

Conferencia Internacional del Trabajo

92.^a reunión de 2004

Informe III (Parte 1B)

Estudio general relativo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y a la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)

Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones

Informe de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Promover empleo

Políticas, capacitación, empresas

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN 92-2-313034-4
ISSN 0251-3226

Primera edición 2004

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Sumario

	<i>Párrafos</i>
Introducción	1-61
Capítulo I. Políticas de empleo.....	62-198
Capítulo II. Política de formación general, técnica y profesional, y promoción del pleno empleo.....	199-277
Capítulo III. Contribución de los servicios e instituciones del mercado de trabajo a la promoción del empleo.....	278-312
Capítulo IV. Cometido de las pequeñas y medianas empresas en la promoción del empleo	313-430
Capítulo V. Participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas	431-462
Capítulo VI. Perspectivas de ratificación y aplicación	463-481
Observaciones finales	482-495

Indice

	<i>Página</i>
Sumario.....	v
Introducción.....	1
I. Contexto del estudio	1
II. Contexto de las actividades normativas de la OIT en el ámbito del empleo	2
Hacia la adopción del Convenio núm. 122	3
El Programa Mundial del Empleo.....	5
La Conferencia Mundial del Empleo y su seguimiento.....	6
Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias)	7
La labor del Consejo de Administración.....	7
La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y su seguimiento	9
Desarrollo de los recursos humanos.....	13
Creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas.....	14
III. Contenido de los instrumentos.....	15
IV. Vínculos con otras normas internacionales del trabajo	16
V. Otros instrumentos internacionales.....	17
VI. Situación relativa a la ratificación de los convenios	19
VII. Informaciones disponibles	19
VIII. Plan de estudio	20
Capítulo I. Políticas de empleo.....	21
I. Adopción de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.....	21
Declaración de la política.....	21
Aplicación en el marco de una política económica y social coordinada.....	26
Repercusiones de las políticas macroeconómicas en el empleo	29
Coordinación interministerial en el ámbito de la política de empleo.....	31
Mecanismos para supervisar los progresos.....	35
II. Datos sobre el mercado de trabajo	37
Encuestas sobre el mercado de trabajo, recopilación y análisis de datos.....	37
Utilización de los datos.....	39
Evaluación del impacto de las políticas en el empleo.....	40
III. Empleo libremente elegido	41
Libertad de elección e igualdad de oportunidades	41
Prevención de la discriminación en el empleo.....	43

Empleo de la mujer, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidades y otras categorías de personas víctimas de discriminación	45
Las mujeres	45
Personas con discapacidades	48
Trabajadores de edad avanzada	51
Pueblos indígenas y tribales y minorías étnicas.....	52
Inserción de los jóvenes en el empleo.....	54
Programas de transición de la escuela al trabajo	55
Formación técnica después de la enseñanza obligatoria.....	56
Planes subvencionados de empleo temporal, formación y experiencia laboral ..	58
Planes de creación de empresas	59
Reinserción en el mercado de trabajo	59
El trabajo decente y la economía informal.....	62
El reemplazo de los trabajadores despedidos por motivos económicos	65
Política relativa a la migración internacional.....	67
Prevención del desempleo de larga duración.....	70
Capítulo II. Política de formación general, técnica y profesional, y promoción del pleno empleo.....	73
I. Enseñanza y formación orientadas hacia el pleno empleo.....	74
II. Marcos jurídicos de la política sobre enseñanza y formación.....	75
Expansión de la enseñanza básica.....	75
Normas nacionales de competencia	76
Aprendizaje a lo largo de la vida	76
Nuevas tendencias institucionales.....	78
Descentralización.....	79
III. Velar por el aprendizaje a lo largo de la vida	81
Sector de la empresa privada	83
IV. Determinación de las necesidades de calificación, y adaptación a estas necesidades	84
Determinación de las necesidades.....	84
Intervención de la industria, asociaciones y mecanismos de intercambio de opiniones	85
Colectivos desfavorecidos	86
Adaptación a las necesidades.....	86
Respuesta a las necesidades de los desfavorecidos.....	89
Evaluación de la pertinencia y los efectos	91
Capítulo III. Contribución de los servicios e instituciones del mercado de trabajo a la promoción del empleo	93
I. Servicio público de empleo.....	93
Medidas de política activa de mercado de trabajo	95
II. Agencias de empleo privadas.....	97
Coordinación con los servicios públicos de empleo	97
III. Instituciones de orientación sobre las perspectivas de carrera.....	98
Instituciones y servicios de orientación sobre las perspectivas de carrera.....	99
Medios de suministro de información.....	100

Capítulo IV. Cometido de las pequeñas y medianas empresas en la promoción del empleo	103
I. Definición de las PYME	103
II. Política de promoción de las PYME y análisis de su impacto	105
Adopción de una política de promoción de las PYME	107
Examen del impacto potencial de las políticas y la normativa sobre las PYME en estas empresas	109
III. Medidas de apoyo para la creación y el funcionamiento de las PYME	110
Promoción de una cultura empresarial	110
Formación en gestión empresarial	111
Acceso al crédito y a otros recursos financieros	114
Simplificación de los trámites de inscripción en el registro mercantil, de la obtención de las licencias y de los procedimientos de notificación	117
Acceso a los servicios de desarrollo y apoyo para las empresas	119
IV. Promoción de espíritu empresarial de las mujeres y de otras franjas de la población	122
Las empresarias	122
Medidas concretas, destinadas a colectivos definidos de la población	124
V. Mejorar la calidad del empleo	125
Principios y derechos fundamentales en el trabajo	125
Protección social	126
Seguridad y salud en el trabajo	127
VI. Acopio de datos sobre el volumen y la calidad del empleo en las PYME	128
VII. Impacto de las pequeñas y medianas empresas en el empleo	130
 Capítulo V. Participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas	 133
I. Consultas sobre las políticas de empleo y de formación	133
Ambito nacional	134
Ambitos local y regional	136
II. Participación de los empleadores y los trabajadores de las PYME así como de sus organizaciones respectivas en la promoción de las PYME	137
Participación de los trabajadores y de los empleadores de las PYME en las organizaciones de empleadores y de trabajadores	137
Participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el desarrollo de políticas para las PYME	139
 Capítulo VI. Perspectivas de ratificación y aplicación	 141
Convenios núms. 122 y 142	141
Convenios núms. 88 y 181	143
 Observaciones finales	 147

Recuadros

Recuadro 0.1. La labor de la Comisión de Empleo y Política Social	8
Recuadro 0.2. El Programa Global de Empleo de la OIT	11
Recuadro I.1. «Pleno empleo, productivo y libremente elegido» en los países europeos en transición	23
Recuadro I.2. La Estrategia Europea del Empleo (EEE)	24
Recuadro 1.3. La OIT, los DELP y el empleo	26
Recuadro I.4. Países Bajos: Coordinación de políticas	28
Recuadro I.5. Ghana: Estrategia para la Reducción de la Pobreza	30
Recuadro I.6. Canadá (Alberta): Coordinación interdepartamental.....	33
Recuadro I.7. Los indicadores clave de la OIT sobre el mercado de trabajo	39
Recuadro I.8. Estados Unidos: Supervisión de la igualdad de oportunidades	44
Recuadro I.9. Burundi: Políticas de género y reducción de la pobreza	46
Recuadro I.10. Canadá (Ontario): Promoción de la mujer.....	48
Recuadro I.11. Finlandia: Medidas activas para las personas con discapacidades.....	50
Recuadro I.12. Polonia: El programa «First Job»	57
Recuadro I.13. Australia y Nueva Zelanda: Promoción de la transición hacia el empleo.....	61
Recuadro I.14. Filipinas: Programas para el sector informal	64
Recuadro I.15. Reino Unido: «Nuevo Reparto» para el desempleo de larga duración.....	71
Recuadro II.1. Tailandia: Junta Nacional de Formación Profesional	79
Recuadro II.2. Finlandia: Anticipando las necesidades de formación a nivel regional	80
Recuadro II.3. Nueva Zelanda: Múltiples vías de acceso a los estudios superiores	82
Recuadro II.4. Tecnologías de la información y de las comunicaciones, y aprendizaje flexible	84
Recuadro II.5. Noruega: Financiación de la colocación basada en el desempeño	87
Recuadro II.6. Croacia: Análisis y formación orientadas a objetivos específicos	87
Recuadro II.7. Australia: El programa «Los usuarios eligen»	89
Recuadro 3.1. Estonia: Medidas activas de mercado de trabajo.....	96
Recuadro IV.1. OIT: Programa para la Promoción del Desarrollo de la Pequeña Empresa	106
Recuadro IV.2. OIT: El programa «Inicie y Mejore su Negocio»	113
Recuadro IV.3. Acceso a los servicios de financiamiento para la creación de empleo, reducción de la pobreza y capacitación	116
Recuadro IV.4. Haciendo funcionar las políticas a nivel de los gobiernos locales	118
Recuadro IV.5. Bosnia y Herzegovina: Organismos de desarrollo de empresas	121
Anexos	
I. Texto de los instrumentos considerados.....	151
II. Ratificaciones de los Convenios núms. 122 y 142	175
III. Memorias solicitadas y recibidas	179

Introducción

I. Contexto del estudio

1. De conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su 282.^a reunión (noviembre de 2001), decidió invitar a los gobiernos de los Estados Miembros que no hubieran ratificado el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) o el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), a que presentaran memorias sobre la legislación y la práctica nacionales en lo que respecta a los asuntos tratados en dichos instrumentos. En virtud de esta misma decisión, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso d) del párrafo 6 del artículo 19 de la Constitución, se invitó a los gobiernos de los Estados Miembros a que presentaran memorias sobre la legislación y la práctica nacionales en lo que respecta a los asuntos tratados en la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) y en la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189). Sobre la base de las memorias presentadas en aplicación de esta decisión, así como de las presentadas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución por los Estados Parte en cualquiera de los dos Convenios, la Comisión procedió a realizar un estudio general sobre el curso dado a los instrumentos que se examinan.

2. No es ésta la primera vez que un estudio general de la Comisión trata de instrumentos relativos a las políticas de empleo y de formación. Ya en 1969, el Convenio núm. 122 formó parte de un grupo de 17 convenios seleccionados respecto de los cuales la Comisión examinó las perspectivas de ratificación con motivo del quincuagésimo aniversario de la Organización¹. En 1972, la Comisión dedicó su Estudio general al examen de las memorias relativas a los instrumentos de 1964 sobre la política del empleo². En cuanto al Convenio núm. 142, este instrumento fue objeto de un estudio general en 1991, junto con otros instrumentos sobre desarrollo de los recursos humanos³.

3. Los profundos cambios experimentados por la economía mundial desde que se realizó el estudio de 1972 y las consecuencias de los mismos para las políticas del

¹ OIT: *Las perspectivas de ratificación después de 50 años: Estudio de 17 convenios seleccionados*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 53.^a reunión, 1969, Informe III (Parte 4B).

² OIT: *Estudio general acerca de las memorias relativas al Convenio y a la Recomendación sobre la política del empleo, 1964*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 57.^a reunión, 1972, Informe III (Parte 4B).

³ OIT: *Desarrollo de los recursos humanos – Orientación y formación profesionales, licencia pagada de estudios: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 140) y a la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974, y al Convenio (núm. 142) y a la Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.^a reunión, 1991, Informe III (Parte 4B).

empleo hubieran bastado para justificar un nuevo examen de la función que pueden desempeñar las normas pertinentes de la OIT en la promoción del empleo. En este caso, el Consejo de Administración quiso situar su solicitud de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución en la perspectiva de eventuales propuestas para la inscripción en el orden del día de la Conferencia de una discusión general sobre el tema del empleo basada en un enfoque integrado⁴.

4. Esta perspectiva condicionó la elección de los instrumentos que habrían de ser objeto de estudio, así como la adopción por el Consejo de un formulario de memoria específico. Así, se solicitaron memorias sobre el Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 169, que complementa la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), pero no se solicitaron memorias sobre esta última. Además, se solicitaron memorias sólo sobre ciertos aspectos del Convenio núm. 142⁵ y de la Recomendación núm. 189, en la medida en que se refieren al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido. Por ende, la Comisión se alejó de su práctica habitual consistente en examinar el curso dado a todas las disposiciones de los instrumentos objeto de estudio. Por último, aunque la solicitud de memorias no se refiere expresamente a estos instrumentos, el formulario aprobado por el Consejo de Administración contiene una pregunta sobre las perspectivas de ratificación del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), dada la función que desempeñan los servicios de colocación en la aplicación de las medidas de la política del empleo.

II. Contexto de las actividades normativas de la OIT en el ámbito del empleo

5. La lucha contra el desempleo y la consecución de los objetivos del empleo forman parte del mandato fundamental de la OIT desde su creación en 1919. En el Preámbulo de la Constitución se menciona la lucha contra el desempleo entre las condiciones que es urgente mejorar, por entrañar «tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales». Ese mismo año, la primera Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), por el que se exige a los Estados Miembros que informen sobre las medidas tomadas para luchar contra el desempleo.

6. Veinticinco años después, con la adopción en Filadelfia de la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, la Conferencia reconocía la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan, entre otras cosas, «lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida» (mayo de 1944).

7. En los años transcurridos entre la adopción del Convenio núm. 2 y la Declaración de Filadelfia, la OIT adoptó diversos convenios y recomendaciones que tratan del desempleo, pero sobre todo se centran en la necesidad de contar con agencias de colocación y un seguro de desempleo, y no en la creación de empleo propiamente dicha. La única excepción fue la Recomendación sobre el desempleo (menores), 1935 (núm. 45), en la que, entre otras cosas, se exhortaba a obligar a los menores de 18 años a

⁴ Documento GB.282/LILS/9 (noviembre de 2001).

⁵ Pero no así de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), cuya revisión el Consejo de Administración inscribió en el orden del día de la Conferencia en marzo de 2001.

seguir cursos complementarios en los que se impartiera una enseñanza general y profesional, y a que se organizaran obras públicas especiales para auxiliar a los menores desempleados.

8. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, las ideas innovadoras sobre el empleo inscritas en la Declaración de Filadelfia pronto se plasmarían también en un instrumento sobre el empleo. La 31.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88). En virtud del artículo 1 del Convenio, la «función esencial» del servicio del empleo «deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción».

Hacia la adopción del Convenio núm. 122

9. Con su mandato reforzado en el ámbito del empleo, la OIT tenía una decisiva función que desempeñar en el contexto de los esfuerzos desplegados por el sistema de las Naciones Unidas durante los decenios de 1950 y 1960 para elevar el nivel de vida en los países en desarrollo por medio del crecimiento económico. Se registró una expansión rápida de las actividades de cooperación técnica de la OIT en los países que acababan de alcanzar la independencia, y se prestó especial atención a aumentar la productividad y superar la escasez de personal calificado que se consideraba que constituía un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo. Ya a principios del decenio de 1960, la OIT se encontraba entre los primeros que empezaban a poner en tela de juicio la creencia tradicional del decenio de 1950 de que el crecimiento económico originaría automáticamente mayores niveles de empleo y mejores condiciones de vida para todos, independientemente del tipo de desarrollo perseguido⁶.

10. Dada la creciente preocupación por los problemas de desempleo y subempleo surgidos en muchos países en desarrollo, la OIT convocó en 1960, una reunión de expertos sobre el empleo como objetivo del desarrollo económico, a instancias del Consejo de Administración y de la Comisión del Empleo de la Conferencia. El Informe de la Comisión se presentó a la Conferencia el año siguiente y se citó en la Resolución sobre la política del empleo adoptada en junio de 1961⁷. Esta resolución sentó las bases para los instrumentos que se adoptaron tres años más tarde, enunciando los objetivos de la política del empleo de forma muy similar a lo que dispondría el artículo 1 del Convenio adoptado tres años después⁸. Asimismo, en la resolución se pedía al Consejo de Administración que concediera suma prioridad a la inscripción en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, a más tardar en 1963, de un punto relativo a la política del empleo, con miras a la adopción de un instrumento apropiado para promover los objetivos del empleo definidos en la resolución. Además, se invitaba al Director General a preparar, para su estudio por la Conferencia, un

⁶ OIT: *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial* (Ginebra, 1976), págs. 1 y 2.

⁷ La Reunión de expertos fue presidida por Roberto Campos (1919-2001), un distinguido economista y diplomático brasileño, que a la sazón también representaba a su país en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

⁸ La resolución dirigía un llamamiento a los gobiernos de todos los países para que «adopten como principal finalidad de política social y económica el objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido, entendiéndose que la realización de esta finalidad, que comprende la elevación de las normas de vida, significa: i) que todas las personas disponibles y en busca de trabajo encuentren empleo; ii) que los empleos ofrecidos sean lo más productivos posible; iii) que la elección del trabajo sea libre y que se den a cada trabajador las mejores posibilidades para calificarse con miras a un empleo que le convenga y en el que pueda utilizar sus calificaciones naturales y adquiridas, sin distinción de raza, sexo, creencias, edad u origen personal».

programa de acción de la OIT en el campo del empleo, «comprendiendo investigaciones y actividades prácticas, con especial referencia a las necesidades y problemas de los países en vías de desarrollo...».

11. A pesar de la especial importancia que se concede a los países en desarrollo, se desprendía claramente del texto de la resolución que la Conferencia prefería un instrumento que fuera aplicable tanto a los países industrialmente avanzados como a los países en desarrollo. Esto excedía del ámbito más restringido del punto que en un principio se había propuesto para el orden del día de la Conferencia de 1963 y, en consecuencia, requeriría una preparación técnica mucho más detallada. Dado que el procedimiento normal de doble discusión no parecía ser el más eficaz para tratar los problemas técnicos planteados, el Consejo de Administración llegó a la conclusión de que una conferencia técnica preparatoria sería el método más adecuado para proceder a un examen previo de la cuestión, y que tal método sería preferible a una primera discusión en una comisión de la Conferencia⁹.

12. En su 152.^a reunión (junio de 1962), el Consejo de Administración decidió convocar, del 30 de septiembre al 16 de octubre de 1963, una Conferencia Técnica Preparatoria sobre Política del Empleo, con el siguiente orden del día: «Política del empleo, con especial referencia a los problemas del empleo en los países en vías de desarrollo, con miras a la elaboración de un instrumento apropiado para su posible adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo»¹⁰. En vista de las actas de la Conferencia Técnica Preparatoria, el Consejo de Administración, en su 157.^a reunión (noviembre de 1963), incluyó este punto en el orden del día de la 48.^a reunión (1964) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

13. La forma que debería adoptar el instrumento — convenio o recomendación — fue una de las principales cuestiones que tuvo que tratar la Comisión de Política del Empleo en la discusión de la Conferencia de 1964. Al final, la Conferencia adoptó el Convenio y la Recomendación núm. 122, una Resolución sobre las actividades de la Organización Internacional del Trabajo en la esfera de la política del empleo, y otra Resolución sobre las medidas internacionales destinadas a facilitar la realización de los objetivos de la política del empleo¹¹.

14. Si bien resulta evidente la importancia del Convenio y de la Recomendación como pilares de la futura labor de la OIT en el ámbito del empleo, cabe señalar que las dos resoluciones anunciaban también el tono, el fondo y el carácter internacional del programa que pronto iba a emprender la OIT. La primera resolución propugnaba que se efectuaran investigaciones que distinguieran las diferencias de significado del pleno empleo considerando como objetivo de política en los países industrializados y en desarrollo, y abarcaran los aspectos a corto y largo plazo del empleo y la política del empleo. En el marco de este programa de investigación, la Oficina debía estudiar las políticas que se aplicaban en diversos países para crear más empleo. Además, dado que las medidas de la política del empleo deben formar parte necesariamente de medidas de

⁹ Actas de la 150.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1961), pág. 73. De conformidad con el párr. 4 del art. 38 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, si una cuestión del orden del día hubiere sido examinada por una conferencia técnica preparatoria se podrá adoptar un instrumento de acuerdo con el procedimiento de simple discusión.

¹⁰ Las actas de la Conferencia, los textos adoptados, los informes de los grupos de redacción y las actas resumidas de las sesiones plenarias de la Conferencia figuran en OIT: *Política de empleo, con especial referencia a los problemas del empleo en los países en vías de desarrollo*, Informe VIII (1), CIT, 48.^a reunión, Ginebra, 1964.

¹¹ El Convenio fue adoptado por 170 votos a favor, 44 en contra y 40 abstenciones.

política económica y social más amplias, cuando fuera posible debería prestarse asesoramiento a los Estados Miembros sobre cuestiones de política del empleo y sobre cuestiones más generales relativas a la planificación y programación económica o en la formulación de políticas económicas. En la segunda resolución exhortaba a las Naciones Unidas así como a la recién establecida Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), al Banco Mundial y a otras organizaciones internacionales, a que tuvieran plenamente en cuenta y trataran de alcanzar los objetivos relacionados con el empleo definidos en el Convenio sobre la política del empleo en ámbitos como el comercio exterior, la asistencia financiera internacional y la ayuda alimentaria. En la resolución también se autorizaba al Director General a informar a las organizaciones internacionales pertinentes de la voluntad de la OIT de explorar una cooperación activa en los ámbitos que entraban en su ámbito de competencia.

El Programa Mundial del Empleo

15. De este modo, se había preparado el terreno para iniciar el Programa Mundial del Empleo. En 1969, con ocasión del 50.º aniversario de la OIT, se creó el Programa Mundial del Empleo, que se presentó como la contribución de la OIT a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹².

16. Al introducir un nuevo enfoque orientado hacia el empleo para mitigar la pobreza y fomentar el desarrollo, el Programa Mundial del Empleo favoreció una interacción continua entre las investigaciones, los análisis de política y las actividades operacionales¹³. Durante los primeros años, las investigaciones de política se realizaron en la sede de la OIT, así como en los planos nacional y regional. Durante los años setenta la labor se centró en el vínculo que existe entre la distribución de los ingresos y el empleo, las tecnologías apropiadas, el empleo rural y el sector informal urbano, las obras públicas con alto coeficiente de mano de obra, las políticas en materia de población, las cuestiones de mercado de trabajo, la planificación de la mano de obra y la información sobre el mercado laboral, las migraciones internacionales y las trabajadoras¹⁴.

17. La labor más conocida a escala nacional consistió en el envío, por invitación de los gobiernos, de importantes misiones sobre estrategia de empleo. Los funcionarios de la OIT colaboraron con expertos y profesionales eximios en el ámbito del desarrollo, expertos locales y especialistas de otras organizaciones de las Naciones Unidas para determinar las causas de los problemas de empleo de cada país y formular una serie completa de medidas correctivas¹⁵.

¹² La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 51.ª reunión celebrada en 1967, adoptó una Resolución sobre la cooperación internacional para el desarrollo económico y social, en la que, entre otras cosas, se pedía al Director General que preparara con ocasión del 50.º aniversario de la OIT un plan mundial para el empleo y el desarrollo de los recursos humanos.

¹³ Véase D. H. Freedman: «The ILO's World Employment Programme», en M. A. Boisard y E. M. Chossudovsky (a cargo de la publicación): *The United Nations System at Geneva. Scope and practices of multilateral diplomacy and co-operation* (Ginebra, UNITAR, 1991), págs. 350-351.

¹⁴ Véase, por ejemplo, OIT: *El Programa Mundial del Empleo. ¿Qué es? ¿Qué hace?* (Ginebra, 1984); y H. Singer: *Research of the World Employment Programme: Future priorities and selective assessment* (Ginebra, OIT, 1992).

¹⁵ Véase R. Plant: *A short guide to the ILO World Employment Programme*, Ginebra, OIT, 1983, págs. 32-33. Las más conocidas de estas misiones fueron las enviadas a Colombia (la primera), Sri Lanka (que entonces se llamaba Ceilán), Kenya, Filipinas, Sudán y Egipto.

18. Gran parte de esta labor se llevó a cabo en estrecha colaboración con los cuatro equipos regionales para el empleo establecidos por la OIT en América Latina, Asia y África. En el marco global de las actividades del Programa Mundial del Empleo, cada equipo formuló su propio programa operativo y de investigación, y luego todos se convirtieron en centros regionales de conocimientos técnicos por derecho propio¹⁶.

La Conferencia Mundial del Empleo y su seguimiento

19. A mediados del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Consejo de Administración decidió, en su 194.^a reunión (noviembre de 1974), que había llegado el momento de que la OIT reevaluara el problema del empleo y del desarrollo, examinara la labor realizada hasta ese momento y se basara en ella para formular conclusiones de política que orientasen a la OIT y a sus Estados Miembros en sus esfuerzos futuros para superar el desempleo y la pobreza¹⁷. La Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo, celebrada del 4 al 17 de junio de 1976, adoptó una Declaración de principios y un programa de acción en los que se reafirmó la necesidad de crear empleos suficientes en los países en desarrollo a fin de alcanzar el pleno empleo. Sin embargo, la Conferencia dio también otro paso al reconocer como uno de los objetivos principales de los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo y de las relaciones económicas internacionales el logro del pleno empleo y la satisfacción de las necesidades básicas de cada habitante del mundo. La promoción del empleo y la satisfacción de las necesidades básicas deberían explicitarse en las estrategias, planes y políticas nacionales de desarrollo de cada país.

20. Tres años más tarde, la Conferencia refrendó nuevamente la Declaración de principios y el programa de acción de la Conferencia Mundial del Empleo. Adoptó una resolución relativa al curso dado a la Conferencia Mundial del Empleo, que contenía una amplia gama de recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros de la OIT acerca de la formulación de estrategias relativas al empleo y a las necesidades básicas, la aplicación de las normas de la OIT y la cooperación económica internacional para el desarrollo, incluido el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. El llamamiento que se dirigió a la OIT para que llevara a cabo ciertas acciones también fue amplio y se centró en particular en sectores y colectivos específicos. Se pidió, entre otras cosas, que la OIT estudiara las posibilidades de mejorar las condiciones de empleo en las pequeñas y medianas empresas en los países desarrollados y en desarrollo. En la misma resolución se pidió al Consejo de Administración que incluyera en el orden del día de la reunión más próxima posible de la Conferencia Internacional del Trabajo el tema de la revisión de los instrumentos de política del empleo.

¹⁶ El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) fue creado en Santiago de Chile en 1968; el Equipo Regional Asiático para la Promoción del Empleo (ARTEP) fue establecido en Bangkok en 1971 y reubicado en Nueva Delhi en 1985; en África, el Programa de Empleo y de Calificaciones Técnicas para África (JASPA) fue creado en Addis Abeba en 1974; posteriormente se creó el Equipo de África Meridional para la Promoción del Empleo (SATEP) en Lusaka en 1980. Estas secciones regionales del Programa Mundial del Empleo siguieron llevando a cabo sus ambiciosos programas hasta que fueron reemplazados por los equipos multidisciplinarios a principios de los años noventa.

¹⁷ *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, pág. 4. La Conferencia Internacional del Trabajo había dado inicio a esta actividad en su 59.^a reunión, de 1974, cuando adoptó la Resolución sobre la convocación por la OIT de una Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo. Se consideró como una contribución específica de la OIT para la evaluación de los progresos alcanzados durante el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias)

21. En su 218.^a reunión (noviembre de 1981), el Consejo de Administración examinó el orden del día de la 69.^a reunión (1983) de la Conferencia. En su 216.^a reunión (mayo de 1981) había pedido a la Oficina que preparara un documento sobre las principales tendencias de la legislación y las prácticas en relación con la política del empleo. En ese documento, la Oficina también examinó la forma que podría adoptar un instrumento revisado. La Oficina sostuvo que, en vista de que los principios consagrados en el Convenio núm. 122 habían demostrado su utilidad y seguían perfectamente vigentes, la adopción de un convenio que lo revisara de manera formal cuestionaría inevitablemente la vigencia del Convenio núm. 122 y afectaría su situación jurídica en el futuro. Además, en ninguno de los puntos vinculados a la elaboración futura de otras normas en el campo de la política del empleo se cuestionaba o se exigía la modificación de los principios establecidos en el Convenio. La Recomendación núm. 122, al igual que el Convenio, había demostrado su utilidad y seguía siendo plenamente válida. Por esta razón, era conveniente dejar intactos el Convenio y la Recomendación vigentes y adoptar nuevas disposiciones bajo la forma de una recomendación complementaria, que abarcara los elementos verdaderamente innovadores derivados de la experiencia nacional e internacional de los dos decenios anteriores¹⁸.

22. Durante la discusión ulterior, los Grupos de los empleadores y de los trabajadores convinieron en que convendría dar prioridad al punto sobre la política del empleo. La mayoría de los gobiernos también respaldó esta decisión, aunque algunos de ellos estimaron que el Consejo de Administración no debía limitar sus opciones ni prejuzgar la forma del futuro o futuros instrumentos, sino dejar esta decisión en manos de la Conferencia. Al final, el Consejo de Administración decidió que convenía incluir en el orden del día un punto sobre la política del empleo¹⁹.

23. La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), adoptada por la Conferencia en 1984, integró el Convenio sobre la política del empleo y la Recomendación núm. 122 en el marco más amplio de la Declaración de principios y programa de acción de 1976. La Recomendación núm. 169 refleja un compromiso delicado en torno al «derecho al trabajo»²⁰, al proclamar el principio general, según el cual la promoción de un empleo pleno y productivo y libremente elegido prevista en el Convenio y en la Recomendación núm. 122, debía considerarse como un medio para plasmar en la práctica el ejercicio del derecho al trabajo. Además, el texto contiene secciones importantes sobre el empleo de los jóvenes y de los colectivos y personas desfavorecidos, las políticas en materia de tecnología, los programas de inversiones públicas y de obras públicas especiales, la cooperación económica internacional y el empleo, y la migración internacional y el empleo.

La labor del Consejo de Administración

24. Al adoptar un nuevo instrumento sobre el empleo en 1984, la Conferencia también adoptó, el mismo año, una Resolución sobre la política del empleo en la que se pedía al Consejo de Administración que hiciera «los ajustes o reajustes apropiados en sus procedimientos con miras a poder evaluar a intervalos regulares las repercusiones sobre

¹⁸ Documento GB.218/2/1, pág. 9.

¹⁹ Actas de la 218.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1981), págs. I/1-2 y III/1-2.

²⁰ Enunciado, entre otras cosas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

los niveles de empleo de las políticas gubernamentales internacionales y nacionales en materia económica, financiera y comercial»²¹. En su reunión de noviembre de 1986, la recién constituida Comisión sobre el Empleo del Consejo de Administración celebró una primera reunión para definir su mandato y organizar su labor futura²².

25. En su primera reunión, la Comisión sobre el Empleo recomendó el siguiente mandato al Consejo de Administración: «a) examinar la evolución actual y en potencia de la situación del empleo en el mundo; b) evaluar las repercusiones sobre el empleo de las políticas y prácticas en diferentes campos a los niveles nacional e internacional; c) examinar y formular recomendaciones sobre las actividades de la OIT en el campo del empleo, incluida la labor de los órganos especializados, tales como la Comisión Consultiva sobre Desarrollo Rural y la Comisión Consultiva sobre Tecnología»²³. Casi desde el principio, la Comisión sobre el Empleo sirvió de vector del Consejo de Administración a través del cual la OIT examinaba y definía su relación con las instituciones de Bretton Woods y pedía que se diera mayor atención a los aspectos del empleo y a los aspectos sociales de las decisiones relacionadas con la deuda y el ajuste estructural. El mandato de la Comisión sobre el Empleo se ha ido ampliando con los años hasta abarcar una gama más extensa de temas relacionados con el empleo y las cuestiones sociales — en la actualidad la Comisión se llama Comisión de Empleo y Política Social — y se reúne con mayor frecuencia²⁴.

Recuadro 0.1

La labor de la Comisión de Empleo y Política Social

Las funciones de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) del Consejo de Administración de la OIT pueden ser concebidas como recíprocas. Por un lado, la Comisión es un medio por el cual se informa a los miembros del Consejo de Administración — cuya composición es tripartita — sobre las labores de la Oficina y se los mantiene al corriente sobre cuestiones de actualidad y análisis efectuados por la Oficina. Por otro lado, es un cauce indispensable a través del cual la Oficina recibe orientaciones sobre la dirección y contenido de sus trabajos, orientaciones que, como en todos los aspectos del trabajo de la OIT, es de gran riqueza puesto que refleja las diferentes ópticas de las tres categorías de mandantes de la OIT. Como la oportunidad para tales orientaciones tiene lugar dos veces por año, la ESP es una manera para la Oficina de mantenerse en estrecho contacto con sus mandantes a través del programa bienal y del procedimiento presupuestario. Como ejemplo sobre la manera en que la Comisión orienta al propio trabajo de la Oficina, la Mesa de la Comisión ESP solicitó en su reunión de marzo 2003, que la Oficina preparara un documento sobre uno de los elementos principales del Programa Global de Empleo, las políticas activas del mercado de trabajo, para ser discutidas en la reunión de noviembre de 2003 de la Comisión ESP. Como resultado de la discusión sobre el referido documento, se sugirió que la Oficina siguiera estudiando el vínculo entre políticas activas del mercado de trabajo y políticas salariales, y que explorara asimismo medios alternativos para financiar políticas activas del mercado de trabajo.

26. A lo largo de los años ochenta, expertos del exterior y los propios mandantes de la OIT instaron a la Organización a que desempeñara un papel más dinámico en el sistema de las Naciones Unidas y reforzara su colaboración con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e instituciones similares para evaluar los programas de

²¹ Documento GB.230/PFA/5/1, párr. 1.

²² Documento GB.232/7/30, párr. 81, a).

²³ Documento GB.234/CE/1/1, párr. 7.

²⁴ La Comisión, que al principio se reunía durante una de las reuniones anuales del Consejo de Administración, ahora se reúne en marzo y en noviembre durante un día y medio día en cada ocasión.

ajuste estructural y las políticas de ayuda desde el punto de vista de sus efectos sobre el empleo, los ingresos y la pobreza²⁵.

27. La OIT empezó a centrar cada vez más su atención en los aspectos del ajuste estructural relacionados con el empleo y las cuestiones sociales. En 1987, en el contexto de la crisis financiera provocada por el hundimiento de la Bolsa estadounidense, la OIT convocó en Ginebra una Reunión de alto nivel sobre el empleo y el ajuste estructural, con la participación de las instituciones de Bretton Woods. En 1989, se celebró en Nairobi el Coloquio tripartito sobre el ajuste estructural y el empleo en África²⁶. Otra importante iniciativa fue un proyecto interdepartamental sobre el empleo y el ajuste estructural, que movilizó los esfuerzos de varios departamentos de toda la Oficina para examinar aspectos clave de las políticas de ajuste.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y su seguimiento

28. Los años noventa brindaron a la OIT la oportunidad de dar un paso adelante para garantizar que en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas se reconociera y promoviera el objetivo del pleno empleo y la importancia capital del empleo en la formulación de políticas, así como el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores contemplados en las normas de la OIT. Esta oportunidad la brindó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que forma parte de una serie de importantes conferencias de las Naciones Unidas celebradas a finales de los años ochenta y durante la primera mitad de los años noventa. Por esta razón, la vinculación de la OIT con una cumbre social y, por tanto, su interés por la misma resultaban evidentes y, desde un principio, los mandantes tripartitos de la OIT indicaron a las Naciones Unidas que la Organización, dado el mandato específico que le correspondía en el ámbito social, debía desempeñar un papel capital en la preparación, la celebración y el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social²⁷.

29. En diciembre de 1992, la Asamblea General adoptó la Resolución 47/92 sobre la convocatoria de una cumbre mundial sobre desarrollo social. El aumento del empleo productivo fue seleccionado como uno de los tres temas principales que afectaban a todas las sociedades y que debía tratarse en la cumbre. La OIT participó activamente en el proceso preparatorio, tanto por las contribuciones directas que prestó a la labor de la Secretaría de las Naciones Unidas establecida para preparar la Cumbre en Nueva York, como por las actividades paralelas que realizaron la Oficina y el Consejo de Administración en Ginebra. El Consejo de Administración creó un Grupo de Trabajo relativo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En su 258.^a reunión, en noviembre de 1993, el Consejo de Administración adoptó una declaración sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en la que se recalca el carácter esencial que debía atribuirse al aumento del empleo productivo²⁸.

²⁵ Véase, a este respecto, OIT: *Desempleo y pobreza en un mundo en crisis*. Informe de una reunión de expertos eminentes en cuestiones de empleo (Ginebra, 1985), págs. 16 y 17.

²⁶ Para más información sobre estas dos reuniones y la labor de la OIT sobre la deuda y el ajuste estructural, véase H. Singer, *op. cit.*, págs. 19 a 28. Véase también V. E. Tokman y D. H. Freedman «The ILO and the social dimensions of adjustment in Africa», Grupo de investigación sobre las perspectivas de desarrollo de África, *African Development Perspectives Yearbook 1989. Vol. I: Human Dimensions of Adjustment* (Berlín, Schelzky y Jeep, 1990, págs. 77 a 85).

²⁷ Documento GB.254/11/11, párr. 51.

²⁸ OIT: *Contribución de la Organización Internacional del Trabajo al primer período sustantivo de sesiones del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social*, Nueva York, 31 de enero – 11 de febrero de 1994 (Ginebra, 1994). Además de la declaración del Consejo de Administración, este documento también contenía tres documentos técnicos preparados por la Oficina en los que se analizaba la crisis mundial del empleo

30. Antes de la Cumbre, la OIT publicó una nueva serie de informes sobre la situación del empleo en el mundo; el primero de ellos se titulaba *El empleo en el mundo 1995*. La delegación de la OIT ante la Cumbre estuvo encabezada por el Director General e incluía a una delegación tripartita del Consejo de Administración. En la Cumbre se adoptó una Declaración y Programa de Acción que reflejaba ampliamente los valores fundamentales de la OIT. De los diez compromisos incluidos en la Declaración, el tercero formulado, en nombre de las naciones del mundo, decía así: «Nos comprometemos a promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente»²⁹. Valga mencionar en particular que en el tercer compromiso, la Cumbre se compromete a dar «a la creación de empleo... un lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos, con pleno respeto de los derechos de los trabajadores, y con participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones...». La Cumbre también se comprometió a procurar «alcanzar el objetivo de velar por la existencia de buenos puestos de trabajo y salvaguardar los derechos e intereses básicos de los trabajadores y, con tal fin, [promover] la observancia de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, incluidos los que tratan de la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y el principio de la no discriminación». En el Programa de Acción, la Cumbre reconoció que la OIT «por su mandato, estructura tripartita y experiencia tiene un papel especial que desempeñar en materia de empleo y desarrollo social» y pidió a la Organización que contribuyera a la aplicación del Programa.

31. Tras la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se llevaron a cabo actividades en muchos frentes en el campo del empleo. La Conferencia reafirmó, al igual que la Oficina y el Consejo de Administración, el objetivo del pleno empleo. El Consejo de Administración ya había decidido, en su 259.ª reunión (marzo de 1994), incluir en el orden del día de la 83.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1996) un punto para una discusión general titulado «Políticas de empleo en una economía globalizada». En la elección de este tema influyó la acumulación de pruebas de un deterioro mundial de la situación del empleo en los 20 años anteriores, y el reconocimiento de que los problemas de empleo debían tratarse en el nuevo contexto de una economía mundial en un proceso rápido de globalización³⁰.

32. La Conferencia adoptó una resolución que contenía una serie de conclusiones y en la que se invitaba al Consejo de Administración a que pidiera al Director General que señalara a la atención de los Estados Miembros y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores las «Conclusiones para lograr el pleno empleo en un contexto mundial: la responsabilidad de los gobiernos, de empleadores y de sindicatos». En las Conclusiones se afirmaba que «fundamentalmente, continúa siendo válida la definición

y se proponían enfoques para abordarla, se examinaban las normas del trabajo y la protección social en relación con la Cumbre Mundial, y se examinaban las migraciones internacionales y las cuestiones que planteaban.

²⁹ Naciones Unidas: *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, 6-12 de marzo de 1995 (Nueva York, 1995). Si desea consultar un breve resumen de la manera en que los intereses de la OIT se reflejan en el documento resultante de los debates en Copenhague, véase el documento GB.262/4. El capítulo 3 del Programa de Acción, titulado «Creación de empleo productivo y reducción del desempleo» ofrece un programa de acción detallado en materia de empleo. Entre las disposiciones que cabe destacar están las relativas a la plena participación de la mujer en el mercado de trabajo y a la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo, con inclusión de requisitos institucionales destinados a modificar las actitudes y las políticas que refuerzan la división de la mano de obra por motivos de género.

³⁰ Véase OIT: *Políticas de empleo en una economía mundializada*, CIT, 83.ª reunión, 1996, Informe V, Ginebra.

de pleno empleo, es decir, el nivel de empleo que permite que todo aquel que esté disponible, sea apto y busque activamente un trabajo, pueda obtenerlo», pero también se añadía que «para determinar qué se entiende por pleno empleo, productivo y libremente elegido, se debe tomar en cuenta la modificación de la estructura del empleo». En las Conclusiones también se señalaba que si bien «el pleno empleo sigue siendo una meta alcanzable, a pesar de las inquietudes que causa la posible supresión de puestos de trabajo por la rápida evolución técnica y la competencia internacional exacerbada» y que «el objetivo del pleno empleo es válido para todos los países, ... en los países en desarrollo tal vez haya que darle una interpretación diferente»³¹.

Recuadro 0.2 **El Programa Global de Empleo de la OIT**

Propósitos

El Programa Global de Empleo tiene objetivos múltiples: aumentar el número de oportunidades de empleo y mejorar la calidad del empleo contribuyendo a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Estos objetivos se completan mutuamente y se basan en la premisa de que el trabajo no es suficiente para obtener empleo sostenido; el trabajo decente debe entrañar la creación de empleo. La relación recíproca entre cantidad y calidad de empleo confirma en particular el funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo. Los mercados de trabajo se sustentan en la energía humana – no en materias primas – por lo que se requieren condiciones de dignidad, seguridad y equidad para alcanzar estabilidad económica y social.

Estructura

El Programa se articula en diez elementos centrales que han de influir en los factores que intervienen en el entorno económico y en el mercado de trabajo, factores esenciales para generar oportunidades de empleo de calidad. En el entorno económico, el Programa tiene por objeto promover empleo concentrándose en *el comercio y la inversión*, en particular, en el acceso a los mercados para los países en desarrollo; en *el cambio tecnológico* para lograr mayor productividad, y en *desarrollo sostenido* para lograr medios de vida duraderos. Como instrumento concebido para alcanzar estos objetivos, el Programa aboga por un *enfoque integrado de la política macroeconómica*, que incluya crecimiento y empleo. En el mercado de trabajo, el Programa se concentra en el empleo decente mediante *la iniciativa empresarial, la empleabilidad* mediante una mejora de los conocimientos y de las calificaciones; las dimensiones de la productividad de la *protección social* y de la *seguridad y salud en el trabajo*, y la aplicación del *empleo productivo para el empleo y la reducción de la pobreza*. El instrumento primordial para realizar estos objetivos radica en las *políticas activas del mercado de trabajo* para lograr empleo, equidad, seguridad en el cambio, y reducción de la pobreza.

³¹ OIT: *Actas*, CIT, 83.ª reunión, 1996. Véase la Resolución sobre políticas de empleo en una economía mundializada.

Aplicación

Los principios fundamentales que orientan la ejecución de los diferentes elementos del Programa son diversos. Sus valores radican en la convicción de que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino una manera de promover la dignidad humana y la calidad de vida.

- En primer lugar, al poner de relieve el principio del *trabajo decente como factor de producción*, el Programa hace que el trabajo decente no sólo sea un resultado, sino también un insumo esencial para una estrategia integrada destinada a la creación de empleo productivo, desarrollo, y reducción de la pobreza. Con este enfoque, la política social cobra un papel dinámico para lograr una economía sana y una sociedad justa – y no funciona como una carga o un costo. El Programa aboga por una política social que combina la creación de empleo con los componentes que conforman el trabajo decente, tales como los derechos laborales, la protección social y el diálogo social.
- En segundo lugar, el Programa tiende a la *eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo* como medio para avanzar hacia la utilización eficaz de los recursos humanos y de la compatibilidad productiva de los puestos de trabajo. Además de la ganancia por una efectiva atribución de los recursos, esta estrategia busca frenar el costo que para las economías suponen la discriminación en el mercado de trabajo y la privación de empleo libremente elegido que sufren las víctimas de las discriminaciones.
- En tercer lugar, el Programa promueve el principio del diálogo social entre los gobiernos, los trabajadores y los empleadores como mecanismo más eficaz que permita alcanzar consensos en las decisiones políticas sobre empleo. Este enfoque aboga por el uso eficaz de mecanismos para el diálogo tripartito y bipartito que representen los intereses distintos de los participantes clave en el empleo – y que sean verificables al llevar a cabo los objetivos del Programa.

A *escala nacional*, los elementos del Programa crean un marco para la recopilación y el análisis de datos económicos clave que sustenten los planes nacionales de empleo y otras estrategias similares. Estos planes se realizan en un contexto macroeconómico más amplio y en el entorno más vasto de las políticas financieras e institucionales. Se otorga prioridad a la gobernabilidad y a las instituciones que se ocupan del diálogo social, las cuales influyen en la manera de tomar decisiones y de aplicarlas. Se busca el establecimiento de una participación eficaz entre las actividades ministeriales referentes a las finanzas, el comercio, el trabajo, la educación y otros campos – así como entre los sectores público y privado.

