

NACIONES UNIDAS

5

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

UNESCO/ED/CEDES/13  
ST/ECLA/CONF.10/L.13  
PAU/SEC/13  
15 de febrero de 1962  
ORIGINAL: ESPAÑOL

CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO  
ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

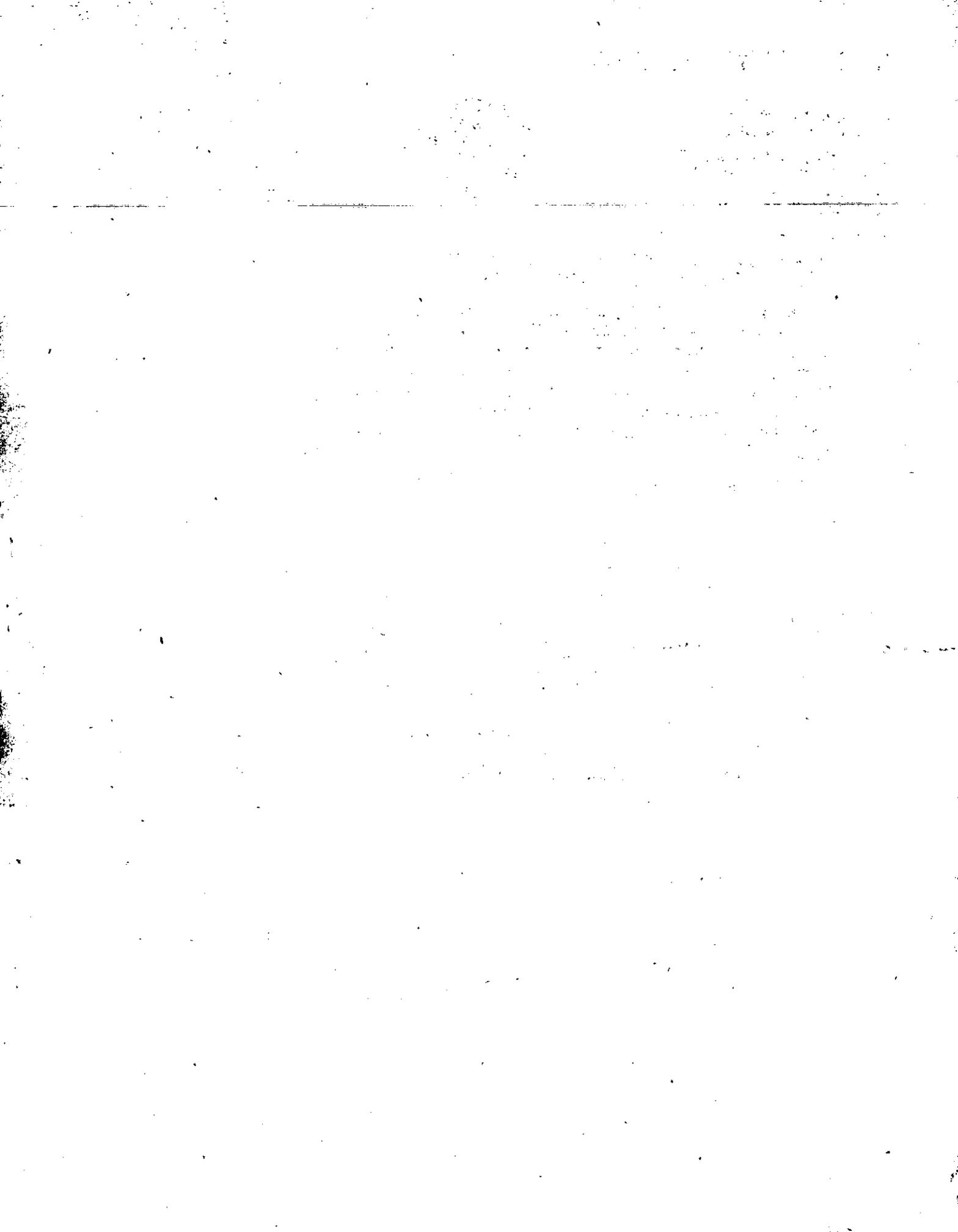
Patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica para América Latina, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, con la participación de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Santiago de Chile, 5 a 19 de marzo de 1962

EVALUACION CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LA MANO  
DE OBRA, EN RELACION CON LAS NECESIDADES  
EDUCATIVAS Y DE FORMACION PROFESIONAL  
CONCOMITANTES CON EL DESARROLLO ECONOMICO

presentado por la

Oficina Internacional del Trabajo



INDICE

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u> . . . . .	1
<u>Primera Parte</u>	
<u>Capítulo I. Por qué precisan los países de América Latina</u>	
<u>evaluar los recursos y la demanda de mano de obra</u> . . . . .	3
1. El desequilibrio entre los recursos humanos y su utilización . . . . .	3
2. Las tendencias demográficas y su efecto sobre la población económicamente activa . . . . .	4
3. La calidad de la mano de obra . . . . .	5
4. Necesidades que plantea la situación de la mano de obra	6
<u>Capítulo II. Tipos de información requeridos para determinar</u>	
<u>las necesidades en materia de educación y formación</u>	
<u>profesional</u> . . . . .	8
1. Información sobre la situación presente . . . . .	8
2. Estimación de los recursos y las necesidades futuros .	10
<u>Capítulo III. Fuentes y métodos para la evaluación</u> . . . . .	12
1. La evaluación de las necesidades y los recursos .	
actuales . . . . .	12
a) Servicio público del empleo . . . . .	13
b) Puestos públicos vacantes por falta de candidatos calificados . . . . .	14
c) Encuestas de mano de obra en los establecimientos empleadores . . . . .	14
d) Fuentes diversas relativas a los trabajadores por cuenta propia . . . . .	15
e) Fuentes relativas a la mano de obra formada cuyas calificaciones no son utilizadas . . . . .	16
2. La evaluación general de las necesidades y los recursos futuros . . . . .	16
a) Necesidades de mano de obra en relación con la población y con el ritmo de desarrollo . . . . .	17
b) Necesidades de mano de obra relativas a la reposición . . . . .	17
c) Determinación de la oferta futura . . . . .	18

3. La evaluación de las necesidades en relación con los planes concretos de desarrollo económico . . . . .	19
<u>Capítulo IV. Organización y características de los programas de evaluación de la mano de obra . . . . .</u>	<u>21</u>
1. La evaluación de la mano de obra debe ser un proceso continuo . . . . .	21
2. Principios generales para el establecimiento y la administración de un programa de evaluación de la mano de obra . . . . .	21
3. Ubicación del programa en la administración . . . . .	22
4. Funciones del organismo encargado del programa . . . . .	22
5. Composición y funciones de la comisión consultiva . . . . .	23
<u>Segunda Parte</u>	
<u>Capítulo V. Situación actual en la América Latina, en materia de evaluación de la mano de obra . . . . .</u>	<u>25</u>
1. Censos . . . . .	25
2. Encuestas especiales en los establecimientos . . . . .	27
3. Otras fuentes de información acerca de la fuerza trabajadora . . . . .	30
4. Síntesis de la situación . . . . .	32
<u>Tercera parte</u>	
<u>Capítulo VI. Acción en el campo internacional . . . . .</u>	<u>35</u>
1. Actividades de las Naciones Unidas y de ciertas agencias especializadas . . . . .	35
2. Actividades de la OIT . . . . .	36
3. El desarrollo de la acción coordinada . . . . .	37
4. Criterios para la acción futura . . . . .	39
5. Medidas inmediatas . . . . .	41
6. Medidas de plazo más extenso . . . . .	42
<u>Anexo I: Fuentes principales de información acerca de la mano de obra y tipos de información que pueden generalmente obtenerse en ellas . . . . .</u>	<u>43</u>
<u>Anexo II: Resolución sobre evaluación y planeamiento de la mano de obra, adoptada por la Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Buenos Aires, 10-21 de abril de 1961) . . . . .</u>	<u>49</u>

## INTRODUCCION

Siendo la población económicamente activa un factor principal de la producción y, en países como los de la América Latina, el recurso cuya completa y efectiva utilización constituye probablemente la clave más importante de su desarrollo económico y social, la evaluación sana y cuidadosa de las necesidades y los recursos de mano de obra debe formar parte necesaria de los planes de desarrollo. Aunque el presente documento se refiere en forma exclusiva a la evaluación de la mano de obra, esta actividad no se efectúa aisladamente, por cuanto los datos relativos a la oferta y la demanda de mano de obra deben ser analizados en relación estrecha con los datos acerca de los otros factores económicos. La evaluación de la mano de obra resulta de la comparación de los datos acerca de los recursos y necesidades, considerados estos términos de la relación no solamente en su totalidad dentro de la economía de un país ni como conceptos homogéneos, sino en relación con una o varias ramas de actividad económica, con ocupaciones específicamente determinadas y con ámbitos geográficos más o menos precisos. Por otra parte, la evaluación de la mano de obra no tiene como objetivo determinar necesidades de mano de obra presentes o futuras a manera de moldes rígidos que sugieran la equiparación siquiera metodológica de los recursos humanos con los recursos materiales. Fundamentalmente, la evaluación de la mano de obra es el análisis de los factores que generan y caracterizan las necesidades de mano de obra y de los factores que se oponen a que los recursos humanos satisfagan esas necesidades. No constituye un fin en sí, sino un proceso racional encaminado a ilustrar acerca de las medidas que deben adoptarse a fin de promover una relación equilibrada entre la oferta y la demanda de mano de obra en un medio esencialmente dinámico.

Las susodichas medidas pueden abarcar una amplia gama de actividades, algunas directamente ejecutadas por los gobiernos dentro de sus planes de desarrollo económico y social y otras, acordes con los objetivos generales, llevadas a cabo por el sector privado y fomentadas por los gobiernos. La evaluación de los recursos y necesidades de mano de obra puede revelar, por ejemplo, los déficit del personal calificado, y particularmente de aquél

/de un

de un alto nivel de calificación, que impiden o demoran actualmente el desarrollo, y los datos obtenidos pueden servir como base para la expansión de los programas que tienen por objeto satisfacer las necesidades más urgentes. Otro objetivo es el de determinar los requisitos futuros que pueden ser el resultado del desarrollo económico y social planeado o previsto. También en este caso la información es un requisito para el establecimiento o la expansión de los medios de educación y formación profesional que tendrán por objeto suministrar mano de obra con las calificaciones apropiadas cuando y donde se prevea su utilización. Inversamente, los datos acerca de la oferta máxima de mano de obra calificada, habida cuenta de los recursos disponibles para la educación y la formación profesional, son esenciales para trazar planes de desarrollo realizables y para establecer la prioridad.

En un sentido más amplio, la información acerca de los recursos disponibles de mano de obra, y más particularmente acerca del desempleo y del subempleo, es esencial a los fines de determinar los objetivos de empleo en los planes de desarrollo, es decir, el número de oportunidades de empleo que deben crearse para absorber gradualmente toda la mano de obra disponible en actividades productivas. Los datos sobre algunas regiones o ciertos sectores de la sociedad como, por ejemplo, los agricultores sin tierras, pueden contribuir a indicar prioridades en materia de creación de oportunidades de empleo con una finalidad social. Además, en el caso de los grandes proyectos de construcción, la mayor o mejor disponibilidad de mano de obra en los lugares escogidos puede resultar un importante elemento de juicio en la decisión de si la construcción debe hacerse por métodos que entrañen la utilización intensiva de la mano de obra o del capital.

Por cuanto el interés principal de la Conferencia se relaciona con los problemas de la educación y de la formación profesional, en este documento no se insistirá en el enfoque de todos los aspectos de la evaluación de los recursos y las necesidades de mano de obra, limitándose el examen, en tanto cuanto sea posible, a su aplicación en lo relativo a las características y el ámbito de los programas de educación y formación profesional y a las fuentes y métodos de investigación.

Primera Parte

Capítulo I

POR QUE PRECISAN LOS PAISES DE AMERICA LATINA EVALUAR  
LOS RECURSOS Y LA DEMANDA DE MANO DE OBRA

Un somero examen de los problemas principales que caracterizan al factor de la mano de obra en los países de América Latina, a pesar de los riesgos inherentes en la generalización, ayudará en gran medida a ilustrar acerca de la necesidad general de informaciones precisas sobre los recursos humanos y su demanda. Contribuirá también a comprender la variedad de métodos y objetivos de las investigaciones que deben ser emprendidas, y la urgencia que éstas revisten a causa de la falta actual de elementos de juicio y, lo que es más importante aún, en razón del carácter acentuadamente dinámico del medio en que la mano de obra latinoamericana debe intervenir en los años que se avecinan.

