabajadores asalariados. El Convenio núm. 182 establece que los Estados Miembros tienen que prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil y que el término «niño» designa a toda persona menor de 18 años.

238. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones hace hincapié en que la aplicación del Convenio núm. 138 continúa planteando serias dificultades. Incluso en los países a los que la OIT proporciona asistencia técnica, millones de niños continúan trabajando en la economía informal, la agricultura comercial, las plantaciones y la industria forestal¹². Asimismo, existe preocupación por el hecho de que en ciertos lugares en los que se han establecido límites de edad mínima para el trabajo en la agricultura éstos no se respeten. En relación con el Convenio núm. 182, muchos niños de las zonas rurales son víctimas de las peores formas de trabajo infantil, especialmente del trabajo infantil peligroso¹³.

239. Para eliminar el trabajo infantil en las zonas rurales, tienen que abordarse cuatro problemas principales. En primer lugar, en la legislación nacional se tienen que introducir textos que prohíban el trabajo infantil peligroso de conformidad con los Convenios núms. 138 y 182. En segundo lugar, tienen que eliminarse de la legislación nacional del trabajo las exclusiones y las excepciones en relación con los trabajadores agrícolas. Además, las excepciones a la edad mínima para trabajar en las explotaciones agrícolas familiares, o en lo que respecta a los niños que trabajan con sus padres, privan a los niños de una protección adecuada y, por consiguiente, tienen que revisarse. En tercer lugar, la inspección del trabajo en la agricultura a menudo no existe o es muy poco eficaz. Resulta fundamental capacitar a la inspección del trabajo para abordar el problema del trabajo infantil en la agricultura y para garantizar empleos decentes para los jóvenes. En cuarto lugar, en las zonas rurales deben solucionarse las brechas en las normas educativas. Debido a factores tales como la falta de escuelas, las malas normas

¹² OIT: informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2004, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

¹³ Por ejemplo, véase OIT: informe de la CEARC, 2007, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

educativas, y a que existen familias demasiado pobres para poder enviar a sus niños a la escuela, a menudo no existen alternativas viables para que los niños puedan dejar de trabajar en condiciones duras y de explotación en la agricultura. Los déficit educativos se mantienen hasta la edad adulta en forma de analfabetismo, niveles educativos bajos, y calificaciones escasas y llevan a que para muchos trabajadores agrícolas sea prácticamente imposible salir de la pobreza.

Igualdad de oportunidades y de trato

240. Los trabajadores agrícolas tienen que hacer frente a diferentes tipos de discriminación, e incluso a menudo son excluidos del ámbito de aplicación de las leyes nacionales pertinentes. El Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), dispone que todo Miembro tiene que garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. En virtud del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), todo Estado Miembro debe llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato.

241. En algunos de sus comentarios la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha hecho hincapié en la falta de legislación que establezca la igualdad de trato y de remuneración para los trabajadores agrícolas, lo cual afecta especialmente a las mujeres y a los trabajadores pertenecientes a grupos desfavorecidos¹⁴. Incluso cuando existen textos legislativos en vigor, los trabajadores agrícolas pueden tener que hacer frente a situaciones de discriminación (en particular las mujeres, los trabajadores indígenas, los trabajadores migrantes y los trabajadores de castas inferiores), y a condiciones de trabajo abusivas o insalubres. Además, a menudo reciben salarios más bajos que los otros trabajadores. En muchos países en desarrollo, la agricultura orientada hacia la exportación se ha convertido durante el último decenio en una importante fuente de trabajo remunerado para las mujeres. En algunos países, las mujeres todavía necesitan el permiso de sus maridos para afiliarse a cooperativas agrícolas. Asimismo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha tomado nota de que en ciertos países se han realizado progresos hacia la igualdad de trato gracias a la adopción de leyes¹⁵.

Consulta tripartita

242. El diálogo tripartito es fundamental para garantizar que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores agrícolas, estén representados en la gobernanza¹⁶. El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), dispone que todo Estado Miembro tiene que introducir procedimientos que aseguren consultas efectivas respecto a cuestiones laborales con representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los cuales son libremente elegidos por sus organizaciones representativas. La Recomendación núm. 152 que lo acompaña sugiere ejemplos de procedimientos de consulta. Estos procedimientos deberían incluir, entre otras cosas, consultas sobre la elaboración y aplicación de medidas legislativas de

¹⁴ OIT: informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2007, *op. cit.*

¹⁵ Por ejemplo, en Austria, la Ley de Enmienda de la Ley de Igualdad de Trato garantiza la igualdad de trato a las mujeres en la industria forestal y la agricultura. Esta ley se adoptó en 2004 (véase OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007, párrafo 200).

¹⁶ Esto se examina con más detenimiento en el capítulo 7, «Instituciones de diálogo social».

otro tipo para dar efecto a los convenios y recomendaciones ¹⁷. Además, muchos de los convenios en el ámbito de la agricultura también requieren que los gobiernos consulten con representantes de los trabajadores y de los empleadores en lo que respecta a su aplicación. El formulario para la presentación de memorias, en virtud del artículo 22 de la Constitución, sobre el Convenio núm. 144 proporciona el ejemplo de los representantes de personas que trabajan en el sector rural y en la economía informal como «personas interesadas», además de los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores ¹⁸.

Administración e inspección del trabajo

243. El Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), es fundamental para mejorar la gobernanza en las zonas rurales. Este Convenio se aborda de forma más pormenorizada en el capítulo 7.

244. La inspección del trabajo es la herramienta más importante que tienen a su disposición los gobiernos para asegurar la observancia de la legislación del trabajo e identificar las brechas en la legislación nacional. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha hecho hincapié en las actividades de la inspección del trabajo en la agricultura, especialmente con miras a proteger a los trabajadores jóvenes y abordar el trabajo infantil ¹⁹.

245. El Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), establece que los gobiernos tienen que crear un sistema de inspección del trabajo en la agricultura. Se señalan las tres principales funciones de la inspección del trabajo: velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas relativas a las condiciones de trabajo y protección de los trabajadores; proporcionar información técnica y asesoría a los empleadores y trabajadores sobre la mejor forma de cumplir con las disposiciones jurídicas pertinentes; y señalar a la atención de las autoridades competentes los defectos o abusos que no están específicamente cubiertos por la ley y someter propuestas sobre la forma de mejorar la legislación. En este sentido, la inspección del trabajo es fundamental y tiene que desempeñar una función activa.

246. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones también ha señalado que los Estados Miembros no se muestran muy dispuestos a ampliar los sistemas de inspección del trabajo al sector agrícola, debido en parte a obstáculos administrativos, técnicos y económicos. Esto se pone de manifiesto en la diferencia entre el número de ratificaciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) ²⁰, y las del Convenio núm. 129 ²¹. En todo el mundo, sólo una pequeña proporción de las empresas agrícolas está legalmente cubierta por los sistemas de inspección del trabajo. Además, en muchos países en desarrollo estas empresas son objeto de pocas inspecciones debido a la falta de recursos de la inspección del trabajo. En la práctica, la labor de la inspección del trabajo se limita básicamente a las actividades formales de las zonas urbanas. La Comisión de Expertos en Aplicación de

¹⁷ Véase Estudio general de la OIT: *Consulta tripartita – Normas Internacionales del Trabajo*, Informe III (1B) Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

¹⁸ OIT, Estudio general, *op. cit.*, párrafo 37.

¹⁹ Véase, por ejemplo, OIT: *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*, 75.º aniversario de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, Ginebra, 2001).

²⁰ Ciento treinta y siete ratificaciones.

²¹ Cuarenta y cinco ratificaciones.

Convenios y Recomendaciones ha hecho hincapié en que el aumento de las actividades de cooperación técnica y de asistencia en el ámbito de la inspección de la OIT, así como un cierto número de iniciativas internacionales en las que participa la OIT demuestran que, aunque llegue un poco tarde, la concienciación colectiva sobre la necesidad de desarrollar sistemas de inspección del trabajo en la agricultura es cada vez más perceptible ²² y que los deberes, facultades y prerrogativas de los inspectores del trabajo y su ámbito de intervención han sido sustancialmente ampliados en el sector agrícola de algunos países ²³.

Recuadro 6.2 ¹

En *Guatemala*, la legislación dispone que cualquier contribución de un miembro de una familia del empleado al funcionamiento de una empresa agrícola da derecho a esta persona a una remuneración y que también los inspectores del trabajo son responsables del control de la aplicación de los reglamentos sobre el alojamiento y las instalaciones que se proporcionan a los trabajadores agrícolas y sus familias (agua, electricidad, número de habitaciones, etc.).

En el Uruguay, los inspectores del trabajo tienen la facultad de imponer multas a los empleadores por infringir disposiciones similares, las cuales, además, establecen la obligación de proporcionar alimentos a la esposa, hijos y padres del trabajador; la prohibición de utilizar el alojamiento del trabajador como espacio de almacenamiento; la obligación de estimular la escolarización de los niños y proporcionar material con este fin; y la obligación de facilitar que un trabajador que ha sido despedido o un miembro de su familia pueda permanecer en la explotación agrícola en caso de enfermedad.

¹ OIT, Estudio general, *op. cit.*, párrafo 13.

Política y promoción del empleo

247. En virtud del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y en relación con las Recomendaciones núms. 122 y 169, todo Miembro que lo ratifique deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Las prioridades del sector rural, incluyen políticas de desarrollo, desarrollo rural, y políticas educativas y de formación de calificaciones. El artículo 3 del Convenio núm. 122 es de importancia particular para los trabajadores del sector rural porque establece que los gobiernos tienen que consultar con los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener en cuenta sus experiencias y opiniones en la labor de formular y aplicar las políticas de empleo. El formulario de presentación de memorias sobre este Convenio, en virtud del artículo 22, especifica que en relación con las medidas de política de empleo debe consultarse a los representantes de otros sectores de la población económicamente activa, como las personas que trabajan en el sector rural y en la economía informal.

248. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), dispone que se debe dar especial importancia a la promoción del empleo productivo en el sector rural dentro del marco de una política nacional integrada. La promoción del empleo rural también se contempla en la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), en virtud de la cual todo Estado Miembro puede aplicar programas especiales de obras públicas, tales como proyectos de infraestructuras rurales, a fin de crear y mantener los empleos, aumentar los niveles de ingresos y reducir la pobreza.

²² Estudio general de la OIT: *Inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B), 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párrafo 13.

²³ OIT, Estudio general, *op. cit.*, párrafo 6.

249. La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), proporciona orientación sobre la elaboración de políticas de empleo que estimulen la promoción y fortalecimiento de la identidad de las cooperativas. Sus objetivos, son entre otros: crear y desarrollar actividades para generar ingresos y crear empleos decentes y sostenibles; desarrollar las capacidades de recursos humanos y el conocimiento de los valores, ventajas y beneficios del movimiento cooperativo a través de la educación y la formación; mejorar el bienestar económico y social, teniendo en cuenta la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación; contribuir al desarrollo humano sostenible; establecer y ampliar un sector distintivo de la economía que sea viable y dinámico, y que incluya las cooperativas y responda a las necesidades sociales y económicas de la comunidad.

250. En sus comentarios, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones también defiende la promoción del empleo rural. Regularmente pide a los gobiernos que proporcionen información sobre los programas implementados y su impacto en la promoción del empleo en general y en lo que respecta a categorías particulares de trabajadores como las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de más edad y los del sector rural y sobre la necesidad de implementar una política activa de empleo en el sector rural ²⁴.

Orientación y formación profesional

251. Muchos trabajadores rurales tienen poca formación y carecen de competencias que abran puertas en el mercado. Es fundamental abordar este problema proporcionando calificaciones a los trabajadores rurales que les permitan superar la pobreza. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), dispone que todo Estado que lo ratifique deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, a fin de cubrir las necesidades tanto de los jóvenes como de los adultos de todos los sectores de la economía y ramas de la actividad económica. La Recomendación núm. 95 señala que los Estados Miembros deberían promover el acceso a la educación, la formación y la educación permanente para los trabajadores rurales.

252. En lo que respecta a la readaptación profesional, el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), menciona expresamente la obligación de formular y revisar periódicamente la política nacional respecto a todas las categorías de personas discapacitadas, especialmente en las zonas rurales. La Recomendación núm. 168 señala que deberían realizarse esfuerzos especiales para lograr que los servicios de readaptación profesional se amplíen a fin de que las personas inválidas que habitan en las zonas rurales y en comunidades apartadas puedan beneficiarse de ello en el mismo grado y condiciones que las que habitan en zonas urbanas, y proporciona una lista indicativa de medidas a adoptar.

253. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones tomó nota de que los mejores resultados en relación con la readaptación profesional y los servicios de empleo para las personas con discapacidades de las zonas rurales y comunidades apartadas se han alcanzado a través de diversos programas de readaptación a cargo de la comunidad. Estos dependen ampliamente de los recursos voluntarios, comunitarios y familiares y son menos costosos que las instituciones públicas de

²⁴ Véase el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2007, *op. cit.*, y Convenio núm. 122.

readaptación. En los países en desarrollo donde una parte importante de la población ha probado diversos modelos de programas de readaptación a cargo de la comunidad, estos programas siguen siendo una forma válida de ayudar a las personas de las zonas rurales que sufren discapacidades ²⁵.

Salarios

254. Los salarios del sector agrícola tienden a ser bajos, y hay muchos trabajadores que reciben salarios que están por debajo del mínimo nacional. La fijación de salarios es una de las cuestiones más polémicas en lo que respecta al trabajo rural, especialmente debido a que los pagos a menudo se retrasan. El Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99) ²⁶, dispone la creación y mantenimiento de mecanismos adecuados para fijar unas tasas mínimas de salarios. La autoridad nacional competente puede excluir del ámbito de aplicación de este Convenio a ciertas categorías de trabajadores agrícolas, tales como los miembros de las familias de los productores agrícolas. Tiene que garantizarse a los trabajadores un salario mínimo suficiente para cubrir sus necesidades, pero también para mantener el poder adquisitivo del salario. El Convenio dispone que los empleadores y trabajadores interesados pueden participar en las consultas en relación con el funcionamiento de los mecanismos de fijación de salarios mínimos sobre la base de una igualdad completa. Las directrices para fijar salarios mínimos se encuentran en la Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 89). Otras normas pertinentes de la OIT son el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

255. La protección y el pago puntual de los salarios se abordan en el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), que es aplicable a todos los trabajadores, sin reserva alguna. Este instrumento dispone que los salarios sólo se pueden pagar en moneda de curso legal. El pago parcial de salarios en forma de prestaciones en especie sólo puede autorizarse en ciertas circunstancias y para ciertas ocupaciones. El pago parcial de salarios en especie es una práctica que se utiliza con frecuencia en el sector agrícola. El hecho de que todo el salario se pague en especie, sin ninguna remuneración monetaria, causa problemas graves a los trabajadores agrícolas ²⁷.

256. Durante años, los órganos de control han señalado una serie de problemas en lo que respecta a la aplicación de estos Convenios a los trabajadores rurales. Entre estos problemas se encuentran el retraso en el pago de los salarios; la exclusión de los trabajadores agrícolas de la legislación nacional; la falta de respeto del reajuste periódico de las tasas de salario mínimo; la falta de sanciones adecuadas para evitar el abuso del sistema de salarios mínimos, cuando éste exista; y la falta de estadísticas y datos sobre los trabajadores de este sector cubiertos por el salario mínimo ²⁸. Asimismo, durante años la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha realizado comentarios sobre las prácticas que han conducido a que 10.000 trabajadores agrícolas indígenas estén en situación de trabajo en servidumbre, a través de la utilización de sistemas de avances del salario, tiendas situadas en los campamentos que

²⁵ Estudio general de la OIT: *Readaptación profesional y empleo de las personas inválidas*, 1998, párrafos 146-149.

²⁶ Cincuenta y dos ratificaciones.

²⁷ Véanse, por ejemplo, el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de 2007, y el Estudio general de la OIT: *Protección del salario*, 2003, párrafos 92 -163.

²⁸ Véase Estudio general de la OIT: *Protección del salario*, *op. cit.*, en particular párrafos 42, 52, 61 y 64.

tienen precios muy caros con respecto a los del mercado, descuentos obligatorios de los salarios destinados a constituir un ahorro, pagos en especie y retrasos en el pago de salarios ²⁹.

Tiempo de trabajo

257. El tiempo de trabajo representa una de las principales brechas en la protección de los trabajadores agrícolas, ya que muchos de ellos generalmente trabajan muchas horas, a menudo de sol a sol; cabe señalar que las horas de trabajo varían en función de la estación, el tiempo y el cultivo. Con frecuencia estos trabajadores rebasan el límite prescrito de horas de trabajo ³⁰ y las leyes nacionales a menudo los excluyen de las disposiciones sobre el número máximo de horas de trabajo ³¹.

