



Oficina
Internacional
del Trabajo

The background image shows a rural landscape. In the foreground, a person wearing a traditional conical hat and a yellow and green shirt is working in a field of young green plants. In the middle ground, there is a small, rustic hut with a corrugated metal roof and walls made of fabric or plastic. The background is filled with lush greenery, including palm trees and other tropical plants, under a cloudy sky.

Transición a la formalidad en la economía rural informal

**TRABAJO DECENTE EN LA ECONOMÍA RURAL
NOTAS DE ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS**

Un gran número de trabajadores de la economía informal afrontan importantes déficits de trabajo decente. Este problema se agrava aún más en la economía rural, y particularmente en las actividades agrícolas, que se caracterizan por elevados niveles de informalidad. La presente nota de orientación de políticas pone de relieve el enfoque integrado y exhaustivo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para abordar la informalidad, que se rige por el nuevo hito histórico que supone la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), adoptada en la 104.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. La informalidad en la economía rural está estrechamente relacionada con otras cuestiones preocupantes en materia de política que ocupan un lugar destacado en la agenda mundial para el desarrollo: sin medidas para abordar la desigualdad de los ingresos, la pobreza de los trabajadores y la falta de protección social no será posible reducir la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y la degradación ambiental.



1. Fundamento y justificación

El término 'economía informal' hace referencia al "conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto".¹ Representa una parte significativa pero a menudo soslayada de la economía rural, en particular en los países en desarrollo. Amplios estudios empíricos han puesto de manifiesto que los trabajadores de la economía informal hacen frente a mayores riesgos de pobreza que los que participan en la economía formal.² Los problemas de la informalidad tienden a agravarse en la economía rural, que se caracteriza por tener déficits acentuados de trabajo decente y una parte desproporcionada de los trabajadores pobres del mundo.

La informalidad es difícil de medir, sobre todo en las zonas rurales, donde con frecuencia no se recopilan estadísticas ni datos relativos al trabajo. Donde existen datos disponibles, es difícil compararlos entre países debido a las diversas definiciones de empleo urbano y rural que utilizan.³ Sin embargo, las recientes actividades de recopilación de datos señalan que, en un número creciente de países, la proporción de la economía informal es mayor en las zonas rurales que en las urbanas y más elevada en la agricultura que en las actividades no agrícolas.⁴ En Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia y Mongolia, más del 80 por ciento de los trabajadores agrícolas son informales.⁵ En las zonas rurales de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y la Comunidad de Estados Independientes, los empleos informales representan el 82,1 por ciento del empleo rural total y el 98,6 por ciento del empleo agrícola.⁶

Existen múltiples factores que generan informalidad. Algunos de ellos son comunes en distintos contextos (por ej., instituciones públicas deficientes, marcos macroeconómicos inapropiados), mientras que otros son específicos de un tipo particular de unidad económica (por ej., microempresas y pequeñas empresas familiares), grupos de trabajadores (por ej., pequeños agricultores o agricultores de subsistencia) o categorías de

empleadores (por ej., empresas multinacionales, pequeñas y medianas empresas).⁷

Estos factores tienden a agravarse aún más en la economía rural. Históricamente, las políticas macroeconómicas, como los controles de precios, de los intercambios comerciales y de los tipos de cambio, han tendido a estar sesgadas contra los productos e insumos agrícolas. Los estudios correspondientes al decenio de 1990 han mostrado que esas intervenciones de política propiciaron un descenso en el precio relativo de los productos agrícolas.⁸ Además, en las zonas rurales el gasto público suele ser bajo, lo que da lugar a unas infraestructuras y unos servicios sociales deficientes, una gobernanza débil y una baja actividad industrial.

Los activos que poseen los hogares rurales determinan su capacidad de mantener sus medios de vida como agricultores, participar y competir como empresarios en los mercados, y encontrar empleos remunerados como trabajadores. Esos activos, mayormente capital humano, tierras y finanzas, suelen estar subutilizados. También están desprotegidos, en particular en las zonas rurales, como consecuencia de unos derechos de propiedad inseguros, un cumplimiento débil de los contratos, un acceso insuficiente a los servicios financieros, y unas instituciones del mercado de trabajo y unos sistemas de seguridad social débiles. El uso productivo de los activos de más de la mitad de la fuerza de trabajo está afectado por diversas formas de discriminación, a menudo basada en el género y el origen étnico y especialmente predominante en las zonas rurales.

Existen importantes superposiciones entre informalidad y pobreza, cuyo alcance y gravedad suelen ser mayores en las zonas rurales que en las urbanas. Los últimos 60 años de experiencia en materia de desarrollo han puesto de relieve que el crecimiento no reduce la pobreza a menos que esté asociado con mejores oportunidades de empleo, mejores condiciones de trabajo y la eliminación de la informalidad, sobre todo en las zonas rurales.⁹ Una gran parte de la fuerza de trabajo rural sigue encontrándose en situación de empleo vulnerable, y la mayor incidencia del trabajo infantil se da en la agricultura. Más de la mitad de los niños trabajadores realiza trabajos peligrosos, y la mayoría de la población joven rural está desproporcionadamente representada entre los trabajadores pobres que viven en las zonas rurales.¹⁰

¹ OIT: *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, 2015 (núm. 204), Ginebra, 2015.

² OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

³ OIT: *Estadísticas sobre el trabajo rural*, <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/rural-labour/lang-en/index.htm> [consultado el 28 de julio de 2015].

⁴ OIT: *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra, 2013; OIT: *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, Ginebra, 2012.

⁵ OIT y Banco Asiático de Desarrollo (BAD): *Women and Labour Markets in Asia: Rebalancing for Gender Equality*, Bangkok, 2011, pág. 11.

⁶ OIT: *Tendencias mundiales del empleo*, Ginebra, 2013.

⁷ OIT: *ACI 6 Concept Note, Annex, Taxonomy of Formalization*, Ginebra, 2014, pág. 19.

⁸ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, 2008.

⁹ OIT: *Abordar la informalidad para el desarrollo rural*, Rural Policy Briefs, Programa de Empleo y Trabajo Decente en Zonas Rurales, Sector de Empleo, Ginebra, 2012, pág. 1.

¹⁰ FAO: *FAO Statistical Yearbook 2013*, Roma, 2013; y OIT: *Tendencias mundiales del empleo de 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo*, Ginebra, 2012.

Transición a la formalidad en la economía rural informal

Si se pretende reducir la pobreza rural y lograr que la agricultura sea base del crecimiento, es necesario poner fin a las políticas que desatienden y perjudican la agricultura. Las economías rurales deberían encaminarse a obtener productos de mayor valor añadido, en especial a la vista de la creciente demanda de productos agroalimentarios. El fortalecimiento de las capacidades, el cumplimiento de los contratos y el respeto de los derechos de propiedad –así como la corrección de diversos fallos del mercado, incluido en materia de préstamos y seguros– ayudarán a equilibrar el poder y las condiciones de los mercados en provecho de los actores de la economía rural. Entre estos figuran las pequeñas y medianas empresas, los trabajadores asalariados y otros proveedores de servicios rurales.

Por último, cabe mencionar que se han hecho grandes esfuerzos para abordar los déficits de trabajo decente entre los trabajadores rurales. Ello implica ampliar la protección de la legislación laboral, que en muchos países excluye a los trabajadores agrícolas y los trabajadores a domicilio, fortalecer

el sistema de inspección del trabajo en las zonas rurales, mejorar la seguridad y la salud en el trabajo, apoyar los sindicatos de agricultores y las organizaciones de trabajadores, ampliar los sistemas de seguridad social y los regímenes de seguros, y reforzar el acceso a la tenencia de tierras.

La formalización es crucial para asegurar la inclusión económica, social y jurídica de los trabajadores en la economía rural. La reducción de la pobreza rural, mientras se alimenta a una población mundial en el contexto de una creciente degradación ambiental y un progresivo cambio climático, no puede conseguirse sin abordar el problema de la economía rural informal.¹¹ Por consiguiente, la informalidad está estrechamente vinculada con otras preocupaciones en materia de política que ocupan un lugar destacado en la agenda mundial.

La presente nota de orientación de políticas pone de relieve el enfoque integrado y exhaustivo de la OIT para formalizar la economía informal.

2. Campo de aplicación y definiciones

Las políticas y programas que se ocupan de la informalidad en la economía rural deben distinguir entre los diferentes tipos de actividades económicas y las distintas categorías de trabajadores.

La economía rural presenta una gran heterogeneidad: los grandes agricultores comerciales coexisten con los pequeños agricultores comerciales, quienes a su vez trabajan en paralelo con los agricultores de subsistencia. Una gama de agricultores tan amplia suministra productos agrícolas y no agrícolas a los mercados locales, los intermediarios o las grandes empresas, que pueden ser transnacionales o multinacionales.

El mercado de trabajo rural también es heterogéneo, con puestos de trabajo que oscilan entre el trabajo agrícola poco remunerado y el empleo asalariado más calificado en empresas e industrias más dinámicas. En las aldeas rurales con poca actividad del sector privado, el empleo en el sector público puede ser la única o principal fuente de empleo asalariado.

Las políticas deberían establecer una mayor distinción entre las personas empleadas con regularidad, que gozan de una serie completa de medidas de protección, y las que no están declaradas o registradas y no gozan de tal protección. Asimismo, están las contratadas como trabajadores

ocasionales o jornaleros, los trabajadores subcontratados y los que trabajan a tiempo parcial.¹²

Definiciones

En la reunión de 2002 de la Conferencia Internacional del Trabajo y en las decimoquinta y decimoséptima Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET), celebradas en 1993 y 2003, respectivamente, se acordaron diversos conceptos de conformidad con el marco de la OIT.

Economía informal: a) hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto; y b) no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el

¹¹ La manera de abordar la informalidad y los déficits de trabajo decente en las zonas rurales influirá considerablemente en la volatilidad de los precios de los alimentos y en la seguridad alimentaria. Las empresas y los trabajadores rurales informales desempeñan un papel fundamental en la determinación de la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad en todo el sistema alimentario, de la producción al consumo y la gestión de residuos.

