

a Nations

Nations Unies

**ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL**

**CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL**

UNRESTRICTED

E/CN.12/90
17 May 1949

SPANISH

ORIGINAL: FRENCH

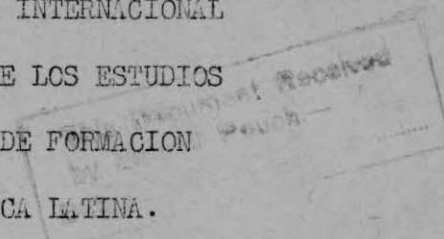


INFORME DEL EXPERTO DE LA OFICINA INTERNACIONAL

DEL TRABAJO ACERCA DEL PROGRESO DE LOS ESTUDIOS

DE LAS NECESIDADES Y LOS MEDIOS DE FORMACION

PROFESIONAL Y TECNICA EN AMERICA LATINA.



1. El 16 de agosto de 1948, el Subsecretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dirigió una carta al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, comunicándole el texto de la resolución sobre asistencia técnica que había adoptado dicha Comisión durante su primera reunión, el 25 de junio de 1948, en la cual solicitaba la preparación de un estudio sobre las necesidades de América Latina en materia de formación de personal técnico y administrativo y los medios disponibles para atenderlas.

El Subsecretario Ejecutivo de la CEPAL agregó tener conocimiento de que la Oficina Internacional del Trabajo había realizado una labor importante en esta materia y había enviado un experto a la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO), para que colaborase con ella en el estudio de problemas análogos.

Expresó la esperanza de que el Director de la Oficina Internacional del Trabajo pudiese prestar igual ayuda a la CEPAL. Indicó que tratándose de América Latina el estudio debía comprender los medios de formación profesional y las necesidades existentes tanto en la agricultura como en la industria y que la necesidad de preparar a los trabajadores podía considerarse uno de los problemas fundamentales que plantea el desarrollo industrial de estos países.

2. Con fecha 18 de septiembre, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respondió al Subsecretario Ejecutivo de

/la CEPAL,

la CEPAL, agradeciéndole su invitación y manifestándole que consideraba con agrado la posibilidad de enviar un funcionario a América Latina para que preparase un estudio sobre la materia, en estrecha colaboración con la Comisión.

3. En octubre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, por recomendación de su Segunda Comisión, una resolución solicitando a la Organización Internacional del Trabajo que examinase, en consulta con las Naciones Unidas y sus Comisiones Económicas regionales, los métodos más apropiados para posibilitar la formación profesional en el extranjero de las personas calificadas residentes en países que adolecen de falta de técnicos y especialistas.

4. El Director General presentó a la 107a Reunión del Consejo de Administración de la O.I.T., celebrada en Ginebra en diciembre de 1948, la proposición de poner en práctica un vasto programa sobre mano de obra, que incluye las cuestiones de empleo, formación profesional y migraciones. Se contempla la aplicación de este programa por regiones, según las condiciones particulares de cada una de ellas. Esta proposición contenía, entre otras, las primeras medidas que debían tomarse para la aplicación del programa en Asia, como resultado del estudio recientemente efectuado por el experto de la Oficina en colaboración con la CEALO.

5. En cuanto a América Latina, - región en la cual la Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T. había realizado ya, en abril de 1946, un examen general de los problemas de formación profesional y hasta bosquejado un plan para un sistema de colaboración internacional de mutua ayuda en la materia el Director General no formuló ninguna propuesta precisa, invitando al Consejo de Administración a decidir, en diciembre de

1948, la clase de asistencia que debiera ofrecerse a los países de esta región. Sin embargo, el Director General informó al Consejo de Administración acerca de la solicitud que había recibido de CEPAL, expresando el convencimiento de que podían establecerse en un futuro inmediato, métodos eficaces de colaboración con esta Comisión y anunció, al mismo tiempo, su propósito de enviar una misión a la América Latina para que efectuase, por cuenta de la Oficina, un estudio preliminar de las necesidades y medios disponibles en materia de formación profesional y técnica, en estrecha colaboración con la Secretaría de la CEPAL. Gracias a esta colaboración, las medidas propuestas por la Oficina Internacional del Trabajo para ayudar a los países de la América Latina a incrementar sus recursos de mano de obra especializada y a organizar sus programas y medios de formación profesional, podrían establecerse de manera que concuerden con los planes de desarrollo económico formulados por la Comisión.

6. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo designó como jefe de la misión de estudio al experto que había tenido a su cargo la misión análoga en el Asia y éste salió de Ginebra el 22 de enero de 1949 para iniciar sus investigaciones sobre el terreno. Un segundo funcionario se sumó a la misión a principios de marzo y otro se incorporó a la misma en mayo, para efectuar ciertas visitas complementarias de información. Los países que han sido visitados o que lo serán en breve, con el objeto de obtener informaciones directas, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay. Las informaciones relativas a los otros países de la región que forman parte de la O.I.T. están siendo obtenidas por correspondencia o mediante contactos personales como los que ha sido posible establecer en ocasión de la Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la / O.I.T.

O.I.T. (Montevideo, abril-mayo de 1949.)

La misión ha podido obtener información de hechos y también impresiones directas sobre los problemas existentes, mediante entrevistas con las autoridades responsables en materia de formación profesional y de mano de obra, en general. Le ha sido posible, asimismo, visitar numerosas instituciones de enseñanza técnica de diverso tipo así como empresas que ocupan mano de obra calificada y ha tenido oportunidad de cambiar opiniones sobre estos problemas con los representantes de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

8. En líneas generales, el estudio se está efectuando conforme a un plan similar al seguido en el estudio realizado en Asia,^{1/} adaptado a las circunstancias especiales que imperan en América Latina.

Como en el caso de Asia, la información recolectada se refiere a la organización de la formación profesional y técnica en la industria, la agricultura, el comercio y el trabajo de escritorio. Los datos obtenidos se expondrán de manera que indiquen separadamente los medios existentes para la formación profesional de los jóvenes y para la formación y perfeccionamiento profesionales o la reeducación de los adultos. El estudio comprende tanto la educación técnica en las escuelas y en las secciones técnicas de las universidades como los sistemas de formación profesional dentro de las empresas.

Se estudian igualmente, aunque en forma sucinta, la organización y el funcionamiento de los sistemas de orientación profesional y del servicio del empleo, teniendo en cuenta que

^{1/}International Labour Office: Training Problems in the Far East. Report on Technical and Vocational Training in the Far East, preparado para la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para el Asia y el Lejano Oriente, por Margueritte Thibert, Ginebra 1948.

constituyen elementos indispensables para la debida evaluación de las necesidades del mercado del trabajo a que los medios de formación profesional deben hacer frente.

9. Sin entrar en un estudio detallado de los problemas de migración - estudio que en el tiempo disponible la misión no podría efectuar - ésta ha confrontado, frecuentemente, problemas relacionados con este aspecto, que resultaban inseparables de los problemas de formación profesional debido a las circunstancias existentes en América Latina. En efecto, la escasez de técnicos, especialistas o instructores en el mercado nacional de trabajo, determina, en un gran número de países de América Latina, la necesidad de recurrir a los recursos existentes en otros países, de igual manera que la carencia de medios para la formación profesional de ciertas especializaciones invita a utilizar los medios existentes en el exterior. En consecuencia, el movimiento tiene dos sentidos y, hasta donde es posible, está siendo estudiado en sus dos aspectos: préstamo de técnicos y especialistas en el extranjero y empleo de los medios de formación técnica existentes en el exterior para la formación profesional de los nacionales. En particular, se ha procurado reunir informaciones acerca de las becas a disposición de los extranjeros en las instituciones de los países visitados por la misión y las becas de que pueden disponer los nacionales de estos países para estudiar en el exterior.

10. Al momento de escribir este informe preliminar, el estudio no ha terminado aún. Todavía falta visitar algunos países de la región. Aún no se han recibido ciertas informaciones solicitadas a las autoridades competentes de otros países. La documentación recolectada está siendo reunida en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo y sólo cuando la misión regrese a

Ginebra, podrá emprender la compilación de los datos recolectados, para hacer una exposición sistemática de los mismos y extraer las meditadas conclusiones destinadas a orientar en forma precisa el trabajo de las dos organizaciones interesadas en este problema, desde diferentes ángulos: la O.I.T. y la CEPAL.