258. Los trabajadores agrícolas no están cubiertos por los dos principales convenios sobre horas de trabajo ³² o sobre el descanso semanal ³³. Asimismo, están excluidos del ámbito de aplicación del Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171). En cambio, están cubiertos por el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47), que dispone que todo Estado Miembro se obliga a aplicar el principio de la semana de cuarenta horas, aunque se trata sólo de un objetivo global y que el texto no prescribe límites específicos para las horas de trabajo. El derecho a las vacaciones anuales pagadas para los trabajadores agrícolas se reconoce en el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132) ³⁴, que dispone que los trabajadores tienen derecho a vacaciones anuales pagadas de no menos de tres semanas. Las disposiciones de este Convenio pueden aceptarse separadamente en lo que respecta a los trabajadores agrícolas, o las personas empleadas en otros sectores de la economía. Los Estados Miembros que lo ratifiquen también tienen la posibilidad de excluir, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, a determinadas categorías de empleados respecto a cuyo empleo se plantean problemas especiales de cierta importancia, en relación con la observancia o con cuestiones constitucionales o legislativas ³⁵. En la práctica, a menudo la agricultura se excluye de la aplicación de este Convenio, y los órganos de control han planteado esta cuestión en diversas ocasiones ³⁶.

²⁹ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2007, *op. cit.*, con respecto a la aplicación del Convenio núm. 95.

³⁰ Estudio general de la OIT: *Horas de trabajo ¿de lo fijo a lo flexible?*, 2005, párrafos 73-74 y 77-78.

³¹ En relación con el trabajo nocturno, el único instrumento que cubre al sector agrícola es la Recomendación sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921 (núm. 13), respecto a la cual está pendiente una solicitud de información de los Estados Miembros sobre la posibilidad de reemplazarla, después de que haya sido examinada por el Grupo de Trabajo sobre la Política de Revisión de Normas.

³² Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30).

³³ Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14), y Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106).

³⁴ Revisa el Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 (núm. 101), y el Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (núm. 52).

³⁵ Hasta ahora no se ha utilizado esta posibilidad de exclusión.

³⁶ Para más información, véanse en ILOLEX las solicitudes directas individuales de 2006 y 2007 sobre el Convenio núm. 132 (<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/>).

Salud y seguridad en el trabajo

259. El trabajo en la agricultura, junto con el de la construcción y la minería, es uno de los más peligrosos³⁷. Sin embargo, a pesar del carácter peligroso de este tipo de trabajo y de los altos niveles de riesgo, la agricultura a menudo está excluida de la cobertura en virtud de los reglamentos nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo o es el sector de la economía que está peor cubierto³⁸.

260. El Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), y la Recomendación núm. 192 complementaria son especialmente significativos debido a que por primera vez en la legislación internacional se establece formalmente que los trabajadores agrícolas tienen que disfrutar de los mismos derechos y protección en lo que respecta a la seguridad y salud que otras categorías de trabajadores. Estos instrumentos proporcionan un marco para el desarrollo de políticas y mecanismos nacionales para garantizar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en este proceso. Sin embargo, el Convenio no cubre la agricultura de subsistencia, los procesos industriales que utilizan productos agrícolas como materias primas y la explotación industrial de los bosques, y además permite a los Estados Miembros excluir a ciertas empresas industriales o a determinadas categorías de trabajadores de la aplicación de este Convenio o de algunas de sus disposiciones, cuando se planteen problemas especiales de cierta importancia³⁹.

261. En el Convenio se pide que se adopten políticas nacionales sobre seguridad y salud en la agricultura y que se establezcan sistemas apropiados de inspección de los lugares de trabajo agrícolas y dispone medidas de prevención y protección en relación con la seguridad de la maquinaria y la ergonomía, la manipulación y transporte de materiales, la gestión racional de los productos químicos, el manejo de animales y la protección contra los riesgos biológicos, y la construcción y mantenimiento de instalaciones agrícolas. Dispone en particular que 18 años es la edad mínima para el empleo en trabajos agrícolas peligrosos y 16 años para otros trabajos agrícolas. Otras disposiciones establecen que los trabajadores temporales y estacionales reciban la misma protección que los trabajadores permanentes, y que se tengan en cuenta las necesidades propias de las trabajadoras agrícolas por lo que se refiere al embarazo, la lactancia y la salud reproductiva. Asimismo, el Convenio regula la ordenación del tiempo de trabajo y la cobertura de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. La Recomendación proporciona más orientaciones sobre el control de la seguridad y salud en el trabajo y recomienda medidas de prevención y de protección en los ámbitos regulados por el Convenio. Aunque puede pasar un cierto tiempo antes de que este nuevo instrumento reciba muchas ratificaciones, ya proporciona una amplia orientación a los Estados Miembros de la OIT y a los interlocutores sociales que trabajan para mejorar la legislación y práctica nacionales. Este Convenio y esta Recomendación también son importantes textos de referencia para quienes trabajan en iniciativas voluntarias, códigos de conducta y programas de etiquetado social, ya que la seguridad y salud en el trabajo es la cuestión en relación con el lugar de trabajo de la que se ocupan más frecuentemente los códigos de conducta.

³⁷ P. Hurst y otros. *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*. OIT, FAO, UITA, 2007, sección 2.8, pág. 51.

³⁸ OIT: *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, anexo II.

³⁹ Hasta ahora no se ha utilizado esta posibilidad de exclusión.

Seguridad social

262. Los trabajadores agrícolas siguen estando entre los menos protegidos en lo que respecta al acceso a la asistencia sanitaria, las prestaciones de enfermedad y de maternidad, la indemnización de los trabajadores, etc. En los países en desarrollo, raras veces los sistemas de pensiones son aplicables a la población rural. Las normas internacionales del trabajo siempre han defendido que los trabajadores agrícolas tienen derecho a la misma cobertura por parte de la seguridad social que los trabajadores industriales. En 1921, el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12)⁴⁰, estableció que todo Estado que ratifique el Convenio «se obliga a extender a todos los asalariados agrícolas el beneficio de las leyes y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o durante la ejecución del mismo». La Recomendación sobre el seguro social (agricultura), 1921 (núm. 17), adoptada el mismo año, generaliza este principio para que también sea aplicable a los sistemas de seguro contra la enfermedad, invalidez, vejez y otros riesgos sociales similares garantizando que las condiciones de los asalariados agrícolas sean equivalentes a las que prevalecen en los trabajos industriales y comerciales.

263. Desde la adopción del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), los instrumentos de seguridad social de la OIT son aplicables a todos los asalariados sin distinción alguna. Debido a que el Convenio requiere la cobertura de al menos el 50 por ciento del número total de asalariados de un país, existe la posibilidad formal de que el Estado que lo ratifique alcance esta cobertura sin incluir a los trabajadores agrícolas⁴¹. La misma posibilidad de excluir a los trabajadores agrícolas está contemplada en los instrumentos que se ocupan de determinadas ramas de la seguridad social, tales como el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)⁴². Sin embargo, los trabajadores agrícolas no pueden ser excluidos del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), que dispone que «la legislación nacional sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales debe proteger a todos los asalariados, incluidos los aprendices, de los sectores público y privado, comprendidos aquellos de las cooperativas y, en caso de fallecimiento del sostén de la familia, a categorías prescritas de beneficiarios». La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha tomado nota de que en muchos países en desarrollo a menudo la cobertura de los trabajadores agrícolas es en el mejor de los casos parcial, pero que se están realizando progresos hacia la plena cobertura⁴³.

⁴⁰ Ratificado por 76 Estados Miembros.

⁴¹ Tres países han recurrido a las excepciones temporales establecidas para ciertas disposiciones en lo que respecta a excluir *ipso facto* a trabajadores agrícolas de una o más ramas de la seguridad social decidiendo que dicha rama sólo se aplique a los trabajos industriales.

⁴² En lo que respecta al Convenio núm. 128 y al Convenio núm. 130, tres y dos países han utilizado, respectivamente, esta posibilidad de exclusión.

⁴³ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de 2003, *Rwanda*, Convenio núm. 12.

Protección de la maternidad

264. El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y la Recomendación núm. 191 que lo complementa son aplicables a «todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente», y, por lo tanto, también son aplicables al sector agrícola. Aunque el Convenio establece la posibilidad de que los Estados Miembros excluyan a ciertas categorías de trabajadores de su aplicación, esta disposición por ahora no se ha utilizado. En virtud del Convenio, los gobiernos tienen que proteger a las mujeres embarazadas y a las madres lactantes de los peligros para su salud y éstas tienen derecho a licencia de maternidad, prestaciones monetarias y pausas para la lactancia. Asimismo, se «garantiza a la mujer el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad» y su relación de trabajo no puede darse por finalizada durante el embarazo o la licencia de maternidad. El Convenio núm. 183 revisó el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103). Aunque los órganos de control todavía no han realizado comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 183 en relación con la agricultura, a menudo lo hacen con respecto al Convenio núm. 103⁴⁴. Los problemas planteados incluyen la exclusión o la no cobertura de las mujeres que trabajan en el sector agrícola en lo que respecta a la licencia de maternidad así como la falta de datos estadísticos sobre la cobertura en este sector.

Trabajadores migrantes

265. Los trabajadores migrantes, que constituyen un amplio porcentaje de la mano de obra agrícola, son especialmente vulnerables a los abusos⁴⁵. Los instrumentos de protección incluyen el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y sus recomendaciones complementarias. El Convenio núm. 97 pretende regular las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes, establece disposiciones generales para la protección y prohíbe la desigualdad de trato entre nacionales y migrantes legalmente asentados en el país de empleo. El Convenio núm. 143 y la Recomendación núm. 151 abordan problemas relacionados con la migración irregular y proporcionan un mínimo de protección a todos los migrantes, independientemente de cuál sea su situación. En virtud de la Parte I del Convenio núm. 143, los Estados que ratifiquen el Convenio tienen la obligación general de respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. En virtud de la Parte II del Convenio, los trabajadores migrantes que están trabajando legalmente en el país de empleo no sólo tienen derecho a la igualdad de trato (tal como se dispone en el Convenio núm. 97) sino también a la igualdad de oportunidades, por ejemplo igualdad respecto al acceso al empleo, derechos sindicales, derechos culturales y libertades individuales y colectivas.

266. El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), establece el derecho a la igualdad de trato con respecto a las nueve ramas de la seguridad social. Para cada una de las nueve ramas que acepte, un Estado Parte en el Convenio se obliga a conceder, dentro de su territorio, a los nacionales de cualquier otro Estado que

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2006, *op. cit.*

⁴⁵ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, junio de 2004, párrafos 151-165 y 276-278.

lo haya ratificado el mismo trato que a sus propios nacionales. Por consiguiente, las disposiciones están basadas en la reciprocidad. Una de las herramientas utilizadas por los gobiernos, y defendida en virtud de los instrumentos de la OIT ⁴⁶, es la utilización de contratos tipo y de acuerdos bilaterales y multilaterales ⁴⁷.

Pueblos indígenas y tribales

267. Existen más posibilidades de que personas pertenecientes a los pueblos indígenas trabajen en ocupaciones agrícolas que de que lo hagan personas que no son indígenas ⁴⁸, y los indígenas tienen que hacer frente a una discriminación *de facto* en lo que respecta a las condiciones de empleo. Si se ganan la vida como agricultores de subsistencia, sus principales problemas frecuentemente son causados por la desigualdad en el acceso a la tierra en lo que respecta a los títulos y derechos de propiedad, los créditos, los medios de comercialización y los recursos. A menudo, están expuestos a ser desposeídos forzosamente de sus tierras para que en ellas se creen empresas agrícolas, así como a tener que realizar actividades de tala de árboles y minería ⁴⁹. En todos estos casos, las políticas oficiales deben establecer medidas para permitir que los pueblos indígenas accedan a los recursos, incluidos los medios para realizar actividades con las cuales puedan ganarse la vida ⁵⁰.

268. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), dispone la protección de los derechos de los trabajadores indígenas que tienen empleos estacionales y ocasionales, incluso en la agricultura. En la Parte II del Convenio se aborda el reconocimiento a los pueblos indígenas del derecho de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan así como la salvaguardia de su derecho a los recursos naturales. La Parte III dispone que deben disfrutar de la protección proporcionada por la legislación y práctica nacionales al igual que otros trabajadores de los mismos sectores, y que deben ser plenamente informados de sus derechos en virtud de la legislación del trabajo y de otros medios de reparación de los que puedan disponer. La Parte IV aborda la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales y defiende el fortalecimiento y la promoción de las industrias rurales y de las ocupaciones tradicionales como una herramienta para mantener su cultura y su autosuficiencia y desarrollo económicos ⁵¹.

⁴⁶ Véanse el Convenio núm. 97 y la Recomendación núm. 86.

⁴⁷ Por ejemplo, *Canadá* ha firmado acuerdos con *México, Jamaica, Trinidad y Tabago, Barbados* y la Organización de Estados del Caribe Oriental. El programa canadiense de trabajadores agrícolas estacionales permite la entrada organizada en el país de trabajadores agrícolas desde México y los Estados caribeños con los que el Canadá ha firmado acuerdos por un período de hasta ocho meses al año, a fin de cubrir la falta de trabajadores durante los períodos clave de plantación, cultivo y cosecha. Para más información, véase el sitio web del Gobierno canadiense: www.hrsdc.gc.ca.

⁴⁸ OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, *op. cit.*

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, los comentarios sobre el Convenio núm. 169, informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2007, *op. cit.*, e informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2006, *op. cit.*

⁵⁰ OIT: *Promoción del empleo rural*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 75.ª reunión, Ginebra, 1988.

⁵¹ Véase, asimismo, el capítulo 7 con respecto a la gobernanza de los pueblos indígenas.

Plantaciones

269. Cuando se adoptó el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), éstas constituían un sector económico importante para muchos países de las regiones tropical y subtropical, y era ampliamente reconocido el hecho de que los trabajadores de las plantaciones tenían unas condiciones de vida y de trabajo muy difíciles. El principal objetivo del Convenio era proporcionar una protección más amplia a esos trabajadores. El Convenio núm. 110, complementado por su Protocolo de 1982⁵², es un instrumento amplio que aborda, entre otras cosas, las condiciones de trabajo, los contratos de empleo, la negociación colectiva, los métodos de pago de salarios, las vacaciones pagadas, el descanso semanal, la protección de la maternidad, la indemnización por accidentes, la libertad sindical, la inspección del trabajo, la vivienda y la asistencia médica. La protección específica se establece en la Parte II, que trata de la contratación y reclutamiento de trabajadores migrantes. Los Estados que ratifiquen el Convenio tienen la posibilidad de excluir esta Parte de su aplicación⁵³. La Recomendación núm. 110 complementaria propone una serie de medidas que deberían adoptar los gobiernos para mejorar las condiciones de los trabajadores de las plantaciones. Se proporcionan directrices detalladas en áreas tales como la formación profesional, los sistemas de pago de salarios, la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, las horas de trabajo, el bienestar, la indemnización de accidentes y enfermedades profesionales, y la inspección del trabajo.

270. Teniendo en cuenta el ámbito global de este Convenio, resulta realmente decepcionante que lo hayan ratificado tan pocos países⁵⁴.

Arrendatarios y aparceros

271. La Recomendación sobre los arrendatarios y aparceros, 1968 (núm. 132), proporciona orientaciones a los Estados Miembros en lo que respecta a los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas que no reciben un salario fijo. La política social y económica debería promover un aumento continuo y progresivo del bienestar de esos trabajadores y garantizarles el grado mayor posible de estabilidad y seguridad en lo que respecta al trabajo y los medios de vida. Deberían tener la mayor responsabilidad en la gestión de su explotación y acceso a la tierra. Asimismo, debería estimularse el desarrollo de organizaciones que representen a los arrendatarios, aparceros, etc., y los intereses de los propietarios de la tierra.

Pertinencia e impacto de las normas internacionales del trabajo

272. Aunque no existe un instrumento amplio que se ocupe del sector rural, la OIT tiene un gran número de instrumentos que se aplican a este sector, especialmente a la agricultura. Estos proporcionan un marco jurídico internacional para la protección de los

⁵² Ratificados por diez y dos Estados Miembros, respectivamente, y clasificados como actualizados.

⁵³ Sólo un Estado Miembro ha utilizado esta posibilidad.

⁵⁴ A los efectos del Convenio, el término «plantación» comprende toda empresa agrícola, situada en una zona tropical o subtropical, que ocupe con regularidad a trabajadores asalariados y que principalmente se dedique al cultivo o producción, para fines comerciales, de: café, té, caña de azúcar, caucho, plátanos, cacao, coca, maní, algodón, tabaco, fibras (sisal, yute y cáñamo), frutas cítricas, aceite de palma, quina y piña. Este Convenio no es aplicable a las empresas familiares o pequeñas empresas que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente a trabajadores asalariados.

trabajadores rurales, y especialmente de los trabajadores agrícolas. Sin embargo, el gran número de instrumentos en cuestión puede hacer difícil su promoción. Estos instrumentos no son fácilmente identificables y esto puede causar problemas en la percepción de la protección que establecen las normas internacionales del trabajo en relación a los trabajadores interesados. Otra dificultad proviene del hecho de que, aparte de los instrumentos fundamentales y algunos otros instrumentos, incluidos tres convenios prioritarios y los Convenios núms. 11 y 12, muchos de los instrumentos pertinentes han recibido pocas ratificaciones. Las tasas de ratificación de los convenios actualizados o en situación provisional que abordan específicamente las cuestiones agrícolas son muy desiguales. Oscilan entre las 122 ratificaciones del Convenio núm. 11 y las ocho ratificaciones del Convenio núm. 184. Además, aunque los Estados que ratifican los convenios utilizan poco la posibilidad de excluir a los trabajadores rurales o agrícolas del ámbito de su aplicación, los órganos de control han señalado que en muchos países existen graves problemas para su aplicación.

