



Consejo de Administración

310.ª reunión, Ginebra, marzo de 2011

GB.310/ESP/1

Comisión de Empleo y Política Social

ESP

PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

El impulso del desarrollo rural a través del empleo productivo y el trabajo decente: aprovechar los 40 años de experiencia de la OIT en las zonas rurales

Presentación resumida

Cuestiones abordadas

Teniendo en cuenta la posibilidad de intensificar la labor de la OIT en las zonas rurales, en el presente documento se examinan los principales elementos y lecciones del considerable trabajo efectuado por la OIT en materia de desarrollo rural durante los últimos cuarenta años, lo que incluye la identificación de importantes lagunas de cobertura y de obstáculos a la ratificación y aplicación de las normas laborales. Basándose en lo anterior y las en Conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza adoptadas por la Conferencia en 2008, se propone una estrategia que combine la responsabilidad compartida con respecto al trabajo rural en toda la Organización y los mecanismos necesarios para facilitar la coordinación y la sinergia.

Repercusiones en materia de políticas

Para incorporar sistemáticamente las dimensiones y los actores rurales en la labor de la OIT, así como para mejorar la comunicación y la colaboración en toda la Organización, el Consejo de Administración debería tomar nota de que el trabajo rural es un ámbito prioritario para la OIT.

Repercusiones jurídicas

Ninguna.

Repercusiones financieras

Habrà que desplegar esfuerzos para movilizar recursos adicionales a efectos de la puesta en práctica de la estrategia propuesta.

Acción requerida

En el párrafo 95 se pide la orientación de la Comisión para la acción de seguimiento de la Oficina.

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.306/LILS/6 (& Corr.), GB.297/PFA/2/2.

Resolución relativa a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, Conferencia Internacional del Trabajo 2008.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

Convenios y recomendaciones de la OIT enumerados en las notas del presente documento.

Resumen ejecutivo

En este documento se destaca la posibilidad de que la OIT desempeñe un cometido más amplio en el desarrollo rural con miras al logro de los objetivos de reducción de la pobreza, un crecimiento intensivo en empleo, la equidad y la inclusión social mediante el trabajo decente. El potencial de las zonas rurales para impulsar la economía, crear empleos productivos, mejorar la seguridad alimentaria, abordar las preocupaciones ambientales y las que derivan del cambio climático, actuar como amortiguador durante las crisis y, en general, promover un crecimiento sostenible y equilibrado es objeto de amplio reconocimiento en nuestros días. La OIT puede hacer una importante contribución para abordar las persistentes insuficiencias que afectan al trabajo decente en las zonas rurales y que impiden la materialización de ese potencial.

En primer lugar, se examinan los principales elementos de las tareas realizadas por la OIT, así como las lecciones extraídas por la Organización en la esfera del desarrollo rural durante los últimos cuarenta años, a fin de sentar las bases de las futuras iniciativas. Los decenios de 1970 y 1980 se caracterizaron por haber constituido el «punto álgido» de las actividades de la OIT en el ámbito rural. Dichas actividades fueron numerosas e innovadoras, y sus efectos considerables. El importante legado de conceptos y enfoques, y las útiles lecciones extraídas en lo que respecta especialmente a los métodos y la organización del trabajo siguen siendo válidos.

Asimismo, se concede particular atención a las normas de trabajo, ya que existe un conjunto sustancial de instrumentos jurídicos de la OIT que resulta pertinente para las zonas rurales — más de 30 de estos instrumentos se destinan directa y exclusivamente a la agricultura. En este documento se señalan las considerables lagunas existentes en materia de cobertura y los obstáculos con que tropieza la ratificación y la aplicación de las normas internacionales de trabajo en ámbitos tales como la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la igualdad de oportunidades y de trato, la promoción de la política de empleo, la inspección del trabajo, los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo, la seguridad social, los pueblos indígenas y tribales, las plantaciones y la pesca.

Las conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.^a reunión (2008), representan un momento decisivo en la historia de la Organización. En esas conclusiones se establece un mandato para promover una mayor participación de la OIT en el desarrollo rural, así como un plan de acción para la Oficina con cuatro pilares estratégicos y una serie de directrices destinadas a los mandantes de la OIT. En este documento se informa sobre la aplicación de las conclusiones por parte de la Oficina y se indica la importante labor llevada a cabo en la sede de la OIT y en el terreno para atender a la mayoría de los compromisos contraídos.

Por último, según lo solicitado en las conclusiones adoptadas por la CIT de 2008, se propone una estrategia para fortalecer las tareas de la OIT en las zonas rurales, destacándose, en particular, su coherencia e impacto. Esa estrategia se basa en las ventajas comparativas de la OIT y su experiencia y lecciones aprendidas, así como en las directrices y prioridades señaladas en las conclusiones. En la estrategia se subrayan la responsabilidad compartida en cuanto al trabajo rural en toda la Organización y una serie de mecanismos encaminados a facilitar la comunicación, el apoyo mutuo y las sinergias dentro de la Oficina y la Organización, así como las alianzas externas. Se indica, además, que tareas clave como mantener el impulso, promover la acción, facilitar la coordinación y la consecución de resultados en toda la Oficina, establecer alianzas externas y movilizar recursos, deben ser efectuadas por un equipo central.

En la estrategia propuesta se pide que se adjudique especial atención a ámbitos técnicos tales como la iniciativa empresarial y las empresas rurales — aspectos esenciales para el crecimiento económico — y la creación de empleos y riqueza, incluidas las cooperativas; las obras con alto coeficiente de empleo; el adecuado desarrollo de competencias profesionales; la cobertura de la seguridad social; la seguridad y la salud en el trabajo; y la sistemática inclusión de las dimensiones y los actores rurales a la hora de preparar y aplicar políticas de empleo y de protección social. Esto debe complementarse: preparando normas de trabajo para supervisar y abordar las insuficiencias en la ratificación e implementación, sin dejar por ello de establecer sinergias con otras esferas técnicas; investigando modalidades prácticas para organizar y empoderar a empleadores y trabajadores rurales, incluidos los pequeños agricultores y los actores de la economía informal; y enriqueciendo el actualmente escaso acervo de datos sobre el ámbito rural, que resultan indispensables para toda labor al respecto. En el documento se pide también que se conceda especial atención a los jóvenes (lo que incluye el vínculo con el trabajo infantil) y a las mujeres.

Por último, en la estrategia se proponen los siguientes ocho grupos temáticos: cadenas de valor agroindustriales favorables para el medio rural; orientación profesional y la correspondiente adquisición de competencias; turismo rural; seguridad alimentaria; el piso de protección social; una cultura de seguridad y salud en el trabajo rural; la cobertura de las normas del trabajo en el ámbito rural, centrándose en la inspección del trabajo, y escuchar y llegar a los empleadores y trabajadores rurales.

I. Introducción

Antecedentes y objetivos

1. El objetivo de la OIT de reducir la pobreza¹ no puede lograrse si ésta no se afronta en el ámbito rural, donde sigue siendo mayor y se encuentra más generalizada. Las zonas rurales, en que vive el 75 por ciento de la población mundial pobre, se caracterizan por varias insuficiencias en cuanto al trabajo decente: elevadas tasas de desempleo y subempleo, especialmente entre los jóvenes y las mujeres; limitada protección social; un 60 por ciento de trabajo infantil, concentrado en la agricultura; prevalencia del trabajo forzoso en ciertos contextos; sólo un 10 por ciento de sindicalización; gran número de actividades informales; trabajo temporal u ocasional; deficientes condiciones de trabajo; y exclusión del ámbito de aplicación de las leyes de trabajo como cuestión de hecho o de derecho, debido a lagunas en la ratificación y la aplicación y a la inexistencia o insuficiencia de la inspección del trabajo². Los grupos desfavorecidos (por ejemplo, mujeres, trabajadores migrantes, pueblos indígenas y castas inferiores) son particularmente propensos a ser víctimas de abusos.
2. Con todo, en las zonas rurales resulta considerable el potencial de crecimiento económico, elevados beneficios, y empleos y medios de subsistencia productivos y de calidad. En muchas zonas rurales se registran grandes «oportunidades perdidas», como demuestra la considerable proporción de producción agrícola desaprovechada por falta de procesamiento, almacenamiento, comercialización y transporte locales.
3. A la vista de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las preocupaciones ambientales y las crisis económicas y de seguridad alimentaria, resulta urgente abrir caminos innovadores y encauzar la voluntad y los recursos políticos y económicos necesarios para promover la acción y la colaboración. La OIT puede abordar estratégicamente estos aspectos en un marco muy diverso de esferas y enfoques temáticos.
4. Los debates sostenidos en la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), celebrada en 2008, acerca de la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, llevaron a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a solicitar por unanimidad que la OIT actuase más decididamente en las zonas rurales, movilizándolo de manera integrada el Programa de Trabajo Decente y la estructura de la Oficina considerados en su conjunto, así como a sus mandantes nacionales tripartitos y a los correspondientes interlocutores externos. Una solicitud prioritaria era «Proporcionar a su Consejo de Administración, con miras a la elaboración de futuros planes de trabajo, un informe exhaustivo en el que se analicen la incidencia de actividades precedentes centradas en el empleo rural y en las lagunas y en los obstáculos en materia de ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo en las zonas rurales»³. Otra petición prioritaria formulada a la

¹ Preconizado en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944).

² OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 2008.

³ OIT: *Conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 2008 (Conclusiones de la CIT, 2008), párrafo 77.

OIT era la siguiente «... debería elaborar una estrategia y un programa de trabajo para el desarrollo rural»⁴.

5. Aquí no se pretende suscitar un amplio debate de política, ya que esto se hizo ya en la Conferencia en 2008. La idea es, en cambio, señalar cuatro propósitos básicos: primero, resumir los principales elementos y lecciones de la considerable labor que ha venido realizando la OIT en materia de desarrollo rural desde el decenio de 1970 (sección II)⁵; segundo, hacer una síntesis de las lagunas detectadas en la cobertura y aplicación de las normas internacionales del trabajo (sección III); tercero, informar brevemente acerca de la aplicación dada hasta el momento a las conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza de la CIT 2008 (sección IV); y por último, proponer una estrategia por parte de la OIT para el decenio de 2010, con miras a intensificar la aplicación de dichas conclusiones (sección V).

II. Examen de las actividades realizadas en el pasado por la OIT en el ámbito de las zonas rurales

6. Las zonas rurales captaron la atención de la OIT desde que se crease la Organización⁶, que se ocupó primeramente de las normas laborales, las condiciones de trabajo, la representación de los trabajadores y empleadores y el diálogo social. Desde el decenio de 1950 la Organización se centró cada vez más en los diferentes aspectos del empleo rural, de tal modo que en los decenios de 1970 y 1980 todos los sectores técnicos de la OIT pasaron a examinar este asunto. El interés decayó en la siguiente década, pero repuntó una vez más a un ritmo acelerado en los años 2000. Desde sus primeros días y en adelante la OIT adoptó más de 30 instrumentos para establecer normas sociales mínimas básicas y proteger así a los trabajadores agrícolas, junto con otras normas en las que se contempla también la situación de los trabajadores rurales.

⁴ *Ibíd.*, párrafo 74.

⁵ Como complemento de este informe se adjunta un análisis más detallado, que se basa en un examen pormenorizado de una serie de publicaciones y documentos de archivo, así como en estudios y entrevistas organizadas con funcionarios de toda la OIT, entre los cuales se habló con 20 funcionarios muy informados que ocuparon puestos superiores y de administración en los decenios 1970 y 1980. Véase L. de Luca, M. Fernando, E. Crunel y L. Smith: *Unleashing rural development potential through decent work: Building on the ILO rural work legacy, 1970-2010*, disponible en: <http://www.ilo.org/rural>.

⁶ La Conferencia Internacional del Trabajo de 1921 se denominó la «Reunión agrícola», puesto que en la misma se adoptaron muchos instrumentos sobre desempleo, derechos de asociación, condiciones de vida y trabajo nocturno de mujeres, niños y jóvenes en la agricultura. Un año más tarde la Corte Permanente de Justicia Internacional declaró en una opinión consultiva que la espera de incumbencia de la OIT abarcaba la Reglamentación internacional de las condiciones de trabajo no sólo de los trabajadores en la industria sino también de los trabajadores agrícolas, y poco tiempo después la OIT estableció una «División agrícola». (Corte Permanente de Justicia Internacional, opinión consultiva núm. 2 relativa a la competencia de la Organización Internacional del Trabajo para ocuparse de la Reglamentación de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la agricultura, en OIT: *Boletín Oficial*, vol. VI, núm. 10 (6 de septiembre de 1922), págs. 339-351 de la versión original inglesa).