¹² L. Lim: *Decent Work in the Rural Economy: Formalizing the Rural Informal Economy*, Ginebra, 2013, inédito.

Transición a la formalidad en la economía rural informal

blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

Sector informal: está formado por empresas según se definen en base a uno o más de los tres siguientes criterios:¹³

- empresa de pequeño tamaño según el número de trabajadores, de acuerdo con las condiciones o reglamentaciones nacionales,
- empresa no registrada en conformidad con la legislación nacional,
- empresa con trabajadores no registrados.¹⁴

Empleo informal: hace referencia a los empleos, del sector informal o formal, que no están amparados por la reglamentación laboral, la fiscalidad, la protección social u otras prestaciones laborales.¹⁵ Los siguientes trabajadores también se considera que tienen empleos informales:

- los empleados del sector formal que no están cubiertos por la legislación mencionada en la celda 2 del recuadro 1 (véase más abajo),
- los trabajadores por cuenta propia, los empleadores y los miembros de cooperativas de productores se considera que tienen un empleo informal si la unidad de producción es informal (véase las celdas 3-7 del recuadro 1),
- los trabajadores domésticos no registrados (véase la celda 9 del recuadro 1),
- los trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes para consumo de sus familiares (véase la celda 8 del recuadro 1),
- se considera que todos los trabajadores familiares auxiliares tienen empleos informales (véanse las celdas 1 y 5 del recuadro 1).¹⁶

RECUADRO 1: Marco conceptual del empleo informal (directrices de la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo)¹⁷

Unidades de producción, por tipo	Empleos según la situación en el empleo									
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores		
	IN-FOR-MAL	FOR-MAL	IN-FOR-MAL	FOR-MAL	INFORMAL	IN-FOR-MAL	FOR-MAL	IN-FOR-MAL	FOR-MAL	
Empresas del sector formal		FOR-MAL		FOR-MAL	1	2	FOR-MAL		FOR-MAL	... los trabajadores no registrados del sector formal, por ej., en plantaciones, fábricas o empresas registradas. ¹⁸
Empresas del sector informal	3		4		5	6	FOR-MAL	7		... todos los trabajadores del sector informal. (Obsérvese que hay casos poco frecuentes de trabajadores formales en el sector informal – véase la celda marcada como “formal”). ¹⁹
Hogares	8					9	FOR-MAL			... los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores domésticos en hogares sin cobertura de la seguridad social ni otras protecciones; también los hogares que producen bienes para su propio uso.

¹³ Véase también la fila 2 del recuadro 1: “Empresas del sector informal”.

¹⁴ OIT: *Informe de la Conferencia*, decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1993.

¹⁵ OIT: *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal*, Informe de la Conferencia, decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre - 3 de diciembre de 2003.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Las celdas de color verde oscuro corresponden a empleos que, por definición, no existen en el tipo de producción indicado. Las celdas de color verde claro corresponden a diversos tipos de empleos informales.

¹⁸ La infradeclaración de salarios u horas de trabajo no corresponde obviamente a la difibción de la CIET, pero aquí se incluye por sus implicaciones con respecto a los derechos de los trabajadores (por ej., las prestaciones de la seguridad social).

¹⁹ OIT: *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra, 2013.

Transición a la formalidad en la economía rural informal

La informalidad tiene vínculos inherentes con la existencia y alcance de las reglamentaciones y con su aplicación efectiva. Las reglamentaciones más directamente pertinentes para la formalización son: las normas comerciales que rigen el establecimiento y funcionamiento de las empresas; la legislación laboral que rige los derechos y la protección de los trabajadores; y las leyes relativas a los derechos de propiedad.²⁰

En consecuencia, el proceso de formalización comprende los siguientes pasos:

- **Formalización de las unidades económicas informales:** Incorporación de las empresas informales; mayor conformidad de las empresas registradas con las obligaciones laborales y las relativas a la seguridad social; registro de las cooperativas; simplificación del procedimiento de registro y los requisitos fiscales de las empresas; ampliación del alcance y aplicación de la reglamentación laboral y el reglamento relativo a la seguridad social.
- **Formalización del empleo informal:** Ampliación del alcance y aplicación de la legislación laboral y la seguridad social a la economía rural y los trabajadores del sector agrícola; establecimiento y aplicación efectiva de los contratos comerciales y laborales; registro de las relaciones laborales no registradas; y registro del trabajo por cuenta propia o autónomo.
- **Las transiciones más amplias en la economía** facilitan la formalización gracias a la mejora de las políticas económicas, unas mayores oportunidades de mercado y el perfeccionamiento de las competencias profesionales. Esto podría dar lugar a unas condiciones que propicien la creación de empresas nuevas y más dinámicas, el desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia sectores más productivos y de mayor valor, y la mejora de las relaciones contractuales.