Conclusiones

273. En general, los trabajadores rurales siguen constituyendo la mano de obra más numerosa. Aunque en algunos países se han realizado mejoras en lo que respecta a la protección de los trabajadores agrícolas, en muchos otros éstos no están cubiertos por las leyes y reglamentos del trabajo y otros reglamentos que se ocupan de la protección de los trabajadores. Además, cuando existe una legislación al respecto, la falta de recursos o de voluntad política para aplicar las disposiciones así como el aislamiento, el bajo nivel de alfabetización, la pobreza y la falta de organización, a menudo impiden que los trabajadores puedan hacer valer plenamente sus derechos. La falta de protección de estos trabajadores sigue siendo muy grande.

274. Cabe plantearse qué posibilidades existen de realizar progresos en lo que respecta a abordar y solucionar este enorme déficit de trabajo decente. Las primeras acciones deberían realizarse a escala nacional. Podría hacerse un llamamiento a los Estados Miembros para que examinen sus legislaciones con miras a ampliar la cobertura de la protección a los trabajadores rurales, incluidos los asalariados de las zonas rurales, y en particular para garantizar que disfrutan de la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo tal como se contemplan en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Esto requeriría un mayor control y observancia de la legislación nacional, e incluiría el fortalecimiento de la inspección del trabajo. Sin embargo, no existe ningún mecanismo para controlar las medidas adoptadas y para evaluar los progresos realizados por los países.

275. Una segunda opción podría ser instar a los Estados Miembros a suprimir cualquier excepción que pueda existir en la legislación nacional en lo que respecta a la aplicación de los convenios fundamentales a los trabajadores rurales. Esto también podría incluir el hecho de instarles a que consideren la ratificación de los convenios actualizados pertinentes, en particular los Convenios núms. 184 (seguridad y salud en la agricultura), 129 (inspección del trabajo), y 122 (política del empleo). Debería señalarse que en noviembre de 2007, el Consejo de Administración decidió que debería reforzarse la promoción de los convenios prioritarios, incluidos los Convenios núms. 122 y 129⁵⁵.

276. Una tercera opción podría ser considerar las ventajas de refundir todas las normas pertinentes en un solo instrumento, a fin de proporcionar una protección más eficaz a los 3.400 millones de personas que viven en las zonas rurales de todo el mundo. El

⁵⁵ Véanse los documentos GB.300/LILS/6, párrafo 80, y GB.300/13.

Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), y el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), también podrían examinarse de forma más detallada para determinar mejor las dificultades e impedimentos para su ratificación y aplicación, y para ampliar la cobertura a todos los trabajadores rurales. Teniendo en cuenta el gran número de personas interesadas y la importante brecha en la protección, la OIT debería responder estableciendo un marco que impulse los esfuerzos con miras a la creación de empleo para ayudar a los trabajadores rurales a salir de la pobreza.

Orientaciones clave en materia de políticas

- ❑ Respetar, promover y poner en práctica:
 - la libertad sindical y la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - la abolición efectiva del trabajo infantil;
 - la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.
- ❑ Incrementar el número de ratificaciones y la aplicación efectiva de los convenios fundamentales y de otras normas del trabajo pertinentes, inclusive las normas relativas a la seguridad y la salud, la inspección del trabajo y la seguridad social.
- ❑ Asegurar que los trabajadores rurales, y en particular los trabajadores agrícolas, estén protegidos por la legislación y por la práctica nacionales.
- ❑ Garantizar la protección de los derechos de los grupos de trabajadores rurales especialmente vulnerables, como los trabajadores migrantes y los pueblos indígenas.

Capítulo 7

Diálogo social: Promover una mejor gobernanza, el empoderamiento y las instituciones

Introducción

277. En el presente capítulo se examina la importancia de las cuestiones relativas a la gobernanza en el mundo del trabajo y en el contexto del desarrollo económico local. Los gobiernos y los interlocutores sociales desempeñan un papel primordial en la gobernanza de los sistemas de administración del trabajo y las instituciones de diálogo social, lo que abre posibilidades para la creación de consenso en los planos nacional y sectorial. Es necesario extenderlos a las zonas rurales, donde pueden constituir un medio para fomentar la gobernanza democrática en el desarrollo económico local. Aunque la descentralización ofrece a los actores locales la oportunidad de participar más activamente en los procesos de gobernanza, es indispensable reforzar las capacidades y dialogar con los mandantes tripartitos a fin de trabajar en colaboración con otros actores interesados en el desarrollo económico y social. La pobreza y una gobernanza deficiente aumentan las probabilidades de que se produzcan brotes de violencia y conflictos sociales.

Importancia de las cuestiones de gobernanza

278. En términos generales, la gobernanza se refiere tanto al proceso de adopción de decisiones, como al proceso mediante el cual se aplican tales decisiones. Las cuestiones de gobernanza se plantean en el sistema de gobierno en su conjunto y en las diversas partes del mismo, por ejemplo, en la determinación de las políticas y en el funcionamiento de la burocracia o del poder judicial. El establecimiento de reglas equitativas y su aplicación imparcial son dos rasgos fundamentales de la buena gobernanza, así como los principios de participación, equidad, decencia, responsabilización, transparencia y eficiencia que sirven de base a la actuación de los gobiernos ¹.

279. La gobernanza es principalmente un proceso político cuya legitimidad depende de que el público considere que sus opiniones se han tenido en cuenta, que sus necesidades se han reconocido y que sus problemas han recibido la atención que merecen. La libertad sindical y la libertad de asociación, así como la práctica del diálogo social hacen posible la participación democrática en el proceso de adopción de decisiones.

¹ ODI: Governance Assessment: Overview of governance assessment frameworks and results from the 2006 World Governance Assessment, Report from ODI Learning Workshop, 15 de febrero de 2007, disponible en http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/WGA_workshop_150207_report.pdf.

280. La gobernanza no se limita al gobierno, si bien es cierto que éste desempeña un papel fundamental en la gobernanza global. Las cuestiones relativas a la gobernanza también conciernen a los partidos políticos, los grupos de interés económico, las organizaciones de la sociedad civil y los principales actores económicos, como las entidades empresariales. La gobernanza en el mundo del trabajo constituye una preocupación capital de los mandantes tripartitos de la OIT.

281. Hasta ahora la cuestión de la gobernanza no había ocupado un lugar tan prominente en el debate público internacional. El objetivo 8 de los ODM, que propugna una asociación mundial para el desarrollo, hacía hincapié en la buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza en cada país y en el plano internacional. Las instituciones financieras internacionales y los principales donantes han comenzado a vincular los préstamos y las ayudas a cuestiones de gobernanza — por ejemplo, a la gestión escrupulosa de los fondos, la transparencia en los procesos de adopción de decisiones, la responsabilización ante los ciudadanos, el compromiso con los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. Es por ello que varios organismos de desarrollo nacionales y multilaterales, y varias instituciones de investigación independientes han elaborado herramientas e indicadores para la evaluación de la gobernanza. Los indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial elaborados por el Banco Mundial evalúan seis dimensiones en este sentido: participación y responsabilización; estabilidad política; eficacia gubernamental; calidad normativa; imperio de la ley; y control de la corrupción. El proyecto de Indicadores de Gobernabilidad del PNUD ha realizado encuestas entre los ciudadanos sobre el desarrollo parlamentario, los sistemas electorales, los derechos humanos, la justicia, la descentralización y las reformas administrativas de los gobiernos locales. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) efectúa evaluaciones de la gobernanza de los países a fin de determinar la capacidad gubernamental, la responsabilidad y la capacidad de respuesta.

282. Muchos países estaban gobernados por regímenes autoritarios o por regímenes de partido único en el momento en que tuvo lugar la última discusión general sobre el empleo rural. Hoy en día la mayoría de los gobiernos expresan su adhesión a los principios democráticos, y tienen un parlamento y un jefe de gobierno escogido mediante un proceso electoral. Muchos países han reconocido que existe un vínculo entre la buena gobernanza y el crecimiento económico. Con todo, en la mayoría de los países las aspiraciones democráticas son más ambiciosas que lo que se logra en la realidad, y los atributos más fundamentales de los sistemas democráticos aún quedan por materializarse. Esos atributos son: la equidad, la inclusión y el respeto de los derechos de las minorías y de las personas desfavorecidas, para mencionar sólo algunos de ellos. La buena gobernanza es una tarea en curso.

Recuadro 7.1
Buena gobernanza

Capacidad	Capacidad de respuesta	Responsabilización	Participación
<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantizar la estabilidad política y la seguridad. ■ Crear un marco jurídico de derechos y responsabilidades. ■ Crear condiciones favorables a la inversión y el comercio, así como al crecimiento del empleo y de los ingresos. ■ Gestionar las finanzas públicas y aplicar las políticas públicas de forma eficaz. ■ Garantizar que los servicios gubernamentales respondan a las necesidades de la gente. ■ Garantizar la seguridad de las fronteras y favorecer la circulación legal y segura de las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aplicar políticas que respondan a las necesidades de los pobres. ■ Emplear los fondos públicos en beneficio de los pobres. ■ Proporcionar bienes y servicios públicos de forma que reduzcan la discriminación y beneficien a todos los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Respetar los derechos humanos, en particular la libertad de expresión, la libertad sindical y de asociación y la libertad de prensa. ■ Fomentar la aplicación de normas éticas elevadas entre los funcionarios públicos y castigar la corrupción. ■ Garantizar el cumplimiento de la legislación, por ejemplo mediante servicios de inspección eficaces. ■ Garantizar el imperio de la ley mediante un poder judicial independiente. ■ Ofrecer oportunidades periódicas de cambiar a los dirigentes por medios pacíficos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Libertad sindical y libertad de asociación. ■ Procesos electorales transparentes. ■ Diálogo social. ■ Procesos de consulta incluyentes que garanticen la participación en la formulación de las políticas públicas. ■ Participación democrática en los procesos de adopción de decisiones. ■ Acceso a los sistemas de justicia.

Adaptación a partir de diversas fuentes, incluidas las siguientes: DIFD: *Making governance work for the poor*, 2006, pág. 20; USAID: *Democracy and governance: A conceptual framework*.

Cuestiones de gobernanza en el mundo del trabajo

283. Las cuestiones de gobernanza inciden en el mundo del trabajo. Muchas de estas cuestiones se abordan mediante las normas internacionales del trabajo (que hacen hincapié en principios generales de buena gobernanza), en particular las que se expresan en forma de principios y derechos fundamentales en el trabajo (como la libertad sindical y la libertad de asociación), de marcos institucionales para la buena gobernanza (por ejemplo, los que se refieren a la administración y la inspección del trabajo) y de procesos de buena gobernanza que subrayan la importancia de las consultas tripartitas. Numerosos instrumentos de la OIT también abordan la inclusión social y los derechos de los grupos marginados o vulnerables. La participación y la representación a través del tripartismo y el diálogo social son inherentes a la concepción y aplicación de estos instrumentos.

284. La gobernanza del mercado de trabajo es un elemento que no se ha tenido en cuenta en las estrategias de desarrollo de muchos países, aun cuando la calidad de la gobernanza del mercado de trabajo pueda constituir un factor importante para determinar hasta qué punto los países logran aumentar las oportunidades para obtener el pleno empleo, productivo y libremente elegido y, en términos más generales, para hacer realidad el trabajo decente. Como se indicaba en el capítulo 2, el carácter disfuncional que a veces presentan los mercados de trabajo rurales, así como la falta de servicios del mercado de trabajo pueden obstaculizar el desarrollo económico. Por el contrario, una administración del trabajo eficaz puede reforzar el cumplimiento de la legislación nacional y, por tanto, contribuir a crear un clima de negocios estable, fomentando la inversión y prestando apoyo a los mercados. Para lograrlo, los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberán promover una burocracia eficiente, en la que no haya corrupción ni acoso, que sea transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, que proteja y cumpla las obligaciones contractuales y respete los derechos de los trabajadores y los empleadores². La gobernanza eficiente y equitativa del mercado de trabajo requiere el concurso de tres actores principales: un sistema eficaz de administración del trabajo y organizaciones representativas de empleadores y trabajadores.

285. Según el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)³, la expresión *sistema de administración del trabajo* «comprende todos los órganos de la administración pública — ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada — responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones». Es evidente el papel que estos órganos desempeñan en el establecimiento de un marco de gobernanza en el mundo del trabajo a través de políticas, leyes y reglamentaciones. El artículo 6 de este Convenio estipula que «los organismos competentes [...] deberán [...] tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional o el derecho de participar en esas actividades, y ser, en el ámbito de la administración pública, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le den efecto». Entre las funciones de los órganos competentes figuran las siguientes: participar en la elaboración de una política nacional del empleo; estudiar la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas; promover — a nivel nacional, regional y local, así como de los diferentes sectores de actividad económica — consultas y cooperación efectivas entre los trabajadores y organismos públicos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten⁴. El artículo 7 prevé la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo más allá de la economía formal a fin de incluir actividades relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de

² OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002.

³ Hasta el 31 de octubre de 2007 lo habían ratificado 67 Estados Miembros de la OIT.

⁴ Aunque la administración del trabajo es sin duda una función del gobierno, la estrecha interacción que existe entre el sistema de administración del trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores — a través de procesos de consulta, cooperación, participación, negociación, delegación de ciertas actividades, prestación de asesoramiento técnico e información — se aborda en los artículos 1, 2, 3 y 5 del Convenio núm. 150, así como en numerosos párrafos de la Recomendación núm. 158 que lo complementa.

determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado; los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores; y las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

286. La importancia de estas disposiciones en cualquier discusión sobre la promoción del empleo rural, así como los desafíos que ellas plantean a los mandantes tripartitos resultan evidentes. Entre los desafíos fundamentales en este sentido cabe mencionar los siguientes: la necesidad de que la política laboral nacional incluya de forma explícita determinadas cuestiones sobre el empleo rural en las que se tengan en cuenta las características especiales del trabajo en la economía rural; la necesidad de crear un marco general de legislación del trabajo que tenga presente las formas de empleo más comunes en el sector rural, de modo que las condiciones de empleo y de trabajo y las cuestiones relativas a la protección social no se aborden desde una suerte de limbo jurídico; y la capacidad institucional del gobierno y de los interlocutores sociales de entablar procesos de consulta y cooperación en el plano nacional, regional y local, así como de abordar las condiciones de trabajo y de vida profesional de aquellas personas que no pueden considerarse empleadas desde el punto de vista de la legislación.

287. En muchos países en desarrollo el ámbito de acción del ministerio de trabajo abarca solamente a los trabajadores asalariados (probablemente un 10 por ciento o menos de la fuerza de trabajo), ya que el contrato de trabajo constituye el principal elemento en el que se basan las actuaciones de la administración del trabajo. Un número relativamente reducido de dichos ministerios ha ampliado las funciones de la administración del trabajo de modo que incluyan actividades relacionadas con las condiciones de trabajo y de vida profesional en las zonas rurales y en la economía informal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio núm. 150. Ello tal vez se deba a una serie de factores: la falta de recursos humanos y financieros para seguir de cerca de manera adecuada toda evolución de la fuerza de trabajo en su conjunto; la falta de contacto entre el ministerio de trabajo y los demás ministerios con competencias en el desarrollo rural, como el ministerio de agricultura o el ministerio de comercio e industria; el desconocimiento de las instituciones rurales y la falta de contacto con ellas; y la presencia institucional deficiente en los planos provincial y local.

288. El párrafo 26 de la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158) aborda directamente las cuestiones más relevantes relacionadas con la descentralización de los servicios. Allí se señala que debería haber dispositivos apropiados para la organización y funcionamiento eficaces de los servicios sobre el terreno y, concretamente, que estos dispositivos deberían garantizar que la ubicación de los servicios sobre el terreno corresponda a las necesidades de las diversas zonas; que estos dispositivos deberían dotar a los servicios sobre el terreno del personal, del equipo y de los medios de transporte adecuados; y, por último, que estos dispositivos deberían asegurar que los servicios sobre el terreno reciban instrucciones suficientemente claras para prevenir la posibilidad de que las leyes y los reglamentos se interpreten de manera diversa en las distintas zonas.

289. Muchos países reconocen la importancia de crear instituciones y redes de diálogo social a escala nacional que garanticen que las opiniones de las organizaciones de los interlocutores sociales reciban la debida atención en el proceso de discusión, elaboración,

aplicación y revisión de las políticas nacionales ⁵. En muchos casos, sin embargo, los organismos gubernamentales que prestan servicios clave en las zonas rurales no participan en este tipo de diálogo social a escala nacional, como tampoco las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores rurales, agricultores, usuarios del agua, ganaderos, pescadores y otros grupos semejantes. Los vínculos horizontales en el gobierno son necesarios para garantizar que todos los organismos competentes participen en los debates sobre las políticas, aunque los vínculos verticales de consulta, comunicación y coordinación son igualmente importantes. En la medida de lo posible, también deberán tomarse disposiciones en materia de diálogo social en los niveles regional, local y sectorial.

