

R122 - Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Recomendación sobre la política del empleo. Adopción: Ginebra, 48ª reunión CIT (9 de julio de 1964) – Convenio relacionado: Convenio N° 122 sobre la política del empleo, 1964

Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 de junio de 1964 en su cuadragésima octava reunión;

Considerando que la Declaración de Filadelfia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, y que en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se dispone la lucha contra el desempleo y la garantía de un salario vital adecuado;

Considerando, además, que de acuerdo con la Declaración de Filadelfia incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar los efectos de las políticas económicas y financieras sobre la política del empleo, teniendo en cuenta el objetivo fundamental de que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo;

Teniendo en cuenta las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo en vigor relacionados directamente con la política del empleo, especialmente el Convenio y la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948; la Recomendación sobre la orientación profesional, 1949; la Recomendación sobre la formación profesional, 1962, así como el Convenio y la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958;

Teniendo en cuenta que estos instrumentos deben ser considerados como parte integrante de un programa internacional más amplio de expansión económica basado en el pleno empleo productivo y libremente elegido;

Habiendo decidido la adopción de diversas proposiciones relativas a la política del empleo que constituyen el octavo punto del orden del día de la reunión, y

Habiendo determinado que estas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha nueve de julio de mil novecientos sesenta y cuatro, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la política del empleo, 1964:

I. Objetivos de la Política del Empleo

1.

(1) Con objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro debería formular y llevara cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

(2) La indicada política debería tender a garantizar:

(a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;

(b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;

(c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

(3) La indicada política debería tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y ser aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.

II. Principios Generales de la Política del Empleo

2. Los fines de la política del empleo deberían ser clara y públicamente definidos, de ser posible en términos cuantitativos para el crecimiento económico y el empleo.

3. Se debería consultar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, así como a sus respectivas organizaciones, para la elaboración de toda política de desarrollo y utilización de las aptitudes humanas, y, además, en armonía con la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960, se debería tratar de obtener la colaboración de todos ellos para la ejecución de dicha política.

4.

(1) La política del empleo debería basarse en estudios analíticos sobre la magnitud y la distribución, actuales y futuras, de la fuerza de trabajo, del empleo, del desempleo y del subempleo.

(2) Deberían dedicarse recursos adecuados para la compilación de datos estadísticos, para la preparación de estudios analíticos y para la difusión de los resultados.

5.

(1) Todo Miembro debería reconocer la importancia de incrementar los medios de producción y de lograr el pleno desarrollo de las aptitudes humanas, por ejemplo, por medio de la educación, de la orientación y formación profesionales, los servicios de higiene y de vivienda, y debería tratar de conseguir y mantener un equilibrio adecuado entre los gastos relativos a estos diversos fines.

(2) Todo Miembro debería adoptar las medidas necesarias para ayudar a los trabajadores, incluidos los jóvenes, y las demás personas que se incorporen por primera vez a la fuerza de trabajo, a encontrar un empleo productivo y adecuado y a adaptarse, además, a las necesidades cambiantes de la economía.

(3) Para la aplicación de las disposiciones de este párrafo deben tenerse en cuenta de modo muy especial la Recomendación sobre la orientación profesional, 1949; la Recomendación sobre la formación profesional, 1962, así como el Convenio y la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948.

6.

(1) La política del empleo debería coordinarse con la política económica y social general y con la planificación o la programación en los países que las utilicen, y debería aplicarse como parte integrante de las mismas.

(2) Todo Miembro debería, en consulta con los empleadores y los trabajadores y sus respectivas organizaciones, y teniendo en cuenta la autonomía y responsabilidad de todos éstos en algunas de las cuestiones de que se trata, examinar la relación que existe entre las medidas referentes a la política del empleo y las demás decisiones de primera importancia en la esfera de la política económica y social, a fin de obtener que tales medidas y decisiones se complementen mutuamente.

7.

(1) Cuando existan personas disponibles y que buscan trabajo y no se prevea, dentro de un plazo razonable, la existencia de empleo alguno para ellas, el gobierno debería examinar y explicar públicamente de qué manera piensa subvenir a sus necesidades.

(2) Todo Miembro debería, en el mayor grado en que le permitan los recursos de que dispone y el nivel de su desarrollo económico, adoptar medidas para ayudar a las personas desempleadas y subempleadas durante todo período de desempleo a subvenir a sus necesidades elementales y a las de las personas a su cargo, así como a adaptarse a las oportunidades que puedan presentárseles para ejercer un nuevo empleo útil. En las medidas que se adopten se deberán tener en cuenta las normas internacionales sobre seguridad social y las del párrafo 5 de esta Recomendación.