1. El desequilibrio entre los recursos humanos  
y su utilización

Aunque faltan datos precisos que permitan medir y comparar mejor estas tendencias en la actualidad, por diversos indicios resulta evidente que el ritmo de creación de empleo productivo en América Latina no es, en general, tan rápido como sería deseable en vista del crecimiento de la población, lo cual tiende a agravar el problema de la utilización de los recursos humanos, considerado en conjunto y en las modificaciones que la presión demográfica y otras causas van imprimiendo en la estructura del empleo. Dicho problema no se ha traducido principalmente por situaciones de franco desempleo que, sin embargo, han llegado a producirse en algunas circunstancias, en escala más o menos limitada. El problema más profundo y generalizado es el que resulta del subempleo o empleo parcial de la capacidad productiva de la mano de obra.

A manera de ejemplos pueden citarse aquí algunos hechos característicos, tales como el número elevado de agricultores que trabajan pequeñas parcelas y de los trabajadores agrícolas sin tierra, la existencia de numerosas

/pequeñas industrias

pequeñas industrias familiares o artesanales que operan mediante procedimientos de escasa productividad, y el crecimiento desproporcionado que parece registrar el empleo en el sector de los servicios.

No corresponde analizar aquí estos hechos, aunque el citado en último término merece una consideración especial por ser relativamente nuevo y estar ligado con otros problemas de palpitante actualidad en la América Latina, como el éxodo rural y la urbanización. Según datos correspondientes al período 1945-1955, casi dos tercios del aumento en el empleo no agrícola en América Latina fueron absorbidos por el sector de los servicios. En algunos países de la región este crecimiento de la mano de obra dedicada a los servicios obedecía principalmente al incremento de actividades varias que no comprendían ni el comercio ni los transportes, y es uno de los síntomas comunes en toda la región de una excesiva concentración de mano de obra en actividades de baja productividad que se localizan por lo general en ciudades que crecen desmesuradamente en población. Todo hace suponer que los desplazamientos de la población, del campo a la ciudad y de un sector económico a otro, en la forma en que se efectúan, lejos de remediar el subempleo crean desajustes cuyas consecuencias son aún más graves, sobre todo en el terreno social.

## 2. Las tendencias demográficas y su efecto sobre la población económicamente activa

La tasa de crecimiento de la población es más alta en la región latinoamericana que en cualquiera otra región del mundo. América Latina ha duplicado su población entre 1925 y 1960, año este último en que el número de habitantes se calculaba en 205 millones. Ciertas previsiones medias indican la posibilidad de que en 1975 la población haya sobrepasado los 300 millones,<sup>1/</sup> es decir, que seguirá creciendo hasta ese año a razón de aproximadamente 2.8

---

<sup>1/</sup> Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: El futuro crecimiento de la población mundial, Estudios sobre población, núm. 28 (Nueva York, 1959) págs. 33-35; y Comisión Económica para América Latina: Estudio sobre la mano de obra en América Latina (1957), documento mimeografiado, págs. 9-11.

por ciento por año. Por supuesto, las tasas de natalidad y mortalidad varían de un país a otro y por la misma razón los cambios en la estructura de la población por grupos de edad también habrán de adquirir carácter diferente en los diversos países de la región. Esto tiene importancia desde el punto de vista de la proporción que en el número total de habitantes representan aquellos que se encuentran en edad de trabajar (15 a 60 años). Si se considera que las tasas de natalidad no habrán de disminuir mayormente en los 15 años que van de 1960 a 1975, y que las de mortalidad posiblemente continuarán descendiendo, lo probable es que aumente la proporción de personas de menos de 15 o más de 60 años, y más de las primeras que la de las segundas, especialmente en los países con tasas relativamente altas de natalidad. En Argentina, Chile y Uruguay, países en que las tasas de natalidad se mantienen relativamente bajas, por el contrario, se observa ya una proporción bastante alta de personas de edad, en comparación con los demás países de la región, así como el más bajo porcentaje de habitantes menores de 15 años.

En términos absolutos, los datos para toda la región indican que en el ya mencionado período de 1960 a 1975, la población menor de quince años tal vez aumentará de 83 a 130 millones de personas; la de 15 a 59 años probablemente aumentará de 109 a 160 millones (aunque como se indicó más arriba el porcentaje en la población total disminuirá de 54 a 52 por ciento); y la de personas mayores de 60 años ascenderá de 12.7 millones a 20 millones.

### 3. La calidad de la mano de obra

Volviendo la atención a la calidad de la mano de obra con que cuentan los países de América Latina y a los problemas que ella plantea, puede advertirse que por diversas razones, y entre ellas el analfabetismo, el bajo nivel educativo de la población alfabetizada, la falta de programas de formación profesional, el período relativamente corto y el ámbito todavía bastante circunscrito de la industrialización y la diversificación de las actividades económicas, la mano de obra de la América Latina incluye una proporción muy escasa de trabajadores calificados de los tipos y niveles que en el desarrollo económico habrán de desempeñar un papel esencial. En la actualidad constituye un problema el déficit, en mayor o menor grado según el país, y dentro de cada país según la región o la industria, de trabajadores /formados, y

formados, y una paradoja frente a la abundancia ya señalada de mano de obra que permanece subempleada en los sectores agrícola, industrial y de los servicios. Mientras la economía de los países latinoamericanos crecía a un ritmo vegetativo y no se veía enfrentada con la necesidad que existe ahora de acelerar el ritmo de su expansión a fin de permitir el mejoramiento gradual de las condiciones de vida de una población que no cesa de aumentar, podían improvisarse soluciones a la necesidad de mano de obra calificada sacando el mejor partido de la adaptabilidad innegable de la mano de obra latinoamericana y de la formación más o menos amplia impartida en las universidades y las instituciones de formación secundaria. En otros casos, la demanda era satisfecha mediante la inmigración de mano de obra calificada, principalmente europea. Hasta hace algunos años, esta inmigración constituyó para algunos países latinoamericanos una fuente de abundante mano de obra, incluyendo una proporción considerable de mano de obra calificada, y habría señalar de paso que posiblemente el hecho en sí tal vez haya contribuido en alguna medida a que se descuidara la formación de la mano de obra latinoamericana. En los últimos años esta fuente de mano de obra calificada ha tendido a agotarse, y ha aparecido la necesidad de crear centros especiales de capacitación en los países de origen, como en España e Italia, para la mano de obra no calificada que se dispone a emigrar.

#### 4. Necesidades que plantea la situación de la mano de obra

En las condiciones apuntadas se ve en el desarrollo económico y en su capacidad creadora de empleo la única posibilidad de absorción productiva de esta población trabajadora en aumento, y por ende su mejoramiento económico y social. Esta necesidad apareja otra no menos ineludible: la de la expansión de los medios educativos y de formación profesional que hagan posible la participación más eficaz del factor humano en este esfuerzo por elevar la producción total y la productividad.

La información acerca de la oferta y la demanda de mano de obra, en sus aspectos cuantitativo y cualitativo, en el presente y en el futuro previsible, en conjunción con otros datos económicos, tiene suma importancia a los fines de elaborar, orientar y aplicar la política de desarrollo económico y

/Los programas

los programas concretos de educación y de formación profesional de los países latinoamericanos. La utilidad de tal información se manifiesta en particular en relación con los tipos siguientes de decisiones, aunque sin limitarse a ellos:

- a) La determinación de los objetivos que en materia de empleo se espera alcanzar mediante los diversos aspectos del programa de desarrollo económico, incluyendo, por ejemplo, el examen de los méritos relativos de los proyectos y de los métodos que entrañan, respectivamente, una utilización más intensa de la mano de obra o del capital;
- b) la determinación de metas de producción que sean razonables desde el punto de vista de los recursos de mano de obra presentes o previstos, analizados estos recursos en su cantidad y nivel de capacitación; y
- c) la determinación de los objetivos que en materia educativa y de formación profesional puedan hacer posible el desarrollo económico propuesto, incluyendo las decisiones que entrañen la expansión o la adaptación de los medios existentes para la enseñanza primaria, secundaria y universitaria y para los programas de formación profesional de personal dirigente de los distintos niveles para la industria, así como los programas de formación complementaria de trabajadores empleados o desempleados.

## Capítulo II

### TIPOS DE INFORMACION REQUERIDOS PARA DETERMINAR LAS NECESIDADES EN MATERIA DE EDUCACION Y FORMACION PROFESIONAL

Los datos que acerca de la mano de obra se precisan a los fines de la educación y la formación profesional se refieren a la situación presente de la oferta y la demanda, así como a las respectivas proyecciones, no únicamente en cifras globales, sino de manera principal en forma que permita establecer la relación por zona geográfica, por rama de actividad económica, por ocupaciones y por niveles de educación o formación requerida.

#### 1. Información sobre la situación presente

Si bien muchas de las medidas que en materia de educación y de formación profesional se adopten para mantener un equilibrio adecuado entre la oferta y la demanda de mano de obra de los diversos tipos habrán de dar fruto al cabo de períodos más o menos largos, como en el caso de la formación del personal científico y técnico de elevado nivel, también existen otras que pueden proponerse objetivos a plazos mucho más cortos. Entre éstas pueden mencionarse el establecimiento o la expansión de cursos de formación profesional complementaria para el personal de dirección y de supervisión, la organización de programas destinados a llevarse a efecto dentro de la empresa o fuera de ella para la mejora del nivel de capacitación técnica entre los trabajadores, y la organización de cursos de formación profesional acelerada para la preparación de adultos como trabajadores especializados. Otro objetivo inmediato puede ser el de formar profesores e instructores para estos mismos fines, o el de reducir mediante medidas adecuadas la deserción de educandos de los cursos superiores en ciertas especialidades en que hay déficit de mano de obra.

Estas razones, por sí solas, justificarían la tarea de compilar información acerca de la oferta y la demanda presentes de mano de obra y las calificaciones requeridas en cada caso. La información puede permitir también, en algunas circunstancias, tomar medidas destinadas a corregir incongruencias tales como la formación excesiva de mano de obra para ocupaciones o especialidades que carecen de demanda en el mercado del empleo, que son tanto más graves /si coinciden

si coinciden con la estrechez de los medios de formación para categorías de trabajadores que son indispensables para el desarrollo. En todo caso, los datos acerca de la situación presente son el punto de partida obligado en la tarea de estimar las necesidades y los recursos futuros, a corto o a largo plazo. En efecto, a menos que la información sobre los recursos refleje debidamente la situación actual, lo probable es que las estimaciones subsiguientes para determinar las necesidades futuras estén sujetas a error.

Los principales tipos de información que se precisan acerca de la situación presente de la oferta y la demanda de mano de obra deben determinarse tomando en cuenta las consideraciones principales siguientes:

- a) interesa determinar en qué ocupaciones hay escasez de mano de obra revelada por la imposibilidad de obtener personal con las calificaciones requeridas y, en cada caso, no solamente la magnitud de la demanda insatisfecha, sino también los requisitos exactos de educación general y formación profesional que exige el desempeño de la ocupación;
- b) es menester, por otra parte, obtener los datos que permitan evaluar la mano de obra actual, desde el punto de vista de su destreza y del nivel educativo general, a los fines de determinar:
  - i) los requisitos complementarios de educación y de formación profesional;
  - ii) si los programas existentes de educación y formación profesional requieren modificaciones de fondo a los fines de su adaptación a las características y los requisitos efectivos del mundo del trabajo; y
  - iii) la existencia de cualquier desequilibrio en cuanto a la redundancia o la insuficiencia de los medios de educación y formación en los diversos sectores de la actividad económica, como, por ejemplo, la reducida capacidad de los programas de formación de agrónomos, veterinarios, técnicos de laboratorio, supervisores e instructores de fábrica y trabajadores calificados de los procesos de producción, frente a la plétora de educandos en ramas que conducen a empleos que exigen sólo una parte de las calificaciones impartidas en la escuela;

/c) Se requiere,

c) Se requiere, como complemento indispensable de la información descrita, acopiar en forma sistemática datos acerca del contenido de las ocupaciones que han de ser objeto de formación profesional, a fin de averiguar las aptitudes, los conocimientos y la destreza que deben poseer los trabajadores para el desempeño de cada ocupación. Esto requiere a su vez la verificación de los métodos y procedimientos empleados en el trabajo, en distintos tipos de establecimientos y en distintas regiones, y el estudio constante de los cambios tecnológicos. En efecto, como fue señalado en el informe de una reunión de expertos sobre el empleo como objetivo del desarrollo económico, existen grandes diferencias en lo que concierne al costo y duración de la formación profesional no solamente para los trabajadores a distintos niveles de calificación, como por ejemplo entre un ingeniero y un trabajador manual, sino también para los obreros dedicados a la producción industrial y empleados en distintas ocupaciones, e incluso para los trabajadores que tienen la misma ocupación pero que están empleados en puestos de carácter diferente y alcanzan unos niveles de rendimiento y eficacia diferentes.<sup>2/</sup>

## 2. Estimación de los recursos y las necesidades futuros

Las razones que explican la necesidad de proyecciones en esta materia, y el plazo más o menos largo que deben abarcar estos pronósticos, pueden examinarse desde distintos puntos de vista.