Además de todas las mencionadas consideraciones, debería prestarse especial atención a mejorar las oportunidades de empleo productivo para las personas que siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema, con salarios inferiores a 1,25 dólares de los Estados Unidos diarios, las dos terceras partes de las cuales residen en zonas rurales.²¹

Algunos grupos, en particular las mujeres y los jóvenes, suelen encontrarse entre los más pobres de los pobres y están desproporcionadamente afectados por desventajas fundamentadas en desigualdades. Esos grupos son los que tienen más probabilidades de trabajar en la economía informal.²²

Partes interesadas

Los gobiernos desempeñan un papel fundamental para asegurar que los marcos jurídicos y reglamentarios nacionales eficientes permitan adoptar un enfoque integrado y amplio para facilitar la transición a la formalidad. Asimismo, son los responsables principales de proporcionar bienes públicos allí donde se detectan fallos del mercado. También se encargan de crear un entorno propicio para las empresas formales sostenibles, y de ampliar la cobertura de la protección laboral y social a los trabajadores informales. Las cuestiones de gobernanza son más complejas en las zonas rurales.

Habida cuenta de su proximidad con las comunidades rurales, los gobiernos locales están en mejores condiciones para llevar a cabo intervenciones que impulsen el desarrollo económico y la promoción del empleo, la protección social, y el diálogo y la inclusión social. Si se pretenden afrontar los aspectos polifacéticos de la informalidad y los factores que la generan, es crucial establecer alianzas entre los organismos nacionales y locales. Es indispensable la cooperación entre los ministerios responsables del trabajo, la agricultura, la salud, las infraestructuras, la educación y la formación profesional, y los servicios sociales.

Las políticas que promueven la formalidad deben incorporarse en las instituciones sólidas de diálogo social con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluidos los representantes de la economía informal. Los aspectos polifacéticos de la informalidad rural requieren la implicación de una amplia gama de partes interesadas para gestionar soluciones. Los mecanismos y procesos de gobernanza deben fomentar la participación de todas las partes interesadas de manera adecuada, en particular la de las que tienen menos voz en la representación social y política a pesar de ser las más afectadas.

²⁰ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

²¹ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): *Informe del FIDA sobre la pobreza rural, 2011*, FIDA, Roma, 2011.

²² M. K. Chan: *Making agricultural value chain programmes work for workers: A practical guide for development donors and practitioners*, WIEGO Technical Brief (Global Trade) núm. 4, 2012, pág.12.

3. Enfoque de la OIT

La OIT ha sido pionera en la formulación y análisis de las políticas sobre informalidad desde los años 1970, cuando ese término se usó por primera vez y se popularizó. En 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, que amplió el concepto de empleo informal más allá de simplemente el sector informal para tener en cuenta a una diversidad de actores y actividades. La Resolución reconocía que la informalidad está presente en todos los sectores, incluido el trabajo doméstico en hogares, y que el trabajo informal se da tanto en el sector formal como en el informal.

Por otro lado, las conclusiones sobre la “Promoción del empleo rural para reducir la pobreza”, de la CIT de junio de 2008, también insistieron en la formalización como un objetivo primordial y señalaron que una perspectiva integrada basada en el trabajo decente era un factor determinante para lograrla.²³

En 2015, en virtud de un acuerdo histórico se adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), que exhorta a los Estados Miembros de la OIT a adoptar medidas urgentes y apropiadas para facilitar la transición a la economía formal, teniendo en cuenta la diversidad de la economía informal y de los contextos nacionales.

La Recomendación núm. 204 ofrece orientaciones para que los Estados Miembros adopten medidas destinadas a asegurar que en las estrategias o planes nacionales de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza se incluya un marco integrado de política que facilite la transición a la economía formal, teniendo presente, si procede, el papel de los diferentes niveles de gobierno.

La Recomendación orienta a los Estados Miembros para que impulsen procesos de formalización, según se indica a continuación:

- Facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la formal, dentro del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y asegurando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de vida e iniciativa empresarial.
- Promover la creación, preservación y sostenibilidad de empresas y empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, protección social y otras políticas sociales.
- Prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.²⁴

La Recomendación concede mucha importancia a la economía rural informal. En particular, en una de sus cláusulas se reconoce y consagra el “acceso regulado a los recursos naturales públicos con fines de subsistencia”.

²³ OIT: *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.ª reunión*, Ginebra, 2008.

²⁴ Abordar los déficits de trabajo decente en la economía informal es otro de los objetivos cuando se afronta el problema de la informalidad. Ello incluye adoptar medidas para mejorar los ingresos, las condiciones de trabajo y la seguridad social, así como para promover el diálogo social entre los trabajadores que permanecen en la economía informal. A pesar de que esas medidas pueden mejorar las capacidades de los trabajadores y las unidades económicas para lograr la formalización, no constituyen la formalización por sí mismas.

4. Experiencia de la OIT hasta el presente

Las enseñanzas adquiridas durante los últimos años respaldan un enfoque integrado y amplio del trabajo decente en la economía rural informal. Tal enfoque coherente y coordinado para formalizar el empleo rural se ha centrado en las siguientes cuestiones:²⁵

- *Mejorar los datos y el análisis de la economía rural informal.* Una importante limitación identificada hasta la fecha ha sido la falta de una definición clara del término “rural” a los efectos estadísticos. El sector agrícola se ha utilizado como una aproximación del trabajo rural. Los países también definen ese término de distintas maneras, en función de la densidad demográfica, las características de las infraestructuras u otras variables.²⁶ La falta de una definición sólida impide una evaluación realista de la naturaleza, la magnitud y los modelos del empleo rural, que es la base sobre la cual seguir analizando la contribución y los desafíos en materia de trabajo decente del empleo informal en las zonas rurales, incluidas sus dimensiones de género y edad desglosadas.