III. Medidas Generales y Selectivas que Deben Adoptarse en una Política del Empleo

Consideraciones generales

8. Los problemas del empleo cuyo origen debe atribuirse a fluctuaciones de la actividad económica, a cambios estructurales y, especialmente, a un nivel inadecuado de dicha actividad deberían ser solucionados por medio de las siguientes medidas:

(a) medidas generales de política económica; y

(b) medidas selectivas directamente relacionadas con el empleo de los trabajadores individualmente considerados o con el de categorías de trabajadores.

9. La selección de las medidas adecuadas y la oportunidad de su aplicación deberían basarse en un minucioso estudio de las causas de desempleo a fin de poder distinguir sus diferentes tipos.

Medidas de carácter general a largo plazo

10. Las medidas generales de carácter económico deberían ser elaboradas en tal forma que promuevan una economía de expansión continua que tenga un grado razonable de estabilidad y que constituya el marco más propicio para el éxito de las medidas selectivas de la política del empleo.

Medidas de carácter general a corto plazo

11.

(1) Deberían elaborarse y aplicarse medidas a corto plazo para evitar la aparición del desempleo o del subempleo generalizado y ligados a un nivel inadecuado de actividad económica, así como para contrarrestar la presión inflacionaria asociada con un desequilibrio en el mercado de la mano de obra. Cuando se presenten estas condiciones o parezca que están a punto de presentarse, deberían tomarse medidas para aumentar o, si es adecuado, reducir los gastos del consumo privado o de las inversiones privadas o los gastos gubernamentales corrientes o de inversiones, o ambas clases de gastos.

(2) En vista de la importancia de determinar el momento oportuno para aplicar las medidas contra la recesión, la inflación u otros factores de desequilibrio los gobiernos, dentro de las normas de su derecho constitucional nacional, deberían tener la facultad de introducir o modificar esas medidas sin tardanza.

Medidas selectivas

12. Deberían elaborarse y aplicarse medidas pertinentes para contrarrestar las fluctuaciones estacionales en el empleo. En particular, deberían tomarse medidas adecuadas para obtener una mayor regularidad durante todo el año en la demanda de servicios estacionales y de artículos producidos por ellos, o bien crear empleos complementarios para los trabajadores estacionales.

13.

(1) Deberían elaborarse y aplicarse medidas para evitar la aparición y la extensión del desempleo o del subempleo causado por cambios estructurales, así como para promover y facilitar la adaptación de la producción y del empleo a los citados cambios.

(2) A los efectos de la presente Recomendación, la expresión **cambios estructurales** significa todo cambio importante y de largo

plazo que revista la forma de fluctuaciones en la demanda o la de aparición de nuevas fuentes de suministros, sean extranjeros o nacionales (incluyéndose el establecimiento de productos de países con bajos costos de producción), o de nuevas técnicas de producción o bien la de cambios en el volumen de la mano de obra.

(3) El doble objetivo de las medidas de adaptación a los cambios estructurales debería ser:

(a) el obtener las mayores ventajas del progreso económico y tecnológico;

(b) el proteger contra las vicisitudes financieras o de otra índole a los grupos de personas y a los individuos cuya ocupación se ve afectada por los cambios estructurales.

14.

(1) Con este fin y para evitar la pérdida de producción que causan los retrasos en llenar las vacantes, todo Miembro debería establecer y financiar adecuadamente programas destinados a ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos empleos y a adaptarse a ellos.

(2) Tales programas deberían incluir principalmente:

(a) el funcionamiento de un eficaz servicio de empleo que tenga en cuenta las disposiciones del Convenio y de la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948;

(b) teniendo en cuenta las disposiciones de la Recomendación sobre la formación profesional, 1962, la creación o el estímulo de los servicios de formación y de readaptación destinados a capacitar a los trabajadores para la adquisición de las calificaciones necesarias para un empleo estable en ocupaciones en vías de expansión;

(c) la coordinación de la política de vivienda con la política del empleo, suministrando viviendas adecuadas y otras instalaciones colectivas conexas en los lugares en que haya vacantes y concediendo subsidios de traslado a los trabajadores y a las personas a su cargo, sea por cuenta del empleador o de los fondos públicos.