A *escala regional*, el Programa se construye tomando en cuenta las fuerzas y necesidades comunes, y busca reforzar las ventajas comparativas de las agrupaciones regionales para la creación de empleo duradero en el mercado global. Se brinda una atención especial a los acuerdos de integración económica en África, Europa y América Latina, los cuales apuntan a la integración del crecimiento económico y las estrategias de empleo decente.

A *escala global*, el Programa alienta a los diferentes actores internacionales interesados, incluyendo a las organizaciones internacionales, para que examinen y consideren las políticas económicas y financieras internacionales a la luz del objetivo fundamental del trabajo decente. Este enfoque motiva las alianzas globales para lograr una coordinación política más eficaz entre las organizaciones internacionales a fin de promover el empleo, directa o indirectamente, en sus respectivos ámbitos de actividad.

Fuente: Adaptado de los documentos OIT: Programa Global de Empleo, 2003 y documento GB.286/ESP/1 (Rev.), marzo de 2003.

33. Al empezar el siglo XXI, el empleo sigue siendo el tema central del programa de trabajo de la OIT. En noviembre de 2001, la Oficina organizó el Foro Global del Empleo, en el cual presentó un documento de trabajo titulado *Programa Global de Empleo*. El paso siguiente consistió en elaborar una serie de medidas prácticas para aplicar las ideas

propuestas en el Programa Global de Empleo³². El principal objetivo del Programa era que el empleo productivo ocupara un lugar central en las políticas de desarrollo favorables a los pobres, haciendo especial hincapié en aumentar la productividad de los trabajadores y las trabajadoras, sobre todo aquellos sumidos en la pobreza³³. En este sentido, el Programa ampliaba el objetivo de iniciativas anteriores encaminadas a lograr que el empleo ocupara un lugar central en las políticas económicas y sociales a fin de mejorar la vida de cientos de millones de personas desempleadas o insuficientemente retribuidas. Además, al igual que las iniciativas anteriores, en el Programa se reconocía explícitamente la necesidad de combinar las medidas nacionales con una dimensión mundial. Por esta razón, se pedía la formación de alianzas y asociaciones en los planos mundial y regional para ponerlo en aplicación³⁴.

34. El Programa Global del Empleo se basa en siete principios o «pilares» y diez elementos fundamentales. Sobre la base de los elementos fundamentales del Programa se procura promover el empleo, el desarrollo económico y la justicia social. Dichos elementos se subsumen en dos grupos: los que tratan del entorno económico y los relativos al mercado de trabajo³⁵. En su 286.^a reunión, en marzo de 2003, el Consejo de Administración pidió al Director General que le mantuviera informado periódicamente acerca de los esfuerzos realizados por los distintos países para aplicar el Programa Global del Empleo, así como de los obstáculos que hubieran surgido y los éxitos logrados³⁶. En aquella ocasión, el Vicepresidente de los trabajadores, de manera apropiada y sucinta, situó el Programa Global del Empleo dentro de la trayectoria de la labor de la OIT en materia de política de empleo. Se originaba en el objetivo del empleo establecido en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, cuyo compromiso con el pleno empleo se basaba en el Convenio núm. 122. Más adelante, durante el examen realizado en junio de 2002 sobre los compromisos de la Cumbre Social, se invitó a la OIT a que elaborase una estrategia internacional para el empleo coherente y coordinada. Este fue pues el contexto en el que se formuló el Programa Global del Empleo³⁷. Como cabe observar, se trata de un eslabón más dentro de la cadena de instrumentos jurídicos y acontecimientos políticos iniciada con la fundación de la OIT en 1919.

Desarrollo de los recursos humanos

35. El desarrollo de la formación profesional, estrechamente vinculado a la promoción del empleo, también forma parte del mandato de la Organización desde su origen. En efecto, la «organización de la enseñanza profesional y técnica» figura en el Preámbulo de la Constitución entre las medidas que debe promover la Organización, y la Declaración de Filadelfia reconoce la obligación solemne de «fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común» y que permitan «conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores».

³² Documento GB.283/ESP/1, párrs. 1 a 4.

³³ Documentos GB.285/ESP/1, párr. 7, y GB.286/ESP/1, párr. 9.

³⁴ *Ibid.*, párrs. 2, 7 y 43.

³⁵ *Ibid.*, párrs. 17 y 18, si se desea consultar una lista completa de los diez elementos fundamentales.

³⁶ Documento GB.286/15, párr. 27, a).

³⁷ *Ibid.*, párr. 6.

36. La adopción, en una de las primeras reuniones de la Conferencia, de la Recomendación sobre la enseñanza técnica (agricultura), 1921 (núm. 15) inauguró la acción normativa de la OIT en la materia, que se concretó a lo largo de los años en una serie de recomendaciones sobre la formación profesional en ciertas esferas de actividad económica o en recomendaciones que enuncian principios aplicables al conjunto de las actividades de la formación u orientación profesional³⁸.

37. Como señaló la Comisión en su precedente Estudio general, los instrumentos de 1975 han marcado la transición de una concepción tradicional, que atribuía principalmente a la formación profesional la función de equilibrar la oferta y la demanda de calificaciones en el mercado de trabajo, a una concepción más amplia y dinámica del «desarrollo de los recursos humanos», en la que la formación y la orientación dependerían en lo sucesivo de un proceso continuo, a lo largo de la vida, de ampliación de los conocimientos y las competencias de las personas, tanto en su propio beneficio como en el de la comunidad. No obstante, en fechas más recientes, se cuestionó la pertinencia de la Recomendación núm. 150. En la Resolución sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptada en su 88.^a reunión (2000), la Conferencia concluyó que «se precisa un instrumento nuevo y más dinámico que los Estados y los interlocutores sociales puedan aplicar y utilizar más fácilmente en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de los recursos humanos, y que se integre en otras políticas económicas y sociales, en especial las políticas de empleo»³⁹. En cumplimiento de esas conclusiones y confirmando la vigencia de los principios generales dispuestos por el Convenio núm. 142, el Consejo de Administración decidió, en su 280.^a reunión (marzo de 2001), inscribir en el orden del día de la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia una primera discusión sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos con miras a la adopción, en 2004, de una nueva norma que revise la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150).

Creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas

38. El papel fundamental de las pequeñas empresas en materia de creación de empleo — ya mencionado en la Recomendación núm. 122, la cual preconiza la promoción del empleo industrial mediante medidas destinadas a «crear industrias artesanales y pequeñas industrias y ayudarlas a adaptarse a los adelantos tecnológicos y a los cambios en las condiciones del mercado, de manera que proporcionen más oportunidades de empleo»⁴⁰ — se reconoce plenamente en la Recomendación núm. 169, en virtud de cuya Parte VI la política de empleo debería tener en cuenta la importancia de las pequeñas empresas como fuente de empleo y reconocer su contribución a la lucha contra el desempleo, así como las oportunidades de empleo que brindan sobre todo a los trabajadores que experimentan dificultades especiales.

39. En la Resolución sobre el fomento de las pequeñas y medianas empresas, adoptada por la Conferencia en su 72.^a reunión (1986), también se destacó el papel de las PYME como factor de progreso social y de creación de empleo, y se invitó a la Organización a proseguir y reforzar su contribución al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

40. Durante el decenio que siguió a la adopción de la Recomendación núm. 169, las PYME confirmaron su notable capacidad de creación de empleo en un período en que

³⁸ Para una reseña histórica de dichas normas, véase el Estudio general de 1991, párrs. 7 a 12.

³⁹ Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, párr. 21.

⁴⁰ Párr. 26, *b*) de la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

aumentaba el desempleo. Asimismo, las actividades de cooperación técnica de la OIT tendientes a respaldar el desarrollo de las PYME tomaron nuevo impulso. Por ello, surgió rápidamente la necesidad de adoptar una norma general que propusiera medidas adecuadas para favorecer la creación de empleo por parte de las PYME y proporcionara a la Organización una norma de referencia para sus actividades prácticas en ese campo. En su 262.^a reunión (marzo de 1995), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la reunión de 1997 de la Conferencia un punto titulado «Condiciones generales para fomentar la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas» — la Recomendación sobre el mismo tema fue adoptada en 1998.

III. Contenido de los instrumentos

41. En virtud del Convenio núm. 122, todo Estado parte debe formular y aplicar, como objetivo prioritario, una política activa para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Esta política deberá tender a garantizar: que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en ese empleo dicha formación, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social. Dicha política deberá tener en cuenta las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales. Las medidas que habrán de adoptarse para lograr los objetivos del empleo deberán determinarse y revisarse regularmente como parte integrante de una política económica y social coordinada, en consulta con los representantes de las personas interesadas en dichas medidas, especialmente con los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

42. Con arreglo a la Recomendación núm. 169, la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, debería considerarse como el medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar, lo cual debería constituir la prioridad de las políticas económicas y sociales y, cuando proceda, la prioridad de los planes destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población. La Recomendación contiene un conjunto de disposiciones relativas a la política demográfica; al empleo de los jóvenes y de los colectivos y personas desfavorecidos; a las políticas tecnológicas; al sector informal; a las pequeñas empresas; a las políticas de desarrollo regional; a los programas de inversión pública y programas especiales de obras públicas; a la función de la cooperación económica internacional, y a las migraciones internacionales.

43. Todo Estado parte en el Convenio núm. 142 se compromete a adoptar y a poner en práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo. En estas políticas y programas, que deberán aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales, se deberán tener en cuenta las necesidades y las posibilidades de empleo, así como otros objetivos económicos, sociales y culturales. Asimismo, con miras a mejorar la aptitud del individuo, dichos programas y políticas deberán alentar y ayudar a todas las personas, en pie de igualdad y sin discriminación alguna, y ser establecidos y aplicados en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, deberán crearse y perfeccionarse sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza y de formación y, al mismo tiempo, deberán ampliarse gradualmente los sistemas de orientación y formación profesionales.

44. En la Recomendación núm. 189 se dispone que debería reconocerse el papel fundamental de las PYME, principalmente en lo relativo a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido; la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados. También se preconiza la adopción de un marco político y jurídico — que describe en detalle — favorable al desarrollo de las PYME, el fomento de una cultura empresarial y el establecimiento de una infraestructura de servicios eficaz. Asimismo, se abordan las funciones que deberían considerar y asumir las organizaciones de empleadores y de trabajadores para contribuir al desarrollo de las PYME, así como las esferas en que debería impulsarse la cooperación internacional.

IV. Vínculos con otras normas internacionales del trabajo

45. Los instrumentos relativos a la política de empleo y al desarrollo de los recursos humanos están estrechamente relacionados con otras muchas normas internacionales del trabajo. En primer lugar, toda política de empleo que persiga el objetivo de la libre elección del trabajo conforme al Convenio núm. 122 debe propugnar la aplicación de las normas fundamentales relativas al trabajo forzoso y a la discriminación. El empleo libremente elegido en el sentido del Convenio entraña un doble aspecto de prohibición del trabajo forzoso, tal como lo define el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y de eliminación de toda discriminación basada en los mismos criterios que los establecidos en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), cuyo ámbito de aplicación abarca el acceso tanto al empleo como a la formación.

46. Además del Convenio núm. 142⁴¹, existen otros instrumentos que tratan de medidas, políticas o programas de empleo. El servicio público del empleo establecido en virtud del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) debe desempeñar la función esencial de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el pleno empleo. El Convenio núm. 150 y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), estipulan que entre las funciones de la administración del trabajo se encuentra la de participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del empleo⁴².

47. El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) versa sobre la coordinación de la política de empleo y el régimen de protección contra el desempleo. El Convenio estipula en particular que se debería procurar que las modalidades de indemnización por desempleo contribuyan a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo. En el Convenio se puntualiza que las medidas de fomento del empleo productivo deben inspirarse en las Recomendaciones núms. 150 y 169, y se prevé que además de los servicios del empleo, de la formación y la orientación profesionales, la política del empleo deberá valerse de otros medios, como la seguridad social.

⁴¹ Por lo que respecta a los vínculos del Convenio núm. 142 con otras normas internacionales del trabajo, véase el Estudio de 1991, párrs. 33 a 47.

⁴² Véase: *Administración del trabajo: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 150) y a la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997, Informe III (Parte 1B), párrs. 97 a 109.

V. Otros instrumentos internacionales

48. Si bien la responsabilidad principal incumbe a la OIT, el fomento del empleo forma también parte del mandato de otras organizaciones internacionales. El capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a la cooperación internacional económica y social, incluye el pleno empleo entre los objetivos que deberá promover la Organización (artículo 55) en cooperación con los organismos especializados, entre ellos la OIT.

49. Los principales organismos internacionales económicos y financieros consideran el fomento del pleno empleo como uno de sus objetivos esenciales, y sus tratados constitutivos lo expresan a veces en términos similares a los del Convenio núm. 122. Así, de conformidad con el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI), «facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica» es uno de los fines del Fondo Monetario Internacional (artículo I del Convenio Constitutivo). Las Partes en el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) reconocen que «sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida» y «a lograr el pleno empleo». El artículo 1, iii), del Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento declara que los fines del Banco Mundial incluyen la promoción del «crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios». El Banco reconoció la importancia de facilitar un clima favorable a la creación de empleo y promoción de oportunidades de actividades remuneradoras como una tarea operativa para alcanzar el objetivo fundamental de reducción sostenida de la pobreza. El artículo 1 de la Convención relativa a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) asigna a la Organización el objetivo de promover las políticas tendientes a «realizar la mayor expansión posible de la economía y del empleo».

50. La promoción del empleo también destaca en los acuerdos que establecen algunas organizaciones regionales. La Comunidad Europea, en virtud de su Tratado Constitutivo (1957), tiene, entre otras misiones, la de «promover un alto nivel de empleo y protección social», mientras que conforme al Tratado de la Unión Europea (1997), ésta tendrá entre sus objetivos el de «promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo». Según el Preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), concluido en 1992, Canadá, Estados Unidos y México se pronunciaron por la creación de «nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios». Estos tres países adoptaron paralelamente, en 1993, un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. La Comunidad de Desarrollo de los Países de África Austral (SADC), establecida en 1992, incluyó entre sus objetivos el de promover el empleo productivo.

51. Entre los instrumentos de carácter normativo, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo». Al formular las obligaciones jurídicas correspondientes a este principio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados Parte «reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este

derecho». Precisa que entre las medidas que se habrán de adoptar «para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana» (artículo 6). En virtud del procedimiento establecido, la OIT contribuye al control de la aplicación de estas disposiciones transmitiendo al Comité sobre Derechos Sociales y Económicos y Cultural las informaciones relativas, en particular, a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la aplicación de los Convenios núms. 122 y 142.

52. En el ámbito regional, la Carta Social Europea adoptada en 1961 en el seno del Consejo de Europa (y revisada en 1996) estipula que «toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido» (Parte I), y las partes contratantes se comprometen, «para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo», a «reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades, la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo», así como a «proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas» (Parte II, artículo 1). Cabe destacar que la participación, de un representante de la OIT, a título consultivo, en las deliberaciones del Comité Europeo de Derechos Sociales encargado del control de la aplicación de la Carta permite a este último tener en cuenta las labores de los órganos de control de la OIT, en particular, las que se refieren a la aplicación de los Convenios núms. 122 y 142, cuando procede a evaluar el curso dado a dichas disposiciones.

53. En el Código Europeo de Seguridad Social (1964), también adoptado en el marco del Consejo de Europa, se ha dispuesto, en el tenor modificado por su Protocolo, que se adopten medidas para mantener el empleo en un nivel elevado y estable en el país y que se prevean facilidades apropiadas para ayudar a las personas desocupadas a obtener un nuevo empleo conveniente, en particular mediante servicios de colocación y períodos de formación profesional (artículo 24). De conformidad con el procedimiento de control establecido por el Código, la Comisión de Expertos se encarga de examinar las memorias sobre la aplicación de dicho instrumento.

54. La Organización Árabe del Trabajo adoptó en 1977 sus propios instrumentos en materia de desarrollo de recursos humanos. Mediante el Convenio núm. 9 y la Recomendación núm. 2 sobre la orientación y la formación profesionales se ha previsto en particular que se adopten y se examinen regularmente dichas políticas y su coordinación con las políticas educacionales y del empleo. Según dichos instrumentos, aquellas políticas deberían tener como objetivo particular asegurar la libre elección de la formación, la igualdad de oportunidades y la prevención del desempleo debido a la falta de adecuación de las calificaciones.

55. De conformidad con la Declaración Sociolaboral adoptada por los jefes de Estado de los Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el 10 de diciembre de 1998 en Río de Janeiro, los Estados Parte se comprometen a promover la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales. Asimismo, la Declaración proclama el derecho que tienen los trabajadores a recibir formación y orientación profesional. Una Comisión tripartita social y laboral que se encarga de la promoción de la Declaración examina los informes sobre el efecto que se le ha dado a ésta desde 2001.

VI. Situación relativa a la ratificación de los convenios

56. Al 12 de diciembre de 2003, el Convenio núm. 122, que entró en vigor el 15 de julio de 1966, había sido objeto de 94 ratificaciones. Lo están ratificando tanto países industrializados como países en desarrollo de todas las regiones del mundo. Entre las ratificaciones registradas el pasado decenio, cabe mencionar las de China (1997) y la India (1998), gracias a las cuales aumentó considerablemente la franja de la población mundial cubierta por el Convenio.

57. Al 12 de diciembre de 2003, el Convenio núm. 142, que entró en vigor el 19 de julio de 1977, había sido objeto de 62 ratificaciones, frente a 44 ratificaciones en marzo de 1991, cuando la Comisión adoptó su anterior Estudio sobre la situación de este Convenio⁴³.

58. En 1979 y 1987, ambos Convenios fueron clasificados por el Consejo de Administración en la categoría de los instrumentos cuya ratificación y aplicación debía promoverse con carácter prioritario. Al revisar los procedimientos de control regular, el Consejo de Administración decidió en noviembre de 1993 que el Convenio núm. 122 era uno de los convenios prioritarios para los que se debían seguir solicitando memorias detalladas cada dos años. En su primera reunión, celebrada en noviembre de 1995, el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, constituido por la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración, consideró que no debía revisarse el Convenio núm. 122, y el Consejo de Administración decidió que no se revisase. Después de examinar el Convenio núm. 142, el mismo Grupo de Trabajo concluyó que el Convenio núm. 142 estaba al día, y el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros que todavía no lo habían ratificado a que lo hiciesen.

VII. Informaciones disponibles

59. La información a disposición de la Comisión ha consistido en las memorias enviadas por 93 gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución⁴⁴. También, se ha basado en gran medida en la información consignada en las memorias enviadas a tenor del artículo 22 de la Constitución por países que han ratificado uno u otro de los Convenios. Además, la Comisión ha tomado en consideración las observaciones remitidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores⁴⁵. Si bien la utilización de memorias sobre los convenios y recomendaciones ratificados y no ratificados permite cubrir un amplio espacio geográfico, la naturaleza y la extensión de la información facilitada a la Comisión varían considerablemente de un país a otro. Algunas memorias sólo cubren parcialmente las cuestiones planteadas en el formulario de memoria, mientras que en otras sólo se formulan comentarios de orden genérico, y, en general, se ha suministrado poca información sobre su aplicación.

⁴³ La lista de ratificaciones de los Convenios núms. 122 y 142 figura en el anexo II. Entre los otros convenios relacionados, el Convenio núm. 88 había sido objeto en la misma fecha de 86 ratificaciones y estaba en vigor en 83 países — de forma que era uno de los convenios más ratificados de la OIT que no fueran fundamentales ni prioritarios — y el Convenio núm. 181, que entró en vigor el 10 de mayo, había sido objeto de 14 ratificaciones.

⁴⁴ Un cuadro recapitulativo de las memorias recibidas figura en el anexo III.

⁴⁵ *Malasia*: Federación de Empleadores Malasios (MEF), Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC); *Nueva Zelandia*: Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia (NZCTU); *Portugal*: Confederación de la Industria de Portugal (CIP), Confederación General de los Trabajadores Portugueses (CGTP-IN), Unión General de Trabajadores (UGT); *Trinidad y Tabago*: Central Nacional de Sindicatos (NTUCTT); *Turquía*: Türkiye Kamu-Sen.

60. A la hora de preparar su Estudio, la Comisión ha contado con el valioso apoyo del Sector de Empleo de la Oficina. La Comisión expresa su agradecimiento por las contribuciones substanciales que le han permitido llevar a cabo su tarea sobre un ámbito complejo y amplio. La Comisión, que ya disfruta del apoyo técnico de los especialistas en empleo de la OIT para proceder al control regular de la aplicación del Convenio núm. 122, considera que esta cooperación adicional resulta prometedora para un enfoque integrado de la política del empleo.

VIII. Plan de estudio

61. En el Capítulo I, la Comisión pasa revista a los principales aspectos de las políticas del empleo, a saber: la adopción de políticas activas para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido; la recopilación y utilización de datos del mercado de trabajo, y la promoción del empleo libremente elegido. En el Capítulo II se examina la función de la educación y de las políticas de formación para alcanzar conseguir el objetivo del pleno empleo, mientras que en el Capítulo III se trata la función de los servicios públicos y privados de empleo en la promoción del empleo. La función de las pequeñas y medianas empresas en la promoción del empleo y en la creación de empleo es el tema del Capítulo IV. El Capítulo V versa sobre el papel de los interlocutores sociales en la concepción y la aplicación de políticas. En el Capítulo VI, la Comisión examina las posibilidades de ratificación y de aplicación de los instrumentos, antes de formular algunos comentarios finales.

Capítulo I

Políticas de empleo

I. Adopción de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido

62. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio núm. 122, «todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». En casi todas las memorias recibidas se observa que los gobiernos que las han presentado adoptan este tipo de políticas¹.

Declaración de la política

63. Varios países indicaron que esta política se halla contemplada en su constitución política. Así ocurre en Bahrein, Camboya, Camerún, Cuba, El Salvador, España, Finlandia, Ghana, India, Indonesia, Jordania, Marruecos, República de Moldova, Suriname y Ucrania. En cambio, en algunos países la política de empleo se recoge en otros instrumentos jurídicos fundamentales. Es el caso de la República Checa² y Omán³.

64. Muchos países se refieren a estrategias o planes nacionales vigentes o recientes, como demostración de sus esfuerzos por aplicar una política de pleno empleo. Es el caso de *Argentina*⁴, *Australia*⁵, *Bahrein*⁶, *Bulgaria*⁷, *Burundi*⁸, *República Checa*⁹, *Costa Rica*¹⁰, *Côte d'Ivoire*¹¹, *Croacia*¹², *Chipre*¹³,

¹ Los Gobiernos de Belice y Swazilandia han comunicado que no han instaurado de momento actualmente ninguna política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

² *República Checa*: art. 26 de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales.

³ *Omán*: Estatutos Básicos Estatales en virtud del Decreto del Sultán núm. 101/96.

⁴ *Argentina*: Plan jefas y jefes de hogar desocupados.

⁵ *Australia*: Plan de acción futura sobre el empleo: más empleos, mejor futuro.

⁶ *Bahrein*: Estrategia para el empleo e integración de la población activa nacional en el mercado de trabajo de Bahrein. El Gobierno comunica que, durante todo el proceso de formulación y adopción de la Estrategia, aprovechó los comentarios y el asesoramiento detallados de la misión interdisciplinaria de la OIT sobre promoción del empleo y protección social.

⁷ *Bulgaria*: Ley de promoción del empleo.

⁸ *Burundi*: Se está examinando un proyecto de estrategia nacional de promoción del empleo, que posteriormente se someterá a la aprobación del Consejo de Ministros, para su adopción.

⁹ *República Checa*: Plan nacional de acción para el empleo para 2001, aprobado por el Gobierno de la República Checa el 19 de febrero de 2001, mediante decisión del Gobierno núm. 165/01.

¹⁰ *Costa Rica*: Se ha adoptado un Plan de reactivación económica para el período 2002-2006.

¹¹ *Côte d'Ivoire*: Plan nacional de empleo para 2003-2007, presentado en julio de 2002.

¹² *Croacia*: Programa para la Promoción del Empleo, adoptado en enero de 2002.

¹³ *Chipre*: El mantenimiento de las condiciones de pleno empleo, mediante políticas favorables al crecimiento elevado y sostenible del empleo y mayor flexibilidad del mercado de trabajo, forma parte del último Plan de desarrollo estratégico correspondiente al período 1999-2003.

*Dinamarca*¹⁴, *El Salvador*¹⁵, *Estonia*¹⁶, *Etiopía*¹⁷, *Filipinas*¹⁸, *Finlandia*¹⁹, *Ghana*²⁰, *Honduras*²¹, *India*²², *Lituania*²³, *Luxemburgo*²⁴, *Marruecos*²⁵, *México*²⁶, *República de Moldova*²⁷, *Nueva Zelandia*²⁸, *Panamá*²⁹, *Perú*³⁰, *Polonia*³¹, *Portugal*³², *Rumania*³³, *Senegal*³⁴, *Tailandia*³⁵ y *Ucrania*³⁶.

¹⁴ *Dinamarca*: Plan nacional de acción para el empleo, 2002.

¹⁵ *El Salvador*: El programa del Gobierno «La nueva alianza» trata de generar más empleo y oportunidades de ingreso en el plano nacional y local.

¹⁶ *Estonia*: Evaluación conjunta de las prioridades del empleo en Estonia, y Documento único de programación-plan de desarrollo nacional para 2003-06.

¹⁷ *Etiopía*: Política nacional de empleo.

¹⁸ *Filipinas*: Plan de desarrollo de Filipinas a medio plazo, 2001-2004.

¹⁹ *Finlandia*: Plan de acción nacional de Finlandia para el empleo, que se prepara anualmente.

²⁰ *Ghana*: Marco para la política nacional de empleo.

²¹ *Honduras*: Estrategia para la reducción de la pobreza (ERP).

²² *India*: La promoción del empleo es un objetivo principal en los sucesivos planes quinquenales. En la estrategia de crecimiento del décimo plan quinquenal se hace hincapié en los sectores que ofrecen mayores probabilidades de crear oportunidades de empleo de alta calidad.

²³ *Lituania*: Estrategia nacional de desarrollo a largo plazo aprobada mediante la resolución núm. IX-1187 de 12 de noviembre de 2002 en el Parlamento, y Programa nacional de mejora del empleo para 2001-2004.

²⁴ *Luxemburgo*: El deseo del Gobierno de emprender una política activa de empleo se traduce en los planes de acción nacionales, que se elaboran en estrecha colaboración con los interlocutores sociales.

²⁵ *Marruecos*: Plan de desarrollo económico y social, 2004-2006.

²⁶ *México*: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

²⁷ *República de Moldova*: Ley sobre el empleo y la protección social de las personas que buscan empleo, de 13 de marzo de 2003.

²⁸ *Nueva Zelandia*: Estrategia de empleo formulada en 2000, examinada a finales de 2002 y posteriormente actualizada para centrarla más en la calidad y sostenibilidad del empleo y en el aumento de la productividad.

²⁹ *Panamá*: Plan de desarrollo económico social y financiero con inversión del capital humano.

³⁰ *Perú*: Plan del Sector de Trabajo y Promoción del Empleo.

³¹ *Polonia*: Estrategia nacional de crecimiento del empleo y desarrollo de los recursos humanos 2002-2006, adoptada por el Consejo de Ministros el 4 de enero de 2000.

³² *Portugal*: Plan nacional de acción para el empleo, que se prepara anualmente.

³³ *Rumania*: Plan nacional de acción para el empleo.

³⁴ *Senegal*: Plan de acción para el empleo a partir de 1999.

³⁵ *Tailandia*: Noveno plan de desarrollo económico y social.

³⁶ *Ucrania*: Programa estatal de empleo de la población para 2001-2004.

Recuadro I.1
«Pleno empleo, productivo y libremente elegido»
en los países europeos en transición

El objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido se desarrolla en el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio. Según los términos de esta disposición, la política del empleo debe garantizar:

- a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

La ambición de la política del empleo — y su dificultad — es que se debe conciliar las tres exigencias de empleo pleno, de empleo productivo y de empleo libremente elegido; exigencias vinculadas entre ellas pero entre las cuales también pueden aparecer tensiones. Por ejemplo, el empleo que se debe promover debe ser productivo para contribuir de manera eficaz, no sólo a luchar contra el desempleo, sino también al crecimiento y desarrollo económicos, y a elevar los niveles de vida (artículo 1, párrafo 1). La promoción de la productividad puede parecer ser, en ciertas circunstancias, recesiva de empleos, pero abstraerse de tal preocupación conllevaría una negligencia en relación con la calidad de los empleos ofrecidos o mantener una situación de subempleo en donde habría empleos poco calificados y poco remunerados. La formulación de una política de empleo tal como lo requiere el Convenio debe dar la oportunidad para que se determine y vuelva a examinar el equilibrio deseable en el contexto nacional entre las tres dimensiones mencionadas.

El ejemplo de la transición en los países de Europa Central y Oriental hacia la democracia pluralista y la economía de mercado ejemplifica al respecto la pertinencia del triple objetivo del Convenio como norma referente para la política del empleo. Durante el primer período de la transición (1989-1995), los gobiernos de dichos países debieron situar su nueva política, en un contexto de rápido aumento del desempleo, en relación con los objetivos del Convenio. Dichos gobiernos indicaron en sus memorias que el desempleo era la resultante de la ruptura de los antiguos equilibrios donde el «pleno empleo» no se aseguraba sino en detrimento de la productividad y de los niveles de vida o incluso para ocultar el subempleo masivo. Los gobiernos expresaron al respecto su convicción de que la economía de mercado era la mejor manera de lograr efectivamente los objetivos del Convenio. Rápidamente, adoptaron disposiciones a fin de instaurar, en consulta con los interlocutores sociales, mecanismos para la colocación, la formación y la protección social de los desempleados. Se confirmó así de manera lúcida que el pleno empleo, productivo y libremente elegido sigue siendo una dimensión esencial del interés general del cual debe ser garante todo gobierno democrático.

65. Entre los Estados Miembros europeos, *Austria, República Checa, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia y Rumania* mencionan expresamente en su memoria las directrices y planes de acción sobre empleo de la Unión Europea³⁷. Muchos gobiernos facilitan ejemplos adicionales de cómo sus países contemplan una política activa concebida para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Algunos enuncian sus estrategias de empleo con mayor detalle. *Polonia*, por ejemplo, declara que en su estrategia de empleo ha incorporado los cuatro pilares de la Unión Europea en que deberían basarse las políticas

³⁷ La *República Checa, Estonia, Lituania, Polonia y Rumania* indican que siguen las orientaciones de la UE o preparan planes de acción sobre el empleo dentro del proceso de preparación para su adhesión a la Unión Europea.

nacionales de empleo³⁸. En *Noruega*, aunque se han efectuado las debidas adaptaciones para contemplar los nuevos desafíos de la economía y el empleo, la política actual se asienta todavía en lo que se denominó alternativa de solidaridad tripartita, que se adoptó en 1992. Uno de sus principales elementos es una política activa de mercado de trabajo orientada a facilitar los ajustes estructurales, reducir los costos del ajuste y garantizar que los desempleados mantengan un contacto con el mercado de trabajo.

Recuadro I.2 La Estrategia Europea del Empleo (EEE)

La EEE se ha concebido de suerte que sea el instrumento principal de orientación y coordinación de las políticas de empleo de los Estados Miembros de la Unión Europea.

La coordinación de las políticas nacionales de empleo en el ámbito de la Unión Europea se fue construyendo mediante distintos componentes: un informe común sobre empleo, preparado por la Comisión y el Consejo; además, la Comisión propone y el Consejo decide anualmente las orientaciones sobre empleo para el Estado Miembro, las cuales sirven de base para que el Estado Miembro desarrolle su plan nacional de acción para el empleo. Por último, la Comisión propone y el Consejo adopta recomendaciones dirigidas a cada Estado Miembro. La EEE inició un nuevo método de trabajo en la Unión Europea, que se ha llamado «método abierto de coordinación».

En el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), la Unión Europea se fijó un objetivo estratégico para la próxima década: permitir que en 2010 la Unión vuelva a encontrar las condiciones de pleno empleo y fortalecer su cohesión. El Consejo consideró que el objetivo global de la EEE debía consistir en aumentar en un 70 por ciento el nivel del empleo de la Unión Europea e incrementar el número de las mujeres trabajadoras en más de un 60 por ciento para 2010. El Consejo Europeo de Estocolmo (marzo de 2001) agregó un objetivo adicional: se debía aumentar el nivel de empleo en un 50 por ciento para los trabajadores de edad avanzada.

Fuente: Comisión Europea.

66. En *Côte d'Ivoire* el Plan nacional de desarrollo del empleo está articulado en torno a cuatro grupos de estrategias que corresponden a medidas específicas y concretas que deberán adoptarse³⁹. En *México*, las políticas activas de empleo comprenden cinco objetivos estratégicos: creación de empleo; promover el desarrollo del capital humano; incrementar las tasas de producción; promover la competitividad de las empresas y aumentar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias. En *Filipinas*, la política de empleo se ajusta a cuatro estrategias clave: generación de empleo; promoción del empleo; mejora del empleo, y conservación del empleo. *Túnez* comunica que el empleo tiene prioridad en todas las políticas sectoriales y que el país aplica una política de crecimiento que favorece los mecanismos de mercado y la creación de empleo sobre la base de la promoción de la inversión privada y la privatización de las empresas públicas que demuestran capacidad de ser competitivas.

³⁸ Estos pilares son los siguientes: 1) mejorar la capacidad de inserción profesional («empleabilidad») mediante el desarrollo cualitativo de los recursos humanos, 2) desarrollar la iniciativa empresarial, 3) fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de los asalariados, y 4) reforzar la política de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

³⁹ El primer grupo de estrategias se refiere a la creación y a la promoción del empleo en el sector organizado, tanto público como privado; el segundo, a la generación de empleo independiente y a la formalización de las actividades informales; el tercero, a la mejora de los ingresos, y el cuarto a las estructuras de aplicación de medidas de gestión.

67. Otros países sitúan la búsqueda de una política de empleo activa en un contexto más jurídico. En *Suiza*, por ejemplo, la reincorporación al mercado de trabajo de quienes buscan empleo es la primera misión confiada por la ley de seguro de desempleo a las oficinas regionales de colocación. Los *Estados Unidos* promueven el pleno empleo, productivo y libremente elegido con numerosos medios, en particular mediante un entramado de leyes y prácticas⁴⁰.

68. En las memorias presentadas por algunos países se esbozan los programas iniciados para promover los objetivos sobre políticas de empleo enunciados en el Convenio núm. 122. Por ejemplo, para aplicar el plan de acción sobre empleo de Estonia, el Ministerio de Asuntos Sociales elaboró un programa titulado «Aumento del empleo y prevención del desempleo a largo plazo y de la exclusión de los colectivos vulnerables de la vida laboral». El objetivo es ampliar la política activa sobre el mercado de trabajo mediante mejoras en los servicios correspondientes, programas para integrar a los colectivos de riesgo en el mercado de trabajo e instituciones del mercado de trabajo más competentes desde un punto de vista administrativo. *Guatemala* se refiere a la creación de «quioscos de empleo, en que las personas que buscan empleo pueden encontrar la información necesaria para ello o para ponerse en contacto directo con empresas que tienen puestos vacantes.

69. Algunos países se refieren a la creación de nuevos ministerios en el contexto de su política activa. Por ejemplo, en *Dinamarca* se ha creado el Ministerio de Empleo, encargado ahora de aplicar una política activa de trabajo destinada con carácter específico a las personas aseguradas en caso de desempleo o no aseguradas. Otro ejemplo es el de *Omán*, que ha creado el Ministerio de Mano de Obra para instruir, capacitar, emplear y proteger a la mano de obra nacional y reducir en la medida de lo posible la dependencia respecto a la mano de obra extranjera. En *Colombia* se creó el Ministerio de Protección Social con la finalidad de que haya creación de nuevos empleos mediante una economía más dinámica y mitigar los efectos económicos en los colectivos más afectados por el desempleo.

70. La Comisión observa que tan sólo unos cuantos países han establecido desde el comienzo una conexión entre una política económica más amplia y la adopción de la declaración como un objetivo de mayor importancia de una política activa encaminada a promover empleo. La Comisión advierte que el momento en que se establece dicha conexión es fundamental para que el mencionado objetivo pueda insertarse de manera efectiva en la política económica diseñada. *Finlandia* declara que se compromete a conseguir un aumento significativo del empleo sobre la base del crecimiento económico y de la estabilidad monetaria. *Malasia* indica que aplica una política comercial abierta y liberal que crea empleo atrayendo la inversión extranjera directa hacia el sector manufacturero. *Australia* señala que la mejor forma de combatir el desempleo es promover el crecimiento económico nacional sostenible y, por lo tanto, el crecimiento del empleo. Las prioridades del Gobierno han sido establecer condiciones económicas que alienten, mediante una gestión macroeconómica acertada, la inversión y el crecimiento de las empresas. El Gobierno de *China* destaca que ha tratado de implantar un mecanismo de empleo orientado al mercado, promover el empleo

⁴⁰ En virtud de la ley de inversión en la mano de obra, el Gobierno federal puede otorgar a los gobiernos de los Estados subvenciones para que organicen actividades de capacitación y asistencia en la búsqueda de trabajo para los desempleados desfavorecidos y desplazados. En la ley Wagner-Peyser se prevé un sistema nacional de oficinas estatales de servicios de empleo que ayudan a los trabajadores desempleados a buscar trabajo y a los empleadores a encontrar trabajadores para cubrir los puestos vacantes. La ley de asistencia temporal a las familias necesitadas otorga asistencia financiera a las familias pobres con hijos a cargo, así como actividades de capacitación, ayuda para los gastos de atención infantil y búsqueda de empleo para los miembros de la familia adultos.

mediante el crecimiento económico y orientar el desarrollo de las industrias y empresas capaces de ofrecer más oportunidades de empleo. Ello supone el desarrollo de las empresas con alto coeficiente de mano de obra, ventajas comparativas y potencial de mercado, en particular de las empresas de servicios y de las pequeñas y medianas empresas capaces de ofrecer empleo a un gran número de personas.

Aplicación en el marco de una política económica y social coordinada

71. Un elemento fundamental de los instrumentos de política de empleo ha de ser el convencimiento de que la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido debe formar parte integrante de las políticas económicas y sociales, y que éstas, a su vez, deben aplicarse en un marco coordinado. En el párrafo *a)* del artículo 2 del Convenio núm. 122 se pide expresamente que se determinen y revisen a intervalos regulares las medidas que cada Miembro haya de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada. Desde fechas más recientes, el objetivo principal del Programa Global de Empleo es situar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales y del desarrollo⁴¹.

Recuadro 1.3 La OIT, los DELP y el empleo

En 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional adoptaron un nuevo enfoque de la reducción de la pobreza que se formula en un documento llamado «Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza» (DELP). Mientras las organizaciones financieras internacionales siguen privilegiando la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales, el cambio principal de su orientación es el esfuerzo que hacen para aumentar la identificación y el compromiso de los actores nacionales con las políticas para reducir la pobreza mediante un proceso participativo que da un lugar preponderante a las opiniones de la sociedad civil. La participación de la OIT en los DELP ha sido lógicamente cada vez mayor, no sólo debido a su interés histórico por los problemas de la pobreza, sino también por el lugar que ocupan en la estructura de la Organización los dos grupos más significativos de la sociedad civil. La participación de la OIT en los DELP se inició con un acuerdo formal de colaboración con el FMI y el Banco Mundial en cinco países: Camboya, Honduras, Malí, Nepal y Tanzania.

Lo que caracteriza la contribución de la OIT al proceso de los DELP es el acento que la Organización pone en el papel central del empleo para la reducción de la pobreza. Este papel parece ser evidente pero en muchos DELP se le ha dado una atención limitada; el empleo puede a menudo ser considerado como un resultado colateral de otras políticas económicas y sociales que no le dan una importancia directa. Por su participación en el proceso de los DELP, la OIT se esfuerza para que el empleo para la reducción de la pobreza se lo encuentre ubicado en un lugar central de las políticas macroeconómicas y sociales.

⁴¹ Documento GB.286/ESP/1 (marzo de 2003) párr. 6.

La participación de la OIT en el proceso del DELP en Nepal es un ejemplo de lo que se puede alcanzar. Un primer paso esencial para promover el lugar del empleo en la política nacional consiste para la OIT y sus constituyentes lograr que los ministerios económicos que toman las decisiones y controlan el proceso del DELP, en particular el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de la Planificación, se muestren convencidos de lo anterior. En Nepal, fue la Comisión Nacional del Plan quien solicitó a la OIT que formule recomendaciones sobre empleo de modo de aceptarlas e incorporarlas en el Décimo plan económico del país. Luego, para que el empleo resulte central para la política macroeconómica, hace falta que un mecanismo permita evaluar con anticipación los efectos sobre el empleo de todas las decisiones que se desean tomar en materia de política económica. Por recomendación de la OIT, el Gobierno de Nepal ha tratado precisamente de establecer al más alto nivel un comité consultativo de especialistas de economía y de ciencias sociales. Finalmente, si bien muchos países en desarrollo han recurrido a los programas de obras públicas como un medio de reducción de la pobreza, son raros los casos en que lo han hecho de manera sistemática. Basándose en los consejos de la OIT, el Gobierno de Nepal adoptó metodologías intensivas de creación de empleo para todo el gasto público en el sector de la construcción y del mantenimiento de las infraestructuras. Estas metodologías hicieron el mejor uso posible del factor más abundante en la mayoría de los países en desarrollo — el trabajo — tratando de maximizar el rendimiento de lo que más falta — el capital. El resultado fue que dicha metodología permitió una productividad mucho mayor de todos los factores — y, sobre todo, la creación de muchos más empleos.

72. La Comisión observa que algunas memorias atestiguan de la importancia que se concede a la política macroeconómica. Por ejemplo, el Gobierno de los *Estados Unidos* indica que su política activa se elabora y se aplica en el marco general de la política macroeconómica, la política bancaria central, las políticas presupuestarias y fiscales, así como la política social. El Gobierno de *Finlandia* subraya que, a través de su programa del Gobierno, se compromete a mejorar el empleo mediante el crecimiento económico y condiciones monetarias estables, además de mayor estabilidad de los precios. Dicho programa es un plan de acción convenido por los partidos representados en el Gobierno. El Primer Ministro se encarga luego de coordinar su aplicación⁴². En *España*, uno de los objetivos de los planes de acción relativos al empleo es la coordinación de todas las políticas que permiten facilitar la generación de empleo y las relativas al mercado de trabajo. En el *Reino Unido* el marco macroeconómico y las políticas relativas a la oferta son interdependientes, y muchas de ellas requieren la coordinación de varios departamentos⁴³.

73. *Canadá* indica que, en 2001, la comisión de planificación de la mano de obra de la provincia de Alberta publicó un informe titulado *Prepared for Growth*, en el que se esboza la política activa de la provincia para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, en el marco de una política económica y social coordinada. En el informe se presentan las perspectivas hasta 2005 y la estrategia de la provincia de Alberta en apoyo del desarrollo de los recursos humanos imprescindible para el crecimiento y la prosperidad en el futuro.

⁴² En la memoria se hace también referencia al Consejo Económico, presidido por el Primer Ministro, como órgano encargado de fomentar la cooperación entre el Gobierno, el Banco de Finlandia y los grandes grupos de interés. El Consejo Económico se ocupa de las cuestiones relativas a la política de crecimiento, estabilidad e ingresos, y a las cuestiones de carácter estructural. Además, el artículo 4 del capítulo 1 de la ley sobre servicios públicos de empleo (núm. 1295/2002) contiene disposiciones sobre la interacción entre la política de empleo público y la política económica.

⁴³ Por ejemplo, el Departamento de Trabajo y Pensiones, Tesoro y Recaudaciones participan en la ejecución del programa de «Nuevos Créditos Fiscales», cuyo objetivo es hacer más rentable el trabajo. El mismo Departamento colabora con el Departamento de Comercio e Industria para corregir el problema de la falta de calificaciones, para atender a sus necesidades respectivas de empleo, especialización y productividad.

74. Algunos países mencionan los objetivos macroeconómicos o los vínculos específicos entre los resultados macroeconómicos y las metas de empleo, sin hacer referencia alguna a un marco de políticas coordinadas. Así pues, en *Croacia* el crecimiento del empleo y la mejora de los niveles de vida son dos objetivos macroeconómicos principales a medio y largo plazo⁴⁴. *España* observa que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos ha demostrado con el tiempo su eficacia como medio de conseguir el crecimiento del empleo. *Camerún* manifiesta que el Gobierno se compromete a promover un marco macroeconómico que permita un crecimiento económico considerable y de alta calidad, para subsanar las deficiencias estructurales de la economía, estimular la actividad económica y crear empleo. *Namibia* se refiere a las políticas nacionales generales de empleo que comprenden políticas macroeconómicas para alcanzar tasas elevadas y sostenibles de crecimiento del PIB para lograr mayor capacidad de absorción de los desempleados en el conjunto de la economía. La *India* declara que las políticas fiscales y crediticias, así como los diversos programas de reducción de la pobreza, tienen por finalidad alcanzar objetivos sociales de empleo. *Canadá* destaca que en los presupuestos federales correspondientes al período de 1994 a 2001 se aplicó una estrategia para renovar el crecimiento económico y generar empleo estableciendo las condiciones básicas necesarias para el crecimiento del sector privado, como por ejemplo: cuatro años consecutivos de excedente presupuestario, inversiones estratégicas y desgravaciones fiscales.