290. Muchas administraciones del trabajo son relativamente ineficaces y tienen muy poca resonancia más allá del ámbito nacional. Muchos países en desarrollo poseen estructuras heredadas de su pasado colonial y no han hecho suficientes esfuerzos para replantear sus programas, enfoques y actividades con miras a lograr una mayor repercusión. Es probable que los países en los que una parte considerable de la fuerza de trabajo vive y trabaja en las zonas rurales deban examinar si las metas, la estructura orgánica, la asignación de recursos y los métodos de trabajo vigentes en sus sistemas de administración del trabajo les permiten prestar servicios fundamentales para garantizar el bienestar de los trabajadores rurales y de los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, aunque en muchos países la inspección del trabajo es uno de los servicios más importantes que ofrece el ministerio de trabajo, este servicio se centra casi exclusivamente en la inspección de las fábricas y deja a un lado la inspección de la mayor parte de los lugares de trabajo agrícolas. Se ha hecho muy poco para fomentar la colaboración con otros servicios de inspección gubernamentales encargados del trabajo en las zonas rurales — por ejemplo, con los servicios de inspección de la salud o con los inspectores de la seguridad en la electrificación rural. En algunos casos, la administración del trabajo podría incluso no prestar atención a las cuestiones rurales, sencillamente porque no existe una unidad que se encargue de este tipo de cuestiones. Los países que cuentan con unidades administrativas encargadas de las cuestiones relacionadas con la mujer o el trabajo infantil son un ejemplo de cómo los cambios estructurales en la organización del trabajo en el seno de un ministerio pueden lograr que se preste atención a determinadas cuestiones de interés. Varios países ya han emprendido un proceso de reestructuración de su administración del trabajo con objeto de mejorar la repercusión de sus medidas y de fomentar el trabajo decente ⁶.

291. La creación en Sudáfrica del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra (NEDLAC) es un ejemplo de cómo replantearse la interacción entre el gobierno y los mandantes a fin de instaurar un proceso de adopción de decisiones económicas más incluyente, y de fomentar el crecimiento económico y la equidad social. El NEDLAC reúne varios departamentos gubernamentales, asociaciones empresariales, agrupaciones de trabajadores organizados y agrupaciones comunitarias organizadas a escala nacional con objeto de discutir e intentar alcanzar un consenso sobre cuestiones de política económica y social a través del diálogo social. La financiación del NEDLAC está a cargo del Departamento de Trabajo, pero los Departamentos de Comercio e Industria, Finanzas y Obras Públicas también participan directamente, mientras que otros departamentos asisten a las reuniones en las que se discuten temas de interés para sus

⁵ Véase, por ejemplo, «El tripartismo es un mecanismo clave de gobernanza para un crecimiento incluyente que reduzca la pobreza» en las Conclusiones de la undécima Reunión Regional Africana, Addis Abeba, 24-27 de abril de 2007.

⁶ Véase G. Casale y otros autores: *Re-engineering labour administration to promote decent work* (OIT, Ginebra, 2006).

respectivas carteras. El NEDLAC no sólo busca establecer relaciones constructivas con los gobiernos provinciales; su función también consiste en organizar foros económicos y foros de desarrollo provinciales.

Instituciones de diálogo social

292. Contar con instituciones sólidas de diálogo social puede constituir un factor importante para el fomento de la buena gobernanza en el mundo del trabajo. Por lo que respecta a la gobernanza del mercado de trabajo, el diálogo social permite la participación de las personas que se ven más afectadas por las cuestiones que se están debatiendo. Ya sea en los lugares de trabajo o en las instituciones del mercado de trabajo (como los órganos consultivos tripartitos del trabajo, los consejos de salud y seguridad, los centros de productividad o las cajas de bienestar social), el diálogo social puede mejorar la comprensión de los procedimientos de adopción de políticas públicas y fomentar la transparencia y la responsabilización en el proceso de adopción de decisiones. Ahora bien, el hecho de que los interlocutores sociales desempeñen un papel formal en los órganos tripartitos no significa necesariamente que ellos ejerzan una influencia real. Dichos órganos deben actuar de manera autónoma con respecto al Estado y los interlocutores sociales deben ser plenamente representativos de las partes en el mundo del trabajo. Estas instituciones desempeñan un papel secundario cuando los interlocutores sociales son débiles o están fragmentados ⁷.

293. Para que el diálogo social sea posible deben reunirse varias condiciones. Entre las condiciones que permiten el diálogo social cabe mencionar el respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva; la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios para participar en el diálogo social; la voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas; y, por último, un apoyo institucional adecuado. Los gobiernos deberán ofrecer un entorno propicio en el que los empleadores y los trabajadores puedan ejercer su derecho a crear las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas sin temor a represalias o intimidaciones, así como establecer los marcos jurídico, institucional y de cualquier otro tipo, necesarios para que las partes puedan actuar con eficacia.

294. El principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y de la implicación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo, a saber, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las estructuras y los procesos de diálogo social que resulten exitosos tienen potencial para solucionar importantes temas económicos y sociales, alentar el buen gobierno, fomentar la paz y la estabilidad social y laboral e impulsar el progreso económico ⁸. Por ejemplo, gracias a un proceso de diálogo social, en varios Estados Miembros de la OIT los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores han podido incorporar elementos del Programa de Trabajo Decente en el proceso de los DELP.

⁷ Véase A. Sivananthiran y C.S. Venkata Ratnam (responsables de la publicación): *Best practices in social dialogue* (New Delhi, International Labour Organization sub-regional office for South Asia and Indian Industrial Relations Association, 2003).

⁸ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>.

Negociación colectiva en la agricultura: promover la buena gobernanza en las zonas rurales

295. La negociación colectiva es una de las formas más extendidas de diálogo social. En las zonas rurales los convenios colectivos en la agricultura desempeñan un papel sumamente importante para garantizar condiciones de trabajo decentes y relaciones laborales estables en las plantaciones y en las explotaciones agrícolas comerciales. Dichos convenios suelen establecer principios y procedimientos de gobernanza convenidos a nivel de las empresas. Muchos convenios colectivos incorporan disposiciones pertinentes del Código del Trabajo relativas a cuestiones tales como el tiempo de trabajo, el pago por horas extraordinarias, las licencias y la asistencia médica. Ello es importante por dos razones principales: en primer lugar, porque en las zonas rurales tiende a haber un bajo nivel de conocimientos y de aplicación de la legislación, y en cambio las disposiciones del convenio colectivo son conocidas y han sido aceptadas por las partes interesadas; en segundo lugar, porque con frecuencia los códigos del trabajo abordan estas cuestiones de forma distinta en el caso del sector agrícola y en el caso de otros sectores. La incorporación de disposiciones jurídicas en los convenios contribuye a aclarar la legislación aplicable. Los convenios colectivos constituyen un entendimiento común de los derechos y obligaciones de los empleadores y trabajadores en el ámbito de las explotaciones agrícolas. Este entendimiento común reviste gran importancia, pues muchas explotaciones y plantaciones grandes están localizadas en lugares más o menos remotos que los inspectores del trabajo no suelen visitar con frecuencia.

296. Un estudio de 23 convenios colectivos en la agricultura concluidos recientemente en África demostró la importancia que tienen estos convenios para garantizar los derechos fundamentales en el lugar de trabajo, así como para establecer procedimientos que garanticen unas relaciones laborales estables. Todos los convenios incluían cláusulas relativas a los salarios, las horas extraordinarias y las indemnizaciones por fin de servicios, la seguridad y la salud en el trabajo, y los gastos y servicios del funeral. La inclusión de este último tipo de cláusulas podría ser un indicador de la incidencia del VIH/SIDA en la fuerza laboral agrícola en África, así como de los esfuerzos de los empleadores y los trabajadores por abordar con humanidad las consecuencias de esta epidemia. Veintidós de estos 23 convenios contenían cláusulas relativas a los subsidios (por ejemplo, subsidios de vivienda), las vacaciones y licencias (por ejemplo, vacaciones anuales, licencia por enfermedad, licencia de maternidad y licencia por razones humanitarias) y la asistencia médica. Veintiún convenios contenían disposiciones relativas a la manera de abordar los conflictos (por ejemplo, disposiciones relativas a las advertencias y la terminación de la relación de trabajo) y a los permisos para asistir a actividades sindicales. Aproximadamente tres cuartos de los convenios contenían cláusulas sobre la situación en el empleo del trabajador (permanente, temporero u ocasional), lo que demuestra la importancia que tiene esta cuestión para el bienestar de los trabajadores, y varios establecían un período, plazo o proceso de prueba en el que los trabajadores podían pasar de un empleo menos estable a uno más regular — por ejemplo, pasar de una situación estacional a una permanente. Diecisiete de los convenios contenían disposiciones relativas a la educación, tanto para los propios trabajadores como para sus hijos, y 18 incluían disposiciones relativas a los incentivos.

Descentralización

297. La buena gobernanza a escala local tiene que ver no sólo con la calidad, la eficacia y la eficiencia de la administración local y de la prestación de servicios públicos; también tiene que ver con la calidad de las políticas públicas locales y de los procedimientos de adopción de decisiones, y con la manera como se ejercen el poder y la autoridad. El gobierno local — ya se trate de los consejos provinciales, municipales o locales o de otras formas de autoridad gubernamental subnacional — es el componente institucional más importante para lograr una gobernanza eficaz a escala local. Sin embargo, debe garantizarse el funcionamiento adecuado de las instituciones mediante la utilización de mecanismos y procedimientos para la gestión de los asuntos públicos locales que respondan a las necesidades de la comunidad local, incluidos los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas como los grupos de usuarios.

298. La descentralización, esto es, la reestructuración política en virtud de la cual se transfieren a unidades administrativas a escala local las competencias administrativas y, con menos frecuencia, las competencias fiscales, puede facilitar la buena gobernanza en las zonas rurales. La descentralización puede favorecer una prestación de servicios más eficaz y eficiente. Se considera que al confiar a los dirigentes locales las decisiones sobre la asignación de los recursos podría mejorar la adecuación entre los servicios disponibles del sector público y las preferencias expresadas por la población local. Los funcionarios locales conocen mejor las condiciones de su entorno y resultan más accesibles para sus mandantes; ello hace que puedan responder más adecuadamente a las necesidades y expectativas de la población local y, al mismo tiempo, que estén sujetos a una mayor responsabilidad por sus decisiones. Se estima que la descentralización es particularmente beneficiosa para el desarrollo rural de las jurisdicciones desfavorecidas, pues por lo general implica una transferencia neta de recursos fiscales de las zonas más ricas a las zonas más pobres y da lugar a un aumento tanto de la cantidad como de la calidad de los gastos en dichas zonas ⁹.

299. La gobernanza democrática local no se consigue mediante una simple transferencia del poder y las funciones desde el gobierno central al gobierno local; se trata más bien de vincular el gobierno local con los procesos del gobierno y la gobernanza nacionales. El concepto abarca la transferencia vertical de funciones y de recursos desde el gobierno central al gobierno local, así como la creación de redes horizontales entre los gobiernos locales y los actores locales no estatales. La gobernanza democrática local exige una gobernanza nacional efectiva y eficiente capaz de ofrecer orientación, establecer prácticas y regular las relaciones.

300. La descentralización eficaz puede contribuir a que el gobierno sea más accesible, legítimo y responsable; asimismo, puede traducirse en una mejor prestación de servicios y en un desarrollo local más equilibrado y sostenible; puede agilizar la solución de los conflictos locales y promover el empoderamiento de los grupos más vulnerables y desfavorecidos. El gobierno local también puede servir para adquirir experiencia en el ejercicio del liderazgo político y la gestión de los asuntos públicos.

301. Ahora bien, no es fácil crear instituciones de gobernanza democrática y proceder a la descentralización de instituciones de por sí débiles no resuelve muchos problemas. En algunos países en donde se ha emprendido el proceso de descentralización, la transferencia de funciones no siempre ha ido acompañada de una transferencia de

⁹ Banco Mundial: Overview of rural decentralization in India (27 de septiembre de 2000), disponible en <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/>.

autoridad o de una asignación de recursos humanos y presupuestarios suficientes para prestar los servicios necesarios en las zonas rurales, en particular en las localidades remotas y dispersas. La descentralización, sin la creación de capacidad necesaria entre las autoridades y las partes interesadas locales, puede reducir aún más la capacidad del gobierno para desempeñar sus funciones. La descentralización tampoco resuelve el problema que supone el control de los procesos gubernamentales por parte de élites poderosas que en las zonas rurales pueden poseer o controlar el acceso a las tierras, al agua y a otros recursos productivos de los que depende un sector más amplio de la población.

Recuadro 7.2 Indicadores de la calidad de la gobernanza

Buena gobernanza

- ❑ Participación de los ciudadanos particulares, de las organizaciones de ciudadanos y de las partes interesadas locales en los procesos de adopción de decisiones del sector público local; asociaciones entre las partes interesadas locales; compromiso cívico de las organizaciones de mujeres.
- ❑ Transparencia e intercambio de información; comportamiento abierto; procedimientos claros de adopción de decisiones.
- ❑ Eficacia de las autoridades locales para alcanzar sus objetivos (políticas de desarrollo «favorables a los pobres») o para administrar los recursos públicos.
- ❑ Igualdad, equidad e imparcialidad de trato de los casos similares por parte de las autoridades locales; prestación de servicios que respondan a las necesidades e intereses específicos de las mujeres y los hombres.
- ❑ Responsabilización de los representantes elegidos de defender los intereses y las prioridades de sus mandantes, y de mantenerlos informados sobre los asuntos relacionados con el gobierno local; responsabilización de los funcionarios públicos locales de aplicar las prioridades y los planes establecidos por los representantes elegidos, y de mantenerlos informados al respecto.

Mala gobernanza

- ❑ La sociedad civil no participa en la vida pública.
- ❑ Inexistencia de organizaciones representativas; falta de participación en los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones de interés público.
- ❑ Formulación arbitraria de las políticas sin tener en cuenta la incidencia de las decisiones sobre las partes interesadas clave, el público en general y los grupos vulnerables; desconocimiento de los impactos diferenciados de las políticas y los programas sobre las mujeres y los hombres.
- ❑ Burocracias no sujetas a ningún tipo de supervisión y que actúan en función de sus propios intereses y no de los intereses del público general.
- ❑ Incumplimiento de la legislación o sistemas jurídicos injustos que no protegen los derechos, no reparan las injusticias ni garantizan una solución oportuna y equitativa de los conflictos.
- ❑ Corrupción y abuso del poder que socavan la confianza del público en el gobierno.

Fuente: Angelo Bonfiglioli: *Empowering the poor: Local governance for poverty reduction*, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), Nueva York, 2003.

Enfoques territoriales

302. Sin embargo, a medida que avanza la globalización también avanza la localización. Muchos gobiernos han adoptado enfoques territoriales del desarrollo, que en ocasiones se designan como desarrollo económico local, y que cada vez más reciben apoyo de un

número creciente de organizaciones internacionales. En parte, estos enfoques han surgido como respuesta a los decepcionantes resultados obtenidos por las estrategias de desarrollo tradicionales «de arriba a abajo» basadas en la oferta. El hecho de que la toma de decisiones se concentre en las zonas urbanas, especialmente en las capitales de los países, la no inclusión de organizaciones rurales representativas en los procesos de elaboración de políticas y la mera distancia física — sin mencionar las diferencias económicas y sociales — que separa a los que toman las decisiones en las zonas urbanas del medio rural, a menudo han sesgado las políticas y programas nacionales y los procesos de asignación de recursos en detrimento de las zonas rurales.

303. Las estrategias territoriales presentan una serie de beneficios potenciales tanto sociales como económicos, ya que permiten que los habitantes e instituciones de las comunidades locales adopten actitudes más proactivas por lo que respecta a su futuro. La participación activa de diversas partes interesadas no sólo ayuda a desarrollar una sociedad civil local más fuerte, sino que también puede contribuir a que las instituciones locales sean más transparentes y rindan cuentas. El desarrollo económico local requiere un pensamiento innovador para elaborar estrategias de desarrollo basadas en los activos económicos y sociales característicos de cada región, provincia, municipio o distrito. En general los planes de desarrollo resultantes se centran en cuestiones tales como: mejorar la competitividad y las exportaciones de las empresas locales; estimular la iniciativa empresarial; promover las microempresas, las PYME y las cooperativas; atraer inversiones del exterior; mejorar las calificaciones y los conocimientos; reducir la exclusión social, y mejorar las infraestructuras.

304. Los elementos fundamentales que definen las iniciativas de desarrollo económico local incluyen: la participación de actores locales, la actitud proactiva de los gobiernos locales, la existencia de equipos locales de liderazgo, la cooperación entre el sector público y el sector privado, y la coordinación entre instituciones para el desarrollo económico local. Las autoridades locales se han convertido en interlocutores fundamentales en estos procesos ¹⁰.