15. Debería darse prioridad especial a las medidas destinadas a resolver el grave problema del desempleo entre los jóvenes, que en muchos países es un problema que adquiere mayores proporciones, y al adoptar medidas

como las previstas en el Convenio y la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 ; la Recomendación sobre la orientación profesional, 1949, y la Recomendación sobre la formación profesional, 1962, se deberían tener plenamente en cuenta las tendencias de los cambios estructurales de tal manera que se asegure el desarrollo y el uso de las capacidades de dichos menores en relación con las necesidades cambiantes de la economía.

16. Se deberían hacer esfuerzos para responder a las necesidades particulares de ciertas categorías de personas, tales como las personas de edad, los inválidos y otros trabajadores, quienes pueden encontrar dificultades especiales originadas en cambios estructurales o en cualquier otra causa, o para quienes puede ser particularmente difícil cambiar de lugar de residencia o de ocupación.

17. Se debería prestar especial atención a las necesidades del empleo y de ingresos de las regiones retrasadas y de zonas donde los cambios estructurales afecta a un gran número de trabajadores, a fin de realizar una distribución mejor equilibrada de la actividad económica en todo el país, garantizando así una utilización productiva de todos los recursos.

18.

(1) Podría ser necesario que cuando se produzcan cambios estructurales de magnitud excepcional, las medidas de los tipos que se indican en los párrafos 13 a 17 de esta Recomendación tengan que ir acompañadas de otras medidas para evitar que se produzcan desbarajustes bruscos en gran escala y para repartir las consecuencias del cambio o de los cambios durante un período de tiempo razonable.

(2) En tales casos, los gobiernos, en consulta con todos los interesados, deberían determinar inmediatamente cuáles son los mejores métodos de carácter temporal y excepcional que faciliten la adaptación de las industrias afectadas a los cambios estructurales, y deberían además adoptar las medidas pertinentes

19. Deberían establecerse sistemas apropiados con el objeto de promover y facilitar la adaptación de la producción y del empleo a los cambios estructurales, definiendo claramente las responsabilidades frente a las cuestiones de que se trata en los párrafos 13 a 18 de esta Recomendación.

20.

(1) La política del empleo debería tener en cuenta la experiencia general de que, a consecuencia del progreso técnico y del aumento de la productividad, se incrementan las posibilidades de aumentar el número de horas libres y de intensificar las actividades educativas.

(2) Se deberían hacer esfuerzos para aprovechar esas posibilidades mediante métodos apropiados no sólo a las circunstancias y costumbres nacionales, sino también a las condiciones de cada industria. Tales métodos podrían incluir:

(a) la reducción de la duración normal del trabajo sin disminución del salario dentro del marco de las disposiciones de la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962;

(b) la mayor duración de las vacaciones pagadas;

(c) la elevación de la edad de ingreso al trabajo, combinada con una educación y una formación más avanzadas.

IV. Problemas del Empleo Asociados con el Subdesarrollo Económico

Política de inversión y de ingresos

21. En los países en vías de desarrollo, la política del empleo debe constituir un elemento esencial de toda política destinada a promover el aumento de los ingresos nacionales y su distribución equitativa.

22. Con el objeto de conseguir una rápida expansión de la producción de las inversiones y del empleo, todo Miembro, de conformidad con la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960, debería tratar de obtener las opiniones y la participación activa de los empleadores y de los trabajadores y de sus respectivas organizaciones en la elaboración y aplicación de la política nacional de desarrollo económico y de los diversos aspectos de la política social.

23.

(1) En los países en que la falta de oportunidades de empleo está asociada con la escasez de capital se deberían adoptar todas las medidas apropiadas para fomentar el ahorro nacional y la aportación de recursos financieros de otros países y de las organizaciones internacionales, a fin de que aumenten así las inversiones productivas sin perjudicar la soberanía nacional ni la independencia económica de los países beneficiarios.

(2) Para utilizar racionalmente los recursos a disposición de los indicados países, y para aumentar al máximo las posibilidades de empleo, sería deseable que se coordinaran las inversiones y los esfuerzos de desarrollo en cada país con los de otros países, especialmente con aquellos países de la misma región.

Promoción del empleo industrial

24.

(1) Con el fin de crear a largo plazo nuevas posibilidades de empleo, todo Miembro debería conceder atención a la extrema importancia que presenta la creación de industrias públicas o privadas que utilicen las materias primas y las fuentes de energía disponibles en el país, que utilicen técnicas modernas y estudios apropiados y cuya producción se adapte a las variaciones de la demanda en los mercados nacionales y extranjeros.

(2) Todo Miembro debería esforzarse por alcanzar una fase de desarrollo industrial que le permita, dentro de una economía equilibrada, y utilizando la mano de obra local, la fabricación, en condiciones económicas, de un máximo de productos elaborados.