En primer término, los programas de educación y formación profesional abarcan por lo general un período largo. En el caso de las ocupaciones científicas, profesionales, las de dirección en la administración pública y las empresas, y otras que exigen calificaciones de un nivel más elevado, la educación y la formación pueden compararse con una inversión a muchos años de plazo, siendo semejante el problema en cuanto a los auxiliares calificados de laboratorio y los técnicos de otras clases. Debe considerarse, además, que las

---

<sup>2/</sup> Véase Oficina Internacional del Trabajo; El empleo como objetivo del desarrollo económico. Informe de una reunión de expertos, documento mimeografiado; Ginebra, 1961; págs. 142-143.

dísposiciones previas a la formación misma, como la formación del personal docente, la preparación de los programas y la provisión de medios materiales demandán un tiempo complementario. Por otra parte, es posible que la información acerca de las necesidades futuras conduzca a la modificación de los medios y programas actuales de formación, o a la creación de otros enteramente nuevos. Con relación a este último punto, no deja de tener importancia la elección de los sitios más apropiados para el establecimiento de los centros de enseñanza o de formación profesional, que debe hacerse tomando en cuenta, entre otros factores, la distribución geográfica de la población y las diversas actividades económicas y los medios de comunicación.

### Capítulo III

#### FUENTES Y METODOS PARA LA EVALUACION

Dados los objetivos de la evaluación de los recursos y las necesidades de mano de obra, las informaciones que han de ser utilizadas a tal fin deben provenir de fuentes diversas y ser obtenidas por métodos también diferentes. Aun en el caso hipotético de que fuese posible exigir que se comuniquen a una autoridad determinada todos los datos considerados necesarios, este camino quedaría excluido por lo complicado y oneroso de la labor administrativa. Subsiste, en consecuencia, la necesidad de compilar y comparar los datos que se reúnen con diversos propósitos, por distintos organismos, y tratar de que éstos apliquen criterios y clasificaciones uniformes. Puede resultar preciso, además, crear un mecanismo para la ejecución de encuestas directas.

En este capítulo se describen algunas de las fuentes más importantes que pueden utilizarse en conjunción con los datos de base o de referencia suministrados por los censos, la estadística vital y los datos sobre las migraciones. En el Anexo I podrá hallarse una sinopsis más completa de las fuentes y de los datos que generalmente pueden obtenerse en ellas. El análisis que se hace aquí de algunas de las fuentes enfoca las características propias de éstas, sin entrar a considerar su utilización actual en la América Latina. En efecto, las deficiencias puramente administrativas pueden ser corregidas con los medios de que disponen los gobiernos, incluyendo la asistencia técnica, en tanto que los méritos y las limitaciones inherentes en la fuente o el método deben ser tomados en consideración antes de adoptar un plan o programa de evaluación de las necesidades y los recursos de mano de obra.

#### 1. La evaluación de las necesidades y los recursos actuales

La enumeración que sigue de las fuentes de datos acerca de la mano de obra actual no es taxativa, pero comprende aquellas que más generalmente pueden contribuir a los fines de una evaluación amplia e inmediata de los recursos y las necesidades presentes.

/a) Servicio público

a) Servicio público del empleo

Una de las funciones principales del servicio nacional del empleo es el análisis continuo del mercado del empleo. Si el servicio funciona en forma eficaz y abarca un área geográfica suficiente y una proporción significativa de las actividades económicas, puede suministrar en cualquier momento una considerable cantidad de información útil. En realidad, algunos de estos datos pueden ser recogidos solamente como resultado del estrecho contacto con los empleadores y los trabajadores que mantiene el servicio del empleo como parte intrínseca de sus actividades regulares.

Los funcionarios del servicio no solamente entrevistan a los solicitantes de empleo, sino también mantienen un programa continuo de visitas a los empleadores, entre otros fines, para obtener información acerca de las variaciones en el volumen del empleo y de los requisitos de calificación en ocupaciones determinadas. Debido a la naturaleza de sus actividades de colocación, el servicio del empleo tiene acceso a datos no estadísticos sobre los factores que influyen en la relación entre la oferta y demanda de mano de obra, por ejemplo, los problemas de contratación, la relativa dificultad para encontrar oportunidades de empleo convenientes, y otros factores de desequilibrio en la relación entre oferta y demanda cuando existen trabajadores aparentemente calificados para ocupar las oportunidades de empleo disponibles.

Las funciones de investigación y análisis de las ocupaciones que suelen ser atribuidas al servicio del empleo constituyen la fuente principal para la elaboración de un sistema nacional uniforme de clasificación de ocupaciones, instrumento indispensable para todo programa de información acerca de la mano de obra.

Debe advertirse que el ámbito abarcado por las operaciones del servicio del empleo se halla todavía limitado, en los países latinoamericanos que lo han establecido, tanto desde el punto de vista del territorio abarcado como desde el de las ramas de actividad económica o grupos de ocupación. Así, es posible que esta fuente sea relativamente rica en datos acerca de ciertas ocupaciones industriales y comerciales, pero que carezca en absoluto de información acerca del mercado del empleo en la industria de la construcción, por ejemplo, o en la agricultura o en las ocupaciones de alto nivel de

/calificación. Tal

calificación. Tal situación puede resultar ya de la ausencia de oficinas del empleo fuera de los grandes centros urbanos, ya porque en algunas ramas de actividad y ocupaciones no recurren al servicio del empleo ni los trabajadores, por tener una noción equivocada acerca de la naturaleza y los fines del servicio, ni los empleadores, porque utilizan otros métodos para contratar a su personal.

b) Puestos públicos vacantes por falta de candidatos calificados

Otra fuente de datos acerca de la oferta de mano de obra de tipos determinados puede encontrarse en la experiencia de las oficinas gubernamentales relativa a los problemas de contratación de personal. Las observaciones recogidas por las oficinas de personal del gobierno, o las comisiones de servicio civil, pueden constituir una guía útil, principalmente en lo que concierne al personal científico o de otras categorías que requieren un alto nivel de calificación, al personal técnico y a los supervisores de nivel medio.

c) Encuestas de mano de obra en los establecimientos empleadores

La principal utilidad de las encuestas de mano de obra en los establecimientos empleadores consiste en que estos estudios ayudan considerablemente a conocer la estructura actual del empleo por ocupaciones y niveles de educación y de formación profesional del personal empleado en las diversas ramas de actividad económica, así como la eventual escasez, también referida al presente, del personal calificado en determinadas ocupaciones. Pueden estas encuestas constituir además una fuente de previsiones de corto plazo acerca de la variación en el empleo, cuyo valor se acrecienta si se las examina conjuntamente con otros indicios de la tendencia de la actividad económica en cada rama.

El análisis cualitativo que estas encuestas permiten efectuar es de suma importancia para los fines de la educación y la formación profesional, por cuanto puede poner de manifiesto los campos en que hay necesidad de formación profesional acelerada, o de formación de instructores, y el contenido y la intensidad de la formación en los diversos casos. La utilidad de los datos recogidos mediante encuestas de este tipo depende en gran medida del método que se utilice para llevarlas a cabo. En efecto, siendo la correcta

/identificación y

identificación y el análisis de las ocupaciones tareas que requieren el empleo de clasificaciones y criterios uniformes, resulta generalmente más conveniente recoger los datos mediante visitas hechas a establecimientos empleadores representativos por personal que ha recibido la debida instrucción, que limitarse al envío y la recepción de los cuestionarios por correo. Por supuesto, también influyen en el éxito de las encuestas de este tipo la publicidad de los objetivos y el método, el apoyo que les concedan las organizaciones de empleadores y la elección de fechas adecuadas.

d) Fuentes diversas relativas a los trabajadores por cuenta propia

Las encuestas de mano de obra en los establecimientos empleadores excluyen de su ámbito una amplia gama de actividades cuyas necesidades específicas en materia de educación y formación profesional interesa conocer: el grupo heterogéneo de los trabajadores por cuenta propia. Se encuentran generalmente en esta situación muchos trabajadores de la agricultura, la artesanía y la pequeña industria, ciertas profesiones liberales y servicios diversos. Las estimaciones de la oferta y la demanda de mano de obra en estas categorías presentan como es lógico numerosos problemas de carácter especial.

Si bien la oferta se refleja en los censos generales de población y en los censos agrícolas e industriales, es necesario recurrir a fuentes diversas para completar la información en los períodos que transcurren entre un censo y otro, tales como las encuestas estadísticas de la población económicamente activa por el procedimiento de muestras, los registros profesionales públicos, las listas de miembros de las asociaciones profesionales, las listas de contribuyentes y otros registros administrativos semejantes. En cuanto a la comparación de la oferta con la demanda potencial o real en el presente o a corto plazo, ella puede efectuarse en base a hipótesis de carácter económico acerca de las diversas ramas de actividad. En casos bien determinados puede estimarse dentro de un relativo margen de error la demanda en función de la magnitud de la población que requiere sus servicios. La necesidad puede ser expresada en forma de porcentaje de la población total. Sin embargo, no cabe emplear una tasa uniforme en todos los países, puesto que deben considerarse en cada caso factores tales como la distribución de la población por grupos de edad, el nivel de los servicios que se consideran adecuados y la medida

en que algunas funciones normalmente ejecutadas por los médicos son delegadas a otros profesionales.

e) Fuentes relativas a la mano de obra formada cuyas calificaciones no son utilizadas

La evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos no pueda ser completa ni fidedigna si se descuida la resta, a veces considerable, que representa en un momento dado la falta de utilización de las calificaciones de la mano de obra, ya sea por desempleo o por el empleo de los trabajadores en ocupaciones distintas a aquellas para las cuales han sido formados, o por la emigración. Tratándose de algunas ocupaciones altamente calificadas, no es muy difícil comparar los datos acerca de la mano de obra formada, habida cuenta de las bajas normales por muerte o jubilación, con los datos correspondientes a la mano de obra en actividad, en base a los datos sobre egreso de graduados, inscripción en los registros públicos correspondientes e informaciones de las respectivas asociaciones profesionales. Con relación a las otras categorías de trabajadores, puede recurrirse a las encuestas, generales o por muestras, acerca del empleo efectivo de los egresados de los establecimientos de enseñanza común o de formación profesional.

2. La evaluación general de las necesidades y los recursos futuros

La elaboración de una política educativa acorde con el objetivo de conciliar la función de la escuela con el mundo del trabajo y con las necesidades específicas de la economía en desarrollo, supone el conocimiento cabal y constante de la situación y las tendencias del empleo en las diversas ramas de actividad. Hasta ahora, al elaborar planes de desarrollo económico, no se ha podido prestar siempre atención a la cantidad ni a la calidad del elemento humano que sería necesario junto con la inversión de otros recursos, deficiencia que podrá ser corregida solamente en la medida en que se elaboren y apliquen métodos que permitan prever con aceptable exactitud esas necesidades de mano de obra.

La estimación de las necesidades y los recursos futuros de mano de obra puede comprender los tres enfoques siguientes: el de las necesidades en relación con el desarrollo económico; el de las necesidades en relación con la reposición y el de la determinación de la oferta futura.

/a) Necesidades

a) Necesidades de mano de obra en relación con la población y con el ritmo de desarrollo

Se ha mencionado antes que en el caso de determinados tipos de mano de obra es posible estimar la demanda en razón proporcional con la magnitud de la población, aunque el porcentaje en sí depende de una serie de circunstancias como la distribución de la población por grupos de edad, el nivel de servicios que se considera adecuado, y la medida en que ciertas funciones normalmente atribuidas a las ocupaciones de que se trata son desempeñadas por otros trabajadores.