305. Sin embargo, en general los gobiernos locales y regionales tienen que hacer frente a un entorno difícil para el desarrollo. La falta de marcos nacionales de políticas de apoyo, de recursos y de capacidad gubernamental puede limitar la propia capacidad de las instituciones subnacionales para desarrollar y aplicar estrategias exitosas, sobre todo en las áreas con mayores limitaciones de la capacidad. A pesar de que la tendencia hacia la descentralización puede estimular los enfoques territoriales, los sistemas económicos, políticos y jurídicos nacionales generalmente siguen siendo el marco en el que se llevan a cabo las actividades económicas y sociales a escala local. Por ejemplo, en países en los que las condiciones macroeconómicas generales son deficientes, el nivel de crecimiento y empleo que puede generarse a través de los enfoques territoriales del desarrollo es limitado. La vinculación de las políticas nacionales con las locales o regionales y la financiación para aplicar estas políticas son fundamentales para el éxito de cualquier estrategia territorial del desarrollo.

306. La creciente dependencia respecto de las estrategias territoriales pone de relieve la necesidad de una buena gobernanza a todos los niveles gubernamentales. Pese a que las estrategias de desarrollo tradicionales se han apoyado principalmente en los sistemas nacionales y en las capacidades de los funcionarios de los gobiernos centrales, en la

¹⁰ Véase PNUD: *A Global analysis of UNDP support to decentralization and local governance programmes 2001* (Grupo Institucional de Desarrollo, Dirección de Políticas de Desarrollo, septiembre de 2002), así como la dirección <http://www.undp.org/governance/sl-dlgud.htm> para los manuales del PNUD sobre gobernanza descentralizada.

actualidad la elaboración y aplicación de estrategias de desarrollo ha dejado de ser una cuestión de carácter puramente nacional. El éxito de las estrategias territoriales depende, en gran medida, de la existencia de sistemas institucionales regionales y locales adecuados y de la disponibilidad de los marcos y las calificaciones necesarios a todos los niveles gubernamentales.

El costo de la mala gobernanza

307. La globalización pone al descubierto la mala gobernanza, revelando las debilidades institucionales, y a veces el poco control que algunos gobiernos ejercen sobre su territorio nacional. La pobreza y la mala gobernanza aumentan las probabilidades de malestar social y de conflicto armado en los países. De hecho, se ha estimado que casi el 40 por ciento de los Estados clasificados en los últimos puestos del índice de desarrollo humano se han visto afectados por conflictos armados en los diez últimos años (1997-2006), mientras que menos del 2 por ciento de los clasificados como Estados con un alto índice de desarrollo humano se han visto afectados por conflictos armados ¹¹.

308. Los conflictos armados civiles afectan de manera desproporcionada a los habitantes de las zonas rurales, en las que la gente vive de la tierra, hay una intensa competencia por los recursos naturales y la capacidad de gobernanza puede ser baja. En algunos casos, en los que la presencia del Estado es casi inexistente se aprovechan de la situación importantes actores económicos — plantaciones, empresas madereras y mineras — y grupos guerrilleros y paramilitares, traficantes de drogas y de armas, y grupos con intereses políticos o étnicos contrarios. En algunos países, los ejércitos nacionales y las fuerzas de seguridad agravan la situación de anarquía perpetrando violaciones, pillajes y ejecuciones extrajudiciales, mientras que los insurgentes armados depredan a las poblaciones rurales y reclutan niños a la fuerza. En varios países, los asesinatos, los secuestros, la tortura, la intimidación, el saqueo y la quema de casas y de cultivos y las amenazas de cometer más actos de violencia han provocado desplazamientos forzados de la población rural civil, y la venta o el abandono forzoso de la tierra. Los actos de violencia contra los sindicalistas y representantes de los trabajadores rurales se cometen con toda impunidad ¹².

309. Se ha señalado que los conflictos armados son una de las cuatro trampas que impiden salir de la pobreza a los países más pobres del mundo y que mantienen a los 1.000 millones de personas más pobres del mundo reducidas a una vida de pobreza en economías estancadas o en recesión ¹³. Por ejemplo, se ha calculado que el coste anual medio de los conflictos en Africa representa un 15 por ciento del PIB, o aproximadamente una vez y media los gastos medios en salud y educación de Africa, y una carga económica enorme con consecuencias sociales dramáticas. En comparación con sus vecinos que viven en situación de paz, los países en conflicto de la región registran una mortalidad infantil un 50 por ciento mayor, un 15 por ciento más de personas desnutridas, una esperanza de vida cinco años menor, un 20 por ciento más de

¹¹ Véase proyecto Ploughshares en www.ploughshares.ca. Véase asimismo el Failed States Index, que establece una clasificación de las naciones basada en 12 indicadores sociales, económicos y políticos que, combinados, indican la capacidad o incapacidad relativa de los Estados para gobernar. Pueden consultarse las explicaciones y clasificaciones correspondientes en <http://www.fundforpeace.org>.

¹² CSI: Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales, 2007.

¹³ P. Collier: *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

adultos analfabetos, 2,5 veces menos médicos por paciente y un 12,4 por ciento menos de alimentos por persona ¹⁴.

310. Es posible que los principios fundamentales de gobernanza susciten un mayor reconocimiento cuando no son respetados. Por ejemplo, el Acuerdo General de Paz firmado entre el Gobierno de Nepal y el Partido Comunista (maoísta) de Nepal en 2006 después de diez años de luchas intestinas hace referencia en su preámbulo al «mandato popular a favor de la democracia, la paz y el progreso», y a los «compromisos para lograr un sistema competitivo, multipartidista y democrático, libertades civiles, derechos fundamentales, derechos humanos, libertad total de prensa y todas las otras normas y valores democráticos, incluido un Estado de derecho». En el artículo 3 del Acuerdo, las partes se comprometen a «establecer un sistema político en el que se respeten plenamente los derechos humanos fundamentales universalmente aceptados» a fin de «acabar con la discriminación basada en la clase social, la etnia, el idioma, el género, la cultura, la religión y la región de procedencia» y de preparar y aplicar un programa mínimo común de transformación socioeconómica con objeto de terminar con todas las formas de feudalismo. Entre los ámbitos políticos citados están los relativos al reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a la educación, la salud, la vivienda, el empleo, y la seguridad alimentaria, así como los derechos relacionados con el acceso a la tierra y la seguridad socioeconómica de comunidades tales como los ocupantes ilegales de tierras, los trabajadores en servidumbre, los labradores, los trabajadores del servicio doméstico y los cuidadores de ganado en servidumbre y otros grupos de este tipo.

311. De igual forma, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria ¹⁵, que en 1996 puso fin a 36 años de guerra civil en Guatemala, establece los principios de democratización y desarrollo participativo, en particular la concertación y la participación a nivel local, y de desarrollo social, en relación con la educación y la capacitación, la salud, la seguridad social, la vivienda y el trabajo. Expone de manera detallada que la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son «fundamentales e ineludibles» «para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales». Los principios de participación establecidos en esa sección hacen hincapié en la necesidad de fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales, tales como «empresas campesinas asociativas, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares», de participar plenamente en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen y la necesidad de «crear o reforzar las instituciones del Estado,... activas en el desarrollo rural a fin de que propicien esta participación, promoviendo en particular el pleno acceso de las mujeres a la toma de decisiones». En el Acuerdo se afirma la función fundamental del Estado y su papel «como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos». Además, se considera fundamental que el Estado «aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo, e impulse en forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor justicia y de una mayor eficiencia».

¹⁴ IANSA, Oxfam y Saferworld: *Africa's missing billions: International arms flows and the cost of conflict*, Briefing paper 107, octubre de 2007.

¹⁵ Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, firmado el 6 de mayo de 1996 por la Comisión Nacional para la Paz del Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, disponible en http://www.mintrabajo.gob.gt/varios/compendio_leyes/acuerdos_html/acuerdo_17_html/document_view.

312. En estos acuerdos concertados entre antiguos adversarios se afirman los principios comunes de gobernanza sobre los cuales pueden construirse la paz y la justicia social. Estos principios fundamentales se ponen en práctica a través de procesos de empoderamiento y mediante el fortalecimiento de las instituciones de representación. Las enseñanzas extraídas por aquellos que han sufrido la amarga experiencia del conflicto civil pueden servir de base para formular medidas necesarias tendentes a establecer instituciones y procesos participativos de gobernanza más adecuados, que contribuyan a abordar los desafíos que presenta el desarrollo nacional de una forma integrada, y no caso por caso.

Desafíos para los interlocutores sociales: crear nuevas alianzas, abordar cuestiones nuevas y trabajar en colaboración con las organizaciones rurales

313. Debido a que los déficit de trabajo decente a menudo pueden atribuirse a déficit de buena gobernanza, es importante que los intereses de las poblaciones rurales estén representados en los procesos de formulación y aplicación de las leyes, políticas y programas que los conciernen. El aumento de la participación de los operadores de pequeñas y medianas empresas, de los trabajadores rurales y de los pequeños productores agrícolas en estos procesos, y el fortalecimiento de las organizaciones de interlocutores sociales que los representan contribuye a la buena gobernanza.

314. La buena gobernanza requiere representación y participación a diversos niveles y en muchos foros a fin de obtener cierto grado de coherencia política y de comunicación entre los distintos niveles. Las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores necesitan lograr que sus afiliados del sector rural participen en los procesos de consulta y diálogo tripartitos de nivel nacional que se centran en las cuestiones rurales y que los resultados de los debates políticos se comuniquen a sus afiliados locales. Las organizaciones centrales también son idóneas para promover la inclusión de sus preocupaciones en el programa político nacional, ya sea de forma separada o como parte de debates más generales de interés nacional, por ejemplo, logrando que las cuestiones de empleo rural se incluyan en cualquier debate nacional sobre políticas de empleo. Uno de los desafíos fundamentales a los que tienen que hacer frente los interlocutores sociales es aumentar su influencia y compromiso en las zonas rurales, ya que esto puede llevar a establecer nuevas alianzas tanto a escala nacional como local.

315. Hay muchos ejemplos de interlocutores sociales que trabajan en colaboración con instituciones y organizaciones de la sociedad civil, tales como cooperativas, organizaciones de productores competitivos, y otras organizaciones comunitarias rurales que comparten los mismos valores y objetivos e intentan lograrlos de forma constructiva. La colaboración resulta más fácil cuando todas las partes respetan las funciones y responsabilidades de las otras partes, sobre todo por lo que se refiere a las cuestiones de representación ¹⁶.

316. Una de las cuestiones fundamentales de las que se han ocupado los sindicatos agrícolas durante los últimos 15 años, especialmente a la luz del impacto de la globalización y de las políticas de ajuste estructural, ha sido la forma de reforzar las relaciones entre los sindicatos que representan a los trabajadores asalariados y las organizaciones de pequeños productores agrícolas. Se considera que la creación de redes y alianzas es primordial para garantizar la participación de estos grupos y organizaciones

¹⁶ Véase la Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.

en los procesos nacionales de toma de decisiones, y para lograr un desarrollo agrícola y rural sostenible. Aunque existen muchas cuestiones de interés común que pueden unir a estos dos grupos, las relaciones y la interacción entre ellos también pueden plantear dilemas, por ejemplo, cuando los pequeños productores agrícolas son empleadores o, en el proceso de reforma agraria, cuando pueden tener intereses distintos y sus medios de vida están en juego.

317. Para crear vínculos y alianzas entre los sindicatos y las organizaciones de pequeños productores agrícolas, en 1998 la UITA inició el proyecto Tierra y Libertad¹⁷ a fin de garantizar la defensa común de los derechos jurídicos, un mejor acceso a la tierra, y una mayor influencia sobre las políticas locales, nacionales, regionales e internacionales, y a fin de contrarrestar la concentración de poder en manos de las empresas multinacionales del sector agrícola. A través de este proyecto se han desarrollado modelos para ayudar a los sindicatos y a los pequeños productores agrícolas a trabajar de manera más estrecha, y a adaptar las estructuras, los reglamentos y los programas de formación sindicales con miras a conseguir la afiliación de los pequeños productores agrícolas.

318. La movilización en la base ha conducido a la creación de una gran variedad de organizaciones comunitarias en las zonas rurales, que son diferentes de los sindicatos tradicionales basados en el lugar de trabajo. En algunos casos, cuando su objetivo principal es promover y defender los derechos de los trabajadores, los sindicatos han optado por trabajar con dichas organizaciones locales o en estrecha colaboración con ellas, razón por la cual en las zonas rurales existen organizaciones con una base más amplia. Por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) ha ampliado su base para reunir a una amplia gama de organizaciones, tales como cooperativas, asociaciones de producción, empresas de interés social, asociaciones de crédito agrícola, comunidades agrarias y pequeños negocios¹⁸.

319. Las organizaciones de campesinos — incluidas las organizaciones y coaliciones nacionales de campesinos, las organizaciones de mujeres campesinas, los movimientos de personas sin tierra, las coaliciones de explotaciones agrícolas familiares, y las asociaciones de trabajadores agrícolas — también pueden desempeñar una función importante en las zonas rurales. Estas organizaciones a menudo se ocupan de cuestiones tales como la igualdad de género y la justicia social en un contexto de relaciones económicas equitativas; la preservación de la tierra, el agua, las semillas y otros recursos naturales; la soberanía alimentaria; y la producción agrícola sostenible de los pequeños y medianos productores agrícolas. Muchas defienden un modelo campesino o de agricultura familiar basado en la producción sostenible con recursos locales y en armonía con la cultura y las tradiciones locales.

320. La *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura* (CONTAG) de Brasil es, a nivel mundial, la más grande organización nacional representativa de los asalariados y de los trabajadores independientes del sector de la agricultura. Cuenta con unos 9 millones de afiliados, aproximadamente 3 millones de trabajadores asalariados y 6 millones de propietarios de pequeñas explotaciones. Normalmente este tipo de sindicato dispone de sendas estructuras orgánicas y políticas para cada categoría de afiliados. Las relaciones entre estos dos tipos de afiliados no son siempre fáciles, sobre todo cuando los propietarios de pequeñas explotaciones afiliados, que constituyen la base de la CONTAG, también emplean mano de obra asalariada. La CONTAG reconoce

¹⁷ UITA: *Land and Freedom Project Report*, 2002.

¹⁸ OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, Ginebra, 2004).

que cuando surgen diferencias es necesario examinar y, en la medida de lo posible, conciliar las diferentes realidades y necesidades de ambos grupos. Por lo que se refiere a los salarios, por ejemplo, cuando los propietarios de pequeñas explotaciones afiliados contratan mano de obra durante la época de plantación o de cosecha de un producto, el trabajador asalariado está cubierto por el convenio colectivo establecido para ese cultivo particular en la localidad o estado de que se trate. Si no hay un convenio colectivo, debe aplicarse un salario de referencia no inferior al salario mínimo nacional.

321. El Sindicato General de Trabajadores de la Agricultura (GAWU) de Ghana fue uno de los primeros sindicatos agrícolas que abordó el problema de la disminución de la afiliación sindical en las zonas rurales mediante el establecimiento de alianzas con otras organizaciones comunitarias que trabajan en el plano local. Su estrategia consistió en permitir la afiliación de todos los trabajadores rurales — tanto los asalariados como los trabajadores independientes — a fin de extender el papel de los sindicatos más allá de la relación trabajador-empleador. También persiguió objetivos más amplios tales como llevar a cabo una reforma agraria y realizar actividades de desarrollo rural. El GAWU ha desempeñado un papel en el proceso de desarrollo rural a través de diferentes intervenciones, tales como la prestación de servicios de apoyo destinados a los trabajadores independientes, la promoción de grupos de empresas, la transferencia de tecnologías y técnicas mejoradas, la prestación de servicios de apoyo económico y la realización de actividades de desarrollo social y comunitario. El GAWU también ha trabajado para sensibilizar a los líderes religiosos y los maestros locales respecto de cuestiones relativas al empleo rural en el plano local. Por ejemplo, en 2004, el GAWU copatrocinó con la OIT un taller sobre la eliminación del trabajo infantil peligroso en la agricultura, que reunió a hombres y mujeres agricultores de ocho de las diez regiones del país. Muchos de ellos fueron elegidos para ocupar puestos de representantes o de consejeros en asambleas locales, y algunos para ocupar la jefatura.

Recuadro 7.3

Nuevos foros de diálogo: eliminación del trabajo infantil en el sector de las flores cortadas en Ecuador

En 2002, tras la ratificación por Ecuador del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la asociación nacional de productores y exportadores de flores del país (EXPOFLORES) firmó una declaración sobre la erradicación del trabajo infantil. La preocupación que suscita actualmente — a nivel internacional y entre los consumidores — el recurso al trabajo infantil en el sector de las flores cortadas dio un impulso adicional al establecimiento del Foro Social Florícola en 2005. La OIT desempeñó un papel proactivo en la creación del Foro, al garantizar que tuviera un carácter tripartito. Un estudio de referencia de la OIT ayudó a las empresas a evaluar las proporciones del problema del trabajo infantil en las plantaciones y sirvió de base para desarrollar un programa de acción sobre la eliminación del trabajo infantil en la industria de las flores cortadas. Uno de los principales éxitos del Foro ha sido la promoción del diálogo social, puesto que ha permitido reunir al Gobierno, a las empresas y a los sindicatos.