(3) Debería concederse especial atención a las medidas que promuevan una producción eficaz y a bajo costo, una diversificación de la economía y un equilibrio del desarrollo económico regional.

25. Además de fomentar un desarrollo industrial moderno, todo Miembro debería examinar, teniendo en cuenta las exigencias técnicas, los medios de aumentar las posibilidades de empleo a través de:

(a) la producción o el estímulo de la producción de más bienes y servicios que requieran el empleo de una abundante mano de obra;

(b) la promoción de técnicas que empleen más mano de obra, en las circunstancias en que éstas producen una utilización más eficaz de los recursos existentes.

26. Deberían tomarse medidas para:

(a) facilitar, en grado compatible con las necesidades del mercado nacional e internacional, una utilización más completa de la capacidad industrial existente, por ejemplo, mediante la introducción extensiva del sistema de trabajo en varios turnos, en el que se tenga en cuenta la provisión de servicios adecuados para los trabajadores de los equipos nocturnos y la necesidad de formar un número suficiente de trabajadores para ocupar puestos claves, que hagan que el trabajo en varios turnos sea eficaz;

(b) crear industrias artesanales y pequeñas industrias y ayudarlas a adaptarse a los adelantos tecnológicos y a los cambios en las condiciones del mercado, de manera que proporcionen más

oportunidades de empleo sin llegar a depender de medidas de protección ni de privilegios especiales que estorben el crecimiento económico. Para este efecto, debería fomentarse el desarrollo de las cooperativas y tratar de establecer una relación complementaria entre la industria en pequeña y en gran escala, así como tratar de abrir nuevos mercados para los productos industriales.

Promoción del empleo rural

27.

(1) Dentro del marco de una política nacional de conjunto sobre la base de amplios programas para el desarrollo, los países en donde exista mucho sub-empleo rural deberían dar especial importancia a la promoción del empleo productivo en el sector rural por medio de una combinación de medidas de orden estructural y de orden técnico, confiando al máximo posible en los esfuerzos de las personas interesadas, y basándose en un estudio adecuado de la naturaleza, el volumen y la distribución regional del subempleo rural.

(2) Los citados programas deberían tener como objetivos primordiales el crear incentivos y condiciones sociales favorables para la más cabal utilización de la mano de obra local en el desarrollo rural, y el aumentar la productividad y la calidad de la producción. Siempre que fuese posible, deberían tomarse medidas adaptadas a las circunstancias locales partiendo de investigaciones apropiadas y de la creación de proyectos piloto polivalentes.

(3) Debería consagrarse una atención especial a la necesidad de crear oportunidades de empleo productivo en el sector agropecuario.

(4) Las medidas de orden estructural destinadas al desarrollo del empleo productivo en el sector rural deberían incluir: reformas agrarias adaptadas a las necesidades del país, en las que queden incluidas la redistribución de tierras y la mejora de los sistemas de tenencias de tierras; la reforma de los métodos impositivos sobre la propiedad rural; la existencia de los sistemas de crédito; la mejora de los servicios de venta, y la promoción de la formación de cooperativas de producción y de venta.

Crecimiento demográfico

28. Los países donde la población aumenta rápidamente y, sobre todo, aquellos donde dicha población ejerce ya una fuerte presión sobre la economía, deberían estudiar los factores económicos, sociales y demográficos que afectan al crecimiento de la población, con el objeto de

adoptar una política económico social que permita conseguir un mejor equilibrio entre el aumento de las posibilidades de empleo y la expansión de la mano de obra.

V. Acción de los Empleadores, de los Trabajadores y de sus Respectivas Organizaciones

29.

(1) Los empleadores y los trabajadores de los sectores público y privado, y sus respectivas organizaciones, deberían adoptar todas las medidas oportunas para promover la obtención y el mantenimiento del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

(2) En particular, todos ellos deberían:

(a) consultarse entre sí y consultar cuando sea apropiado, con la mayor anticipación posible, a las autoridades públicas competentes, a los servicios del empleo o a los organismos similares, a fin de elaborar medidas que permitan en forma satisfactoria para todos una adaptación a los cambios en la situación del empleo;

(b) estudiar las tendencias de la evolución económica y técnica, así como de la situación del empleo, y cuando sea oportuno, proponer con suficiente anticipación, a los gobiernos y a las empresas públicas y privadas, las medidas que convendría adoptar para salvaguardar, teniendo en cuenta el interés general, la seguridad en el empleo y las oportunidades de empleo de los trabajadores;