En algunos países industrializados que cuentan con series estadísticas bastante amplias se han podido efectuar investigaciones a fin de determinar la relación entre el número de ingenieros, por ejemplo, y el de otros trabajadores, principalmente los del nivel medio, en diversas industrias. En otros casos se han establecido las proporciones entre el número de ingenieros y la inversión de capital, por trabajador empleado, o entre el número de ingenieros y la producción por trabajador.

Otro indicio útil para determinar, grosso modo, las necesidades de personal formado por tipo de ocupación son los patrones de composición de las diversas industrias en lo relativo a porcentajes que sobre el total de trabajadores empleados representan las distintas ocupaciones o los grupos de ocupaciones. Sin embargo, en la aplicación de este método se debe tomar en cuenta las variaciones impuestas por el diferente tamaño de los establecimientos, la productividad relativa de la mano de obra y las características de la producción, incluyendo los métodos y el grado de mecanización.

b) Necesidades de mano de obra relativas a la reposición

Aunque las estimaciones mencionadas pueden suministrar una idea acerca del volumen futuro del empleo de personal con calificaciones determinadas, en las diversas industrias y ocupaciones, los índices y proyecciones relativos al crecimiento neto de las actividades no son suficientes para estimar el número de personas que deben ser dotadas de dichas calificaciones. Debe tomarse en cuenta igualmente el número de personas que precisan ser reemplazadas porque cesan de trabajar debido a causas tales como la muerte, la /invalidez, la

invalidez, la jubilación o el cambio de ocupación. Aunque en algunos países industrializados se han llegado a calcular tasas de reposición por tipos de ocupación, por diversas razones no puede suponerse que tal tipo de normas específicas pueda ser determinado sin dificultad en países como los de la América Latina, cuyos sistemas estadísticos no producen todavía los datos de base necesarios a ese fin. Debe recurrirse, pues, por el momento, a lo que indique de manera general la experiencia acerca de la duración de la vida activa del trabajador, los incentivos que ofrece la jubilación a una edad relativamente temprana y otras consideraciones entre las cuales está la movilidad. En diversos países de América Latina se utiliza a menudo una tasa anual de reposición de 3 por ciento, aunque es evidente que no todos los factores citados han sido considerados en cada caso para su adopción. Este enfoque no significa que se admita como satisfactorio el procedimiento, puesto que si bien no existe una alternativa inmediata que ofrezca mayor exactitud, puede esperarse que la evaluación de las experiencias logradas durante cierto número de años permita adoptar más adelante tasas con fundamento más sólido, que puedan ser aplicadas a las diversas ramas de actividad económica y a las ocupaciones en particular.

c) Determinación de la oferta futura

Factores tales como el crecimiento de la población y la transformación de su estructura por grupos de edad y por ramas de actividad económica, los cambios tecnológicos, la mecanización y los cambios en la productividad de la mano de obra como consecuencia de la educación y la formación profesional, eliminan toda posibilidad de estimar la oferta futura de la mano de obra mediante proyecciones efectuadas en base a la composición actual de la población económicamente activa, por ocupaciones. Por tanto, las previsiones acerca de la oferta de personal con determinadas calificaciones tienen que adoptar como base principal los datos sobre el egreso de educandos de los establecimientos y de los programas de educación y formación profesional de cualquier clase, y los datos acerca de la expansión propuesta de estos medios. Como complemento pueden considerarse datos como los de la formación en el extranjero y los de la emigración e inmigración.

3. La evaluación de las necesidades en relación con  
los planes concretos de desarrollo económico

Una de las primeras dificultades, y no la menos importante, que se encuentra al tratar de determinar la demanda de mano de obra en función de los planes del desarrollo futuro consiste en que la duración de los planes rara vez excede un período de cinco años, en tanto que, como ya se ha señalado, la formación que requieren muchos de los tipos de mano de obra calificada abarca un período más largo. Debe tomarse en cuenta, además, que los planes de educación y formación requieren ciertas condiciones previas a su ejecución, y que es necesario también preparar maestros e instructores.

Sin embargo, caben dos observaciones. En primer término, en algunos casos podría ser factible aumentar en relativamente corto plazo el número de los egresados en determinadas especialidades, por ejemplo, con sólo reducir las tasas actuales de deserción de educandos de los cursos superiores o, en otros casos, mediante la formación acelerada. En segundo término, la determinación de las necesidades de mano de obra puede verse facilitada por la experiencia en la aplicación misma de los planes formales de desarrollo económico. Esta experiencia puede incluir la constatación de que ciertos tipos de déficit de mano de obra obstaculizan y demoran la aplicación de los planes o que la existencia de otros tipos de mano de obra la facilita.

Además, tampoco conviene perder de vista que la educación y la formación profesional de base polivalente, y otras condiciones que pueden favorecer la movilidad de la mano de obra, pueden ser factores que contribuyen a permitir ajustes más o menos rápidos de la oferta de mano de obra con calificaciones determinadas.

En realidad, la evaluación de las necesidades futuras de educación y formación profesional resulta particularmente difícil en ausencia de una política definida y concreta de desarrollo económico y social, pero lo que se acaba de anotar subraya el hecho de que los planes de desarrollo económico, para ser razonables, requieren que en su elaboración se tome en cuenta el factor de la oferta de mano de obra calificada, en conjunción con las demás hipótesis.

/Sin embargo,

Sin embargo, cuando resulta necesaria la adopción de planes de desarrollo económico sin este requisito, y se concretan estos planes en proyectos determinados de inversión por sector o rama de actividad, no resulta difícil identificar las ocupaciones en las que habrá demanda de personal formado. Por ejemplo, si en los planes de desarrollo industrial se incluye el de determinadas industrias químicas, como las del papel, los explosivos, los extractos tánicos, los fertilizantes, etc., tomando en cuenta la importancia del mercado y la diversificación de las actividades respectivas tal vez se concluya que entre los tipos de mano de obra necesarios se cuenten, entre la mano de obra altamente calificada, los especialistas en contabilidad de costes, en eficiencia industrial, los estadígrafos para el control de la calidad, los ingenieros electricistas para instalaciones y los ingenieros químicos y los químicos industriales. La mano de obra de formación media podría incluir en este caso a los ajustadores-montadores de aparatos químicos, los destiladores de productos químicos, los dibujantes, los electricistas especializados en instalación y mantenimiento, los fontaneros, los técnicos de laboratorio y los técnicos en supervisión de procesos químicos.

La estimación de la cantidad de mano de obra por ocupaciones requerirá, según los casos, una combinación de los métodos y fuentes que se mencionan en este documento. En general, en el caso de actividades ya existentes, puede tomarse como base la estructura actual de empresas semejantes, tomando en consideración los posibles cambios tecnológicos. En algunos casos sería posible, además, en base a estudios como los que ya se han efectuado en relación con programas de formación profesional en América Latina, determinar la relación aproximada del número de técnicos por cada ingeniero, por ejemplo.

## Capítulo IV

### ORGANIZACION Y CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS DE EVALUACION DE LA MANO DE OBRA

#### 1. La evaluación de la mano de obra debe ser un proceso continuo

Todo programa de este tipo debe ser continuo, a fin de que permita hacer comparaciones, establecer tendencias y verificar y corregir las previsiones efectuadas con anterioridad. Este carácter continuo puede lograrse únicamente estableciendo un mecanismo que coordine las tareas de recolección de los datos en las diversas fuentes, recopile, interprete y distribuya los datos a todos los usuarios, de manera pronta y regular. Parte importante de la tarea está constituida por la normalización de las definiciones y los conceptos, además de la elaboración de las clasificaciones uniformes que fuesen apropiadas. La adopción a manera de guía, de las normas internacionales, podría facilitar la elaboración de tales clasificaciones y hacer posible la comparación interna e internacional de los datos.

#### 2. Principios generales para el establecimiento y la administración de un programa de evaluación de la mano de obra

La organización administrativa de los diversos programas o servicios gubernamentales relacionados con la mano de obra varía según el país, y no es posible proponer patrones más o menos rígidos en esta materia. Sin embargo, la experiencia indica que la aplicación de ciertos principios puede contribuir a una organización efectiva del programa en cualquier país. Esos principios incluyen los siguientes:

a) la administración del programa debiera estar a cargo de una oficina de información acerca de la mano de obra con la cual colabore una comisión consultiva;

b) la comisión consultiva debiera tener naturaleza tripartita, y estar compuesta por representantes de los diversos departamentos gubernamentales interesados y de los empleadores y los trabajadores;

/c) los

c) los representantes gubernamentales en la comisión consultiva debieran tener categoría de director o jefe titular de sus respectivos departamentos, es decir, ser funcionarios que puedan tomar o proponer decisiones que influyan en la política de dichos departamentos;

d) debiera existir una coordinación técnica y administrativa de las funciones de análisis de la mano de obra y el mercado del empleo, y evitarse la superposición de funciones;

e) debiera existir una base legislativa para el programa que asegure la provisión de medios presupuestarios y la continuidad de los informes.

### 3. Ubicación del programa en la administración

La ubicación del organismo encargado de coordinar las funciones de evaluación del factor de la mano de obra dentro de la estructura administrativa pueda ser el resultado de una o varias de las circunstancias siguientes: el contenido del programa de información acerca de la mano de obra y sus objetivos, en el momento de su iniciación; la importancia relativa dentro de los programas del gobierno de los diversos organismos competentes en los diversos aspectos de la política de mano de obra; la existencia de un servicio público del empleo, y el estado de su desarrollo y organización; la existencia de una autoridad nacional encargada de preparar los planes de desarrollo económico; y razones de conveniencia presupuestaria o administrativa.

Además de la autoridad nacional en materia de planes de desarrollo, que a veces emprende por sí misma la evaluación de los recursos nacionales, incluyendo los recursos humanos, las distintas ubicaciones que se han dado en diversos países del mundo a las unidades encargadas de la información sobre la mano de obra comprenden la oficina central de estadística y censos, la oficina de investigaciones y estadísticas laborales y el servicio nacional del empleo.

### 4. Funciones del organismo encargado del programa

Cualquiera sea el lugar que se dé al organismo central encargado del programa de evaluación de las necesidades y recursos de mano de obra, sus funciones deberían incluir las siguientes:

/a) identificar

a) identificar a los usuarios de la información, tales como las autoridades en materia de desarrollo económico y social; las autoridades de la educación primaria, secundaria, universitaria y de formación profesional, y otros organismos públicos y privados, y sus requisitos respectivos, definiendo en cada caso la forma y periodicidad de los datos;

b) determinar qué informaciones existen en las diversas fuentes, y coordinar las medidas necesarias para asegurar que los datos sean recopilados y comunicados en forma regular y sistemática, de acuerdo con clasificaciones, definiciones y criterios uniformes; un programa de esta naturaleza requiere la coordinación con fuentes como la dirección general de estadística y censos, las cajas o institutos de previsión social, los registros industriales, las oficinas de inspección del trabajo, las oficinas gubernamentales de personal o servicio civil, las autoridades de educación y formación profesional, las universidades, las autoridades de salud pública, las organizaciones de empleadores y trabajadores, las asociaciones científicas y profesionales, las fuerzas armadas y otras fuentes públicas o privadas;

c) llevar a cabo actividades complementarias de investigación y recolección de datos relativos a problemas especiales, mediante encuestas u otros procedimientos; y

d) analizar la información así recogida y ponerla rápidamente a disposición de los usuarios.

##### 5. Composición y funciones de la comisión consultiva

Debieran, en principio, formar parte de la comisión consultiva representantes de los organismos que sean fuentes principales de información directa o indirectamente relacionada con la evaluación de los recursos y necesidades de mano de obra, y también representantes de los organismos usuarios de dicha información. Esta representación podría incluir, en lo que concierne al sector gubernamental, a funcionarios de la autoridad central en materia de planes de desarrollo económico, de las instituciones financieras que colaboran en ese mismo empeño, y representantes de los ministerios y otras oficinas públicas competentes en materia de educación,

de hacienda y economía, de estadística, de trabajo, de agricultura y reforma agraria, comercio e industria, de migraciones, de obras públicas. Los sectores no gubernamentales podrían estar representados por las asociaciones de empleadores, las cámaras de comercio e industria, las asociaciones profesionales y los sindicatos.

La comisión consultiva tendría como funciones las de asesorar con respecto al contenido del programa, examinar las actividades y el progreso del mismo, ayudar en el desarrollo de posibles fuentes de información y facilitar la coordinación administrativa y técnica.