Recuadro I.4
Países Bajos: Coordinación de políticas

En los *Países Bajos*, el Gobierno garantiza la coordinación de las políticas de empleo y del mercado de trabajo en el marco de una política económica y social coordinada mediante un proceso articulado en distintas fases. Un ejemplo de ello sería la elaboración del plan nacional de acción de 2002. En septiembre de 2001, el Gobierno presentó al Parlamento el informe final del grupo de trabajo interdepartamental sobre el futuro de la política de mercado de trabajo. En el informe se llegó a la conclusión de que las políticas futuras relativas al mercado de trabajo deberían estar más claramente orientadas a reducir la dependencia respecto a las prestaciones y a incrementar el número de personas que abandonan los puestos de trabajo subvencionados con planes de empleo para emprender trabajos en condiciones normales, no subvencionados. Se aconsejaba también al Gobierno que buscara un sistema más claro para evaluar los efectos de las políticas relativas al mercado de trabajo, haciendo mayor hincapié en la medición de la eficacia.

El Gobierno pidió luego que las recomendaciones del informe se tradujeran en una serie de opciones sobre políticas para el nuevo Gobierno, tras las elecciones de mayo de 2002. El Consejo de Trabajo e Ingresos presentó, en abril de 2002, su visión sobre el futuro del mercado de trabajo en el Marco para la Política de Trabajo e Ingresos. Además, el Consejo Socioeconómico formuló recomendaciones a medio y largo plazo sobre el futuro de la política relativa al mercado de trabajo.

75. Algunos países han insistido en el aspecto de la coordinación, pero más desde el punto de vista estructural o interministerial. En *Panamá*, por ejemplo, la gestión de la política económica y laboral la llevan a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. En *Rumania*, el Ministerio de Trabajo y Solidaridad se encarga de coordinar la aplicación de las políticas, estrategias, planes y programas de empleo a través del Organismo Nacional de Empleo y el Consejo Nacional para la Formación Profesional. En otros países, la coordinación gira en torno a la

⁴⁴ *Croacia* ha establecido un Fondo para el Desarrollo y el Empleo a través del cual se financia su política activa, aplicada por la Oficina Croata de Empleo.

participación de distintos organismos gubernamentales en la formulación de un importante plan o estrategia de empleo. En *Dinamarca*, por ejemplo, se ha constituido un comité interministerial al que se ha confiado la redacción de un plan de acción titulado «Más personas con empleo». En el Reino Unido, los departamentos gubernamentales y los organismos encargados del empleo y de la política económica y social intervienen activamente en la preparación del plan de acción de empleo anual⁴⁵.

Repercusiones de las políticas macroeconómicas en el empleo

76. El cuarto elemento fundamental del Programa Global de Empleo es una «política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo: Un llamamiento para la integración de políticas», el cual señala que el cumplimiento del mandato de la OIT con miras a la creación y al mantenimiento de empleo productivo y libremente elegido «está en última instancia muy influenciado por otras esferas políticas, como las políticas monetarias, fiscales y de tasa de cambio que constituyen el núcleo central de la política macroeconómica»⁴⁶.

77. A este respecto, conviene recordar que en las «Sugestiones relativas a los métodos de aplicación» adoptadas junto con los instrumentos de 1964⁴⁷ se hace referencia a una serie de medidas de política macroeconómica que podrían utilizarse para promover o estabilizar el empleo, entre ellas cabe citar las políticas fiscales y monetarias, o el aumento de la libertad de circulación de bienes, de capitales y de trabajadores de un país a otro.

78. La Comisión recuerda también que, en 1977, el Consejo de Administración revisó el formulario de memoria destinado a los países que han ratificado el Convenio, para incluir preguntas sobre las principales políticas y medidas adoptadas en determinadas esferas como la política de inversión, las políticas presupuestarias y monetaria, la política comercial y las políticas sobre precios, ingresos y salarios.

79. Un indicador del desarrollo y de la aplicación de las políticas activas en el marco de una política económica y social coordinada es el grado en que las autoridades competentes responsables de otras políticas tienen en cuenta las repercusiones que en el empleo pueden tener las decisiones importantes adoptadas en sus respectivos ámbitos de competencia. Para la Comisión, el hecho de que sea importante el número de Estados Miembros que no presentaron información explícita sobre este tema tiende a corroborar la opinión, expresada por la Comisión en algunos de sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 122, de que se necesitan más progresos en este ámbito.

80. En los *Estados Unidos*, la ley de pleno empleo y crecimiento equilibrado preceptúa la adopción de políticas económicas nacionales que den prioridad al logro del pleno empleo⁴⁸, mientras que en *Polonia* se concibieron algunas políticas económicas concretas (presupuestarias, comerciales, sectoriales, regionales y rurales) para alcanzar el crecimiento del empleo y de la economía. Por esta razón, todas las decisiones referentes a la reestructuración económica se examinan teniendo en cuenta sus efectos en el empleo.

⁴⁵ La elaboración de este plan requiere el consenso sobre las diferentes políticas y acciones en él incluidas. Los departamentos y organismos competentes no sólo deben aprobar el plan, sino que además deben abstenerse de promover políticas susceptibles de mermar su eficacia.

⁴⁶ Documento GB.286/ESP/1, párr. 26.

⁴⁷ En anexo a la Recomendación núm. 122.

⁴⁸ Entre ellas se incluyen las políticas relacionadas con el gasto federal, los impuestos, el dinero y el crédito, el comercio, la inversión y los recursos humanos, así como la inversión en infraestructuras que incentiven la economía.

81. En *Honduras*, el conjunto de políticas y programas para preparar el Plan Económico Nacional vienen coordinados en los ámbitos nacional, regional y local por todas las entidades gubernamentales competentes. En *Indonesia* se dispone, mediante el decreto presidencial núm. 228/M, que amén de responder de sus respectivas obligaciones y funciones, cada departamento gubernamental es políticamente responsable de promover, junto con los demás departamentos, la expansión del pleno empleo productivo⁴⁹.

82. Varios países de la UE, como por ejemplo *Dinamarca* e *Italia*, adoptan un planteamiento integrado en sus políticas. De conformidad con las directivas de la Estrategia de Empleo Europea, los ministerios encargados de las políticas en las esferas antes indicadas deben participar activamente en el Plan de Acción para el empleo de cada país. En la elaboración de este plan se requiere el consenso sobre las diversas políticas propuestas. Se alienta a los ministerios competentes a que, al aprobar el Plan, no promuevan políticas que puedan mermar su eficacia. Del mismo modo, en la *República Checa* un objetivo específico del plan de acción para el empleo es formular y aplicar una política de empleo coordinada con las políticas económica, social, regional y de educación del Gobierno. El plan para 2002 mantiene el apoyo de las instancias decisorias para la formulación de una política integrada en que se tengan en cuenta las repercusiones de las políticas económicas y sociales en el empleo.

Recuadro I.5
Ghana: Estrategia para la Reducción de la Pobreza

En Ghana, es la Comisión Técnica sobre la Pobreza (TCOP) el órgano encargado de valorar y tratar las repercusiones de las políticas presupuestaria y monetaria, comercial, sectorial y de desarrollo rural y regional en el empleo. Está presidido por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo, que en calidad de órgano técnico del Comité Interministerial para la Reducción de la Pobreza, se encarga de la formulación de políticas macroeconómicas y del marco de planificación del desarrollo. La TCOP tiene tres subcomisiones de trabajo. La que se ocupa del empleo está integrada por la Movilización de la Red de Promoción de Ghana, que es una red de asesoramiento técnico sobre las estrategias de empleo destinadas a reducir la pobreza. Forman parte de ella todos los sectores de la economía, tanto el público como el privado. Su principal tarea es introducir cambios de política para potenciar las estrategias favorables al empleo. La Secretaría de este organismo se encuentra en el Ministerio de Desarrollo de la Mano de Obra y Empleo, responsable de la formulación de las políticas y la aplicación de las medidas de empleo o relacionadas con éste. El Ministerio participa directamente en las actividades de generación de empleo y, como miembro de la TCOP, interviene activamente para velar por que los programas de reducción de la pobreza formulados para el país den protagonismo al empleo.

83. En la mayoría de las memorias recibidas, los países hacen hincapié en los vínculos existentes entre instrumentos normativos y el empleo, empezando por la política presupuestaria. Así, el Gobierno de *Panamá* se refiere a la utilización del gasto público como medida anticíclica encaminada a generar empleo. *Finlandia* indica que, para fomentar el empleo, el objetivo del Gobierno es reducir los impuestos durante su legislatura (1999-2003)⁵⁰. *Rumania* informa de que, con arreglo a lo dispuesto en la

⁴⁹ Se mencionan los Departamentos de Industria y Comercio; Turismo; Potenciación de la Mujer, y Finanzas. En la memoria también se indica que corresponde al Ministerio de Coordinación de la Economía, las Finanzas y la Industria, definir y comunicar las políticas macroeconómicas correspondientes a los ministerios competentes, como el Departamento de Mano de Obra y Transmigración.

⁵⁰ Los recortes se realizaron en el contexto del acuerdo completo sobre política económica y de ingresos, y los objetivos se alcanzaron con creces.

directiva 12 del plan nacional de acción para el empleo, se han adoptado reformas fiscales para el empleo y la capacitación para estimular la creación de puestos de trabajo, por ejemplo mediante una reducción del 20 por ciento de los impuestos sobre la renta de las pequeñas empresas que generen empleo adicional. *Luxemburgo* indica que la política de empleo activa se mantiene mediante la creación de un fondo especial aparte del presupuesto anual, que desde 1988 se conoce con el nombre de Fondo para el Empleo. *Namibia* declara que la generación de empleo debería ser un objetivo explícito de todas las políticas macroeconómicas y sectoriales, y merecer la atención de todos los ministerios, así como de los empleadores y los trabajadores. *Nueva Zelanda* menciona entre los principales objetivos de su Estrategia de Empleo la garantía de que las políticas macroeconómicas permitan un crecimiento económico sostenido y la consiguiente creación de empleo. La Comisión indica que ello está en perfecta consonancia con uno de los diez elementos fundamentales del Programa de Empleo Global, es decir, con la «política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo: un llamamiento para la integración de políticas».

84. *Austria* indica que las consecuencias previstas en el empleo se tienen en cuenta al tomarse decisiones sobre políticas financieras y monetarias, y ello porque los efectos negativos que tienen la política presupuestaria o monetaria en el empleo hacen aumentar el gasto público, al incrementarse los costos de las prestaciones de desempleo y disminuir los ingresos fiscales.

85. En lo que respecta a la política de desarrollo rural y regional, *Polonia* enumera entre sus tareas prioritarias la lucha contra el desempleo y la exclusión social. En *Finlandia*, la función de los centros regionales de empleo y desarrollo económico consiste en aplicar las medidas del gobierno central en apoyo del desarrollo regional. Ello afecta a varios ministerios, por ejemplo, al de Comercio e Industria, al de Trabajo, y al de Agricultura y Bosques. *Rumania* informa de que compete al Ministerio de Desarrollo y Previsión favorecer y coordinar la política de desarrollo regional en el plano nacional, mientras que las políticas relativas al mercado de trabajo y la formación profesional se llevan a cabo a través de medidas e iniciativas regionales. En *Lituania*, la ley sobre desarrollo regional establece como objetivo clave de la política nacional para el desarrollo regional, la reducción de las diferencias socioeconómicas entre regiones, y entre sectores dentro de cada región, en particular el nivel de desempleo y otras cuestiones relacionadas con el empleo y el mercado de trabajo. En *España*, la política de desarrollo regional equilibrado ha entrañado un desarrollo importante de la infraestructura, con la creación de unos 350.000 empleos. En *Bulgaria*, la ley de 1999 sobre desarrollo regional estableció el marco jurídico para la política de desarrollo regional en el país. Las Juntas Regionales de Desarrollo, creadas en virtud de esa ley, se convirtieron, en virtud de la ley de promoción del empleo, en comisiones de empleo, encargadas de elaborar los programas regionales de empleo.

86. *España* figura entre los países que se refieren a la política sectorial. La agricultura es una de las esferas en que, durante el período de 1994 a 1999, los esfuerzos se orientaron a aumentar el empleo. *Panamá* alude en su memoria a la generación masiva de empleo, directa e indirecta, como consecuencia de importantes proyectos de infraestructura. *Etiopía* observa que la política de inversión se utiliza para alentar nuevas inversiones con grandes oportunidades de empleo. *Burundi* menciona un proyecto de obras públicas y de creación de empleo cuya aplicación contribuirá a la reconstrucción del país y a la reducción de la pobreza mediante la creación de numerosos puestos de trabajo.

Coordinación interministerial en el ámbito de la política de empleo

87. Dado que la política de empleo abarca una variedad mucho mayor de cuestiones normativas que las intervenciones que se limitan estrictamente al mercado de trabajo, la

formulación y aplicación de la política de empleo no debe considerarse como competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo. Como señaló el Consejo de Administración cuando aprobó el formulario de memoria revisado para el Convenio, una política activa de empleo, tal como se entiende en el Convenio, comprende aspectos de la intervención gubernamental que no son responsabilidad del Ministerio de Trabajo. La medida en que los otros ministerios intervienen activamente en la modelación y aplicación de los planes de empleo y de las iniciativas normativas sirve como indicador importante de la seriedad de su compromiso por promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

88. Varios países se han referido a la cooperación interministerial en la formulación efectiva de sus planes de empleo. En *España*, por ejemplo, los planes de acción para el empleo se formulan en una comisión interministerial dirigida y coordinada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁵¹. En *Rumania*, el plan nacional de acción para el empleo viene elaborado por el Ministerio de Solidaridad Laboral y Social en cooperación con el Organismo Nacional de Empleo y otros ministerios e instituciones⁵². También en *Estonia*, los principales documentos estratégicos de la política de empleo, como los planes nacionales de acción para el empleo, son resultado de consultas interministeriales⁵³. En *Dinamarca*, la elaboración del plan nacional de acción para el empleo es también resultado de consultas interministeriales; el Ministerio de Empleo se encarga de coordinar la labor necesaria para trazar el plan⁵⁴. El Gobierno de *Indonesia* comunica que la autoridad responsable de formular la política de empleo es el Ministerio de Mano de Obra y Transmigración, en coordinación con los Ministerios de Agricultura, Comercio e Industria, y Bosques. En *Italia*, un grupo de trabajo presidido por el Ministro de Trabajo prepara el plan nacional para el empleo⁵⁵. En los *Estados Unidos* son grupos de trabajo y equipos interinstitucionales los que estudian los diversos aspectos de la política de empleo⁵⁶. El Gobierno de *Zimbabwe* declara que el proyecto de marco de política de empleo es obra de una comisión interministerial de funcionarios, que actuó a través de la comisión de acción y servicios sociales. En *El Salvador*, las medidas estratégicas adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con el fin de promover políticas activas de empleo se concentran en el plan nacional para el fomento del empleo, que se prepara en forma coordinada y con la participación del Organismo Ejecutivo⁵⁷. Además, el país mantiene un grupo permanente de coordinación

⁵¹ Participan en la Comisión los siguientes Ministerios: Trabajo y Asuntos Sociales; Economía y Hacienda; Educación, Cultura y Deporte; Ciencia y Tecnología; Administraciones Públicas, y Medio Ambiente.

⁵² Participan también los siguientes ministerios: Hacienda Pública; Desarrollo y Previsión; Pequeñas y Medianas Empresas; Educación e Investigación; Industrias y Recursos; Agricultura, Alimentación y Bosques; Obras Públicas y Transporte, y Vivienda. También intervienen el Instituto Nacional de Estadística; el Consejo Nacional de Formación Profesional de Adultos; el Instituto de Investigación sobre el Trabajo y la Protección Social; la Cámara de Comercio e Industria, así como representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores.

⁵³ Los ministerios participantes son: los Ministerios de Asuntos Sociales; Economía y Comunicaciones; Educación y Ciencia; Asuntos Internos, y Hacienda.

⁵⁴ Los otros ministerios participantes son: los Ministerios de Refugiados, Inmigrantes e Integración; Asuntos Sociales e Igualdad de Género; Economía y Comercio; Educación, y Hacienda, así como el Organismo Nacional del Mercado de Trabajo.

⁵⁵ Participan también los siguientes ministerios: Economía; Educación, Universidades e Investigación; Actividades Productivas y Medio Ambiente, junto con los Ministerios de la Función Pública; Innovación y Tecnología y la Comisión Nacional de Igualdad e Igualdad de Oportunidades para el Hombre y la Mujer.

⁵⁶ Si bien la composición de estos grupos de trabajo varía de acuerdo con la tarea específica asignada, normalmente cuenta con personal de los Ministerios de Trabajo; Educación; Servicios de Salud y Humanos; Agricultura; Comercio, y Transporte.

⁵⁷ Formado por el Ministerio de Economía; el Ministerio de Agricultura y Ganadería; el Ministerio de Obras Públicas; el Viceministerio de Vivienda; el Ministerio del Medio Ambiente e Instituciones Autónomas como el

interministerial para la formulación de proyectos experimentales cuyo objetivo es reforzar la base productiva y promover el empleo local. En *Perú*, el Plan Nacional de Empleo es elaborado por un comité interministerial que también incluye a los interlocutores sociales y culmina mediante un proceso consensual que incluye a todas las partes interesadas.

89. Algunos países se han referido a organismos que, pese a no ser interministeriales, desempeñan funciones de coordinación o, cuando menos, de consulta en la formulación de la política de empleo. Por ejemplo, *Costa Rica* ha creado en el seno del Consejo Superior de Trabajo una comisión tripartita responsable de preparar la política nacional de empleo⁵⁸. En *Bulgaria*, la Junta Tripartita Nacional de Promoción del Empleo es un órgano consultivo en el proceso de elaboración de la política de empleo. La Junta examina y emite dictámenes sobre la redacción y aplicación de la política de empleo y el plan de acción para el empleo. En *El Salvador*, además de la mencionada coordinación interministerial, la Nueva Alianza es un programa basado en cuatro alianzas que suponen la coordinación interinstitucional⁵⁹. En esta amplia alianza intervienen no sólo con gobiernos central y local para la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, sino también la población en general.

Recuadro I.6 Canadá (Alberta): Coordinación interdepartamental

Canadá comunica que en la provincia de Alberta, al formular la política presupuestaria, monetaria, comercial, sectorial, rural y de desarrollo regional, el Gobierno tiene en cuenta los efectos en el empleo. En consecuencia, el mercado de trabajo de Alberta continúa ofreciendo resultados superiores a los de las demás provincias. En 2001, más de una cuarta parte de todo el crecimiento del empleo en Canadá se registró en Alberta. La tasa de empleo de esta provincia era la más alta del país y la más alta registrada en esa provincia en los dos últimos decenios. Además, Alberta tenía la tasa anual de desempleo más baja de Canadá.

Con el fin de tener en cuenta las repercusiones en el empleo, las autoridades competentes en las políticas antes mencionadas consultan a los funcionarios del Organismo de Recursos Humanos y Empleo de Alberta. Por ejemplo, el gobierno de Alberta ha constituido una Comisión Interdepartamental de Comercio en la que participan funcionarios de dicho organismo.

Para promover la coordinación interministerial en la esfera de la política de empleo, se ha formado una Comisión Interdepartamental de Planificación de la Mano de Obra que se encarga de 1) estudiar los pronósticos de la oferta y la demanda de mano de obra, desglosados por sectores y ocupaciones; 2) confeccionar una lista de las medidas gubernamentales que adoptan en respuesta a las situaciones de escasez, y 3) determinar y examinar las estrategias que el Gobierno podría adoptar para atender a las necesidades del mercado de trabajo.

La Comisión está presidida por el Departamento de Empleo y Recursos Humanos, y cuenta con representantes en materia de Desarrollo Económico; Aprendizaje; Salud y Bienestar; Agricultura; Alimentación y Desarrollo Rural; Finanzas; Innovación y Ciencias; Servicios para la Infancia; Ancianos, y Asuntos de los Autóctonos y Desarrollo Septentrional.

Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, el Foro Social para el Desarrollo Social y el Banco Central de Reserva.

⁵⁸ *Costa Rica* comunica también que se establecen alianzas estratégicas con los diferentes sectores interesados en la promoción del empleo, como las cámaras patronales, las instituciones de formación profesional, sindicatos, asociaciones y otros sectores relacionados con los recursos humanos.

⁵⁹ Las cuatro Alianzas son: la Alianza por el Trabajo; la Alianza por la Seguridad; la Alianza Solidaria, y la Alianza por el Futuro.

90. Otros países han observado que la cooperación interministerial se produce más bien en la fase de ejecución. Por ejemplo, en *Croacia* se ha constituido una Comisión de Supervisión y Seguimiento para la aplicación del Programa de Promoción del Empleo⁶⁰. En *Lituania*, a través del Programa de Promoción del Empleo, el Gobierno obliga a los ministerios e instituciones gubernamentales a medir los efectos de los programas y medidas jurídicas en el empleo y en la reducción del desempleo. Además, deben presentar al Ministerio de Seguridad Social y Trabajo al final de cada semestre datos sobre las medidas aplicadas y sobre los resultados conseguidos, así como propuestas para complementar y actualizar las medidas adoptadas. *Finlandia* declara que la aplicación de su política coordinada relativa al mercado de trabajo tiene lugar en el plano regional⁶¹. *Omán* indica que, para garantizar la aplicación eficaz de las recomendaciones del Coloquio sobre el empleo de la mano de obra nacional, el Ministerio de Mano de Obra ha tratado de establecer una auténtica asociación y de lograr un nivel de cooperación sin precedentes entre todas las partes del sector público y del sector privado relacionadas con la aplicación de las políticas que puedan repercutir en el mercado de trabajo. Con este fin, se han establecido por lo menos 17 comisiones sectoriales conjuntas, cada una de las cuales está presidida por uno de los ministerios afectados. En *Australia*, el Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos de la Juventud está integrado por representantes de los estados, de los territorios, de la Administración Federal (Commonwealth) y de los ministros encargados de la educación, el empleo, la capacitación y los asuntos de la juventud⁶². El Gobierno de *Turquía* comunica que los ministerios relacionados con el empleo y el mundo del trabajo⁶³ intercambian opiniones sobre el empleo y los programas de formación profesional para armonizar sus actividades. En el plano administrativo, la Organización de Planificación Estatal y la Institución de Empleo de Turquía garantizan la coordinación de las políticas de empleo. En *Luxemburgo*, la coordinación interministerial en los asuntos relacionados con la política de empleo se realiza especialmente en el marco del Comité de Coordinación Tripartito y el Comité Permanente de Empleo, para el que se eligen cuatro ministros de acuerdo con el programa de que se trate. *Burundi* informa de la existencia de un comité de gestión de la formulación de la política nacional de empleo nombrado el 23 de abril de 2003; la coordinación interministerial corre a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Austria* indica que todos los ministerios, departamentos e instituciones afectados por las directrices sobre la política de empleo intervienen en la preparación del informe sobre la aplicación del plan nacional de acción para el empleo⁶⁴. *Bulgaria* señala que el Ministerio de Trabajo y Política Social coopera con otras instituciones que participan en

⁶⁰ La Comisión está integrada por representantes de los siguientes Ministerios: Trabajo y Bienestar Social; Ciencias y Tecnología; Economía; Salud; Turismo, y Agricultura y Bosques.

⁶¹ Con el Ministerio de Trabajo colaboran los siguientes Ministerios: Comercio e Industria; Finanzas; Interior; Educación, y Asuntos Sociales y Salud.

⁶² El Consejo abarca las siguientes esferas de responsabilidad: educación preescolar, primaria y secundaria; educación y capacitación profesional; educación superior; empleo y vínculos entre programas de empleo/mercado de trabajo, y educación y capacitación; educación de adultos y comunitaria; programas de política juvenil, y asuntos intersectoriales.

⁶³ A saber, el Ministerio de Educación Nacional (MEB), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (CSGB) y el Ministerio de Industria y Comercio (STB).

⁶⁴ Se reciben contribuciones del Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura; del Ministerio Federal de Seguridad Social y Generaciones; del Ministerio Federal de Hacienda; del Ministerio Federal de Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Ordenación de los Recursos Hídricos; del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Trabajo; de la Oficina del Canciller Federal, de los gobiernos provinciales y de los componentes de la Cámara Federal de Trabajo (BAK), concretamente la Federación Austríaca de Sindicatos (ÖGB), la Cámara Austríaca de Comercio (WKÖ) y la Federación de la Industria de Austria (VÖI).

la aplicación de determinadas medidas sobre el mercado de trabajo⁶⁵. *Túnez* se refiere a la creación en 2001 de un consejo superior para el desarrollo de los recursos humanos para garantizar la complementariedad entre los Ministerios de Educación y Formación; Empleo; Enseñanza Superior, e Investigación Científica y Tecnología. El Gobierno de *Cuba* también informa de la aplicación coordinada de políticas y programas de empleo⁶⁶. En su memoria se indica que los objetivos de la política de empleo forman parte del plan de desarrollo económico y social y que, desde el comienzo, el desarrollo de los recursos humanos constituye el elemento fundamental para conseguir los objetivos económicos y sociales establecidos.

91. Varios países han emprendido la coordinación mediante la creación de nuevas estructuras. El Gobierno de *Camerún* informa de que la coordinación interministerial relativa a las políticas de empleo se efectúa a través del nuevo Observatorio Nacional de Empleo y de Formación Profesional, institución que agrupa a 15 ministerios y departamentos directamente relacionados con el empleo, la creación de puestos de trabajo y la formación profesional. En *Polonia*, el Ministerio de Trabajo y Política Social se fusionó con el Ministerio de Economía en enero de 2003 para integrar el Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social. Según el Gobierno, este cambio estructural ofrece la oportunidad de lograr mayor coordinación de las tareas en la esfera de las políticas económicas y de empleo nacionales⁶⁷.

Mecanismos para supervisar los progresos

92. En el párrafo *a)* del artículo 2 del Convenio núm. 122 se exhorta a cada Miembro a que revise las medidas adoptadas para lograr los objetivos del pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Comisión toma nota de que relativamente pocos países han informado sobre los mecanismos establecidos para supervisar los progresos. Entre los países que señalan la existencia de mecanismos de seguimiento, el Gobierno de *Portugal* declara que, en el plano interministerial, la comisión responsable de supervisar el cumplimiento del plan nacional de acción para el empleo trabaja, en estrecha colaboración con las oficinas ministeriales competentes. *Portugal* figura también entre los países que destacan la participación de los interlocutores sociales en el seguimiento dentro del Comité Permanente de Diálogo Social. Cada seis meses se presentan informes sobre la aplicación del plan, que se evalúan en dicho Comité. En *Rumania* se creó en 2002, en el seno del Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social, un departamento encargado de supervisar las actividades y resultados de todos los ministerios, instituciones e interlocutores sociales encargados de aplicar las medidas encaminadas a la consecución del pleno empleo con arreglo al plan nacional de acción para el empleo. El Gobierno de *Nueva Zelandia* pone de relieve que ha constituido un Grupo de funcionarios superiores para las cuestiones relacionadas con el empleo⁶⁸, que supervisa

⁶⁵ *Bulgaria* hace referencia expresa a los Ministerios de Economía; Agricultura y Bosques; Transporte y Comunicaciones; Medio Ambiente y Recursos Hídricos; Desarrollo Regional; Energía y Recursos Energéticos, y Cultura.

⁶⁶ Las organizaciones que intervienen en esta coordinación son: la Administración Central del Estado de la esfera productiva; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Ministerio de Economía y Planificación; el Ministerio de Educación; los gobiernos provinciales y municipales; la Unión de Jóvenes Comunistas, y la Federación de Mujeres Cubanas.

⁶⁷ *Polonia* menciona también la existencia de otro organismo de coordinación: el Consejo Supremo de Empleo. Se trata de un órgano consultivo y de asesoramiento del Ministerio de Trabajo, y sus miembros representan a la administración del Estado.

⁶⁸ Este Grupo está presidido por el Departamento de Trabajo y está integrado por funcionarios superiores de un gran número de ministerios, en particular los de Desarrollo Social; Desarrollo Económico; Tesoro; Educación;

los progresos hacia el logro de los objetivos de su estrategia de empleo. El Grupo prepara informes anuales sobre los resultados del empleo e informes semestrales de actividades sobre los progresos conseguidos, así como sobre las iniciativas y medidas del Gobierno que han influido en dichos resultados. En *Senegal*, se ha creado un Comité de Seguimiento de la Política de Empleo, con la participación de ministerios clave como los de Hacienda, de Economía, de Formación Profesional, y de Educación Nacional. En *Luxemburgo*, el comité de empleo constituido dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo se encarga de examinar periódicamente la situación del empleo y el desempleo. Supervisa también la situación, la evolución y el funcionamiento del mercado de trabajo, en particular la utilización óptima de la mano de obra en sintonía con la política económica y social. En enero de 2002, el Comité Permanente de Empleo creó un observatorio de relaciones profesionales y empleo. Su objetivo es la supervisión de los planes nacionales de acción y el seguimiento cuantitativo y cualitativo de las medidas de acción, de prevención y de lucha contra el desempleo. El Gobierno de los *Países Bajos* se refiere al examen nacional anual de las políticas de empleo que se efectúa en el marco del plan nacional de acción para el empleo.

93. Con mayor frecuencia, los Estados Miembros han preferido situar la supervisión de los progresos hacia el logro de los objetivos de pleno empleo en el contexto de la recopilación de datos y la presentación de las memorias. El Gobierno de *España* cita la publicación titulada «Observatorio. Seguimiento del plan de acción para el empleo», en donde se presenta una síntesis de los indicadores sobre la evolución de la economía y del mercado de trabajo de España en correspondencia con una propuesta del grupo de trabajo sobre indicadores del Comité de Empleo. En *Finlandia*, el Ministerio de Trabajo aporta al informe anual presentado por el Gobierno al Parlamento una sección sobre la aplicación de la política de mano de obra, además de dar respuesta a las observaciones del Parlamento. Dicho informe es necesario para presentar descripciones y resultados de las principales medidas adoptadas por el Gobierno central que influyen en la tasa de empleo. El Gobierno de *Luxemburgo* señala que un comité tripartito de coyuntura, presidido conjuntamente por el Ministro de Economía y el Ministro de Trabajo y Empleo, se reúne cada mes para analizar la situación del mercado de trabajo sobre la base de las estadísticas suministradas por la Administración de Empleo y el Servicio Central de Estadística y Estudios Económicos. *Camerún*⁶⁹, *El Salvador*, *Italia*⁷⁰, *Namibia*, *Noruega*, *Panamá* y *Polonia* asocian también el seguimiento de los progresos a las estadísticas sobre el mercado de trabajo y a las actividades de los organismos de estadística.

94. En los *Estados Unidos*, las actividades de supervisión revisten la forma de una fiscalización realizada por el Congreso. Cada mes, el Secretario de Trabajo y el Presidente de la Junta de la Reserva Federal (el Banco Central) declaran ante el Congreso acerca de la situación del mercado de trabajo y de la economía.

Asuntos de la Juventud; Asuntos de la Mujer; Asuntos de las Islas del Pacífico, e Investigación, Ciencia y Tecnología, así como del Departamento del Primer Ministro y del Gabinete.

⁶⁹ *Camerún* manifiesta el deseo de mejorar la producción y la divulgación de información estadística para medir mejor los progresos hacia el logro de sus objetivos de empleo.

⁷⁰ *Italia* considera que la preparación constante de estadísticas sobre mercado de trabajo así como su evaluación y utilización para los futuros planes nacionales para el empleo equivale a un control constante de los progresos realizados.

II. Datos sobre el mercado de trabajo

Encuestas sobre el mercado de trabajo, recopilación y análisis de datos

95. La mayoría de los gobiernos que informaron sobre los datos relativos al mercado de trabajo han comunicado que realizan encuestas en relación con la mano de obra. Así ocurre en los casos de *Argentina*⁷¹, *Australia*⁷², *Brasil*⁷³, *Bulgaria*⁷⁴, *Camerún*⁷⁵, *República Checa*⁷⁶, *Colombia*⁷⁷, *Costa Rica*⁷⁸, *Croacia*⁷⁹, *Chipre*⁸⁰, *Dinamarca*⁸¹, *Estonia*⁸², *Etiopía*⁸³, *Ghana*⁸⁴, *Honduras*⁸⁵, *Italia*⁸⁶, *Lituania*⁸⁷, *Malasia*⁸⁸, *México*⁸⁹, *República de Moldova*⁹⁰, *Noruega*⁹¹, *Países Bajos*⁹², *Panamá*⁹³, *Perú*⁹⁴, *Portugal*⁹⁵ y *Ucrania*⁹⁶. *Bahrein* comunica que una misión de asesoramiento de la OIT sobre las encuestas de mano de obra colabora con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la

⁷¹ *Argentina*: Encuesta Permanente de Hogares, desde 1973.

⁷² *Australia*: La encuesta sobre la mano de obra es una encuesta mensual de hogares.

⁷³ *Brasil*: Encuesta mensual sobre el empleo, desde 1980.

⁷⁴ *Bulgaria*: Las encuestas sobre la mano de obra se han llevado a cabo periódicamente desde 1993 y con intervalos trimestrales desde 2000.

⁷⁵ *Camerún*: La Encuesta de Hogares de Camerún es la principal encuesta sobre el mercado de trabajo, y se llevó a cabo por última vez en 1996.

⁷⁶ *República Checa*: La encuesta por muestreo sobre la mano de obra es una encuesta permanente cuyos resultados se publican trimestralmente.

⁷⁷ *Colombia*: La Encuesta Continua de Hogares es la principal fuente de información sobre el mercado de trabajo.

⁷⁸ *Costa Rica*: La Encuesta de Hogares es la principal fuente de información sobre el mercado de trabajo.

⁷⁹ *Croacia*: El cuestionario sobre la mano de obra es una investigación que se lleva a cabo desde 1996.

⁸⁰ *Chipre*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza ahora trimestralmente.

⁸¹ *Dinamarca*: La encuesta sobre la mano de obra se llevó a cabo anualmente de 1984 a 1993. Desde 1994 se realizó de forma continua.

⁸² *Estonia*: Se han llevado a cabo encuestas anuales sobre la mano de obra desde 1997.

⁸³ *Etiopía*: La encuesta sobre la mano de obra se lleva a cabo cuando así lo recomiendan las circunstancias.

⁸⁴ *Ghana*: Las principales encuestas sobre el mercado de trabajo se llevan a cabo cada cinco años.

⁸⁵ *Honduras*: La Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples se realiza anualmente.

⁸⁶ *Italia*: Desde 1959 se realiza una encuesta sobre la mano de obra por trimestre.

⁸⁷ *Lituania*: De 1998 a 2001 se realizaban dos encuestas de empleo al año; a partir de 2002, se efectúa una por trimestre.

⁸⁸ *Malasia*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza trimestralmente.

⁸⁹ *México*: Encuesta Nacional de Hogares desde 1972, Censo Nacional de Población y Encuesta Nacional de Empleo.

⁹⁰ *República de Moldova*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza de forma continua desde el último trimestre de 1998.

⁹¹ *Noruega*: La encuesta sobre la mano de obra se realizó trimestralmente hasta 1996; desde entonces se lleva a cabo de manera continua.

⁹² *Países Bajos*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza de forma continua, y los resultados se publican cada trimestre.

⁹³ *Panamá*: La Encuesta de Hogares es la principal fuente de información sobre el mercado de trabajo.

⁹⁴ *Perú*: Encuesta de Sueldos y Salarios, y Encuesta Nacional de Hogares, desde 1996.

⁹⁵ *Portugal*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza de forma continua.

⁹⁶ *Ucrania*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza con periodicidad trimestral.

Organización Central de Estadística para realizar la primera encuesta nacional completa sobre el mercado de trabajo.

96. En varios de los países, la encuesta sobre la mano de obra se complementa con otras encuestas o fuentes de información esenciales. En este sentido, cabe hacer referencia a *Austria*⁹⁷, *Canadá*⁹⁸, *Estados Unidos*⁹⁹, *Filipinas*¹⁰⁰, *India*¹⁰¹, *Namibia*¹⁰², *Polonia*¹⁰³, *Reino Unido*¹⁰⁴, *Suriname*¹⁰⁵, *Suiza*¹⁰⁶ y *Zimbabwe*¹⁰⁷.

97. En la inmensa mayoría de los países suele ser el instituto nacional de estadística, cuya denominación puede variar, el encargado de la recopilación de datos y, con frecuencia, también de su análisis. Así ocurre en *Argentina, Austria, Australia, Brasil, Bulgaria, Camboya, Camerún, Canadá, República Checa, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italia, Jordania, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Mauricio, Omán, Panamá, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suriname, Suiza, Tailandia, Ucrania y Zimbabwe*.

98. En algunos países, la recopilación y análisis de los datos relativos al mercado de trabajo es una responsabilidad compartida. Por ejemplo, en los *Estados Unidos*, la Oficina del Censo se encarga de recabar los datos con la ayuda de la Oficina de Estadísticas del Trabajo, que luego presenta un primer análisis de los datos. En *Ghana*, el Organismo de Información sobre el Empleo del Departamento de Trabajo realiza encuestas sobre el

⁹⁷ *Austria*: La encuesta sobre la mano de obra se realizaba cada primavera hasta 2003, fecha en que se convirtió en una encuesta continua, en que se incluye una encuesta semanal de los hogares. Hay otras dos encuestas, una sobre los trabajadores asalariados y otra sobre las personas sin empleo.

⁹⁸ *Canadá* informa de que las dos fuentes más importantes de información respecto a la igualdad en el empleo son el censo de Canadá y los informes especiales sobre las discapacidades producidas después del censo.

⁹⁹ *Estados Unidos*: Hay una encuesta nacional mensual de los hogares en la que se mide el empleo, el desempleo y otros datos pertinentes sobre la población de los Estados Unidos. La encuesta sobre estadísticas permanentes de empleo y la encuesta permanente de población son, respectivamente, una encuesta de establecimientos y de hogares, ambas de carácter mensual.

¹⁰⁰ *Filipinas*: La encuesta trimestral sobre la mano de obra forma parte de un conjunto de encuestas entre las que se incluyen también la encuesta anual de empresas e industrias de Filipinas; el censo quinquenal de empresas e industrias de Filipinas; la encuesta anual de empleo, horarios e ingresos; la encuesta bianual sobre salarios profesionales realizada, y la encuesta sobre el costo del trabajo realizada cada cuatro años.

¹⁰¹ *India*: La Organización Nacional de Encuestas por Muestreo realiza cada cinco años encuestas completas sobre la mano de obra. Otras fuentes importantes de datos intertemporales y espaciales sobre la mano de obra y el desempleo son los registros de las oficinas de colocación, el censo decenal de población y el censo económico de 1998.

¹⁰² *Namibia*: La principal encuesta, la encuesta sobre la mano de obra, se lleva a cabo cada tres años. Otras, como la encuesta de establecimientos, de 1993; la encuesta sobre el sector informal, de 1993, y la encuesta sobre actividades infantiles, de 1999, se incorporan también al sistema de información sobre el mercado de trabajo del país.

¹⁰³ *Polonia*: La encuesta sobre la mano de obra, que se realiza trimestralmente, se complementa con la encuesta sobre el desempleo registrado e informes del Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social.

¹⁰⁴ *Reino Unido*: Utiliza una combinación de encuestas de hogares y de empleadores, y datos administrativos para recopilar información sobre los empleos.

¹⁰⁵ *Suriname*: Se realizan trimestralmente encuestas sobre la mano de obra y su costo.

¹⁰⁶ *Suiza*: La encuesta anual suiza sobre la población activa se complementa con el censo federal decenal de población; la estadística trimestral de empleo; el censo federal de empresas realizado cada tres o cuatro años; la encuesta bienal sobre la estructura de los salarios, la encuesta trimestral suiza sobre los convenios colectivos de trabajo, junto con el sistema anual de estadísticas resumidas sobre el mercado de trabajo.

¹⁰⁷ *Zimbabwe*: La encuesta sobre la mano de obra se realiza cada cinco años, y la de seguimiento de los indicadores de la mano de obra cada tres años.

mercado de trabajo con la ayuda del Servicio de Estadísticas de Ghana, y analiza los datos de la encuesta. En *China*, la Oficina Nacional de Estadística y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se encargan de realizar las encuestas pertinentes sobre el mercado de trabajo. En *Turquía*, las estadísticas sobre el mercado de trabajo son recopiladas por el Instituto Estatal de Estadística y la Institución de Empleo de Turquía.

Utilización de los datos

99. La Comisión observa que en la mayoría de las memorias no se facilitan detalles sobre la manera en que se utilizan los datos para las actividades de supervisión, mientras que en otros tan sólo se hace una referencia genérica a la supervisión de los resultados o de los progresos, mediante la realización de análisis periódicos sobre el mercado de trabajo o la preparación de informes (aunque estos últimos son de indudable utilidad para seguir las tendencias del empleo).

100. En cambio, la Comisión toma nota con interés de que en *Filipinas* los datos de la encuesta sobre la mano de obra constituyen la base para la fijación de los objetivos de empleo y la supervisión del plan de desarrollo a plazo medio y el plan general de empleo. En *Estonia*, los datos se utilizan periódicamente para supervisar la situación del mercado de trabajo, lo que permite reconocer de los grupos muy vulnerables que deben beneficiarse de medidas especiales de empleo para poderse reintegrar en el mercado de trabajo.

Recuadro I.7

Los indicadores clave de la OIT sobre el mercado de trabajo

Este instrumento de referencia cubre la demanda cada vez mayor de información oportuna, precisa y accesible sobre un mundo del trabajo que cambia con rapidez. Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT) proporciona a los expertos y a un amplio público, análisis y explicaciones concisas sobre los datos de los mercados del trabajo mundiales.

Recogiendo información de las bases de datos internacionales, de fuentes estadísticas nacionales y regionales, se proporcionan datos sobre alrededor de 200 países y territorios para 1980, 1990, 1995 y sobre cada uno de los años siguientes en la medida que se encuentre información disponible. ICMT recurre a 20 indicadores clave del mercado de trabajo, que permiten a los investigadores establecer comparaciones y distinciones entre las economías, las regiones y según los períodos considerados. El usuario dispone de esta manera de datos estadísticos accesibles sobre la población activa, el empleo, el desempleo, el subempleo, el nivel de instrucción de la mano de obra, los salarios y los ingresos, la productividad y los costes del trabajo, los flujos del mercado de trabajo, la pobreza y la distribución de los ingresos. Se utilizan mapas y gráficos para destacar los puntos clave.

La versión electrónica de ICMT introduce información sobre todos los años después de 1980, así como todas las estadísticas básicas utilizadas para calcular los indicadores presentados en la obra. Su tercera edición agrega muchas funcionalidades que permiten al usuario establecer un informe por país fusionando todos los indicadores disponibles para un país en un formato accesible, estableciendo imágenes cartográficas para visualizar la distribución en el espacio de los datos seleccionados, ofreciendo también una mejor capacidad de actualización mediante la transferencia electrónica cada seis meses de los últimos datos disponibles sobre el mercado de trabajo. Mediante un acceso a Internet se accede a una aplicación que permite al usuario obtener indicadores simples y cuadros en formato html.

101. En los *Estados Unidos*, el primer viernes de cada mes el Secretario de Trabajo de los Estados Unidos presenta los datos sobre la mano de obra ante el Comité Económico Conjunto del Congreso. En esas audiencias y en la prensa se examinan luego las repercusiones de dichos datos en el progreso hacia el pleno empleo. El Gobierno de *Bulgaria* señala que el Organismo de Empleo, adscrito al Ministerio de Trabajo y

Política Social, prepara un análisis sobre el empleo y el mercado de trabajo para su presentación a la Asamblea Nacional, la Presidencia, las administraciones centrales, embajadas extranjeras, institutos científicos y universidades, asociaciones profesionales y numerosas ONG.

102. Varios países señalan que se da amplia difusión a la información relativa al mercado de trabajo, en particular entre los responsables de la adopción de políticas, entre los que a menudo figuran los principales ministerios de la Administración central. Así ocurre en *Austria, Brasil, Camerún, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estados Unidos*¹⁰⁸, *Finlandia, Ghana, India*¹⁰⁹, *Indonesia, Malasia*¹¹⁰, *México, Nicaragua, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido*¹¹¹, *Suriname, Turquía, Ucrania y Zimbabwe*.

103. En varias memorias se alude explícitamente a la divulgación de los resultados de las encuestas sobre la mano de obra entre un público más amplio. En algunas ocasiones, ello se hace mediante publicaciones estadísticas específicas; no obstante, es cada vez más fácil acceder a esa información a través de Internet. *España, Estonia, Filipinas, Luxemburgo y Ucrania* se refieren al sitio Web de su Instituto Nacional de Estadística, mientras que *Dinamarca* menciona el sitio Web de las Estadísticas de Dinamarca, y *Bahrein* el sitio Web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. También *Finlandia* hace referencia al carácter público de su información; resaltan que se le da amplia difusión por conducto de los medios de comunicación nacionales y regionales.