El apogeo de la actuación de la OIT en favor de los intereses rurales (1970-1980)

7. La acción de la OIT en lo que concierne a las comunidades rurales precedió al Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo que marcó la década de 1970 y llevó a los organismos y los donantes a concentrarse en la esfera rural como antes lo habían hecho en el sector industrial, convirtiendo así el desarrollo rural en un tema y una prioridad universales.
8. La OIT comenzó a atender las cuestiones rurales en la 44.^a reunión (1960) de la Conferencia Internacional del Trabajo, mediante la resolución relativa a la contribución de la Organización Internacional del Trabajo para elevar los ingresos y las condiciones de vida de las comunidades rurales, haciendo particular hincapié en los países en desarrollo. La resolución reflejaba las preocupaciones de muchos Estados Miembros de la OIT recientemente independizados, cuyas economías esencialmente agrícolas se veían aquejadas por la pobreza y el desempleo persistentes, pese a contar con sólidas tasas de crecimiento. Esta situación condujo a la OIT a crear un programa de desarrollo rural en cuyo marco se establecieron varias unidades para encargarse de las siguientes cuestiones: empleo, formación, instituciones y condiciones de vida y trabajo en las zonas rurales. Lanzado en 1969, el Programa Mundial del Empleo instó a centrarse en la agricultura, las empresas rurales, y, en general, los contextos rurales, por ser los ámbitos con mayor potencial para generar un crecimiento que absorbiese mano de obra en los países en desarrollo⁷. Asimismo, la adopción de instrumentos jurídicos complementarios fortaleció el mandato y precisó la atención de la OIT en lo que concierne al ámbito rural⁸.
9. El enfoque de la OIT descansaba en un supuesto de responsabilidad compartida dentro de la Organización en cuanto a las cuestiones rurales⁹, facilitada por el Servicio de Investigación sobre Políticas del Empleo en Zonas Rurales (EMP/RU), establecido en 1973, y una serie de mecanismos de coordinación. Esto dio lugar a un voluminoso trabajo

⁷ Véase por ejemplo la Memoria del Director General, en la que se presenta el Programa Mundial del Empleo: OIT: *Programa Mundial del Empleo* (Ginebra, 1969).

⁸ Véase en particular, la resolución relativa al desarrollo rural (Conferencia Internacional del Trabajo, 60.^a reunión, 1975), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación conexas (núm. 149); la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150); y la Declaración de principios y programa de acción adoptados por la Conferencia Mundial del Empleo, 1976.

⁹ Hacia el decenio de 1980 la OIT contaba en la sede con más de 14 unidades que realizaban una labor de desarrollo rural: Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), Relaciones con los Trabajadores (REL/TRAV), Condiciones de Trabajo y de Vida (CONDI/T), Cooperativas (COOP), Educación de los Trabajadores (EDUC), Programas de Emergencia en favor del Empleo (EMP/URG), Investigación sobre Políticas de Empleo en Zonas Rurales (EMP/RU), Tecnología Apropiada y Empleo (EMP/TEC), Planificación del Empleo y Actividades de Población (E/POPLAN), Formación en Gestión (F/MAN), Formación para Trabajadores Rurales (F/PROF/RU), Hotelería y Turismo (HOTOUR), Actividades Industriales (INDUSTR), y Seguridad y Salud en el Trabajo (SEC/HYG). Aproximadamente el 80 por ciento de las tareas del Departamento de Empleo, incluidas las de los equipos regionales para el empleo (según los funcionarios entrevistados) y cerca del 70 por ciento de la cooperación técnica de la OIT, se consagraban al desarrollo rural. Véase P. Egger y P. Peek, «ILO projects for rural development: Some preliminary evidence on their impact». Reunión anual de la Comisión Interdepartamental sobre Desarrollo Rural (ICRD), 1989.

de investigación inédito en su tipo ¹⁰, complementado ulteriormente mediante intervenciones operacionales ¹¹ y asesoramiento de política, en cuyo marco cabe señalar unas diez grandes misiones multidisciplinarias interorganismos para estudiar el empleo en diferentes países, en cada una de las cuales participaron entre 20 y 30 especialistas.

- 10.** EMP/RU lanzó enfoques tales como el de organizaciones participativas de la población rural pobre (PORP) y su programa para las mujeres en las zonas rurales fue particularmente innovador. En efecto, enriqueció el escaso acervo de conocimientos y las actividades operacionales en lo que respecta a las mujeres en las zonas rurales, permitió llegar a conclusiones inéditas sobre la división del trabajo dentro de los hogares, el trabajo no remunerado, el trabajo doméstico y la relación existente entre la mujer como cabeza de familia y la pobreza, y sentó las bases de una nueva concepción de las mujeres en el desarrollo y la igualdad de género en el mundo del trabajo. EMP/RU hizo hincapié también en los derechos de los trabajadores, la organización y la educación de los trabajadores, y la participación comunitaria, lo que trajo consigo fructuosas sinergias con el Departamento de Normas y el Servicio de Relaciones con los Trabajadores (REL/TRAV).
- 11.** El programa de educación de trabajadores (EDUC) tenía por objeto constituir capacidad entre los trabajadores rurales a fin de que éstos pudieran organizarse y hacer oír su voz. En el marco del programa se estudiaron y probaron métodos y material para diferentes categorías de trabajadores rurales; se fortaleció la gestión, las actividades y los servicios de las organizaciones de trabajadores rurales; y se aportaron regularmente contribuciones a los informes de la OIT y a los grupos interinstitucionales.
- 12.** Se estableció un programa de obras con alto coeficiente de trabajo, que se destinó en un primer momento a abordar situaciones de emergencia y llegó rápidamente a captar hasta el 50 por ciento de los fondos de cooperación técnica de la OIT y a establecer una sólida red de apoyo mutuo, en la que participaron el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Mundial y una serie de donantes nacionales.
- 13.** El trabajo sobre empresas rurales, que aumentó también de manera significativa, se llevó a cabo en el marco del programa sobre tecnologías apropiadas y empleo (EMP/TEC), que se centraba concretamente, entre otras cosas, en la pequeña industria rural. Dentro del programa de desarrollo de la gestión la atención se centró no sólo en ayudar a la pequeña empresa en materia de productividad, sino también en los diferentes aspectos de la expansión de las empresas y la creación de empleo; y en el decenio de 1980 se introdujo la

¹⁰ Se emprendió un considerable número de investigaciones sobre los diferentes aspectos del empleo rural: agricultura en las estrategias de desarrollo, estructuras agrarias y reforma agraria, pautas de desarrollo rural y su impacto sobre el empleo y los ingresos; necesidades básicas; magnitud, estructura y tendencias de la pobreza y el empleo rural; mercados e instituciones de trabajo en las zonas rurales; organizaciones que promueven la participación de los pobres en las zonas rurales; trabajo de los niños y otros grupos poco favorecidos, por ejemplo, jóvenes, poblaciones indígenas y discapacitados. La OIT también se ocupó de temas relacionados con las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, la inspección del trabajo, la seguridad social, los salarios, el trabajo precario y las actividades informales. Entre otras importantes esferas de interés, cabe citar, actividades agrícolas específicas, cultivos específicos y su transformación, almacenamiento y comercialización, innovación agrícola y actividades no agrícolas, especialmente en apoyo de opciones tecnológicas favorables al empleo y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

¹¹ Entre 1960 y 1988 el valor total anual de los nuevos proyectos emprendidos por la OIT pasó de 3 millones de dólares de los Estados Unidos a más de 127 millones de dólares de los Estados Unidos y de estos proyectos entre el 60 y el 65 por ciento estaban destinados a realizar actividades en las zonas rurales (tendientes principalmente, a la generación de ingresos, la formación y la creación de empleo). Véase Egger y Peek, *op. cit.*

herramienta Mejore su Negocio (MESUN). En el momento de lanzarse esa herramienta, el entonces Director General señaló que habría que conceder atención a las zonas rurales, a las cuales hasta el momento había aprovechado muy poco la industrialización, y que el apoyo a las PYME, empresas que creaban un gran número de empleos, podría resultar benéfico para las poblaciones locales ¹².

14. Asimismo, las cooperativas fueron un tema preeminente y objeto de un servicio dotado de seis asesores regionales y más de 100 expertos técnicos que realizaban continuamente funciones en el terreno, y que tenía por destinatarios a unos 50 países. La crisis alimentaria sobrevenida en el decenio de 1970 hizo que en las estrategias de ayuda se abordasen simultáneamente la seguridad alimentaria y la creación de empleos, y el vínculo natural entre la producción de alimentos y el empleo pasó a ser un elemento ideal para aliviar la pobreza en las zonas rurales azotadas por el hambre, sin que por ello se dejase de fortalecer la agricultura y la capacidad de dichas zonas como absorbentes de crisis económicas. Así por ejemplo, el programa de apoyo asociativo y cooperativo a las iniciativas de desarrollo local (ACOPAM) (1978-1999), permitió ayudar a las cooperativas comunitarias de cinco países sahelianos a acrecentar no sólo la producción agrícola, el transporte y el almacenamiento, sino también la comercialización y la financiación de alimentos, y fue durante muchos años la iniciativa de mayor dimensión en lo que respecta a la cooperación técnica de la OIT.
15. Por otra parte, se desarrollaron numerosos productos para crear capacidad, por ejemplo, Material y técnicas para la formación en la gestión de cooperativas (MATCOM), consistente en más de 40 manuales para instructores y 60 elementos de aprendizaje que se dirigían a diferentes tipos de cooperativas, sectores económicos, grupos destinatarios y niveles de gestión, algunos de los cuales se tradujeron a más de 40 idiomas. En otros materiales de formación se abordaban los siguientes temas: formación profesional, readaptación profesional en las zonas rurales, generación de ingresos y agricultura comercial, transporte, irrigación, obras rurales, electrificación rural y sus efectos socioeconómicos, elección de tecnologías, biotecnología, protección del medioambiente, energía y tecnologías de fuentes de energía renovables, conocimientos rurales no agrícolas tales como el almacenamiento de alimentos, atención a las necesidades en materia de equipo agrícola, situación de los jóvenes, formación forestal, agricultura minifundista, reformas agrarias, seguridad alimentaria, estrategias de sobrevivencia después de oleadas de hambre y otras crisis, crédito y banca agrícolas para los pobres en las zonas rurales, fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores rurales, y cometido de las ONG en el desarrollo rural.
16. Entre los mecanismos de coordinación figuraban la Comisión Consultiva sobre Desarrollo Rural (ACRD) en el plano del Consejo de Administración y la Comisión Interdepartamental sobre Desarrollo Rural (ICRD) en el plano de la Oficina. Integrada por delegados de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos versados en temas rurales, la ACRD asesoraba al Consejo de Administración acerca de las actividades desempeñadas en el ámbito rural por la OIT, así como sobre las iniciativas emprendidas en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, las ONG y los donantes. En sus 11 reuniones (celebradas entre 1974 y 1990) la ACRD examinó informes sobre desafíos rurales específicos y discutió en períodos de dos a cinco años las actividades de la OIT relativas a las zonas rurales. En la ACRD los debates giraban en torno a cuestiones temáticas y asuntos controvertidos como la reforma agraria. Se reconocía que la ACRD era un foro de debate eficaz en un plano muy técnico y sus exámenes de la labor anterior de la

¹² OIT: Discurso del Sr. Francis Blanchard, Director General de la OIT, en el seminario de lanzamiento de la herramienta «MESUN», Niamey, Níger, diciembre de 1982, págs. 3-4, en Archives TF 18-01-2-B-1-1-4-1, Jacket 2.

OIT constructivos, aunque su incidencia en la orientación futura de la estrategia y la labor rurales de la OIT resultaba menos evidente.

17. Prosperaron también las actividades de normalización de la OIT, con la adopción del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación conexa (núm. 149), y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), así como la referencia a las actuaciones relativas a las zonas rurales y la agricultura en otros instrumentos, por ejemplo, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
18. Por lo que hace a la ICRD, hay que señalar que la Comisión abarcaba siete unidades que se reunieron anualmente entre 1976 y 1992, y que era un excelente foro para el intercambio de información e ideas, aunque tuvo menos éxito como mecanismo de evaluación para supervisar el impacto de los programas relacionados con temas rurales, que experimentaron en ese período una rápida expansión, así como en lo que respecta a extraer lecciones y proponer cambios de óptica en cuanto al desarrollo rural. Por otra parte, el ICRD no pudo promover la colaboración en el seno de la OIT, por lo que, aunque la labor rural de la OIT era ingente, se dispersó y, en general, fue captada por EMP/RU y el Programa Mundial del Empleo. A fines del decenio de 1970 trabajaban para el Programa más de 90 profesionales, dos tercios de los cuales con doctorado, hecho que se tradujo en un clima muy dinámico y productivo que sacó a la OIT a la luz pública; atrajo recursos y talentos mundiales como Arthur Lewis, Wassily Leontief, Amartya Sen y Jan Tinbergen, todos ellos galardonados con el Premio Nobel; y amplió la imagen y el impacto internacionales de la Organización. Con todo, cierta rigidez de concepciones y algo de aislamiento con respecto al resto de la OIT ocasionaron tensiones que pusieron en peligro la sustentabilidad y viabilidad de los enfoques, incluso de aquellos que habían alcanzado mayor éxito.
19. Las relaciones y la colaboración exteriores han sido elementos cruciales de las actividades realizadas por la OIT en el ámbito rural. La OIT se convirtió en un punto de referencia y un líder en materia de desarrollo rural, gracias a su decidida y prolífica actuación. La OIT trabajó esencialmente a través del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural (activo entre 1975 y 1986) del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), que hizo del desarrollo rural orientado a la pobreza un concepto y objetivo unificadores dentro del sistema de las Naciones Unidas¹³. Los vínculos establecidos entre la OIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como con el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), por no hablar de sus alianzas con ONG tales como la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), han sido estrechos. La OIT ha representado un factor de peso en el debate internacional sobre pobreza y desarrollo rurales¹⁴.
20. Aunque las rigurosas evaluaciones y estudios de impacto realizados fueron limitados en número y alcance, las pruebas existentes y una mirada retrospectiva a los hechos, revelan que la OIT vio coronados por el éxito sus esfuerzos en el plano microeconómico, como demuestra el surgimiento de nuevos enfoques y actores, por ejemplo, las obras con alto coeficiente de empleo y las cooperativas. Hubo también repercusiones en el contexto institucional; entre otras, la huella que han dejado varios centros de formación muy

¹³ El CAC pasó a llamarse ulteriormente la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las naciones unidas para la coordinación (JJE).

