

# Crónicas

## RESEÑA DE «EL PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO» (\*)

### SUMARIO:

1. *Introducción: El porqué del empleo como base de la estrategia de la política de la O. I. T. para el decenio 1970-79.—II. Perspectivas para el decenio 1970-79, base previa para la elaboración del Programa: a) Crecimiento de población y niveles de vida. b) Aumento de la fuerza de trabajo mundial. c) Composición de la fuerza de trabajo: 1. Por sexo. 2. Por edades. 3. Por ramas de actividad y ocupación. 4. Según la situación en la profesión. d) Desempleo y subempleo: 1. Países desarrollados. 2. Países subdesarrollados.—III. Aplicación del Programa Mundial del Empleo. Medios de acción y modos de aplicación: a) Respecto de los países en vías de desarrollo. b) El Programa Mundial del Empleo en los países desarrollados.—IV. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del Programa Mundial del Empleo es que la política nacional e internacional de desarrollo incluya entre sus metas principales el logro del empleo productivo para grandes sectores de la población.

La gravedad de los problemas económicos, sociales y políticos se debe, en gran parte, a que no han podido ser utilizados en forma productiva los recursos humanos.

De esta forma, la creación de más altos niveles de empleo se presenta como fundamental: no podemos aumentar los ingresos y el nivel de vida de la población trabajadora del mundo si no creamos condiciones que permitan mejorar los ingresos mediante un trabajo más productivo.

Los derechos y libertades humanos carecen de sentido para quienes están privados del derecho al trabajo y, por lo tanto, de ingresos adecuados y de condiciones decentes de vida.

---

(\*) Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 53.<sup>a</sup> reunión; parte 1.<sup>a</sup> Ginebra, 1969.

## II. PERSPECTIVAS

Si queremos, a la hora de elaborar el Programa, adaptarnos a las reales necesidades sociales, tendremos que determinar cuáles son esas necesidades, a escala nacional y mundial, para establecer un criterio internacional, adecuadamente concebido, de actuación.

Mas la previsión internacional entraña dificultades:

- Faltan datos sobre la realidad económica y social en muchos países.
- Estos datos nacionales, muchas veces, no son comparables entre sí.
- La evolución de los problemas internacionales es difícil de predecir.

Dos hechos rigurosos, sin embargo, indican que las condiciones, para la mayoría de la población trabajadora del mundo, empeorarán antes de iniciar su mejora:

- El lento y doloroso progreso hacia el desarrollo de los países no industrializados.
- El rápido crecimiento de la población. Se estima que los países no industrializados gastan entre el 30 por 100 y el 70 por 100 de los nuevos recursos creados por el crecimiento económico, en satisfacer las necesidades que origina el aumento de población. Esto implica un margen mínimo para reinversiones y, consecuentemente, el aumento constante de la pobreza.

Las previsiones que siguen no son más que los principales problemas con que habrá de enfrentarse el próximo decenio, y se basan en las tendencias probables en cuanto a volumen y composición de la población trabajadora del mundo.

### a) *Crecimiento de población y niveles de vida*

Importancia de la evolución demográfica como factor de progreso:

Durante el período 1955-1965 la tasa de crecimiento del producto interno bruto de los países en vías de desarrollo, globalmente considerados, fue

CRONICAS

de 4,5 por 100, superior en 0,5 por 100 al de los países industrializados con economía de mercado. Pero el crecimiento más rápido de la población en aquéllos determinó, para este período, un crecimiento del producto por habitante de un 2,1 por 100 anual, frente al 2,8 por 100 de los países industrializados. De esta forma las diferencias se acrecientan cada día más.

CUADRO I

**Producto interno bruto real por habitante (dólares U.S.A. 1960)**

	1965	Incremento medio anual 1955-1965
Países industrializados ... ..	1.725	43
Países no industrializados ... ..	157	3

La previsión, respecto a este factor, es de una tendencia continuada al aumento demográfico rápido, esencialmente en los países en vías de desarrollo.

CUADRO II

**Población total en millares**

	1970	1980	TOTAL
Países industrializados ... ..	1.109.555	1.233.594	+ 124.039
Países en vías de desarrollo ... ..	2.487.034	3.106.357	+ 619.323

b) *Aumento de la fuerza de trabajo mundial*

El crecimiento de la población tiene dos efectos contrapuestos:

- 1) Positivo: Aumento de los productores potenciales.