Evaluación del impacto de las políticas en el empleo

104. Los datos sobre el mercado de trabajo resultan útiles para establecer comparaciones a lo largo del tiempo y supervisar los progresos hacia el logro de las metas de empleo. Además, pueden utilizarse datos de buena calidad para evaluar los efectos de las medidas normativas e introducir los ajustes necesarios. Son un elemento esencial para decidir qué medidas se van a adoptar y para controlarlas a fin de alcanzar los objetivos del Convenio, de conformidad con su artículo 2. A este respecto, *Bulgaria, Camerún, Canadá, Chipre, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Italia, Noruega, Omán, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal y Reino Unido* son países en cuyas memorias se menciona la utilización de datos para medir los progresos del empleo y del mercado de trabajo, y más a menudo para valorar la eficacia de las políticas de empleo y de mercado de trabajo, así como los programas de promoción del empleo.

105. En consecuencia, los datos pueden dar lugar a cambios en las políticas. No obstante, la Comisión lamenta que no haya habido un análisis más detenido de los datos disponibles, dado que su examen podría conducir a una modificación de las políticas y a que se consiga un impacto más fuerte. En pocas memorias se ha mencionado su utilización con ese fin. En la memoria enviada por el *Reino Unido* se observa que, en el caso de Escocia, los datos se utilizan para medir los progresos en los «objetivos del gasto público», que permiten cuantificar las políticas fundamentales. El Gobierno de *Turquía* observa que los resultados de las encuestas sobre mano de obra y empleo sirven para

¹⁰⁸ *Estados Unidos*: Entre las autoridades normativas se encuentra el Banco de la Reserva Federal. También se da amplia difusión a los datos entre los economistas y los analistas del sector privado.

¹⁰⁹ *India*: Uno de los principales usuarios es la Comisión de Planificación.

¹¹⁰ *Malasia*: Entre los principales usuarios figuran el Ministerio de Finanzas; el Ministerio de Comercio Internacional e Industria; el Ministerio de Recursos Humanos; la Unidad de Planificación Económica del Departamento del Primer Ministro, y el Banco Central de Malasia.

¹¹¹ *Reino Unido*: Entre los principales usuarios se encuentran el Tesoro y el Departamento de Educación y Empleo.

evaluar las políticas y los programas de empleo y para introducir nuevas medidas. Los datos sobre el mercado de trabajo ayudan a los responsables de las decisiones políticas a preparar la legislación y a modificar los reglamentos. La Comisión proseguirá, en el marco del control regular del Convenio núm. 122, el examen atento de la evolución de los análisis de las informaciones que se vayan realizando.

106. El Comité observa con interés que en varios países se vinculan la utilización de los datos a las proyecciones y consignaciones presupuestarias. En *Finlandia, Malasia y Namibia* se ha adoptado este planteamiento.

III. Empleo libremente elegido

Libertad de elección e igualdad de oportunidades

107. Toda política de empleo acorde con el Convenio núm. 122 debe aspirar a que haya «libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y emplee esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión opinión pública, procedencia nacional u origen social» (inciso *c*) del párrafo 2 del artículo 1). Así pues, con arreglo al Convenio, la libre elección del empleo tiene dos aspectos: la ausencia de cualquier forma de obligación de realizar un trabajo que uno no haya elegido libremente, y la oportunidad de recibir formación y de tener acceso a un empleo adecuado sin discriminación.

108. La ausencia de trabajo forzado u obligatorio, tal como se define en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), es un presupuesto obvio de la libertad de elección del empleo. Pero en esta disposición del Convenio núm. 122 se establece además un vínculo positivo y dinámico entre la formación y la libre elección de empleo. No sólo se garantiza la ausencia de imposiciones que obliguen a las personas a aceptar un empleo determinado, sino también que la política de empleo debe promover al mismo tiempo y de forma activa la libre elección permitiendo a cada trabajador recibir la formación necesaria para el empleo que luego podrá elegirse libremente.

109. La política de empleo también debe estar encaminada a garantizar la igualdad de oportunidades y a eliminar la discriminación en el empleo y la formación. A este respecto valga recordar que el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social — o cualquier otra razón especificada por los Miembros que hayan ratificado el Convenio — cuyo efecto sea anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación. Los Estados que han ratificado el Convenio se comprometen a formular y a llevar a cabo una política nacional con el fin de eliminar cualquier discriminación en la ocupación y el empleo, inclusive en el acceso a la formación profesional. Deben velar por la aplicación de esta política en las actividades de orientación y formación profesional y de colocación que estén controladas por una autoridad nacional. Así pues, los Convenios núms. 111 y 122 se refuerzan mutuamente y tienen el mismo carácter de instrumentos de promoción, por lo que no se exhorta directamente a la promulgación de normas jurídicas, sino más bien a la adopción y a la aplicación coherente de políticas y medidas prácticas para la consecución de los objetivos en ellos contemplados.

110. En el contexto de la discriminación sexual, se debe también recordar la importancia del Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) el cual exige la aplicación del principio de la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por

trabajo de igual valor. El Convenio núm. 100 es el Convenio de la OIT que ha recibido el mayor número de ratificaciones y cumple un papel importante para tratar el problema de la segregación por motivos de género en el mercado del trabajo y la igualdad de acceso al empleo para las trabajadoras.

111. La mayoría de los países comunican que cumplen lo dispuesto en el inciso *c*) del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 122, y generalmente citan su Constitución o legislación. Es el caso de *Bulgaria, República Checa, Costa Rica, Croacia, España, Filipinas, Honduras, India, Indonesia, Lituania, Luxemburgo, México, Namibia, Nicaragua, Omán, Panamá, Polonia, Rumania, Suriname, Suiza, Tailandia, Túnez y Turquía*. Las disposiciones aplicables suelen decir, a grandes rasgos, lo siguiente: todos tienen el derecho de trabajar o de elegir libremente su profesión (ocupación). En muchas memorias este derecho de libre elección abarca la educación básica y la formación. El Gobierno de *Finlandia*, por ejemplo, destaca que un objetivo primordial de la política de educación del país es ofrecer a todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para recibir educación, cualquiera que sea su edad, sexo, domicilio, situación económica o lengua materna. En otras memorias se cita la garantía constitucional de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en los aspectos relacionados con el empleo; en algunos casos se menciona expresamente la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

112. La Comisión reconoce la importancia de que cada país disponga de una base jurídica sólida para promover la libertad de elección del empleo y la igualdad de acceso a la educación, la formación y el empleo. No obstante, la Comisión no puede menos de subrayar la igual importancia que reviste garantizar que todas las disposiciones jurídicas se cumplan mediante la aplicación de medidas concretas. A este respecto, la Comisión observa que varios países han destacado aspectos interesantes de la libertad de elección. Por ejemplo, el Gobierno de los *Países Bajos* insiste en la flexibilidad inherente a la libertad de elección del empleo. Dado el número creciente de hogares con dos ingresos o de personas solteras, la gente desea tener más latitud a la hora de repartir su tiempo entre el trabajo, las responsabilidades familiares, la formación y el ocio en diferentes etapas de su vida, sin menoscabo de su situación en el mercado de trabajo. El sistema holandés ofrece garantías suficientes, ya que los trabajadores con horarios flexibles tienen los mismos derechos que los demás¹¹². En el caso de *Canadá*, se hace hincapié en la movilidad. El capítulo relativo a la movilidad laboral del Acuerdo de 1995 sobre el comercio interno permite a todo trabajador capacitado para una ocupación en una provincia o territorio tener acceso a oportunidades de empleo en esa misma ocupación en cualquier otra provincia o territorio¹¹³.

113. Algunos países mencionan las medidas orientadas a garantizar la igualdad de acceso a la educación y a la formación. Por ejemplo, en la memoria de *Filipinas* se menciona que en la ley de 1998 sobre educación secundaria pública y gratuita se preceptúa la educación secundaria pública gratuita para todos los ciudadanos y se promueve la educación de calidad en todos los niveles. Además, para garantizar la igualdad de acceso a la educación y a la formación, el Gobierno ofrece becas a los

¹¹² La Comisión considera que esto es particularmente necesario toda vez que la mayoría de quienes están ocupados a tiempo parcial en el país son trabajadoras.

¹¹³ Ello reviste especial importancia para aproximadamente el 15-20 por ciento de los trabajadores del país dedicados a oficios y ocupaciones profesionales reglamentadas. Dicho de otro modo, las cualificaciones de los trabajadores de una zona se reconocen y aceptan en cualquier otro lugar del país y, en la medida de lo posible, se corrigen las diferencias profesionales. El objetivo es que las personas puedan recibir autorización e inscribirse en los registros pertinentes en cuenta sobre todo su competencia para realizar determinado trabajo, y no el lugar de donde proceden.

alumnos que las merezcan en todos los niveles de educación. El Gobierno de *Dinamarca*, el Gobierno observa que, con el fin de promover la libertad de elección del empleo, ha centrado sus esfuerzos en el objetivo del aprendizaje a lo largo de la vida del trabajador. *Omán* indica que ofrece servicios gratuitos de educación, formación y empleo a todos los nacionales y sin ninguna discriminación. *China* ha elaborado el sistema de servicios de empleo para mejorar el acceso a la educación y a la formación. El sistema ofrece orientación, formación profesional y previa al trabajo, así como seguro de desempleo.

114. En lo que respecta a la igualdad de acceso al empleo, en los *Estados Unidos*, los servicios de búsqueda de empleo y de información están a disposición de todos los individuos, además de los ciudadanos que trabajan legalmente en el país. Las personas que buscan empleo tienen, al igual que los empleadores, acceso a servicios completos, gratuitos y personalizados en casi 2.000 centros. En *El Salvador*, desde el momento en que un trabajador se registra en la agencia de colocación, tiene acceso a la información sobre todas las vacantes que se publican periódicamente a través del sistema de intermediación para el empleo, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Además, el sistema de formación profesional, coordinado por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, está basado en un sistema de información pública que permite a todos los trabajadores conocer las actividades de formación profesional disponibles en todo el país.

Prevención de la discriminación en el empleo

115. Uno de los siete principios o pilares en que se basa el Programa Global de Empleo es acabar con la discriminación en el mercado de trabajo. En él se señala que la discriminación, por cualquier motivo, representa una violación de los derechos humanos y puede entrañar costos macroeconómicos. Además de soportar el costo que suponen las víctimas individuales, el conjunto de la economía tiene que pagar el correspondiente a la infrautilización inadecuada de los recursos humanos y a la ocupación de empleos menos productivos¹¹⁴.

116. El Convenio núm. 111 es uno de los convenios de la OIT que mayor número de ratificaciones ha merecido, y la Comisión tiene por norma examinar las políticas y medidas concebidas para impedir la discriminación en la aplicación de dicho Convenio. Por ello, hace referencia a los últimos estudios realizados para obtener una información completa sobre la aplicación efectiva de dicho Convenio fundamental¹¹⁵. A este respecto, la Comisión acoge con satisfacción la valiosa información ofrecida a este respecto por los *Estados Unidos*, uno de los pocos Miembros que no ha ratificado ni el Convenio núm. 111 ni el Convenio núm. 122 (véase el recuadro I.8).

¹¹⁴ Véase, entre otros, documento GB.286/ESP/1, párr. 12.

¹¹⁵ *Estudio especial, 1996; Estudio general, 1988.*

Recuadro I.8
Estados Unidos: Supervisión de la igualdad de oportunidades

Los Estados Unidos combinan una legislación y unos mecanismos de aplicación considerables. En el título VII de la ley de derechos civiles de 1964, en su versión enmendada, se prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, origen nacional, religión o sexo por los empleadores con al menos 15 empleados, agencias de colocación y organizaciones laborales. La ley sobre igualdad de remuneración prohíbe la discriminación salarial entre hombres y mujeres cuando ocupan puestos de trabajo cuyo desempeño requiere la misma formación, esfuerzo y responsabilidad, y que se realizan en condiciones similares. La ley sobre discriminación en el empleo por motivos de edad (ADEA) de 1967, en su versión enmendada, prohíbe la discriminación por motivos de edad contra las personas mayores de 40 años de edad por parte de empleadores con al menos 20 empleados. La ley de rehabilitación de 1973, en su versión enmendada, prohíbe la discriminación en el empleo de las personas con discapacidad, antecedentes de discapacidad o consideradas como discapacitadas, por parte del gobierno federal, los contratistas del gobierno y los beneficiarios de asistencia financiera federal. En el título I de la ley sobre los americanos con discapacidades (ADA), de 1990, se prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad contra cualquier persona con discapacidad, antecedentes de discapacidad o considerada como discapacitada, por empleadores con al menos 15 empleados.

Para incoar una acción por discriminación en virtud del título VII, la ADEA y el título I de la ADA, los cargos deben presentarse ante la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC), que los examinará y procederá a una investigación si determinare que hay razones para ello. La EEOC puede instar a las partes a dirimir el contencioso a través de la mediación y ofrecerá soluciones de conciliación si su investigación revelare la existencia de pruebas de cargo. La EEOC está facultada para presentar cargos e incoar acciones judiciales para impugnar en su propio nombre actuaciones realizadas en el marco del empleo. También comprende amplios programas de divulgación, cuyo objetivo es educar a la opinión pública — tanto empleadores como empleados — acerca de sus derechos y responsabilidades.

Entre otros organismos que adoptan medidas contra la discriminación, el Departamento de Justicia, División de Derechos Civiles, vela por el cumplimiento de las diversas leyes en las que se prohíbe la discriminación, por ejemplo en el empleo, la educación y la vivienda. La Comisión sobre derechos civiles recaba y estudia la información relativa a la discriminación, y presenta informes y recomendaciones al Presidente y al Congreso. El Departamento de Trabajo vela por la ejecución de las órdenes y las leyes que prohíben la discriminación, y exige medidas afirmativas a los contratistas y subcontratistas federales.

117. La Comisión también toma nota de la información contenida en algunas memorias sobre las medidas adoptadas para prevenir la discriminación por motivos distintos de los mencionados expresamente en los Convenios núms. 111 y 122.

118. Algunos países mencionan programas específicos orientados a proteger o mejorar la situación de uno o varios grupos que son objeto de discriminación o sufren algún otro tipo de desventaja. Así, en *Dinamarca* se procura mejorar la integración de las minorías étnicas en el mercado de trabajo público. El Gobierno ha adoptado un programa en virtud del cual una proporción determinada de los empleados del sector estatal deben ser inmigrantes o descendientes de inmigrantes. El Gobierno alienta también a las autoridades municipales y condales a que sigan contratando a más personas de orígenes étnicos diferentes y a que eliminen los obstáculos innecesarios en el sistema. En *Dinamarca* se ha establecido también un Comité de Igualdad encargado de examinar qué medidas pueden adoptarse para promover la igualdad de trato de las personas que son víctimas de discriminación, así como los medios más eficaces para ayudarlas. *Panamá* se refiere al programa «Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá», cuyo objetivo es impedir la discriminación en el empleo.

119. Algunos países informan sobre la manera en que procuran resolver los problemas de discriminación en el empleo por motivos de edad. En el *Reino Unido*, por ejemplo, se aplica la directiva europea para la igualdad de trato en el empleo y debe adoptar una legislación contra la discriminación por motivos de edad, que se aplicará a más tardar en 2006. Entre tanto, el Gobierno alienta a los empleadores a adoptar las normas no vinculantes fijadas en el Código de prácticas sobre la diversidad en el empleo por motivos de edad publicado en junio de 1999. En él se establece la norma para la adopción de sistemas no discriminatorios por motivos de edad en materia de contratación, capacitación, promoción, despido y jubilación. Las pautas de orientación que acompañan al Código ayudan a los empleadores a utilizar los beneficios derivados de esas prácticas, al tiempo que se organizan seminarios para pequeñas y medianas empresas y se ha emprendido una campaña activa para promover los beneficios comerciales de las prácticas de empleo con una actitud positiva en relación con la edad. El Gobierno de *El Salvador* menciona la ley y el reglamento de atención integral para la persona adulta mayor, elaborado por un consejo nacional de atención integral a este sector. El consejo, que integra organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, realiza actividades orientadas a prevenir y erradicar las prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo por motivos de edad. En diciembre de 2001, en los *Países Bajos* el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de ley sobre igualdad de trato independientemente de la edad en la contratación, empleo y formación profesional. Dicho proyecto de ley prohíbe la discriminación por motivos de edad a menos que esté objetivamente justificada por un objetivo legítimo cuya consecución permitiría el empleo de medios adecuados y necesarios atendiendo a la situación particular.

Empleo de la mujer, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidades y otras categorías de personas víctimas de discriminación

120. Además de las medidas encaminadas a prevenir la discriminación, en la Recomendación núm. 169 se pide la adopción de medidas especiales en respuesta a las necesidades de las categorías de personas que tienen frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, los trabajadores de edad y las personas con discapacidades.

121. La Comisión observa que muchos países mencionan estas medidas especiales. Observa, sin embargo, que los testimonios presentados sobre los efectos de muchas de estas medidas son demasiado escasos para que se pueda determinar si todas ellas favorecen un planteamiento integrado, coherente y eficaz con el fin promover el empleo de los beneficiarios.

Las mujeres

122. La Comisión considera que las medidas tanto legislativas como prácticas que se adopten para prevenir la discriminación por razón del sexo deben ocupar un lugar prominente en cualquier política del empleo que sea conforme con el Convenio. Por ejemplo, el Gobierno de *Filipinas* menciona la ley para consolidar la prohibición de discriminación contra la mujer, en la que se presta especial atención a las condiciones de empleo con el fin de prevenir la discriminación por razón del sexo. En *Australia*, el Organismo de igualdad de oportunidades para la mujer en el lugar de trabajo, constituido en virtud de la ley de 1999 sobre igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo, exige a las empresas del sector privado, a las organizaciones comunitarias, a las escuelas privadas y a los sindicatos con más de 100 empleados e instituciones de educación superior que adopten y apliquen programas de igualdad de oportunidades para la mujer. *China* informa de unas medidas legislativas que contienen disposiciones especiales sobre

la protección del derecho de la mujer al empleo¹¹⁶. El Gobierno de *El Salvador* se refiere a los esfuerzos por sensibilizar más a los empleadores, a los trabajadores y al personal de las instituciones públicas y jurisdiccionales acerca de la protección de los derechos de las trabajadoras.

Recuadro I.9
Burundi: Políticas de género y reducción de la pobreza

En *Burundi*, la política nacional sobre el género se considera como instrumento de cambio. En ella se articulan normas y se ofrecen orientaciones sobre las medidas que deberán adoptarse en los sectores preferentes determinados con el fin de corregir ciertas situaciones de desigualdad con respecto a la mujer. En esa política se enumeran las iniciativas que deberían adoptar los principales protagonistas, junto con las medidas institucionales que deberían tomarse y las estrategias que convendría poner en práctica.

En la esfera preferente titulada «mujer y pobreza» propugnan las siguientes estrategias y medidas: 1) el análisis de todas las políticas y programas desde la perspectiva del género, en particular la estrategia nacional de reducción de la pobreza; 2) la adopción de medidas específicas que permitan a la mujer tener acceso al empleo; 3) la formulación de programas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres discapacitadas, y 4) la revisión de las leyes discriminatorias.

En la esfera preferente titulada «educación» se exhorta a la adopción de las siguientes estrategias y medidas: 1) la introducción de medidas de acción positivas con el fin de reducir las diferencias de género; 2) la instauración de programas de alfabetización accesibles a las mujeres, y 3) la institución de un sistema de seguimiento para controlar la integración de la dimensión del género en los programas de educación formales e informales.

123. El Gobierno *Finlandia* comunica que una comisión constituida por el Gobierno en diciembre de 2000 a fin de que reformase la ley sobre igualdad presentó sus propuestas en noviembre de 2002. Entre las medidas específicas que sugirió figuran las siguientes: la obligación de los empleadores de promover la igualdad; el fortalecimiento de la prohibición de la discriminación sexual; mayor protección para los empleados que presentan quejas por discriminación a causa de medidas de represalia tomadas por los empleadores; el derecho de los delegados sindicales a obtener del defensor del personal en materia de igualdad información acerca de los sueldos o salarios de los empleados, en un plazo máximo de dos meses desde la solicitud correspondiente, y el cumplimiento más estricto de la obligación de preparar planes de igualdad en el lugar de trabajo, junto con la exigencia de que, en el futuro, estos planes incluyan una declaración sobre los salarios.

124. El Gobierno de *Lituania* indica que la ley sobre apoyo a los desempleados tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades entre ambos progenitores puedan compaginar el empleo con las obligaciones familiares. La ley prevé que las mujeres y los hombres con hijos menores de ocho años tienen el mismo derecho de recibir apoyo adicional en el empleo y prestaciones de desempleo. En el *Reino Unido*, la Unidad Mujeres e Igualdad se ocupa de temas específicos relacionados con proyectos, junto con la Oficina del Primer Ministro y los departamentos del Gobierno central. Se encarga en todo el país de la legislación y la política sobre igualdad en materia de género y orientación sexual. En *Dinamarca*, las medidas gubernamentales vigentes se centran en la igualdad de remuneración, el mercado de trabajo segmentado en función del género y

¹¹⁶ *China* cita su Constitución, la ley de trabajo de la República Popular China, y la ley de la República Popular China sobre la protección de los derechos e intereses de la mujer.

la compatibilidad del trabajo con la vida familiar. En virtud de la ley sobre igualdad, de 30 de mayo de 2000, la igualdad y la incorporación habitual de las consideraciones de género son aspectos que se han introducido oficialmente en todas las actividades de planificación pública y administración. Por otro lado, todas las nuevas leyes pertinentes se someten a una criba para garantizar que en ellos se respeta el principio de la igualdad. El Gobierno de *Zimbabwe* comunica que ha adoptado medidas de acción positiva para promover la educación, la formación y el empleo de la mujer.

125. En otras muchas memorias se hace hincapié en las iniciativas para promover entre las mujeres el espíritu empresarial y la creación de pequeñas empresas. *Côte d'Ivoire* pone de relieve el Fondo Nacional «Mujer y Desarrollo», que trata de ofrecer recursos a las mujeres desfavorecidas para ayudarlas a emprender actividades generadoras de ingresos. El Gobierno de *Swazilandia* se refiere al Programa «Mujeres en el Desarrollo» iniciado a finales de los años setenta, encaminado a impartir a las mujeres, en particular en las zonas rurales, conocimientos prácticos que les permitan generar ingresos de manera que puedan ser económicamente autosuficientes. En *Finlandia*, todos los centros de empleo y desarrollo económico tienen ahora asesores especiales para las mujeres empresarias, y se ha duplicado el importe máximo de los préstamos que pueden concederse para fomentar el espíritu empresarial entre las mujeres. *Bulgaria* menciona un programa que se aplicó durante el período 1997-2000, cuyo objetivo era la «creación de oportunidades económicas para la mujer en la región de Devin». Para promover la iniciativa empresarial de la mujer, se establecieron centros comerciales en donde se ofrecía una gran variedad de servicios de consultoría, información, asistencia para la preparación de proyectos de empresa, y formación profesional. *Argentina, Colombia, Estonia, Honduras, Indonesia y Perú* informan también de medidas adoptadas para ayudar a la mujer en los negocios.

126. La educación y la formación tienen un papel fundamental que desempeñar para aumentar las oportunidades de empleo de la mujer. El Gobierno de *Costa Rica* ha elaborado el plan de acción denominado «Sistema educativo hacia una cultura de equidad de género». Está basado en un diagnóstico de la realidad de la mujer en la educación primaria y secundaria. El Gobierno de *Turquía* se refiere a un proyecto aplicado por tres departamentos de 1991 a 1995, cuyo grupo destinatario eran las mujeres de las zonas rurales o barrios marginales. Su objetivo era enseñarles un oficio y ayudarles a adquirir las calificaciones profesionales exigidas por el mercado de trabajo. Varios países, como *Finlandia, India y España*, mencionan iniciativas de formación profesional o gerencial destinadas a promover el empleo de las mujeres. El Gobierno de *España* también se refiere a una serie de medidas especiales para la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres que han sido víctimas de malos tratos y, en términos más generales, para la utilización de los fondos de la seguridad social para alentar la contratación de las mujeres sin empleo. El Gobierno de la *India* cita la instalación de mostradores distintos para las mujeres que desean inscribirse en las grandes agencias de colocación, junto con el nombramiento de mujeres para cubrir esos puestos.

Recuadro I.10
Canadá (Ontario): Promoción de la mujer

En *Canadá*, la Dirección de la Mujer de Ontario procura promover el empleo de la mujer en sectores e industrias donde han estado infrarrepresentadas. A través del Programa de Pautas para el Cambio, la Dirección colabora con distintas organizaciones para dar cumplimiento a las tres estrategias a largo plazo: 1) ofrecer a las mujeres jóvenes información sobre todas las oportunidades de carrera, en particular las que requieren una base de matemáticas, ciencia y tecnología; 2) promover la contratación, retención y promoción de la mujer en las industrias en auge y en aquellas con escasez de personal especializado, y 3) fomentar el éxito empresarial de la mujer.

Entre los proyectos de ese Programa valga citar los siguientes: invitación a mujeres a hablar en las escuelas para alentar y motivar a los alumnos acerca de las opciones profesionales; fortalecimiento de la capacidad para grupos comunitarios de mujeres; formación de mujeres con ingresos bajos para convertirlos en aprendices de oficios especializados, por ejemplo en la utilización de maquinaria e instrumental, la producción de moldes y la mecánica industrial; capacitación en tecnología de la información a fin de ofrecer a mujeres con ingresos bajos una formación especializada gracias a la financiación pública, y ayudarlas así a adquirir el nivel necesario para entrar en el mercado de trabajo y ocupar puestos relacionados con la tecnología de la información, y atención a la demanda, introduciendo en las condiciones de empleo y de trabajo los cambios que sean necesarios para fomentar la contratación y la retención de las mujeres en ocupaciones y sectores donde se prevén situaciones de escasez.

Personas con discapacidades

127. Muchos países mencionan que utilizan las medidas más convencionales relativas al mercado de trabajo a favor de las personas con discapacidades, aunque muchas veces se han adaptado a sus necesidades y requisitos especiales. Así, en los programas de *España*, la *India*, *Filipinas*, *Lituania*, *México* y el *Reino Unido* se menciona una combinación de medidas relacionadas con la adquisición de conocimientos especializados, el asesoramiento u otras disposiciones sobre el mercado de trabajo. En el marco de una rehabilitación individualizada, en *Noruega* se combinan la información, la orientación, la asistencia para la colocación y los planes orientados expresamente a personas con discapacidades que buscan empleo. El Gobierno de *Turquía* menciona su Centro de readaptación profesional de Ankara, encargado de emprender proyectos en ese terreno. *Swazilandia* ha abierto tres instituciones de rehabilitación profesional/industrial para la formación y la colocación de personas con discapacidades. *Honduras* y *Zimbabue* tienen planes de crédito para ayudar a las personas con discapacidades a poner en marcha pequeñas empresas. El Gobierno de la *India* destaca también la existencia de oficinas especiales dentro de las oficinas normales cuyo objetivo es la colocación de personas con discapacidades físicas.

128. Otros programas se han concebido atendiendo a las necesidades especiales de las personas con discapacidades. Así, en el *Reino Unido*, la Preparación para el Trabajo es un programa personalizado de rehabilitación para el empleo, que permite a las personas con discapacidades superar los obstáculos relacionados con su discapacidad y prepararse para acceder al mercado de trabajo con mayor confianza. Las esferas generales abordadas en este tipo de programas pueden estar relacionadas con la toma de decisiones sobre el empleo, los comportamientos adecuados para encontrar trabajo y los más indicados para conservarlo. En *Australia*, las personas con discapacidades se beneficiarán de los cambios en la Red de empleo de acuerdo con el nuevo Modelo de Participación Activa, vigente desde el 1.º de julio de 2003. Los miembros de la Red tendrán oportunidad de ponerse en contacto con quienes buscan trabajo y evaluar sus

experiencias y necesidades asociadas a su discapacidad. Muchas personas con discapacidades tienen acceso inmediato a una asistencia personalizada, consistente en seis meses de preparación intensiva para el trabajo de acuerdo con las necesidades de cada individuo. En el contexto de un plan individualizado de búsqueda de empleo, cada persona puede recibir formación, experiencia laboral y asesoramiento, además de beneficiarse de una Cuenta de Búsqueda de Empleo que se utilizará para ayudar a encontrar trabajo y, en particular, para pagar actividades de capacitación, viajes y material relacionado con el empleo. En los *Estados Unidos*, la Iniciativa Nueva Libertad es un programa integrado cuyo objetivo es fomentar la plena participación de las personas con discapacidades en la sociedad. La Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo ha elaborado un programa y ha preparado un breve manual sobre la ley para los americanos con discapacidades, que se presentará a los propietarios y empleados de pequeñas empresas. El Gobierno de *Ucrania* se refiere al Programa nacional de rehabilitación profesional y empleo para 2001-2005, que trata de promover el empleo de las personas con discapacidades, así como de otros colectivos vulnerables o no competitivos en el mercado de trabajo. También menciona el Centro de Rehabilitación de Ucrania de personas con discapacidades, junto con una red de centros regionales, establecidos en cooperación con la OIT. En *Luxemburgo*, en el marco del Programa de Gestión Material de los Puestos de Trabajo para Personas con Discapacidades, el Servicio de la Administración del Empleo responsable de los Trabajadores con Discapacidades garantiza la adaptación de los lugares de trabajo o la adquisición de material didáctico para trabajadores con discapacidades empleados por una empresa. En *El Salvador* se ha creado el Consejo Nacional para la Atención Integral de Personas con Discapacidad, en cuyo marco se ofrecen actividades de capacitación, rehabilitación profesional, orientación profesional, empleo independiente y ferias locales en apoyo de la inserción laboral¹¹⁷. El país ofrece también un Programa de Formación sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación y asistencia a los empleadores para facilitar la inserción de dicho colectivo, así como asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento de las pequeñas empresas y microempresas.

129. En *Canadá*, además del programa del Gobierno Federal para las personas con discapacidades, las provincias tienen sus propios programas y medidas. Por ejemplo, en Terranova y Labrador, el Acuerdo de asistencia para la empleabilidad de las personas con discapacidades tiene como finalidad ayudar a los individuos con discapacidades a adquirir los conocimientos prácticos, experiencia y apoyo necesarios para incorporarse a la mano de obra o seguir formando parte de la misma. Se brindan oportunidades de acceso al empleo mediante programas activos de orientación y evaluación del empleo; planificación del empleo; capacitación previa al empleo; educación postsecundaria; formación técnica; ayudas técnicas y otras formas de apoyo. El programa Recursos humanos y empleo de la provincia de Alberta ayuda a las personas con discapacidades a superar los obstáculos al empleo. Se ofrece asistencia en cuatro esferas: en el lugar de trabajo; en el plano financiero; en el ámbito educativo y del equipamiento auxiliar. El Programa de apoyo a las personas con discapacidades, de Ontario, ayuda a estas personas a eliminar o reducir los obstáculos al empleo. Entre los medios disponibles para ayudarles a conseguir sus objetivos de empleo figuran los siguientes: la planificación y preparación para el empleo; la formación técnica para el empleo; el equipamiento y los dispositivos auxiliares; la asistencia para el transporte; servicios de orientación para el empleo; servicios de mantenimiento del empleo y servicios de apoyo en la búsqueda de empleo y de colocación.

¹¹⁷ Actualmente hay tres centros regionales de capacitación, especialmente equipados y adaptados a las necesidades de las personas con discapacidades y coordinados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Recuadro I.11**Finlandia: Medidas activas para las personas con discapacidades**

La readaptación ofrecida por la Institución de Seguro Social de *Finlandia* (KELA) consta de actividades de carácter médico y profesional. KELA debe ocuparse de la readaptación profesional y de la capacitación de las personas con discapacidades, a falta de otras leyes que prevean estas medidas. También ayuda a las personas a ganarse el sustento o a ejercer una profesión determinada, concediendo apoyo para la fundación de empresas o la adquisición de instrumentos y equipo de trabajo. KELA debe ofrecer también los costosos y avanzados equipos técnicos que las personas con graves discapacidades pueden necesitar para trabajar o estudiar, con miras a su readaptación profesional.

Desde el 1.º de abril de 2002, KELA debe también encargarse de la formación profesional para los jóvenes de 16 a 19 años de edad con discapacidades graves. Un joven, que de lo contrario podría recibir una pensión de discapacidad al cumplir los 16 años, percibe ahora un subsidio de rehabilitación basado en un plan personal de formación y readaptación.

De acuerdo con la legislación sobre los servicios de empleo, la administración laboral para clientes con discapacidades se encarga de los servicios de readaptación profesional, entre los que figuran el asesoramiento y la orientación, la formación de adultos para el mercado de trabajo y varias medidas de apoyo.

El objetivo principal de las políticas de educación y de discapacidad es orientar e integrar a las personas con discapacidades en las instituciones generales de formación profesional. La formación profesional básica para las personas con discapacidades permite obtener títulos profesionales. En todos los programas de capacitación trienales se incluye al menos formación práctica equivalente a un mínimo de 20 créditos. Puede obtenerse también formación profesional especial en una de las 12 instituciones profesionales especializadas que ofrecen formación profesional para jóvenes y adultos con discapacidades, enfermedades crónicas o alguna otra circunstancia que requiera apoyo especial.

130. Quizá más en el caso de las personas con discapacidades que en el de otros colectivos, la Comisión toma nota de la utilización de planes de subvención para alentar su contratación. *Côte d'Ivoire*, *Estonia* y *Rumania* son algunos de los países que señalan la adopción de estas medidas. En *Croacia* se aplica uno de esos programas, denominado «Una oportunidad también para nosotros». La cofinanciación cubre el 80 por ciento de los costos correspondientes a la instrucción y al material de formación, así como parte del salario del trabajador, que puede abonarse hasta 12 meses durante el período de formación. En *España* se aplica un conjunto bastante detallado de medidas de subvención e incentivos para promover la formación y el empleo de las personas con discapacidades, incluidas subvenciones para la adaptación de los lugares de trabajo a sus necesidades. En *Luxemburgo*, el Servicio de la Administración del Empleo responsable de los Trabajadores con Discapacidades garantiza que los costos de formación, readaptación y reeducación de los trabajadores discapacitados estén cubiertos total o parcialmente. En un programa conexo, el director de la Administración del Empleo puede conceder a las empresas subvenciones del 40 al 60 por ciento del costo del salario bruto o el reembolso de las cargas sociales. En los *Países Bajos* se ofrece una desgravación fiscal a los beneficiarios de prestaciones de invalidez que vuelven al trabajo, al mismo tiempo que las subvenciones para los empleadores que contratan a personas con discapacidades son ahora más fácilmente accesibles en forma de reducción de las cargas sociales.

131. Los *Países Bajos* también comunican que la evaluación inicial de la ley de discapacidad (reintegración) se envió a la Cámara de Representantes en febrero de 2001. Prácticamente todos los participantes terminaron el programa, y casi un tercio de ellos (32 por ciento) encontraron un empleo de larga duración.

132. En el *Reino Unido*, el programa Acceso al Trabajo ofrece una contribución, objeto de una evaluación previa, para sufragar los costos laborales adicionales debidos a la discapacidad. WORKSTEP es un programa de empleo asistido para las personas discapacitadas con necesidades más complejas. En este caso, Jobcentre Plus otorga subsidios a las agencias, muchas de los cuales adoptan a su vez las medidas necesarias para que sus clientes con discapacidades trabajen para empleadores locales. En *Rumania* se ofrece a los empleadores con menos de 100 trabajadores una cantidad equivalente al salario mínimo bruto por cada persona discapacitada contratada por un período mínimo de dos años.

133. Varios países, incluyendo a *Indonesia, Jordania, Mauricio, Omán y Rumania* se refieren a la legislación en virtud de la cual los empleadores con cierto número de trabajadores (de 25 a 100) están obligados a dar empleo a un porcentaje determinado de personas discapacitadas (del 1 al 4 por ciento de la población activa total). El Gobierno de *China* exige a todas las empresas e instituciones que contraten a una proporción determinada de personas discapacitadas. Las que no lo hacen deben contribuir a un fondo de garantía del empleo para las personas con discapacidad. En los cinco años transcurridos desde 1996 hasta 2000, más de 1,1 millón de personas con discapacidades recibieron formación técnica y otro 1,1 millón encontraron empleo.

Trabajadores de edad avanzada

134. La Comisión toma nota de que las memorias presentadas por los gobiernos contienen mucha menos información sobre las medidas adoptadas respecto a los trabajadores de edad avanzada¹¹⁸ que sobre los dos colectivos anteriores. Dada la evolución demográfica registrada en muchos países, en particular de los más industrializados, ello podría constituir un motivo de preocupación.

135. Puede establecerse una distinción entre los programas tendentes a mejorar la actual coyuntura de empleo de los trabajadores de edad y los que tratan de ofrecer alternativas. *Finlandia* es un ejemplo de la primera opción, y los *Estados Unidos* de la segunda. En *Finlandia*, el Programa nacional para los trabajadores de edad se inició en 1997 y se aplicó de 1998 a 2002 mediante la cooperación de varios ministerios, interlocutores sociales y otros copartícipes. Dicho programa nacional seguirá formando parte integrante de otros programas de desarrollo en el lugar de trabajo. El objetivo de los programas originales era mejorar la tasa de empleo entre los trabajadores de edad avanzada. Se pretendía cambiar las fórmulas habituales de resolver los problemas del mercado de trabajo, como la consistente en jubilar a los empleados de más edad, e introducir un nuevo concepto que permitiera mejorar el bienestar en el trabajo y lograr el tipo de organización laboral que permitiera la participación de los trabajadores de edad. La edad media de la jubilación se elevó a lo largo de todo el programa y cambiaron las actitudes hacia el envejecimiento y las personas de edad avanzada.

136. En los *Estados Unidos*, el Organismo de Empleo y Capacitación del Departamento de Trabajo administra el Programa de empleo de la gente de edad avanzada en el servicio comunitario, autorizado por la ley de los americanos de edad avanzada. Este programa promueve oportunidades útiles a tiempo parcial en actividades comunitarias para personas desempleadas y con ingresos bajos, mayores de 55 años y con escasas perspectivas de empleo. Los participantes en el programa trabajan un promedio de 20 horas semanales, cobran al menos el salario mínimo federal y encuentran empleo en distintas actividades comunitarias, en particular, en guarderías, escuelas y hospitales.

¹¹⁸ La Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) se aplica a «todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación».

137. Algunos países promueven el empleo de los trabajadores de más edad ampliando su acceso a determinados servicios o prestaciones. En *Lituania*, las personas mayores a quienes faltan a lo sumo cinco años para percibir la pensión de jubilación reciben garantías adicionales para continuar en el mercado de trabajo. En los casos de reducción de plantilla, los trabajadores de edad gozan de un derecho preferente para conservar sus puestos. En las situaciones de desempleo, el período de abono de las prestaciones correspondientes se amplía en dos meses, hasta ocho meses. Además, los trabajadores a quienes falta como máximo dos años para cobrar la pensión de jubilación y que suman al menos 15 años de servicio dados de alta en la seguridad social estatal tienen derecho a percibir el subsidio de desempleo durante un período más dilatado. El país también organiza programas de enseñanza en informática para trabajadores de edad avanzada y, en la región de Utena, dedica a los desempleados un proyecto en el que se incluye la enseñanza de tecnologías de la información. *Bulgaria* informa sobre el Programa nacional de asistencia para la jubilación destinado a personas desempleadas que han llegado a la edad señalada pero a las que faltan hasta 12 meses de servicio para poder cobrar una pensión. En virtud de este programa, pueden recibir asistencia en materia de empleo y jubilación. En *España*, los trabajadores mayores de 45 años de edad pueden participar en todas las actividades de formación ofrecidas a través del Plan de acción para el empleo, de 2002. Entre ellas se incluyen la formación y la orientación profesionales, así como cursos de adaptación y reciclaje. Además, para alentar a las compañías a contratar a trabajadores de más edad, el Programa de fomento del empleo para el año 2002 concede bonificaciones para los pagos de la seguridad social. Por ejemplo, los trabajadores de 55 a 65 años de edad tienen una bonificación del 55 por ciento durante los 12 primeros meses del contrato, y del 45 por ciento durante el tiempo restante de contrato. Si el trabajador contratado es una mujer, la bonificación aumenta diez puntos. De la misma manera, en *Rumania* los empleadores que contratan por un período indeterminado a trabajadores de al menos 45 años y sin empleo reciben por trabajador una cantidad igual al salario mínimo bruto.

138. En *Estonia* se aprobó un programa nacional destinado a la gente de edad avanzada para 2002-2005. Con este programa se trata de facilitar la transición del trabajo a la jubilación; se fomenta el empleo de las personas a quienes quedan pocos años para jubilarse; se crean condiciones para la transición sin problemas de la vida laboral a la jubilación, y se promueve una vida laboral con menor carga de trabajo a la edad de la jubilación.

Pueblos indígenas y tribales y minorías étnicas

139. Varios países informan sobre medidas adoptadas para promover el empleo entre los pueblos indígenas y tribales, y otras minorías étnicas. Al respecto, la Comisión pone en relieve el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y que contiene disposiciones sobre formación profesional y educación.

140. En *Australia*, la Política de Empleo Indígena tiene por objeto mejorar las condiciones y perspectivas de empleo de los aborígenes y poblaciones insulares del Estrecho de Torres. La política comprende medidas para las poblaciones indígenas de Australia, como oportunidades estructuradas de formación y empleo, alto grado de participación en el empleo privado mediante asociaciones con empresas en todos sus niveles, desarrollo y expansión de pequeñas empresas, y asistencia a los patrocinadores de proyectos de empleo de desarrollo comunitario para que ofrezcan puestos en condiciones normales a los trabajadores preparados para ello. En virtud del programa denominado «los australianos trabajan unidos», el Gobierno crea nuevas formas de asistencia para las poblaciones indígenas de Australia. Los centros de empleo indígena ofrecen actividades de orientación, experiencia laboral, apoyo en la búsqueda de trabajo

y acceso a la formación. Ayudan también a encontrar trabajo a un total de hasta 10.000 participantes en proyectos de empleo de desarrollo comunitario. Este programa presenta también oportunidades adicionales de educación y formación para 1.600 alumnos de escuelas secundarias indígenas y ofrece a 2.300 alumnos indígenas actividades de educación y formación profesional. En *Canadá*, la iniciativa de enseñanza de la provincia de Alberta ofrece programas de aprendizaje y servicios a las comunidades aborígenes, así como asistencia al Proyecto de aprendizaje para los aborígenes de Alberta. Este proyecto es una iniciativa conjunta de las comunidades aborígenes y la industria para aumentar la participación en los programas de aprendizaje. Se ofrecen además distintos servicios de asistencia profesional y laboral, en particular de asesoramiento en materia de empleo, capacitación para la búsqueda de trabajo, colocación, información sobre el mercado de trabajo, y asistencia para la gestión de casos concretos.

141. En los *Estados Unidos*, la Administración de Empleo y Formación gestiona programas que preparan a los nativos americanos y otros colectivos indígenas, incluidos los nativos de Alaska y de Hawái, a obtener y conservar puestos de trabajo bien retribuidos. Entre las actividades del programa cabe citar la formación en el puesto de trabajo, la formación en aulas (incluida la enseñanza de recuperación), experiencia laboral, empleo en servicios comunitarios, y servicios de apoyo. Existen también programas de ayuda a los trabajadores migrantes y agrícolas estacionales. Se dispensan educación y formación para preparar a los trabajadores agrícolas para que puedan aspirar a empleos de plena dedicación y mejor remunerados a lo largo de todo el año. Esos trabajadores agrícolas pueden recibir también instrucción en inglés y otras actividades de educación básica.

142. En la *India*, las agencias de colocación han adoptado con los años varias medidas especiales para proteger los intereses de las personas de las castas y tribus reconocidas. Entre esas medidas figuran la orientación profesional y la capacitación previa a la contratación, la promoción de los candidatos adecuados para cubrir vacantes no reservadas, y la búsqueda de la cooperación de las asociaciones de castas y tribus reconocidas para localizar a los candidatos idóneos. Además, 22 centros de orientación y asesoramiento para dichas castas y tribus ofrecen información y orientación profesional, amén de asesoramiento e información sobre los requisitos para obtener empleo y los tipos de pruebas y entrevistas a que deberán someterse probablemente cuando sean convocados por los empleadores.

143. En *Rumania*, la estrategia del Gobierno encaminada a mejorar las condiciones de la población roma ofrece incentivos fiscales a los empleadores que contratan a personas de ese colectivo; el objetivo es estimular inversiones que generen posibilidades de empleo para mujeres roma. El Gobierno ha establecido también estructuras para impedir la discriminación institucional y social contra los roma y facilitar su acceso al empleo y a los servicios.

144. En el *Reino Unido*, el «Nuevo Reparto» para los Jóvenes fue el primer programa de empleo para promover activamente la igualdad de oportunidades y resultados para todas las minorías étnicas y para adoptar una estrategia para identificar y superar los obstáculos al empleo que encuentran los jóvenes de esas minorías. Hasta septiembre de 2002 este programa había ayudado a 47.950 personas pertenecientes a estas minorías a encontrar trabajo. En Gran Bretaña, 63 equipos de acción se centran en los colectivos a quienes más difícil resulta ayudar en las zonas con altas cotas de desempleo. La población de las minorías étnicas es uno de los grupos beneficiarios. Los equipos de acción ofrecen instrumentos adaptables y flexibles para ayudar a las personas a encontrar trabajo, apoyo para los empleadores y empleados, y asistencia a través de organismos

especializados o personas en comisión de servicios de otras organizaciones para abordar problemas individuales. Hasta octubre de 2002 dichos equipos habían ayudado a más de 11.700 personas de minorías étnicas a encontrar trabajo. Además, un servicio de comunicación con las minorías étnicas inaugurado en abril de 2002 colabora con las comunidades étnicas minoritarias para encontrar nuevos métodos innovadores y comunitarios para ayudar a las personas a superar los obstáculos con que tropiezan en el mercado de trabajo.