11. No obstante, es posible exponer ahora una impresión general: si bien, en todas partes se han realizado progresos en cuanto a las instituciones y los métodos de formación profesional - progreso que en ciertos países ha sido sustancial, particularmente en los últimos años, las necesidades de técnicos y trabajadores especializados y también las necesidades de profesores e instructores indispensables para el funcionamiento eficaz de las instituciones de formación profesional, se han intensificado más rápidamente que los medios disponibles, por lo general. En consecuencia, subsisten problemas que requieren diversas soluciones.

12. Esta impresión general es aún insuficiente para permitir una estimación del desequilibrio existente entre las necesidades y los medios disponibles, pero está confirmada por la opinión de las partes directamente interesadas. La Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., que acaba de concluir sus labores, ha ofrecido la oportunidad de escuchar numerosas declaraciones de delegados de los tres grupos integrantes de la O.I.T. que vienen a fortalecer la opinión personal de los miembros de la misión. En cumplimiento de las sugerencias formuladas en la Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., los temas principales de la Memoria del Director General a la Cuarta Conferencia eran el progreso de la industrialización en América Latina y los problemas de mano de obra y de migraciones. Tuvo lugar una amplia discusión

sobre estos puntos, en la que participaron no menos de 44 oradores.

Estos debates han reflejado la preocupación de gobiernos, empleadores y trabajadores de los países de América Latina por el hecho de no tener en número suficiente la mano de obra calificada y los técnicos necesarios para el pleno desenvolvimiento de sus economías, desenvolvimiento a que sus pueblos aspiran, en la esperanza de alcanzar una elevación general del nivel de vida.

13. Como conclusión de los debates sobre la Memoria del Director General, la Conferencia ha adoptado una resolución sobre los aspectos sociales del desarrollo económico del Continente americano, en la cual se solicita al Consejo de Administración que estudie un plan encaminado a poner en práctica sistemas de ayuda técnica en la región. La Parte II se refiere a los problemas de mano de obra, inclusive la formación profesional. Esta parte expone, en grandes líneas, un programa constructivo de mano de obra orientado a proporcionar a los países de América los técnicos y los trabajadores calificados que le sean indispensables para su desarrollo económico. En el párrafo 14 se subraya que en el desarrollo de sus labores sobre la mano de obra la Organización Internacional del Trabajo debería trabajar en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y la Organización de los Estados de América. Igualmente se mencionan, en diversas partes del preámbulo, el propósito de la C.I.T. de prestar su colaboración a las diversas organizaciones internacionales que se interesan por ciertos aspectos de los problemas tratados en la resolución y la confianza de obtener la colaboración de otras organizaciones para tratar los problemas que directamente le conciernen.

14. El párrafo 17 indica que a fin de sentar las bases para la aplicación de tales programas, convendría establecer en América Latina una oficina local para la mano de obra y organizar las /misiones

misiones técnicas que se requieran. Esta oficina y las misiones estarán encargadas de proporcionar informaciones sobre la organización del empleo, la formación profesional y el aprendizaje y también de prestar una asistencia técnica al respecto, a petición de los gobiernos. Realizarán otras labores prácticas para asegurar a los países de la región una cantidad adecuada de trabajadores especializados y formularán programas para la preparación de capataces, de instructores y de personal para los servicios del empleo. Habrán, también, de estimular el intercambio nacional, regional e internacional de alumnos e instructores. El programa comprende, igualmente, la convocatoria de reuniones de expertos en materia de formación profesional, de organización del empleo y de cuestiones conexas.

15. Respondiendo a los oradores que habían participado en la discusión de su Memoria, el Director General declaró que tenía la intención de proponer al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su próxima reunión, el 2 de junio, el establecimiento de una oficina local en América Latina para las cuestiones de mano de obra, inclusive la organización de servicios del empleo, la formación profesional y técnica y la inmigración. "Confío - agregó - en que esta proposición será bien recibida. La experiencia que se obtenga mediante este tipo de actividad práctica ayudará a la Oficina y al Consejo de Administración en el futuro en la tarea de determinar qué funciones técnicas adicionales debieran tratarse de igual manera."

16. El texto de la Parte II (Mano de obra) de la Resolución adoptada por la Conferencia en su sesión de 7 de mayo de 1949 se acompaña como anexo de este informe.

Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros
de la Organización Internacional del Trabajo.

MONTEVIDEO, abril-mayo de 1949

RESOLUCION SOBRE LOS ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO
ECONOMICO DEL CONTINENTE AMERICANO.