(c) facilitar una comprensión más amplia del contexto económico, de la razón de los cambios en las posibilidades de empleo, dentro de las profesiones, industrias o regiones determinadas, así como de la necesidad de la movilidad ocupacional y geográfica de la mano de obra;

(d) esforzarse en crear un clima propicio al aumento de inversiones, tanto de origen nacional como extranjero, que ejerza efectos positivos sobre el desarrollo económico del país, sin detrimento de la soberanía nacional, de la independencia económica y del ejercicio de los derechos sindicales;

(e) proporcionar o hacer que se proporcionen medios de formación y de readaptación, así como prestaciones financieras para facilitar esa formación y readaptación;

(f) promover políticas relativas a los salarios, a las prestaciones sociales y a los precios, que no comprometan al pleno empleo, a la expansión económica, a la elevación del nivel de vida ni a la estabilidad de la moneda, y que no causen tampoco detrimento a los legítimos objetivos de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones respectivas;

(g) respetar el principio de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio y de la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

(3) Las empresas, en consulta y colaboración, cuando sean apropiadas, con las organizaciones de trabajadores y/o con los representantes de éstos al nivel de la empresa, deberían adoptar medidas para contrarrestar el desempleo, ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos empleos, aumentar el número de empleos disponibles y reducir al mínimo los efectos del desempleo, habida cuenta de las condiciones nacionales, económicas y sociales. Tales medidas podrían incluir:

(a) la readaptación de los trabajadores a otros empleos en el marco de la empresa;

(b) los traslados dentro de la misma empresa;

(c) el examen detenido de los obstáculos que se oponen al aumento del trabajo por turnos, así como la adopción de medidas para superar dichos obstáculos;

(d) el preaviso, otorgado con la mayor antelación posible, a los trabajadores cuyo empleo se ha de dar por terminado, y la notificación apropiada a las autoridades públicas, y una cierta protección de los ingresos de los trabajadores que han quedado cesantes, habida cuenta de las disposiciones de la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1963.

VI. Acción Internacional para Facilitar la Realización de los Objetivos de la Política del Empleo

30. Todo Miembro, con la asistencia, cuando sea oportuna, de las organizaciones intergubernamentales, y de otras organizaciones internacionales, debería cooperar en una acción internacional para facilitar la realización de los objetivos del empleo y debería evitar en su política económica interna la adopción de medidas que produzcan un efecto desfavorable sobre la situación del empleo y la estabilidad económica general en otros países, incluidos los países en vías de desarrollo.

31. Todo Miembro debería participar en los esfuerzos que se realicen para la expansión del comercio internacional como medio de fomentar el crecimiento económico y de aumentar la posibilidad de empleo. En particular, debería tomar las medidas que contribuyan a atenuar las repercusiones desfavorables sobre el nivel del empleo de las fluctuaciones en el comercio internacional y de los problemas relativos a la balanza de pagos y a la liquidez monetaria.

32.

(1) Los países industrializados, en su política económica, incluso en la política de cooperación económica y de expansión de la demanda, deberían tener en cuenta la necesidad de aumentar el empleo en otros países, especialmente en aquellos en vías de desarrollo.

(2) A fin de fomentar el comercio mutuo y aumentar el empleo en la producción de artículos de exportación en los países en vías de desarrollo, los países industrializados, tan rápido como sus circunstancias les permitan, deberían adoptar medidas para incrementar las importaciones de productos manufacturados semielaborados, transformados y primarios que los países en vías de desarrollo puedan fabricar en condiciones económicas.

33. Teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisados), 1949, así como las del Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962, debería facilitarse la migración internacional de los trabajadores para empleos que estén relacionados con las necesidades económicas de los países de emigración y de inmigración, incluyendo la migración desde países en vías de desarrollo a los países industrializados.

34.

(1) En la cooperación técnica internacional, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, se debería prestar especial atención a la necesidad de llevar a cabo políticas activas del empleo.

(2) Con esta finalidad, dicha cooperación debería incluir:

(a) el asesoramiento en relación con la política del empleo y con la organización del mercado del empleo, en cuanto éstas son elementos esenciales en materia de planificación y de elaboración de programas generales de desarrollo; y

(b) la colaboración en la labor de formación de personal local calificado, incluyéndose al personal técnico y al de dirección.

(3) Los programas de cooperación técnica en el campo de la formación profesional deberían procurar que los países en vías de desarrollo dispongan de los medios apropiados de formación dentro del país o región de que se trate. Dichos programas deberían suministrar también, de modo adecuado los equipos. Como medida complementaria, se deberían proporcionar medios para la formación, en los países altamente industrializados, de nacionales de los países en vías de desarrollo.