145. En los *Países Bajos* se han realizado inversiones considerables para ayudar a los empleadores a aplicar la ley sobre el empleo de minorías (promoción) y adoptar políticas multiculturales de personal. El número de compañías que presentan informes anuales de conformidad con la ley ha aumentado. Se ha abierto al público un sitio Web en el que se ofrece información completa sobre la ley y sobre las políticas multiculturales de personal. Se facilita también acceso a los informes presentados por los empleadores.

Inserción de los jóvenes en el empleo

146. La necesidad de «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo» es uno de los objetivos de la Declaración del Milenio adoptada por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre de 2000. Este objetivo está directamente relacionado con el Programa Global de Empleo y constituye la base de la Red de empleo de los jóvenes, alianza mundial de la que forman parte la OIT y el Banco Mundial¹¹⁹. El Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes envió un mensaje político claro que puede resumirse en cuatro principios: aptitud para ser empleado, igualdad de oportunidades, espíritu empresarial y creación de empleo¹²⁰.

147. En relación con las políticas generales de empleo, en la Recomendación núm. 169 se exhorta a la adopción de medidas con miras a ayudar a los trabajadores jóvenes a encontrar un empleo duradero. Además de garantizar la creación de un sistema de orientación y formación profesional estrechamente vinculado al sistema de educación y al mundo del trabajo, que es el requisito fundamental del Convenio núm. 142, se prevén medidas especiales para la integración de los jóvenes en el empleo. Entre ellas podrían incluirse, en particular, incentivos a las empresas para que contraten y formen a jóvenes; programas que permitan alternar la formación y el trabajo para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo, o medidas para facilitar la transición de la escuela al trabajo, y promover oportunidades de empleo al finalizar la formación.

148. Respecto a las personas que buscan su primer empleo y los jóvenes desempleados, la Comisión observa que el transcurso del tiempo apenas ha cambiado ciertas realidades. En primer lugar, si bien la plaga del desempleo afecta a todos los grupos de edad, son generalmente los jóvenes los más afectados. Se trata de un problema universal, y una amenaza concreta para la cohesión social tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Además, la lucha contra el desempleo juvenil debe llevarse a cabo en el marco del empeño general por crear puestos de trabajo y combatir el desempleo. Al igual que todos los demás grupos demográficos, los jóvenes se benefician de las políticas económicas acertadas tendentes a estimular el crecimiento y el empleo. Finalmente,

¹¹⁹ Documentos GB.286/ESP/5, párrs. 3 y 4, y GB.286/ESP/1, párr. 32. El Grupo de Alto Nivel de 12 miembros de la Red de empleo de los jóvenes se reunió por primera vez en julio de 2001 en la sede de la OIT, bajo la presidencia del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. Estuvieron también presentes Juan Somavia, Director General de la OIT, y James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial.

¹²⁰ Documento GB.286/ESP/5, párr. 9.

dadas las desventajas particulares con que tropiezan muchos jóvenes para entrar en el mercado de trabajo, se siguen necesitando intervenciones especiales en su favor.

149. Dado el carácter persistente del desempleo juvenil, la Comisión ha tomado nota con especial interés de la información relativa a esta cuestión, y ha comprobado que a lo largo de los años apenas si se han cambiado las cuatro grandes categorías de intervención. La mayoría de las medidas pueden agruparse en las siguientes categorías generales: 1) programas de transición de la escuela al trabajo; 2) formación técnica después de la enseñanza obligatoria; 3) planes subvencionados de empleo temporal, formación y experiencia laboral, y 4) planes de creación de empresas.

Programas de transición de la escuela al trabajo

150. La educación obligatoria peca en algunos casos por falta de flexibilidad para impartir los nuevos conocimientos prácticos que exigen las empresas y, en términos más generales, para preparar a los jóvenes al mundo del trabajo. De las memorias recibidas se desprende que cada vez se reconoce más claramente la necesidad de salvar las distancias entre la escuela y los empleos productivos. Algunas veces son las propias escuelas las que toman iniciativas en este sentido; otras veces, son instituciones externas.

151. En *Suiza* se ha introducido un semestre de motivación (programas de empleo temporal para jóvenes que terminan los estudios escolares). Tras un examen de su situación personal, familiar y social, de sus antecedentes escolares, y de toda una serie de pruebas, el joven emprende un programa que se inicia con una «fase de ocupación», durante la cual realiza una actividad basada en la realidad práctica de un «oficio», y una «fase de formación», en que se estrena en el mundo del trabajo. En *Finlandia*, tanto en las escuelas de enseñanza general como en las de educación superior se ofrece un sistema amplio de asesoramiento que permite consolidar el desarrollo del alumno, además de ayudarlo a planificar su carrera y a elegir los estudios posteriores. Mediante el asesoramiento se procura conseguir que todos los alumnos que terminan la escuela conozcan las opciones de educación ulterior que se le ofrecen, así como de lo que significa el mundo del trabajo, y que puedan preparar un plan claro para su propio futuro. En la *República de Moldova*, las personas que buscan su primer empleo, además de recibir orientación profesional pueden acudir a los clubes de empleo para aprender a redactar un historial profesional y cartas de solicitud de empleo, buscar un puesto de trabajo y saber cómo comportarse durante una entrevista con un empleador.

152. Otros países mencionan una gran variedad de actividades extraescolares de transición de la escuela al trabajo. El Gobierno del *Reino Unido* presenta un nuevo programa, denominado «Servicio de conexiones», que en colaboración con las escuelas, el Consejo de Enseñanza y Formación y las autoridades locales ayudará a las personas que buscan su primer empleo a encontrar las opciones de educación ulterior y las salidas en el mercado de trabajo más ajustadas a los conocimientos adquiridos en la escuela. Una forma de ayuda es la que se ofrece a través de asesores personales. En los *Estados Unidos*, el Cuerpo de Empleo ofrece formación técnica a tiempo completo de tipo académico, profesional y práctico para ayudar a los jóvenes a emprender una carrera. Cada año presta servicios a unas 70.000 personas de 16 a 24 años inscritas en 118 centros¹²¹. En *Portugal*, el Programa para la inserción de los jóvenes en la vida activa se centra en cuatro esferas fundamentales: orientación educativa y profesional; formación educativa y profesional; ayuda a la integración profesional, y acceso al empleo. *China*

¹²¹ En este contexto pueden citarse también la ley de inversión en mano de obra y el Programa de Donaciones para ofrecer oportunidades a los jóvenes.

informa sobre su sistema de preparación al trabajo ¹²², que combina mecanismos de formación flexibles y variados (de plena dedicación, a tiempo parcial, a distancia, etc.) con prácticas de producción, trabajo a tiempo parcial, servicio comunitario y actividades comunales. En *Turquía* se organizan cursos de capacitación para las personas que buscan su primer empleo, así como para los trabajadores que desean reingresar en el mercado de trabajo. En ellos se ofrecen actividades de introducción a la vida del trabajo, formación técnica, cursos de actualización de conocimiento, formación para creación de empresas, etc. Estos cursos se llevan a cabo en asociación con una gran variedad de instituciones y empresas. El Gobierno de *Túnez* ha mencionado el cursillo de iniciación a la vida profesional, y ha observado que reduce el tiempo de espera para un primer empleo y ayuda a los participantes a utilizar la formación que han adquirido ¹²³.

153. Los gobiernos de otros países, como *El Salvador, Ghana, Guatemala, Malasia, Mauricio, Ucrania, y Zimbabwe*, se refieren a las iniciativas de orientación profesional o sobre las perspectivas de carrera. A este respecto, el Gobierno de la *República Checa* destaca un conjunto completo de servicios de orientación profesional para los jóvenes. Los Centros de orientación e información de la Oficina de Trabajo ofrecen información actualizada sobre el mercado de trabajo y organizan debates para los alumnos de enseñanza básica que deben elegir una ocupación.

154. Algunos países describen las medidas de transición que se aplican más en general a los jóvenes desempleados que carecen de conocimientos especializados o experiencia laboral. El Gobierno de *España* destaca varios programas de inserción, que varían de acuerdo con la edad y el período de tiempo de desempleo de los participantes. Además, existe un Centro Nacional para la Orientación Profesional y todos los institutos de enseñanza secundaria están dotados de departamentos de orientación educativa y profesional. El Gobierno de *Estonia* informa sobre la nueva medida práctica de empleo y trabajo iniciada en noviembre de 2002, cuyo objetivo es ofrecer a los desempleados la oportunidad de adquirir conocimientos prácticos básicos, así como hábitos de trabajo y experiencia laboral.

155. El Gobierno de *Australia* menciona una iniciativa emprendida en Internet con el nombre de Jobjuice. Se trata de un portal preparado expresamente para ayudar a quienes terminan los estudios escolares a buscar información sobre carreras, formación y oportunidades de empleo.

Formación técnica después de la enseñanza obligatoria

156. Normalmente puede establecerse una distinción entre la formación técnica, que se imparte durante los años de escolaridad obligatoria, y la que se ofrece después de la edad mínima en que termina la enseñanza obligatoria. En la memoria de *Canadá*, al presentarse el Programa de aprendizaje juvenil de Ontario, se pone de relieve un programa destinado a todos los jóvenes que son alumnos de plena dedicación en centros de enseñanza secundaria y que han obtenido al menos 16 créditos del diploma de enseñanza secundaria de Ontario. Por el hecho de ofrecer educación cooperativa y experiencia basada en el lugar de trabajo en oficios de aprendiz para alumnos de escuela superior y permitirles, de esa manera, iniciar un aprendizaje al mismo tiempo que

¹²² Los grupos destinatarios son los alumnos de zonas urbanas que han terminado los estudios intermedios o que no continuaron su educación, así como los de las zonas rurales que tienen intención de buscar un trabajo no agrícola o emigrar a las ciudades para trabajar.

¹²³ En la memoria se menciona también el Fondo Nacional de Empleo 21-21 creado por ley en 1999, con el fin de facilitar la inserción entre otras personas que buscan empleo, de los jóvenes que tienen dificultades para entrar en el mercado de trabajo.

terminan los estudios de la escuela secundaria, el programa permite informar a los alumnos acerca de las oportunidades de carrera y les ayuda a realizar con éxito la transición hacia la vida laboral o, hacia la educación postsecundaria y la formación técnica.

Recuadro I.12
Polonia: El programa «First Job»

Dadas las dificultades que en el mercado de trabajo encuentran los jóvenes que terminan los estudios escolares, el Gobierno de Polonia ha introducido un programa denominado «Primer empleo». Con él se trata de modificar el sistema de educación, promover los servicios de información y orientación profesional así como la colocación, la promoción del empleo por cuenta propia y el empleo en el sector de las pequeñas y medianas empresas, y la difusión de la idea del trabajo voluntario. Comprende medidas como: 1) la adquisición de calificaciones prácticas; 2) la financiación de un primer trabajo por la oficina de empleo; 3) préstamos en condiciones preferentes para la actividad de iniciación de empresas, y 4) el reembolso o la exención del pago de las cotizaciones a la seguridad social en el momento de crear una empresa. En el programa se concede también gran importancia a los asesores profesionales que trabajan para las oficinas de empleo, y reciben capacitación para prestar asistencia profesional a los desempleados en el momento de elegir una ocupación, planificar su carrera o aceptar y mantener un empleo.

En el marco de «Primer empleo», las oficinas de empleo de *Wojewodztwo* (provincias) han formulado planes detallados de actividades para los recién licenciados, como base para introducir actividades locales de particular valor. El Ministerio de Trabajo les ha dado difusión mediante el catálogo de programas de las provincias y en el manual de prácticas recomendables. El Ministerio también lleva un sitio Web en el que se facilita información para los alumnos que terminan la escuela y los empleadores interesados en participar en el programa. Además, el Ministerio de Trabajo ha preparado y enviado a todas las escuelas secundarias una guía para los alumnos que terminan los estudios secundarios, en ella se ofrece información sobre los mercados de trabajo locales, métodos de búsqueda de empleo y oportunidades de educación, empleo y creación de empresas.

Dada la necesidad de aumentar las oportunidades de creación de empresas para los alumnos que terminan sus estudios, el Ministerio ha concluido también un acuerdo con un banco privado para ofrecer a los candidatos préstamos que les permitan financiar los gastos de creación de una empresa o de empleos adicionales. Otro acuerdo concluido con cinco compañías especializadas en tecnologías modernas prevé la aplicación conjunta de un proyecto para jóvenes con el fin de promover el teletrabajo a través de Internet.

157. En términos más generales, la formación de aprendices y otras formas de capacitación profesional en centros especializados y/o en empresas continúan siendo medios importantes de impulsar la adquisición de aptitudes y su perfeccionamiento. Entre los países que mencionan planes de aprendizaje y formación profesional figuran *Austria*¹²⁴, *Côte d'Ivoire*, *Croacia*, *Dinamarca*¹²⁵, *India*¹²⁶, *Indonesia*, *Mauricio*, *Swazilandia*, *Suiza* y *Zimbabwe*.

¹²⁴ Véase la próxima sección donde se explican las cuestiones relacionadas con las subvenciones. Además, para mejorar la integración en la vida laboral de los jóvenes desfavorecidos con problemas interpersonales, *Austria* ha enmendado la ley de formación profesional. Ahora incluye un modelo de «formación profesional integrada» que permite la introducción en el contrato de aprendizaje de un período previamente convenido de hasta un año más que el especificado en el oficio de aprendiz en cuestión o, en casos excepcionales, hasta dos años más.

¹²⁵ El objetivo es ofrecer a casi todos los jóvenes educación formal, ya sea educación secundaria superior o formación profesional.

¹²⁶ Se imparte educación o formación profesional a través de aprendizajes, formación industrial, centros politécnicos y otras instituciones.

158. Cuando la formación en el empleo se combina con la enseñanza fuera del trabajo, en un centro de enseñanza profesional, suele hablarse de un sistema dual. Se trata de un enfoque muy semejante al de la formación alterna, basada en el establecimiento de una estrecha relación entre los cursos de formación, muchas veces en centros de formación, y la experiencia obtenida en el lugar de trabajo. Por ejemplo, en *Finlandia* la enseñanza profesional se suele impartir en instituciones, pero también se ofrece formación en el empleo en casi todos los terrenos. En *Australia*, los Nuevos Aprendizajes permiten compaginar el trabajo práctico con una formación estructurada, lo cual da lugar a la obtención de títulos reconocidos en todo el país. En *Côte d'Ivoire*, el Programa de ayuda a la contratación permite combinar la formación de adaptación con miras a la calificación para el empleo, que es una formación complementaria encaminada a incrementar las posibilidades de contratación, con unas prácticas previas al empleo en una empresa, de orientación más práctica. En el *Reino Unido*, el Departamento de Educación y Formación ofrece un programa de aprendizaje en el lugar de trabajo para jóvenes. En una red local de consejos de aprendizaje y formación se ha creado una fundación para aprendizajes modernos avanzados cuyo fin es conseguir una enseñanza de calidad basada en el trabajo que permita obtener títulos reconocidos. En el *El Salvador* se combinan entre 8 y 16 horas semanales de formación teórica en centros de formación, con 24 a 32 horas semanales en una «empresa formadora». En *Chipre*, el Organismo de Desarrollo de los Recursos Humanos organiza el plan de aprendizaje y cursos de breve duración. Los aprendices obtienen empleo en la industria, y enseñanza general y formación profesional diariamente durante un período de dos años¹²⁷. *Bahrein*, *España*¹²⁸, *Etiopía*, *Italia*¹²⁹, *Marruecos* y *Nicaragua* mencionan también programas en los que se combinan la formación y la experiencia laboral.

Planes subvencionados de empleo temporal, formación y experiencia laboral

159. Dado que los empleadores pueden considerar antieconómico contratar a jóvenes, sobre todo si no tienen las debidas calificaciones, los gobiernos tratan de compensar muchas veces una parte considerable del costo inicial mediante diversos mecanismos de subvención y salarios inferiores al mínimo.

160. Varios países ofrecen ejemplos prácticos al respecto. Por ejemplo, en *Rumania*, los empleadores que contratan a jóvenes licenciados durante un período de tiempo indefinido reciben durante 12 meses, por cada persona contratada, una cantidad equivalente al salario mínimo bruto nacional. En *Estonia*, por cada aprendiz participante en prácticas laborales, el empleador recibe una subvención de empleo equivalente al salario mensual mínimo. En *Lituania* se aplica el Programa Primer Paso en el Mercado de Trabajo, en que las personas que buscan su primer empleo pueden ocupar puestos vacantes o subvencionados, o beneficiarse de contratos de empleo por un período de tiempo limitado. En *Filipinas*, la ley del programa especial para el empleo de estudiantes ayuda a los alumnos pobres pero con talento a continuar la educación, favoreciendo su

¹²⁷ El Organismo de Desarrollo de Recursos Humanos subvenciona los días pasados en la escuela. Véase la sección siguiente sobre los planes subvencionados. Este Organismo prepara también, en colaboración con el Instituto Hotelero Superior y el Centro de Productividad de Chipre, cursos de formación de 12 a 24 semanas, dirigidos fundamentalmente a alumnos que terminan los estudios escolares y no tienen empleo; también trata de atender las necesidades de ocupación cuando se producen situaciones de escasez significativa de mano de obra.

¹²⁸ Las Escuelas Taller y Casas de Oficios combinan la formación profesional en una fase inicial con una formación más avanzada, en alternancia con el trabajo, en la segunda fase.

¹²⁹ En virtud de la nueva reglamentación se requiere un período mínimo de formación fuera de la empresa de 120 horas al año.

empleo durante las vacaciones de verano y/o Navidad. Se ofrecen incentivos a los empleadores, que están autorizados a pagar sólo el 60 por ciento del salario de los alumnos. El Gobierno paga el 40 por ciento restante mediante bonos por actividades educativas. En *Austria* se ofrece, en el marco del plan de aprendizaje y formación, una prima de formación anual. Además, para simplificar el sistema, los cambios introducidos en la legislación sobre la seguridad social tienen por objeto reducir los costos salariales secundarios. En el futuro, las cotizaciones al seguro de accidentes ya no se aplicarán a todos los años de aprendizaje, y el seguro de salud y el de desempleo no cubrirán ni el primer año ni el segundo. En *Luxemburgo*, el contrato de auxiliar temporal, el curso de inserción en empresas y las ayudas/primas para el aprendizaje ofrecen, a través del Fondo para el Empleo, varias formas de subvención a los empleadores participantes.

161. La Comisión recuerda que, de conformidad con la Recomendación núm. 169, la aplicación de estas medidas debería ser objeto de una vigilancia atenta para velar por que tengan efectos positivos en el empleo de los jóvenes y que sean compatibles con las condiciones laborales contempladas en la legislación y práctica nacionales. En varias de sus observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 122 por los diferentes Estados que lo han ratificado, la Comisión subrayó la necesidad de velar por que las medidas adoptadas para reducir el costo marginal de contratación de los jóvenes, amén de permitir a éstos completar su formación inicial, no se les desvíen de su verdadero objetivo. Insistió en particular en que es responsabilidad de las autoridades públicas velar por que, para compensar unas retribuciones a menudo más bajas y unas condiciones de empleo más precarias, estos jóvenes trabajadores reciban una formación adicional eficaz, que facilite sus perspectivas de empleo a largo plazo.

Planes de creación de empresas

162. El empleo por cuenta propia y la creación de pequeñas empresas se consideran en general como parte importante de todo esfuerzo global por generar puestos de trabajo adicionales para los jóvenes. No obstante, la Comisión observa que un número relativamente pequeño de países han incluido estas medidas en el marco de sus esfuerzos generales por promover el empleo de las personas que buscan trabajo por primera vez.

163. El Gobierno de *Côte d'Ivoire* informa acerca del Fondo de inserción de los jóvenes titulados y de reinserción de los trabajadores despedidos de los sectores público y privado, destinado a financiar la creación de empresas pequeñas y microempresas por jóvenes que han terminado sus estudios y están buscando su primer empleo. En *Marruecos*, el Gobierno ha creado el programa «Semilleros de empresas» que ofrece a los jóvenes empresarios locales para sus proyectos de empresa. En *Croacia*, varios programas cofinancian la contratación de jóvenes. Uno de ellos es el denominado «De la escuela al trabajo», que se orienta expresamente a los jóvenes profesionalmente calificados, pero carentes de experiencia laboral. Cubre la totalidad del salario neto del joven durante un período de seis meses, junto con las cotizaciones y los impuestos sobre el salario. En *Bulgaria*, en el marco de un proyecto sobre mejora de la «empleabilidad» y promoción del espíritu empresarial de los jóvenes, se proyecta introducir en 2003 un módulo sobre la promoción de los empresarios jóvenes, que ofrecerá una serie de instalaciones y servicios de información, consulta, formación y crédito.

Reinserción en el mercado de trabajo

164. El elemento fundamental núm. 7 del Programa Global de Empleo se titula «Políticas de mercado de trabajo activas para el empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza». Pueden contribuir notablemente a promover el empleo de las personas que se reincorporan al mercado de trabajo o de otras categorías

de trabajadores, como ciertas categorías de mujeres, los desplazados, los grupos desfavorecidos y los desempleados de larga duración.

165. En *Canadá* se ofrece una combinación de prestaciones de empleo y medidas de apoyo para ayudar a las personas desempleadas a volver al trabajo. Las prestaciones de empleo, que se aplican a las personas que reúnen los debidos requisitos¹³⁰ son, entre otras, las siguientes: subvenciones salariales orientadas a objetivos específicos, ayuda para el empleo por cuenta propia, desarrollo de calificaciones y asociaciones para la creación de puestos de trabajo. Entre las medidas de apoyo figuran los servicios de asistencia al empleo, la investigación y la innovación, y las asociaciones para el mercado de trabajo. *China*, que se encuentra con muchos trabajadores despedidos de empresas de propiedad estatal, ha concentrado sus esfuerzos en mejorar y aplicar políticas de reemplazo preferente, consistentes en la simplificación de los procedimientos de inscripción ante las autoridades de administración industrial y comercial, la preparación de locales para actividades empresariales y la reducción o exención de impuestos y cuotas.

166. La formación, bien por sí sola o dentro de un programa más amplio, es la medida que ocupa un lugar más destacado en los esfuerzos para ayudar a las personas a reincorporarse al mercado de trabajo. En el *Reino Unido*, por ejemplo, el Programa titulado Formación para el trabajo imparte formación laboral a adultos mayores de 25 años. En él pueden participar las personas que llevan al menos seis meses sin empleo, aunque puede adelantarse la admisión en el caso de las personas que tropiezan con especiales desventajas en el mercado de trabajo. El programa trata de ayudar a los participantes a conseguir trabajo mejorando su formación laboral mediante actividades de capacitación adecuadas y trabajo estructurado de acuerdo con las necesidades comprobadas. El Gobierno de *Italia* observa que la mejor solución para facilitar el reingreso de las mujeres y los hombres en la vida activa es la formación que favorezca la reinserción en el mercado de trabajo. La educación de adultos incluye gran variedad de oportunidades de educación y formación formal (enseñanza y formación profesional certificadas) e informal (cultura, salud y educación social, preparación para la vida comunitaria, etc.) que ofrecen competencias básicas transferibles y certificables en varios terrenos. *Bulgaria, Malasia, Suriname, Túnez y Turquía* mencionan también la utilización de medidas de formación para ayudar a las personas a reincorporarse al mercado de trabajo.

167. *Suiza* informa de la existencia de prácticas profesionales. Se trata de una medida relacionada con el mercado de trabajo que adopta la forma de un empleo temporal en una empresa privada o en la administración pública. Se financia mediante el seguro de desempleo, a fin de alentar la reinserción profesional de los asegurados mediante la adquisición de experiencias tradicionales. Suiza también se refiere a las empresas de formación, que ofrecen experiencia laboral, en particular en el sector comercial, mediante la compra y venta de productos ficticios con otras empresas semejantes. El objetivo es facilitar la inserción o reinserción de los participantes en el mercado de trabajo con enseñanzas prácticas. *Luxemburgo* ofrece prácticas de reinserción profesional, que alternan la formación teórica y práctica para quienes buscan empleo, son mayores de 30 años y están inscritos en la Administración de Empleo. En *España*, también con el objetivo de favorecer el reingreso de los participantes en el mercado de trabajo, se han creado talleres de empleo. Estos ofrecen información profesional, orientación, formación empresarial y asistencia técnica durante un período de 6 a 12 meses. Las entidades participantes reciben una subvención. En *Indonesia* se apoya el

¹³⁰ Tienen derecho a ser beneficiarios quienes reciben o han percibido en los tres últimos años un seguro de empleo, o han disfrutado de prestaciones de maternidad o paternidad en los cinco últimos años.

empleo en el sector informal con actividades de formación y microcrédito para ayudar a quienes desean reincorporarse al mercado de trabajo.

168. En *Croacia*, Introducción al trabajo es un programa que promueve el reingreso en el mundo del trabajo para personas con experiencia laboral, cofinanciando su empleo. El salario bruto del trabajador se subvenciona parcialmente por un período máximo de 12 meses. En el *Reino Unido*, el «Nuevo Reparto 50 y más» está dirigido a personas de ese grupo de edad que no tienen trabajo y que reciben prestaciones desde hace más de seis meses. Ofrece un crédito de empleo de 60 libras por semana durante un tiempo que puede llegar a ser de hasta un año para quienes consiguen un empleo a tiempo completo; una beca de formación de hasta 750 libras para cubrir el costo de la formación aprobada; orientación sobre el empleo ofrecida por un asesor personal y ayuda para la búsqueda de trabajo.

Recuadro I.13

Australia y Nueva Zelanda: Promoción de la transición hacia el empleo

Australia y *Nueva Zelanda* ofrecen ejemplos interesantes de programas generales e integrados de los que pueden beneficiarse las personas que intentan reincorporarse al mercado de trabajo. En *Australia*, el programa de formación para la búsqueda de empleo trata de ayudar a las personas con edades comprendidas entre los 50 años y la edad de jubilación. Quienes lo necesitan pueden acceder a una cuenta de formación que les ayuda a obtener calificaciones útiles para el trabajo. El Programa de nueva transición hacia el trabajo ayuda a las personas, incluidas las de más de 50 años que desean comenzar a trabajar por primera vez o que regresan después de una larga ausencia. La formación para la búsqueda de empleo forma parte de la Red de empleo, inaugurada en mayo de 1998. Cuenta con una red de unas 200 organizaciones privadas, comunitarias y gubernamentales en 2.000 lugares de toda Australia, que prestan servicios diferentes.

Centrelink es el punto inicial de contacto para la mayoría de las personas que desean tener acceso a la Red para el empleo. Centrelink comprueba si una persona reúne los requisitos para recibir ingresos complementarios, registra a los aspirantes a beneficiarse de los servicios de empleo y determina si éstos pueden recurrir a la Red. Ofrece también acceso a servicios como las pantallas de búsqueda de empleo (Australian JobSearch, AJS), que contienen listas de vacantes, así como libre acceso a ordenadores, impresoras, fotocopiadoras, aparatos de fax, teléfonos y periódicos de interés.

Si bien algunos miembros de la Red de empleo son contratados para prestar servicios individuales, otros ofrecen una combinación de servicios. Los miembros contratados para ofrecer asistencia intensiva y formación para la búsqueda de empleo deben prestar también servicios que permitan buscar el empleo que mejor se adapta a la preparación recibida. La mayoría de las personas sin empleo pueden gozar de estos servicios independientemente de que reciban o no alguna forma de garantía de los ingresos. Los requisitos de los programas de formación para la búsqueda de empleo y asistencia intensiva (que representan aproximadamente las tres cuartas partes de los gastos del programa de la Red de empleo) se definen más estrictamente para garantizar que la ayuda se dirija realmente a quienes más la necesitan.

En *Nueva Zelanda*, el Ministerio de Desarrollo Social ofrece una gran variedad de programas y servicios de empleo para ayudar a quienes buscan trabajo. La gestión de los casos relacionados con el empleo, potenciada por el programa de gestión de casos en relación con el trabajo y el ingreso, y por un instrumento de evaluación basada en las necesidades, se utilizan para determinar los obstáculos que encuentran quienes buscan empleo. Una vez determinados éstos y su nivel de riesgo, se formula un plan, en el que se especifican los pasos que habrán de darse para alcanzar el objetivo de empleo.

En el marco de la iniciativa encaminada a lograr un trabajo rentable, el Ministerio de Desarrollo Social ha aplicado una serie de medidas destinadas a incrementar la compensación del esfuerzo laboral. Estas medidas se aplican en relación con el binomio impuestos-beneficios, los obstáculos al empleo, el costo del trabajo y la orientación correcta de las medidas de asistencia. Por ejemplo, la prima de estreno en el mundo laboral puede ayudar a quienes buscan empleo para sufragar la mayoría de los gastos que entraña para ellos el hecho de empezar a trabajar, como por ejemplo aquellos correspondientes a las entrevistas de empleo, a su desplazamiento geográfico, y a la adquisición del material necesario. La prima de transición hacia un nuevo empleo consiste en una suma que se abona a los clientes que tienen uno o varios hijos a cargo, durante los seis primeros meses desde que dejan de percibir la prestación para empezar a trabajar. El pago de transición consiste en el abono de una suma global a los clientes (o a su cónyuge) con hijos a cargo, que dejan de cobrar su principal prestación para tomar un trabajo retribuido, para ayudarles a cubrir los gastos correspondientes al período transcurrido entre el cobro de la última prestación y el del primer sueldo o salario. El apoyo en el trabajo es un instrumento destinado a mejorar el potencial de quienes buscan empleo para conservar un empleo retribuido. Entre otros ejemplos de apoyo, valga citar la resolución de conflictos, el recurso a agencias de asistencia y de servicios, y el enlace con el responsable de gestionar los casos.

169. En *Luxemburgo* se ofrecen a las personas sin empleo que desean reincorporarse al mercado de trabajo varios programas que les alientan a crear su propia empresa convirtiendo las prestaciones de desempleo, o animan a los empleadores a contratar a desempleados ofreciéndoles desgravaciones fiscales.

170. Varios países han hecho referencia a la reincorporación en el mercado de trabajo de grupos concretos. Por ejemplo, en *Lituania* se ayuda a las personas que salen de la cárcel ofreciéndoles enseñanza y orientación profesional, y favoreciendo su adaptación social; mientras que en el *Reino Unido* se les ayuda a buscar trabajo, se les imparte calificaciones básicas y profesionales, se les presta ayuda laboral y se les buscan empleos subvencionados. En *Filipinas*, los emigrantes que regresan pueden acudir a un centro de reinserción laboral y supervisión que hace las veces de instancia de fomento para el empleo local y permite canalizar sus calificaciones y su potencial en pro del desarrollo nacional.

El trabajo decente y la economía informal

171. Uno de los siete pilares en que se basa la Agenda Global del Empleo es el trabajo decente, en cuanto factor productivo. Amén de ser un objetivo valioso más allá de cualquier cálculo económico limitado, el trabajo decente debe considerarse como un factor productivo, o sea, como un insumo de una estrategia que apunte a la creación de puestos de trabajo productivos al desarrollo y a la reducción de la pobreza¹³¹.

172. En la resolución sobre el trabajo decente y la economía informal que adoptó en su 90.^a reunión (2002), la Conferencia Internacional del Trabajo recordó que, como consecuencia de la feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad, los colectivos más marginados suelen acabar en la economía informal, donde es más marcada la ausencia de puestos de trabajo decentes. Insistió en la necesidad de eliminar los aspectos negativos de la informalidad y de velar por que las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan. Dado que la informalidad es, ante todo, una cuestión relacionada con la gestión pública, la

¹³¹ Documento GB.286/ESP/1, párr. 11. Para la OIT, la situación de los trabajadores y empresarios informales puede describirse indicando las siete seguridades fundamentales de las que carecen: la seguridad del mercado laboral, la seguridad del empleo, la seguridad ocupacional, la seguridad en el trabajo, la seguridad para el desarrollo de las competencias, la seguridad del ingreso, la seguridad de representación. Véase, OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, CIT, 90.^a reunión, 2002, Informe VI.

Conferencia pidió la adopción de políticas y programas destinados a crear trabajo decente, así como oportunidades en materia de educación, capacitación y formación para ayudar a los trabajadores y a los empleadores a incorporarse a la economía formal. Además, en la resolución se concluyó que las cuestiones relacionadas con la economía informal deberían integrarse en las Estrategias de Reducción de la Pobreza, en particular en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

173. A ese respecto, en la Recomendación núm. 169 se dispone que la política nacional de empleo debería reconocer la importancia de la economía informal como proveedor de empleo, y que se deberían elaborar y llevar a la práctica programas de promoción del empleo para fomentar el trabajo familiar y el trabajo por cuenta propia en talleres individuales, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En ella se pide también la adopción de medidas para facilitar el acceso de las empresas de la economía informal a los recursos, a los mercados de productos, al crédito, a la infraestructura, a los medios de formación, a los conocimientos técnicos y a las tecnologías más perfeccionadas. Se dispone además que, mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en la economía informal, los Miembros deberían tratar de facilitar la integración progresiva de esta última en la economía nacional. La Comisión considera también que la Recomendación núm. 189 ofrece valiosas orientaciones sobre la adopción de medidas tendentes a alentar la creación de empleo o facilitar la integración del empleo informal en la economía formal promoviendo las pequeñas y medianas empresas.

174. La Comisión observa que varios gobiernos indican medidas adoptadas en apoyo de la economía informal, pero sin explicar su contribución a la promoción del trabajo decente. Así, *Indonesia, Omán y Senegal* mencionan la asistencia financiera, mientras *Camerún, El Salvador, India, Indonesia, Mauricio, Rumania y Suriname* se refieren al apoyo a las actividades de formación. En *Côte d'Ivoire*, el Proyecto de Apoyo a la Formación de la Población Activa tiene por objeto preparar a los trabajadores de la economía informal para que adquieran técnicas de producción y gestión, para mejorar su productividad y consolidar su empleo e ingresos. En *Malasia*, el Gobierno central o las autoridades municipales ofrecen a los empresarios o vendedores de la economía informal locales de negocios o puestos adecuados en las ciudades para ayudarles a realizar actividades económicas. En *Honduras* se han formulado programas encaminados a reducir o superar los riesgos que surgen en las actividades del sector informal urbano.

175. La *India* comunica que, a fin de cuidar la seguridad social y el bienestar de los trabajadores de la economía informal, ha adoptado una estrategia doble, que consta de medidas legislativas y de la provisión de fondos de bienestar destinados a prestar asistencia financiera a los trabajadores de industrias concretas, asistencia que se utilizará para la educación de los niños, la salud, la creación de instalaciones recreativas y la construcción de viviendas.

Recuadro I.14
Filipinas: Programas para el sector informal

Filipinas presenta una serie de programas y proyectos que vienen a enriquecer un método ya bastante completo para promover el trabajo decente en el sector informal. Se ha constituido una subcomisión sobre el sector informal, adscrita a la Comisión de Desarrollo Social del Organismo Nacional de Desarrollo Económico, para recomendar políticas, programas y proyectos relacionados con el sector informal que estén en consonancia con los objetivos y prioridades nacionales en materia de desarrollo. Lo que se pretende es incorporar las políticas y programas del sector informal mediante la institucionalización del apoyo de varios organismos gubernamentales y unidades de gobierno locales.

El proyecto sobre la creación de un entorno propicio y el fortalecimiento de la capacidad para el crecimiento y la protección del sector informal tiene por objetivo facilitar el acceso de los colectivos pobres y vulnerables a los servicios y recursos productivos. Como ejemplo de las actividades proyectadas cabe señalar la creación de instalaciones de servicios completos o comunes en varias ciudades, junto con la disponibilidad de programas de crédito y ahorro.

El plan de acción para la protección social del sector informal fomenta la afiliación al sistema de seguridad social y al sistema de salud de Filipinas (PhilHealth). El plan de acción sobre seguridad y salud en el trabajo del sector informal se centra en la elaboración de estrategias de información, educación y comunicación para incrementar el conocimiento de los problemas de seguridad y salud en el trabajo en el entorno correspondiente, con el fin de ofrecer un lugar de trabajo totalmente seguro.

Otros proyectos están destinados a aumentar la capacidad de los organismos estatales de ámbito nacional y local para promover, proteger y apoyar al sector informal, así como para reforzar e instaurar mecanismos de sostenibilidad para el sector informal. Este apoyo podría orientarse al desarrollo de empresas y a la adquisición de calificaciones múltiples para fomentar la sostenibilidad de los proyectos. El plan de acción sobre estadística y definición del sector informal tiene por objeto institucionalizar la recopilación de estadísticas sobre el sector informal y ofrecer análisis periódicos y actividades de seguimiento del sector tanto en el plano local como en el nacional. El plan de acción sobre las políticas y el marco jurídico del sector informal está destinado a facilitar la introducción de enmiendas en las vigentes leyes aplicables al sector informal.

176. En la memoria de *Canadá* se facilitan ejemplos de medidas que Ontario utiliza para promover el trabajo decente en la economía informal. En septiembre de 2000, el Ministro de Trabajo constituyó el comité de examen del sector del vestido, encargado de informar de si se requerían en dicho sector normas laborales distintas de las previstas en la ley sobre normas de empleo de 2000 con el fin de proteger a los trabajadores vulnerables. Al propio tiempo, el Ministerio creó una unidad de ejecución integrada por cuatro funcionarios expertos en normas de empleo, encargados exclusivamente de velar por una observancia más rigurosa de las normas en el sector del vestido. El comité integrado por un número idéntico de representantes de los empleadores y del sindicato/empleados, así como por un presidente imparcial, tenía por función presentar su informe al Ministro de Trabajo a comienzos de 2003. La ley antes citada ampliaba también el ámbito de aplicación de la mayoría de las normas mínimas de empleo a los trabajadores a domicilio — empleados que desde su hogar realizan trabajos retribuidos para un empleador —, lo cual les confería mayor protección en sus relaciones laborales. Los trabajadores domésticos también están protegidos en virtud de las disposiciones generales de la ley de 2000. Tienen los mismos derechos independientemente de que trabajen a tiempo parcial o a tiempo completo, y de que vivan dentro o fuera de la casa de su empleador. La tasa general de salario mínimo se aplica a los trabajadores domésticos mayores de 18 años.

177. *España* indica que, a raíz de la campaña nacional encaminada a controlar la economía sumergida y a regularizar la situación de los inmigrantes, la afiliación a la seguridad social aumentó en 2001. El Gobierno de *Italia*, también informa sobre una estrategia tendente a regularizar las actividades de la economía informal con el fin de lograr una mejora cualitativa del empleo. *Rumania* se refiere a los esfuerzos por combatir el trabajo no declarado, y se alienta su conversión al empleo formal. *Bahrein* comunica que para reducir el número de trabajadores del sector informal y de propugnar su inserción en el sector formal, ha procedido a una amnistía de seis meses para los trabajadores que hayan incumplido los reglamentos de empleo o inmigración. Los *Países Bajos* declara que en su plan nacional de acción para el empleo se ha propuesto combatir el trabajo no declarado y alentar su conversión al empleo formal. Adoptará los medios de acción pertinentes, en particular medidas reguladoras y reformas fiscales, en consulta con los interlocutores sociales. El Gobierno de *Dinamarca* promueve el trabajo decente a través de varias iniciativas orientadas a conseguir mayor integración de los refugiados y de los inmigrantes en el mercado de trabajo.

El reemplazo de los trabajadores despedidos por motivos económicos

178. En el elemento fundamental núm. 7 del Programa Global del Empleo sobre políticas de mercado de trabajo activas se destaca la necesidad insoslayable de concebir y aplicar dichas políticas para «brindar seguridad en épocas de cambio, lograr una mayor aceptación del cambio, aportar ingresos durante etapas de cambios estructurales o cíclicos, y facilitar la incorporación y la reincorporación de los trabajadores al empleo productivo, en particular los que deben enfrentar problemas especiales»¹³².

179. También en este caso, varios países ofrecen una combinación de información sobre el mercado de trabajo, orientación profesional, formación y reciclaje, y asistencia en la búsqueda de empleo para facilitar la reintegración de los trabajadores despedidos por motivos económicos. Así ocurre en *Canadá* (por ejemplo, en las provincias de Alberta, Ontario y Quebec), *Colombia*, *Estonia*, *El Salvador*, *Guatemala*, *India*, *Polonia*, *Rumania*, *Suriname*, *Turquía* y *Zimbabwe*. En 1998, *China* comenzó la primera fase del programa de reemplazo y formación «diez millones en tres años», cuyo objetivo es capacitar en el plazo de tres años a diez millones de trabajadores despedidos. Entre 1998 y 2000, el Gobierno ha informado que más de diez millones de personas despedidas y sin empleo en todo el país participaron en actividades de readaptación profesional, y la tasa de reemplazo después de seis meses de formación había alcanzado el 60 por ciento. En *Rumania* también se ha preparado, y se ha divulgado en Internet, la Guía de recomendaciones para los casos de despido colectivo, en que se consideran las medidas que en esas circunstancias pueden adoptar los empleados, las agencias de colocación, los sindicatos y los municipios.

180. Para las personas despedidas, en *Austria* se ofrece un programa completo de medidas (orientación, búsqueda activa de empleo, formación y creación de empresas). Además, se cubren los gastos de mantenimiento para quienes participan en estas medidas durante el período en que se perciben prestaciones de desempleo, que puede durar hasta cuatro años.

181. Muchos países consideran que la solución para ayudar a los trabajadores despedidos está más bien en facilitar el empleo independiente o la creación de empresas. En *Etiopía* se ha creado un fondo rotatorio para ofrecer créditos sin intereses a los

¹³² Documento GB.286/ESP/1, párr. 33.

trabajadores que se han quedado sin empleo, incluidos los que han terminado el servicio militar, para ayudarles a crear nuevas empresas. De la misma manera, en la *República de Moldova*, el Fondo de Desempleo ofrece créditos sin interés por un período de 12 meses para ayudar a quienes buscan trabajo a iniciar actividades empresariales. En *Côte d'Ivoire*, el Programa reinserción de los trabajadores despedidos financia proyectos para crear pequeñas empresas o microempresas. En *Guatemala* se fomenta el trabajo por cuenta propia ofreciendo libre asesoramiento y talleres a través del Servicio Público Nacional de Empleo. *Bulgaria, Estonia, Indonesia, Polonia y Zimbabwe* también disponen de programas de creación de empresas y de subvenciones para ayudar a las personas despedidas por motivos económicos.

182. En *Luxemburgo*, además de ofrecerse diferentes indemnizaciones para compensar la pérdida de ingreso, se favorece la reintegración de los trabajadores que reciben la indemnización completa por desempleo mediante su participación en actividades de ayuda a la comunidad, por las cuales reciben una indemnización adicional. *Swazilandia* se refiere a un proyecto de documento normativo sobre el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, en que el Gobierno alienta a las compañías a subcontratar la producción de los servicios a empleados afectados por recortes. Además, algunas de estas grandes compañías han comenzado a subcontratar ciertos bienes y servicios, que ya ofrecían en el ámbito interno a los empleados víctima de las reducciones de plantilla. Además, algunas de estas compañías, antes de subcontratar el suministro de bienes o la prestación de servicios, ofrecen a sus empleados seminarios y talleres cuyo objetivo es fomentar el espíritu de empresa.

183. Otros países informan sobre instituciones o mecanismos institucionales concretos, formulados para ayudar a los trabajadores despedidos por motivos económicos. Por ejemplo, en *Filipinas*, el equipo de respuesta rápida ayuda a los trabajadores que han perdido el empleo como consecuencia del cierre de una empresa o de una reconversión industrial. Cada equipo regional ofrece oportunidades de vuelta al trabajo y asistencia con ese fin. En cuanto al empleo asalariado, se ayuda a los trabajadores despedidos por motivos económicos mediante una búsqueda de puestos acorde con su preparación y cartas de presentación, mientras que en el caso de los trabajadores por cuenta propia son enviados al Organismo de Educación Técnica y Adiestramiento para mejorar su formación y actualizar sus competencias. En *Malasia*, un Programa denominado feria de empleos permite a los empleadores ponerse en contacto directo y entrevistarse con las personas que buscan empleo. *Suiza* se refiere a una «organización de transferencia» que ayuda a las víctimas de despidos masivos mediante un conjunto diversificado de medidas de reinserción. *Rumania* alude a los servicios de preparación para el despido, en que se orienta a los trabajadores cuyos puestos se han eliminado hacia puestos vacantes comunicados por las empresas, así como por otras medidas activas ofrecidas por el Organismo Nacional de Empleo.

184. Los *Estados Unidos* tienen una red de centros profesionales de servicios completos, a través de los cuales los adultos mayores de 18 años y los trabajadores despedidos por razones económicas pueden tener acceso a servicios adaptados a sus necesidades. Entre las medidas de asistencia se incluye la evaluación de competencias e intereses, la preparación para el empleo y la colocación, así como el asesoramiento y la formación. El empleo de trabajadores despedidos por razones económicas y las actividades de capacitación están previstos en el título I de la ley de inversión en la mano de obra. Los Estados reciben el 80 por ciento de los fondos previstos en dicha ley para trabajadores despedidos por razones económicas mediante una fórmula de asignación que permite a éstos recibir formación y encontrar empleo.