¹⁴ L. de Luca y otros autores; *op. cit.*, sección II.2.4.6.

reconocidos y que siguen existiendo en la actualidad. La influencia de la OIT fue en general menor en el plano de políticas nacionales, pero revistió particular importancia en el debate internacional sobre políticas rurales, gracias a sus conceptos y ópticas muy innovadores (véase el cuadro 1). La OIT desempeñó un papel de precursor y sus conceptos, enfoques y lecciones siguen siendo pertinentes ¹⁵.

Cuadro 1. Legado y lecciones para las actividades de nuestros días

Conceptos y enfoques novedosos de la OIT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento con equidad ■ Desarrollo rural en cuanto elemento capital del crecimiento y el desarrollo ■ Erradicación de la pobreza como objetivo fundamental del desarrollo rural ■ Trabajo rural basado en recursos humanos ■ Insistencia en la absorción de mano de obra, en lugar de centrarse simplemente en la producción ■ Tecnología apropiada (favorable al empleo) y obras con un alto coeficiente de empleo ■ Informalidad ■ Pequeña empresa ■ Microfinanciación ■ Necesidades básicas ¹ ■ Óptica habilitadora con respecto a grupos desfavorecidos ■ Derechos ■ Derecho a la tierra y reforma agraria ■ Salarios mínimos y condiciones de trabajo en favor de un crecimiento equitativo ■ Autoempoderamiento de poblaciones rurales ■ Enfoques participativos ■ Movilización de trabajadores ■ Movilización de mujeres ■ División del trabajo, teniendo presente la dimensión de género
Lecciones	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo al programa rural en toda la Organización <ul style="list-style-type: none"> – Compromiso de los mandantes de la OIT para situar los aspectos rurales en un lugar prioritario del programa de la Organización – Visión y responsabilidad conjuntas en cuanto al trabajo rural – Establecimiento de relaciones activas, comunicación abierta, colaboración, integración y coordinación, en tanto que factores indispensables; evitar el aislamiento, un falso sentido de «autosuficiencia» y la competencia entre las unidades, para evitar el despilfarro, los efectos no óptimos y la incertidumbre en materia de sustentabilidad – Activa promoción de mecanismos de coordinación por parte de la alta directiva – Compromiso de los mandantes de la OIT para abordar las zonas rurales ■ Gran capacidad en materia de recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> – Importancia de la labor destinada a obtener una masa crítica de recursos humanos (en número, competencias profesionales, conocimientos prácticos y motivación) – Recursos humanos adecuados en el plano nacional a fin de garantizar una «presencia» de calidad para llevar a cabo la labor rural – Equilibrio entre pensamiento independiente, innovación y sentido de la viabilidad política

¹⁵ *Ibid.*, sección II.3.

■ Política para llegar a los destinatarios

- Traducir el asesoramiento de política en programas y trabajo operacional, y viceversa
- Establecer desde un principio estrechos vínculos entre los proyectos y las políticas
- Integrar programas, así como los correspondientes enfoques y herramientas, en la estructura tripartita de la OIT (para ejercer influencia sobre tales programas y obtener apoyo con miras a su ejecución)
- Llevar a cabo proyectos duraderos para crear capacidad e interés en cada país y garantizar la integración de las políticas
- Seguimiento y aplicación de los proyectos para garantizar la sustentabilidad y la integración de las políticas
- Centrar la atención en invertir tiempo y recursos para incorporar enfoques en las políticas nacionales

■ Enfoques integrados

- Contar con enfoques más amplios y complejos, pero más eficaces y sostenibles, a la vista de la naturaleza multidisciplinaria y la interconexión de los desafíos y las posibilidades rurales
- Establecer lo antes posible enlaces que se autorrefuercen
- Realizar esfuerzos en colaboración con ministerios de trabajo y otras instituciones e interlocutores, en el plano nacional y local

■ Enfoque participativo amplio

- Idear proyectos y programas de tal modo que participen los beneficiarios desde su concepción a su ejecución
- Crear capacidad técnica, institucional y participativa en favor de grupos desfavorecidos e instituciones
- Conceder importancia a la mancomunización de recursos (por ejemplo, a través de cooperativas)
- El cometido clave de los empleadores y los trabajadores para organizar grupos rurales y hacer oír su voz
- El papel indispensable de la orientación y la tutoría después de la ejecución de los proyectos

■ Titularidad nacional

- Compromiso de las autoridades nacionales y locales, participación directa y titularidad
- Conciliar la creación de capacidad y sus posibilidades de absorción en las instituciones nacionales

■ Alianzas

- Cometido crucial de las alianzas con los organismos internacionales y las ONG cuyas actividades complementen las que realiza la OIT
- Cometido crucial de las alianzas con los donantes, garantizándose un diálogo continuo y mutuamente ventajoso en el terreno y la sede

■ Seguimiento

- Implementar mecanismos para seguir la continuidad, ampliación y reproducción de los proyectos, resulta esencial si se desea la mayor eficacia posible
- Realizar sistemáticamente evaluaciones de efectos, que resultan esenciales para extraer lecciones y fortalecer enfoques

¹ Definidas como requerimientos específicos de las familias y comunidades en lo que concierne a la alimentación, la vivienda, el vestido, la salud, el agua, el saneamiento, el transporte y la educación. Aunque el concepto de necesidades básicas empezó a decaer en el decenio de 1980, fue una idea inspiradora para preparar el Índice de Desarrollo Humano y el enfoque de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y está, al parecer, estrechamente vinculado con la actual iniciativa de piso de protección social de la JJE.

Fuente: L. de Luca y otros autores, *op. cit.*, sección II.3.

Zonas rurales: de la «marginación» (decenio de 1990) al «redescubrimiento» (decenio de 2000)

21. Durante los años noventa del siglo pasado se asistió a un declive generalizado del interés en las cuestiones rurales. En los programas de ajuste estructural cobraron importancia los recortes y una menor intervención del Estado, lo que redundó en una considerable disminución de la inversión en infraestructura física y social y del apoyo otorgado a la agricultura, que son los fundamentos del desarrollo rural. En las políticas se hacía hincapié en el desarrollo urbano y la agricultura comercial, así como en aprovechar el creciente flujo de capital extranjero para modernizar rápidamente economías y sectores. El período considerado se caracterizó también por una disminución de los precios de los productos y por mayores barreras contra el acceso a los mercados de los países desarrollados. Estos factores mermaron el interés de los inversores en la agricultura y la inversión se desplazó a la industria y los servicios, que pasaron a considerarse sectores más «modernos» y prometedores. En la política agrícola, el acento se desplazó de generar ingresos rurales y atenuar la pobreza a encauzar alimentos y mano de obra baratos a las zonas urbanas. La proporción que representaba la agricultura en la asistencia oficial al desarrollo (AOD) se redujo constantemente, y pasó así de un máximo del 17 por ciento en 1989 a un 3,6 por ciento a principios de los años 2000, antes de comenzar a aumentar nuevamente ¹⁶.
22. Las actividades de la OIT reflejaron dicha tendencia. A principios del decenio 1990 la Organización consideró que ya había hecho «bastante» y debía centrarse en otras esferas más destacadas en el plano internacional, así como para los mandantes y donantes ¹⁷. Obviamente, esto condujo al desmantelamiento de las estructuras rurales en la Oficina. La ACRD y la ICRD dejaron de existir, se disolvió la EMP/RU — pérdida esta última que hubo que lamentar muy especialmente, ya que el mundo rural perdió su principal abogado y motor — y después de 1994-1995 desaparecieron las dimensiones rurales del Programa y Presupuesto, dimensiones que fueron reemplazadas en cierto modo por el rubro «informalidad».
23. El interés cada vez menor en los asuntos rurales afectó a todas las unidades técnicas, incluido EDUC, cuyo puesto para las cuestiones rurales se suprimió en 1992. Además, el personal y los recursos financieros asignados a las actividades intensivas en trabajo de la unidad experimentaron grandes recortes, lo que llevó a EDUC a actuar mediante estructuras descentralizadas en África y Asia para responder a una creciente demanda; COOP hizo frente a importantes recortes, pese a un número cada vez mayor de peticiones y al hecho de que sus actividades se diversificaron considerablemente, fenómeno al que respondió, lanzando el programa de desarrollo cooperativo en las zonas rurales financiado con fondos externos. Este programa dio lugar ulteriormente a varios subprogramas ¹⁸ y llevó a adoptar la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

¹⁶ OCDE-DAC: *Measuring aid to agriculture* (París, abril de 2010).

¹⁷ Discusiones con funcionarios de la ICRD y entrevistas con administradores que trabajaron en la OIT durante ese período, en L. de Luca y otros autores, *op. cit.*, sección III.

¹⁸ COOPREFORM, para contribuir a crear un entorno habilitador en favor de cooperativas autónomas y económicamente viables; COOPNET, para fortalecer la gestión cooperativa y el establecimiento de relaciones entre instituciones de formación en cooperativas en todos los países y regiones; INDISCO, para fomentar las oportunidades comerciales de los pueblos indígenas y tribales, comunidades caracterizadas por su autonomía y medios de vida tradicionales; SINDICOOP, para ayudar a los trabajadores no protegidos de la economía informal mediante acciones comerciales conjuntas entre sindicatos y cooperativas; y COOPAIDS, destinado a miembros de cooperativas con VIH/SIDA y a sus familias.

24. El declive constante de la tarea desempeñada por la OIT en el ámbito rural registró excepciones notables, a saber: el surgimiento de iniciativas de desarrollo económico local, tres cuartas partes de éstas emprendidas en el medio rural: el proyecto Mejoras Laborales en el Desarrollo de los Barrios (WIND), cuyo propósito era ayudar a las pequeñas empresas rurales a establecer de manera eficiente en función de los costos condiciones de trabajo y de vida más seguras y sanas, para lo cual contaba con una amplia participación local, así como proseguir las actividades realizadas en materia de salud y seguridad en el trabajo y condiciones de trabajo; el programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), la extensión en pocos años de la protección social a las personas no protegidas en más de 40 países; los programas de formación comunitarios que llevaron al establecimiento del programa Formación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (TREE); y una actuación sectorial continua en la agricultura, la pesca y la silvicultura. La OIT desarrolló, por otra parte, una amplia gama de herramientas para fomentar el espíritu de empresa (especialmente, «Conozca su Negocio» (KAB), «Inicie y Mejore su Negocio» (IMESUN) y Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer y la Igualdad de Género (WEDGE), que abordan diferentes fases de la adquisición del espíritu de empresa, tamaños de empresa, grupos destinatarios y actividades económicas, todo ello adaptado o adaptable a los contextos rurales.
25. Durante el decenio de 2000 y como resultado del fracaso de la agricultura comercial y la liberalización del comercio para promover el crecimiento y la creación de empleo, fracaso que dejó como secuela bolsas de pobreza persistente y extrema pobreza en las zonas rurales, se asistió a un interés renovado en dichas zonas por parte de la comunidad internacional de desarrollo¹⁹. Como pilares de este renovado compromiso cabe citar los ODM dimanantes de la Declaración del Milenio, 2000²⁰, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en la que se reafirmó que «... la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y agrícola han de enfocarse adecuada y urgentemente y [...] debe ser parte integrante de las políticas de desarrollo nacionales e internacionales»²¹, y se instó a la comunidad internacional a hacer del empleo productivo y el trabajo decente objetivos esenciales de las estrategias de desarrollo²². Por último, las preocupaciones climáticas y ambientales, así como la seguridad alimentaria y las crisis financieras y económicas mundiales contribuyeron a ampliar dicho interés.
26. La tendencia examinada coincide con la reanudación de actividades de normalización destinadas en particular a los contextos rurales, especialmente el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y la Recomendación conexas (núm. 192), la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188) y la Recomendación conexas (núm. 199).

¹⁹ Véase, por ejemplo, Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, D.C., 2007).

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 55/2: Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000 (documento A/RES/55/2) e informe del Secretario General de las Naciones Unidas: *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2001 (documento A/56/326). Anexo.

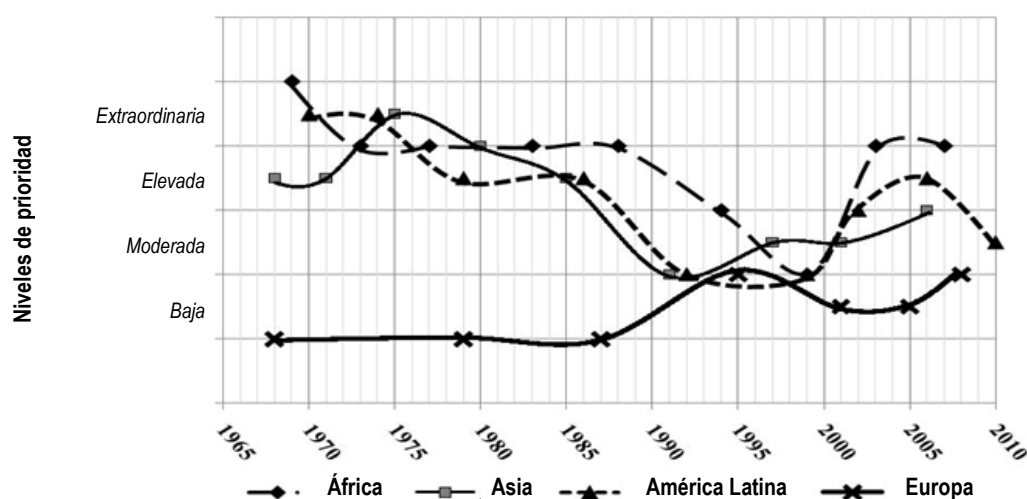
²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 60/1: Resultados de la Cumbre Mundial 2005, Nueva York, 2005 (documento A/RES/60/1), párrafo 46.