La OIT ha establecido la iniciativa denominada Estadísticas sobre el trabajo rural, que recopila datos relativos al trabajo rural de por lo menos 80 países mediante conjuntos de datos, metadatos y análisis. La iniciativa se propone fortalecer más la capacidad de las encuestas de población activa para desglosar mejor los datos urbanos-rurales que dan cuenta de las especificidades rurales y de su naturaleza polifacética. Asimismo, llevará a cabo investigaciones sobre desarrollo para definir el concepto de “zona rural” con fines estadísticos.²⁷ Una base estadística más sólida permitirá desglosar los datos relativos al empleo informal e informal en las zonas rurales.

- *Generar más y mejores puestos de trabajo en las zonas rurales.* La creación de empleo decente y puestos de trabajo formales en las zonas rurales requiere políticas macroeconómicas favorables al empleo que pongan fin al abandono y los prejuicios tradicionales que sufren las zonas rurales, en particular en los países en desarrollo. En esas zonas, donde las inversiones en educación, infraestructura, redes de transporte y servicios básicos suelen ser bajas, los fallos del mercado son generalizados.

Además, presentan desigualdades en el acceso a la tecnología, la información sobre el mercado y los servicios empresariales. Por consiguiente, se necesitan políticas públicas que proveen bienes públicos y logren que los mercados resulten más incluyentes. Los incentivos económicos, el gasto público, las infraestructuras rurales, un entorno empresarial favorable y unas políticas financieras adecuadas pueden crear un entorno propicio para la inversión en las zonas rurales, suficiente para estimular la creación de empleo y ampliar las oportunidades en la economía formal.

La OIT dispone de algunas herramientas de eficacia probada y de una creciente experiencia internacionalmente reconocida en programas de obras públicas, políticas de contratación pública, estrategias de desarrollo económico local, promoción del entorno empresarial y protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra. Su repercusión y sus implicaciones para abordar la informalidad rural y promover el empleo rural decente son evidentes, y deben seguir apoyándose.

RECUADRO 2: Capacitación para fomentar la autonomía económica rural

El programa Capacitación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (TREE), de la OIT, propone un enfoque integrado sobre la informalidad en la economía rural. El programa, ejecutado en 11 países, ha obtenido buenos resultados en la generación de más y mejores empleos en las zonas rurales, particularmente entre los trabajadores informales y centrándose en las mujeres, mediante la formación basada en la comunidad. Identifica oportunidades económicas locales; establece vínculos con cadenas de valor dinámicas; prepara e imparte talleres de formación profesional; y brinda servicios de seguimiento después de la formación. Tras el éxito del programa en Filipinas y el Pakistán, sus respectivos gobiernos incorporaron el enfoque en las políticas nacionales.

²⁵ Esta sección se ha extraído parcialmente de L. Lim: *Decent Work in the Rural Economy: Formalizing the Rural Informal Economy*, Ginebra, 2013, pág. 3 (inédito).

²⁶ OIT: *Rural Labour statistics*, <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/rural-labour/lang--en/index.htm> [consultado el 28 de julio de 2015].

²⁷ Ibid.

- *Invertir más y mejor en las pequeñas explotaciones agrícolas.* Para una gran parte de las mujeres, los hombres y los jóvenes de las zonas rurales la agricultura sigue representando una fuente importante de oportunidades para salir de la pobreza. La característica esencial de una agricultura en pequeña escala viable es el desarrollo de pequeños sistemas de explotación agrícola que sean productivos y remuneradores, estén integrados en mercados dinámicos y sean sostenibles y resistentes a los riesgos y las crisis. Muchos países están siendo testigos del crecimiento de nuevas oportunidades agrícolas y no agrícolas rurales que están relacionadas con las cadenas de suministro locales y transnacionales. Los programas para implicar a los pequeños agricultores en esas nuevas oportunidades resultarán más eficaces en la promoción del trabajo decente si reconocen la heterogeneidad de la fuerza de trabajo rural, vinculan a los productores con nuevas oportunidades de mercado, imparten formación sobre calificaciones y tecnologías de producción demandadas, establecen políticas que facilitan la formación de grupos y la comercialización conjunta directa, y fortalecen la capacidad para negociar mejores contratos. Este enfoque combinado asegurará una mejor “captura de valor” y unas mejores condiciones comerciales, en particular en los eslabones más bajos de la cadena de suministro, donde está más presente la informalidad.
- *Ampliar los derechos en el trabajo a los trabajadores rurales informales.* Entre los desafíos en materia de protección de los derechos y formalización del trabajo rural figuran los siguientes: i) Exclusión de la legislación laboral: la legislación laboral puede excluir a los trabajadores rurales o a determinados tipos de trabajadores, como los trabajadores ocasionales o estacionales; también puede discriminar a algunos grupos de trabajadores a los que pertenecen muchos trabajadores rurales, como los trabajadores migrantes y los pueblos indígenas.²⁸ ii) Dificultad de cumplimiento: en los lugares donde la ley ampara a los trabajadores agrícolas, la dificultad puede estar en el cumplimiento, en parte debido a la naturaleza dispersa, diversa e invisible del empleo rural informal, y en parte a la debilidad (o ausencia) de la inspección del trabajo, en particular en las zonas rurales. iii) Falta de promoción e información sobre la legislación laboral y los derechos de los trabajadores en las zonas rurales. Por tanto, la informalidad en el empleo rural en gran parte es consecuencia de tales exclusiones jurídicas e institucionales, ya sea de facto o de jure, y del insuficiente conocimiento de los derechos.