I.

* * *

II.

Mano de obra.

8. Es importante un programa constructivo sobre la mano de obra para proporcionar a los países de la América Latina técnicos y trabajadores especializados que tan esenciales son para el desarrollo económico. Un aumento en el número de trabajadores especializados a disposición de esos países ampliaría directamente los objetivos sociales del desarrollo económico, al fomentar las condiciones para el empleo pleno de los trabajadores no especializados y semi-especializados y al mejorar el nivel de vida de toda la población.

9. La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado y actualmente tiene ante sí para su consideración normas internacionales generales sobre el empleo, la formación profesional y las migraciones. Estas normas están contenidas especialmente en las Recomendaciones sobre la formación profesional y el aprendizaje, 1939, y en el Convenio sobre la organización del servicio del empleo 1948. Actualmente se encuentra ante la Conferencia Internacional del Trabajo la revisión del Convenio y Recomendaciones afines, sobre el reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los migrantes para empleo, 1939 y la revisión del Convenio sobre las agencias no retribuidas de colocación, 1933. La cuestión de la adopción de recomendaciones relativas a la orientación profesional y formación profesional de los adultos (incluyendo las personas capacitadas) se encuentra también ante la Conferencia Internacional del Trabajo.

10. La Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo adoptó varias resoluciones sobre la formación profesional y las migraciones. Estas resoluciones establecían un plan de acción interamericano para la aplicación de las recomendaciones relativas a la formación profesional y el aprendizaje, 1939, teniendo en consideración las necesidades especiales de los países americanos; urgían la necesidad de fomentar la formación técnica y profesional como una base para el desarrollo industrial; subrayaban la gran

/importancia

E/CN. 12/90.
Page 10.

importancia de la organización sistemática de la migración en la ayuda al desarrollo agrícola e industrial de los países americanos, y expresaban que la regulación unilateral de la migración debería completarse con acuerdos bilaterales y multilaterales.

11. Las decisiones que sobre estas cuestiones adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo y las Conferencias del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo contienen un plan de acción para la solución de los problemas más importantes de la mano de obra en el desarrollo económico de América Latina. Se necesitan ahora actividades operativas que presten la asistencia técnica a los países de América Latina para que puedan aplicar estas decisiones generales y regionales de una manera más efectiva.

12. El programa sobre la mano de obra adoptado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo establece los métodos con los que dicha asistencia técnica puede ponerse a disposición de los países de la América Latina. Las actividades emprendidas en virtud de este programa se extenderían a América Latina y se adaptarían a las necesidades latinoamericanas.

13. Dicho programa de mano de obra debe estar destinado a asegurar el uso total de los recursos de trabajo nacionales y, cuando ello sea adecuado, deberá incluir disposiciones para el uso efectivo de técnicos extranjeros y otros trabajadores.

14. En el desarrollo de su trabajo sobre la mano de obra, la Organización Internacional del Trabajo debería trabajar en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y la Organización de los Estados Americanos. En relación con esta cuestión, la encuesta económica sobre la América Latina que está siendo preparada por la Comisión Económica para América Latina será de gran valor para la Organización Internacional del Trabajo al trazar su programa sobre la mano de obra.

Mano de obra nacional.

15. La orientación y la formación profesional y técnica constituyen un deber esencial de los gobiernos, pero también incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores realizar todos los esfuerzos posibles para ampliar los programas en ese sentido.

16. Los programas de formación profesional y técnica en los países de América Latina pueden sólo producir al máximo de efectividad si los mismos contienen proyectos específicos para el fomento agrícola e industrial y si toman en consideración los requisitos específicos de la mano de obra de estos proyectos. Corresponde a los gobiernos la formulación de dichos planes específicos. Al trazar estos planes deberían cuando ello sea apropiado, hacer uso de la asistencia que pueden proporcionarles las diversas organizaciones internacionales. La Organización Internacional del Trabajo desarrollaría su programa operativo, en la forma que fuera necesaria para dar la mayor asistencia posible a la formulación y realización de dichos planes.