## SEGUNDA PARTE

### Capítulo V

#### SITUACION ACTUAL EN LA AMERICA LATINA, EN MATERIA DE EVALUACION DE LA MANO DE OBRA

En este capítulo se tratará de presentar un resumen de las actividades llevadas a cabo en los países de América Latina relacionadas con la información acerca de los recursos humanos, ya con fines generales, ya dirigidas a la finalidad específica de determinar la oferta y la demanda de distintos tipos de mano de obra de los diversos niveles de calificación, desde el punto de vista de las necesidades de formación profesional. Por las razones expuestas anteriormente al hablar de los métodos de la evaluación de los recursos y las necesidades presentes y futuras, puede comprenderse que prácticamente toda la información de base sobre la población total y la población económicamente activa, así como la que indirectamente arroje alguna luz sobre la utilización de la mano de obra, tienen interés para los fines de determinar las necesidades de educación y de formación profesional, aunque gran parte de ella, antes de que pueda ser utilizada, precisa ser puesta al día, mejorada o completada.

#### 1. Censos

Existe en los países latinoamericanos cierta cantidad de datos generales acerca de la población, como su magnitud total y su distribución geográfica, por edad y sexo, por nivel educativo, la población económicamente activa y la distribución de ésta por ramas de actividad económica y por ocupación. La fuente principal de estos datos de referencia está constituida por los censos efectuados en casi todos esos países hacia 1950, dentro del programa del denominado censo de América que tiene por objeto operaciones de este tipo cada diez años. Las estimaciones demográficas correspondientes a los intervalos entre un censo general de población y otro se elaboran con cierta regularidad, y existen proyecciones demográficas efectuadas para cada país y la región en su conjunto, entre ellas las /publicadas per

publicadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas <sup>3/</sup>, que se refieren al crecimiento de la población mundial hasta 1975. Gracias a la experiencia adquirida en años recientes, y especialmente a la cooperación interamericana en materia de censos, en particular en cuanto a métodos y formación de personal, cabe esperar que los resultados de los censos efectuados en casi todos los países del continente en 1960, 1961 y 1962 suministren informaciones más prontas, completas y precisas que permitan conocer mejor la situación presente y verificar las tendencias estimadas. Casi todos los censos efectuados o que se efectuarán en dichos países en el curso de los tres años mencionados abarcan datos sobre la población, la habitación y la agricultura <sup>4/</sup>.

El programa mínimo de tabulación recomendado para el Censo de América comprende la población total y su distribución por localidades, sexo, edad, estado conyugal, lugar de nacimiento, nacionalidad legal, alfabetismo, nivel de educación, asistencia escolar, población económicamente activa y no económicamente activa, ocupación, rama de actividad económica, categoría de ocupación, hogar censal.

Debe señalarse, por otra parte, que los datos correspondientes a la distribución de la población económicamente activa por ramas de actividad económica y por ocupación suelen todavía publicarse al cabo de períodos más o menos largos, cuando los datos ya han perdido algo de su utilidad. Además de este inconveniente para el análisis de la situación presente de la mano de obra, los datos del censo carecen, por su propia naturaleza, del grado de precisión en materia de clasificación de ocupaciones que resultaría ideal, y tampoco reflejan la demanda de mano de obra, presente o prevista.

<sup>3/</sup> Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: El futuro crecimiento de la población mundial, Estudios sobre población, núm. 28 (Nueva York, 1959).

<sup>4/</sup> Según informes del Instituto Interamericano de Estadística, hasta junio de 1961 once naciones americanas habían efectuado sus censos de población y habitación, dentro del programa del Censo de América, 1960; ocho de ellas, además, habían efectuado sus censos agropecuarios.

## 2. Encuestas especiales en los establecimientos

La deficiencia de datos acerca de la mano de obra calificada en América Latina se ha manifestado en forma más aguda en lo relativo al sector industrial, y a fin de corregirla aunque fuera en parte se han efectuado en algunos países encuestas especiales que, por limitaciones de recursos y de tiempo, han debido circunscribirse casi siempre a determinadas ramas de la actividad económica y dentro de éstas a establecimientos empleadores escogidos por su tamaño y ubicación. Uno de los objetivos principales es el conocimiento de la estructura del empleo y de las necesidades de formación profesional. Encuestas de este tipo se han llevado a cabo en años recientes en Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Costa Rica, con la asistencia técnica de la O.I.T. Actualmente está en curso de ejecución una serie de encuestas con la misma finalidad en diversas ramas de actividad económica en Chile, y en el Paraguay el Ministerio de Educación ha resuelto efectuar otra semejante en 1961, a través del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación.

En 1956 se efectuó en la Argentina una encuesta que tenía por objeto conocer las necesidades de mano de obra calificada en la industria. La encuesta fué concebida en forma tal que se pudiera reunir, entre otras informaciones, datos que permitieran obtener una idea relativamente precisa de la estructura de la mano de obra industrial argentina y de la importancia del déficit de mano de obra calificada que padecía la industria del país en ese momento. La encuesta se llevó a cabo en las industrias manufactureras y en las de ciertas otras categorías, en la capital federal y en seis provincias. En 1958 y 1959, se llevaron a cabo en la Argentina otras encuestas con objetivos semejantes, a fin de completar y actualizar algunos de los datos y establecer comparaciones.

El informe publicado por la Comisión Económica para América Latina acerca del desarrollo económico de la Argentina en los sectores de la /agricultura y

agricultura y la industria <sup>5/</sup>, contiene un anexo intitulado "La inversión en capacitación técnica", en el cual se insertan cálculos basados en la mencionada encuesta parcial de la mano de obra, de 1956, en datos obtenidos por una misión conjunta de la O.I.T. y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas acerca de las necesidades de mano de obra calificada extranjera en algunos países latinoamericanos, también en 1956, y en los resultados de otra encuesta efectuada por el C.I.M.E. para el Gobierno italiano, en 1957, relativa a las necesidades de obreros calificados en las industrias metalúrgicas y de maquinaria y artefactos eléctricos. Los resultados de estas investigaciones fueron complementados mediante una encuesta especial llevada a cabo por la Secretaría de la CEPAL en junio y julio de 1957, entre ingenieros y dirigentes industriales. En base a estos datos, se estimó que la escasez de mano de obra calificada representaba alrededor del 25 por ciento del contingente de obreros calificados en la industria de vehículos y maquinaria; 20 por ciento en las de metal -excluida la maquinaria- y madera; 10 por ciento en las de máquinas y artefactos eléctricos y 5 por ciento en imprenta y publicaciones, productos químicos, alimentos y bebidas, cueros e industrias varias.

El estudio también presenta una proyección de las necesidades globales hasta 1967 y un cálculo de las inversiones necesarias en capacitación.

En Colombia, en 1958, la División de Mano de Obra del Servicio Nacional de Aprendizaje (S.E.N.A.) efectuó con la ayuda técnica de la O.I.T. la primera de una serie de encuestas en establecimientos empleadores. Dicha encuesta abarcó gran parte del territorio nacional y tuvo por objeto indagar las necesidades de trabajadores calificados, en términos cualitativos y cuantitativos, así como la cuota de incorporación de nuevos trabajadores calificados que demanda el mercado del

---

5/ Véase Naciones Unidas, Comisión Económica para América latina: "Análisis y proyecciones del desarrollo económico: V. El desarrollo económico de la Argentina. Los sectores de la producción: a) agricultura, b) industria", México, 1959.

empleo de Colombia cada año, tanto por razón del personal que se retira de la vida económicamente activa, como por motivo de las exigencias nacidas del crecimiento de la actividad productiva <sup>6/</sup>. Gracias a este estudio fué posible calcular no solamente el número aproximado de trabajadores que debían ser formados para ocupaciones de diversas actividades económicas, con exclusión de la agricultura, sino también un determinado orden de precedencia para la formación de la mano de obra de las diversas categorías y especialidades. El S.E.N.A. ha extendido más tarde estos estudios al sector agrícola, y su División de Mano de Obra efectiva, además, otros estudios diversos relativos a la orientación y la ejecución del programa de formación profesional.

En otros países se han llevado a cabo otras investigaciones a fin de esclarecer aspectos especiales del problema de la formación profesional, y entre ellas cabe mencionar, a manera de ejemplo, una efectuada en el Brasil y otra en México.

En 1959, el Departamento de Investigaciones y Estadística del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial del Brasil inició un estudio de 175 ocupaciones calificadas de la industria, en las regiones Norte y Noreste del país, a fin de ajustar los programas de formación para esas ocupaciones a los requisitos de la industria local. Los datos cuya obtención se perseguía comprendían el número estimado de trabajadores empleados; las tareas que componen cada ocupación, las aptitudes físicas y mentales que exige el trabajo; los requisitos de experiencia; la duración del adiestramiento, ya en centros especiales, ya en el trabajo mismo; y los efectos del adelanto tecnológico sobre las ocupaciones.

En una encuesta efectuada de 1955 a 1957 por el Banco de México acerca del empleo de personal técnico en determinadas ramas de la industria mexicana de transformación, se trató de determinar, entre otros diversos factores, ~~qué deficiencias existían en la preparación formal de los trabajadores que en el estudio se denominan técnicos profesionales.~~ En la

<sup>6/</sup> Véase Servicio Nacional de Aprendizaje (S.E.N.A.): "Informe sobre necesidades de mano de obra calificada en Colombia"; Bogotá, enero de 1959.

industria textil, una gran mayoría de cuyos trabajadores de nivel profesional universitario son ingenieros textiles e ingenieros químicos, la deficiencia más significativa revelada por la encuesta fué la falta de experiencia en el manejo de maquinaria y equipo. Seguían en importancia la falta de instrucción práctica de laboratorio y la carencia de conocimientos de relaciones humanas. También se mencionó con relativa frecuencia la falta de conocimiento de métodos de trabajo y del cálculo de costos de producción, y en algunos casos la falta de adiestramiento en la preparación de proyectos. Deficiencias semejantes, aunque con ciertas variaciones, fueron anotadas en las demás industrias abarcadas por la encuesta<sup>7/</sup>.

Algunas de las deficiencias de los programas de formación profesional descubiertas por investigaciones de este tipo pueden ser corregidas mediante modificaciones apropiadas en los programas y métodos de enseñanza. Otras llevan a la conclusión de que es a veces necesario formar nuevos tipos de especialistas como, por ejemplo, de personal especializado en la contabilidad de costes.

### 3. Otras fuentes de información acerca de la fuerza trabajadora

La recolección de informaciones acerca de la mano de obra constituye actualmente en la América Latina, en gran parte, un problema de coordinación y mejora de la tarea estadística que con diferentes fines y en distintos ámbitos efectúan instituciones y servicios de carácter gubernamental, organismos paraestatales como las cajas o institutos de previsión social, y organismos no gubernamentales como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los institutos de investigación de las universidades y otros centros semejantes; y requiere además estudios sistemáticos directos que incluyan las encuestas de mano de obra en los establecimientos empleadores.

---

<sup>7/</sup> Véase Banco de México, S.A., Departamento de Investigaciones Industriales: "El empleo de personal técnico en la industria de transformación". México, D.F., 1959.

En algunos países de América Latina se han dado los primeros pasos, en años recientes, para el establecimiento de programas continuos de información acerca de la mano de obra y el mercado del empleo, dándose en ellos la debida importancia a la necesidad de elaborar criterios e instrumentos uniformes como la clasificación uniforme de ocupaciones, en base a definiciones verificadas de éstas, y al análisis y la coordinación de las diversas fuentes de datos. No obstante, la situación se caracteriza todavía --aun en países que han adelantado en medida considerable en el orden de la industrialización-- por la existencia actual o potencial de información fragmentaria en un número más o menos grande de fuentes, que no se recopila ni se analiza en forma coordinada. En muchas de las fuentes los datos sobre la mano de obra no se recogen de acuerdo con un programa regular, ya porque no se los considera esenciales para el organismo respectivo, ya porque no existen medios suficientes, y en otros casos las tabulaciones se efectúan con excesiva tardanza.