185. En el *Reino Unido*, el servicio de respuesta rápida tiene por objeto prestar asistencia a los trabajadores despedidos en sectores concretos o regiones determinadas del país. Este servicio adapta su respuesta a las necesidades de los empleadores y a las condiciones del mercado laboral local, así como a los individuos directamente afectados. En Escocia, el PACE (Acción Asociativa para la continuidad en el empleo) ayuda a las víctimas de despidos masivos. Los equipos de respuesta rápida ofrecen asesoramiento, apoyo y orientación mediante actividades de reconversión y actualización de competencias, y a través de oportunidades de empleo. En Irlanda del Norte, el personal del departamento de empleo y enseñanza presta asesoramiento y orientación sobre posibilidades de empleo, oportunidades de carrera, formación e iniciativas de trabajo por cuenta propia, amén de consejos sobre las prestaciones e indemnizaciones por despido.

186. Las indemnizaciones por despido y otros planes de prestaciones ocupan un lugar central en algunas memorias. En *Australia*, por ejemplo, el plan general de prestaciones para trabajadores despedidos es financiado por el Gobierno Federal como medida de protección social para quienes pierden el empleo y los créditos correspondientes a causa de la insolvencia o la quiebra del empleador. Dicho plan prevé el abono a los solicitantes beneficiarios de un importe total, equivalente a todos los salarios adeudados; vacaciones anuales; vacaciones por concepto de antigüedad; indemnización sustitutiva de preaviso, y una indemnización de despido de hasta ocho semanas, hasta un máximo salarial preestablecido. En *Finlandia* se ha sustituido el sistema de indemnización en concepto de despido por un «subsidio de desempleo relacionado con los ingresos percibidos», pagadero durante los 150 primeros días de desempleo. Se complementa con un subsidio de formación en relación con los ingresos, que se recibe durante el período de formación sobre el mercado de trabajo, y un subsidio de formación diaria ofrecido a los desempleados en los últimos años para que realicen estudios por iniciativa propia. Además, el Gobierno señala numerosas actividades de formación para la reconversión profesional a través de un proyecto cofinanciado por el Fondo Social Europeo. En *España* se han aprobado las ayudas previas a la jubilación ordinaria, gracias a las cuales los trabajadores víctima de cambios estructurales y de al menos 60 años de edad tienen pagada la seguridad social hasta que llegan a la jubilación, con todos los derechos. Las ayudas extraordinarias a los trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas tienen por objeto mantener el empleo en los casos de necesidad y urgencia social.

187. Es también posible adelantarse a las decisiones de reducción de plantilla y de despido de los trabajadores. Por ejemplo, en la memoria de *Nueva Zelandia* se indica de que el personal regional del Ministerio de Desarrollo Social responde a las decisiones de cierre y reducción de plantilla ayudando con tiempo a los trabajadores afectados a encontrar puestos de trabajo alternativos. Ello supone la estrecha colaboración con los directores de recursos humanos de las empresas implicadas, a fin de evaluar y clasificar las competencias de los trabajadores afectados.

Política relativa a la migración internacional

188. De conformidad con lo dispuesto en la Recomendación núm. 169, deberían adoptarse políticas que tuvieran en cuenta las normas de la OIT acerca de los trabajadores migrantes cuando se produzcan migraciones internacionales, con el fin de crear más oportunidades de empleo y condiciones de trabajo mejores en los países de emigración. De esta manera se reduciría la necesidad de emigrar en busca de empleo, y se velaría por que las migraciones internacionales tengan lugar en condiciones en que se promueva el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

189. La Comisión reconoce la complejidad de la relación existente entre la política de migración internacional y una política activa de empleo, lo que podría explicar por qué

este tema sólo se considera con detalle en algunas memorias¹³³. La Comisión es consciente de la próxima discusión general que se celebrará en la Conferencia (en 2004) recurriendo a un enfoque integrado para los trabajadores migrantes, y espera que la encuesta realizada por la Oficina para preparar dicha discusión permita obtener información adicional al respecto.

190. Entre las memorias en las que presentó información sobre la relación entre las diferentes políticas, en la de *Nueva Zelanda* se declara que el objetivo de su política sobre permisos y visados de trabajo es contribuir a desarrollar el potencial de la población activa del país, facilitando el acceso a técnicas y conocimientos procedentes de todo el mundo, y complementar las políticas de educación, formación, empleo y desarrollo económico del Gobierno. La política sobre permisos y visados de trabajo se articula en tres elementos que reflejan los tres aspectos de la política relativa a los permisos de residencia. Son los siguientes: 1) el de la especialización técnica, 2) el de la familia y 3) el internacional/humanitario. Las políticas correspondientes a las competencias técnicas están vinculadas a la política relativa al mercado de trabajo. En ese contexto, la política general de trabajo facilita la entrada temporal de las personas necesarias para cubrir los puestos vacantes cuando no se puede disponer de ciudadanos residentes del país o no resulta fácil su formación. La política de trabajo como medio para obtener la residencia ofrece a las personas altamente calificadas o con competencias casi inexistentes en el país un medio para convertirse en residentes. La política de residencia más expresamente vinculada a la política de empleo es la referente a la categoría de calificaciones generales, cuyo objetivo es seleccionar a migrantes que aumenten el nivel de capacidad humana de Nueva Zelanda y fomentar los vínculos internacionales.

191. En los *Estados Unidos*, el Organismo de Empleo y Formación administra varios programas de certificación de trabajadores extranjeros basada en el empleo, para trabajadores inmigrantes y no inmigrantes. Los principales son los siguientes: el Programa de certificación de la mano de obra permanente; el Programa para trabajadores profesionales especializados (H1B); el Programa para trabajadores agrícolas temporales, y el Programa para trabajadores no agrícolas temporales. El objetivo de todos ellos es ofrecer a los empleadores la posibilidad de cubrir su demanda de mano de obra extranjera de forma temporal o permanente, al tiempo que se protegen los sueldos y condiciones laborales de los trabajadores de los Estados Unidos que tienen empleos semejantes. De esa manera, los programas de certificación de la mano de obra extranjera ayudan a las empresas a cubrir sus necesidades de trabajadores con competencias específicas. En 2002, el Departamento de Trabajo aprobó la certificación de unos 80.000 permisos permanentes de trabajo para trabajadores extranjeros, que podrían conseguir un empleo en los Estados Unidos. En el contexto del programa de becas de formación técnica (H1B), se asignan fondos a las juntas de inversión en mano de obra y a las asociaciones de empresas para que impartan formación técnica a trabajadores estadounidenses de manera que las empresas puedan reducir su dependencia respecto de los trabajadores extranjeros altamente especializados.

192. En *Australia* los programas humanitarios y de migración se administran por separado con el fin de lograr un equilibrio entre las obligaciones humanitarias internacionales del país y los objetivos internos, sociales, económicos y ambientales en que se basa el Programa de migración anual. En los últimos años, el Gobierno ha reorientado el Programa de migración para facilitar el ingreso de migrantes altamente

¹³³ La Comisión ha carecido, en especial, de información sobre los países de los que se emigra por motivos laborales.

especializados (en particular los que tienen competencias y experiencias adecuadas en ocupaciones para las cuales, según el Departamento de Empleo y Relaciones Laborales, no se encuentra suficiente oferta entre los trabajadores australianos. El Programa (no humanitario) de migración de 2003-2004 afectará a un número de personas que oscilará entre 100.000 y 110.000, y contará con una reserva de urgencia para familiares, que debería permitir la migración neta de entre 80.000 y 90.000 personas. En lo que respecta a la migración, lo que más preocupa al Departamento antes mencionado son las consecuencias que los distintos mecanismos de migración (incluida la experiencia laboral de los migrantes) puedan tener en el mercado de trabajo y las repercusiones de la migración en los resultados económicos, demográficos y laborales a corto y largo plazo. El principal centro de atención del Departamento en este terreno es la migración de trabajadores especializados mediante acuerdos temporales o permanentes. Un aspecto importante es el de los efectos que las disposiciones en materia de migración tienen en el empleo y las perspectivas de formación de los australianos. Es preciso tratar de resolver las necesidades auténticas de personal especializado en las empresas y, al mismo tiempo, adoptar salvaguardias y regímenes de supervisión suficientes para no influir negativamente en las perspectivas de empleo y capacitación de los australianos.

193. *Lituania* declara que su mercado de trabajo es más bien cerrado. No obstante, se están adoptando acuerdos sobre el empleo mutuo e intercambio de personas con varios países europeos. El intercambio de mano de obra mantiene la cooperación con los empleadores y organismos de empleo privados de varios países europeos. En 2002, 600 nacionales de Lituania obtuvieron empleo en el extranjero gracias al apoyo del programa de colocación. Al mismo tiempo, se concedieron a nacionales extranjeros 428 permisos de empleo temporal, lo que representa un descenso respecto a los 1.214 de 2000. Se considera que la migración de nacionales es un medio de promover el conocimiento de idiomas extranjeros, la calificación profesional y la familiarización con nuevas tecnologías con miras a su pronta aplicación en Lituania. La mayoría de los nacionales regresan al país y se dedican a los negocios, con lo que se crean nuevos puestos de trabajo y se reduce el desempleo.

194. En *Noruega*, el Servicio de Empleo Público se dedica esencialmente a prestar ayuda para la colocación de inmigrantes y a alentarles a participar en actividades de búsqueda de empleo. Se utilizan también planes individuales de acción para inmigrantes que llevan mucho tiempo desempleados. El Servicio de Empleo ha preparado cursos y actividades de formación especialmente concebidos para inmigrantes. En cooperación con las autoridades educativas municipales, ayuda a los inmigrantes a entrar en el mercado de trabajo lo antes posible después de su llegada. La cooperación entre el Servicio de Empleo y los interlocutores sociales tiene por objeto la consecución de más empleos y lugares de formación para los inmigrantes. El Servicio de Empleo promueve también la cooperación y establece acuerdos de colocación con empleadores públicos. Finalmente, se emprenden programas de alfabetización, así como cursos de noruego y de formación general para el mercado de trabajo.

195. *Suiza* comunica que, desde junio de 2002, el acceso al mercado de trabajo y la residencia de nacionales de la UE y de la Asociación Europea de Libre Comercio se regula mediante acuerdo bilateral concertado con la UE sobre la libre circulación de personas. Para la entrada de nacionales de países no miembros debe preexistir un empleo concreto y se establecen cuotas anuales a estos efectos. Compete a las autoridades responsables del mercado de trabajo examinar cada caso para determinar las condiciones económicas y la situación del mercado de trabajo. Lo que se persigue con ello es obtener una integración duradera y a largo plazo de los extranjeros en el mercado de trabajo y en la sociedad, garantizar la evolución constante de la tasa de empleo y mejorar la estructura del mercado de trabajo suizo.

Prevención del desempleo de larga duración

196. En muchas memorias se informa sobre la aplicación de medidas relativas al mercado de trabajo que se han presentado en secciones anteriores y cuya finalidad es prevenir el desempleo de larga duración o ayudar a quienes lo padecen; se señala algunas veces que los desempleados de larga duración reciben atención prioritaria en la aplicación de estas medidas. Así, los países siguientes instauraron la formación profesional y técnica u otros tipos de preparación para el mercado de trabajo, como por ejemplo, *Camerún, España, Estonia, Finlandia, Indonesia, Lituania, República de Moldova, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal y Swazilandia*. *España, Lituania, Noruega y Nueva Zelandia* hacen referencia a actividades de orientación, información o técnicas de búsqueda de empleo. Las subvenciones salariales y de formación y la utilización del seguro de desempleo o de sistemas de la seguridad social para compensar parcialmente los puestos de los empleadores aparecen de diversas formas en las memorias presentadas por *Bulgaria, España, Estonia, Italia, Nueva Zelandia, Polonia y Rumania*. *Indonesia, República de Moldova, Portugal y Zimbabwe* mencionan la creación de pequeñas empresas o la adopción de medidas para promover el empleo independiente y el espíritu empresarial, mientras que *Lituania, República de Moldova y Namibia* se refieren a las obras de utilidad pública o con gran concentración de mano de obra entre los programas adoptados para el desempleo de larga duración. *Namibia* alude a la promoción de la inversión extranjera directa a través de zonas francas de exportación en el marco de sus esfuerzos por hacer frente al desempleo de larga duración. *Turquía* informa sobre el proyecto de adaptación de la mano de obra y el programa de servicios de adaptación de la mano de obra, llevados a cabo con asistencia del Banco Mundial. En esos dos proyectos, el país ha emprendido obras de utilidad colectiva cuyo objetivo es garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los desempleados, amén de mantener sus hábitos y su disciplina laborales durante las situaciones de graves crisis económicas y de catástrofes naturales.

197. Algunos países mencionan medidas concretas o grandes iniciativas que van todavía más allá en el intento de ayudar a los desempleados de larga duración. *Nueva Zelandia* destaca la gestión de casos relacionados con problemas de empleo como uno de los principales instrumentos utilizados por el programa trabajo e ingreso para determinar qué personas buscan empleo y tienen riesgo de desempleo a largo plazo, y para ayudar a encontrar trabajo a quienes lo han perdido desde hace tiempo o se encuentran en situación de riesgo. En muchas regiones, los encargados de los casos planteados se especializan en ámbitos específicos de desempleados de larga duración y colaboran estrechamente con esas personas para superar los obstáculos al empleo. *Finlandia* cita el decreto sobre empleo, que entró en vigor al comienzo de 1998 y ha permitido iniciar proyectos con ayuda del «tercer sector» para grupos como los desempleados de larga duración. Este decreto contiene disposiciones sobre lo que se conoce como apoyo a los proyectos de la política de empleo, que puede otorgarse a un municipio, junta municipal u otro organismo o fundación para la promoción de empleo mediante proyectos que ofrezcan nuevas oportunidades de trabajo para las personas desempleadas que buscan empleo.

Recuadro I.15**Reino Unido: «Nuevo Reparto» para el desempleo de larga duración**

En el *Reino Unido*, los programas del nuevo reparto tratan de acabar con el desempleo de larga duración ofreciendo a las personas los conocimientos técnicos, la confianza y la motivación que necesitan para seguir pudiendo encontrar empleo en un mercado de trabajo flexible y en constante cambio. Los Equipos de acción para el empleo ayudan a las personas desempleadas de las zonas del país con mayores problemas de desempleo a encontrar trabajo y a conservarlo. Estos equipos tienen flexibilidad para ofrecer cualquier tipo de ayuda que consideren necesaria para que esas personas encuentren un puesto de trabajo, por ejemplo, asesoramiento en materia de endeudamiento, ayuda para asegurar los vehículos, asistencia para cubrir los costos de guardería, etc.

Todas las personas que pasan a buscar empleo mantienen una entrevista con un asesor personal de Jobcentre Plus en la que se examinan los problemas del trabajo. En ella, se les ofrece asesoramiento inicial sobre la búsqueda de empleo y se les ayuda a determinar y superar los obstáculos que puedan encontrar. Luego, convienen en un plan de vuelta al trabajo. Las personas que están todavía desempleadas seis meses más tarde mantienen nuevas entrevistas más amplias y en profundidad con un asesor personal. En ellas se presta ayuda adicional examinando la actividad de búsqueda de trabajo, evaluando y explorando las diversas opciones, y aprobando objetivos de empleo específicos y razonables.

En virtud del programa nuevo acuerdo 25 Plus, las personas mayores de 25 años de edad que han recibido subsidios para la búsqueda de empleo durante al menos 18 meses reciben diversas formas de ayuda para atender sus necesidades individuales de búsqueda de trabajo y conservación del empleo. Este programa consta de un período inicial cuyo objetivo es ayudar a las personas a encontrar trabajo; superar los obstáculos al trabajo y ofrecerles los conocimientos prácticos que necesitan para encontrar lo que desean en el mercado de trabajo; un período obligatorio de actividad intensiva de plena dedicación (para las personas de 25 a 49 años), en que se ofrece una combinación de empleo subvencionado, formación en el trabajo, experiencia laboral, ayuda en la búsqueda de empleo y posibilidad de convertirse en trabajadores independientes, y actividades complementarias para garantizar que los clientes aprovechen su experiencia. Para facilitar la transición al trabajo, a lo largo de este proceso se ofrece a los empleadores un subsidio de 75 libras por semana durante un período de hasta seis meses.

198. En los *Estados Unidos*, el Gobierno propuso recientemente la entrega de unos 3.600 millones de dólares a los estados para el establecimiento de cuentas especiales de empleo administradas por los ciudadanos para agilizar el proceso de búsqueda de nuevo empleo. Estas cuentas se ofrecerían a las personas que tienen mayores probabilidades de agotar sus prestaciones de seguro de desempleo cuando se encuentran sin trabajo. Permitirían a los participantes contratar servicios de apoyo y de reempleo en el sector público y privado, según su propio criterio, y ofrecería una prima en efectivo para que puedan obtener rápidamente un puesto de trabajo y conservarlo. Los fondos de estas cuentas podrían utilizarse, por ejemplo, para actividades de asesoramiento profesional, formación para el empleo, actualización de los conocimientos, atención infantil, gastos de transporte y asesoramiento sobre conocimientos financieros básicos. En *Luxemburgo* se ofrece una gran variedad de medidas, como entrevistas individuales de evaluación, diferentes formas de capacitación, y talleres y actividades para facilitar la búsqueda de empleo. Los seminarios de inserción profesional permiten a los desempleados trabajar en pequeños grupos sobre las estrategias de búsqueda de empleo, las técnicas de entrevista y la preparación de los historiales personales. El club de empleo ofrece a las personas que buscan trabajo acceso a periódicos, teléfonos, máquinas de fax, ordenadores, Internet, impresoras, una amplia documentación sobre posibilidades de formación y asesoramiento.

Capítulo II

Política de formación general, técnica y profesional, y promoción del pleno empleo

199. Un desafío fundamental que se presenta a la sociedad al comienzo del siglo XXI es cómo alcanzar el pleno empleo, el crecimiento económico sostenido y la integración social en la economía mundial. Los cambios tecnológicos, la transformación de los mercados financieros, la aparición de los mercados globales de productos y servicios, la competencia internacional, el aumento de la inversión extranjera directa y las nuevas estrategias de las empresas, prácticas de gestión y formas de organización empresarial y laboral son algunas de las novedades más importantes que están transformando el mundo del trabajo.

200. Muchas de estas transformaciones están aumentando de forma espectacular la importancia de la aplicación de los conocimientos teóricos y prácticos a la actividad económica. Tanto desde el punto de vista de la empresa y de los agentes económicos como del individuo en cuanto ciudadano y trabajador, el aprendizaje y los conocimientos han alcanzado nuevo relieve.

201. Ello está planteando nuevos desafíos para los sistemas de enseñanza y formación, y exige nuevos planteamientos. Estos deben ser flexibles y abiertos, pertinentes y adaptables. Deben ser integradores y accesibles para todos los colectivos sociales, incluidos los desfavorecidos. Deben ser permanentes y abarcar todo el ciclo vital. Deben ser asequibles pero eficaces, y deben utilizar con la mayor eficiencia posible las nuevas tecnologías de información.

202. En ese sentido, el Convenio núm. 142 continúa siendo el instrumento fundamental de la OIT y se reconoce como guía válida para orientar a los países a formular sus políticas y sistemas de formación. Requiere la adopción y puesta en práctica de políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos de empleo. Con ese fin, todo Miembro deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste. Además, todo Miembro que ratifique el Convenio deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional de forma que cubran las necesidades de formación profesional a lo largo de la vida de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica, y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

203. El Convenio núm. 142 se complementará con una Recomendación revisada sobre desarrollo de los recursos humanos y la formación que, según las previsiones, será

adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 92.^a reunión (2004). Las conclusiones adoptadas después de la primera discusión sobre este tema por la Conferencia en su 91.^a reunión (2003) demuestran la creciente importancia del aprendizaje a lo largo de la vida, la información y las tecnologías de la comunicación, la función de los interlocutores sociales, el reconocimiento de la formación previa al empleo y el fortalecimiento del acceso a la capacitación para los colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo. Se ha hecho también hincapié en la importancia de contar con sistemas eficaces de información sobre el mercado de trabajo y la orientación profesional, y se ha insistido en la formación como principal medio a disposición de las personas para conseguir empleos e ingresos decentes.

204. A continuación se examinan las tendencias hacia nuevos planteamientos en las esferas de la enseñanza, formación y mediación en el mercado de trabajo, en el contexto de los esfuerzos por atender a las necesidades sociales y económicas con un trasfondo de rápido cambio. Lo que más interesa aquí es la relación entre los sistemas de enseñanza y formación y las capacidades, y el objetivo de alcanzar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

I. Enseñanza y formación orientadas hacia el pleno empleo

205. Los gobiernos consideran cada vez más las políticas de enseñanza y formación como parte integrante de estrategias económicas generales para desarrollar las economías y promover oportunidades de empleo en consonancia con una economía global en constante transformación. El Gobierno de *Camboya* comunica que, en el marco de su Estrategia coordinada socioeconómica y de reducción de la pobreza, la formación profesional se considera como fundamental para la mitigación de la pobreza. En *Estonia*, el Plan de desarrollo nacional incluye entre sus objetivos prioritarios el desarrollo y ajuste de la enseñanza profesional. En *Tailandia*, el perfeccionamiento de la formación de la mano de obra es una de las principales medidas adoptadas para alcanzar los objetivos de empleo del noveno Plan de desarrollo económico y social. En *Finlandia*, se dedican cada vez más recursos a la enseñanza, como medio de hacer realidad el compromiso gubernamental de mejorar significativamente el empleo. El Gobierno de *Australia* considera que, para combatir el desempleo, es preciso adoptar medidas para ofrecer servicios de enseñanza y formación de alta calidad.

206. En muchos países, la formación y la actualización de los conocimientos ocupan un lugar central en las estrategias para impulsar el desarrollo económico y avanzar hacia el pleno empleo en un contexto de una competencia mundial cada vez más fuerte. Los conocimientos y la utilización de técnicas actualizadas son fundamentales para poder competir, no sólo para las empresas, sino también para el conjunto de toda una economía. De hecho, muchas regiones y países aspiran expresamente a convertirse en «economías basadas en el saber» y en la innovación, y a generar las condiciones necesarias para el aprendizaje a lo largo de la vida.

207. Algunos países, en particular *Malasia* y *Tailandia*, hacen referencia expresa a sus aspiraciones a convertirse en economías basadas en el saber. En *Polonia*, el Plan nacional de desarrollo para 2004-2006: Programa operacional sectorial para el desarrollo de los recursos humanos se asienta en el concepto de sociedad basado en los conocimientos y vincula la enseñanza y la formación, incluido el aprendizaje a lo largo de la vida, a la mayor adaptabilidad y competitividad de las empresas.

208. En *Canadá* se reconoce también que la economía basada en el saber supone una demanda creciente de mano de obra instruida y especializada en todos los ámbitos de la economía. La exigencia de una especialización es cada vez mayor en todos los sectores:

para 2004, el 70 por ciento de todos los nuevos empleos requerirán alguna forma de enseñanza postsecundaria, sea un título universitario, un diploma de grado medio o un certificado de aprendizaje.

209. La información facilitada a la Comisión suele confirmar la opinión de que el éxito económico y la promoción del empleo, el desarrollo del contenido de conocimientos de la economía y la política de enseñanza general, técnica y profesional ya no pueden considerarse, si es que alguna vez llegaron a serlo, como esferas separadas y divisibles.

II. Marcos jurídicos de la política sobre enseñanza y formación

210. Las políticas sobre enseñanza y formación, los marcos jurídicos y la organización institucional están cambiando con rapidez, y algunos países consideran necesario introducir grandes remodelaciones, sobre todo cuando tratan de promover economías basadas en el conocimiento y el aprendizaje a lo largo de la vida. Las circunstancias y las respuestas varían, sobre todo entre los países en desarrollo y las economías industrializadas avanzadas, y algunos países concretos quizá detecten deficiencias o necesidades específicas de enseñanza o formación que es preciso plantearse, por ejemplo, en relación con la igualdad de oportunidades o la necesidad de conocer idiomas diferentes. Hay también tendencias que son comunes a todos ellos.

Expansión de la enseñanza básica

211. En los países en desarrollo, en particular, la expansión de la enseñanza básica puede constituir de por sí un importante objetivo de las políticas. El Gobierno de *Etiopía* señala que la ampliación de los programas formales e informales para ofrecer enseñanza básica a todos y atender a la demanda de mano de obra especializada son las principales preocupaciones de la política de enseñanza y formación. Ello se debe al deseo no sólo de aumentar la eficiencia económica y la empleabilidad, sino también de «conseguir ciudadanos que respeten los derechos humanos, defiendan el bienestar de las personas, así como la igualdad, la justicia y la paz, en una sociedad que valore la cultura democrática».

212. La enseñanza básica tiene una repercusión decisiva en la capacidad individual de encontrar y mantener un empleo; cuanto menor es el nivel de instrucción de un individuo, mayor es la probabilidad de que no encuentre trabajo. La enseñanza general debería ofrecer a los individuos los requisitos mínimos (por ejemplo, alfabetización y rudimentos de aritmética) para funcionar productivamente en el lugar de trabajo. Debería centrarse también en la adquisición de conocimientos prácticos básicos, incluida la capacidad de determinar, analizar y resolver problemas, y de adquirir nuevas técnicas, como el manejo de los ordenadores, y un dominio básico de la tecnología y los conocimientos técnicos elementales. La enseñanza básica debería permitir desarrollar las destrezas sociales de los niños desde los primeros momentos, así como una comprensión de los deberes ciudadanos y de la cultura del trabajo, ya que ello les ayudará a entender los derechos y responsabilidades sociales.

213. Los individuos pueden encontrar empleo más fácilmente cuando tienen una enseñanza y una formación amplias, conocimientos técnicos básicos y de alto nivel que puedan aplicarse en otros contextos, en particular el trabajo en equipo, capacidad de resolver problemas, conocimientos lingüísticos y sobre tecnología de la información y las comunicaciones, capacidad de seguir adquiriendo nuevos conocimientos y competencias para protegerse a sí mismos y a sus colegas frente a riesgos y enfermedades profesionales.

Normas nacionales de competencia

214. Los países y las industrias necesitan un marco institucional para establecer normas de competencia y sistemas de evaluación, reconocimiento y certificación que sean coherentes. La configuración de nuevos marcos de calificación es uno de los objetivos de las políticas en muchos países. Por ejemplo, en *Camboya*, el Ministerio de Asuntos Sociales, Trabajo, Formación Profesional y Rehabilitación de los Jóvenes ha formulado una política estratégica para la formación, en la que se incluye el establecimiento de normas nacionales de competencia para su inclusión en los programas de formación. En *Polonia*, el Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social está preparando una normativa nacional de calificaciones profesionales. Se creará también y se ofrecerá a través de Internet una base electrónica de datos sobre normas de calificación.

215. *Filipinas* ha establecido un sistema de homologación y calificación profesional que incluye un programa general de evaluación educativa del nivel terciario a través del cual pueden reconocerse y acreditarse los conocimientos, técnicas, aptitudes y valores obtenidos a través de experiencias laborales pertinentes, formación oficial de alto nivel y experiencias no oficiales, que luego pueden convalidarse con los obtenidos en la enseñanza oficial. En *China* se ha aplicado un sistema de certificados de calificación profesional que comprende los niveles de aprendiz, intermedio, superior, técnico y técnico superior, y tiene previsto ampliar la cobertura del sistema para incluir todas las grandes ocupaciones de la economía, lo que servirá como importante vínculo entre la formación profesional y el mercado de trabajo.

216. Muchos países de Europa, así como de América Latina, están introduciendo sus propios modelos para las normas y mecanismos de competencia para reconocer y homologar los conocimientos técnicos. En *México*, por ejemplo, el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral alienta a los comités bipartitos de normalización a que formulen normas de competencia reconocidas por las Secretarías de Educación y de Trabajo.

Aprendizaje a lo largo de la vida

217. Un objetivo importante de las políticas de muchos gobiernos es establecer condiciones propicias para el aprendizaje a lo largo de la vida¹. Los gobiernos tratan de ampliar las oportunidades en una gran variedad de contextos institucionales públicos y privados para el acceso a la enseñanza y la formación. En *Estonia*, el objetivo principal de la política educativa del país es conseguir en la sociedad estonia un entorno de aprendizaje abierto, en que toda persona o institución se sienta inmersa en un proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. La necesidad de mejoras en la enseñanza profesional y el desarrollo de oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida se consideran elementos clave para elevar los niveles generales de calificación de la mano de obra. El Gobierno de *Francia* presentará pronto al Parlamento un proyecto de ley sobre aprendizaje a lo largo de la vida. En *Tailandia*, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de 1997 y la ley de enseñanza de 1999, el Gobierno ha emprendido la reforma educativa con el fin de convertir el país en una sociedad basada en el saber, que ofrezca enseñanza básica para toda la población durante al menos 12 años, y que facilite a todo el mundo las mismas oportunidades de acceso a un aprendizaje y una formación a lo largo de la vida. Además, se ha insistido en que el aprendizaje a lo largo de la vida es una de las principales esferas de la reforma educativa: deben integrarse todas las formas de aprendizaje — en la escuela y fuera de ella, incluso por medios informales — para

¹ Véase también *infra*, párrafos 232-246.

preparar a la población de todas las edades para que puedan continuar aprendiendo a lo largo de toda su vida, según sus intereses y al ritmo del interesado. Se instaurará un sistema flexible de transferencia para facilitar la adquisición de conocimientos y la formación durante toda la vida. En el marco de su estrategia general de crecimiento y reducción de la pobreza, el Gobierno de *Viet Nam* trata de «crear oportunidades para que todos estudien de forma habitual, con el fin de lograr el aprendizaje a lo largo de la vida». Forman parte integrante de la estrategia, la promoción de la igualdad de acceso para todos, la reducción de la diferencia entre el hombre y la mujer, y la aplicación de medidas especiales para conseguir la escolarización de las mujeres y las jóvenes de las zonas alejadas y aisladas, y habitadas por minorías étnicas.

218. Son varios los factores que impulsan este objetivo común. Uno es el reconocimiento de la rapidez con que cambian las tecnologías y la organización del lugar de trabajo, que revolucionan constantemente la necesidad de especialización y exigen una adaptabilidad hasta ahora sin precedentes por parte de los trabajadores, además de una obligación cada vez mayor de disponer de competencias básicas y oportunidades, que les permitan aprender constantemente. La enseñanza básica, concretamente el aprendizaje del cálculo y de la lectura, debe desempeñar un papel importante en este contexto para dar la formación básica necesaria al aprendizaje futuro. El aprendizaje a lo largo de la vida más allá de la enseñanza básica es considerado por muchos como parte integrante de una economía flexible y basado en los conocimientos, características que se consideran en general como requisitos fundamentales para la competitividad.

219. También es importante en muchos países, sobre todo en algunos países industrializados, el relativo envejecimiento de la población y de la mano de obra, que está llevando a algunas autoridades a prever un futuro de escasez de mano de obra. El fomento de la inmigración y de la circulación y los mercados transfronterizos de mano de obra es una solución a este problema, lo cual podría facilitarse mediante normas de competencia y perfiles de aptitudes universalmente reconocidos.

220. Otra respuesta frente a esta previsión de escasez de mano de obra puede ser la orientación de las políticas hacia los recursos laborales existentes no empleados o insuficientemente aprovechados, como las personas de edad involuntariamente desempleadas (incluidos los casos de jubilación anticipada)², las personas con discapacidades o los desempleados de larga duración. El hecho de no dejar participar a estos colectivos se considera cada vez más como un despilfarro de recursos económicos, tanto por lo que representaría su contribución a las actividades productivas como por los costos de asistencia que implican, además de engendrar exclusión social y de socavar la cohesión social. La creación de nuevas oportunidades e incentivos para las personas desfavorecidas que se encuentran dentro de esas categorías ha adquirido nueva urgencia. Se considera que la exclusión social no es sólo inaceptable en sí misma, sino también económicamente ruinoso, lo que ha llevado a proponer un objetivo más amplio de aprendizaje a lo largo de la vida para todos.

221. Una tercera contribución al objetivo general del aprendizaje a lo largo de la vida ha sido el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, que ofrecen no sólo nuevas oportunidades de acceder a la información, sino también nuevos estilos de enseñanza y aprendizaje automotivado. La adquisición de conocimientos no consiste únicamente en atender a las nuevas necesidades de la economía y conseguir personas empleadas, sino también en adquirir nuevas aptitudes para vivir la vida plenamente. Las

² En las sociedades que envejecen, como la de *Eslovenia*, la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida reviste una importancia fundamental para la conservación de la empleabilidad de la mano de obra y, por lo tanto, de la competitividad de la economía. Al mismo tiempo, aliviará el costo de la jubilación anticipada.

tecnologías de la información están abriendo nuevas y enormes posibilidades para que las personas aprendan lo que deseen a su propio ritmo.

Nuevas tendencias institucionales

222. El movimiento generalizado hacia las reformas educativas y formativas va acompañado de la introducción de un nuevo reparto de competencias entre las autoridades nacionales o superiores y las instituciones locales o inferiores de enseñanza y formación. En lo que puede calificarse como una tendencia común, los niveles superiores tienden a concentrarse en la formulación de estrategias y políticas amplias, la coordinación nacional, la preparación de programas nacionales de enseñanza y formación inicial, y el apoyo financiero a incentivos para la enseñanza y formación impartidas localmente.

223. A este respecto, en las Conclusiones sobre el desarrollo de los recursos humanos adoptadas en la 91.^a reunión de la Conferencia se destacaba la importancia de este tema, al declararse que el nuevo instrumento debería alentar a los Miembros a crear «un marco nacional de cualificaciones que facilite la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida, ayude a las empresas y los servicios de empleo a conciliar la demanda con la oferta de cualificaciones, oriente a las personas en sus opciones de formación y de carrera, y facilite el reconocimiento de la formación, las competencias y la experiencia previas. Dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello afecte a su transparencia en el plano nacional».

224. Varios países han instaurado recientemente marcos nacionales para el desarrollo de los recursos humanos y la formación, en los que se ofrece orientación general sobre la reforma de los sistemas e instituciones de enseñanza y formación. Los gobiernos han tomado generalmente dicha iniciativa con ayuda y participación de los interlocutores sociales. Muchos de estos marcos se han codificado en la legislación nacional, en forma de leyes generales únicas, como en *Malasia* (ley de desarrollo de los recursos humanos, 1992) y en *Sudáfrica* (ley de desarrollo de las aptitudes, 1998). Pueden comprender también un conjunto de leyes que se apoyan mutuamente y abarcan varias esferas de la enseñanza y formación. Estos marcos y leyes prevén el establecimiento de nuevas instituciones, o la reforma de las existentes, muchas veces con mayores competencias y creciente participación de los interlocutores sociales.

225. Normalmente, la mayor importancia concedida a la enseñanza y la formación, sobre todo por el deseo de promover el aprendizaje a lo largo de la vida, se ha reflejado en la creación de comités, consejos o autoridades de formación de alto nivel, encargados de formular políticas y estrategias adecuadas. Entre esos consejos, puede haber un reparto de competencias: unos se concentran fundamentalmente en las políticas (formación y, quizá, otras cuestiones económicas y sociales); otros, en la planificación de alto nivel para la aplicación de las medidas de formación. Muchas veces, estos consejos tienen un sistema de gobierno tripartito.

226. En *Irlanda*, las políticas nacionales de formación (y otras cuestiones socioeconómicas) se deciden por consenso y se incluyen en acuerdos trienales redactados por un consejo socioeconómico. La política de formación se aplica por conducto del Organismo de Formación y Empleo. En una legislación reciente se regula una nueva institución nacional, el Fondo Nacional de Formación, que financia este tipo de actividades. Otros países tienen también consejos y organismos de alto nivel. En el Reino Unido, el Consejo de Enseñanza y Formación es un organismo público no departamental, creado mediante la ley de formación y capacitación del año 2000. Tiene por función planificar y financiar la enseñanza en Inglaterra después de los 16 años,

incluido el sexto nivel, la enseñanza posterior, la formación basada en el trabajo y la enseñanza de adultos y comunitaria. Tiene una oficina nacional y 47 oficinas locales, conocidas con el nombre de Consejos de Enseñanza y Formación. En *Australia*, el Organismo Nacional Australiano de Formación se encarga de asignar fondos a las autoridades de formación de los Estados y los Territorios de acuerdo con directrices determinadas por su Consejo Ministerial, y de administrar todos los programas nacionales. En *Lituania*, la formación y orientación profesional son organizadas por el Organismo de Preparación para el Mercado de Trabajo de Lituania, organismo público independiente adscrito al Ministerio de Seguridad Social y Trabajo. En *Rumania*, las instituciones tripartitas nacionales más importantes que se encargan de la formación profesional son el Organismo Nacional de Empleo y un organismo de consulta sobre políticas y estrategias, el Consejo Nacional de Formación Profesional de Adultos.

227. En *Madagascar* se creó recientemente una Junta tripartita de asesoramiento sobre la mano de obra que ofrece orientación acerca de la formulación y aplicación de políticas y programas de formación. *Swazilandia* tiene una Junta semejante. *Egipto* cuenta con un sistema tripartito descentralizado conocido con el nombre de «Consejos locales para la planificación de la mano de obra», que establece entidades locales para coordinar las actividades de formación más en consonancia con la demanda del mercado de trabajo de la comunidad. En *Bahrein* se ha creado un Consejo Profesional Superior encargado de coordinar la política nacional, mientras que se han constituido distintos consejos para sectores industriales específicos que proponen planes anuales de formación para atender a sus necesidades. Estos esfuerzos se financian en parte con un gravamen de formación del 1 por ciento de la masa salarial de cada empresa.

Recuadro II.1

Tailandia: Junta Nacional de Formación Profesional

En *Tailandia*: el principal organismo de vinculación entre la política y la planificación de la formación de alcance nacional es la Junta Nacional de Coordinación de la Formación Profesional (NBVTC), encargada de formular los planes de desarrollo de calificaciones. Además, como centro de coordinación en este ámbito, la NBVTC desempeña un papel fundamental en la formulación de orientaciones para el desarrollo de las calificaciones en el sector público y en el privado. La NBVTC, cuyo establecimiento fue aprobado por el Gabinete el 4 de abril de 2001, está compuesta por el Primer Ministro o Viceprimer Ministro como Presidente, el Ministro de Trabajo como Vicepresidente, y el Director General del Departamento de Desarrollo de las Calificaciones como Secretario de la Junta.

Las funciones de la Junta son las siguientes:

- 1) determinar las políticas y orientaciones sobre el desarrollo de las calificaciones;
- 2) integrar el plan de desarrollo de los recursos humanos en la enseñanza formal e informal;
- 3) actuar como mecanismo de unión entre las organizaciones competentes en lo que respecta al desarrollo de las calificaciones;
- 4) promover el desarrollo de las calificaciones en el sector público y el privado;
- 5) evaluar los resultados de las organizaciones competentes, de acuerdo con el plan de desarrollo de los recursos humanos.

Descentralización

228. En paralelo con la nueva organización y las funciones de alcance nacional, hay una creciente delegación de ciertas responsabilidades en las instancias locales, de manera que

los niveles inferiores y locales intervienen cada vez más en la gestión efectiva, aplicación y ajuste de las políticas generales a las necesidades locales.

229. A esta descentralización se acompaña cada vez más la descentralización del desarrollo económico en general, y las actividades de formación se están integrando en las estrategias locales y regionales de desarrollo económico (a menudo impulsadas por organismos regionales o locales de desarrollo) y en muchos casos se incorporan a nuevos mecanismos de asociación local que suelen contar con los interlocutores sociales tradicionales, pero en muchas ocasiones también con otros.

230. En *Camboya*, la política estratégica del Ministerio de Asuntos Sociales, Trabajo, Formación Profesional y Rehabilitación de la Juventud prevé una gestión de la formación menos centralizada, «que permita a las autoridades superiores concentrarse en la estrategia más que en las operaciones rutinarias». En *Estonia*, la reforma de la enseñanza profesional se orienta sobre todo a la creación de centros regionales de formación profesional polivalentes que, además de ofrecer enseñanza profesional, prevén actividades de formación de adultos o para personas con necesidades especiales, servicios de orientación profesional, formación en el servicio para el personal docente y asesoramiento para la preparación de programas de estudio.

231. El crecimiento de los servicios privados ha sido considerable. Las organizaciones regionales, locales y comunitarias, incluidas las ONG, prestan cada vez más servicios de enseñanza y formación inicial. Las comunidades locales y los padres se ocupan a menudo de cuestiones como el desarrollo escolar, la gestión de los recursos y la preparación de planes de estudio, al tiempo que tratan de conseguir una enseñanza básica más vinculada al desarrollo local y a las necesidades sociales y del mercado de trabajo. En *El Salvador*, el Programa Educación con Participación de la Comunidad ha ampliado la enseñanza a las zonas rurales atrayendo y financiando asociaciones de enseñanza comunitaria integradas por padres elegidos por la comunidad, que administran las escuelas. Estas siguen un plan de estudios determinado por la autoridad central y deben matricular a un número determinado de alumnos, pero las asociaciones de enseñanza comunitaria contratan y despiden al personal docente, supervisan su desempeño y equipan y mantienen las escuelas.

Recuadro II.2

Finlandia: Anticipando las necesidades de formación a nivel regional

En *Finlandia*, los comités tripartitos de anticipación para la formación laboral y orientación profesional para los adultos funcionan en relación con los Centros Regionales de Desarrollo Económico. Su tarea consiste en anticipar las necesidades regionales en materia laboral y de formación.

La función de los centros regionales consiste en ejecutar las medidas del gobierno central de apoyo al desarrollo regional. Sus objetivos incluyen la promoción del empleo, alentar un entorno competitivo, mejorar el funcionamiento del mercado del trabajo y de las competencias profesionales, promover las empresas, promover la competitividad de los negocios, promover los proyectos tecnológicos y de transferencia de tecnologías, ejecutar en el ámbito nacional las políticas comunes de la Unión Europea en materia agrícola y de pesca, y mejorar la eficacia de las medidas de interés general y en particular de aquellos servicios orientados al consumidor.

El objetivo también resulta ser que los centros regionales se transformen en agencias gubernamentales independientes que basen sus actividades en las condiciones específicas de sus regiones, y que al mismo tiempo armonicen el desarrollo y los servicios ofrecidos por dichos centros.

III. Velar por el aprendizaje a lo largo de la vida

232. Para adaptarse a los cambios, es preciso actualizar o modificar las calificaciones a lo largo de toda la vida laboral. El concepto de aprendizaje a lo largo de la vida se utiliza para englobar la generación de aptitudes y expectativas personales de aprendizaje constante, desde la infancia hasta la jubilación, con el respaldo de instituciones y empresas capaces de ofrecer dicho aprendizaje. Las empresas e instituciones públicas y privadas alientan ahora a las personas a aprender de forma ininterrumpida, y crean los servicios y programas necesarios para aumentar las oportunidades en ese sentido. En las Conclusiones sobre el desarrollo de los recursos humanos adoptadas en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003) se insistió en que «la realización de la educación y del aprendizaje a lo largo de la vida se basa en el compromiso explícito por parte de los gobiernos de invertir en la mejora de la educación y la formación en todos los niveles, por parte del sector privado de formar a los trabajadores, y por parte de las personas de desarrollar sus propias aptitudes y carreras».

233. Las estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida representan nuevos desafíos en el ámbito de la coordinación de las políticas y los programas, el financiamiento y la oferta de oportunidades de aprendizaje para todos.

234. Dichas estrategias exhortan a la adopción de una visión integrada de la enseñanza y la formación a lo largo de toda la vida; una gran variedad de procesos de enseñanza y formación; nuevos contextos para la enseñanza y la formación, con inclusión de modalidades oficiales y no oficiales, y una mayor variedad de interlocutores. Requieren también nuevos sistemas de asignación de recursos, nuevos incentivos, en particular el reconocimiento y la homologación de las calificaciones así como orientación sobre éstas, para motivar el aprendizaje e inducir un cambio en el comportamiento colectivo e individual. Lo anterior presupone nuevos marcos institucionales y profundas reformas de las instituciones existentes.

235. Muchos países están introduciendo o elaborando estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida. En *Canadá*, en la provincia de Alberta, el programa «Enseñanza en Alberta» está preparando un marco general de políticas de educación permanente, y el Marco de políticas del campus de Alberta (abril de 2002) presenta una visión que trata de aumentar la colaboración en la ejecución y el acceso a oportunidades de educación permanente, y respalda el establecimiento de un verdadero sistema de educación permanente. En *Polonia*, los interlocutores sociales participan en un grupo de trabajo encargado de elaborar un modelo de enseñanza continua, establecido en 2002 en el Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social, para formular propuestas referentes a la forma y al alcance de la cooperación con los interlocutores sociales en el desarrollo de los recursos humanos, y determinar la manera de financiar la enseñanza profesional continua. En *Estonia*, para establecer una estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida y de coordinar mejor la enseñanza de adultos a escala estatal, se ha establecido el Consejo de Enseñanza de Adultos, que ofrece un cauce de cooperación a los representantes de los Ministerios de Educación, Asuntos Sociales, Economía y de las instituciones de educación en el tercer sector. En *Lituania*, en 2001, se estableció el Foro Nacional de Educación con el fin, entre otros, de formular un plan de acción para sentar las condiciones previas para el aprendizaje a lo largo de la vida, que se incluye en la nueva versión de la ley sobre enseñanza y en las directrices sobre la enseñanza para 2003-2012.