17. Con el fin de sentar la base para el desarrollo de un programa operativo de la mano de obra en América Latina, deberían tomarse las medidas siguientes:

/ a) debería

a) debería establecerse una oficina local para la mano de obra y las misiones técnicas que fuesen necesarias;

b) las funciones de esta oficina local y de estas misiones deberían ser i) proporcionar informaciones sobre la organización, formación profesional y aprendizaje, ii) proporcionar asistencia técnica, a solicitud de los gobiernos o por su intermedio, de las organizaciones de empleadores y trabajadores, en la organización y mejoramiento de los sistemas de empleo y formación profesional, iii) llevar a cabo otras operaciones prácticas para obtener un suministro adecuado de trabajadores capacitados en América Latina, iv) establecer un programa para la formación, que incluya la preparación de inspectores e instructores, v) fomentar la organización de los servicios del empleo y hacer arreglos para la formación del personal del servicio de empleo, y vi) fomentar el intercambio nacional, regional e internacional de personas preparadas, estudiantes empleados e instructores, que es uno de los métodos más útiles para alentar el mejoramiento general de la especialización;

c) deberían concertarse reuniones de expertos de la formación, organización del empleo y otras cuestiones relativas.

18. Al fomentar el programa de acción de la mano de obra se debería prestar especial atención a:

a) La divulgación de la educación básica general a las masas, que es la base fundamental en la formación profesional y técnica efectiva;

b) el desarrollo de las facilidades de la orientación profesional, a fin de relacionar las calificaciones y gustos individuales con las necesidades económicas y sociales de la comunidad, en la forma necesaria para proporcionar la mayor satisfacción individual en el ejercicio del trabajo y el mejor uso de la mano de obra en el desarrollo de los productos de la economía;

c) el establecimiento de programas para la preparación del personal directivo, administrativo y planificador que constituyen un elemento esencial en la obtención del personal técnico necesario para la realización efectiva de los programas de desarrollo económico.

19. Los gobiernos y la Organización Internacional del Trabajo, en colaboración, cuando sea adecuado, con otras organizaciones internacionales, deberían tomar las medidas necesarias para solucionar los problemas indicados en los párrafos anteriores.

Mano de obra extranjera.

20. La migración basada en planes debidamente preparados puede ayudar a obtener el abastecimiento adecuado de mano de obra especializada y debería estar coordinada con los programas de empleo y formación profesional para los trabajadores nacionales. Los déficits de América Latina podrían cubrirse en gran parte con el exceso de personas de los países europeos cuyas capacidades no pueden utilizarse plenamente en sus propios países. Dichos déficits podrían también cubrirse en algunos casos, por otros

países americanos que tienen áreas superpobladas.

21. Las migraciones en gran escala deberían estar precodidas por planes específicos sobre el desarrollo agrícola industrial y los gobiernos deberían realizar encuestas preliminares con el fin de formular estos planes.

22. Debería coordinarse la acción de los gobiernos interesados y de las organizaciones internacionales en los diversos problemas del desarrollo económico, de la migración y de la colonización.

23. Los Estados Americanos deberían cooperar activamente con la Organización Internacional del Trabajo en la formulación de soluciones prácticas para los problemas de migración actuales, incluyendo la concertación de acuerdos gubernamentales detallados sobre migración, a través de la conferencia preliminar y de la conferencia internacional sobre esta cuestión, que convocará el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y a través de cualesquiera otros medios apropiados.

24. La oficina local de América Latina para el empleo y la formación técnica y las misiones técnicas en América Latina deberían trabajar en conexión con las misiones técnicas que se están estableciendo en los países emigrantes para facilitar condiciones satisfactorias en el reclutamiento y recepción, adaptación y formación, colocación y colonización de los migrantes. La oficina local y las misiones deberían estar preparadas para prestar una asistencia práctica a los gobiernos de los países de inmigración que soliciten ayuda para formular y realizar sus planes de migración.

25. La Oficina Internacional del Trabajo debería emprender encuestas, en estrecha colaboración con los gobiernos y las organizaciones internacionales interesadas, sobre la capacidad de absorción de los países de inmigración y sobre los métodos para facilitar la movilidad internacional del trabajo y la eliminación de los obstáculos que hoy dificultan dicha movilidad, y también con respecto al excedente de trabajadores en otros países americanos. Para la realización de los planes de migración debería disponerse del resultado de estas investigaciones. Sería conveniente a este respecto que los problemas migratorios sean resueltos en una Conferencia internacional en las que estén representados los países de inmigración y de emigración.