En muy pocos países de la región se compilan índices del empleo y de las horas trabajadas, en base a estadísticas de establecimientos, si bien abarcando solamente ciertas categorías de trabajadores, así como ramas de actividad y regiones determinadas. Otro procedimiento para la recolección de datos sobre el empleo y el desempleo es el de las muestras estadísticas de la fuerza de trabajo, como las que utiliza el Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

Los regímenes de seguridad social cuyo campo de aplicación abarca fracciones considerables de la población económicamente activa, pueden constituir una valiosa fuente de datos acerca de los establecimientos empleadores y acerca del nivel y la estructura del empleo, a condición de que se adopten las medidas necesarias para acelerar sus procedimientos estadísticos y para lograr una comparabilidad que permita, por ejemplo, distinguir las variaciones en el empleo de las que los datos reflejan como consecuencia de cambios legislativos o administrativos. La utilidad de /esta fuente

esta fuente no se limita a los datos sobre el empleo. En el caso de las encuestas iniciales de la mano de obra efectuadas en San José de Costa Rica recientemente, los registros de la Caja Costarricense de Seguro Social suministraron información de suma utilidad a los fines de la confección de la lista de establecimientos que fueron incluidos en la encuesta.

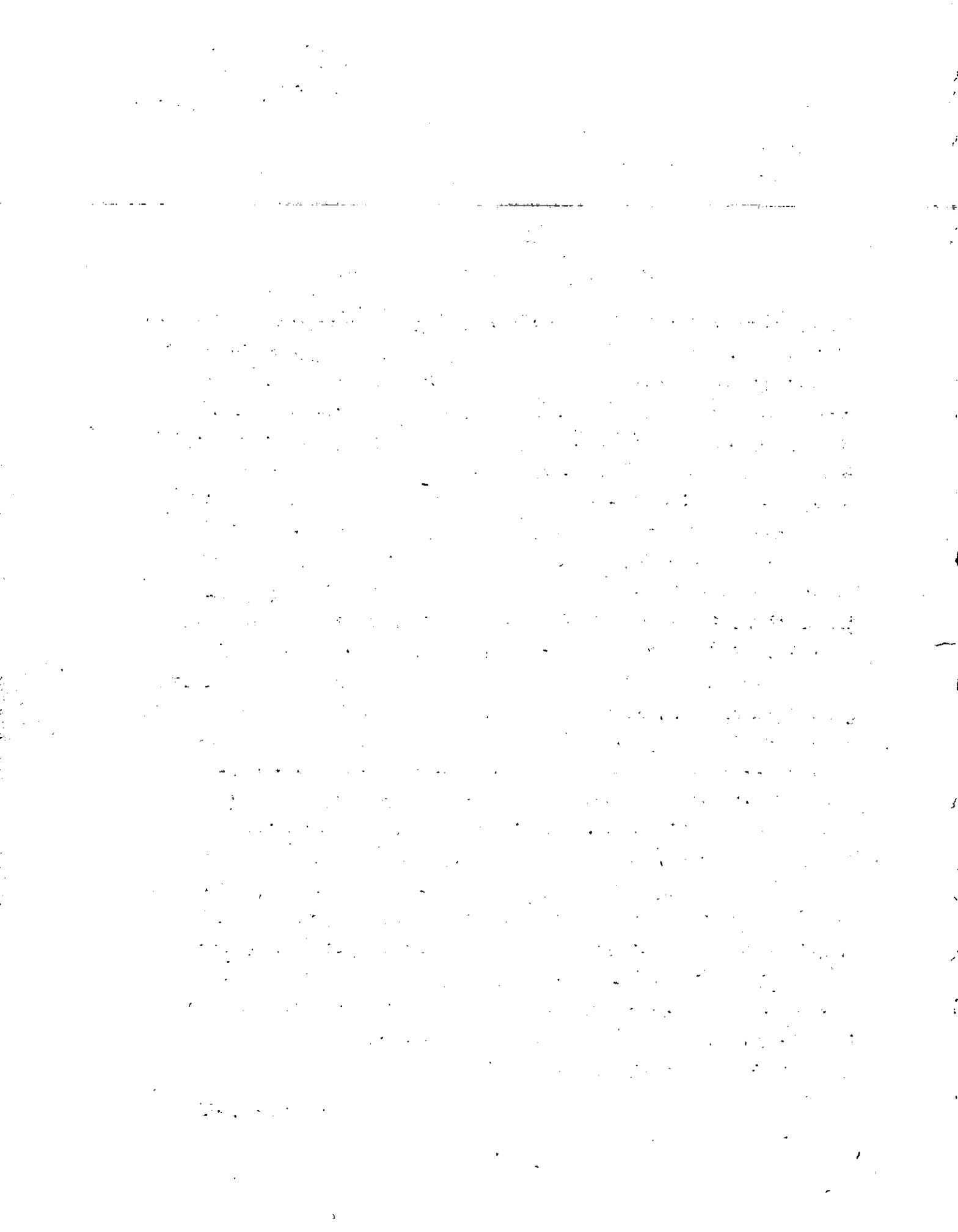
En aquellos países latinoamericanos en que existe en funcionamiento un servicio público del empleo, su actividad no abarca todavía, por regla general, sino una parte pequeña del territorio y del mercado del empleo. Por consiguiente, las estadísticas de las vacantes comunicadas al servicio por los empleadores y los registros de solicitantes de empleo no reflejan ni la magnitud ni la composición de la demanda u oferta reales de mano de obra. En el caso particular del Servicio Cooperativo del Empleo del Perú, sin embargo, el desarrollo de la función de información acerca de la mano de obra y del mercado del empleo y el comienzo de esta actividad en los principales mercados del empleo del país se efectúa aun con precdencia al establecimiento de las oficinas de colocación. En base a este programa de información se publica un boletín trimestral que contiene los datos numéricos y el análisis de la variación del volumen de empleo, las remuneraciones y las horas de trabajo en Lima, Callao y Balnearios, y la variación del empleo en otros mercados del empleo.

#### 4. Síntesis de la situación

Mucho es lo que falta aun por hacer en cuanto al establecimiento de mecanismos y la aplicación de métodos prácticos para la evaluación constante de las necesidades y los recursos de mano de obra, aunque cabe reconocer que la experiencia lograda en algunos países es alentadora y permite hablar de un progreso efectivo si se considera la ausencia total de este tipo de actividades hasta hace algunos años. La verdad es que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran todavía en una etapa incipiente en material de programas regulares de compilación y análisis de los datos relativos a la mano de obra que existen en diversas fuentes. Las dificultades con que tropieza la solución de este problema son de naturaleza

/varia, y

varia, y una de ellas consiste en la debilidad intrínseca de los sistemas estadísticos. Otra tiene que ver con la falta de personal especializado, y una tercera con la falta de recursos financieros. En vista del reconocimiento de la importancia decisiva que tiene el factor humano en los planes de desarrollo económico de los países latinoamericanos que se refleja principalmente en resoluciones adoptadas en la séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., reunida en Buenos Aires en abril de 1961 y en otras adoptadas durante la octava y la novena Sesiones de la C.E.P.A.L., en particular las Resoluciones núms. 149 (VIII) y 192 (IX), puede preverse un esfuerzo de los gobiernos por vencer las susodichas dificultades. A este fin contribuirán sin duda, tanto la asistencia técnica específica en la organización de los programas y la formación del personal, como la asistencia del tipo prestado por los Grupos Asesores organizados por la C.E.P.A.L. y el Departamento de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en países de la región que tienen por objeto ayudar a establecer el mecanismo estable para la elaboración y la ejecución de los planes de desarrollo económico, dentro de la estructura gubernamental.



## TERCERA PARTE

### Capítulo VI

#### ACCION EN EL CAMPO INTERNACIONAL

##### 1. Actividades de las Naciones Unidas y de ciertas agencias especializadas

El consenso que se ha formado en el mundo acerca de la estrecha relación entre los problemas de la población y la mano de obra con el desarrollo económico y social, ha generado diversas actividades de investigación y asistencia técnica en el plano internacional, a cargo de organismos intergubernamentales y fundaciones privadas, y la adopción por aquellos organismos de importantes resoluciones. Entre los estudios demográficos, cabe citar a título de meros ejemplos, los publicados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, que incluyen, en la serie denominada Estudios sobre población, las proyecciones demográficas, por países, hasta 1975, basadas en hipótesis altas, medias y mínimas. Entre los numerosos estudios económicos de base, es oportuno mencionar la serie de Análisis y proyecciones del desarrollo económico de varios países latinoamericanos, preparados por la Comisión Económica para la América Latina. Puede citarse también la contribución de la Organización de los Estados Americanos en materia de adaptación de las normas para los censos y estudios sobre productividad y de la UNESCO para la determinación de las necesidades de educación en general y de personal científico en especial, y la extensión y el mejoramiento de la enseñanza primaria en América Latina. Otras organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud desarrollan actividades que en algunos de sus aspectos se relacionan con la determinación de necesidades de personal de ciertas categorías especiales, dentro de los campos de su competencia respectiva.

##### /2. Actividades

## 2. Actividades de la OIT

La labor de la OIT comprende la investigación y la asistencia en materias tales como la política y los objetivos de empleo y la formación profesional; la evaluación de la mano de obra y la organización de programas de información acerca del mercado del empleo; la organización del servicio del empleo; la clasificación de las ocupaciones; las estadísticas del trabajo; la productividad y otros problemas. En Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Perú y la Guayana Británica, se han llevado a cabo misiones de asistencia técnica de la OIT en materia de estadísticas del trabajo, que han incluido las cuestiones de estadísticas del empleo. Como ejemplos de la asistencia técnica a países latinoamericanos en años recientes, para la organización de programas de información acerca de la mano de obra, pueden mencionarse el Curso de formación en materia de información sobre la mano de obra, organizado en Mona, Jamaica, en 1960, para funcionarios de la Federación de las Indias Occidentales; las misiones a Colombia, en 1956 y 1958 para ayudar y aconsejar en la evaluación de los recursos y necesidades de mano de obra calificada y la organización de un programa de información sobre la mano de obra y el empleo en el Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA); a Venezuela de 1959 a 1960, en materia de empleo, incluyendo el estudio de la estructura del empleo y la evaluación de las necesidades de formación profesional; al Perú de 1960 a 1961, para ayudar al Servicio Cooperativo del Empleo del Perú en la expansión del programa de información acerca de la mano de obra y del mercado del empleo a otras regiones del país y en el perfeccionamiento de los métodos; al Brasil, en 1958 y 1959, a fin de efectuar estudios de mano de obra en relación con el programa del desarrollo del Noreste; al Uruguay, en 1960, con el objeto de ayudar a la Universidad del Trabajo a establecer un programa de estadísticas docentes y de análisis de las necesidades de mano de obra calificada; y a Costa Rica, de 1960 a 1961, en materia de organización del servicio del empleo y establecimiento de un programa continuo de información

/acerca de

acerca de la mano de obra y el empleo. También se ha llevado a cabo en 1961 una misión de asistencia técnica para la evaluación de los problemas de mano de obra en relación con el programa indigenista andino, cuya organización está a cargo de la OIT. La séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, reunida en Buenos Aires en abril de 1961, adoptó una resolución sobre la evaluación y planeamiento de la mano de obra que, luego de señalar la necesidad de tomar en cuenta el factor de la mano de obra en relación con el desarrollo económico, describe el ámbito que debe abarcar y las características que debe tener la información sobre la mano de obra, y las medidas que deberían ser adoptadas en el plano nacional a fin de asegurar la compilación y el análisis de dicha información. Expresa, entre otras conclusiones, que una necesidad primordial que debe satisfacerse inmediatamente es determinar las necesidades actuales y futuras de mano de obra calificada, especialmente de mano de obra altamente calificada y técnica, cuya formación requiere muchos años y debe, por tanto, planearse con mucha anticipación. Considerando que son frecuentemente inadecuadas las fuentes de información, añade que debería darse primordial importancia a la elaboración de métodos de evaluación sencillos y prácticos. En otra parte, la resolución insta a la Oficina Internacional del Trabajo a que adopte ciertas medidas, en colaboración, cuando sea adecuado, con otras instituciones. Dichas medidas comprenden la recopilación y difusión de informaciones sobre la experiencia recogida en diferentes países en materia de métodos y técnicas utilizados en la evaluación de la mano de obra y la eventual organización de cursos de formación, en escala regional o nacional, relativos a la compilación y utilización de los datos sobre la mano de obra. El texto de esta resolución figura en el Anexo II.