En 2010, la OIT publicó el documento “La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal: Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal”, con miras a contrarrestar los conceptos erróneos generalizados según los cuales las normas internacionales del trabajo solamente son aplicables a la economía formal. Esta publicación reúne las observaciones de los órganos de control de la OIT relacionadas con la economía informal para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a evaluar el alcance de la aplicación de las legislaciones, reglamentos y prácticas nacionales, así como a identificar y abordar los obstáculos a la aplicación de las normas laborales pertinentes para los trabajadores no protegidos.²⁹

La labor de la OIT para el desarrollo de la cadena de valor suele centrarse en los subsectores rurales que son más pertinentes para la creación de empleo y la mejora de la calidad del trabajo. Esos subsectores son el turismo, la agricultura a pequeña escala, la pesca y también los sectores de procesamiento no agrícolas. La OIT procura mejorar las relaciones de mercado a fin de reforzar la captura de valor en diferentes partes de la cadena, en particular los productores y las pequeñas unidades económicas, que con frecuencia son informales. Las intervenciones de la OIT basadas en estrategias de desarrollo del sector privado tratan de fortalecer las empresas, las relaciones y servicios empresariales, las estructuras de mercado y el entorno empresarial. Asimismo, la Organización tiene una amplia experiencia en la lucha contra el trabajo infantil en las actividades agrícolas y no agrícolas, así como contra el trabajo forzoso y en pro del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo en las unidades de producción vinculadas a las cadenas de suministro.

- *Ampliación de la protección social a los trabajadores rurales informales.* Las poblaciones rurales están expuestas a elevados niveles de riesgo (como las calamidades naturales), mayor incidencia de enfermedades (debida a los peligros que conllevan las actividades agrícolas) y falta de instalaciones básicas (como agua y saneamiento y atención de salud).³⁰

²⁸ OIT: *Informe de la Comisión de Promoción del Empleo Rural*, CIT, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

²⁹ OIT: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Departamento de Política de Empleo, Ginebra, 2013.

³⁰ Para más información, véase la nota de orientación de políticas de la OIT sobre el trabajo decente en la economía rural, “Extensión de la Protección Social a la Economía Rural”.

Transición a la formalidad en la economía rural informal

La OIT está prestando asistencia a más de 30 países para fortalecer sus sistemas de protección social, incluidos i) la ampliación a las zonas rurales del conjunto básico de garantías derivadas de los pisos de protección social (por ej., la seguridad de los ingresos mediante transferencias en efectivo y protección de la salud); ii) la ampliación del sistema contributivo para asegurar el acceso a mayores niveles de prestaciones de seguridad social y protección (por ej., ajustando las cotizaciones a los ciclos de ingresos de los trabajadores agrícolas, y descentralizando las estructuras de registro y las formas de pago de las cotizaciones); y iii) el logro de unos sistemas de prestaciones más eficientes y fiables.³¹ También se están ampliando a los trabajadores rurales medidas preventivas como la educación sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) por medio de políticas nacionales de SST, mientras que los inspectores del trabajo, los trabajadores de extensión agrícola y los agentes sanitarios están recibiendo formación sobre SST en servicios básicos de asesoramiento que utilizan los módulos de formación de la OIT para la mejora del trabajo.

RECUADRO 3: Medidas de protección social

Diversos países han implantado medidas de protección social que están reduciendo la vulnerabilidad en la economía rural informal. Por ejemplo, en 2005 la India promulgó la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural, destinada a garantizar el derecho al trabajo proporcionando a los hogares rurales por lo menos 100 días de empleo remunerado por ejercicio económico en un trabajo manual no calificado. Ghana y Tailandia han ampliado la cobertura de salud a la economía informal, y el Brasil ha puesto en marcha el programa “Bolsa Familia”, que brinda protección social a una gran parte de su población.³²

En la Argentina, en marzo de 2003 la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores consiguió establecer el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). Así, los trabajadores rurales, incluidos los trabajadores extranjeros, se inscriben en el registro y tienen derecho a recibir las prestaciones de seguridad social.³³

³¹ OIT: *Apoyo al desarrollo rural mediante los pisos de protección social*, Rural Policy Briefs, Ginebra, 2011.

³² OIT: *The Transition to Formalization: Recent trends, Policy Debates and Good Practices on the Informal Economy*, deliberaciones del Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal, Ginebra, 2008.