236. En la *República de Corea*, el Ministerio de Educación y Desarrollo de los Recursos Humanos anunció en 2002 el «Plan general de promoción de la educación permanente», que consta de 27 grandes tareas y de unas 100 medidas detalladas cuyo objetivo es sentar los cimientos de la educación a lo largo de la vida y ampliar sus oportunidades. Se fomentará entre los destinatarios el deseo de pensar y aprender. Se alentará a las

instituciones de enseñanza a lo largo de la vida a formar asociaciones a fin de abarcar un espectro amplio de grupos y niveles; se aprovechará plenamente la información disponible, y se promoverá la educación permanente en el plano local. Los programas se pondrán en práctica en unidades locales y en estrecha colaboración con las oficinas locales de enseñanza y los órganos de gobierno local.

237. En muchos países, el aprendizaje a lo largo de la vida se está promoviendo por medio de instituciones oficiales, como escuelas superiores y universidades, y mediante la creación de mecanismos institucionales en la comunidad local, medios flexibles de ejecución, como la tecnología de la información y las comunicaciones, y la multiplicación de diversos medios para continuar los estudios.

Recuadro II.3

Nueva Zelanda: Múltiples vías de acceso a los estudios superiores

En *Nueva Zelanda*, junto al sistema formal de enseñanza superior, existen varios programas que tratan de ofrecer vías de acceso a los estudios terciarios y, posteriormente, a mejores oportunidades de empleo. Muchos de estos programas son de orientación profesional y están estrechamente vinculados al lugar de trabajo. Por ejemplo, «Gateway» trata de brindar a los alumnos de secundaria la posibilidad de seguir un aprendizaje formal en un lugar de trabajo al tiempo que estudian en la escuela; «Oportunidades de formación» y «Formación de jóvenes» imparten enseñanza y formación alternativas para quienes han terminado la escuela con poca o ninguna calificación y, por lo tanto, tienen pocas oportunidades de empleo. «Formación para la industria» complementa el sistema de enseñanza formal permitiendo a los trabajadores actualizar periódicamente sus competencias. Las actividades de Enseñanza comunitaria y para adultos (ACE) son realizadas por distintos proveedores, como escuelas, instituciones de enseñanza terciaria y grupos comunitarios. Se espera que ACE contribuya a hacer realidad las prioridades nacionales, entre las que se encuentra el fomento de la educación permanente.

238. *Omán* procura instaurar la enseñanza a lo largo de la vida considerando la posibilidad de utilizar técnicas de comunicación y tecnología de la enseñanza en las fases de la enseñanza para adultos. Se ha constituido un grupo de trabajo para valorar la experiencia en este terreno y para formular un plan, basado en la evaluación, que permita preparar un programa de educación a distancia.

239. En *Australia*, el Marco australiano de enseñanza flexible para el Sistema nacional de enseñanza y formación profesional, para 2000-2004, es un programa estratégico nacional y de colaboración de cinco años de duración destinado al aprendizaje flexible en la enseñanza y la formación profesionales. Gracias a este marco, el Sistema de enseñanza y formación profesional de Australia está mejorando las posibilidades de acceso y aprovechamiento de la enseñanza flexible, sobre todo a través de Internet.

240. En *Canadá*, la promoción de la educación a lo largo de la vida es una práctica muy extendida, a través de la cual Alberta, Quebec, Manitoba y otras provincias están adoptando una serie de medidas, como la utilización de tecnologías basadas en Internet y la educación a distancia, la alfabetización mediante programas comunitarios para familias y adultos, y el fomento de las oportunidades de educación permanente y para adultos. Así por ejemplo, en toda la provincia de Manitoba se ha creado una red de centros de enseñanza para adultos, para permitir a éstos mejorar su nivel de instrucción.

241. El acceso a los estudios se está flexibilizando mediante nuevos contextos institucionales, en general junto con el sistema de enseñanza formal. Suelen incluirse

programas orientados a objetivos específicos que ofrecen múltiples posibilidades para diversas agrupaciones sociales en distintas etapas de la vida³.

242. En el *Reino Unido*, el Gobierno ha establecido la Universidad para la Industria (con el nombre comercial de «*learn direct*») para estimular la demanda de educación permanente entre las empresas y los individuos, y promover la disponibilidad de oportunidades innovadoras de enseñanza y acceso a las mismas. Esta red tiene casi 2.000 centros que ofrecen más de 900 cursos, el 85 por ciento de los cuales pueden seguirse en línea. En 2002-2003 hubo unas 400.000 personas que siguieron 900.000 cursos. Para 2004-2005 la Universidad se propone contar con un millón de alumnos que, en total, seguirán 2 millones de cursos.

Sector de la empresa privada

243. En el sector de la empresa privada, el reconocimiento de la necesidad de que los trabajadores actualicen constantemente su preparación y mantengan su empleabilidad se pone de manifiesto en el crecimiento de las universidades a través de las cuales las empresas ofrecen posibilidades de formación especializada de acuerdo con sus necesidades concretas, a menudo en asociación con una universidad ya existente que puede otorgar créditos y ofrecer cursos adaptados a las necesidades existentes. Cada vez se emplean más procedimientos de aprendizaje nuevos, basados en la tecnología de la información y las comunicaciones. Por ejemplo, en el *Reino Unido*, British Aerospace inauguró una universidad para más de 40.000 empleados.

244. A este respecto, en las Conclusiones sobre el desarrollo de los recursos humanos adoptadas en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002) se considera que en la nueva recomendación se debería pedir expresamente a los gobiernos que «promuevan el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo, recurriendo a prácticas laborales de alto rendimiento y a la formación en el trabajo y fuera de él, acudiendo a proveedores públicos y privados de servicios de formación y aprovechando mejor las tecnologías de la información y la comunicación; y alienten el recurso a nuevas modalidades de aprendizaje mediante políticas sociales y medidas apropiadas que faciliten la participación en la formación».

245. En *Malasia*, el Ministerio de Recursos Humanos realizó esfuerzos para promover y aplicar programas de aprendizaje a lo largo de la vida, por ejemplo, alentando al sector privado a establecer la infraestructura necesaria para facilitar ese tipo de enseñanza. A este respecto, el Ministerio insta al sector privado a que introduzca métodos de aprendizaje flexibles en lo que respecta a la duración de los cursos, los requisitos de ingreso, modalidades de enseñanza y la asequibilidad para los participantes.

246. A las empresas les conviene no sólo que sus propios trabajadores tengan conocimientos y manejen las técnicas e ideas más recientes, sino también asegurar que sus abastecedores y sus trabajadores actualicen sus competencias sin cesar. Quizá ello sea tanto más cierto, cuanto que ha aumentado la subcontratación y las empresas han asociado su propia competitividad a la de toda su cadena de abastecimiento. Por ello, varias empresas grandes alientan a sus abastecedores a mantener y actualizar sus cualificaciones, cooperando para determinar las necesidades actuales y futuras en este terreno, decidiendo en común qué tipo de formación resulta más necesario o incluso

³ Un aspecto de la educación a lo largo de la vida es el ofrecimiento de «segundas oportunidades». En *Bahamas*, el Gobierno ha creado un centro de formación técnica y profesional, en el que se enseñan oficios como la carpintería, minería, electrónica, peluquería, soldadura, fontanería y contabilidad. El objetivo es ayudar a las personas que no han destacado en la escuela superior, pero a las que se puede ofrecer una segunda oportunidad de aprender un oficio o profesión que les permita mantenerse a sí mismos y a sus familias.

preparando activamente a los trabajadores de sus abastecedores o, al menos, ofreciendo acceso a servicios de formación, algunas veces en colaboración con una institución pública local de formación. Por ejemplo, GKN Sankey Engineering Products utiliza un sistema de formación en cascada para mejorar los resultados a lo largo de toda la cadena de suministro capacitando al personal de los abastecedores. Nokia colabora en muchos niveles para ayudar a sus subcontratistas a mantenerse al tanto de los rápidos cambios registrados en el mundo de las telecomunicaciones. Expertos de dicha empresa, educadores locales y representantes de las PYME celebran sesiones de intercambio de ideas para analizar las futuras tendencias del mercado y determinar qué tipo de formación y de programa de estudios se necesitaría para prepararles mejor.

Recuadro II.4
Tecnologías de la información y de las comunicaciones,
y aprendizaje flexible

Las tecnologías de la información y de la comunicación se han convertido en un instrumento de aprendizaje importante y cada vez más utilizado, y son un factor determinante del método flexible «centrado en el destinatario» de educación permanente. Las TIC se utiliza ampliamente en la esfera tanto privada como pública, como nuevo medio de información y de enseñanza a distancia, y para la prestación de servicios de mediación laboral y de orientación profesional. Las tecnologías de la información ofrecen acceso a un nuevo y enorme cúmulo de conocimientos, facilitan los medios necesarios y avivan el interés de la gente para emprender actividades de aprendizaje flexible y por propia iniciativa.

El poder de la revolución de la información es tal que permite ayudar a que se brinden servicios básicos, incluyendo educación y formación, de manera más eficaz e innovadora. De hecho, si no se ponen las tecnologías a la disposición de los más pobres se produce un mayor y creciente costo. Se pierden oportunidades económicas y se acrecienta la desigualdad económica entre los países menos desarrollados, las zonas rurales se encuentran cada vez más aisladas y retrasadas. La OIT, entre otras organizaciones, ha instado a que se intensifiquen los esfuerzos de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional para superar la brecha digital la cual constituye una amenaza todavía más grande, tanto dentro de los países como entre los países.

IV. Determinación de las necesidades de calificación, y adaptación a estas necesidades

Determinación de las necesidades

247. En un mundo que evoluciona con rapidez, la necesidad de velar por que la capacitación de las personas corresponda a las nuevas oportunidades de empleo ha adquirido un carácter prioritario. Con el fin de lograr una comprensión cabal de la demanda, en constante cambio, se establecen mecanismos institucionales, como observatorios de calificaciones laborales, encuestas periódicas y bancos de datos, para determinar y controlar las deficiencias y necesidades en este terreno y prever las tendencias futuras, muchas veces en un plano regional descentralizado y, en algunas ocasiones, en universidades u otras instituciones de enseñanza e investigación. Estos dispositivos se están desarrollando en relación con la mano de obra general y determinadas categorías de la población con necesidades específicas, como ciertas mujeres y, por ejemplo, los jóvenes, las personas con discapacidades y los desempleados de larga duración.

248. En las *Bahamas*, el Gabinete aprobó en principio la creación de un banco de datos sobre calificaciones. *Benin* tiene un «Observatorio para el empleo y la formación» que recopila y analiza información sobre el mercado de trabajo. En *Malasia*, el Ministerio de Recursos Humanos define las necesidades de calificaciones, en particular correspondientes con carácter específico a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidades, a través de un estudio de seguimiento. En *Australia*, el Departamento de Formación de Australia Occidental realiza análisis mensuales, anuales y a más largo plazo sobre los datos de la encuesta de mano de obra del Instituto de Estadística de Australia y otros indicadores fruto de la investigación de la mano de obra. Los datos se analizan con la intención específica de supervisar el crecimiento del empleo en el Estado y de orientar las decisiones relativas a políticas de empleo y formación. Se utilizan también para identificar grupos específicos que requieren programas de empleo y asistencia (por ejemplo, los jóvenes y las personas de edad madura que buscan empleo). Además, el Departamento realiza periódicamente investigaciones y análisis sobre las necesidades de formación en las industrias, las regiones y los grupos demográficos concretos.

249. En muchas ocasiones, como en *Camboya*, *Finlandia* y *Lituania*, las oficinas de empleo realizan estudios de reconocimiento, recogen información de los clientes empleadores acerca de sus necesidades de contratación y formación, y en general recopilan y analizan los datos sobre el mercado de trabajo y prevén las tendencias futuras.

Intervención de la industria, asociaciones y mecanismos de intercambio de opiniones

250. También se establecen mecanismos para conseguir que el sistema de formación responda mejor a la demanda y que los proveedores de formación estén más atentos a las necesidades de cada industria, creándose a estos efectos vínculos más estrechos entre ambas partes y mecanismos de asociación, y se potencia la intervención de la industria en la determinación de las necesidades de formación.

251. En *Nueva Zelanda*, entre las prioridades estratégicas nacionales de la «Estrategia de enseñanza terciaria, 2002-2007» figura la especial atención a la creación de vínculos más sólidos entre los proveedores y la industria y las empresas, con el fin de mejorar la correspondencia entre las calificaciones exigidas en el mercado de trabajo y las ofrecidas a través de la enseñanza. En *Omán*, se han determinado las necesidades de formación mediante encuestas de hogares y de la mano de obra, la formación de comités sectoriales y la creación de una Asociación para la Formación mediante la cual se han organizado reuniones entre el Gobierno y grupos de grandes empresas de los mismos sectores.

252. En *Australia*, se ha creado una red nacional de consejos de formación y orientación industrial, como cauce de asesoramiento e información entre el sistema de enseñanza y formación profesional, por una parte, y la industria, por otra parte. Cada uno de estos consejos presta asesoramiento al Gobierno acerca de los problemas relacionados con la formación, para lo cual se elaboran planes de formación industrial y se preparan programas de capacitación adaptados a las necesidades de la industria de que se trate.

253. En *Tailandia*, se ha emprendido una estrategia de creación de redes cooperativas entre instituciones de enseñanza y formación y empresas comerciales, tanto nacionales como extranjeras, para promover el intercambio de recursos, la cooperación para la formación y la información, requisitos necesarios para que los planes de estudio estén en consonancia con la demanda real del mercado.

254. *Camboya* también tiene intención de instaurar un sistema de formación impulsado por la demanda en cuyo contexto se crearán asociaciones entre las instituciones de formación y los lugares de trabajo, así como oficinas industriales de enlace en cada institución de formación para establecer y mantener vínculos con las industrias.

255. En el *Reino Unido*, una red de consejos de formación sectorial autorizada oficialmente colaborará con los empleadores, los sindicatos, el Gobierno y otros interlocutores sociales para impulsar una campaña encaminada a mejorar significativamente las calificaciones y la productividad de los sectores industriales y comerciales en todo el país.

Colectivos desfavorecidos

256. No sólo hoy se tiende a comprender mejor los cambios constantes de la demanda, sino que además las oficinas de colocación y otras agencias elaboran perfiles de calificaciones y empleabilidad de las personas que buscan empleo y de los desfavorecidos, con miras a determinar sus necesidades individuales en materia de formación. La enseñanza y la formación son instrumentos esenciales para mejorar la situación socioeconómica, y para prevenir y combatir la exclusión y la discriminación social, sobre todo en el empleo.

257. Para resultar eficaces, esas medidas deben abarcar a todo el mundo, incluidos los colectivos desfavorecidos. Por ello, deben orientarse cuidadosamente hacia las mujeres y las personas con necesidades especiales, con inclusión de los trabajadores rurales; las personas con discapacidades; los trabajadores de edad; los desempleados de larga duración, incluidos los trabajadores poco calificados; los jóvenes; los trabajadores migrantes y los trabajadores despedidos por motivos económicos o como consecuencia de programas de reestructuración industrial o empresarial.

Adaptación a las necesidades

258. La velocidad del cambio es tal que resulta imprescindible garantizar que la formación ofrecida sea pertinente y, de ser necesario, se adapte a las necesidades actuales de los trabajadores y empleadores. También es esencial evitar que los proveedores de formación sigan impartiendo conocimientos desfasados o inutilizables para quienes buscan trabajo. Se están utilizando varios métodos para conseguir que la formación se adapte mejor a los cambios registrados en la demanda.

259. *Objetivos de seguimiento y desempeño*, y otras condiciones de observancia en la financiación de los contratos de formación entre gobiernos y proveedores. Las instituciones de formación y otras agencias del mercado de trabajo pueden concertar con organismos de financiación estatales contratos en que se impone como condición de pago el logro de determinados objetivos. *Noruega* está experimentando procedimientos de colocación basados en la actividad y el desempeño, que implican también elementos de competencia entre proveedores de servicios.

Recuadro II.5**Noruega: Financiación de la colocación basada en el desempeño**

En *Noruega*, las partes que compiten por ofrecer servicios de colocación a personas que necesitan una adaptación especial a los lugares de trabajo son los distintos proveedores privados, las autoridades locales y las organizaciones sin fines de lucro. La prueba se extenderá durante tres años, y se limitará inicialmente a tres condados. Los proveedores de servicios recibirán, además de una cantidad en concepto de gastos administrativos, una retribución por cada persona colocada, lo que significa que la remuneración estará basada en el desempeño.

Un elemento importante en la estructura de incentivos de Noruega es que parte de la remuneración a los proveedores no se abona hasta que la persona que busca empleo lo conserva durante un período mínimo. Ello ofrecerá a los proveedores un incentivo para interesarse también por lo que ocurre después de que han colocado a una persona. La Organización del Mercado de Trabajo (AETAT) se encargará de aprobar la participación de los proveedores de servicios y de seleccionar a las personas que buscan empleo, pero no compite con los nuevos proveedores. El ejercicio está supervisado atentamente por un evaluador externo para documentar la experiencia obtenida.

260. *Selección detallada y estudio de las necesidades actuales de sectores industriales específicos*, y la consiguiente formulación y organización de la formación y otros dispositivos necesarios para atender a esas necesidades. Al centrarse en las necesidades concretas de las empresas de un sector determinado, resulta posible apreciar mejor las necesidades cuantitativas y cualitativas especiales y las futuras expectativas de los empleadores. La intervención de los empleadores y de los representantes de los trabajadores del sector ayuda también a garantizar la debida pertinencia y la aceptación generalizada de las medidas. Este planteamiento podría estar vinculado al objetivo particular de algunas políticas destinadas a resolver los problemas de empleo de los colectivos desfavorecidos. Al permitir una comprensión clara de las necesidades de los empleadores y de sus planes de contratación, se aumenta la posibilidad de conseguir buenos resultados en la colocación de los trabajadores que han recibido recientemente formación. Además, la confianza en el valor de esta formación orientada selectivamente puede fomentar el deseo de intervenir tanto de los empleadores como de los trabajadores.

Recuadro II.6**Croacia: Análisis y formación orientadas a objetivos específicos**

En *Croacia*, la Fundación Europea de Formación financió en 2000 el proyecto «Enseñanza y formación profesional para combatir la exclusión social», puesto en práctica por la Oficina de Empleo de Croacia. El objetivo era formar asociaciones locales en los condados de Bjelovar-Bilogora y Pozega-Eslavonia para la formación y la colocación de jóvenes desempleados y ampliar los resultados a todo el país.

Los interlocutores sociales eligieron la producción ecológica de alimentos como sector prometedor en ambos condados, convencidos de que podría desarrollarse en los cinco o seis años siguientes y que generaría un volumen de empleo considerable. En el marco del proyecto, se llevó a cabo un análisis sobre «necesidades de formación» en las empresas de esos dos condados para determinar si había necesidades de formación adicional de empleados en las empresas agrícolas existentes y, en caso afirmativo, qué conocimientos prácticos, calificaciones y características buscaban los empleadores de sus futuros empleados. Con base en los resultados del análisis de las «necesidades de formación», se formularon y organizaron breves programas de capacitación.

Se acordó que tanto en Bjelovar como en Pozega, para que el programa pudiera considerarse un éxito, al menos el 60 por ciento de las personas desempleadas que participaban en el programa de formación deberían haber encontrado empleo en marzo de 2002. Se alcanzó ese objetivo.

El desarrollo de la colaboración en el condado Bjelovar-Bilogora permitió la iniciación de un nuevo proyecto, respaldado por todos los interlocutores sociales locales y cuyo objetivo es impartir formación sobre la producción ecológica para las personas desempleadas que viven en explotaciones agrícolas.

La intención es establecer asociaciones locales en otros condados de Croacia.

261. *Estrecha vinculación de los cursos de formación y de su contenido a estrategias concretas de inversión y desarrollo*, muchas veces por sectores. La formación puede resultar más pertinente si se asocia a expectativas específicas y/o estrategias orientadas a sectores o industrias concretos. Es probable que con la introducción de productos novedosos o nuevos procesos de fabricación se requieran nuevas calificaciones y la organización de las correspondientes actividades de formación. La realización integrada de todos los cambios necesarios, también en lo que se refiere a la formación, permite un proceso de modernización fluido. Este planteamiento integrado podría formar parte de las negociaciones colectivas y de los procesos de asociación local y sectorial.

262. En *Estados Unidos*, la formación es un puntal de las estrategias adoptadas por la Corporación para el Desarrollo del Sector del Vestido, institución de administración tripartita intermediaria establecida para alentar a los fabricantes de prendas de vestir de Nueva York a ser más competitivos en los productos con mayor valor añadido. La formación anual de más de mil trabajadores y administradores de este sector va acompañada de la adopción de otras prácticas para ayudar a las pequeñas empresas a competir, por ejemplo, la introducción de tecnologías de respuesta rápida y la asistencia para el marketing⁴.

263. *Acuerdos de asociación* que agrupan a instituciones de formación, empleadores y organizaciones de trabajadores y, quizá a otras partes interesadas, como los organismos locales de desarrollo. En Europa, muchos países, entre ellos *Austria, Irlanda e Italia*, han introducido métodos descentralizados de asociación local mediante los cuales los representantes de instituciones muy diversas, en particular los interlocutores sociales y las instituciones de formación, colaboran para tratar de resolver de forma coordinada los problemas locales de empleo y desarrollo.

264. En *Filipinas*, el Organismo de Enseñanza Técnica y Capacitación adopta un planteamiento dinámico, centrado en los sectores, basado en zonas concretas e impulsado por el mercado de trabajo para determinar las calificaciones que deben desarrollarse con carácter prioritario. Estas prioridades se generan en el plano provincial mediante diversos planteamientos, como los debates en grupo orientados hacia objetivos específicos con otros asociados del sector, estudios sobre el sector, encuestas, confianza en las principales fuentes de información y otras metodologías. Se definen en cada sector las prioridades existentes, en materia de calificaciones, especialmente la carencia de éstas. Esta información sirve para encauzar las ofertas de programas en las instituciones de formación, así como las decisiones sobre asignación de los recursos, por ejemplo, la concesión de becas y la realización de inversiones. Este proceso contribuye a reforzar la

⁴ B.G. Herman «Sew What? The New York Apparel Industry in the Global Economy: Inevitable Decline or Possibilities for Industrial Upgrade», documento presentado en el taller Producción mundial y empleo local: nuevas perspectivas sobre las redes de empresas, el empleo y la política de desarrollo local, Ginebra, 9-10 de marzo de 1998, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

tendencia a adoptar estrategias impulsadas por los usuarios o por el mercado en el desarrollo de la educación técnica y la capacitación.

265. *Trasvase de fondos antes destinados a instituciones de formación hacia los trabajadores y los empleadores*, para permitirles elegir y hacer posible que el mercado presione a las instituciones a fin de que ofrezcan las calificaciones pertinentes. En algunos métodos destinados a garantizar la pertinencia se insiste en la capacidad de los consumidores de elegir, por ejemplo, que los fondos públicos se desplacen de la oferta de formación a la demanda correspondiente, que pueden representar empresas individuales, grupos de pequeñas empresas o individuos. Los clientes que reúnen los requisitos necesarios pueden beneficiarse de becas o cuentas individuales de formación con las cuales pueden seleccionar el tipo de formación que desean. El desplazamiento de los fondos de las instituciones de enseñanza y formación hacia las personas que buscan empleo y los clientes puede entrañar también la apertura del mercado a los proveedores, si se fomenta la competencia y, en particular, la participación de proveedores privados y públicos. En *Australia* se da un ejemplo de este nuevo equilibrio en favor del consumidor es que viene reflejado en el programa titulado «Los usuarios eligen», que se emprendió.

Recuadro II.7
Australia: El programa «Los usuarios eligen»

El programa nacional de Australia titulado «Los usuarios eligen» fue aprobado por la Commonwealth, los Estados y los Territorios, y aplicado por los Estados y Territorios progresivamente desde 1998. Esta política permite a los empleadores y «nuevos aprendices» elegir una organización registrada de formación, sea pública o privada, de acuerdo con sus necesidades de formación fuera del trabajo y negociar los detalles de su formación.

En virtud de esta política, el organismo de formación del Estado o Territorio se encargará de financiar al proveedor elegido. Lo que se pretende con ello es estimular la capacidad de respuesta y la flexibilidad de los proveedores creando una relación de mercado más directa e impulsada por la demanda, y haciendo posible la elección entre diferentes entidades públicas o privadas.

El desarrollo de un mercado eficaz y competitivo para los proveedores de actividades de formación, sean públicos o privados, es un objetivo clave del sistema de enseñanza y formación profesional de Australia. Con esta política se pretende mejorar la posibilidad de elección y de adaptación a las necesidades individuales de los empleadores y de sus clientes en lo que respecta a la formación en el marco del programa de «nuevos aprendices», independientemente de que el proveedor elegido sea público o privado.

Los aspectos negociables de la formación son el contenido (en el marco del correspondiente programa de formación o programa acreditado) y el calendario, lugar y modalidad de prestación. Cuando el empleador y su nuevo aprendiz han seleccionado al proveedor, éste recibe los fondos públicos pertinentes.

Respuesta a las necesidades de los desfavorecidos

266. Las personas con preparación escasa, desfasada o poco aprovechable para conseguir empleo corren cada vez más riesgos de quedar excluidas del mercado de trabajo. Los grupos desfavorecidos se ven también privados de oportunidades fundamentales para la participación en la vida social, política y cultural, como consecuencia de su limitado acceso a la enseñanza, formación, atención de salud y empleo. Su exclusión supone elevados costos para los regímenes de seguridad social y para la sociedad en general. Además, el costo de oportunidad que para las economías nacionales supone tener una población inactiva numerosa es muy elevado.

267. Movidos por estas preocupaciones, los gobiernos de todo el mundo adoptan medidas para promover de diferentes maneras el acceso de estos grupos a la enseñanza, la formación y la capacitación. Las mujeres en general, los trabajadores jóvenes, los desempleados de larga duración, los trabajadores despedidos y de edad avanzada, y las personas con discapacidades figuran entre los colectivos destinatarios de medidas específicas de muchos programas gubernamentales de apoyo a la formación y al empleo. En *Honduras*, el Instituto Nacional de Tecnología desempeña un papel fundamental para preparar a los jóvenes al mundo del trabajo a través de su red de 30 centros nacionales que imparten formación profesional básica a más de 13.000 jóvenes al año, además de capacitación para mujeres y desempleados, sobre todo para brindarles oportunidades de empleo independiente. En *Jamaica*, el programa Formación de recursos y empleo se inició en 1982 para crear oportunidades de formación y empleo para los jóvenes, se garantiza su financiación mediante la exacción de un gravamen del 3 por ciento sobre la nómina a cargo de las empresas, y ha permitido al país extender a toda la isla una red de instituciones de formación que planifican y elaboran programas de formación orientados hacia objetivos específicos.

268. En *Finlandia*, puede obtenerse formación específica en instituciones profesionales especializadas de formación profesional y readaptación para jóvenes y adultos con discapacidades, enfermedades crónicas o alguna otra necesidad de ayuda especial. Organizan actividades de formación que permiten obtener las calificaciones profesionales básicas, así como formación preparatoria y de readaptación, y asesoramiento. En *Australia*, además de la actual variedad de servicios de empleo disponibles a través de la Red de Empleo, las personas que buscan trabajo y tienen entre 50 años y la edad de la jubilación pueden acceder al programa Formación para la búsqueda de trabajo tan pronto como empezaron a recibir apoyo para el mantenimiento de los ingresos. Las personas con necesidades de formación reconocidas pueden acceder a una cuenta de formación que les ayudará a obtener calificaciones relacionadas directamente con el trabajo. Los servicios de inserción laboral ayudan a las personas, en particular a las de más de 50 años, que desean comenzar a trabajar por primera vez o que regresan al trabajo después de una larga ausencia.

269. *Tailandia* facilita un ejemplo de iniciativa de ayuda a los discapacitados. Su Proyecto de formación sobre informática aplicada a los gráficos para personas con discapacidades trata de actualizar los conocimientos, capacidades y calificaciones de las personas con problemas para el dibujo, el diseño y la utilización de programas informáticos para actividades relacionadas con la publicidad en los medios de comunicación, la imprenta y las ayudas audiovisuales. El grupo destinatario son personas con discapacidades que podrían llegar a convertirse en formadores y, de esa manera, transferir esos conocimientos a otras personas con discapacidades.

270. Entre las actividades de formación para las personas desfavorecidas valga citar la formación en aulas fuera del empleo, la formación en el empleo mientras se ocupa un puesto de trabajo, o una combinación de ambas. La experiencia laboral y la formación en el empleo brindan a los destinatarios la oportunidad de demostrar su preparación a los empleadores. En el caso de las personas con discapacidades, la formación en el empleo impartida en el marco de un programa patrocinado de colocación ha sido eficaz para conseguir la colocación de las personas una vez terminada su formación. Esta posibilidad es actualmente la preferida en *Australia*, *Canadá* y *Estados Unidos*, y suscita cada vez mayor atención en los países europeos.

271. Los programas de formación destinados a ayudar a las personas con discapacidades a tener acceso al mercado de trabajo son una característica común de la mayoría de los sistemas nacionales de formación. En el Convenio sobre la readaptación profesional y el

empleo (personas inválidas) (núm. 159) y la Recomendación núm. 168, de 1983, se sientan los principios rectores a través de los cuales se puede promover el empleo de esas personas. En el Convenio núm. 159 se dispone que los Estados Miembros, de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, formularán, aplicarán y revisarán periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. *Cuba*, por ejemplo, emprendió en 1995 un Plan Nacional de Acción para ayudar a las personas discapacitadas; en él se exige a los gobiernos regionales que incluyan en sus planes de desarrollo medidas que promuevan la igualdad de oportunidades para los discapacitados. En 2001-2005 estas actividades se centran en temas como el acceso a la salud y la integración en la vida económica y comunitaria. En la provincia de Cienfuegos, se ha introducido con carácter experimental, para su posible aplicación en todo el país, un sistema nacional integrado de información estadística sobre discapacidad y rehabilitación, cuyo objetivo es comprender mejor las necesidades de las personas discapacitadas y preparar medidas correctoras adecuadas.

272. Los programas de formación para los colectivos desfavorecidos, incluidos los pobres, han contribuido eficazmente a mejorar el nivel de capacitación y la empleabilidad. Así ocurre especialmente con las actividades de formación orientadas a aumentar las oportunidades de mercado y ofrecidas en el contexto de un conjunto integrado y selectivo de medidas para promover la inclusión de esos grupos en el mercado de trabajo, más que como programas autónomos. La formación para la búsqueda de trabajo, el asesoramiento y la orientación profesional y la enseñanza básica correctiva, junto con la adquisición de calificaciones específicas, pueden mejorar las perspectivas de encontrar empleo.

273. Además de los programas de carácter correctivo, muchos gobiernos han adoptado medidas para mejorar la pertinencia, la flexibilidad, la accesibilidad y el alcance del sistema de formación general. Lo que se intenta con ello es reducir a largo plazo la marginación de los desfavorecidos y, en consecuencia, la necesidad de medidas especiales. La introducción de la formación basada en la competencia, que supone el reconocimiento de la experiencia y formación adquiridas con la práctica, mejorará probablemente el acceso a actividades ulteriores de formación de las personas que han tenido un aprendizaje informal gracias al trabajo.

Evaluación de la pertinencia y los efectos

274. Los gobiernos, conscientes de que la adquisición de nuevas calificaciones es necesaria para alimentar el dinamismo de la economía, han comprendido que es preciso supervisar y valorar constantemente la idoneidad, la pertinencia y los efectos de los programas de capacitación en relación con las necesidades de empleo.

275. En *Australia*, todos los años se realiza a través del Informe nacional anual del Organismo Nacional de Formación de Australia una evaluación sobre los resultados de las políticas y programas que configuran el sistema de enseñanza y formación profesional. En dicho informe se presenta un panorama de los resultados del sistema con respecto a los indicadores de desempeño de la Estrategia Nacional de Enseñanza y Formación Profesional. Entre los resultados evaluados cabe señalar los siguientes: los productos derivados del sistema, una valoración de los resultados conseguidos con colectivos de especial importancia (alumnos y empleadores/industria), la valoración de la eficacia con que la financiación estatal de la enseñanza y la formación profesional ha mejorado de hecho las calificaciones, y el gasto total en la enseñanza y la formación profesional.

276. Con frecuencia, las evaluaciones se llevan a cabo mediante encuestas que miden los resultados conseguidos por las personas que buscan empleo una vez terminados los

cursos de capacitación. En *Lituania*, la Bolsa de Trabajo realiza en todo el país encuestas sobre la eficacia de la formación profesional para los desempleados. En *Finlandia*, además del seguimiento estadístico habitual del empleo de las personas que han recibido formación para el mercado de trabajo, el Ministerio de Trabajo ha financiado varios estudios sobre la eficacia de esas actividades, y otras organizaciones han hecho otro tanto. Los resultados de los estudios han demostrado en general que la formación para el mercado de trabajo ha tenido repercusiones positivas en el potencial de empleo de quienes han recibido esa formación.

277. En lo que se refiere a los programas locales, sectoriales y de carácter específico, la eficacia de la formación puede evaluarse más directamente cuando existe una vinculación y una cooperación estrechas entre quienes ofrecen la formación y los empleadores, con mecanismos de intercambio de opiniones para poder conocer en todo momento las necesidades y deficiencias, y cuando la orientación es tan concreta que las consecuencias de una iniciativa en el empleo resultan inmediatamente patentes para los responsables del programa (véase, por ejemplo, el recuadro sobre el caso de *Croacia*). Una manera de garantizar la pertinencia de los programas de formación consiste en atribuirles desde el comienzo los objetivos deseados, cuyo grado de ejecución puede medirse. Algunos mantienen también que una formación más orientada hacia el mercado es un medio de lograr una mayor pertinencia.

Capítulo III

Contribución de los servicios e instituciones del mercado de trabajo a la promoción del empleo

278. En paralelo con la aparición de nuevos métodos de enseñanza y formación, se han intensificado los esfuerzos por conseguir instituciones y servicios eficaces de mediación, información y asesoramiento profesional para el mercado de trabajo, tanto en el sector público como en el privado.

279. De conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88), es responsabilidad del Gobierno mantener un servicio público y gratuito del empleo, cuya función esencial debe ser lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el pleno empleo. En el Convenio se definen las tareas del servicio de empleo, entre las que deben figurar las siguientes: ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo, facilitar la movilidad profesional y geográfica, recabar información sobre el mercado de trabajo y colaborar en la administración del seguro de desempleo.

280. En el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) se preceptúa la formulación y el examen periódico de las condiciones para promover la cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas, en el entendido de que las autoridades públicas conservan, en última instancia, la potestad de formular las políticas de mercado de trabajo. En la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) se incluyen directivas sobre las medidas que podrían adaptarse en ese sentido. Entre ellas se puede mencionar: la puesta en común de informaciones; los intercambios de anuncios de puestos vacantes; la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación; la conclusión de convenios sobre la realización de ciertos proyectos, como aquellos destinados a la inserción de los desempleados de larga duración, o la formación del personal.

281. Con respecto a la orientación profesional y al asesoramiento sobre las perspectivas de carrera, en el Convenio núm. 142 se prescribe la ampliación gradual de los sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo, para velar que todos los niños, adolescentes y adultos dispongan de una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, inclusive por medio de programas apropiados para todas las personas con discapacidades. Esta información y esta orientación deberán abarcar, en particular, la elección de una ocupación, una formación profesional y oportunidades educativas conexas, y versar sobre la coyuntura y las perspectivas de empleo.

I. Servicio público de empleo

282. El servicio público de empleo desempeña numerosas funciones relacionadas con el mercado de trabajo, pero su objetivo fundamental es ayudar a los trabajadores a

encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar a trabajadores idóneos, con arreglo a lo dispuesto en el Convenio núm. 88 (artículo 6). En un contexto en que las necesidades en materia de aptitudes profesionales cambian con rapidez, estos servicios desempeñan un papel decisivo para garantizar un funcionamiento fluido y equitativo y del mercado de trabajo. Las funciones de mediación se llevan a cabo en oficinas conocidas con distintos nombres, como por ejemplo: oficinas de colocación, oficinas de trabajo o agencias de empleo.

283. Estos servicios utilizan cada vez más las tecnologías de la información para recopilar, presentar y divulgar información sobre los empleos vacantes. En los *Estados Unidos*, además del acceso a un servicio personalizado y gratuito en los centros profesionales de servicios completos, las personas que buscan trabajo y los empleadores tienen acceso a servicios gratuitos en línea, entre los que se encuentra el mayor banco de empleo del mundo: America's Job Bank (Banco de Empleo de Estados Unidos). Reúne un banco de expedientes profesionales, servicios de notificación por correo electrónico de empleos/aspirantes que cumplen los parámetros de búsqueda del cliente, y otras muchas funciones.

284. Los servicios prestados a las personas que buscan empleo deben orientarse en relación con necesidades específicas. En la *India*, el servicio de empleo trata de atender a las necesidades especiales de los colectivos vulnerables como las mujeres, las castas y tribus reconocidas, las personas con discapacidades y ex militares discapacitados.

285. La función de búsqueda de empleo quizá sea el servicio fundamental, pero muchos servicios de empleo van más allá de esta función. En *Tailandia*, entre sus actividades se incluyen las siguientes: asistencia en la búsqueda de empleo para el público en general y para colectivos especiales; pruebas de aptitud para las personas que buscan empleo; orientación profesional y sobre las perspectivas de carrera; promoción del empleo independiente; ferias o presentaciones de empleo, y servicios móviles para las zonas aisladas. En *Malasia*, el Servicio Público de Empleo lleva un registro de las vacantes y de las personas que buscan empleo; localiza a los candidatos más idóneos para cada puesto y envía las listas correspondientes a los empleadores para ayudarles en la selección; orienta sobre las perspectivas de carrera; difunde información sobre el mercado de trabajo, y organiza seminarios y exposiciones. En muchos países, estos servicios cumplen también una gran variedad de funciones, por ejemplo, de asesoramiento, orientación profesional y formación, y actividades vinculadas a programas activos relacionados con el mercado de trabajo. En *Nueva Zelandia* se prestan, por ejemplo, los programas y los servicios siguientes: gestión de casos en relación con el empleo; servicios de información; becas para la transición hacia la vida laboral; asistencia para la búsqueda de empleo; programas de confianza en el trabajo; experiencia laboral; formación; asistencia para el empleo independiente; empleo comunitario; prestaciones y subvenciones para superar los obstáculos relacionados con la discapacidad.

286. Los distintos servicios pueden acomodarse a las necesidades concretas de los grupos desfavorecidos. En *Finlandia*, los servicios de orientación y planificación profesional de la administración del trabajo ayudan a las personas con discapacidades a encontrar soluciones adecuadas de formación y empleo, y a atender a los requisitos de los diferentes sectores en lo que respecta a empleos o formación. En el estado de Australia Occidental (*Australia*), además de los programas federales hay varios programas de ámbito estatal para ayudar a la población a reincorporarse al mercado de trabajo, en particular el *Programa de aprovechamiento de la experiencia*, para todas las personas mayores de 45 años y desempleadas. Presta apoyo individualizado a personas

de edad madura que buscan trabajo, en particular becas de formación para permitir a los participantes adquirir competencias específicas.

287. Entre sus servicios podrían incluirse el asesoramiento o la asistencia no sólo en relación con el empleo asalariado, sino también, como en *Camboya*, con el empleo independiente o la creación de pequeñas empresas. En *Zimbabwe*, además de prestar los actuales servicios para buscar la correspondencia ideal entre la persona que busca trabajo y las vacantes disponibles, las oficinas de empleo público ofrecen asesoramiento sobre empleo independiente a los estudiantes, a alumnos que terminan la escuela y a personas que buscan trabajo. Estos obtienen información sobre las fuentes de tecnología y el capital inicial, y se les remite a los distintos organismos estatales y privados para que reciban asistencia para iniciar sus proyectos de generación de empleo por cuenta propia.

Medidas de política activa de mercado de trabajo

288. Los servicios públicos de empleo muchas veces no se conforman con suministrar información a las personas que buscan empleo o a los empleadores. En los últimos años, se ha producido un rápido crecimiento de las políticas activas de mercado de trabajo que vinculan la función informativa a una gran variedad de medidas para ayudar a los trabajadores a encontrar empleo. De modo que en vez de limitarse a ofrecer a los desempleados medidas «pasivas» para garantizar la seguridad de sus ingresos, muchos países favorecen ahora medidas «activas» para ayudar a los trabajadores a sumarse o reincorporarse a la mano de obra empleada.

289. En muchos países, la coordinación del sistema de protección contra el desempleo con la política del empleo se efectúa en el marco del servicio nacional del empleo, el cual es muchas veces responsable de brindar una asistencia pasiva a los desempleados mediante el pago de prestaciones por desempleo, por una parte; y de la ejecución de medidas activas de mercado de trabajo tendientes a mejorar la empleabilidad de los trabajadores interesados, por la otra. Al examinar la experiencia de estos países en relación con la aplicación de los instrumentos sobre la seguridad social, la Comisión de Expertos ha considerado la interrelación de ambos tipos de medidas, cuya combinación particular depende de la situación del mercado del trabajo y tiende a ser más eficaz en aquellos países donde las medidas pasivas de apoyo a los desempleados han sido lo suficientemente sustanciales como para asegurar su participación en los programas de medidas activas destinadas al mercado de trabajo.

290. Entre las medidas y políticas activas de mercado de trabajo figuran los servicios de empleo y de asistencia para la búsqueda de trabajo; la formación y otras medidas para los desempleados de larga duración; la reorientación profesional de los trabajadores que han sido víctimas de despidos masivos; subvenciones salariales, y para el empleo y programas de obras públicas. En general están destinados a grupos de población desfavorecidos en el mercado de trabajo, como las mujeres, los jóvenes, los desempleados, los migrantes, los trabajadores despedidos y los que corren el riesgo de perder el empleo como consecuencia de la reestructuración de una empresa o del cambio tecnológico.

291. Estas políticas activas tienen una gran tradición en países como *Alemania*, *Dinamarca* y *Suecia*, y se aplican de manera más o menos sistemática actualmente en todos los países miembro de la UE. De conformidad con las directrices de empleo de la UE, cada país miembro debe aplicar medidas activas de mercado de trabajo que sirvan al menos al 20 por ciento del número total de desempleados y traten de conseguir el promedio de los tres países miembros con mejores resultados. En *Finlandia*, esta proporción ascendió al 22 por ciento en 2000, mientras que la media de los tres Estados miembros más avanzados fue del 44 por ciento.

292. Estas políticas se aplican también en muchas economías en transición que tratan de hacer frente al aumento del desempleo como consecuencia de la reestructuración económica y de las reformas económicas inspiradas en el mercado (véase, por ejemplo, el recuadro 3.1).

Recuadro 3.1
Estonia: Medidas activas de mercado de trabajo

En Estonia, una de las prioridades de la política de mercado de trabajo es la elaboración de las medidas activas que permitan atender a las necesidades de los grupos vulnerables y los requisitos del mercado de trabajo. En el Plan de acción de empleo se consideran como grupos vulnerables los jóvenes (16 a 24 años), las personas con discapacidades, los desempleados de larga duración, las madres con hijos de corta edad, las personas que buscan empleo y han perdido sus aptitudes para el trabajo, los trabajadores próximos a la jubilación, los ex presidiarios y las personas que no hablan estonio.

En el marco del proyecto de la Unión Europea Phare 2002 titulado «Plan de fomento del empleo para los jóvenes», «Promoción del empleo juvenil», se formularán y aplicarán medidas activas para integrar mejor a los jóvenes en el mercado de trabajo en Ida-Virumaa, Estonia sudoriental y las islas. Durante la fase de aplicación del proyecto, se crearán puestos de aprendiz y empleos subvencionados para los estudiantes en las empresas, se establecerán planes para motivar a los empleadores y se prestará asesoramiento profesional. Además, en el marco del mismo proyecto, se formará a consultores de oficinas de empleo, especializados en el asesoramiento a los jóvenes. Como consecuencia del proyecto, se prepararán orientaciones para la aplicación conjunta de diferentes medidas de empleo acordes con las necesidades de los jóvenes; se redactarán medidas activas de mercado de trabajo para los jóvenes así como planes de motivación para los empleadores; se formará al personal de los servicios públicos de empleo en las regiones destinatarias para la ejecución del programa especial destinado a los jóvenes y se experimentarán planes especiales para la juventud.

293. Otros países están adoptando también medidas activas en relación con el mercado de trabajo. Por ejemplo, algunos estados de *Australia*, como Queensland y Australia Occidental, se han dotado de programas para tratar, entre otros aspectos, los efectos de la reestructuración y de los despidos masivos. En Queensland, el Programa de Asistencia a los Trabajadores es un programa de intervención temprana orientado a ayudar a los trabajadores despedidos como consecuencia de despidos masivos o procedentes de zonas industriales con pocas alternativas de empleo. El Programa ofrece servicios de evaluación y reconocimiento de calificaciones, actualización de la formación profesional, búsqueda de trabajo y preparación para el empleo. En algunas situaciones, brinda también ayuda para gastos de traslado y subvenciones salariales para los empleadores. El Gobierno de Australia Occidental, en cooperación con los sindicatos, preparó un conjunto de medidas de asistencia para el Acuerdo sobre bosques regionales del suroeste, con el fin de ayudar a los trabajadores directamente afectados por el cambio estructural a recibir formación antes y después del despido, formación profesional, asistencia para la búsqueda de trabajo, asistencia para viajes y traslado, asistencia para la hipoteca y el alquiler y pagos especiales en concepto de despido.