### 3. El desarrollo de la acción coordinada

Los esfuerzos de las organizaciones internacionales por concertar sus actividades en esta materia se reflejan en diversas reuniones celebradas por varias de ellas en un corto período, como las que se celebraron en Ginebra, en enero de 1961, y en fecha posterior, acerca

de la educación y la formación profesional, particularmente en el Africa; la Conferencia sobre la Educación y el Desarrollo Económico y Social en el Africa, organizada por la UNESCO y la Comisión Económica para el Africa celebrada en Addis Ababa en mayo de 1961; y la presente Conferencia sobre la Educación y el Desarrollo Económico y Social en la América Latina. La participación de organizaciones internacionales cuya competencia es tan diversa y que se encuentran en situación de efectuar contribuciones positivas en sus respectivas esferas a través de sus programas de investigación y asistencia técnica confiere valor extraordinario a estas reuniones.

Cabe mencionar aquí, a título meramente ilustrativo, las formas de colaboración práctica a que han dado lugar, por una parte, la Resolución núm. 149 adoptada por la Octava Sesión de la Comisión Económica para América Latina, celebrada en Panamá en 1959, y el nombramiento efectuado por la OIT de un especialista regional en cuestiones de mano de obra, por otra parte.

La mencionada resolución proponía el establecimiento conjunto con las otras organizaciones internacionales competentes, y en particular con la OIT, la UNESCO, la OEA y el CIME, de un proyecto para hacer una estimación de las necesidades de mano de obra calificada en los países de la región, particularmente en lo relativo a aquellas categorías cuya formación ofrece dificultades; hacer una estimación de los medios de que se dispone para la formación y de los recursos con que se cuenta, y colaborar con los gobiernos que soliciten ayuda a fin de elaborar medidas para la readaptación y la expansión de estos recursos y la utilización de la mano de obra calificada inmigrante.

En reuniones efectuadas por una Comisión de Trabajo en Ginebra, en 1959, y en Santiago de Chile, en Mayo de 1960, con la participación de representantes de las organizaciones internacionales interesadas, se han podido trazar algunas pautas para la colaboración internacional en esta materia, a través de la asistencia técnica que reciben de

/estos organismos

estos organismos los países latinoamericanos, y se han intercambiado, además, informaciones sumamente útiles acerca de la labor directa o indirectamente relacionada con el problema, que han venido efectuando dichas organizaciones en la región. Se llegó a la conclusión de que la Comisión de Trabajo debería reunirse periódicamente, y se subrayó, además, la necesidad de estudiar y adoptar una metodología para la formulación de la política de mano de obra.

En los primeros meses de 1961, la OIT designó a un especialista en problemas de mano de obra, con sede en el Centro de Acción de la OIT para América del Sur, en Lima, a fin de que colaborase con el programa de los Grupos Asesores. Las funciones del especialista comprenden, entre otras, las de participar en la labor de los Grupos en lo relativo a las cuestiones de mano de obra, incluyendo la evaluación de los recursos y las necesidades, los objetivos del desarrollo económico en materia de empleo y las necesidades específicas de formación profesional que pueden tener su origen en los planes adoptados; la adecuada coordinación de las misiones de asistencia técnica de la OIT con la tarea de los Grupos Asesores, en cuanto fuere necesaria, y la participación en los cursos de formación de especialistas en desarrollo económico.

#### 4. Criterios para la acción futura

Al analizar los medios de acción, deben tenerse en cuenta varias consideraciones generales. En primer término, pasando revista con criterio comparativo a las informaciones estadísticas generales y las relativas a la mano de obra que existen en los países latinoamericanos, se advierten grandes variaciones de un país a otro, pudiendo, como lo señaló la reunión del Grupo de Trabajo en Santiago, en mayo de 1960, hablarse de países en que existen condiciones para el establecimiento de un mecanismo relativamente refinado, otros en que tales condiciones no existen, y otros que se encuentran en algún nivel intermedio entre esas dos categorías. También varía la medida en que los gobiernos han elaborado programas de desarrollo económico y social

a los cuales pueden referirse las medidas correspondientes en los campos de la educación y la formación profesional, siendo necesario hacer una primera distinción, en algunos casos, entre proyectos concretos y realizables y los que constituyen aspiraciones u objetivos que no ofrecen evidencia tangible de realidad.

Surge, pues, como un imperativo la condición de la flexibilidad. Los métodos y la técnica deberán ser adaptados a las diversas necesidades y a las condiciones existentes en los diversos países, particularmente en lo relativo a la disponibilidad de informaciones estadísticas generales y de mano de obra, la naturaleza y el ámbito de la política de desarrollo económico y social, y la organización administrativa existente.

Además, las organizaciones internacionales tienen la necesidad ineludible de actuar sin pérdida de tiempo. Esto significa que todo programa coordinado debería contemplar la elaboración de recomendaciones de aplicación inmediata, aparte de las que entrañan medidas de largo plazo. A menos que se tome en cuenta esta circunstancia en todas las fases de concepción y ejecución de un programa concertado, es probable que las organizaciones internacionales no lleguen a ajustarse al ritmo de los acontecimientos en América Latina.

La necesidad de actuar con celeridad atendiendo a problemas urgentes no quiere decir que puedan ignorarse por el momento las necesidades de los diversos países en cuanto a sus objetivos económicos y sociales de largo plazo. Al contrario, las actividades encaminadas a determinar de inmediato las necesidades de educación y la formación profesional deben ser relacionadas en tanto cuanto sea posible con los recursos humanos, materiales y financieros real y potencialmente disponibles, y con los programas específicos propuestos para su desarrollo, por modestos que sean. En realidad, se considera que éste es el papel primordial de la asistencia coordinada que puedan prestar las organizaciones internacionales a cada país en la evaluación de sus necesidades, concepto que a menudo está implícito en los pedidos de asistencia técnica dirigidos separadamente por los gobiernos a las organizaciones internacionales.

## 5. Medidas inmediatas

1. Las organizaciones internacionales interesadas deberían examinar conjuntamente los métodos por los cuales se podría incorporar en los planes de desarrollo económico por sectores o en los planes que corresponden a proyectos específicos, que se hallen en elaboración o comiencen a elaborarse en un futuro cercano, un estudio de las necesidades específicas de mano de obra, por ocupaciones y nivel de formación, y de la oferta actual y potencial, influyendo el examen de las medidas que resultaren necesarias para la satisfacción de aquellas necesidades.

2. Paralelamente, debería coordinarse la labor de asistencia técnica prestada a cada país latinoamericano por las organizaciones internacionales a fin de hacer posible, aún en ausencia de planes formales de desarrollo económico, en la medida en que lo permitan las informaciones disponibles en el país:

a) Efectuar, en colaboración con los organismos gubernamentales competentes, una evaluación rápida de la situación en lo relativo a personal calificado de los distintos niveles y en las ramas principales de actividad; tomar nota de los requisitos específicos que sean generalmente reconocidos como más urgentes en materia de educación y formación profesional; y establecer un orden de precedencia en la satisfacción de los susodichos requisitos, tomando en cuenta las necesidades del desarrollo y la disponibilidad de recursos;

b) Determinar qué medidas pueden iniciarse de inmediato para asegurar:

i) la obtención de informaciones continuas acerca de las necesidades de personal calificado que se relacionan con el desarrollo económico y social;

ii) que las autoridades responsables de la elaboración y ejecución de los planes estén informadas de la situación y las perspectivas de la oferta de mano de obra, a fin de tomarlas en cuenta para la fijación de los objetivos de dichos planes en materia de empleo;

/iii) el

- iii) el establecimiento del mecanismo mínimo necesario para los fines expresados en i) y ii);
  - iv) la formación del personal especializado para la evaluación de los recursos y las necesidades de mano de obra, incluyendo la recolección de las informaciones, particularmente por medio de becas y cursos especiales organizados en escala nacional o regional;
- c) determinar, de acuerdo con el gobierno, las necesidades de asistencia técnica a los fines de la prosecución de las medidas citadas.

#### 6. Medidas de plazo más extenso

La aplicación de las medidas de corto plazo podrá indicar qué clase de actividades y, en particular, de asistencia técnica se requerirán en cada caso para aumentar la disponibilidad de informaciones sobre la mano de obra y establecer, consolidar o mejorar el mecanismo institucional dedicado a tal propósito. Por ejemplo, puede resultar necesario prestar asistencia de plazo más largo para mejorar gradualmente las estadísticas de base acerca de la mano de obra (por ejemplo, las estadísticas demográficas, de educación y del trabajo, las estadísticas industriales y agrícolas); para efectuar estudios especiales (por ejemplo, acerca del éxodo rural, los movimientos migratorios a través de las fronteras, la movilidad de la mano de obra en el empleo); para el desarrollo de las actividades relativas a la información sobre el mercado del empleo, y la orientación profesional, en los servicios públicos del empleo o en otros organismos; para preparar un sistema nacional de clasificación de ocupaciones, así como tablas de composición por ocupaciones de tipos específicos de actividades industriales o agrícolas; para la elaboración de métodos de proyección, particularmente en lo relativo a la oferta y la demanda de personal formado o para el establecimiento de organismos especiales encargados de la coordinación, el análisis y la interpretación de las informaciones acerca de la mano de obra.

Anexo I

FUENTES PRINCIPALES DE INFORMACION ACERCA  
DE LA MANO DE OBRA Y TIPOS DE INFORMACION QUE  
PUEDEN GENERALMENTE OBTENERSE EN ELLAS

Sinopsis

En la lista siguiente figuran las fuentes principales en que pueden obtenerse informaciones útiles a los fines de la evaluación de los recursos y las necesidades de mano de obra. No todas estas fuentes existen necesariamente en ningún país determinado. Se ha dividido la lista en tres partes, según el tipo de las fuentes; a saber, las fuentes de referencia; las fuentes complementarias más importantes, y las otras fuentes de menor importancia. Aunque esta clasificación de las fuentes es arbitraria, ella refleja dentro de ciertos límites la situación en cierto número de países. En cada caso se indican los organismos que generalmente tienen a su cargo la recolección de los datos, y los tipos de datos que se relacionan en forma particular con la evaluación de la mano de obra.

I. FUENTES DE REFERENCIA

1. Censos de población (Oficina central de estadística).

Distribución geográfica, por edad, sexo, por nivel educativo; la población económicamente activa y su distribución por ramas de actividad económica, por ocupaciones y por su situación con respecto al empleo; distribución por estado civil, localidad, sexo, edad, empleo privado o público, nivel educativo, años trabajados, etc.

2. Estadística vital (Oficina central de estadística, Ministerio de Salud Pública, Registro del estado civil).

Nacimientos, defunciones, matrimonio, con distribuciones apropiadas por localidad, sexo, edad, proyecciones de la población por edad y sexo.

/3. Estadística

3. Estadística migratoria (Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Transportes, Oficina central de estadística).

Inmigrantes y emigrantes clasificados por sexo, edad, país de origen o destino, duración de la residencia. (En algunos casos puede obtenerse la distribución por ocupaciones).

II. FUENTES COMPLEMENTARIAS MAS IMPORTANTES

1. Planes de desarrollo económico (Oficina nacional de planeamiento económico; Ministerios de Economía, Trabajo, Hacienda, Industria, y Comercio, Educación, Agricultura).

Previsiones financieras para proyectos concretos dentro del plan o los planes; inversiones previstas en educación, salud pública, obras públicas; fomento de industrias específicas y datos semejantes.

2. Encuestas en establecimientos empleadores de los sectores público y privado (tres tipos de encuesta). (Según los casos, la Oficina central de estadística, el Servicio nacional del empleo, el Servicio nacional de aprendizaje, los Ministerios de Industria, Educación o Trabajo.)

Tipo A.

Número de trabajadores en todos los establecimientos que emplean a más de un determinado número de trabajadores, por ramas de actividad económica, con posible distribución por sexo y grupos amplios de edad, por tipo de trabajo (empleados y obreros); puede incluir información sobre el número de horas trabajadas.

Tipo B.

Con relación a un grupo escogido de establecimientos grandes (que emplean más de 20 trabajadores, por ejemplo): el número de trabajadores por sexo y grupos amplios de edad; la variación prevista en el número de trabajadores; las vacantes actuales, por ocupaciones; la organización del trabajo; la política de empleo y las prácticas de contratación del personal. Algunos tópicos especiales pueden abarcar

las tasas de movilidad, las calificaciones exigidas, lo apropiado de la formación y las necesidades de formación profesional.

Tipo C.

En relación con un grupo escogido de establecimientos grandes (más restringido que el grupo escogido para encuestas del tipo B): número de trabajadores en ocupaciones calificadas determinadas (cuya lista se suministra), distribuidos en calificados, semicalificados y no calificados, con indicación de los que requieren formación complementaria; número de los puestos actualmente vacantes o cuya vacancia se prevé (en un plazo corto), con miras a los cuales se requiere formación; medios existentes para la formación dentro del establecimiento.