CRONICAS

CUADRO III

Aumento productores en millares

	1970	1980	TOTAL
Países industrializados ... ..	497.590	553.284	+ 55.694
Países en vías de desarrollo ... ..	1.011.634	1.248.130	+ 236.496

II) Negativo: Aumento de los consumidores. A pesar del aumento absoluto de la población, la tasa de participación (productores potenciales respecto del total de consumidores) tiende a mantenerse.

CUADRO IV

Tasa de participación en el trabajo

	1970	1980
	Por 100	Por 100
Países industrializados ... ..	44,8	44,9
Países en vías de desarrollo ... ..	40,7	39,9

En la fase actual de desarrollo puede constituir una ventaja, ya que reduce relativamente el número de personas para las que hay que hallar empleo productivo; pero obliga a elevar los niveles de empleo.

c) *Composición de la fuerza de trabajo*

I. *Mujeres*.—Para el próximo decenio se calcula que un tercio de la fuerza de trabajo mundial sean mujeres (ver cuadro III), con un incremento absoluto de 92 millones.

El trabajo a realizar por la O. I. T. para hacer frente a este factor deberá basarse principalmente en:

- Orientación y preparación profesional de la mujer.
- Empleo de la mujer con responsabilidades familiares.
- Asegurar la igualdad de trato y de oportunidades con relación a los trabajadores.

II. *Trabajo infantil.*—Menores de quince años.

Si en el año 1970 habrá 43 millones de menores trabajando, para 1980 se espera que descienda a 37 millones. A pesar de esto sigue constituyendo una grave problema, ya que supone falta de instrucción escolar y trabajo desde edad temprana. Las causas principales suelen ser la falta de instrucción ambiental e individual y los bajos ingresos familiares. Por tanto, la solución inmediata está en elevar el nivel de vida de los sectores más pobres de la población.

Respecto de los jóvenes comprendidos entre quince-diecinueve años se espera que en 1980 sean 24 millones los que estén trabajando. Debemos, por tanto, proporcionarles la instrucción y formación necesarias para que puedan obtener ese empleo.

En los países industrializados el problema es diferente, ya que el porcentaje de fuerza de trabajo de este grupo es baja. Las tareas deben ir encaminadas a la investigación de las causas que hacen que el joven se sienta un inadaptado.

CUADRO V

Distribución de la población activa por sectores

	Agricultura Por 100	Industria Por 100	Servicios Por 100
Países industrializados ... ..	22,9	36,0	41,1
Países en vías de desarrollo...	73,1	11,2	25,6
Todo el mundo ... .. .	58,1	18,8	22,9

En los países en vías de desarrollo la evolución se dirige a una disminución progresiva de la población agrícola y al aumento de porcentaje y valor

## CRONICAS

absoluto de la población industrial. Los problemas principales de política general que debe resolver la O. I. T. son:

*En el sector agrícola:*

a) El paso de ocupaciones agrícolas a no agrícolas se hará a ritmo lento.

b) El número de trabajadores agrícolas seguirá aumentando inevitablemente.

c) Sus niveles de vida son excesivamente bajos y no contribuyen apenas al desarrollo de sus países.

Por tanto, se debe:

a) Elevar la producción agrícola, que implica aumento de los ingresos de los campesinos y otros trabajadores rurales.

b) Fomentar el desarrollo de la pequeña industria y artesanía en las zonas rurales.

c) Mejorar las instituciones existentes encargadas de aplicar las medidas sociales y económicas en el sector rural.

*En el sector industrial:*

a) Perfeccionamiento del personal de dirección y formación profesional para la industria.

b) Programas apropiados de Seguridad Social.

c) Modificación adecuada de la estructura de salarios.

d) Fortalecer y mejorar la administración del trabajo y las organizaciones de trabajadores, dándoles participación en la solución de los problemas sociales.

### EMPLEO REMUNERADO. TRABAJADORES ASALARIADOS

#### CUADRO VI

##### Porcentaje de asalariados del total de población activa

---

Países desarrollados ... ..	82 %
Países en vías de desarrollo.	32,7 % (América latina, Africa, Asia)

---

Según estos datos, la mayoría de la población trabajadora del mundo se compone de trabajadores por cuenta propia o miembros de la familia del empleador, siendo en estos estratos en donde el subempleo y los bajos niveles de ingresos son particularmente graves.