³³ OIT: *Promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe VI, CIT, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

- *Fomentar y apoyar la organización y participación de los trabajadores informales.* Los cambios estructurales de los mercados rurales y el ingreso de nuevos actores, incluidos los actores empresariales, hacen necesario potenciar la participación de los pequeños agricultores y las pequeñas empresas en las decisiones de política, incluidos los efectos sobre la pobreza de las decisiones de inversión. Las organizaciones representativas desempeñan un papel fundamental en la representación de los intereses de sus miembros. De forma colectiva pueden negociar mejor con sus proveedores y compradores y expresar mejor sus intereses en relación con las decisiones de política o inversión que los benefician o perjudican. Además, la capacidad de los pequeños productores de participar en mercados de alto valor depende de la acción colectiva. Estas organizaciones ayudan a la población rural a valerse colectivamente de los servicios de seguros, de la compra de maquinaria o activos que añaden valor a sus productos, del desarrollo de competencias profesionales para obtener productos más competitivos, y del establecimiento de vínculos con mercados nuevos y dinámicos.³⁴

RECUADRO 4: Programa de promoción de la formalización

En 2013, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe puso en marcha el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), que consta de tres componentes: a) generación y difusión de conocimientos sobre las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos, y c) fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores con respecto a la formalización. La Argentina está progresando en la aplicación de acuerdos sectoriales (los denominados convenios de corresponsabilidad gremial) para formalizar el empleo rural y facilitar el acceso a la protección social simplificando el pago de las cotizaciones a la seguridad social.³⁵

³⁴ Para más información, véase la nota de orientación de la OIT en materia de políticas sobre el trabajo decente “Promoción del diálogo social en la economía rural”.

³⁵ OIT: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Departamento de Política de Empleo, Ginebra, 2013.

Un proyecto de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), de la OIT, y Noruega sobre educación de los trabajadores (2004–2006) contribuyó a organizar a los trabajadores rurales de la economía informal y apoyó a 80.426 trabajadores rurales vulnerables y marginados, sobre todo mujeres trabajadoras de la economía informal, en los estados de Tamil Nadu y Madhya Pradesh, en la India, para organizarse en sindicatos y 854 grupos de autoayuda. Centrado en el fortalecimiento de la capacidad de los trabajadores rurales y de sus organizaciones, el proyecto les brindó ayuda para mejorar sus competencias profesionales y poder acceder a las diversas prestaciones sociales, generó empleo decente e ingresos, empoderó a las mujeres y contribuyó a que los sindicatos desempeñaran un papel activo y constructivo en el desarrollo socioeconómico.³⁶

La Asociación de Empleadores de Ghana, que representa a las empresas privadas en las relaciones industriales, colabora con asociaciones de pequeñas industrias para fomentar la transición a la economía formal, la aplicación de las normas del trabajo, y la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. Por ejemplo, coopera con la Asociación Nacional de Ghana de Pequeños Mineros de Oro.³⁷

5. Orientaciones prácticas y recursos

La OIT cuenta con un conjunto sustancial de herramientas y guías específicas para abordar la informalidad en las zonas rurales, así como para llevar a cabo la evaluación de necesidades, la formulación de políticas, la elaboración y ejecución de programas de desarrollo rural y el intercambio de conocimientos. Una herramienta exhaustiva elaborada por la Organización es *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas*, apoyando la transición hacia la formalidad. Esta guía de recursos ofrece una síntesis de los conocimientos, las innovaciones de política y las buenas prácticas para facilitar la transición a la formalidad.³⁸

La Organización utiliza ampliamente las alianzas, entre otras instancias con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA). Por ejemplo, la OIT codirige desde 2009 la Iniciativa de las Naciones Unidas sobre el Piso de Protección Social, que apoya muchas estrategias nacionales que cubren las zonas rurales.

La OIT proporciona apoyo en materia de políticas y labor operativa y para ratificar y aplicar las pertinentes normas internacionales del trabajo que conciernen a las zonas rurales. Algunos de los convenios que abordan directamente las cuestiones relativas a los trabajadores rurales figuran en las Referencias.

³⁶ T. Haque y S. Varghese (ed.): *The path of deliverance: Organizing and empowering rural informal economy workers*, Nueva Delhi, OIT, 2007; véase también OIT: *Dar una voz a los trabajadores rurales - Estudio General relativo a los instrumentos sobre el derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales*, Ginebra, 2015.

³⁷ OIT: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Departamento de Política de Empleo, Ginebra, 2013.

³⁸ *Ibid.*

Transición a la formalidad en la economía rural informal

Instrumento

Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

Herramientas

Herr, M.L. y Muzira, T.J. 2009. *Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente: Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciativas del sector privado* (Ginebra, OIT).

Mayoux, L., y Mackie, G. 2007. *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development* (Addis Abeba, OIT).

OIT. 2005. *Assessing Skills in the Informal Economy: A Resource Guide for Small Industry and Community Organizations* (Ginebra).

—. 2005. *Work Improvement in Neighbourhood Development: Training Programme on Safety, Health and Working Conditions in Agriculture* (Bangkok y Can Tho).

—. 2008. *Trade Union Manual for Organizing Informal Economy Workers*, Oficina Subregional para Asia Oriental (Bangkok).