El enfoque utilizado por el Foro ha demostrado su utilidad para mejorar la gobernanza en el sector florícola. Para la creación del Foro hicieron falta algunas condiciones esenciales tales como un fuerte apoyo ministerial y un período determinado para mejorar la capacidad, con el respaldo de la OIT y de otras organizaciones internacionales. El trabajo infantil es un tema a partir del cual fue relativamente fácil obtener un consenso basado en el diálogo entre los intereses de las empresas y de los trabajadores, y este consenso a su vez podría estimular la obtención de un consenso respecto de otros temas laborales. El proceso de diálogo ha permitido comprender mejor que la solución de los problemas sociales no incumbe solamente al Gobierno y que la acción tripartita podría ser la manera más apropiada para tratar el problema del

trabajo infantil. La presión internacional ha sido un factor importante para impulsar la lucha contra el trabajo infantil.

Fuente: OIT: *Tackling hazardous child labour in agriculture: Guidance on policy and practice*, Guidebook 4, section V.I (Ginebra, 2006), pág. 26.

322. Las organizaciones de empleadores también pueden contribuir a promover el empleo rural estableciendo vínculos estratégicos con sindicatos de agricultores, organizaciones cooperativas y otras organizaciones de afiliación de las zonas rurales. En los países en los que la producción de productos básicos de la agricultura constituye un sector importante de la economía, las organizaciones nacionales de empleadores a menudo cuentan entre sus afiliados a asociaciones dedicadas a ciertos cultivos que practican una negociación colectiva de nivel sectorial, y conciertan con sindicatos agrícolas convenios colectivos sobre las condiciones de empleo que pueden afectar a segmentos importantes de la fuerza de trabajo rural. La Federación de Empleadores de Kenya, por ejemplo, actúa como secretaria de varias asociaciones gremiales, con inclusión de la Asociación de Cultivadores y Empleadores del Sector del Sisal, la Asociación de Empleadores Agrícolas y la Asociación de Cultivadores y Empleadores del Sector del Café de Kenya, y cuenta entre sus afiliados a la Asociación de Cultivadores de Té de Kenya. Las organizaciones de empleadores pueden mejorar la gobernanza económica a través del fortalecimiento de la representación de los empresarios locales y del establecimiento de vínculos comerciales con la economía en el sentido más amplio.

323. En Ghana, la Asociación de Empleadores de Ghana elaboró, con apoyo de la OIT, un manual de formación para el fortalecimiento de las asociaciones de pequeñas empresas. Esto permitió lograr una participación más eficaz de los empresarios rurales en los órganos reglamentarios gubernamentales locales establecidos para estimular y coordinar los programas de desarrollo económico local en las zonas rurales.

324. En Viet Nam, la Cámara de Comercio e Industria ha ayudado a una importante organización de cultivadores de anacardos o marañones a proporcionar a sus miembros informaciones actualizadas sobre los precios del mercado a través de informativos radiales. La Cámara también puso en contacto a varios interlocutores comerciales potenciales con sus homólogos provinciales (tales como la Organización del Comercio Justo) a fin de establecer vínculos sostenibles entre los mercados.

325. Las organizaciones representativas también pueden ayudar a sus miembros comprándoles sus productos a granel, permitiendo el uso compartido de las instalaciones, o brindándoles formación, acceso al crédito o a medios de comercialización, como en el caso de la Federación de Asociaciones Agrícolas de Armenia, cuyo objetivo consiste en «respaldar el desarrollo de las organizaciones agrícolas afiliadas y ayudarlas a resolver los problemas jurídicos, administrativos, técnicos y sociales que enfrentan». Las asociaciones y cooperativas locales afiliadas proporcionan representación y actividades de fomento a sus miembros y sirven para respaldar y defender los intereses comunes de sus miembros respecto de cuestiones jurídicas, comerciales y agrícolas. En el plano nacional, la Federación proporciona una plataforma para llevar a cabo actividades de fomento, en nombre de sus organizaciones miembros, en otras organizaciones, con inclusión de órganos judiciales y del Gobierno ¹⁹.

326. En muchos países, las cooperativas son importantes empleadores, particularmente en las zonas rurales. Son fuentes de empleo para la agricultura — producción, transformación,

¹⁹ Véase: www.faa-ule.am/about.htm.

comercialización y ventas — y otros sectores, tales como los de los servicios financieros, la salud, la electricidad y el agua, la vivienda y el turismo, para mencionar tan sólo unos cuantos. Las cooperativas tienden a ser empleadores estables, sobre todo en las zonas rurales, ya que sus miembros viven en la comunidad en la que están situadas. La Alianza Cooperativa Internacional ha estimado que las cooperativas contribuyen a los medios de subsistencia de más de 750 millones de miembros y de sus familias. Las cooperativas también son proveedoras directas de empleo y estimulan el empleo aún más mediante el suministro de bienes y servicios que permiten prosperar a otras empresas y que, por ende, mantienen el dinero en circulación dentro de la comunidad. De hecho, las decisiones adoptadas por las cooperativas tienden a buscar un equilibrio entre la necesidad de rentabilidad y las necesidades de sus miembros y los intereses más amplios de la comunidad. Por esta razón, las cooperativas a menudo responden a las oportunidades y retos en materia de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, en los casos en que existen cooperativas de ahorro y crédito en comunidades rurales, éstas suelen ser el único proveedor de servicios financieros seguros y un importante medio para el envío de remesas de los migrantes. Ocurre lo mismo con las cooperativas rurales de energía eléctrica o las cooperativas de biocombustible, que suministran energía a las comunidades y explotaciones familiares locales en lugares en los que las empresas comerciales consideran demasiado costoso o poco rentable hacer inversiones.

327. Aparte de los beneficios económicos que aportan, las cooperativas pueden ser un medio de empoderamiento de las personas y las comunidades. Las cooperativas — a las que se llama a menudo «escuelas de democracia» — ofrecen a sus miembros la oportunidad de desarrollar más plenamente sus conocimientos sobre cuestiones económicas y procedimientos democráticos y de pulir su capacidad de liderazgo y sus competencias para la negociación. Los valores y principios de las cooperativas son particularmente importantes en el contexto rural — autoayuda, autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad — al igual que los valores éticos de honestidad, apertura, responsabilidad social y el principio de cuidar de sus miembros y sus comunidades ²⁰.

328. La mayor parte de la producción agrícola está en manos de explotaciones familiares, lo cual hace del sector de la agricultura un sector económico altamente fragmentado. Uno de los objetivos fundamentales de una organización económica de productores (OEP) ²¹ es agrupar a las explotaciones agrícolas de manera que los productores agrícolas puedan tener acceso al mercado o puedan mejorar su posición en el mismo, por ejemplo, mediante un mejor acceso al crédito, la compra de insumos, la reducción de los costos de producción, medios logísticos, actividades de comercialización, promoción, transformación o distribución. La creación de una OEP sólo es posible cuando los agricultores se han dedicado a actividades que van más allá de la agricultura de subsistencia y tienen la capacidad de desarrollar una visión a mediano o a largo plazo de su proyecto colectivo, basada en valores tales como la solidaridad. El suministro de apoyo técnico a los agricultores — bajo la forma de capacitación, asesoramiento técnico, controles sanitarios o intercambio de información — es una de las tareas principales de una OEP, aunque no todas las OEP tienen interés o capacidad para proporcionar una amplia gama de servicios a sus miembros.

²⁰ Véase la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), así como la dirección siguiente www.ica.coop/coop/principles.html.

²¹ La Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA) define la expresión «organización económica de productores» de manera que incluya las cooperativas, las asociaciones de productores y otras formas de estructura económica, pero de manera que no incluya a los sindicatos, las cámaras de agricultura y otras formas de órganos asociativos no económicos.

329. De acuerdo con la Federación Internacional de Productores Agrícolas, las OEP sólo pueden surgir y ampliarse en lugares en los que el imperio de la ley permite la creación de organizaciones de la sociedad civil, en los que se reconoce la libertad de comercio y en los que existen mecanismos de reglamentación de la economía, de seguridad y de justicia. Debido a que las OEP no son empresas como las demás, deben gozar de las medidas jurídicas específicas, y del reconocimiento y la condición jurídicos necesarios para realizar sus actividades. Además, para que las OEP funcionen con éxito, en las zonas rurales deben existir servicios generales de una calidad satisfactoria, ya que los productores agrícolas necesitan servicios de suministro de agua y energía para sus operaciones de almacenamiento y procesamiento, y también medios de comunicación entre las zonas de producción y las regiones de captación del consumidor para comercializar sus productos. En vista del importante papel que pueden desempeñar las OEP en la economía rural, se considera vital que estén representados y que participen en los órganos de gobernanza de la agricultura y en el desarrollo rural ²².

330. Las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores estructuran el mundo del trabajo y, a través de la práctica del diálogo social, contribuyen a la buena gobernanza. Los déficit de trabajo decente en las zonas rurales frecuentemente se deben a déficit de gobernanza, y los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar para abordarlos. Juntos pueden esforzarse para hacer incluir las cuestiones rurales en los marcos de políticas nacionales en materia de empleo; obtener aumentos de las inversiones en bienes y servicios públicos, tales como educación y asistencia de salud en las zonas rurales que contribuyan a mejorar la calidad de los empleos; y reforzar las instituciones del mercado de trabajo rural a fin de proporcionar mejores resultados a los empleadores y los trabajadores. En muchos países es necesario reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para adoptar un enfoque integrado de la promoción del empleo rural. Los programas de trabajo decente por país que proporcionan actividades de mejora de la capacidad a los interlocutores sociales pueden constituir un medio para lograrlo.

Orientaciones clave en materia de políticas

- Asegurar la inclusión explícita de las cuestiones rurales en los principales marcos de política nacionales, con inclusión de la política de empleo.
- Promover el diálogo social y la consulta tripartitos en los planos nacional y local.
- Fortalecer las instituciones estatales y el imperio de la ley en las zonas rurales, particularmente en las regiones afectadas por conflictos.
- Promover una gobernanza del mercado de trabajo eficaz y equitativa en las zonas rurales, fortaleciendo el sistema de administración del trabajo y garantizando que la inspección del trabajo brinde una protección eficaz en la legislación y en la práctica.
- Mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de las administraciones locales y la prestación del servicio público.
- Aumentar los contactos y la participación de los interlocutores sociales en las zonas rurales.
- Reforzar los procesos de empoderamiento y organización y las instituciones de representación.
- Promover una coordinación y una coherencia eficaces de las políticas en los planos local, nacional e internacional.

²² FIPA: Declaración sobre la organización económica de los productores agrícolas en el mundo (París, 2004).

Capítulo 8

Resumen

El Programa de Trabajo Decente en las zonas rurales

Complejidad de la pobreza rural y de los mercados de trabajo rurales

331. Tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales: este simple hecho explica que la promoción del empleo rural como vía para la reducción de la pobreza sea un factor fundamental, tanto en lo que atañe al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre para el año 2015 como a la realización del trabajo decente para todos. Ahora bien, las nociones de «pobres del campo» (o «población rural pobre») y «zonas rurales» son categorías heterogéneas. Las economías rurales tienen generalmente un carácter mixto, lo que implica que las familias rurales suelen llevar a cabo simultáneamente actividades agropecuarias y actividades no agrícolas, y que sus oportunidades de trabajo dependen de múltiples factores sociales y económicos, incluidas las normas sociales, la estacionalidad laboral y las pautas de migración.

332. Pese a la diversidad de los mercados de trabajo rurales, éstos comprenden habitualmente, por una parte, un gran número de puestos de trabajo agrícola poco calificados y mal remunerados y empleos no agrícolas de subsistencia, tanto independientes como asalariados, con una productividad que a menudo es relativamente baja, y, por otra parte, una variedad mucho menor de puestos de trabajo remunerados, de alta calificación y productividad relativamente elevada. El equilibrio entre estos dos segmentos del empleo depende del nivel de desarrollo y de otras condiciones específicas de cada país. Además, sobre todo en el sector agropecuario de los países en desarrollo, las zonas rurales se ven confrontadas a diversos problemas en el ámbito de la gobernanza, los mercados de trabajo tienden a estar insuficientemente regulados y los déficit de trabajo decente son por lo general graves.

333. Dada la complejidad de este contexto, tanto la elaboración como la aplicación de políticas para las zonas rurales tropiezan con numerosas dificultades. Los resultados de las políticas son casi siempre multifactoriales, y en ocasiones resultan difíciles de predecir. Por ejemplo, las políticas concebidas específicamente para luchar contra la pobreza rural pueden conllevar resultados benéficos para algunas personas y perjudiciales para otras. Así ocurre cuando suben los precios de los alimentos básicos, lo que perjudica a los compradores netos de alimentos (los cuales constituyen el mayor grupo de población rural pobre en algunos países) pero redundando en beneficios para los vendedores netos de alimentos (categoría que a veces forma el mayor grupo entre la población rural pobre de otros países). Del mismo modo, el aumento de la migración desde las zonas rurales puede llevar a algunas personas a salir de la pobreza, mientras que otras se encontrarán sumidas en la miseria de las barriadas marginales urbanas. Estos

ejemplos muestran claramente que las políticas para hacer frente a la pobreza rural no pueden tratarse de forma aislada.

334. En realidad, la pobreza se experimenta de diferentes formas *incluso en el seno* de los hogares rurales, por lo que las políticas deben ser diseñadas teniendo en cuenta, por ejemplo, las normas de género predominantes, ya que la experiencia de la pobreza es vivida de manera diferente por los hombres y las mujeres. La conclusión obvia de este tipo de análisis es que no hay soluciones tipo para promover el empleo y reducir la pobreza en las zonas rurales. Si se quiere tener alguna posibilidad de éxito, las políticas pertinentes deben determinarse en función de cada contexto específico.

Crecimiento sostenible y respuestas integradas basadas en el Programa de Trabajo Decente

335. **El crecimiento** es fundamental para el desarrollo, y el sector privado es el principal impulsor del crecimiento, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. El crecimiento tiene que ser económica, social y ambientalmente sostenible. El crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza. El tipo de crecimiento, su distribución y en particular el grado en que crea puestos de trabajo determinarán si el crecimiento es o no favorable para los pobres. La instauración de una política macroeconómica eficiente y estable y la buena gestión de la economía presuponen la aplicación de políticas monetarias, fiscales y de tipo de cambio que garanticen unas condiciones económicas estables y previsibles. Toda gestión económica eficiente debería buscar un equilibrio entre, por una parte, el objetivo de crear más y mejores empleos, y, por otra parte, la lucha contra la inflación y el establecimiento de políticas y reglamentos que estimulen las inversiones productivas a largo plazo en las zonas rurales. También se debería prestar atención al aumento de la demanda agregada como fuente de crecimiento económico en las zonas rurales. En el caso de los países en desarrollo, el crecimiento se suele buscar recurriendo al apoyo de la comunidad internacional, a través de mecanismos como las medidas de alivio de la deuda, la asistencia oficial para el desarrollo y el acceso mejorado a los mercados de los países desarrollados. A los gobiernos les corresponde un papel crucial en los esfuerzos destinados a sustentar el desarrollo de las zonas rurales por medio de diversas intervenciones.

336. **La agricultura cumple una función esencial** en el crecimiento y la transformación estructural de las economías. El crecimiento generado por la agricultura es particularmente eficaz para la reducción de la pobreza, debido a que una gran proporción de las personas pobres vive en las zonas rurales. La productividad agrícola es un factor determinante de los precios de los alimentos, e influye considerablemente sobre los ingresos y los costos salariales en el mundo rural. Muchos países en desarrollo conservan sus ventajas comparativas en las actividades primarias (agricultura y explotación de los recursos naturales), y consiguen efectos multiplicadores importantes a partir del crecimiento de la producción agrícola. Históricamente, el crecimiento de la agricultura ha sido el precursor del crecimiento en todos los demás sectores de la economía; pese a que las condiciones actuales no son las mismas que experimentaron en otra época los países hoy desarrollados, la naturaleza de la agricultura como pilar de la etapa inicial del crecimiento está ampliamente reconocida.

337. A raíz del rápido crecimiento de las poblaciones rurales, que supera el ritmo de aumento de las oportunidades de empleo agrícola, la creación de empleo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales exigen hoy que las economías de estas zonas alcancen una mayor profundidad y diversidad. Esto implica que los programas y las políticas deben estimular aquellos sectores de actividad económica que, como la agroindustria y

el turismo, hacen uso de los recursos existentes en las zonas rurales mismas; no obstante, dado que los ámbitos rural y urbano están cada vez más interconectados, es probable que en las economías rurales se produzca una mayor diversificación de las actividades y medios de vida al alcance de la población.

338. **La buena gobernanza** y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales definen el marco en el que se basa la generación de más y mejores empleos mediante el crecimiento en las zonas rurales. Pero para aumentar la cantidad y la calidad de la oferta de empleo y reducir la pobreza en las zonas rurales se requiere una mejor gestión de la economía política subyacente en las políticas agrícolas, a fin de superar los prejuicios que, en ese ámbito, redundan en situaciones de perjuicio para las zonas rurales, como la insuficiencia o el desacierto de las inversiones. La buena gobernanza requiere el fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la sociedad civil, el fomento de la democracia, del derecho a deliberar y de la representación, inclusive a través del ejercicio de la libertad sindical y la libertad de asociación y el diálogo social, una mejor prestación de servicios por medio de enfoques de descentralización y de protagonismo de la comunidad y las entidades territoriales, y la introducción de reformas comerciales a nivel internacional.