(4) Todo Miembro debería hacer todo lo necesario para facilitar que expertos altamente calificados en las diversas esferas de la política del empleo, que procedan tanto de los medios gubernamentales como de los medios no gubernamentales, trabajen durante períodos apropiados en los países en vías de desarrollo. En especial, deberían adoptarse las medidas necesarias para alentar a dichos expertos a asumir estas misiones.

(5) En la preparación y ejecución de los programas de cooperación técnica se debería tratar de obtener la participación activa de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores de los países interesados.

35. A fin de aumentar la productividad y el empleo, todo Miembro debería estimular el intercambio de procedimientos técnicos mediante la concesión de licencias y otras formas de cooperación industrial.

36. Las empresas de propiedad extranjera deberían satisfacer sus necesidades de personal empleando y formando personal local, comprendido el personal de dirección y de supervisión.

37. Deberían formularse acuerdos, cuando sea posible sobre una base regional, para entablar discusiones periódicas e intercambios de experiencia en materia de política de empleo, particularmente sobre aquella de los países en vías de desarrollo, con la ayuda, cuando se considere oportuno, de la Oficina Internacional del Trabajo.

VII. Sugestiones[*] con Respecto a los Métodos de Aplicación

38. Al aplicar las disposiciones de esta Recomendación, todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo y las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores deberían guiarse, en la medida en que sea posible y oportuno, por las sugerencias[*] relativas a los métodos de aplicación que se detallan en el anexo que figura a continuación.

ANEXO

Sugestiones[*] relativas a los métodos de aplicación

I. Medidas Generales y Selectivas que deben Adoptarse en Una Política del Empleo

1.

(1) Todo Miembro debería:

(a) realizar estudios constantes acerca de la magnitud y distribución de la fuerza de trabajo y de la naturaleza y amplitud del desempleo y del subempleo, así como de las tendencias a este respecto, en los que se incluya, siempre que sea posible, un análisis de lo siguiente:

(i) la distribución de la fuerza de trabajo por grupos de edad, sexo, categorías profesionales, calificaciones, regiones y sectores económicos; las tendencias probables de la evolución de cada uno de estos grupos, y las repercusiones de los factores demográficos, particularmente en los países en vías de desarrollo cuyo crecimiento demográfico es rápido, así como de los cambios técnicos sobre dichas tendencias;

(ii) el volumen de las posibilidades actuales de empleo productivo y sus posibilidades en épocas futuras, en diferentes sectores económicos, regiones y categorías profesionales, teniendo en cuenta los cambios previstos en la demanda y la productividad;

(b) realizar enérgicos esfuerzos, especialmente mediante censos y encuestas por muestreo, para mejorar los datos estadísticos necesarios para tales estudios;

(c) emprender y fomentar el acopio y análisis de los índices corrientes de actividad económica y estudiar las tendencias en la evolución de nuevas técnicas en los diferentes sectores de la industria tanto en el país como en el extranjero, especialmente respecto de la automatización[**], entre otras cosas con objeto de distinguir las fluctuaciones a corto plazo de los cambios estructurales a largo plazo;

(d) establecer previsiones a corto plazo sobre el empleo, el subempleo y el desempleo, con suficiente anticipación y detalle para poder actuar sin demora con el objeto de evitar o remediar el desempleo o la escasez de mano de obra;

(e) emprender y fomentar estudios sobre los métodos y resultados de las políticas del empleo en otros países.

(2) Todo Miembro debería procurar informar a los responsables de la negociación de los contratos colectivos acerca de los resultados de los estudios efectuados por la Oficina Internacional del Trabajo y otros organismos sobre la situación del empleo, y en particular sobre las consecuencias de la automatización[**].

2. El logro de los objetivos sociales de la política del empleo requiere la coordinación de dicha política con otras medidas de política económica y social, y en particular con aquellas relativas a:

(a) las inversiones, la producción y el crecimiento económico;

(b) el aumento y la distribución de los ingresos;

(c) los sistemas de seguridad social;

(d) las políticas fiscales y monetarias, y especialmente las políticas antiinflacionarias y las relativas a las tasas de cambios; y

(e) el aumento de la libertad de circulación de bienes, de capitales y de trabajadores de un país a otro.

3. Con objeto de promover la estabilidad tanto en la producción como en el empleo, debería estudiarse la posibilidad de utilizar en mayor grado medidas fiscales o semifiscales destinadas a ejercer una influencia

estabilizadora automática y a mantener los ingresos del consumidor y las inversiones a un nivel satisfactorio.