²² *Ibid.*, párrafo 47.

El Centro Internacional de Formación de la OIT y tendencias regionales

27. El Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT), situado en Turín, refleja en cierto grado las tendencias registradas en la sede de la Organización, puesto que en el Centro se impartieron 18 cursos centrados concretamente en el medio rural durante el decenio de 1970, más de 57 en el decenio de 1980, 39 en el decenio de 1990, y 20 en el decenio de 2000. De 1981 a 1993, el «Desarrollo rural» fue uno de los ocho o diez sectores de actividad del Centro. Sin embargo, sólo a partir de 1993 se combinó el desarrollo comunitario, la economía informal y, en particular, el desarrollo económico local con las actividades de desarrollo rural, pero esto se hizo en grado creciente, de tal modo que llegaron a reemplazar dichas actividades.
28. En el plano regional se asistió a una tendencia análoga, aunque sobre el terreno, especialmente en África, se siguió concediendo gran atención a los contextos rurales (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Prioridad otorgada a las cuestiones rurales en las conferencias regionales de la OIT



Nota: «Extraordinaria»: las cuestiones rurales son el tema principal de dos o más informes y el tema fundamental de la conferencia regional; «elevada»: el término «rural» figura en el título de uno o más documentos y es un tema importante en la conferencia regional; «moderada»: las cuestiones rurales se mencionan en una subsección o capítulo de los informes sobre otros temas; «baja»: las cuestiones rurales no se mencionan frecuentemente o en modo alguno.

Fuente: Informes a las conferencias regionales de la OIT y de éstas.

III. Lagunas existentes en cuanto a la cobertura y los obstáculos en materia de ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo

29. Si bien hay un consenso general en el sentido de que las normas internacionales del trabajo son esenciales como guía en la formulación de leyes y políticas nacionales que aborden la cuestión de la protección de los trabajadores en el ámbito rural, la protección ofrecida en la actualidad sigue presentando lagunas significativas en cuanto a cobertura y barreras en materia de ratificación y aplicación, tal y como ha indicado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

- 30. Libertad sindical y de asociación**²³. Las dificultades obedecen al predominio de las pequeñas empresas rurales, que cuentan con un número relativamente bajo de empleados, y a que el empleo independiente es muy común y el empleo asalariado a menudo temporal o estacional. Si bien es habitual que en las grandes granjas o plantaciones comerciales los sindicatos representen a los trabajadores, y que éstos queden cubiertos por convenios colectivos, existen, al parecer, restricciones en cuanto al derecho de sindicación de los trabajadores temporales o de aquéllos contratados por productores que trabajan por contrata. Además, se tiene constancia de casos de injerencia por parte del gobierno que limitan el ejercicio de este derecho fundamental; y en este sentido cabe señalar que el obstáculo jurídico más frecuente es la exclusión total o parcial de los trabajadores agrícolas con respecto a la legislación que garantiza ese derecho. Las condiciones excesivas que exigen que haya un número mínimo de miembros para que se reconozca un sindicato representan un obstáculo adicional. En los últimos años los órganos de control de la OIT han examinado casos graves de violación de los derechos, incluidos despidos masivos, discriminación antisindical y negativa a reconocer sindicatos, por no hablar de actos de violencia, que llegan incluso a causar la muerte de trabajadores.
- 31. Negociación colectiva**²⁴. El papel que ésta desempeña en la fijación de salarios reviste especial importancia, ya que muchos países excluyen a los trabajadores agrícolas de la protección de los salarios mínimos y, además, el número de trabajadores rurales cubiertos por convenios colectivos sigue siendo bajo. En la práctica, los convenios colectivos del sector agrícola están adaptados, en la mayoría de los casos, a las condiciones de empleo en cultivos y subsectores específicos. Los convenios entre un único empleador o empresa y un sindicato son práctica común, aunque también se dan casos en los que las organizaciones de trabajadores agrícolas de un subsector determinado conciertan convenios con los sindicatos que pueden aplicarse a todos sus miembros. Un problema conexo consiste en asegurarse de que dichos convenios se aplican eficazmente, en particular cuando no existan sistemas de inspección del trabajo rural eficaces.
- 32. Trabajo forzoso**²⁵. Este tipo de abuso persiste en muchas zonas rurales, en especial entre los trabajadores agrícolas migrantes y las víctimas de la trata de personas. La CEACR ha puesto de relieve los casos en que condiciones análogas a la esclavitud se transmiten desde el nacimiento a personas que se ven obligadas a trabajar sin recibir remuneración. La Comisión ha abordado varias veces la cuestión del trabajo en régimen de servidumbre entre los trabajadores de las plantaciones y otros trabajadores agrícolas y rurales, incluidos los trabajadores indígenas (en particular en Asia y América Latina), en sus comentarios presentados con arreglo al Convenio núm. 29. En algunos casos la CEACR ha señalado situaciones en las que la inobservancia de los derechos relativos al pago de los salarios y el tiempo de trabajo se ha traducido en prácticas de trabajo forzoso, como obligar a trabajar más allá del horario normal so pena de sanción. En algunos países la legislación nacional prevé la posibilidad de forzar a trabajar en la agricultura, como es el caso del cultivo obligatorio.

²³ Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11); Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141); Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

²⁴ Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

²⁵ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 105).

- 33. Trabajo infantil** ²⁶. En muchos países no existe legislación que regule la edad mínima de los niños que trabajan en la agricultura. En todo el mundo hay niños de tan sólo 5 ó 6 años de edad que trabajan como peones en explotaciones agrícolas. En varios países la tasa más elevada de niños que trabajan por debajo de la edad mínima para hacerlo corresponde al sector agrícola, lo que suele conducir a que éstos pierdan la oportunidad de recibir educación. Muchos niños que trabajan en las zonas rurales sin haber cumplido los 18 años realizan trabajos peligrosos, como preparar y utilizar plaguicidas, herbicidas y fertilizantes, o cuidar de animales enfermos, manejar maquinaria agrícola y trabajar en cultivos difíciles, por ejemplo, los del algodón o el tabaco. La CEACR ha alentado a los gobiernos a que actualicen sus listas de categorías de trabajo peligroso a fin de reflejar el carácter pernicioso de estas actividades y proteger así a los niños. Sin embargo, incluso cuando existe la correspondiente legislación, su aplicación a menudo es insuficiente, ya que los mecanismos de inspección en las zonas rurales son limitados, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Un problema menos frecuente, pero importante, es el trabajo forzoso infantil. La CEACR ha registrado este problema en la agricultura señalando, por ejemplo, el caso de niños en edad escolar obligados a participar en la cosecha en lugar de asistir a la escuela, o de aquellos que son víctimas de la trata de personas entre Estados vecinos o en su país para trabajar en las plantaciones.
- 34. Igualdad de oportunidades y de trato** ²⁷. Con frecuencia, la CEACR ha puesto de relieve la ausencia de una legislación que contemple la igualdad de trato y de remuneración para los trabajadores agrícolas, especialmente teniendo en cuenta sus efectos adversos para las mujeres y los grupos desfavorecidos. Incluso cuando existe una legislación de este tipo, las mujeres, los trabajadores indígenas, los trabajadores migrantes y los trabajadores de castas inferiores pueden afrontar condiciones de trabajo abusivas e insalubres y, por regla general, reciben salarios más bajos. Además, es posible que las mujeres empresarias deban enfrentarse a dificultades concretamente relacionadas con el género, por ejemplo, cuando se trata de acceder a la tierra y al capital financiero.
- 35. Política y promoción del empleo** ²⁸. En su Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo ²⁹, la CEACR, basándose en las respuestas de 108 países, destacó las lagunas y los obstáculos en materia de ratificación que guardan relación con el efecto adverso de la actual recesión económica para el empleo, e hizo hincapié en la necesidad de otorgar especial prioridad a las políticas activas en materia de empleo rural, destacando en este sentido varios ejemplos que han tenido éxito en todo el mundo.

²⁶ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

²⁷ Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 100).

²⁸ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195); Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 198 (núm. 159); Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

²⁹ *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010.

- 36. Inspección del trabajo**³⁰. En la mayoría de los países en desarrollo la CEACR ha comprobado que la falta de recursos es el principal obstáculo a la hora de aplicar los Convenios núms. 81 y 129. En los países africanos de habla inglesa existe la tendencia a responder a la disminución de los recursos públicos, descentralizando el sistema de inspección del trabajo, lo que suele limitar aun más su funcionamiento. Otro problema grave es la falta de servicios de transporte para realizar las visitas de inspección, ya que es frecuente que los lugares de trabajo estén dispersos y resulten inaccesibles. No obstante, la CEACR ha destacado que el aumento de la cooperación técnica y la asistencia de la OIT para promover la inspección del trabajo, y otras iniciativas internacionales han fomentado conciencia colectiva acerca de la necesidad de desarrollar sistemas de inspección del trabajo, y ampliado considerablemente las funciones, competencias y facultades de los inspectores del trabajo rural, así como el ámbito de su intervención en algunos países.
- 37. Salarios**³¹. La CEACR se ha referido a una serie de problemas; entre otros, el impago o el pago retrasado de los salarios; la exclusión de los trabajadores agrícolas de la legislación nacional; la inobservancia 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 ausencia de estadísticas y datos sobre los trabajadores cubiertos por el salario mínimo. Asimismo, la CEACR ha puesto de manifiesto durante muchos años la situación de trabajo en régimen de servidumbre que ha afectado a decenas de miles de trabajadores indígenas agrícolas como resultado de su endeudamiento, debido, a su vez, a la utilización de sistemas anticipos de salarios, la compra en tiendas situadas en los campamentos que venden a precios muy altos, los descuentos obligatorios sobre salarios para contribuir a planes de ahorro, los pagos en especie y los retrasos en el pago de salarios.
- 38. Seguridad y salud en el trabajo (SST)**³². La CEACR ha abordado diversos aspectos de las políticas nacionales en materia de SST, entre los cuales cabe citar: la elaboración de evaluaciones de riesgo; los sistemas de inspección adecuados y apropiados; las situaciones que ocasionan peligros inmediatos y graves; el derecho de los trabajadores a elegir representantes en materia de seguridad y salud; los requisitos de edad mínima; la garantía de que la información se transmita y comprenda; la gestión racional de los productos químicos; los riesgos biológicos; la formación apropiada; los trabajadores temporales y estacionales; y la salud reproductiva de las trabajadoras agrícolas.
- 39. Seguridad social**³³. La OIT participa activamente en promover el establecimiento de un piso de protección social básico para las poblaciones rurales no cubiertas por los sistemas de seguridad social en vigor, especialmente aquellas que trabajan en la agricultura y en la

³⁰ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

³¹ Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99) y Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 89); Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26); Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131); Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

³² Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155); Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), y la Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192).

³³ Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168).

economía informal, y sus familias. Esto incluye: 1) acceso a un conjunto de servicios esenciales de atención de salud establecidos en el plano nacional; 2) seguridad de ingresos para los niños a través de las prestaciones familiares o por hijos a cargo, destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, la salud y la educación; 3) seguridad de los ingresos combinada con garantías de empleo y políticas de fomento del empleo para las personas de los grupos de edad activa que no obtienen ingresos suficientes y 4) seguridad de ingresos a través de pensiones específicas para todos los residentes de edad avanzada y con discapacidad. En el Estudio General de 2011 relativo a los instrumentos de la seguridad social se examinó la extensión de la cobertura para las poblaciones rurales, incluidos los agricultores por cuenta propia y los trabajadores agrícolas, estacionales y en la economía informal ³⁴.

- 40. Pueblos indígenas y tribales** ³⁵. Muchos pueblos indígenas trabajan en la agricultura. Si se ganan la vida como agricultores de subsistencia, sus principales problemas obedecen frecuentemente a un acceso desigual a la tierra en lo que respecta a títulos y derechos de propiedad, créditos, medios de comercialización y recursos. Si trabajan para otros, son a menudo víctimas de discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo. Asimismo, suelen verse expuestos a la desposesión forzosa de sus tierras para establecer en ellas empresas agrícolas, o realizar actividades de tala y minería. En todos estos casos la legislación y las políticas deberían contemplar medidas para permitir que los pueblos indígenas accedan a los recursos y otros medios con los cuales puedan ganarse la vida.
- 41. Plantaciones** ³⁶. Las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de las plantaciones han sido una fuente continua de preocupación. El trabajo infantil y la negativa a la sindicación de los trabajadores son las formas más corrientes de violación de los derechos fundamentales, pero también se ha informado sobre pruebas obligatorias de embarazo, servidumbre por deudas, riesgos para la salud derivados, entre otras cosas, de una gran utilización de plaguicidas, así como sobre abusos con respecto al pago regular de los salarios o al pago del salario mínimo establecido, que afectan especialmente a los migrantes. Asimismo, plantean problemas las visitas de inspección del trabajo y la transparencia de los resultados de la inspección, ya que, por ejemplo, las fuerzas de seguridad privadas impiden que entren en algunas plantaciones los visitantes indeseados.
- 42. Pesca** ³⁷. El Convenio núm. 188 (cuyo objeto es cubrir las operaciones de pesca, salvo la pesca de subsistencia y la pesca deportiva) todavía no ha entrado en vigor. Parece ser que el carácter exhaustivo del Convenio obstaculiza su ratificación. Algunos países han propuesto que se excluya toda la pesca a pequeña escala o la artesanal. No obstante, como en ciertos países ambas pueden representar hasta el 80 por ciento de las actividades pesqueras, el Convenio no permite este tipo de excepción.