3. Encuestas de la fuerza trabajadora, por muestras estadísticas.

(Oficina central de estadística, oficina de estadística del Ministerio de Trabajo, institutos universitarios especializados.)

Individuos comprendidos en un grupo científicamente escogido de unidades familiares: económicamente activos o inactivos, distribuidos por edad, sexo, estado civil, situación con respecto al empleo, las horas trabajadas por semana, la duración del desempleo, el tiempo de permanencia en el empleo, la rama de actividad económica y los grandes grupos de ocupación.

4. Actividades del servicio público del empleo. (Servicio público del empleo.)

Solicitantes inscritos, vacantes notificantes, por ocupaciones, rama de actividad económica, características personales; factores que influyen en el mercado del empleo; tipos de solicitantes cuya colocación es difícil, tipos de vacantes difíciles de llenar.

III. OTRAS FUENTES

1. Censos agrícolas e industriales. (Oficina central de estadísticas; Ministerio de Industria, de Agricultura).

Estos censos pueden contener datos acerca del empleo.

/2. Administración

2. Administración laboral. (Oficinas de estadística y de inspección del trabajo, del Ministerio de Trabajo.)

Nombre, ubicación y tipo de producción de los establecimientos empleadores; eventualmente volumen del empleo por ocupaciones; número de aprendices, por ocupaciones; condiciones de trabajo; ausentismo; movilidad de la mano de obra, y otros datos.

3. Oficinas de control y de patentes. (Diversos organismos que tienen facultad para otorgar títulos, autorizaciones y patentes requeridas por la ley, como algunas dependencias de los Ministerios de Educación, Salud Pública, Trabajo, Comercio, Agricultura, o de las municipalidades.)

Número de personas autorizadas a ejercer diversos oficios y profesiones reglamentadas, o que exigen determinados conocimientos científicos o técnicos.

4. Política comercial e industrial. (Ministerios de Comercio, Industria, Hacienda.)

Datos acerca de la política de aranceles, restricciones a la importación o fomento de exportaciones, o cualesquiera otras medidas económicas o monetarias que puedan tener repercusiones importantes en el empleo de la mano de obra de diversos tipos.

5. Registros tributarios. (Ministerio de Hacienda, direcciones de impuestos.)

Datos acerca de los contribuyentes y su situación con respecto al empleo.

6. Presupuesto del estado. (Ministerio de Hacienda.)

En algunos casos las previsiones presupuestarias permiten identificar las ocupaciones del personal.

7. Instituto o cajas de previsión social.

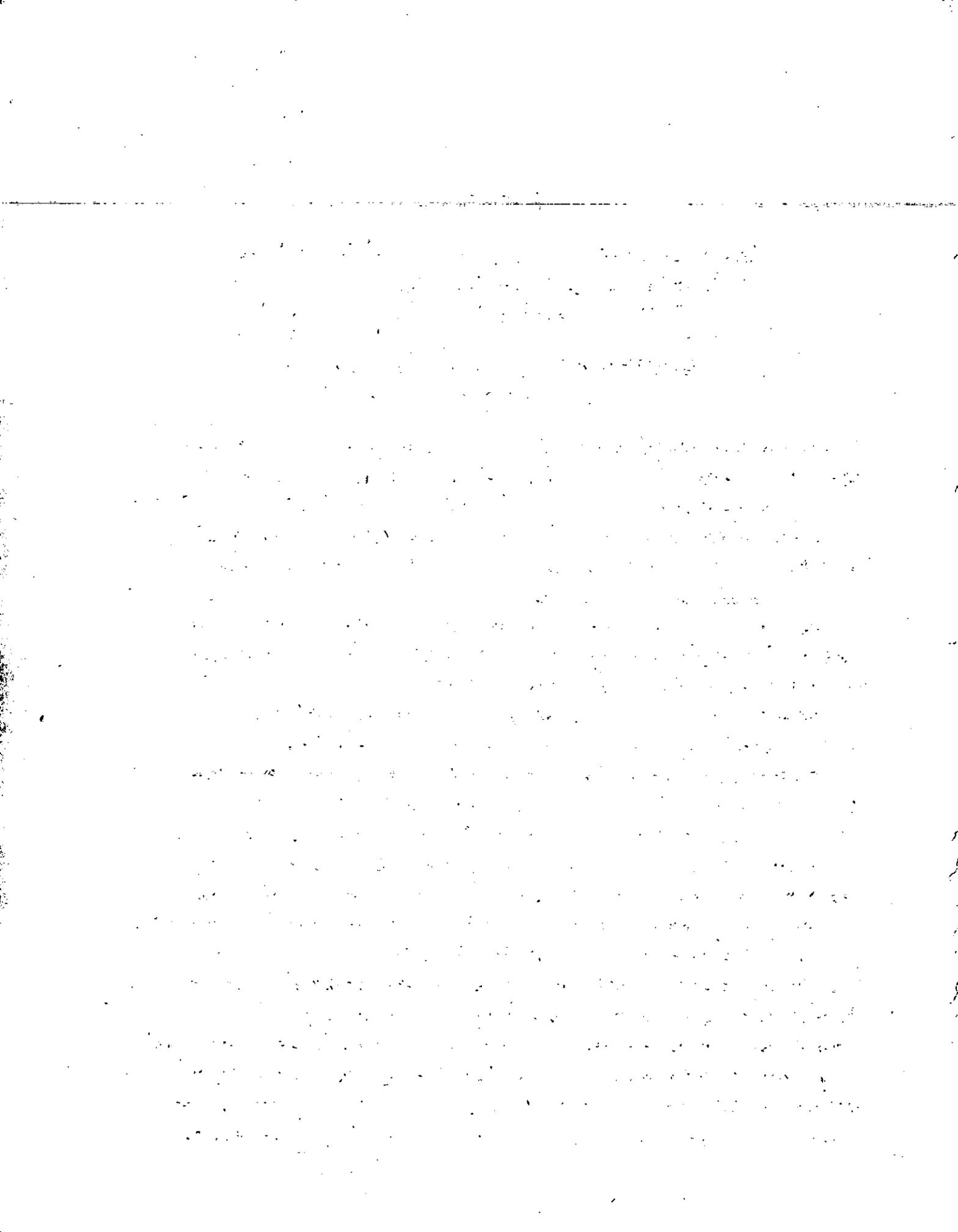
Datos diversos acerca de los trabajadores y los empleadores de los sectores abarcados por la legislación.

8. Registros obligatorios de trabajo. (Ministerio de Trabajo.)

Distribución geográfica, edad y sexo de los trabajadores.

9. Informes diversos.

- Informes administrativos, especialmente los informes anuales de los Ministerios de Trabajo y de Educación.
- Informes económicos preparados por los bancos.
- Informes sobre actividades de investigación efectuadas por las universidades y los institutos especializados.
- Informes de las Cámaras de comercio y asociaciones de empleadores.
- Informes de las asociaciones de trabajadores.
- Informes de las asociaciones profesionales.



Anexo II

Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros  
de la Organización Intenacional del Trabajo  
(Buenos Aires, 10-21 de Abril de 1961)

RESOLUCION SOBRE EVALUACION Y PLANEAMIENTO  
DE LA MANO DE OBRA

La séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Buenos Aires del 10 al 21 de abril de 1961;

Reconociendo que los problemas del desempleo y el subempleo irán agravándose en el futuro próximo a causa de las tasas extremadamente altas de aumento de la población;

Convencida de que es necesario emprender urgentemente una acción especial con objeto de aumentar en esta región del mundo las oportunidades de empleo útil y de tiempo completo;

Considerando que esta urgente necesidad debe tenerse en cuenta en el planeamiento de las políticas de desarrollo económico;

Considerando que existe la necesidad de evaluar las disponibilidades presentes y futuras de mano de obra, así como las necesidades de mano de obra de la región, en relación con la determinación de los objetivos de empleo de las políticas de desarrollo económico y en relación con la formulación de programas específicos de mano de obra en materia de formación profesional, orientación profesional y migración;

Habiendo tomado nota de que la Organización Internacional del Trabajo ha prestado durante muchos años atención primordial a los problemas de mano de obra, incluido el de la evaluación de los recursos y necesidades de mano de obra, y observando en particular hechos recientes tales como la decisión de asignar al Centro de Acción de la OIT para América del Sur un especialista en objetivos de empleo y organización de mano de obra, las medidas que adoptó para cooperar más estrechamente

/con la

con la Comisión Económica para América Latina en la esfera de la evaluación de la mano de obra en relación con el planeamiento del desarrollo económico y la organización de un curso de información sobre mano de obra realizado meses atrás en la Federación de las Indias Occidentales, en el que tomaron parte funcionarios de la administración laboral responsables de la información sobre la oferta y demanda de mano de obra:

Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo:

1. A que llame la atención de los gobiernos sobre las siguientes conclusiones relativas a la necesidad de evaluar los recursos y necesidades de mano de obra en relación con la determinación de los objetivos de empleo del desarrollo económico, y con el planeamiento de las políticas y programas de mano de obra encaminados a garantizar la existencia de adecuadas reservas de trabajadores debidamente capacitados:

a) para la determinación de los objetivos de empleo de las políticas de desarrollo económico y para la formulación de programas de formación profesional, orientación profesional, migración y otras medidas que pueden afectar la disponibilidad de mano de obra para ocupar empleos productivos, es esencial disponer de información fidedigna sobre las disponibilidades y necesidades presentes en materia de mano de obra, así como prever las tendencias futuras a estos respectos;

b) dicha información debería hacer posible determinar:

i) La naturaleza y magnitud de los problemas de desempleo y subempleo teniendo en cuenta a las personas que entran por primera vez en el mercado del empleo, para quienes deben crearse oportunidades adicionales de empleo en los diversos sectores de la economía por intermedio del desarrollo económico.

ii) el número y las calificaciones de los trabajadores que deben ser formados para las distintas ocupaciones con objeto

/de satisfacer

de satisfacer las necesidades estimadas de mano de obra calificada;

iii) la necesidad de adoptar otras medidas que pueden requerirse en relación con la organización del mercado de empleo;

c) La información sobre la oferta y demanda de mano de obra debería referirse a:

i) la magnitud, distribución y características de la fuerza de trabajo;

ii) la gran variedad de factores que pueden afectar la fuerza de trabajo (factores demográficos, movilidad geográfica y ocupacional, cambios en las técnicas y métodos de producción, etc.);

iii) la expansión de las actividades económicas existentes en la industria, el comercio, y la agricultura y la creación de otras nuevas;

d) Deberían también adoptarse medidas apropiadas en el plano nacional para la compilación y análisis de la susodicha información. El papel del servicio que se cree a este efecto debería ser el de centralizar todos los datos pertinentes, tanto estadísticos como descriptivos, que hayan podido recoger las diferentes entidades públicas, semipúblicas o privadas y completar dichos datos en la medida necesaria mediante sus propias actividades. El objetivo final del servicio debería ser asesorar sobre todos los aspectos de la política de mano de obra en relación con el desarrollo económico y social de los países interesados, pero una necesidad primordial que debe satisfacerse inmediatamente es determinar las necesidades actuales y futuras de mano de obra calificada, especialmente de mano de obra altamente calificada y técnica cuya formación requiere muchos años y debe por tanto planearse con mucha anticipación. Teniendo en cuenta que frecuentemente son inadecuadas las actuales fuentes de información, debería darse primordial importancia a la elaboración de métodos de evaluación sencillos y prácticos.

2. A pedir a la Oficina Internacional del Trabajo que adopte las siguientes medidas, en colaboración, cuando sea adecuada, con otras instituciones:

a) recopilar y difundir información sobre la experiencia que los diferentes países hayan acumulado en la tarea de utilizar más eficazmente los recursos de mano de obra, especialmente cuando esta mejor utilización ha contribuido a reducir las necesidades de capital que impone el progreso económico;

b) recopilar y difundir información relativa a los métodos y técnicas utilizados en la evaluación de la mano de obra especialmente en lo que concierne a la provisión de las disponibilidades y necesidades futuras de mano de obra;

c) considerar la posibilidad de organizar, en escala nacional o regional, cursos de formación sobre compilación y utilización de los datos sobre mano de obra aplicados al planeamiento de la mano de obra en relación con el desarrollo económico y social.