4. Las medidas destinadas a estabilizar el empleo pueden también incluir:

(a) medidas fiscales en materia de tarifas de impuestos y de gastos de inversión;

(b) el estímulo o la reducción de las actividades económicas mediante medidas adecuadas de política monetaria;

(c) el aumento o la reducción de los gastos de obras públicas u otras inversiones públicas de naturaleza fundamental, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, escuelas, centros de formación y hospitales. Todo Miembro debería preparar, durante los períodos de elevado nivel de empleo, cierto número de proyectos de obras públicas de utilidad, pero cuya ejecución pueda ser diferida, para llevarlos a la práctica en los períodos de recesión;

(d) medidas de carácter más específico, tales como el aumento de los pedidos gubernamentales a una rama determinada de la industria en la cual una recesión pudiera originar una disminución temporal del nivel de actividad.

5. Las medidas destinadas a contrarrestar las fluctuaciones estacionales en el empleo podrían incluir:

(a) la aplicación de nuevas técnicas que permitan realizar ciertos trabajos en condiciones en las cuales sin dichas técnicas no hubiese sido posible su ejecución;

(b) la formación de trabajadores dedicados a actividades estacionales, para que puedan dedicarse a ocupaciones complementarias;

(c) la planificación destinada a contrarrestar el desempleo o subempleo estacionales. Debería prestarse especial atención a la coordinación de las actividades de las autoridades públicas y empresas privadas en la esfera de la edificación y la construcción, con objeto de garantizar la continuidad de la actividad y satisfacer así las necesidades de empleo de los trabajadores.

6.

(1) Las autoridades competentes deberían determinar la naturaleza de las dificultades especiales ocasionadas por los cambios estructurales a las categorías de personas mencionadas en el párrafo 16 de la Recomendación, y deberían recomendar las medidas adecuadas.

(2) Deberían adoptarse medidas especiales para facilitar trabajo conveniente a estos grupos y para aliviar las dificultades económicas.

(3) En los casos en que las personas de edad o los trabajadores inválidos encuentren grandes dificultades para ajustarse a los cambios estructurales, deberían disponerse prestaciones adecuadas para ellos dentro de la estructura del régimen de seguridad social; incluso, cuando fuere apropiado, deberían disponerse prestaciones de retiro a una edad inferior a la exigida normalmente.

7.

(1) Cuando los cambios estructurales afecten a gran número de trabajadores concentrados en una zona determinada, y especialmente cuando la capacidad competitiva de la zona resulte en general perjudicada, todo Miembro debería proporcionar empleo suplementario en dicha zona, sobre la base de políticas integrales de desarrollo regional, mediante incentivos eficaces y previa consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, y debería también alentar a las empresas privadas a actuar en el mismo sentido.

(2) Las medidas que se tomen para tal fin podrían incluir:

(a) la diversificación de las empresas existentes o la promoción de nuevas industrias;

(b) obras públicas y otras inversiones públicas, incluyendo la expansión o establecimiento de nuevas empresas públicas;

(c) la información y el asesoramiento a las nuevas industrias respecto de las condiciones para establecerse en la región;

(d) medidas para que la zona resulte más atractiva a las nuevas industrias, por ejemplo, desarrollando o mejorando su infraestructura, o concediendo empréstitos especiales, subsidios temporales o privilegios fiscales transitorios u otras

ventajas materiales, tales como la creación de zonas industriales;

(e) la prioridad en la colocación de pedidos gubernamentales;

(f) esfuerzos adecuados para tratar de evitar una concentración industrial excesiva.

(3) Las citadas medidas deberían tener en cuenta el tipo de empleo que las diferentes regiones puedan proporcionar con más facilidad, habida cuenta de sus recursos, de sus posibilidades de acceso a los mercados y de otros factores económicos.

(4) Los límites de las zonas a las que se dé un trato especial deberían ser definidos después de un cuidadoso examen de las probables repercusiones sobre otras zonas, y especialmente sobre las zonas vecinas.