³⁴ *Social security and the rule of law: Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, junio de 2011.

³⁵ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

³⁶ Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110).

³⁷ Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188).

IV. Aplicación de las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008 sobre la promoción del trabajo rural para reducir la pobreza

43. Las conclusiones de la CIT, 2008 sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza representan un importante punto de inflexión. En ellas se establece un mandato y directrices claras para la labor futura de la OIT en materia de trabajo rural. En el apéndice I, *a*), se resume el plan de acción de la Oficina esbozado en las conclusiones y se señala qué componentes se han ejecutado y en qué esferas continúa o se ha previsto una labor para 2011, así como los enlaces con los indicadores relativos al trabajo rural que figuran en el Programa y Presupuesto para 2010-2011³⁸. En este plan de acción se determinan prioridades que abarcan los cuatro objetivos estratégicos de la OIT y se pide el establecimiento de combinaciones mutuamente reforzadas entre la labor analítica, la cooperación técnica, el asesoramiento en materia de políticas, el fortalecimiento de la capacidad y la promoción; la realización de intervenciones prácticas escogidas en esferas en las que la OIT goza de ventaja comparativa; y la coordinación en el seno de toda la Oficina y fuera de ella. El plan se complementa con recomendaciones dirigidas a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores (que se resumen en el apéndice I, *b*), para que compartan la responsabilidad de mantener activo el debate en los foros nacionales y de la OIT, refuercen su presencia y hagan oír la voz de las poblaciones rurales cuando se tomen decisiones nacionales e internacionales.
44. La labor actual de la OIT en materia de trabajo rural también se basa firmemente en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), en la que se aboga por una mayor coherencia de políticas y una acción integrada tanto entre las esferas técnicas de la OIT como con los actores externos, de tal modo que los países puedan dirigir su proceso de desarrollo y que el fortalecimiento de la capacidad sea un componente esencial de las iniciativas.
45. Más recientemente, en su Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo³⁹, la CEACR subrayó la importancia del empleo rural en el momento de elaborar y ejecutar los planes nacionales de empleo y las estrategias de reducción de la pobreza. Señaló tres posibilidades en materia de políticas para reducir el desempleo: aumentar la capacidad de generación de empleo del crecimiento económico, prestar mayor atención a la promoción del empleo rural, y fomentar el espíritu empresarial entre los jóvenes y las mujeres.
46. De la misma manera, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores que integraron la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo de la CIT de 2010, pidieron repetidamente un mayor apoyo de la OIT para el trabajo en las zonas rurales⁴⁰.
47. Como resultado de las conclusiones de la CIT, 2008, la labor de la OIT en las zonas rurales se intensificó notablemente. En el Programa y Presupuesto para 2010-2011, el Director General colocó al trabajo rural entre los «nuevos ámbitos» de acción⁴¹. La Oficina creó un

³⁸ OIT: Programa y Presupuesto para el bienio 2010-2011 (Ginebra, 2009).

³⁹ OIT: Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo, a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, *op. cit.*

⁴⁰ OIT: Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, *Actas Provisionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión (2010).

⁴¹ OIT: Programa y Presupuesto, *op. cit.*, pág. 4, párrafo 22.

puesto y asignó recursos iniciales para lanzar las actividades. Ello permitió una mejor coordinación en el marco de toda la Oficina; la puesta en marcha de algunas nuevas iniciativas; el desarrollo de una comunicación básica sobre cuestiones rurales a través de la creación de una red de unos 60 puntos de coordinación rural en toda la Oficina; y la creación de nuevos mecanismos para garantizar la vigilancia y el seguimiento sistemático de las conclusiones, tales como documentos en los que se indica el estado de aplicación por compromiso contraído (apéndice I, a)); el registro de las iniciativas rurales, también por compromiso; la verificación de la presencia del componente rural en los Programas de Trabajo Decente por País y en los proyectos de cooperación técnica; y el desarrollo de las alianzas externas⁴².

48. La labor en el marco de toda la Oficina incluye la incorporación de la promoción del empleo rural en la Región de África como una prioridad en el Programa y Presupuesto para 2010-2011⁴³, y la presencia de los aspectos del trabajo rural en varios indicadores (véase el apéndice I, a)).
49. La ejecución ha incluido reuniones importantes, como el Taller técnico tripartito sobre el impacto de la crisis de los precios de los alimentos en el trabajo decente (5 y 6 de marzo de 2009), que contó con la participación de diversos organismos, del administrador del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas, y académicos⁴⁴. Dos reuniones tripartitas celebradas en 2009 y 2010 permitieron la elaboración y adopción de un código de prácticas sobre seguridad y salud en la agricultura, que en marzo de 2011 se presentará al Consejo de Administración para su aprobación. Un tercer tipo de reunión fue una conferencia internacional, celebrada en Kirguistán en octubre de 2008, para el intercambio de experiencias entre los programas WIND de África, Asia, Asia Central y América Latina. En particular, se recomendó ampliar y reproducir la metodología WIND, y el desarrollo de un concepto «WIND Plus», que además incorpora el proyecto denominado «Inicie y mejore su negocio» (SIYB, por sus siglas en inglés), microfinanzas, desarrollo cooperativo, formación profesional, apoyo al empleo de los jóvenes, creación de empleos para los posibles migrantes, seguridad social, y trabajo infantil en un conjunto de elementos coherente para promover el desarrollo rural y la creación de empleo. En abril de 2010 un taller sobre el trabajo infantil en la pesca y la acuicultura, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la OIT permitió esbozar una estrategia conjunta para esos sectores. Más recientemente, una reunión técnica interinstitucional del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas y la OIT, celebrada en noviembre-diciembre de 2010, bajo el lema *Building Employment and Decent Work into Sustainable Recovery and Development*, incluyó sesiones sobre las iniciativas rurales, dirigidas sobre todo a los jóvenes, a cargo de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la OIT.
50. En 2009 la OIT se convirtió en miembro del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria y a principios de 2010 contribuyó activamente a la inclusión del empleo y otras cuestiones relativas al trabajo decente en la versión

⁴² Véase <http://www.ilo.org/rural>.

⁴³ *Ibid.*, pág. 17, párrafo 82.

⁴⁴ Entre los participantes figuraron el Dr. David Nabarro, Coordinador del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, de las Naciones Unidas, el Dr. Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, y representantes de la FAO, OCAH, UNCTAD, PNUMA, ACNUR, Banco Mundial, PMA, OMC y el CIF. Véase OIT: Taller técnico tripartito sobre el impacto de la crisis de los precios de los alimentos en el trabajo decente (Ginebra, 2009).

revisada a principios de 2010 del Marco Amplio para la Acción. En 2011 dará comienzo la labor a nivel de cada país.

- 51.** Durante los dos últimos años la OIT también ha puesto a punto valiosas herramientas en materia rural, en particular el manual *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE)* y ha iniciado la ejecución de proyectos que se sirven de dicho ese instrumento en Benín, Burkina Faso, Liberia, Viet Nam y Zimbabwe. Entre las demás herramientas cabe citar una guía titulada *Value chain development for decent work*; un manual práctico sobre los puestos de control ergonómicos en la agricultura; dos módulos sobre la inspección del trabajo en las zonas rurales; una herramienta destinada a mejorar la capacidad de los mandantes para promover la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva en las zonas rurales, que incluye una revisión de las lagunas en la legislación y la práctica relativas a estos derechos fundamentales; y otra sobre libertad sindical y negociación colectiva para las mujeres trabajadoras en las zonas rurales. También se está llevando a cabo una revisión de las herramientas relacionadas con la iniciativa empresarial, a fin de verificar su adaptación al medio rural y sus efectos sobre el mismo. Asimismo está elaborándose una serie de aproximadamente 20 fichas de información sobre esferas técnicas en materia rural, a grupos destinatarios y sectores específicos, que abarcan las cuestiones más importantes (posibilidades y desafíos) en relación con cada tema, ofrecen un esbozo de las políticas adecuadas y exponen el enfoque de la labor de la OIT y las principales iniciativas y herramientas, así como ejemplos de buenas prácticas. Finalmente, se halla próximo a su conclusión un conjunto de fichas informativas con una síntesis de las principales características de unas 40 herramientas fundamentales de interés para el ámbito rural, que deberían ayudar a los mandantes, los profesionales del sector, y los interlocutores de la OIT y funcionarios de la misma, a apreciar la amplia gama de instrumentos disponibles.
- 52.** Las actividades de desarrollo de conocimientos han redundado, entre otras cosas, en un acopio de los datos disponibles en materia rural; en un estudio de la FAO-CEPAL-OIT llevado a cabo en 2010 sobre las políticas del mercado laboral y la pobreza rural en América Latina; y en un análisis en curso sobre el uso de biocombustibles y su impacto sobre las empresas. Tras la realización, en marzo y abril de 2009, de un taller de la FAO, el FIDA y la OIT basado en investigaciones sobre la cuestión de género en las zonas rurales, en el que participaron funcionarios de la Organización de varios servicios, de las oficinas exteriores y del CIF de la OIT, se elaboró una publicación analítica exhaustiva en la que se examinan la situación, las tendencias y las lagunas de conocimientos, así como siete notas de políticas para brindar orientación a los encargados de tomar decisiones en determinadas esferas técnicas de interés para las mujeres rurales⁴⁵.
- 53.** Los esfuerzos recientes relativos a las alianzas externas incluyen la integración de las zonas rurales en las iniciativas del Pacto Mundial para el Empleo y del Piso de Protección Social. El fortalecimiento de las alianzas con la FAO y el FIDA avanza de manera bastante rápida, concretamente en lo que se refiere a un sitio web FAO-OIT cada vez más valioso; al taller FAO/FIDA/OIT antes mencionado; a una iniciativa FIDA-OIT lanzada en 2010 a fin de examinar los programas para los jóvenes rurales desde el punto de vista del trabajo decente; y a una herramienta elaborada por la FAO con apoyo de la OIT, titulada Guía para abordar las cuestiones de empleo rural y trabajo decente en las actividades de la FAO sobre el terreno, que habrá de ayudar a reforzar la cooperación FAO-OIT. La labor conjunta del sistema de las Naciones Unidas sobre las zonas rurales también ha avanzado en el marco

⁴⁵ Véase FAO-FIDA-OIT: «Dimensiones de género en el empleo agrícola y rural: Vías diferenciadas para salir de la pobreza» (Roma, FAO, 2010). Las siete notas sobre políticas abarcan las cuestiones de género y el trabajo decente, las mujeres que trabajan, las obras intensivas en empleo, el espíritu empresarial de las mujeres, las mujeres en las cadenas de valor, la adquisición de calificaciones por las mujeres, el trabajo infantil y la migración.

de la iniciativa de 2008 sobre el Fondo del PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular respecto de los proyectos relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes, los sitios del patrimonio, el trabajo después de los conflictos y el desarrollo económico.

54. En el marco nacional es fácilmente perceptible la necesidad de intervención en la esfera rural, que en el caso de África y Asia tiene carácter especialmente urgente. Esta necesidad ha hecho que en la actualidad el 60 por ciento de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT incorporen elementos en materia rural y más de 60 proyectos de cooperación técnica están dirigidos íntegra o parcialmente a las zonas rurales⁴⁶. Esos programas brindan apoyo sobre todo a la iniciativa empresarial y las cooperativas, el desarrollo de calificaciones, las obras intensivas en empleo, el desarrollo económico local, el empleo de los jóvenes y las mujeres, la seguridad y la salud, el trabajo infantil y, más recientemente, la libertad sindical y de asociación. Por lo general, suponen la participación de una esfera técnica principal de la OIT y de otras de carácter complementario.
55. Los componentes rurales también están presentes en la labor de asesoramiento en materia de políticas, por ejemplo, apoyo a la elaboración y aplicación de políticas favorables al empleo; metodologías para la inversión en obras pública intensivas en empleo y programas de infraestructuras basados en la comunidad; políticas y programas relativos a la seguridad y salud laboral; extensión de la seguridad social; y trabajo infantil.
56. Una reunión oficiosa celebrada durante la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010 congregó a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, así como a representantes de grupos regionales y puntos focales rurales de la OIT de los cuatro sectores y de las oficinas regionales disponibles, a fin de examinar la aplicación del plan de acción por la Oficina, una vez transcurridos dos años desde su adopción.
57. Por consiguiente, la labor de seguimiento ha resultado útil, si bien es necesario reforzarla a través de una estrategia más específica, según se propone en la sección siguiente.

V. Estrategia de toda la Organización en materia de trabajo rural

58. El legado de experiencias, enfoques y enseñanzas resultantes de la labor llevada a cabo por la OIT en materia de trabajo rural, junto con las conclusiones de la CIT, 2008, relativas a la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza, permiten proponer elementos temáticos e institucionales para diseñar el perfil de una estrategia rural de la Organización para el decenio de 2010 más coherente y basada en las ventajas comparativas de la OIT.

Estrategia

59. En una estrategia de la OIT en materia rural habría que considerar en primer lugar a las mujeres, los hombres y las comunidades rurales, como motores del crecimiento y factores de recuperación. La inversión en ellos para colmar las brechas en materia de trabajo decente y subsanar otras deficiencias estructurales, y su capacitación para desarrollar todo su potencial, constituye una decisión no sólo moralmente sino también económicamente acertada.

⁴⁶ Véase <http://www.ilo.org/rural>.