Consecuencia: Grandes sectores de la fuerza de trabajo en los países en vías de desarrollo no están sindicados y no pueden influir en la política nacional de desarrollo.

#### d) *Desempleo y subempleo*

##### I. Países desarrollados.

Los problemas que se plantean a estos países están vinculados a los efectos de la rápida evolución tecnológica. Los cambios, rápidos y profundos, en la estructura han producido tensiones diversas:

En general, escasez creciente y localizada de fuerza de trabajo calificada. Hecho remediado, en parte, por la redistribución de la fuerza de trabajo agrícola hacia otros sectores, la inmigración, que seguirá siendo necesaria, y la movilización más general de la fuerza de trabajo femenina; pero estos factores están en período de regresión.

La menor tasa de participación de los jóvenes debido a la prolongación de los estudios contribuirá a limitar temporalmente la oferta de mano de obra, aunque después reducirá la escasez de mano de obra calificada.

En el mercado del empleo, transformaciones en la estructura de las profesiones:

1. Aparición de nuevos empleos.
2. Aumento relativo del número de trabajadores intelectuales y cualificados.
3. Despidos y casos de jubilación anticipada de trabajadores no jóvenes, que exige la adopción de medidas de adaptación, reconversión y nueva capacitación para ocupar de nuevo a los que pierden su empleo prematuramente.

El subempleo en el sector rural, especialmente el de temporada, sigue existiendo en casi todos los países.

##### II. Países en vías de desarrollo.

En estos países el número oficial de desempleados es inferior al número efectivo. En ausencia de un sistema de seguro de desempleo generalizado y efectivo, la mayoría de los desempleados, para no quedar privados de todo recurso, aceptan cualquier ocupación, por lo que el desempleo está en gran parte encubierto y toma el aspecto de subempleo crónico.

El año 1960 había 76 millones de desempleados, a los que hay que añadir los 226 millones de nuevos trabajadores, por lo que se hacen necesarios 300 millones de puestos de trabajo para el próximo decenio.

El fenómeno del subempleo afecta fundamentalmente al sector rural, pues es allí donde se perpetúan las formas de producción tradicionales. Además, el trabajo agrícola en estos países se caracteriza por su baja productividad (menos del 50 por 100 de la productividad nacional), lo que determina unos ingresos bajos, empeorando la situación la existencia de grandes propietarios rurales que acaparan una parte excesiva del producto de la tierra.

### III. APLICACIÓN DEL PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO. MEDIOS DE ACCIÓN Y MODOS DE APLICACIÓN

#### a) Respecto de los países en vías de desarrollo.

Una forma de abordar el problema económico y social durante los años setenta es mediante una estrategia mundial de acción.

Sería importante incluir entre las metas de dicha estrategia la consecución de altos niveles de empleo. El desempleo y subempleo no sólo constituyen una amenaza cada vez mayor para la ley y el orden, sino que el aumento de las oportunidades de empleo parece ser el único medio viable para lograr el desarrollo buscado. La posibilidad de ejercer una profesión útil, regular y remunerada, debe contribuir a crear en los individuos el sentimiento de poder mejorar su situación económica y social, esencial para que el ser humano considere que el trabajo ennoblece y no degrada.

La inclusión de esta meta en una estrategia internacional permitiría la colaboración de otras organizaciones y de los mismos países. Esta colaboración resulta imprescindible, pues los medios de la O. I. T. son limitados, y sobre todo en materia de comercio y asistencia al desarrollo en el ámbito internacional, ya que en estos sectores es más estrecha la relación económica entre los países ricos y pobres. La función de las organizaciones internacionales sería la de facilitar las políticas nacionales convenientes a escala internacional.

La O. I. T. ya posee dos instrumentos de ayuda: el Convenio y la Recomendación. La Recomendación facilita orientaciones respecto de las medidas prácticas que podrían tomarse a nivel nacional para abordar el problema del empleo, al mismo tiempo que el enfoque de la asistencia internacional para completar estos fines.

Un método de encuestas a escala regional que comprenda aquellos países vinculados en lo cultural y político, sobre los progresos realizados y las

dificultades encontradas, sería un eficaz instrumento a la hora de aplicar el programa en otros puntos.