II. Problemas del Empleo Asociados con el Subdesarrollo Económico

8. Las medidas destinadas a desarrollar el ahorro nacional y a fomentar la aportación de recursos financieros de otros países, con el objeto de aumentar las inversiones productivas, podrían incluir:

(a) medidas que concuerden con las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957, y que sean adoptadas dentro del marco de un sistema de normas laborales mínimas adecuadas y previa consulta con los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, para utilizar la mano de obra disponible, con un complemento mínimo de recursos existentes en cantidad limitada, con objeto de acelerar la formación de capital;

(b) medidas destinadas a orientar el ahorro y las inversiones de usos improductivos hacia usos tendentes a promover el desarrollo económico y el empleo;

(c) medidas destinadas a desarrollar el ahorro:

(i) restringiendo el consumo de bienes no esenciales, prestando debida consideración a la necesidad de mantener incentivos adecuados; y

(ii) empleando los distintos sistemas de ahorro, incluidos los sistemas contributivos de seguridad social y los programas de pequeño ahorro;

(d) medidas destinadas a estimular el desarrollo de los mercados locales de capital, para facilitar la transformación de los ahorros en inversiones productivas;

(e) medidas destinadas a fomentar la reinversión, dentro del país, de una parte razonable de los beneficios procedentes de inversiones extranjeras, así como a recuperar el capital nacional e impedir su salida del país, con el fin de dirigirlo hacia inversiones productivas.

9.

(1) Las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo estimulando la utilización de técnicas y la fabricación de productos que requieren mano de obra numerosa podrían incluir:

(a) la promoción de métodos de producción que requieran el empleo intensivo de mano de obra a través de:

(i) el estudio de medios para aumentar la eficiencia de tales métodos que exigen una mano de obra numerosa;

(ii) investigaciones y difusión de informaciones acerca de tales métodos, en especial en lo relativo a las obras públicas y las construcciones;

(b) reducciones fiscales y trato preferencial respecto a cuotas de importación y otras cuotas a las empresas interesadas;

(c) el estudio a fondo de las posibilidades técnicas, económicas y de organización de las obras de construcción que requieran mucha mano de obra, tales como los proyectos de desarrollo con fines múltiples de las cuencas fluviales y la construcción de ferrocarriles y carreteras.

(2) Al determinar si un producto o una técnica particulares requieren o no mucha mano de obra debería concederse atención a las proporciones en las que se emplean el capital y la mano de obra, no solamente en los procesos finales, sino en todas las fases de la producción, incluyendo la elaboración de materiales, el suministro de energía y otros factores. También debería concederse atención a las proporciones en que una mayor disponibilidad de determinado producto dará por resultado un aumento de la demanda de mano de obra por un lado y de capital por otro.

10. Las medidas de orden estructural para el desarrollo del empleo productivo en el sector rural, aparte de las previstas en el párrafo 27 de la Recomendación, podrían consistir en la elaboración de programas de desarrollo de la comunidad que estén en armonía con las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957, y que susciten la participación activa de las personas interesadas, y en especial de los empleadores y de los trabajadores, y de sus respectivas organizaciones, en la tarea de establecer y ejecutar planes locales de desarrollo económico y social, y que estimulen la utilización, en esos proyectos, de recursos humanos, materiales y financieros locales que de otro modo podrían permanecer ociosos o ser utilizados de modo improductivo.

11. Las medidas adaptadas a las condiciones locales y destinadas a lograr la más cabal utilización de la mano de obra local en el desarrollo rural podrían incluir:

(a) la organización de proyectos locales de equipo, especialmente de proyectos que provoquen un rápido aumento de la producción agrícola, tales como pequeñas y medianas obras de riego y de avenamiento, instalaciones para almacenamiento, carreteras secundarias, y el desarrollo de los transportes locales;

(b) la bonificación de tierras y colonización;

(c) los métodos de cultivo que requieran un empleo más intensivo de mano de obra, la expansión de la ganadería y la diversificación de la producción agrícola;

(d) el desarrollo de otras actividades productivas, tales como la silvicultura y la pesca;

(e) la promoción de servicios sociales rurales, tales como los de educación, vivienda e higiene;

(f) el desarrollo de pequeñas industrias y de una artesanía viable en las zonas rurales, tales como las destinadas a la elaboración de productos agrícolas y a la manufactura de bienes sencillos de consumo y de producción necesarios en la zona.

12.

(1) En cumplimiento del párrafo 5 de la Recomendación, y habida cuenta de lo previsto en la Recomendación sobre la formación profesional, 1962, los países en vías de desarrollo deberían esforzarse por eliminar el analfabetismo y por promover la formación

profesional de los trabajadores de todos los sectores de la economía, así como del personal de dirección y del personal científico y técnico.

(2) Debería tenerse en cuenta la necesidad de formar instructores y trabajadores con objeto de favorecer el mejoramiento y la modernización de la agricultura.

[*] sugerencias

[**] automatización