- 60.** Es necesario dejar de equiparar conceptualmente zonas rurales y atraso y ausencia de atractivos. Los países desarrollados asocian cada vez más la noción de «rural» con connotaciones positivas, vinculándola con la ecología, la cultura, el esparcimiento, la alimentación saludable y una alternativa a la gran tensión de la vida urbana. Los avances tecnológicos en el ámbito rural, una elevada productividad y la valorización de las actividades rurales comienzan también a manifestarse en los países en desarrollo. Esto es resultado, en parte, de una modernización e inversiones considerables en algunas zonas rurales, así como de iniciativas innovadoras ⁴⁷. Resulta alentador que en octubre de 2010 la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) haya puesto en marcha el programa *Rural Futures* para promover la transformación rural en África, programa que se basa en la consideración de las actividades rurales como motores para el bienestar humano, el desarrollo nacional y la sostenibilidad mundial, señalando al respecto que el hecho de prestar mayor atención a las oportunidades podría ayudar a minimizar el pesimismo y a crear perspectivas positivas para el desarrollo [rural]» ⁴⁸.
- 61.** Se propone que el objetivo final de la OIT sea la incorporación de las zonas rurales, especialmente en lo que respecta al empleo y el trabajo decente, como elementos básicos de las estrategias de crecimiento y desarrollo. Esta labor debe basarse en el tripartismo, y contar con el apoyo de la Oficina, según las funciones de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores que se resumen en el apéndice I, b).
- 62.** Es importante contar con una identidad rural adecuada; sobre todo, el desarrollo rural no puede ser reemplazado por otras cuestiones destacadas de la labor de la OIT, como la economía informal, el desarrollo económico local, la economía social, los empleos verdes y la agricultura. Cada uno de ellas constituye sólo una de las múltiples facetas del ámbito rural, si bien su vinculación con el trabajo en ese sector es fundamental.
- 63.** Sin dejar de brindar apoyo a la productividad agrícola y la modernización, con miras a vincular a los pequeños agricultores con las cadenas de valor mundiales y promover su empoderamiento, las políticas deberían apuntar de manera categórica a las actividades no agrícolas. La diversificación hacia un trabajo productivo, de fabricación o de servicios con alto valor agregado es cada vez más importante para los ingresos de los hogares, así como para el crecimiento económico, el desarrollo sostenido y la reducción de la pobreza. Los llamados a la industrialización no son ninguna novedad ⁴⁹, pero en la actualidad existe un impulso generalizado hacia la aplicación de un doble enfoque ⁵⁰. Éste abarca las actividades de la cadena agroindustrial para la producción y distribución de semillas, herramientas y otros productos, así como el procesamiento y comercialización de los

⁴⁷ Por ejemplo, desde 2004 Terra Madre, una red internacional de productores de alimentos, cocineros, educadores y activistas de más de 150 países, viene brindando apoyo a la producción y comercialización innovadoras, para garantizar la calidad de los alimentos y medios de vida sostenibles en favor de los pequeños productores en la economía mundial. Véase <http://www.terramadre.info>.

⁴⁸ Ibrahim Assane Mayaki, Director Ejecutivo del Organismo de Planificación y Coordinación de la NEPAD en Unión Africana/NEPAD: *The Rural Futures programme: Rural transformation across the African continent* (Johanesburgo, 2010).

⁴⁹ Por ejemplo, OIT: *Promoción del empleo rural*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 75.ª reunión, Ginebra, 1988; y R. Islam: *Rural industrialization and employment in Asia* (Ginebra, ILO-ARTEP, 1987).

⁵⁰ Por ejemplo, Banco Mundial: *Implementing agriculture for development: Action Plan FY2010-12* (Washington, D.C., 2009); FIDA: *Informe del FIDA sobre la pobreza rural, 2011* (Roma, 2010), FAO: *Guía para abordar las cuestiones de empleo rural y trabajo decente en las actividades de la FAO sobre el terreno* (Roma, 2011).

productos agrícolas. El contexto actual también ofrece oportunidades en sectores tales como la información y la comunicación, el turismo, los equipos para el ahorro de energía, la reforestación y la gestión hídrica. A continuación se indican algunos componentes de la estrategia general, si bien las particularidades regionales y subregionales exigirán una adaptación de la misma.

Tipo de labor

- 64. Fortalecimiento de la capacidad.** La tarea se centrará en la elaboración y actualización de orientaciones e instrumentos prácticos y de fácil utilización para el fortalecimiento de la capacidad, que incluirán desde manuales y guías del tipo «Cómo hacerlo...» hasta fichas informativas orientadas a la acción relacionadas con esferas técnicas, grupos, sectores y contextos específicos. Un ejemplo de ello es una metodología práctica para identificar tanto las posibilidades como las necesarias limitaciones de un crecimiento rural integrador en contextos específicos, a fin de orientar la labor analítica previa a las intervenciones de la OIT. Esta labor podría complementarse con un instrumento (de tipo curso) sobre el desarrollo rural basado en el empleo y el trabajo decente, elaborado y puesto a disposición en colaboración con el Centro de Turín, las oficinas exteriores, los sectores y los mandantes, a fin de garantizar una participación amplia y de tener en cuenta las necesidades, especificidades, experiencias y lecciones concretas.
- 65. Desarrollo e intercambio de conocimientos.** Esta labor se centrará en las lagunas en materia de información que dificultan la acción, y en las principales inquietudes y oportunidades, como el impacto del comercio respecto de los productores y trabajadores rurales y los medios para dotarlos de poder de negociación en las cadenas de valor, tanto en el marco interno como a escala mundial. Debería ponerse especial empeño en plasmar los resultados en instrumentos de orientación práctica, de fortalecimiento de la capacidad y de promoción.
- 66. Cooperación técnica.** En esta esfera se seguirán sometiendo a prueba nuevos enfoques a fin de determinar su valor, al tiempo que se fortalecerá su función de «piedra angular» en materia de políticas. Es esencial disponer de calendarios más extensos para garantizar la participación nacional y local y la sostenibilidad, y lograr la internalización de las políticas.
- 67. Asesoramiento y promoción en materia de políticas.** Para la formulación o el examen de políticas relativas al empleo, la educación y la capacitación, la seguridad social, la inspección del trabajo y el diálogo social, pueden utilizarse listas de comprobación u otros elementos de orientación similares centrados en el ámbito rural. Estas herramientas también permitirían a la OIT manifestarse de manera unificada, dando así fuerza y coherencia a sus mensajes. Los mensajes esenciales deberían incluir las cuestiones siguientes: asegurar la consulta con los ministerios y otras instituciones y grupos nacionales y locales relacionados con el medio rural; velar por la participación de los encargados de tomar decisiones en el plano macroeconómico, como los ministerios de finanzas y de planificación; y facilitar la vinculación entre ellos. La labor de promoción también debería incluir la facilitación de la colaboración Sur-Sur en lo que respecta a las cuestiones rurales y los intercambios de experiencias, fenómeno éste en rápida expansión.

Esferas y grupos que concitan la atención técnica

- 68.** Los datos sobre el mercado de trabajo rural y el trabajo decente constituyen la base de toda la demás labor relativa al ámbito rural, aun cuando todavía sean notablemente escasos. La Oficina propone la aplicación de un triple enfoque, que combina la provisión de apoyo técnico para los sistemas nacionales de estadísticas determinados de países con elevadas

concentraciones de pobreza rural; la expansión de la base de datos LABORSTA, a fin de incluir índices a corto plazo y de carácter anual para los indicadores clave del trabajo decente, desglosados según zonas urbanas o rurales; y la colaboración con determinados ministerios de trabajo y centros nacionales de formación con miras a obtener datos sobre las necesidades en materia de calificaciones que puedan ayudar a las poblaciones rurales y los empleadores a establecer relaciones fructíferas.

- 69.** En las conclusiones de la CIT, 2008, se destacó claramente la importancia del desarrollo del espíritu empresarial, ya que en ellas se señala que la OIT debería «promover la aplicación de las conclusiones adoptadas en 2007, relativas a la promoción de empresas sostenibles, en las zonas rurales»⁵¹. Se asigna una clara prioridad al crecimiento rural y la creación de empleos, así como al fortalecimiento de calificaciones y las finanzas, incluida la microfinanciación, como complemento. Las cooperativas son especialmente aptas para aprovechar las oportunidades en materia rural y compensar las deficiencias, al tiempo que aseguran un crecimiento equitativo e integrador⁵². El estímulo del espíritu empresarial de las mujeres y la consideración de los obstáculos que se oponen a él, también deben ser objeto de especial atención.
- 70.** Otras cuestiones técnicas esenciales incluyen las obras intensivas en empleo, ideales para el desarrollo de infraestructuras y un uso óptimo de los recursos locales, la creación de puestos de trabajo directos e indirectos y el aumento del consumo de los hogares⁵³; el desarrollo de calificaciones a través de la labor sobre un sistema de formación diversificada que debería incluir un apoyo al aprendizaje formal e informal y los sistemas nacionales de formación que revistan interés para el ámbito rural y se basen en las comunidades, así como servicios de orientación profesional. Estos últimos, a través de los cuales los jóvenes «descubren» nuevas profesiones y ocupaciones, son especialmente útiles en los actuales contextos rurales, que requieren diversificación y modernización. En este caso también debe concederse atención especial a las mujeres jóvenes, para que puedan superar las desventajas que tienen que ver con la división del trabajo en función del género, división que por lo general es más estricta en las zonas rurales.
- 71.** La cobertura social básica sigue siendo fundamental, especialmente cuando se combina con el empleo. La estrategia de la OIT relativa a la ampliación de la seguridad social que viene aplicándose desde 2003, ha demostrado su eficacia y merece que se continúe⁵⁴. La seguridad y la salud en el trabajo y las condiciones de trabajo, que a menudo tienen menor prioridad para las autoridades nacionales y los donantes, son igualmente esenciales y también importantes, si se desea que los jóvenes se sientan atraídos por el trabajo rural. La OIT debe mostrar la vinculación existente entre la protección social y la productividad y el crecimiento (por ejemplo, en lo que respecta a la reducción del número de accidentes y enfermedades, al estímulo del espíritu empresarial y de la innovación a través del principio

⁵¹ OIT: Conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008, párrafo 77.

⁵² La declaración de las Naciones Unidas de 2012 como Año Internacional de las Cooperativas pone de relieve la vinculación entre la promoción de las cooperativas y el desarrollo rural (Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. A/RES/64/136, párrafo 4). En ella también se pide una nueva visión, y la actualización y el uso de la vasta «cantera de herramientas» que brinda el conjunto Material y técnicas para la formación en gestión de cooperativas (MATCOM).

⁵³ Véase el documento GB.297/PFA/2/2; y la página web de la OIT: Programa de inversiones intensivas en empleo: países cubiertos, <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/countries/index.htm>.

⁵⁴ Véase OIT: *The ILO's strategy to extend social security; An independent evaluation report (Ginebra 2010)*.

de aversión al riesgo más bajo), y a la creación de mecanismos razonables en cuanto a costos y capacidad institucional, tales como el Programa WIND.

72. Las normas internacionales del trabajo merecen atención especial, ya que son esenciales para hacer frente a los distintos tipos de deficiencias en materia de trabajo decente en las zonas rurales, que se examinan en la sección III del presente documento. El interés seguirá centrándose en las normas fundamentales, a saber: libertad sindical y de asociación (Convenios núms. 11, 87 y 141), negociación colectiva (Convenio núm. 98), trabajo forzoso (Convenios núms. 29 y 105) incluida la trata y el trabajo en condiciones de servidumbre; trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182), sobre todo porque el trabajo infantil más peligroso se realiza en la agricultura; e igualdad de oportunidades y de trato (Convenios núms. 100 y 111).
73. La labor también se centrará en los convenios de gobernanza, especialmente el Convenio núm. 122, sobre la política de empleo y los Convenios núms. 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, que tienen por objeto garantizar la aplicación de otros convenios ratificados. Los sistemas de inspección del trabajo deben extenderse de manera gradual a las zonas rurales, en la práctica y no sólo de manera teórica, incluso a través de la educación, la sensibilización y el fortalecimiento de capacidad. En noviembre de 2009 el Director General puso en marcha una campaña para la ratificación y aplicación de estos instrumentos, y el Consejo de Administración adoptó un plan de acción para su promoción⁵⁵. Además, la OIT debe concebir medios prácticos para llegar a las zonas rurales y proporcionar a los trabajadores y empresarios de tales zonas acceso a la información y a las instituciones que habrán de ayudarlos a tomar conciencia de sus respectivos derechos y obligaciones; y realizar campañas de sensibilización sirviéndose de la tecnología de la información y las comunicaciones así como de medios verbales, visuales y de otro tipo adaptados a los contextos locales.
74. La orientación proporcionada por las normas internacionales del trabajo, así como las opiniones de la CEACR respecto de las deficiencias en su aplicación idónea, también podrían servir como herramientas para garantizar que la asistencia técnica y la cooperación en el terreno tengan una orientación tan acentuada hacia sus fines y resulten tan eficaces como sea posible, y al mismo tiempo promuevan la ratificación y una mejor aplicación de dichas normas. Los conocimientos técnicos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) de la OIT deberían ser de utilidad para las unidades técnicas competentes.
75. La organización, la movilización y el empoderamiento de los trabajadores y empleadores rurales, incluidos los pequeños agricultores y los actores de la economía informal, resultan indispensables para asegurar que los verdaderos protagonistas de las economías rurales puedan expresar sus necesidades, adoptar decisiones, desarrollar estrategias y establecer una presencia rural en los planos nacional e internacional. A las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores les corresponde un papel importante en este sentido, a través del fortalecimiento de la capacidad, el apoyo y el desarrollo de vínculos estratégicos con ellos, con el respaldo de ACT/EMP y de ACTRAV, de EMP/COOP (que cuenta con conocimientos técnicos en lo que respecta a la organización de los agricultores y otros productores que operan en el medio rural), de las oficinas exteriores, del CIF de la OIT y de las unidades técnicas pertinentes.
76. Los jóvenes y las mujeres deben recibir atención prioritaria. Dicha atención incluye los aspectos relativos al trabajo infantil, que están estrechamente vinculados con las perspectivas de empleo y de trabajo decente de ambos grupos. Para convencer a los

⁵⁵ Véase el documento GB.306/LILS/6 (& Corr.).

jóvenes de la posibilidad de un futuro en el medio rural se requiere un enfoque proactivo, global e integrado, que incluya las inversiones, el estímulo y el apoyo al espíritu empresarial, especialmente entre las mujeres; el aumento de la productividad, una mayor modernización, dinamismo y diversificación, y un enfoque favorable a los trabajadores de las actividades agrícolas y no agrícolas; la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo y de la cobertura de protección social; impartir formación de calidad para las ocupaciones de alto valor añadido; proporcionar una infraestructura económica y social; mejorar la imagen y el prestigio social del trabajo y la vida en zonas rurales; hacer participar a las mujeres y hombres jóvenes en la planificación y ejecución de estrategias de desarrollo comunitario; y aplicar un criterio que tenga en cuenta las cuestiones de género y favorezca la independencia de las mujeres. Esto último reviste especial importancia, por cuanto las mujeres rurales producen entre el 60 y el 80 por ciento de los alimentos que se generan en los países en desarrollo ⁵⁶.