Pero la fijación de políticas internacionales y regionales es un problema delicado, debido a sus posibles contradicciones con los programas concretos de los distintos países, que pueden modificar la importancia relativa que para ellos tienen los problemas planteados en aquellas políticas. Por ello parece que en la fase actual no debería darse una prioridad especial a la fijación de objetivos regionales en materia de empleo.

En consecuencia, el centro de gravedad del programa mundial del empleo es su ejecución a nivel nacional. El papel de la O. I. T. debe ser la prestación de cooperación técnica para formular y ejecutar programas nacionales adaptados a las políticas generales de desarrollo nacional.

Los resultados del programa dependerán en gran parte de los estudios e investigaciones que permitan ampliar nuestros conocimientos sobre las posibilidades de desarrollo de nuestra política. Ya se conocen algunos problemas a los que hacer frente, pero no se saben los resultados cuantitativos que puedan alcanzarse actuando en esas esferas, sin olvidar aquellos factores sociológicos y políticos que puedan retardar la eficacia de las medidas adoptadas. Por ello, para 1970-71 la O. I. T. concede gran importancia a las actividades de investigación concernientes al programa mundial del empleo. Actividades de matiz puramente práctico que faciliten a la O. I. T. orientaciones reales sobre los métodos que puedan solucionar los problemas de desempleo y subempleo.

Sin esta interferencia constante entre actividad e investigación, el programa mundial del empleo será menos eficaz.

b) Los problemas de empleo de los países industrializados son fundamentalmente diferentes, por lo que son diferentes las medidas a tomar.

Los países industrializados tropiezan con problemas para alcanzar el pleno empleo productivo (ver II, d, I).

¿Qué forma ha de revestir nuestra acción? La creación de equipos regionales de expertos que facilitan asesoramiento y ayuda a estos países no parece adecuado, pues ya los tienen. La acción más útil que la O. I. T. puede emprender consiste en actuar como centro de información y análisis acerca de los resultados obtenidos por los diferentes países con las medidas adoptadas.

#### IV. CONCLUSIONES

En esta Memoria se ha tratado de sugerir la forma en que cabría alcanzar el objetivo del empleo dentro de una doble acción, nacional e interna-

cional. Se trata de crear empleo productivo y remunerado para un número creciente de personas, empresa sumamente compleja por dos razones:

- La relación entre empleo y desarrollo es de por sí compleja, aunque se sabe que el desarrollo puede planearse de forma que se logre una expansión del empleo sin reducir el nivel de crecimiento.
- Las nuevas exigencias que impondrá a los programas y procedimientos de la O. I. T. y a la actitud de los países afectados.

Dadas estas dificultades, hay que señalar tres principios básicos, sin cuyo cumplimiento difícilmente se superarán aquéllas:

- a) Todos los métodos de acción de la O. I. T. deben concebirse para lograr resultados concretos y rápidos.
- b) Las actividades de la O. I. T. deben apoyar y fortalecer la acción nacional.
- c) La realización del programa mundial del empleo exigirá relaciones muy estrechas de trabajo entre diferentes organizaciones internacionales y programas de intercambio bilaterales. La O. I. T. poco puede hacer sola para alcanzar los objetivos del programa mundial del empleo.

En cuanto a los Gobiernos que acepten la aplicación del programa mundial del empleo será necesario que actúen de acuerdo con dicho compromiso, contando para ello con la ayuda de la colectividad internacional en su conjunto.

Los Gobiernos de los países industrializados habrán de elaborar sus propias políticas de empleo, pero deberán modificar sus políticas de comercio internacional y asistencia técnica para el desarrollo de forma que mejor convenga a los países en vías de desarrollo.

También corresponde a las organizaciones de empleadores y trabajadores un importante papel. Los empresarios contarán con mercados más amplios, pero deberán emplear a más trabajadores. Las organizaciones de trabajadores podrán obtener una mayor seguridad en el empleo y niveles de vida más altos, y pueden constituir un medio muy eficaz para conseguir que la población comprenda y secunde la política de empleo, condición necesaria para su éxito.

Por último, el éxito del programa mundial del empleo dependerá del grado de apoyo que reciba de la colectividad internacional en su conjunto.

ANTONIO GOYTRE BOZA