339. La pobreza rural no se puede reducir simplemente por efecto del cambio estructural y de las migraciones hacia las zonas urbanas metropolitanas, en parte debido a que el traslado de personas pobres no preparadas desemboca muchas veces en el desplazamiento de la pobreza, pero no en su disminución. Por consiguiente, hacen falta **enfoques territoriales** que creen ventajas competitivas a nivel local y se centren en el logro de una competitividad sistémica. Las ventajas competitivas no se heredan, sino que se crean, de manera que el dinamismo de los empresarios, la intensidad de la competencia local y la capacidad de los actores locales para tomar parte en movilizaciones colectivas eficaces son tan importantes como los recursos naturales y otras ventajas comparativas similares.

340. El enfoque territorial es una vía importante para el fomento del desarrollo rural. En efecto, este enfoque favorece el avance de todas las actividades económicas en los territorios rurales, y no sólo de la agricultura, promueve la participación de la población local y el fortalecimiento de las instituciones locales, y adopta una metodología de planificación estratégica basada en la identificación de los posibles ejes estratégicos de desarrollo para el territorio, lo que permite una utilización económica racional de los distintos activos territoriales y la promoción de las instituciones de coordinación económica que operan en el territorio, así como el aprovechamiento de la identidad territorial como activo de desarrollo.

Objetivos estratégicos y orientaciones para las políticas

341. En este informe se ha puesto de relieve que los mercados rurales están caracterizados por importantes deficiencias de mercado, las cuales generan resultados ineficaces e injustos. También se ha descrito la forma en que la heterogeneidad y la segmentación de los mercados de trabajo rurales coartan los beneficios potenciales del crecimiento y el desarrollo. El crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza, pero no conduce forzosamente al crecimiento del empleo, y cuando lo hace, éste no reviste siempre la forma de puestos de trabajo decente. Además de la tasa de crecimiento, la estructura y la distribución del crecimiento son también factores importantes para la reducción de la pobreza. En las zonas rurales, el reto es casi siempre el mismo: crear más empleos productivos tanto en la agricultura como en las actividades económicas no agropecuarias, y asegurar que los puestos creados se ajusten a los criterios del trabajo decente. Este es el problema fundamental.

342. La naturaleza compleja y variable de los mercados de trabajo rurales explica las dificultades con que tropieza la formulación de mensajes de política genéricos. No obstante, sobre la base del análisis efectuado en los capítulos anteriores, en el recuadro 8.1 se esboza, en relación a los objetivos estratégicos, un inventario de las orientaciones de política concebidas para colmar los déficit de trabajo decente en las zonas rurales.

Recuadro 8.1
Marco de políticas de trabajo decente para las zonas rurales:
objetivos estratégicos y orientaciones de política

1. Empleo: generar más y mejores empleos merced a un crecimiento sostenible en las zonas rurales

- Fomentar en las zonas rurales un crecimiento económica, social y ambientalmente sostenible.
- Promover un entorno propicio para el establecimiento de empresas sostenibles en las zonas rurales (agrícolas y no agrícolas).
- Mejorar el acceso de los pequeños agricultores a las oportunidades del mercado, respaldando su participación en las cadenas de valor nacionales y mundiales.
- Incrementar las oportunidades de empleo rural en actividades no agrícolas.
- Atraer a los jóvenes a los empleos rurales.
- Atraer inversiones privadas a las zonas rurales.
- Aumentar las inversiones en bienes y servicios públicos en las zonas rurales (infraestructura, educación, salud, agua y saneamiento) e invertir su tendencia a la baja.
- Facilitar el acceso a la educación y al perfeccionamiento de las competencias laborales en las zonas rurales.
- Incrementar la amplitud y profundidad de los servicios financieros en las zonas rurales.
- Mejorar la equidad, la eficiencia y la inclusión social mediante una política tributaria apropiada.
- Fomentar el acceso a la tierra y su uso productivo, mediante la reforma agraria, la promoción del mercado de arrendamiento de tierras y la prestación de servicios a los pequeños agricultores.
- Promover la fijación de un salario mínimo para las actividades agrícolas y evitar las políticas que promuevan la disminución de los ingresos agrícolas.
- Aplicar enfoques territoriales para promover el empleo rural y la reducción de la pobreza.

2. Protección social: ampliar la cobertura en las zonas rurales

- Mejorar el diseño y la gobernanza de los programas de seguridad social, particularmente en los países de bajos ingresos, en aras de una entrega eficiente de prestaciones adecuadas.
- Ampliar el acceso a los servicios básicos y su utilización (escuelas, atención de salud, cuidado de los niños) en las zonas rurales, mediante inversiones en la oferta de servicios (infraestructura, personal, etc.) y la utilización de transferencias en efectivo y/o de mecanismos de seguro para aumentar la demanda de servicios.
- Instaurar la seguridad del ingreso para los pobres en las contingencias de la vejez, la invalidez y las prestaciones de supervivientes, por medio de pensiones sociales.
- Garantizar en las zonas rurales el acceso a una asistencia social básica — por comprobación de recursos o autodirigida — para los pobres y los desempleados en los grupos de edad activa.

- ❑ Fomentar la integración de las políticas a nivel nacional y local para lograr sinergias entre la seguridad social, el empleo y otras políticas sociales en la perspectiva de mejorar la inclusión social.
 - ❑ Fomentar la incorporación del sector agrícola en las políticas y los programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, así como en las actividades de sensibilización encaminadas a promover una cultura preventiva en materia de SST.
 - ❑ Introducir medidas sencillas y de bajo costo para identificar y hacer frente a los riesgos que pesan sobre la seguridad y la salud en el trabajo en las comunidades rurales.
 - ❑ Estudiar la posibilidad de adoptar políticas de salario mínimo, fijado en niveles adecuados, que puedan aplicarse con eficacia para ayudar a proteger a los trabajadores más expuestos y para combatir la discriminación salarial de género en los segmentos inferiores de la escala de remuneración.
 - ❑ Fomentar una repartición más equitativa del trabajo remunerado y el trabajo no remunerado entre los hombres y las mujeres, ofreciendo en particular servicios de cuidado infantil, para potenciar la seguridad social y económica de las familias.
- 3. Normas internacionales del trabajo: colmar el déficit de protección de los trabajadores rurales**
- ❑ Respetar, promover y poner en práctica:
 - la libertad sindical y la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - la abolición efectiva del trabajo infantil;
 - la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.
 - ❑ Incrementar el número de ratificaciones y la aplicación efectiva de los convenios fundamentales y de otras normas del trabajo pertinentes, inclusive las normas relativas a la seguridad y la salud, la inspección del trabajo y la seguridad social.
 - ❑ Asegurar que los trabajadores rurales, y en particular los trabajadores agrícolas, estén protegidos por la legislación y por la práctica nacionales.
 - ❑ Garantizar la protección de los derechos de los grupos de trabajadores rurales especialmente vulnerables, como los trabajadores migrantes y los pueblos indígenas.
- 4. Diálogo social: promover una mejor gobernanza, el empoderamiento y las instituciones**
- ❑ Asegurar la inclusión explícita de las cuestiones rurales en los principales marcos de política nacionales, con inclusión de la política de empleo.
 - ❑ Promover el diálogo social y la consulta tripartitos en los planos nacional y local.
 - ❑ Fortalecer las instituciones estatales y el imperio de la ley en las zonas rurales, sobre todo en las regiones afectadas por conflictos.
 - ❑ Promover una gobernanza del mercado de trabajo eficaz y equitativa en las zonas rurales, fortaleciendo el sistema de administración del trabajo y garantizando que la inspección del trabajo brinde una protección eficaz en la legislación y en la práctica.
 - ❑ Mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de las administraciones locales y la prestación del servicio público.
 - ❑ Aumentar los contactos y la participación de los interlocutores sociales en las zonas rurales.
 - ❑ Reforzar los procesos de empoderamiento y organización y las instituciones de representación.
 - ❑ Promover una coordinación y una coherencia eficaces de las políticas en los planos local, nacional e internacional.

343. **El trabajo decente** ofrece un concepto o marco organizativo para abordar las múltiples dificultades con que se ve confrontado el empleo rural en favor de los pobres. En sí mismo, el trabajo decente no consta de mecanismos, políticas o metas de cumplimiento obligatorio; más bien, puede entenderse como un marco general respecto del cual es posible evaluar las diversas políticas, reformas, programas de desarrollo o iniciativas normativas en la materia. Así, la utilización del concepto de trabajo decente como parte de los procesos de elaboración de políticas plantea varias preguntas básicas que reclaman respuestas por lo que se refiere a las propuestas de acción para promover el empleo rural y la reducción de la pobreza.

344. En este sentido, es importante poner claramente de relieve que el trabajo decente es un todo integrado, y mostrar la interdependencia que existen entre los pilares del trabajo decente. Si bien desde un punto conceptual se destaca el carácter unitario del concepto, en la práctica, como lo demuestran los programas de trabajo decente por país, algunas metas cobran preeminencia sobre las demás en función de las necesidades locales. Esa priorización se efectúa una vez que se ha establecido el orden relativo de los déficit en materia de trabajo decente en las zonas rurales, que se han detectado las limitaciones más importantes y que se ha determinado qué intervenciones serían más eficaces para el logro de determinados objetivos.

345. El hecho de que el trabajo decente es un concepto universal no implica uniformidad, sino más bien que habrá variaciones en los enfoques de política que se adopten para hacerlo realidad atendiendo a las circunstancias nacionales, locales y sectoriales que han originado los déficit de trabajo decente. Por lo tanto, es inevitable que tal o cual elemento del Programa de Trabajo Decente pase a un primer plano, en función de la naturaleza de la cuestión de que se trate. Sin embargo, el énfasis que se ponga en una parte del Programa no significa que se vayan a ignorar otros aspectos. La validez del marco integrado general puede seguir manteniéndose. El Programa de Trabajo Decente, aplicado al reto de la promoción del empleo rural como medio para reducir la pobreza, sirve como tema unificador que combina la competitividad económica y la justicia social dentro de un marco de desarrollo.

346. El trabajo decente en las zonas rurales tiene que anclarse en un paradigma de desarrollo sostenible. La promoción del empleo rural y la reducción de la pobreza en las zonas rurales son desafíos multidimensionales, cuya resolución requiere de políticas capaces de englobar los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible. Hay una interdependencia mutua entre el crecimiento y desarrollo de las comunidades rurales y la gestión racional del medio ambiente natural del que dependen la mayoría de los medios de subsistencia rurales. El crecimiento ejerce una fuerte tensión sobre los recursos naturales esenciales y más fundamentalmente sobre los recursos hídricos y las tierras. Independientemente de que el cambio climático y las presiones demográficas exacerbaban esta tendencia, a nivel mundial la agricultura es el mayor usuario de recursos hídricos y la principal causa de la degradación de los ecosistemas a raíz de la utilización de la tierra. Así, la agricultura sostenible y el desarrollo rural no son una opción, sino una necesidad fundamental para el futuro del planeta.

Hacia un plan de acción integrado para la puesta en práctica de la estrategia de la OIT

347. Sobre la base del «balance» hecho en el presente informe, y prestando una atención particular a los países en desarrollo, la impulsión por la OIT de un plan de acción integrado supone que se emprendan diversas actividades en el contexto de los PTDP, centradas en la creación de empleo para reducir la pobreza, en la ampliación de la protección social, en una mejor aplicación de las normas internacionales del trabajo y en

la mejora de la gobernanza y de las instituciones de diálogo social. Este plan de acción debería basarse en las ventajas comparativas de la OIT y en los trabajos ya existentes; además, se incorporaría, de ser posible, un componente rural a las actuales redes de investigación y gestión de conocimientos, se crearían sinergias con proyectos de cooperación técnica en curso o previstos y se complementarían las actividades conexas de desarrollo de capacidades.

348. El referido plan de acción podría incluir actividades en los siguientes ámbitos:

1. Empleo: generar más y mejores empleos merced a un crecimiento sostenible en las zonas rurales
 - Dar apoyo a la promoción de un entorno económico propicio a la sostenibilidad de las empresas, incluidas las cooperativas de las zonas rurales, a la integración de la problemática de las zonas rurales en las políticas y procesos de ámbito nacional, como los DELP y los planes nacionales de empleo, y al fortalecimiento de las capacidades de los mandantes para participar en la formulación de las políticas destinadas a las zonas rurales.
 - Fomentar un enfoque de desarrollo económico local (DEL), que se apoya en sectores y cadenas de valor específicos, tanto agrícolas como no agrícolas, caracterizados por tener fuertes efectos multiplicadores de empleo, como el turismo o el procesamiento de productos agrícolas.
 - Ofrecer servicios de desarrollo de competencias laborales en las zonas rurales, a través de entidades de divulgación agropecuaria y rural, de programas de formación técnica y profesional y de la aplicación de metodologías de capacitación con base comunitaria.
 - Fomentar el empleo por medio de programas de inversión y construcción de infraestructuras, que incluyan enfoques centrados en el uso de mano obra, de programas de garantía del empleo y de la utilización de servicios financieros como el microcrédito y el microleasing.
 - Dar prioridad a programas de creación de empleo para los jóvenes y las mujeres de las zonas rurales, que también incluyan el desarrollo de la capacidad empresarial.
2. Protección social: ampliar la cobertura en las zonas rurales
 - Fomentar la introducción de un conjunto básico de prestaciones de seguridad social para toda la población, entre las cuales podrían figurar las siguientes: subsidios universales por niños a cargo; acceso universal a los servicios básicos de salud; ayuda financiera de pequeña cuantía para los trabajadores pobres; y pensiones básicas, financiadas por el impuesto, para los ancianos, las personas con discapacidad y las familias que han perdido al principal sostén económico.
 - Fomentar la protección de la maternidad para las mujeres de las zonas rurales.
 - Fomentar la adopción de metodologías simples y de bajo costo para prevenir los riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las comunidades rurales.
 - Desarrollar nuevos métodos de transferencia social para la población activa, que potencien vínculos fuertes, múltiples y positivos en el mercado laboral, mejorando la empleabilidad de la fuerza de trabajo y ampliando el acceso a

puestos de trabajo y servicios sociales, como los servicios de guardería infantil.

3. Normas internacionales del trabajo: colmar el déficit de protección de los trabajadores rurales
 - Respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la fuerza laboral rural.
 - Promover la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios fundamentales, así como de los Convenios núms. 122, 129, 141 y 184.
 - Fomentar la extensión del ámbito de la legislación laboral nacional a los trabajadores rurales, y en particular a los trabajadores agrícolas, así como su aplicación efectiva, impulsando un programa de promoción, creación de capacidades y asistencia técnica.
4. Diálogo social: promover una mejor gobernanza, el empoderamiento y las instituciones
 - Apoyar el crecimiento y desarrollo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de las zonas rurales, en particular en el sector de agrícola, y fomentar sus vínculos con organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores.
 - Apoyar la participación de los mandantes tripartitos de la OIT, y en particular de las organizaciones rurales de empleadores y de trabajadores, en los debates sobre política nacional en materia de empleo, desarrollo rural, agricultura y DELP.
 - Fomentar la participación tripartita en la planificación y ejecución de proyectos de DEL y alentar la participación de los organismos gubernamentales en la prestación de servicios esenciales para las zonas rurales.
 - Fomentar la colaboración interministerial y la coherencia de las políticas con respecto a los temas de desarrollo rural.

Puntos para la discusión

En el presente informe se ha adoptado una perspectiva integrada del trabajo decente para abordar los retos del empleo productivo y de la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Los cinco primeros puntos para la discusión se refieren a los diferentes componentes del Programa de Trabajo Decente, y los dos últimos se refieren al papel de los mandantes y de la Oficina.

1. ¿Qué estrategias pueden utilizarse para promover el empleo y un crecimiento económico sostenible (agrícola y no agrícola), y para reducir la pobreza en las zonas rurales?
2. ¿Qué condiciones se necesitan para fomentar un entorno propicio para el desarrollo sostenible de las empresas rurales?
3. ¿De qué manera pueden ampliarse, aplicarse y hacerse cumplir los derechos en el trabajo en las zonas rurales?
4. ¿De qué manera pueden ampliarse y mejorarse la protección social y la inclusión social en las zonas rurales?
5. ¿Cómo pueden promoverse una mejor gobernanza y un mejor diálogo social en las zonas rurales?
6. ¿De qué manera los gobiernos nacionales y locales, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden contribuir mejor al empleo rural decente y a la reducción de la pobreza?
7. Basándose en la ventaja comparativa de la OIT, ¿cuáles deberían ser los componentes clave de un plan de acción para la Oficina, incluidos los aspectos relativos a la promoción de la coordinación y la coherencia de las políticas?