Organización de la labor

77. Este aspecto multifacético del trabajo rural exige enfoques integrados que combinen numerosas esferas técnicas, tipos de trabajo y niveles de intervención (incluida la oferta y la demanda, y la vinculación entre los ámbitos rural y urbano y nacional e internacional), y la participación de actores tanto pertenecientes a la OIT como ajenos a la Organización. En este contexto, se requiere una responsabilidad compartida, así como coordinación y desarrollo de sinergias.

Responsabilidad de toda la OIT en lo que respecta al trabajo rural y su coordinación

78. La intervención de la OIT en materia de trabajo rural exige, en primer lugar, que toda la Organización asuma esa responsabilidad. La perspectiva rural debe integrarse de manera explícita y sistemática en la labor que se lleve a cabo en la sede, las oficinas exteriores y las unidades del CIF de la OIT, incluidas la que se efectúe a un alto nivel de gestión y la que realicen los mandantes de la Organización. No se trata, pues, de una consideración secundaria, por suponerse que la labor ordinaria cubrirá de una manera u otra las zonas rurales.
79. Los mandantes de la OIT deben intervenir en los foros de la Organización y en el ámbito de su propia labor para mantener vivo el debate sobre la cuestión rural, así como y para facilitar y fortalecer el impacto de la acción de la Oficina. El efecto real también depende de la coherencia de las políticas nacionales y de la participación de los ministerios de agricultura, de desarrollo local o rural, de industria, de finanzas, de otros organismos competentes, de asociaciones rurales y de organizaciones no gubernamentales. La coherencia en materia de políticas nacionales exige, a su vez, examinar explícitamente la fijación de objetivos para el trabajo rural en las políticas y estrategias nacionales de empleo, la extensión de la seguridad social, la industrialización y otros marcos de políticas.
80. La responsabilidad de toda la OIT debe ir acompañada de mecanismos que estimulen a las unidades de la Organización a trabajar de manera conjunta y faciliten esa colaboración: una lección importante de los decenios de 1970 y 1980. Un equipo podría asumir las tareas principales, como la de velar por una visión y orientación generales de la OIT; alentar la acción, la coordinación y la ejecución en el seno de toda la Organización; establecer vinculaciones con los actores externos; y contribuir a ejecutar, difundir y promover

⁵⁶ OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

productos y criterios específicos. Es importante situar a un equipo de esas características en un nivel estratégico y con un mandato oficial, si la idea es asegurar la credibilidad y capacidad para establecer contactos a todos los niveles, tanto en el ámbito interno como externo. La red de puntos focales rurales existente, con presencia en todas las principales sedes, en el terreno y en las unidades del CIF de la OIT, facilitará la comunicación y la creación de sinergias, función ésta que debe reconocerse como una de sus tareas habituales. Si fuera necesario, los conocimientos técnicos de la OIT podrían complementarse recurriendo a personas externas con competencias en materia rural. Se prevé el establecimiento de una plataforma electrónica de fácil acceso sobre el trabajo rural, a fin de promover una comunicación rápida, la colaboración, el acceso a las herramientas y enseñanzas fundamentales, y el intercambio de información; dicha plataforma estará vinculada con la estrategia en materia de conocimientos y con la plataforma correspondiente prevista por la OIT. En términos más generales, hay que señalar que las iniciativas de la OIT en materia rural deben vincularse con otras estrategias en que participa toda la Oficina.

- 81.** La intervención de los directivos es importante si se desea respaldar la responsabilidad de toda la Oficina en materia de trabajo rural, reconocer la función de coordinación del equipo encargado de la cuestión rural y asignar recursos a la labor conjunta, e incluir la dimensión rural en su nivel macroeconómico, las iniciativas interinstitucionales para reestructurar el crecimiento económico mundial y la configuración del desarrollo.

Consecución de un enfoque centrado y trabajo conjunto a través de grupos temáticos

- 82.** La labor que realicen los grupos temáticos puede ayudar a centrar e impulsar el tratamiento de temas específicos, y al mismo tiempo estimular las sinergias. Estos grupos no suponen necesariamente «más trabajo» sino un «modo diferente de trabajar». Los grupos que se proponen a continuación constituyen los motores de un desarrollo rural intensivo en empleo, y responden actualmente a una oportunidad o de mercado urgencia, o a una deficiencia importante en materia de trabajo decente, que requieren una atención especial de la OIT. Los temas corresponden a aquellos en los que la OIT tiene una sólida ventaja comparativa y respecto de los cuales posee los medios necesarios para mejorar la situación. La selección tiene por objeto establecer un equilibrio entre la cantidad de trabajo y su calidad.

- *Cadenas de valor agroindustrial favorables al medio rural.* Este grupo centraría su interés en las siguientes cuestiones: creación y fortalecimiento de las empresas rurales, asegurando la participación de los productores locales, incluidos los pequeños agricultores, y una buena rentabilidad para ellos y para la economía local; el papel y responsabilidades de las grandes empresas como organizadoras o puntos de referencia de las cadenas de valor; las cooperativas; y el espíritu empresarial de los jóvenes y las mujeres.
- *Orientación profesional y adquisición de calificaciones adecuadas en contextos rurales.* Este grupo facilitaría la transición de los jóvenes hacia los mercados de trabajo rural a través de una orientación profesional respaldada por información práctica sobre el mercado de trabajo y por una capacitación eficaz, sobre todo en cuanto a calificaciones técnicas y empresariales así como a las competencias esenciales y para la vida cotidiana. La labor de la OIT incluiría la facilitación de un diálogo amplio entre las autoridades y el sector privado (ya sean empleadores o trabajadores) así como con los grupos de jóvenes, tanto en el marco local como nacional.

- *Turismo en zonas rurales.* Este grupo se centraría particularmente en las zonas rurales menos desarrolladas, a partir de la elección de objetivos y modalidades que realicen las comunidades locales, y con una rentabilidad de la cual éstas resulten principales beneficiarias. Se basaría en la experiencia de la OIT sobre el turismo entre los pueblos indígenas de América Latina y otros lugares, y se llevaría a cabo en colaboración con la Organización Mundial del Turismo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
 - *Seguridad alimentaria.* Este grupo se centraría específicamente en el apoyo a las iniciativas del Equipo de Tareas de Alto Nivel en esferas en las que la OIT dispone de una ventaja comparativa, como el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales para desempeñar un papel activo y dialogar con los gobiernos sobre seguridad alimentaria, y en garantizar que los temas del empleo y el trabajo decente ocupan un lugar destacado en los instrumentos de planificación, promoción y operacionales del Equipo de Tareas de Alto Nivel.
 - *Piso de protección social.* Este grupo promovería las transferencias y servicios de la seguridad social básica y la garantía de los ingresos, haciendo así posible que los grupos rurales desfavorecidos puedan salir de la pobreza y conseguir empleos decentes. La labor se llevaría a cabo en el marco del Pacto Mundial para el Empleo y de la Iniciativa del Piso de Protección Social, con el aporte de otros sistemas de cobertura básica y de garantía del empleo.
 - *Cultura de la seguridad y salud en el trabajo rural.* Este grupo, que abarcaría el tema del VIH/SIDA, se centraría en las prácticas rentables y sostenibles; las intervenciones de carácter voluntario, participativo y orientadas a la acción; y la incorporación de una cultura de la seguridad y salud en el trabajo, en el marco del desarrollo comunitario y de la atención primaria de salud. Se serviría de los instrumentos y herramientas prácticas de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, como los proyectos WIND, *Better Work* y los códigos de prácticas sobre seguridad y salud en la agricultura y sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, así como del manual práctico sobre puestos de control ergonómicos en la agricultura, para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población rural.
 - *Cobertura de las normas internacionales del trabajo en el ámbito rural.* Este grupo se centraría en particular en los Convenios sobre la inspección del trabajo, núms. 81 y 129, que constituyen un medio para garantizar la aplicación de todos los demás convenios. Abarcaría una revisión de las deficiencias en materia de ratificación y aplicación, y la identificación de medios para subsanarlas. Esta tarea se llevaría a cabo en el marco de la campaña del Director General sobre los convenios de gobernanza y del plan de acción del Consejo de Administración en lo que concierne a tales convenios.
 - *Llegar a los empleadores y trabajadores rurales y hacer oír su parecer.* La competencia de este grupo se extendería a los trabajadores asalariados ocasionales, a fin de permitir que se organicen, sean conscientes de sus derechos y hagan uso de ellos y adquieran las calificaciones y medios para incidir en los foros nacionales e internacionales. Incluiría las vinculaciones estratégicas con las asociaciones locales que realizan actividades agrícolas, no agrícolas e informales, y el apoyo a dichas asociaciones.
- 83.** Una o dos unidades existentes de la Oficina ejercerían el liderazgo de cada grupo y trabajarían de manera colegiada dentro de un grupo de unidades principales, induciendo a la participación de las demás si fuera necesario. Las unidades principales serían responsables de la ejecución, garantizando la coordinación y, cuando sea posible, la realización de una labor integrada (véase el apéndice II). La financiación combinaría

recursos iniciales procedentes del presupuesto ordinario asignados a cada grupo, complementados con recursos aportados por las unidades técnicas, las oficinas exteriores participantes, la CSPO y las alianzas con organismos internacionales, así como por las alianzas entre los sectores público y privado.

- 84.** La labor relativa al trabajo rural en esferas de gran importancia como las políticas de empleo, distintos aspectos de la creación y el crecimiento de las empresas, las obras intensivas en empleo, el Pacto Mundial para el Empleo, los empleos verdes, la economía informal y el trabajo infantil, respecto de las cuales ya existen una estrategia y una dinámica, habrá de continuar y al mismo tiempo se beneficiará de la tarea de los grupos temáticos, a la cual también realizará aportes.

Alianzas externas y su impacto

- 85.** La coordinación y la creación de sinergias entre el trabajo rural y los actores externos es indispensable en lo que concierne al impacto de la labor de la OIT, habida cuenta de la importancia numérica, la naturaleza multifacética y los aspectos técnicos de ese tipo de trabajo, así como de la exigencia de una presencia local. Las alianzas incluirían a otros organismos y organizaciones no gubernamentales locales, con una división de tareas en función de las respectivas ventajas comparativas, así como a las empresas y organizaciones de economía social. También incorporarían a la comunidad de donantes, con la que es preciso negociar intervenciones a más largo plazo y establecer relaciones más amplias, que excedan los proyectos específicos y abarquen iniciativas en cuanto al desarrollo de conocimientos, la promoción y el fortalecimiento de capacidades en materia de trabajo rural y sean mutuamente enriquecedoras.
- 86.** La colaboración con la FAO y el FIDA merece atención especial. Esa colaboración se encuentra ya bien establecida, según se señaló antes, y puede resultar útil para que la OIT se incorpore a otros acuerdos, como el programa emblemático conjunto de la FAO y la UNESCO sobre Educación para la Población Rural (ERP, por sus siglas en inglés), y para el fortalecimiento de la colaboración con el PNUD en zonas rurales, así como con el Banco Mundial y los bancos e instituciones regionales.
- 87.** También merecen mención la colaboración continua con la Alianza Cooperativa Internacional, el Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC)⁵⁷, y la participación en estructuras interinstitucionales como el Foro Internacional para el Transporte Rural y el Desarrollo (IFRTD)⁵⁸ y la Alianza Internacional de Cooperación sobre el Trabajo Infantil y la Agricultura⁵⁹.
- 88.** La iniciativa Una ONU y otras plataformas de desarrollo conjuntas constituyen oportunidades inigualables. En particular, la OIT debería aprovechar el impulso colectivo generado por los esfuerzos desplegados para recuperarse de la crisis económica mundial en el marco del Pacto Mundial para el Empleo y la Iniciativa del Piso de Protección Social, su

⁵⁷ Integrada por las organizaciones de movimientos cooperativos de los agricultores y por organismos de las Naciones Unidas.

⁵⁸ Red mundial de personas y organizaciones que trabajan de manera conjunta para mejorar el acceso, la movilidad y las oportunidades de las comunidades pobres.