—. 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE)* (Ginebra).

—. 2011. *Budget smart – Financial Education for Migrant Workers and their Families: Training Manual* (Bangkok).

—. 2011. *Let's Organize! A SYNDICOOP Handbook for Trade Unions and Cooperatives about Organizing Workers in the Informal Economy* (Ginebra).

—. 2012. *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, Departamento de Política de Empleo (Ginebra).

—. 2012. *Upgrading Informal Apprenticeships: A Resource Guide for Africa* (Ginebra).

—. 2013. *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal* (Ginebra).

—. 2013. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Departamento de Política de Empleo (Ginebra).

—. 2014. *Global Action Guide for WIND: Work Improvement in Neighbourhood Development. Practical approaches for improving safety, health and working conditions in agriculture* (Ginebra).

Publicaciones

Chen, M.A.; Jhabvala, R., y Lund, F. 2002. *Supporting Workers in the Informal Economy: a Policy Framework* (Ginebra, OIT).

OIT. 2002. *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, CIT, 90.^a reunión (Ginebra).

—. 2002. *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, CIT, 90.^a reunión (Ginebra).

—. 2007. *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*. Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal, 27-29 de noviembre de 2007 (Ginebra).

—. 2009. *The Informal Economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies* (Ginebra).

—. 2010. *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal: Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal* (Ginebra).

—. 2010. *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, CIT, 99.^a reunión (Ginebra).

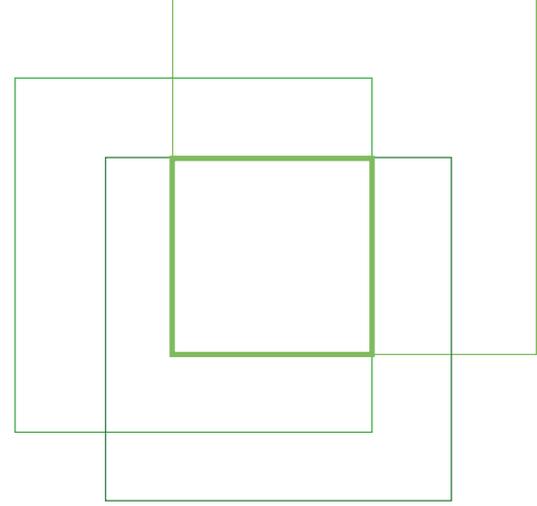
—. 2013. *Women and Men in the Informal Economy: a Statistical Picture*, segunda edición (Ginebra).

—. 2014. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 103.^a reunión (Ginebra).

—. 2014. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), CIT, 103.^a reunión (Ginebra).



Visión general de las notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural



Apoyo al crecimiento agrícola incluyente para mejorar los medios de vida y la seguridad alimentaria

- Trabajo decente para la seguridad alimentaria y los medios de vida resilientes
- Trabajo decente y productivo en la agricultura

Promoción de la diversificación económica e impulso de la transformación productiva para el empleo rural

- Diversificación económica de la economía rural
- Promoción del trabajo decente para los trabajadores rurales en la base de la cadena de suministro
- El papel de las empresas multinacionales en la promoción del trabajo decente en las zonas rurales
- Transición a la formalidad en la economía rural informal
- El turismo sostenible: un catalizador del desarrollo socioeconómico inclusivo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales

Promoción del acceso a los servicios, la protección y las inversiones intensivas en empleo

- Facilitación del acceso a servicios de calidad para promover el crecimiento y el desarrollo social en la economía rural
- Extensión de la protección social a la economía rural
- Desarrollo de la economía rural por medio de la inclusión financiera: el papel del acceso a la financiación
- Inversiones intensivas en empleo destinadas a infraestructuras rurales para el desarrollo económico, la protección social y ambiental y el crecimiento incluyente

Afianzamiento de la sostenibilidad y aprovechamiento de los beneficios derivados de los recursos naturales

- Transición justa hacia una economía rural resiliente y sostenible
- Trabajo decente en la silvicultura
- Aprovechamiento del potencial de las industrias extractivas
- Agua para una mejor subsistencia en los medios de vida rurales

Fomento de la participación de la población rural mediante la organización y la promoción de los derechos, las normas y el diálogo social

- Los derechos en el trabajo en la economía rural
- Promoción del diálogo social en la economía rural
- Fortalecimiento del desarrollo local en las zonas rurales mediante cooperativas y otras empresas y organizaciones de la economía social y solidaria
- Trabajo decente para los pueblos indígenas y tribales en la economía rural
- Fomento de la autonomía de la mujer en la economía rural
- Trabajo decente para los jóvenes de las zonas rurales
- Promoción de políticas de migración laboral justas y eficaces en la agricultura y las zonas rurales

Mejorar la base de conocimientos del trabajo decente en la economía rural

- Mejora de la base de conocimientos para respaldar la promoción del trabajo decente en las zonas rurales

Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/rural o escribámonos a: rural@ilo.org

Copyright © Organización Internacional del Trabajo – Primera edición (2019)

Este documento forma parte de la cartera de notas de orientación sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_436225/lang-es/index.htm