Anexo I

Partes porcentuales de los sectores en el empleo y en el PIB (datos más recientes), clasificadas según la parte porcentual de la agricultura

Países, territorios y zonas	Año	Parte porcentual en el empleo				Parte porcentual en el PIB		
		Agricultura	Industria	Servicios	Otros	Agricultura	Industria	Servicios
Chad	1993	83,0	2,1	14,5	0,4	32,5	14,1	53,5
República Democrática Popular Lao	2003	82,2	9,3	8,6	0,0	48,6	25,9	25,5
Tanzania, República Unida de	2001	82,1	2,6	15,3	0,0	44,7	15,9	39,4
Madagascar	2005	82,0	3,4	14,6	0,0	27,9	15,8	56,4
Etiopía	2005	80,2	6,6	12,9	0,2	47,7	13,3	39,0
Nepal	1999	76,1	9,8	14,0	0,1	40,1	21,2	38,7
Guinea	1994	76,0	5,9	18,1	0,0	21,7	28,8	49,5
Papua Nueva Guinea	2000	72,3	3,6	22,7	1,3	34,4	39,8	25,8
Camboya	2001	70,2	10,5	19,1	0,2	36,7	23,6	39,7
Zambia	1998	70,0	7,0	23,0	0,0	21,1	29,2	49,7
Uganda	2003	69,1	7,6	22,2	0,0	23,1	24,1	52,8
Gambia	1993	64,7	6,1	27,8	1,4	25,2	14,3	60,5
Myanmar	1998	62,7	12,2	25,1	0,0	59,0	9,9	31,0
Camerún	2001	60,6	9,1	23,1	7,2	39,9	16,7	43,4
Albania	2005	58,4	13,5	27,8	0,3	22,8	21,5	55,7
Viet Nam	2004	57,9	17,4	24,7	0,0	6,0	48,8	45,2
Lesotho	1997	56,5	15,2	23,2	0,0	16,3	42,4	41,2
Ghana	2000	55,0	14,0	31,1	0,0	35,3	25,4	39,3
Georgia	2005	54,3	9,3	36,2	0,2	16,7	27,4	55,9
Yemen	1999	54,1	11,1	34,7	0,0	16,7	42,0	41,4
India	2004	54,0	20,0	26,0	0,0	18,8	27,5	53,7
Bangladesh	2003	51,7	13,7	34,6	0,0	21,8	26,3	52,0
Kirguistán	2005	48,0	12,5	39,5	0,0	34,1	20,9	45,0
Armenia	2005	46,2	15,9	37,8	0,1	20,5	44,3	35,2
Tayikistán	1997	46,2	17,4	29,1	7,3	35,4	28,7	35,9
Marruecos	2005	45,4	19,5	35,0	0,1	14,1	29,9	55,9
China	2005	44,8	23,8	31,4	0,0	12,6	47,5	39,9
Indonesia	2005	44,0	18,0	38,0	0,0	13,4	45,8	40,8

Países, territorios y zonas	Año	Parte porcentual en el empleo				Parte porcentual en el PIB		
		Agricultura	Industria	Servicios	Otros	Agricultura	Industria	Servicios
Pakistán	2005	43,0	20,3	36,6	0,0	21,6	25,1	53,3
Tailandia	2005	42,6	20,2	37,1	0,1	9,9	44,1	46,0
Gabón	1993	41,9	11,6	43,1	0,7	8,5	43,0	48,5
Malí	2004	41,5	16,5	41,9	0,0	36,4	23,9	39,8
Republica de Moldova	2005	40,6	16,0	43,3	0,0	17,0	24,5	58,5
Mongolia	2005	39,9	16,8	43,3	0,0	21,7	29,1	49,2
Bolivia	2002	39,6	18,8	41,5	0,1	14,9	29,3	55,8
Azerbaiyán	2005	39,3	12,1	48,6	0,0	10,0	62,3	27,7
Honduras	2005	39,2	20,9	39,7	0,2	13,9	31,4	54,6
Guatemala	2002	38,7	20,0	37,5	3,9	22,5	19,4	58,2
Uzbekistán	1999	38,5	19,4	35,2	6,9	7,5	33,8	58,7
Filipinas	2005	37,0	14,9	48,1	0,0	14,3	32,3	53,4
Kazajstán	2004	33,5	17,4	49,1	0,0	7,6	37,6	54,8
Rumania	2005	32,1	30,3	37,5	0,1	10,1	35,0	54,9
Egipto	2004	31,8	20,0	48,0	0,0	15,2	36,9	48,0
Paraguay	2003	31,5	15,8	52,7	0,0	20,2	22,5	57,3
Nicaragua	2003	30,5	18,0	40,0	11,6	17,5	27,5	55,0
Sri Lanka	2005	30,3	25,2	38,4	6,0	16,8	26,1	57,2
Namibia	2004	29,9	14,8	55,9	0,1	9,9	31,7	58,4
Turquía	2005	29,5	24,7	45,8	0,0	11,7	23,7	64,6
Guyana	1997	27,9	22,6	47,9	1,7	35,4	33,7	30,8
República Arabe Siria	2003	27,0	25,6	47,3	0,1	26,7	32,6	40,8
Irán, República Islámica del	2005	24,9	30,4	44,6	0,1	10,4	44,6	45,0
Botswana	2004	22,6	22,0	49,7	5,7	2,4	52,3	45,3
Colombia	2005	22,4	18,8	58,8	0,0	12,5	34,2	53,3
Argelia	2003	21,1	24,0	54,8	0,1	10,5	54,8	34,7
Brasil	2004	21,0	21,0	57,9	0,3	9,8	38,0	52,2
Cuba	2005	20,2	19,1	60,6	0,1	7,8	55,1	37,0
El Salvador	2005	20,0	22,2	57,8	0,0	10,3	30,0	59,8
Belice	2005	19,5	17,9	61,9	0,7	14,1	17,7	68,2
Ex República Yugoslava de Macedonia	2005	19,5	32,3	48,0	0,2	12,9	29,3	57,7
Ucrania	2005	19,4	24,2	56,4	0,0	26,8	27,7	45,4
Kenya	1999	18,6	19,5	61,9	0,0	32,4	16,8	50,8
Jamaica	2005	18,0	17,7	64,1	0,3	5,7	33,1	61,2
Polonia	2005	17,4	29,2	53,4	0,0	4,8	30,7	64,5
Croacia	2005	17,3	28,6	54,0	0,0	7,0	30,8	62,2
Iraq	2004	17,0	17,8	64,7	0,1	8,1	66,9	24,9
Panamá	2005	15,7	17,2	67,1	0,0	7,7	16,4	75,9
Costa Rica	2005	15,2	21,5	62,8	0,5	8,7	29,8	61,5

Países, territorios y zonas	Año	Parte porcentual en el empleo				Parte porcentual en el PIB		
		Agricultura	Industria	Servicios	Otros	Agricultura	Industria	Servicios
México	2005	15,1	25,7	58,6	0,5	3,8	25,9	70,2
República Dominicana	2005	14,6	22,3	63,1	0,0	12,4	25,5	62,1
Malasia	2005	14,6	29,7	53,6	0,0	8,7	51,8	39,6
Ribera Occidental y Faja de Gaza	2005	14,6	26,3	58,0	1,1	5,9	9,5	84,6
Lituania	2005	14,0	29,1	56,9	0,0	5,7	33,5	60,8
Maldivas	2000	13,7	19,0	50,2	17,2	33,0	26,1	40,9
Chile	2005	13,2	23,0	63,9	0,0	5,5	46,8	47,7
Grecia	2005	12,4	22,4	65,1	0,0	5,2	20,8	74,0
Letonia	2005	12,1	25,8	61,8	0,3	4,1	22,0	73,8
Portugal	2005	11,8	30,6	57,5	0,1	2,9	24,6	72,5
Santa Lucía	2003	11,4	17,7	52,7	18,2	5,3	18,1	76,6
Federación de Rusia	2005	10,2	29,8	60,0	0,0	5,6	38,0	56,4
Mauricio	2005	10,0	32,4	57,4	0,2	6,1	28,2	65,7
Venezuela, Republica Bolivariana de	2002	9,8	20,9	69,1	0,2	13,8	44,7	41,5
Bulgaria	2005	8,9	34,2	56,8	0,1	9,6	31,6	58,7
Eslovenia	2005	8,8	37,2	53,3	0,5	2,5	34,1	63,4
Suriname	2004	8,0	23,0	64,3	4,8	11,2	23,5	65,3
Corea, República de	2005	7,9	26,8	65,1	0,1	3,3	40,3	56,3
Emiratos Arabes Unidos	2000	7,9	33,4	58,6	0,2	15,0	49,0	35,9
Sudáfrica	2005	7,5	25,6	66,6	0,2	2,5	30,3	67,1
Taiwán, China	2002	7,5	35,2	47,2	10,1	12,2	28,3	59,5
Nueva Zelanda	2005	7,1	22,0	70,6	0,3	11,5	23,5	65,0
Islandia	2005	6,6	21,6	71,6	0,0	6,1	25,6	68,3
Omán	2000	6,4	11,2	82,1	0,4	2,0	57,2	40,8
Irlanda	2005	5,9	27,8	65,6	0,7	2,5	36,7	60,9
Austria	2005	5,5	27,5	66,7	0,2	1,5	30,7	67,8
Estonia	2005	5,3	34,0	60,7	0,0	4,0	29,4	66,6
España	2005	5,3	29,7	65,0	0,0	3,3	29,5	67,2
Hungría	2005	5,0	32,4	62,6	0,0	4,4	31,7	63,9
Finlandia	2005	4,8	25,6	69,4	0,2	2,9	29,6	67,5
Chipre	2005	4,7	24,1	70,3	0,9	2,9	39,0	58,1
Arabia Saudita	2002	4,7	21,0	74,2	0,1	5,1	51,5	43,4
Eslovaquia	2005	4,7	38,8	56,3	0,2	3,5	29,4	67,2
Japón	2005	4,4	27,9	66,4	1,2	1,7	29,8	68,4
Trinidad y Tabago	2005	4,3	31,0	64,3	0,4	21,5	46,4	32,1
Italia	2005	4,2	30,7	65,1	0,1	2,3	26,9	70,9
República Checa	2005	4,0	39,5	56,5	0,1	2,9	37,2	59,8
Suiza	2005	3,9	22,8	73,2	0,1	1,2	27,5	71,3
Francia	2005	3,8	24,3	71,5	0,4	2,2	20,9	76,9

Países, territorios y zonas	Año	Parte porcentual en el empleo				Parte porcentual en el PIB		
		Agricultura	Industria	Servicios	Otros	Agricultura	Industria	Servicios
Australia	2005	3,6	21,1	75,0	0,2	3,1	27,7	69,2
Jordania	2003	3,6	21,8	74,2	0,4	2,8	27,0	70,1
Bahamas	2005	3,5	17,8	78,4	0,3	11,7	29,8	58,5
Barbados	2004	3,3	17,3	69,7	9,2	3,6	16,5	80,0
Noruega	2005	3,3	20,8	75,9	0,0	1,6	43,3	55,1
Países Bajos	2005	3,0	20,0	72,9	4,1	2,1	24,4	73,6
Dinamarca	2005	2,9	23,8	72,7	0,1	1,8	24,6	73,5
Canadá	2005	2,7	22,0	75,3	0,0	1,9	28,4	69,6
Qatar	2004	2,7	41,0	56,0	0,3	11,1	33,7	55,2
Alemania	2005	2,4	29,7	67,8	0,1	0,9	29,7	69,4
Djibouti	1991	2,3	7,9	80,2	9,6	3,2	21,7	75,2
Puerto Rico	2005	2,1	19,0	79,0	-0,1	0,2	48,9	50,9
Bélgica	2005	2,0	24,7	72,6	0,7	1,0	24,0	74,9
Israel	2005	2,0	21,7	75,6	0,7	4,3	28,2	67,5
Malta	2005	2,0	29,6	68,0	0,0	1,9	19,2	78,9
Suecia	2005	2,0	22,0	75,7	0,2	1,1	28,2	70,7
Estados Unidos	2005	1,6	20,6	77,8	0,0	1,0	22,0	77,0
Bahrein	2001	1,5	28,1	67,9	0,7	0,8	33,0	66,2
Brunei Darussalam	2001	1,4	21,4	77,2	0,0	23,8	32,3	43,8
Reino Unido	2005	1,4	22,0	76,3	0,3	2,2	25,9	71,9
Luxemburgo	2005	1,2	20,9	77,9	0,0	0,4	16,3	83,3
Antillas Neerlandesas	2005	0,7	15,0	84,1	0,2	11,7	29,8	58,5
Hong Kong, China	2005	0,3	15,2	84,6	-0,1	0,1	9,0	91,0
Macao, China	2005	0,1	25,2	74,6	0,1	0,0	14,2	85,8
Singapur	2005	–	29,5	69,6	0,9	0,1	33,8	66,1

OIT: *Indicadores clave del mercado de trabajo*, quinta edición, Ginebra (2007) y Banco Mundial, *indicadores mundiales de desarrollo*, 2006.

Anexo II

Productividad de la mano de obra medida como valor añadido por persona empleada en la agricultura, la silvicultura y la pesca, 2005, valores totales e índices (1980=100), clasificados según el valor total

País	Valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca (valor constante en dólares EE.UU. de 1997)	Índice (1980=100) Variación del valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca
Congo, República Democrática del	69	72,7
Viet Nam	98	205,1
Camerún	129	175,0
Níger	129	101,2
Uganda	194	129,9
Tanzanía, República de	239	153,8
Ruanda	253	91,9
Malawi	264	124,3
Haití	270	61,4
Georgia	287	–
Cuba	294	97,7
Guinea	298	148,3
Kenya	317	93,4
Burundi	333	86,4
Camboya	336	146,4
Tayikistán	371	–
Sudán	379	277,8
Senegal	393	90,6
Papua Nueva Guinea	470	130,0
Bangladesh	486	96,6
Yemen	487	–

País	Valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca (valor constante en dólares EE.UU. de 1997)	Índice (1980=100) Variación del valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca
Zimbabwe	536	80,7
Chad	551	141,8
Nepal	562	144,1
Mali	669	156,1
India	718	144,0
Madagascar	755	68,7
Nicaragua	806	75,1
China	910	269,3
Myanmar	972	211,3
Albania	1.044	206,4
Côte d'Ivoire	1.058	67,9
Indonesia	1.113	175,2
Jordania	1.189	80,0
Marruecos	1.204	157,2
Sri Lanka	1.307	130,7
Filipinas	1.313	109,0
Honduras	1.469	119,3
Pakistán	1.598	163,0
Tailandia	1.654	196,1
Nigeria	1.754	465,4
Argelia	1.786	148,8
Kirguistán	1.829	–
El Salvador	1.837	95,9
Mozambique	1.875	139
Zambia	1.943	109,3
Benin	1.961	227,7
Bolivia	1.964	160,3
Perú	2.076	164,8
Federación de Rusia	2.202	–
Guatemala	2.363	102,7
Ghana	2.403	121,9
Finlandia	2.580	36,4
República Dominicana	2.581	180,9

País	Valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca (valor constante en dólares EE.UU. de 1997)	Índice (1980=100) Variación del valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca
Turquía	2.703	142,2
Paraguay	2.807	142,9
Turkmenistán	2.866	–
Rumania	2.911	66,4
Túnez	2.960	172,6
Polonia	3.087	185,3
Ucrania	3.089	–
Ecuador	3.109	218,5
Bélgica	3.237	29,2
Egipto	3.296	190,8
Uzbekistán	3.313	–
Japón	3.422	172,9
Panamá	3.577	179,7
Sudáfrica	3.594	165,8
Singapur	3.830	144,6
México	3.899	143,9
República Árabe Siria	3.948	123,1
Costa Rica	3.974	173,4
Kazajstán	4.082	–
Venezuela, República Bolivariana de	4.164	102,2
Iraq	4.231	285,3
Arabia Saudita	4.336	781,9
Portugal	4.428	203,3
Colombia	4.719	134,3
Corea, República de	4.859	456,9
Letonia	5.140	–
Brasil	5.702	242,0
Austria	5.762	176,6
Dinamarca	5.766	100,9
Eslovenia	6.594	–
Lituania	6.900	–
Irán, República Islámica del	7.170	210,3
Malasia	7.864	229,7

País	Valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca (valor constante en dólares EE.UU. de 1997)	Índice (1980=100) Variación del valor añadido por persona empleada – agricultura, silvicultura y pesca
Suiza	7.998	123,9
Chile	8.688	364,8
Grecia	8.844	183,6
Belarús	9.001	–
República Checa	16.953	188,1
Argentina	17.144	206,7
Noruega	17.840	297,4
Uruguay	17.987	216,2
Chipre	19.288	195,0
Eslovaquia	19.443	–
Luxemburgo	19.712	164,8
Países Bajos	20.675	210,5
España	20.788	340,0
Bulgaria	21.545	173,1
Italia	24.699	433,5
Irlanda	25.586	187,7
Alemania	26.248	290,5
Hungría	27.514	387,7
Francia	29.507	282,8
Reino Unido	33.636	198,8
Israel	36.045	135,9
Canadá	37.357	189,0
Suecia	39.166	223,9
Nueva Zelandia	45.304	218,8
Australia	46.686	233,0
Estados Unidos	52.585	274,5

OIT: *Indicadores clave del mercado de trabajo*, quinta edición, Ginebra (2007).