⁵⁹ Con la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI), la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA) y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA).

participación en las reuniones del G-20 y colaboración con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como con el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas y sus iniciativas. También podría servirse del Marco para Acelerar el Logro de los ODM (2010-2015) y del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017), cuyos temas centrales son el empleo y el trabajo decente.

89. La OIT también podría inducir a la coordinación entre los organismos relacionados con el ámbito rural a nivel nacional, por ejemplo en el Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).
90. La Oficina tiene el propósito de elaborar un instrumento práctico con una descripción de las prioridades y orientaciones de otros organismos internacionales relacionados con el trabajo rural, así como de las instituciones nacionales e internacionales cuyos objetivos coincidan con los de la OIT, de efectuar una lista de correspondencias entre sus respectivas ventajas comparativas y complementariedades y de las prioridades principales de su labor, como punto de partida para una posible colaboración.

Seguimiento de los progresos e impactos

91. El seguimiento y la evaluación sistemáticos centrados en el impacto y las enseñanzas extraídas es parte integral de las actividades de cooperación técnica, el fortalecimiento de la capacidad y el asesoramiento en materia de políticas. A tal fin se requiere la elaboración de índices del impacto del trabajo rural decente, sobre todo de indicadores para evaluar la sostenibilidad de un determinado enfoque y su integración en las políticas nacionales. Un conjunto de indicadores relacionados con diferentes entornos rurales podría recopilarse en una lista de comprobación, fácil de utilizar y adaptable a las particularidades del contexto. Esta tarea podría basarse en los indicadores ya establecidos por la OIT, en su adaptación para que abarquen los diferentes aspectos del ámbito rural y en la introducción de nuevos indicadores específicos del desarrollo rural.
92. Para esto también pueden ser necesario emprender iniciativas a largo plazo, que permitan que el transcurso del tiempo produzca resultados significativos y fortalezcan la capacidad institucional e individual para hacerlos sostenibles; y adoptar disposiciones para verificar el impacto y la sostenibilidad de tales iniciativas años después de su conclusión.
93. Por último, resulta indispensable disponer de memoria institucional en el ámbito rural. Los datos sobre el seguimiento y las evaluaciones deben ser tratados y almacenados en forma accesible, a fin de permitir que la Organización saque provecho de la experiencia previa y perfeccione los enfoques futuros.

Riesgos e inconvenientes

94. Los recursos de la Organización y de la Oficina se distribuyen con moderación, para atender a muchas peticiones. No es realista esperar una importante asignación de recursos para este programa, más allá de una reasignación marginal entre todas las unidades existentes, según se ha propuesto. El actual equipo de coordinación de toda la Oficina, ubicado en el Sector de Empleo, tiene carácter especial y dispone de recursos mínimos. Para garantizar la continuidad en esta labor y la aplicación de la presente estrategia, es necesario conceder la más alta prioridad a asegurar la sostenibilidad de dicho equipo.

VI. Medidas de seguimiento propuestas

- 95.** Teniendo en cuenta el potencial de las zonas rurales para convertirse en motores de un crecimiento generador de empleo, de la recuperación y de un desarrollo equitativo, así como las ventajas comparativas de la OIT para hacer frente a los obstáculos que impiden que dichas zonas desempeñen ese papel, el Comité tal vez estime oportuno brindar orientaciones sobre la estrategia esbozada en el presente informe.

Ginebra, 9 de febrero de 2011

Este documento se presenta para debate y orientación

Apéndice I

a) Avances en la aplicación del plan de acción de la Oficina, según se señala en las conclusiones de la CIT de 2008 sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza

<p>➤ Actividades relativas al empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Elaborar un informe exhaustivo en el que se analice la incidencia de las actividades precedentes de la OIT centradas en el empleo rural ☒ Garantizar que las políticas nacionales de empleo y los Programas de Trabajo Decente por País incorporen la promoción del empleo productivo en las zonas rurales en consonancia con la resolución de la CIT de 2008 sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza (19.1) ☒ Alentar a los Estados Miembros a que adopten políticas nacionales de empleo rural que incorporen consideraciones de género y familiares ☒ Promover la iniciativa empresarial y PYME, cooperativas y otras organizaciones basadas en la comunidad sostenibles, de conformidad con las conclusiones de la CIT de 2007 sobre la promoción de empresas sostenibles, prestando especial atención a los pequeños productores agrícolas, los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas (3.2, 3.3) ☒ Fortalecer los sistemas de acopio de datos rurales ☒ Estudiar las repercusiones de la producción de combustibles para el empleo ☒ Identificar las estrategias de empleo que hayan resultado útiles para la creación de empleo rural decente ☒ Promover instituciones en el marco del mercado de trabajo y programas de empleo eficaces para los trabajadores rurales, como los programas de garantía del empleo ☒ Elaborar enfoques territoriales para el empleo rural y la reducción de la pobreza (1.2, 1.3, 1.5) ☒ Ayudar a ampliar y facilitar el acceso a la educación, formación y readaptación profesional que convengan a la economía local (2.2, 2.3, 2.4, 2.5)
<p>➤ Actividades relativas a las normas</p> <ul style="list-style-type: none"> ☒ Examinar las lagunas en cuanto a la cobertura y la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo en las zonas rurales ☒ Promover la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ☒ Promover la ratificación y aplicación de las normas del trabajo pertinentes ☞ Promover la extensión de las normas nacionales del trabajo a todos los trabajadores rurales
<p>➤ Actividades relativas a la protección social</p> <ul style="list-style-type: none"> ☒ Promover la extensión de la protección social para todos y examinar el concepto de piso social mundial (4.2) ☒ Promover la seguridad y la salud en el trabajo en las empresas y comunidades rurales (6.2) ☒ Promover una inspección del trabajo con personal y recursos adecuados a fin de garantizar la SST en las empresas rurales (6.2) ☒ Promover el <i>Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA</i> en las zonas rurales (8.2)
<p>➤ Actividades relativas al diálogo social</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (9.2, 10.1) ☞ Alentar los vínculos entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y sus homólogos nacionales e internacionales ☞ Promover un diálogo social eficaz en las zonas rurales ☒ Fortalecer la capacidad de la administración del trabajo en las zonas rurales, incluida la inspección del trabajo (11.1, 11.2)

➤ Medios de ejecución
☒ Utilizar y poner en práctica la labor analítica, la cooperación técnica, el asesoramiento sobre políticas, el fortalecimiento de la capacidad y la promoción
➤ Metodología de trabajo
☒ Centrar la atención en actividades escogidas, en el marco del mandato fundamental de la OIT y teniendo en cuenta su ventaja comparativa
☒ Tomar medidas de manera rápida y eficaz
☒ Centrarse en intervenciones prácticas
☒ Trabajar de manera coordinada en lo que respecta a las distintas unidades interesadas
☒ Cooperar con los órganos internacionales pertinentes en el marco nacional e internacional

☑ = Ejecutada. ☒ = Labor en curso. ☐ = Labor prevista para 2011. (...) = Actividad vinculada con el indicador del Programa y Presupuesto para 2010-2011 (en negritas si se hace mayor hincapié).

Apéndice I

b) Papel de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores respecto del trabajo rural, según se señala en las conclusiones de la CIT de 2008 sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza: síntesis

<p>➤ Gobiernos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Incluir las cuestiones relativas al desarrollo rural en las políticas nacionales de desarrollo ■ Alentar a la adopción de un criterio coherente e integrado entre los ministerios interesados y los organismos de todos los niveles de gobierno respecto de la promoción del empleo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales ■ Consultar a las organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores rurales en el plano local y nacional con respecto a la elaboración y aplicación de las políticas nacionales y locales de desarrollo rural ■ Invertir adecuadamente en la agricultura y el desarrollo rural ■ Brindar apoyo al fortalecimiento de competencias para realizar actividades agrícolas y no agrícolas ■ Crear un entorno propicio para las empresas rurales sostenibles ■ Promover el paso a la economía formal del trabajo en zonas rurales ■ Alentar el uso eficaz de alianzas con los sectores público y privado ■ Asegurar que la legislación nacional garantice y defienda la libertad de los trabajadores y los empleadores ■ Impulsar la protección social para todos ■ Examinar la legislación con miras a extender a todos los derechos vigentes en materia de empleo y de trabajo ■ Brindar mejor información a los empleadores y los trabajadores sobre sus derechos y responsabilidades en el trabajo, sobre la SST, el VIH/SIDA en el lugar de trabajo, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo ■ Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres ■ Mejorar el acceso a los servicios básicos en las zonas rurales, incluidas la salud, la educación, la energía, el transporte, la tecnología y las comunicaciones ■ Garantizar la asignación de personal y recursos adecuados para la inspección del trabajo ■ Acopiar y facilitar datos fiables y desglosados por género medios de subsistencia rurales
<p>➤ Organizaciones de empleadores</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Promover políticas de desarrollo económico y social eficaces en las zonas rurales, que creen un entorno propicio para el desarrollo de las empresas ■ Extender su representación a las zonas rurales para obtener los beneficios de la acción cooperativa ■ Actuar como coordinadoras o intermediarias entre los actores de la cadena de valor de las zonas rurales y urbanas ■ Proporcionar servicios directos para ayudar a las empresas rurales a desarrollarse ■ Promover la formación destinada a mejorar la productividad y las buenas prácticas empresariales ■ Velar por que se preste la debida atención al empleo rural y la reducción de la pobreza en todas las etapas de los Programas de Trabajo Decente por País.
<p>➤ Organizaciones de trabajadores</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Organizar y representar a los trabajadores, incluso en el plano sectorial ■ Ampliar su representación a las zonas rurales, incluso en la economía informal ■ Ayudar a los trabajadores, proporcionándoles información, servicios y capacitación ■ Fortalecer la participación de las mujeres y los jóvenes en las organizaciones de trabajadores de las zonas rurales ■ Promover el empleo de los jóvenes ■ Promover la SST en las empresas y comunidades rurales ■ Velar por que se preste la debida atención al empleo rural y la reducción de la pobreza en todas las etapas de los Programas de Trabajo Decente por País

Apéndice II

Grupos temáticos

Grupo temático	Cuestiones en las que se hace hincapié	Unidades líderes	Unidades principales	Unidades participantes
Cadenas de valor agroindustriales favorables al medio rural	Empresas rurales, incluidas las cooperativas, PYME, pequeños productores agrícolas, iniciativa empresarial de los jóvenes y las mujeres	EMP/SEED + EMP/COOP	SECTOR, YEP, GENDER, Unidad de Finanzas Sociales	EMP/MULTI, EMP/SKILLS, SafeWork, TRAVAIL, SEC/SOC, ILO/AIDS, IPEC, NORMES, EIIP, Empleos Verdes, oficinas exteriores
Orientación profesional y adquisición de calificaciones pertinentes en contextos rurales	Información sobre empleo, mercado de trabajo, desarrollo de las calificaciones pertinentes, grupos desfavorecidos	EMP/SKILLS	STAT, EMP/SEED, WIIP, YEP, EMP/POLICY, GENDER, IPEC, ACTRAV, ACT/EMP	SAFEWORK, TRAVAIL, SEC/SOC, Empleos Verdes, oficinas exteriores
Turismo en las zonas rurales menos desarrolladas	Zonas menos desarrolladas, responsabilidad en el plano local, pueblos indígenas	SECTOR	EMP/SEED, EMP/COOP, LED, SafeWork, TRAVAIL, SEC/SOC, ILO/AIDS, EIIP, NORMES	YEP, GENDER, IPEC, ACTRAV, ACT/EMP, oficinas exteriores
Seguridad alimentaria	Accesibilidad a los alimentos, labor conjunta de los empleadores y los trabajadores con los gobiernos, colaboración entre organismos	SECTOR	SEC/SOC, ACTRAV, ACT/EMP, EMP/SEED, EMP/COOP, Sectores agroindustriales y de pesquería,, ILO/AIDS	Green Jobs, CRISIS, EIIP, oficinas exteriores
Piso de protección social	Extensión de la seguridad social, seguridad de los ingresos, colaboración entre organismos	PROTECTION	SEC/SOC, SafeWork, TRAVAIL, EIIP, IPEC, EMP/COOP, EMP/POLICY	EMP/SKILLS, MIGRANT, GENDER, oficinas exteriores
Cultura de seguridad y salud en el trabajo en las zonas rurales	Prácticas eficaces en función de los costos, voluntarias, sostenibles, vinculación con el desarrollo de la comunidad y los servicios básicos de salud	SafeWork	ILO/AIDS, IPEC, YEP, EMP/SKILLS TRAVAIL, NORMES, SECTOR, ACTRAV, ACT/EMP	EMP/SEED, EIIP, EMP/COOP, Empleos Verdes, GENDER, oficinas exteriores
Cobertura de las normas internacionales del trabajo en las zonas rurales	Inspección del trabajo, colmar lagunas en materia de ratificación y aplicación	NORMES	LAB/ADMIN, IPEC, SafeWork, TRAVAIL, ACTRAV, ACT/EMP, GENDER	SECTOR, EMP/POLICY, EMP/SEED, Empleos Verdes, oficinas exteriores
Cómo llegar a los empleadores y trabajadores rurales y hacer oír su parecer	Llegar a los empleadores y trabajadores rurales, incluidos los pequeños agricultores y los actores de la economía informal, organizarlos y movilizarlos	ACTRAV + ACT/EMP	DIALOGUE, EMP/COOP, GENDER, ITC-ILO	EMP/POLICY, EMP/SEED, Empleos Verdes, SafeWork, TRAVAIL, oficinas exteriores