294. En Asia Oriental, las medidas activas han desempeñado un papel relativamente secundario; no obstante, la crisis financiera y el aumento del desempleo a finales de los años noventa parecen indicar que estos países necesitan también políticas activas de mercado de trabajo para responder mejor a futuras crisis y alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo.

295. Las evaluaciones parecen indicar que las medidas activas de mercado de trabajo suelen integrar o reintegrar más eficazmente a las personas en el empleo cuando forman

parte de un conjunto de servicios que se apoyan mutuamente, entre los que se pueden incluir los de enseñanza correctiva, formación para el empleo, asistencia para la búsqueda de trabajo y experiencia laboral directa. Un primer requisito importante para el éxito es que la demanda de mano de obra sea abundante. Poco éxito cabe prever cuando no hay una creación neta de empleo. Las políticas macroeconómicas y microeconómicas son factores importantes para mejorar las perspectivas de empleo, ya que repercuten en la demanda y la oferta de mano de obra.

II. Agencias de empleo privadas

296. Algunas de las posibilidades ofrecidas por el Servicio Público de Empleo se encuentran también en agencias privadas, como las agencias de colocación, las de asesoramiento personal y las de trabajo temporal. Sus actividades parecen ir en aumento. En *Finlandia*, la ley de servicios de empleo acabó con el monopolio de los servicios de mercado de trabajo en 1994. Ya en el año 2000 había 160 empresas privadas que contrataban mano de obra y el 1,5 por ciento de los trabajadores había encontrado trabajo mediante un contrato de colocación; sus actividades han aumentado en los últimos años. En *Malasia*, hay más de 600 agencias privadas de empleo reconocidas. En la *India*, las agencias privadas de colocación se están multiplicando en las ciudades, grandes y pequeñas. Según los datos más recientes, hay 769 agencias. En la *República de Moldova*, el Estado está apoyando a las agencias privadas de colocación y ofreciendo condiciones favorables para su desarrollo. Ahora existen ocho de esas agencias.

297. Mientras los servicios públicos de empleo suelen ser gratuitos, los prestados por las agencias privadas se cobran en algunos casos, pero no en todos. En *Etiopía*, las agencias privadas de empleo no pueden cobrar contraprestación alguna a los trabajadores. En *Finlandia*, un proveedor privado de servicios puede exigir una retribución, excepto cuando se trata de servicios de colocación, que los particulares deben recibir en forma gratuita.

298. En algunos casos, parece que las agencias privadas tienden a centrarse en las personas con mayores aptitudes y/o que ofrecen formas de empleo más flexibles, como los trabajadores temporales. Por ejemplo, en *Namibia*, donde es gratuito el servicio público de empleo pero no el privado, las agencias privadas suelen prestar sus servicios a las personas mejor preparadas. En *Polonia*, la red de 341 agencias privadas autorizadas, incluidas 147 de colocación en el extranjero, han atendido la demanda de personas con calificaciones más elevadas o muy concretas, o de personas dispuestas a trabajar con formas de empleo más flexibles. En el primer semestre de 2002, el porcentaje de agencias privadas de colocación en el mercado nacional de mano de obra ascendía al 5 por ciento.

299. La tendencia aparente de las agencias privadas a centrarse en este tipo de clientes no elimina la posibilidad de que sirvan también a clientes más atípicos o más difíciles de colocar (véanse, por ejemplo, los ensayos realizados en *Noruega*, mencionados anteriormente).

Coordinación con los servicios públicos de empleo

300. Cuando en un mismo país operan agencias públicas y privadas de empleo pueden surgir problemas de coordinación y cooperación. En la práctica, en países como *Bahamas*, *Etiopía* y *Nueva Zelandia* parece haber mucha cooperación en lo que se refiere al intercambio de información, por ejemplo, en relación con las vacantes. En *Polonia*, hay cooperación en los ámbitos siguientes: intercambio de bases de datos sobre las personas que buscan empleo; promoción de un sistema de subvenciones presupuestarias para las personas que crean su propia empresa; organización conjunta de ferias de empleo y bolsas de trabajo;

comunicación de ofertas de empleo difíciles de cubrir, y aplicación conjunta de programas especiales destinados a las personas sin empleo. En *Malasia*, el Departamento de Mano de Obra recopila y analiza los datos referentes a las vacantes, las personas que buscan empleo y el registro de las colocaciones efectuadas por las agencias privadas reconocidas, y los comunica a las partes interesadas.

301. En muchos casos, la cooperación y el intercambio de información y otras actividades se hacen de manera informal; en otros, es formal, con sujeción a reglamentos o acuerdos especiales. En *Lituania*, en 2002, 41 organizaciones privadas recibieron autorización para realizar actividades de colocación en el extranjero. Para supervisar el comportamiento de quienes han obtenido las licencias y disponer de la información necesaria para la administración del mercado de trabajo, los titulares de las licencias están obligados a suministrar mensualmente a la Bolsa de Trabajo información sobre sus actividades. Además, la Bolsa Nacional de Trabajo ha firmado acuerdos de asociación con 17 empresas privadas que ejercen de mediadoras en el mercado de trabajo. Se facilitan a estas últimas información sobre la situación del mercado en Lituania y previsiones anuales sobre el mercado de trabajo, además de oportunidades para asistir a sesiones informativas, actividades en clubes de empleo para el intercambio territorial de mano de obra y reuniones con desempleados y personas que buscan empleo. También pueden anunciar sus actividades en los tablones de anuncio de las bolsas de trabajo territoriales. En la *República de Moldova*, el servicio público de empleo y las agencias privadas de colocación están firmando también acuerdos de colaboración en los que se estipula que debe haber intercambios de información y que las agencias privadas recibirán asistencia metodológica, además de ayuda para la selección y formación de su personal.

302. En algunos países, se están adoptando nuevas medidas formales para establecer derechos y responsabilidades. En el *Reino Unido*, Irlanda del Norte, se está trabajando para establecer o dar carácter oficial a los vínculos existentes entre las agencias privadas de colocación y el servicio público de empleo. Ello podría suponer acuerdos formales para garantizar normas de servicio y resultados previstos en relación con los clientes más próximos al mercado de trabajo. En *Omán*, para aclarar el papel de cada parte y de garantizar la transparencia, se ha establecido un marco ejecutivo de cooperación y coordinación entre los departamentos competentes, las oficinas públicas de empleo y el Ministerio de Mano de Obra. En dicho marco se consideran temas relacionados con la coordinación entre las diversas partes y se definen las tareas de las agencias privadas. En *Namibia*, el proyecto de ley sobre servicios de empleo, que se está elaborando, deberá regular las actividades de las agencias privadas y públicas de empleo.

III. Instituciones de orientación sobre las perspectivas de carrera

303. Además de los servicios de enseñanza, formación y colocación, también revisten una importancia decisiva los relacionados con las perspectivas de carrera, en particular, la enseñanza, el asesoramiento, la orientación sobre el empleo y la información sobre enseñanza, formación y mercado de trabajo. La orientación profesional ayuda a las personas a resolver los problemas relacionados con sus posibilidades de carrera y opciones profesionales, así como a encontrar trabajo.

304. Los servicios eficaces de información y mediación en el mercado de trabajo prestan también una asistencia valiosa a los empleadores que buscan aptitudes específicas. Las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de empleo son, por lo tanto, un puente y un servicio de conexión importante entre la demanda y la oferta de mano de obra.

305. Los servicios de información sobre mercado de trabajo y orientación acerca de las posibilidades de carrera contribuyen también a una cultura de promoción profesional y de aprendizaje continuo, aspectos ambos de gran importancia para garantizar la empleabilidad y facilitar la transición de la enseñanza y formación al trabajo o a un nuevo nivel de formación. Tanto los trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo como los avezados, o los que han perdido el empleo necesitan asistencia para decidir con conocimiento de causa, la manera de obtener y mantener su competencia y el empleo. Hay una demanda sin precedentes de servicios de orientación sobre posibilidades de carrera para ayudar a gestionar el cambio eficazmente.

Instituciones y servicios de orientación sobre las perspectivas de carrera

306. Son muchas y diversas las instituciones que intervienen en estos servicios de orientación, normalmente patrocinadas por los ministerios responsables de las cuestiones relacionadas con el trabajo y el empleo y los servicios de mediación en el mercado de trabajo, o por los ministerios de enseñanza y formación. En *Tailandia*, las principales instituciones encargadas de prestar servicios de información sobre las perspectivas de carrera son el Departamento de Empleo y el Departamento de Capacitación (Ministerio de Trabajo); el Departamento de Enseñanza Profesional, el Departamento de Educación Informal y los Institutos Rajabhat (Ministerio de Educación). En *Malasia*, la principal institución responsable de ofrecer este tipo de servicios de información (incluida la orientación profesional) a trabajadores potenciales y actuales es el Centro para Instructores y de Formación Avanzada. Este Centro está integrado por el Departamento de Formación Profesional, Investigación y Desarrollo, el Departamento del Programa Nacional de Formación de Instructores y el Departamento Nacional de Formación de Instructores. En los *Estados Unidos*, son muchas las instituciones que ofrecen servicios de información sobre las posibilidades de carrera, en particular todas las instituciones públicas y privadas de enseñanza y formación, el Departamento de Trabajo y los organismos estatales y locales que prestan servicios de empleo, así como muchas instituciones de generación y difusión de información, tanto públicas como privadas. Se ofrece también abundante información de este tipo a través de Internet.

307. En el apartado de formación y enseñanza se incluyen las escuelas, universidades, institutos de formación y otras entidades del sistema de formación y enseñanza. Por ejemplo, en la *India*, existen 82 oficinas universitarias de información y orientación sobre el empleo. En Australia, en el estado de Queensland, cada uno de los 15 institutos de enseñanza técnica y avanzada de Queensland presta actualmente a sus alumnos servicios gratuitos dedicados expresamente a la orientación y asesoramiento sobre las posibilidades de carrera. Además, para el año 2006 todos los alumnos de los cursos superiores que se encuentran bien en la escuela, o bien en el sistema de enseñanza y formación profesional, tendrán acceso a 100 nuevos trabajadores de apoyo para los jóvenes, que se dedicarán a facilitar la transición de la escuela al trabajo o a la formación.

308. El otro gran componente es el de las instituciones del mercado de trabajo, como las oficinas de trabajo o empleo, los centros de orientación sobre las posibilidades de carrera y las oficinas de colocación. En *Finlandia*, por ejemplo, las oficinas de empleo prestan servicios de empleo (para los clientes que buscan trabajo y para los empleadores que buscan trabajadores) y de formación profesional para los clientes individuales. Ese tipo de servicio incluye orientación profesional y planificación de las perspectivas de carrera, servicios de información educativa y profesional y readaptación profesional. En la *India*, se brindan servicios de orientación profesional a todas las categorías de clientes a través de 362 unidades de orientación profesional vinculadas a bolsas de trabajo. En *Finlandia* y en *Polonia* al igual que en otros muchos países, las oficinas de trabajo facilitan

información sobre profesiones y servicios de enseñanza y formación profesional, así como sobre la demanda de empleo local. Las oficinas facilitan asesoramiento tanto individual como en grupo, a través del cual se ayuda a los clientes a evaluar su empleabilidad y a determinar sus perspectivas de carrera y de desarrollo profesional. En Polonia hay 52 centros de información y planificación de las perspectivas de carrera adscritos a sus oficinas de trabajo que, entre otras cosas, recopilan, elaboran y difunden la información necesaria para la planificación del futuro profesional.

309. Algunos países tienen instituciones que se ocupan especialmente de la movilidad internacional. En *Finlandia*, el Centro para la Movilidad Internacional ofrece orientación y asesoramiento en ese sentido. En *Camboya*, existen organismos privados para promover el empleo en países como Malasia y la República de Corea.

Medios de suministro de información

310. Se utilizan distintos medios y métodos para prestar asesoramiento sobre las perspectivas de carrera. Entre ellos figuran los seminarios y los cursos modulares o adaptables de breve duración, como en *Malasia*, donde se difunden en línea y en los periódicos locales, en entrevistas, folletos y a través de Internet, como en las *Bahamas*. En *Zimbabwe*, se organizan Días Profesionales y visitas industriales para alumnos, estudiantes que terminan la escuela y otros jóvenes, para informarles sobre las ocupaciones y las oportunidades de formación, y para familiarizarles con el mundo real del empleo.

311. En *Finlandia*, en 2002 se ofreció orientación profesional en las oficinas de empleo a casi 38.000 clientes, la mayoría de los cuales se beneficiaron de servicios intensivos de orientación profesional. Además de concertar citas individuales, se facilita información sobre la enseñanza y cuestiones profesionales mediante la participación en grupos de información sobre la enseñanza o en forma de acceso directo a textos impresos disponibles en la sala de lectura, a material electrónico mediante terminales autónomos, o a través de Internet.

312. Un aspecto importante es el suministro de información y asesoramiento a quienes se encuentran lejos del centro de orientación, se ven impedidos físicamente para asistir a éstos o no disponen del tiempo necesario. La tecnología de la información, la televisión y el teléfono pueden salvar las distancias en el espacio y el tiempo. Así ocurre en *Canadá*, en la provincia de Alberta. En *Australia*, «Jobjuice» es un portal de la web que ese creó especialmente para ayudar a los alumnos que terminan la escuela a buscar información sobre sus oportunidades de carrera, formación y empleo. Creado por el Departamento de Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo, incluye el acceso a una prueba sencilla de orientación profesional, información sobre empleos, listas de vacantes y un servicio de presentación de antecedentes personales en línea y enlaces correspondientes de Internet. En *Nueva Zelandia*, los servicios e informaciones sobre las posibilidades de carrera se presentan en un triple formato: contactos directos, utilizando una red de centros de orientación; a través de Internet¹ o mediante un servicio telefónico

¹ El Programa de orientación sobre perspectivas de carrera tiene un sitio en Internet con abundante información, cuyo objetivo es ayudar a las personas que emprenden una carrera, intentan tomar un nuevo camino, se reincorporan a la mano de obra o exploran opciones de formación. Contiene más de 650 descripciones generales de puestos de trabajo, en cada una de las cuales se especifican las aptitudes necesarias, los requisitos de ingreso, un baremo salarial y estadísticas e informaciones sobre el mercado de trabajo. Hay más de 6.000 enlaces con sitios nacionales e internacionales de la Web, en los que se puede obtener información sobre vacantes, formación, financiación y recursos profesionales. Las personas que no tienen acceso a Internet pueden adquirir el contenido del sitio de Internet en formato CD-ROM. Estos servicios preparan y venden también un programa informatizado de orientación sobre posibilidades de carrera, cuyos principales clientes son las escuelas y las instituciones de enseñanza superior.

gratuito. La evaluación de la línea telefónica gratuita ha demostrado su eficacia para llegar a personas que no disponen de otro medio para tener acceso a información y orientación sobre las posibilidades de carrera, incluidos grupos destinatarios específicos, como los maoríes, las mujeres, la población rural y las personas con discapacidades.

Capítulo IV

Cometido de las pequeñas y medianas empresas en la promoción del empleo

313. De acuerdo con la Recomendación núm. 189, los Miembros deberían arbitrar «medidas adecuadas a fin de reconocer y potenciar el papel fundamental que las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar en lo relativo a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y creadoras de riqueza que conduzcan a empleos productivos y duraderos, y una mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad».

314. En la Recomendación se define una serie de elementos fundamentales para la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Se ofrecen así orientaciones valiosas sobre los elementos que permiten dicha promoción, en las que se abordan los principales temas que revisten un interés directo para el desarrollo y crecimiento de las PYME.

315. La Comisión examina las medidas adoptadas por los Estados Miembros para llevar a la práctica las diferentes políticas, normativas y decisiones previstas en la Recomendación núm. 189. Los principales parámetros sobre los cuales se invitó a los Estados Miembros a informar fueron los siguientes: la definición de las PYME; la adopción de una política de promoción de PYME y el análisis de su impacto; los diferentes servicios de formación, financiación y desarrollo empresarial que se prestan a las PYME; el fomento de la iniciativa empresarial de la mujer; los programas de promoción de la iniciativa empresarial entre otras franjas de la población; las medidas aplicadas para mejorar la calidad del empleo en las PYME; las medidas encaminadas a animar a los trabajadores y a los propietarios de PYME a afiliarse a organizaciones de trabajadores y de empleadores, respectivamente, y, en el caso de estas últimas, a participar en los órganos responsables de las políticas y los programas de promoción de las PYME; y los procedimientos utilizados en los distintos países para recabar datos sobre las PYME y calibrar su impacto en el empleo.

I. Definición de las PYME

316. En la Recomendación se exhorta a que, en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, los Estados Miembros definan las PYME en atención a los criterios que se consideren apropiados, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas de cada país, en la inteligencia de que semejante flexibilidad no debería impedir a los Estados Miembros formular de común acuerdo definiciones a efectos de análisis y de acopio de datos.

317. Varias razones aconsejan la adopción de una definición formulada de común acuerdo. Las entidades responsables de efectuar estudios estadísticos nacionales sobre

los establecimientos industriales y comerciales necesitan orientaciones sobre la mejor manera de clasificarlos. Las políticas que propugnan la promoción de las PYME deberían amoldarse a las características y necesidades de cada tipo de empresa, en función de sus dimensiones. Los organismos estatales y las instituciones financieras encargados de prestar servicios financieros y de desarrollo empresarial deberían destinar esa ayuda y esos servicios a categorías de empresas bien definidas.

318. La clasificación de las empresas puede basarse en los censos disponibles, que pueden complementarse con encuestas de muestreo y de menor ámbito, realizadas por organismos deseosos de obtener una información más detallada sobre su clientela potencial. La inmensa mayoría de los países se valen exclusivamente de criterios cuantitativos, toda vez que éstos facilitan más el acopio que los de carácter cualitativo. Los criterios más utilizados son los siguientes: el número de trabajadores de la empresa; el valor de los activos fijos, y el volumen de negocios (u otro criterio estrechamente relacionado). La selección de los criterios debería garantizar que todas las empresas clasificadas con arreglo a una serie de valores determinados presenten características similares. Aunque cabe emplear un solo criterio de clasificación, no es aconsejable hacerlo, pues se corre el riesgo de englobar en una misma categoría dimensional a empresas con características muy diferentes. Ello explica que muchos países manejen a la vez dos o más criterios de clasificación.

319. Las dimensiones de una empresa pueden determinarse atendiendo a tres criterios cuantitativos principales. El número de trabajadores o asalariados es el criterio de clasificación más sencillo. Se parte del supuesto de que las empresas que reúnen el mismo número de trabajadores presentan características similares y, por tanto, pueden beneficiarse de los mismos programas de ayuda o incentivos. El criterio basado en el valor de los activos fijos es menos fácil de manejar, ya que las empresas pueden no tener una idea exacta de sus activos fijos, o no desear divulgar ese tipo de información. El volumen de negocios de cada empresa puede resultar más indicativo en los sectores del comercio y de los servicios, en los que el valor de los activos fijos no será acaso tan pertinente como en el sector manufacturero.

320. También pueden clasificarse las empresas en función de diversos criterios cualitativos, como el régimen de propiedad de la empresa; el mercado atendido, o el tipo de tecnología y de maquinaria utilizada. Rara vez se dispone de estadísticas nacionales relativas a tales criterios, porque su acopio sería una tarea bastante compleja y onerosa. Es posible, no obstante, efectuar encuestas de muestreo para proporcionar una información complementaria a quienes se dedican al desarrollo de PYME, con objeto de ayudarles a mejorar la concepción de sus programas y proyectos de ayuda.

321. En la inmensa mayoría de los países se clasifican las empresas en atención a una o varias categorías dimensionales. La más corriente es la de «empresa pequeña», seguida muy de cerca por la de «microempresa» y la de «empresa mediana». Buen número de países utilizan también la categoría de las «pequeñas y medianas empresas» (que abarca desde las más pequeñas hasta las medianas). La mayoría de los países utilizan tres combinaciones igualmente importantes de distintas dimensiones. En aproximadamente un tercio de ellos se utiliza una combinación de tres categorías dimensionales: las microempresas, las empresas pequeñas, y las medianas empresas. Otro tercio combina dos categorías: las microempresas y las pequeñas empresas, o bien las pequeñas y medianas empresas. Por último, en el tercio restante se utiliza una sola categoría dimensional (las microempresas, las empresas pequeñas, o las PYME) y en la mayoría de ellos se utilizan las categorías de las empresas pequeñas y de las PYME.

322. En las microempresas, el número de asalariados oscila, las más de las veces, entre 1 y 5 ó 1 y 10, aunque en algunos países se aplica un máximo de 25 o de 50 asalariados.

En las empresas pequeñas, el número de asalariados varía más a menudo entre 10 ó 20 y 50 trabajadores. El número máximo puede alcanzar 100 ó 500 asalariados, si bien son pocos los países que utilizan cifras tan altas. En cuanto a las empresas medianas, el número más corriente se sitúa entre 50 y 100 asalariados, o incluso puede alcanzar los 250 asalariados, mientras que en algunos países se mantienen mínimos inferiores o superiores.

323. Además del número de asalariados, en la mayoría de los países se aplican otros dos criterios cuantitativos: el valor de los activos fijos y el volumen de negocios. Existe una gran diferencia entre los países en lo que se refiere a las categorías dimensionales en que se subsumen las empresas atendiendo a esos dos criterios. Estas diferencias pueden explicarse en parte por la gran disparidad en la utilización de la tecnología y por las marcadas diferencias de los costos de mano de obra y de material, según se exija un capital de explotación mayor o menor. En la mayoría de los países se manejan dos o tres criterios cuantitativos, entre ellos el número de asalariados. La combinación más corriente de dos criterios es la del número de trabajadores y el volumen de negocios.

324. Muy pocos países mencionan la aplicación de criterios cualitativos con fines de clasificación. Los contados criterios cualitativos indicados son el régimen de propiedad de la empresa, la utilización de materias primas locales y de tecnologías que suponen un alto coeficiente de mano de obra, así como determinados grupos de empresas y subsectores de producción.

325. La Comisión observa que en la información recibida no se facilitan indicaciones sobre la fiabilidad y la utilidad de la clasificación de las empresas adoptada por los países que han enviado memorias. La falta de información sobre las metodologías y los procedimientos utilizados con fines de clasificación impide a menudo saber si unas empresas que presentan características distintas quedan debidamente clasificadas en los diferentes grupos o dimensiones definidos.

II. Política de promoción de las PYME y análisis de su impacto

326. En la Recomendación núm. 189 se destaca la importancia de prever una política y un marco legal para crear un entorno que propicie el crecimiento y el desarrollo de las PYME. A estos efectos se recomienda a los Estados Miembros que adopten y apliquen una política concebida con los objetivos siguientes: promover un entorno económico óptimo, especialmente en ámbitos relacionados con la inflación, los tipos de interés y de cambio, los impuestos, el empleo y la estabilidad social; promulgar y aplicar leyes apropiadas sobre los bienes inmuebles, el cumplimiento de los contratos y la competencia leal, así como una legislación laboral y social idónea, y realzar el atractivo de la iniciativa empresarial.

Recuadro IV.1
OIT: Programa para la Promoción del Desarrollo
de la Pequeña Empresa

El Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED) se estableció en 1999. Gran parte del trabajo que la OIT viene desarrollando desde hace años en materia de pequeñas empresas se ha reunido sobre una nueva base en la que la promoción de la calidad del trabajo es el elemento central. La estructura de SEED refleja los principales elementos de la Recomendación núm. 189: estrategias clave focalizadas en políticas habilitantes, promoción de servicios de desarrollo de negocios, aumento de las posibilidades del mercado y reforzamiento de la construcción de asociaciones. La igualdad de género es una preocupación transversal del programa, en tanto que se han emprendido esfuerzos sustanciales para promover específicamente la presencia empresarial de las mujeres.

Una reciente evaluación de IFP/SEED elogió los importantes conocimientos sobre pequeñas empresas que tiene IFP/SEED y su contribución clave para la creación de capacidad entre los mandantes. En 2002-2003, se brindó apoyo a una cartera de más de 40 proyectos en el terreno, relativos a una variedad de áreas técnicas y por el equivalente de aproximadamente 12.000.000 de dólares de recursos de cooperación técnica. Estos proyectos se realizan por medio de especialistas en pequeñas empresas y consejeros en cooperación técnica en puesto en las Oficinas en el terreno de la OIT. Una publicación reciente de IFP/SEED titulada Trabajo Decente y Pequeñas Empresas refleja esta parte del trabajo de la OIT continuamente en expansión y subraya su importancia para la reducción de la pobreza en la economía informal.

327. Además de estas medidas de índole general, la Recomendación dispone que se conciban medidas encaminadas a promover empresas dinámicas y competitivas, capaces de generar un empleo productivo y duradero en condiciones sociales adecuadas y justas, atendiendo a cinco consideraciones prioritarias:

- la creación de condiciones que faciliten la obtención de créditos, las divisas y los insumos de importación, y la aplicación de un régimen tributario equitativo, así como la adopción de una legislación laboral eficaz y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo referentes al trabajo infantil;
- la eliminación de los obstáculos, en particular de los que pudieran derivarse de dificultades de acceso al crédito y a los mercados de capital, así como a las oportunidades de adquisición, y las derivadas de la inadecuación o el exceso de los trámites administrativos o en materia de registro, licencias y presentación de declaraciones, entre ellos los que desalienten la contratación de personal;
- la elaboración de un marco programático y jurídico para el desarrollo de las PYME, a partir del acopio de datos nacionales sobre el sector de PYME (relativos, entre otras cosas, a los aspectos cuantitativos y cualitativos del empleo), la evaluación del impacto de las políticas y normativas vigentes, aplicables a las PYME, y el análisis de la incidencia que en éstas tiene la legislación laboral y social. También debería valorarse el impacto que en las PYME tienen las políticas que no se relacionan directamente con el desarrollo de las mismas;
- la formulación de políticas que reduzcan los riesgos e inconvenientes, a saber: políticas encaminadas con carácter específico a ofrecer una protección social a las PYME y a sus trabajadores por medio de planes voluntarios y de iniciativas de cooperación;
- la economía informal gana terreno en todos los países, ya estén industrializados, en transición o en desarrollo. Para generar un entorno que propicie el progreso del trabajo

decente en el trabajo independiente y en las microempresas, deberían idearse políticas e incentivos destinados a ayudar y a elevar el nivel de la economía informal.

Adopción de una política de promoción de las PYME

328. De las memorias recibidas se desprende que en muchos países se aplica una política de promoción de las PYME articulada en un instrumento legislativo y/o un plan o una estrategia nacional de desarrollo de dichas empresas, en que se han integrado por lo menos algunos de los aspectos mencionados en la Recomendación. La política se refiere a menudo al cometido cada vez más importante que tienen las PYME en la consecución de los objetivos de empleo. Son muy pocos los países que carecen de política específica para las PYME, mientras que otros indican únicamente la existencia de un organismo estatal responsable de las políticas aplicables al sector de las PYME.

329. La mayoría de los gobiernos que informan indican que han adoptado una política específica de promoción de las PYME, a menudo mediante la promulgación de leyes. Muy pocos informan de que carecen de semejante política, y otros no dan respuesta concreta. La mayoría de los países destacan la importancia de las PYME para toda la economía y para la generación de puestos de trabajo, razón principal de la adopción de semejante política. Este es por ejemplo el caso en *Austria*, donde se ha promulgado una ley sobre la promoción de las PYME en que se contempla con carácter específico su potencial para generar puestos de trabajo. *Argentina, Colombia y Croacia* aluden también en sus memorias al potencial de las PYME.

330. Aunque algunos países no mencionan específicamente la adopción de una política de fomento de las PYME, en ellos se ha establecido por ley un organismo estatal encargado de aplicar las medidas inherentes a este tipo de políticas. Así ocurre, por ejemplo, en *Australia* (Nueva Gales del Sur), donde se creó la Sociedad de Desarrollo de la Pequeña Empresa, mediante una ley del Parlamento. Entre sus principales cometidos se puede citar: la formulación de objetivos normativos para los programas gubernamentales de ayuda al sector de la pequeña empresa; la valoración de dichos programas atendiendo a sus objetivos, y la formación de recomendaciones encaminadas a mejorarlos.

331. En muchos países, la política de promoción de las PYME remite fundamentalmente a las políticas monetaria, presupuestaria, normativa, etc., mientras que en otros consta de medidas más específicas. Así ocurre, por ejemplo, en *Bulgaria*, cuya ley de promoción de las PYME se centra en la concesión de subvenciones en forma de garantías crediticias, el respaldo para mejorar las calificaciones y la oferta de servicios de consulta, y el apoyo a la cooperación entre PYME.

332. Los países que no adoptaron una política específica de promoción de las PYME por vía legislativa mencionan otros medios, como planes de acción (*Noruega*) o estrategias de promoción de las PYME (*Etiopía*). Independientemente de la forma que revista la política de promoción de las PYME (planes de acción, estrategias o leyes), la mayoría de los países indican cuál es el organismo oficial responsable de su aplicación. Algunos de esos organismos se ocupan de todas las PYME, mientras que otros se centran en sectores concretos, como el de la artesanía, en *Sri Lanka*. En función de la estructura económica del país, de los sectores más representativos de las PYME o de sus principales problemas, la política de promoción de las PYME puede versar sobre todos los temas que revisten interés para éstas, o bien tan sólo sobre algunos aspectos, como la financiación (por ejemplo, *Venezuela*), la tecnología, las calificaciones y la competencia internacional (por ejemplo, *Finlandia*), o las exportaciones (por ejemplo, *Mauricio*).

333. La Comisión observa que parece haber una disparidad marcada entre los diversos países en lo que respecta a los objetivos, el contenido y las modalidades de aplicación de

la política de promoción de las PYME. La mayoría de los países se refieren exclusivamente al sector de las PYME, considerado en su conjunto. Aunque algunos de ellos mencionan las microempresas, no aluden a medidas destinadas a las PYME de categorías o dimensiones determinadas, si bien se reconoce en general que la política debería amoldarse a las necesidades y características de las empresas de dimensiones, categorías y tipos diferentes. Es en efecto muy posible que una misma política aplicada a todas las PYME no alcance su objetivo declarado en el caso de las empresas de ciertas dimensiones o categoría.

334. En aproximadamente la mitad de las memorias se alude a una declaración sobre la función de las PYME en relación con la consecución de los objetivos de empleo y a los obstáculos que se encuentran. Sin embargo, en la mayoría de las memorias se menciona el cometido de las PYME en relación con los objetivos de empleo — cometido que figura a menudo de forma explícita en la legislación pertinente relativa a la política de promoción de las PYME — en lugar de los obstáculos que dificultan la acción de tales empresas. Además de su potencial para generar puestos de trabajo, en muchas memorias se menciona su incidencia en otros objetivos de los gobiernos, como el aumento del PIB, la competitividad de las PYME o la promoción de las exportaciones.

335. Aunque en un número muy alto de memorias se menciona la aplicación de la política de promoción de las PYME, se trata a menudo de una mera indicación de la institución responsable de su aplicación. Tan sólo siete países se refieren de hecho a un plan de aplicación (*Canadá, Filipinas, India, Nepal, Perú, Polonia* y *Puerto Rico (Estados Unidos)*). Sin embargo, la Comisión toma nota de que muchos países señalaron que supervisaban el cumplimiento de la política. Algunos países de la Unión Europea se refirieron a un plan de aplicación, del que suele encargarse un consejo u órgano designado por el gobierno. Esos países deben informar sobre diez ámbitos específicos del desarrollo de las PYME en virtud de la Carta europea de la Pequeña Empresa y, además, deben presentar informes con arreglo a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

336. Tan sólo algunos países señalan que cuentan con un sistema de supervisión y seguimiento de su política de promoción de las PYME. El Gobierno de *Noruega* indica que cada año informa al Programa plurianual de la Unión Europea en favor de la empresa y el espíritu empresarial. Además, los programas para las PYME se analizan en un informe sobre su aplicación, y todos los años se formulan recomendaciones para su seguimiento. En *Polonia*, el Ministerio de Economía es el responsable de aplicar la política de promoción de las PYME. Se recaba información cada semestre. En *Tailandia* son obligatorios los exámenes trimestrales. En *Nueva Zelandia* se analizan trimestralmente los programas. En *Estonia* se analiza todos los años la aplicación de las medidas de desarrollo y promoción de las PYME.

337. Un número relativamente elevado de gobiernos indican que han modificado su legislación y/o adoptado nuevas leyes en consonancia con su política de promoción de las PYME. Con todo, la inmensa mayoría de los países no dan ejemplos concretos de nuevas legislaciones sobre el particular. Algunos mencionan la enmienda de ciertas leyes laborales (por ejemplo, la *República de Moldova*). El Gobierno de *Estonia* reconoce que la reglamentación de las actividades empresariales debe ser a la vez sencilla y transparente. A este respecto, se ha llegado a un compromiso consistente en colaborar con las instituciones que prestan apoyo a las empresas para presentar a los organismos estatales propuestas encaminadas a reducir o a suprimir los trámites administrativos innecesarios. En la *India*, la ley de 1951 sobre la reglamentación y el desarrollo es la principal disposición legislativa destinada a promover las pequeñas empresas. En los *Estados Unidos*, en *Puerto Rico*, la legislación sobre la flexibilidad reglamentaria y

administrativa referida a las pequeñas empresas tiene por objeto la revisión de las normas aplicadas por los organismos estatales, para evitar una reglamentación excesiva de las actividades de las PYME.

Examen del impacto potencial de las políticas y la normativa sobre las PYME en estas empresas

338. En pocas memorias se menciona expresamente el análisis del impacto que en las PYME puede tener la concepción de nuevas políticas económicas. Sólo se indican las modificaciones de dichas políticas o de las medidas adoptadas para aplicarlas.

339. A pesar de que las políticas presupuestaria y monetaria pueden revestir gran importancia para las PYME, la Comisión observa que no se mencionan en ninguna memoria. En el caso de la política monetaria, la explicación estriba acaso en que depende muy directamente del estado de la economía nacional en su conjunto, así como de diferentes factores externos que no pueden dominar los gobiernos. En consecuencia, podría ser difícil formular políticas monetarias teniendo presentes concretamente a las PYME. En lo que se refiere a la política presupuestaria, es posible que los gobiernos que informan hayan supuesto que habían contestado ya al facilitar información sobre el tema más específico de los impuestos.

340. En lo que atañe a los impuestos, en algunas memorias se mencionan desgravaciones fiscales y la simplificación de la estructura impositiva. En *Noruega* se está reformando la tributación de las empresas y del capital, con la posibilidad de suprimir gradualmente el modelo del impuesto fraccionado; rige ahora un nuevo sistema de crédito tributario para las PYME. En muchos países se aplican tasas fiscales diferenciadas. En *Mauricio*, el impuesto que grava las PYME es de un 15 por ciento, en vez del 35 por ciento, y en *Alemania* las empresas muy pequeñas están exentas de pagar impuestos locales. La disminución de los impuestos y nuevos métodos de desgravación fiscal son dos de las posibilidades enunciadas en las memorias de *España* y de los *Países Bajos*, donde a las empresas nacientes se les conceden grandes deducciones fiscales en sus tres primeros años de existencia.

341. En muy pocas memorias se informa sobre la promoción de oportunidades comerciales en los mercados nacionales e internacionales. Se alude a medidas adoptadas para impulsar las exportaciones de las PYME, incluidos los incentivos financieros, la ayuda para la exportación y los servicios de asesoramiento. En la memoria de *Australia* se indica que el Gobierno cultiva un ambiente propicio para el crecimiento de las exportaciones mediante reformas económicas y fiscales. En *El Salvador*, el objetivo de «El Salvador Emprendedor» no sólo es mejorar las oportunidades de desarrollo productivo de las micro, pequeñas y medianas empresas, sino también su posición en los mercados nacionales e internacionales. En *Mauricio*, el Gobierno respalda el presupuesto de la Organización de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas mediante una ayuda anual para financiar programas y proyectos de marketing y desarrollo de las exportaciones. No se alude en las memorias a la disponibilidad de divisas.

342. En pocas memorias se mencionan planes para simplificar la legislación sobre quiebras. En el *Japón*, se promulgó una ley sobre la rehabilitación civil para regenerar las PYME con el objetivo de que se produzcan menos quiebras. En *Tailandia* dicha legislación se ha enmendado, y en *Noruega* está en curso su reforma. En los *Países Bajos* se están tomando medidas para actualizar la ley de quiebras, en particular para reducir al mínimo los costos de la quiebra.

III. Medidas de apoyo para la creación y el funcionamiento de las PYME

343. La promoción de PYME competitivas, tendentes al crecimiento, capaces de crear puestos de trabajo de calidad, presupone varias condiciones que se refuerzan mutuamente, a saber: una cultura sólida de la iniciativa empresarial; propietarios y empleados de PYME competentes; la simplificación de los trámites y demás procedimientos administrativos necesarios para la constitución y el funcionamiento de las empresas; un acceso fácil al crédito y a otros servicios financieros; y la disponibilidad de una amplia gama de servicios eficaces de apoyo y de desarrollo empresarial, de fácil alcance para los empresarios por un costo aceptable. En la Recomendación se insiste en la importancia de estas condiciones y se sugieren varias medidas para su efectiva aplicación por los Estados Miembros.

Promoción de una cultura empresarial

344. En la Recomendación se destaca la importancia de las influencias sociales y culturales en el ámbito empresarial y la formación de nuevas empresas, y se aboga por unas medidas «destinadas a crear y reforzar una cultura empresarial que favorezca las iniciativas, la creación de empresas, la productividad, la toma de conciencia de los problemas medioambientales, la calidad, las buenas relaciones laborales y profesionales, y prácticas sociales apropiadas y equitativas».

345. El fomento de una cultura empresarial es un instrumento cada vez más importante para paliar el problema creciente del desempleo en el mundo. En la mayoría de los países, la promoción de esa cultura consiste fundamentalmente en enseñar que el potencial de la iniciativa empresarial ofrece una alternativa al empleo asalariado en la administración pública o en el sector privado. A ello pueden contribuir campañas de sensibilización sobre el valor de la iniciativa empresarial para el desarrollo personal. En casi todos los países se complementan estas campañas con otras medidas, en particular con la inclusión de la temática empresarial en los planes de estudio de la enseñanza secundaria y superior, así como en las escuelas de formación profesional.

346. La formación empresarial es cada vez más frecuente en los países industrializados, en desarrollo y en transición¹. En el segundo grado de la enseñanza, los programas apuntan a inculcar a los alumnos una mentalidad empresarial gracias a una formación práctica y en equipo. Las actividades en el aula se basan en la gestión de un proyecto y se plasman muchas veces en una simulación de la actuación de un empresario cuando monta y dirige una pequeña empresa.

347. Por conducto de sus asociaciones profesionales y sus organizaciones de empleadores, el sector privado desempeña un papel importante en este ámbito, con sus propios programas de educación y formación. Ha aumentado asimismo el número de acuerdos de colaboración entre los sectores público y privado, tanto en el plano nacional como en el internacional. En los países industrializados adoptan a menudo la forma de una cooperación más estrecha entre las autoridades de educación y formación, las asociaciones empresariales y las direcciones de empresa.

348. La información contenida en las memorias tiende a confirmar la importancia que gran número de países concede a este asunto. Muchos gobiernos comunican que han emprendido programas vigorosos para promover la cultura empresarial. Se recurre para

¹ OIT: Informe V (1) *Condiciones generales para fomentar la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa*, quinto punto del orden del día, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.^a reunión, 1997, pág. 32.

ello a dos métodos, que se refuerzan mutuamente: el primero se centra en unas campañas de sensibilización general (programas de televisión, artículos de prensa, seminarios, cursillos prácticos, etc.) y el otro en la inclusión del tema de la cultura de la empresa en los planes de estudio de la enseñanza secundaria y de la superior, así como en los centros de formación profesional. Se recaba a menudo la colaboración del sector privado en relación con ambos métodos. Se han ideado en muchos países medios didácticos innovadores, gracias a los cuales la formación empresarial atrae más a los jóvenes (recurriendo, por ejemplo, a presentaciones virtuales).

349. En *Australia*, en el estado de Nueva Gales del Sur, son las organizaciones sin fines de lucro las que administran el apoyo financiero a los programas de desarrollo empresarial. Otros programas se dedican a la sensibilización de los alumnos de enseñanza secundaria y al asesoramiento de los jóvenes para que puedan crear su propia empresa. En *Austria* se atribuye gran importancia a la formación empresarial, y se han tomado ya muchas iniciativas en tal sentido. En el marco de un programa de «compañías juveniles», unos adolescentes de 15 a 19 años desarrollaron conceptos de empresa y para el año académico fundaron en su centro de enseñanza una empresa juvenil. En *Canadá* se imparten cursos relacionados con la cultura empresarial y la formación empresarial en los grados secundario y superior. En *Croacia* se considera que esa cultura es un requisito importante para cambiar las mentalidades y para hacer ver a los jóvenes la importancia de la cultura de la empresa.

350. En *Finlandia* se incita a la gente a crear empresas, en particular en el sector terciario, pero es difícil cambiar las actitudes. En efecto, tan sólo un 2 por ciento de los graduados del Instituto de Gestión de Empresas opta por ser empresario. En *Finlandia* se proyecta desarrollar aún más la formación empresarial en los planes de estudio de la enseñanza secundaria y ulterior, así como en las escuelas normales. En *Ghana*, el Ministerio de Educación ha incluido la formación empresarial en los planes de estudio de los centros de enseñanza secundaria, de los institutos y de escuelas profesionales y técnicas. En *Honduras* se fomenta la formación empresarial en la enseñanza secundaria y se incluye en los planes de estudios. En *Lituania* se emprendió un programa destinado a inculcar a los jóvenes los principios del libre mercado y la mentalidad empresarial, recurriendo a profesores y a voluntarios del mundo de la empresa. La temática empresarial es una asignatura obligatoria en los centros de enseñanza superior. En *Nueva Zelanda* se han efectuado estudios y tomado diferentes iniciativas para promover la iniciativa empresarial, así como campañas de publicidad para realzar el prestigio del quehacer empresarial y actividades *ad hoc* en los centros docentes y las empresas. En el *Reino Unido* el Gobierno ha facilitado los fondos necesarios para que en 2005-2006 todos los centros de enseñanza secundaria puedan ofrecer a los alumnos el equivalente de cinco días de actividades empresariales.

Formación en gestión empresarial

351. Según la Recomendación, los Estados Miembros deberían adoptar las medidas necesarias para promover las calificaciones de los propietarios de PYME en materia de gestión, mejorando su acceso a una formación empresarial destinada a las pequeñas empresas.

352. A algunos empresarios les consta el imperativo de mejorar su competencia profesional, mientras que otros piensan que no precisan esa formación, o bien no disponen del tiempo ni de los fondos necesarios. Los empresarios aceptan en general participar en cursos de formación empresarial si están subvencionados o si son un requisito previo para conseguir un préstamo o una subvención.

353. La formación necesaria para aprender las técnicas de gestión suele versar sobre muchos temas. Los más importantes son los siguientes: determinación de las oportunidades empresariales; preparación de un plan de empresa; fijación del precio de los bienes y los servicios; adquisición de calificaciones comerciales, y gestión de los recursos humanos.

354. Son elementos esenciales de la formación empresarial, el impacto, la rentabilidad, el alcance y el mantenimiento de esos programas de formación empresarial, independientemente de que corran a cargo de organismos estatales, de organizaciones no gubernamentales o del sector privado. Los programas de formación empresarial actuales interesan normalmente a menos de un uno por ciento de las pequeñas empresas que podrían sacar provecho de semejante formación — lo que implica que es necesario reforzarlos.

355. En los países en desarrollo, el Estado renunció últimamente a su misión de proveedor directo de formación y actúa hoy como mero facilitador en el mercado de la formación². Quizás ello sea atribuible a la estructura burocrática de los organismos estatales de formación, al hecho de que los instructores no conozcan suficientemente las necesidades de las PYME y/o a su nivel de formación. A este respecto, en la Recomendación núm. 189 se dispone que convendría no «distorsionar el funcionamiento del mercado de tales servicios».

356. Quienquiera que sea el que provea la formación, su calidad, su impacto y su rentabilidad dependerán en general de que concurren los siguientes principios: que la formación se ajuste a la demanda; se amolde a las características y necesidades de los alumnos; se organice de modo tal que se reduzcan al mínimo los costos derivados de la pérdida de ingresos de los empresarios que asistan al curso, y se utilicen métodos e instrumentos de formación eficaces como, por ejemplo, el programa de formación de la OIT titulado «Inicie y mejore su negocio».

357. En la inmensa mayoría de los países que informan, a los propietarios de PYME y a los empresarios en ciernes se les ofrece la posibilidad de mejorar sus aptitudes en materia de gestión, a menudo en sintonía con otros servicios financieros y de desarrollo empresarial. En la mayoría de las memorias se indica que los programas de formación en materia de gestión están al alcance de todos los que deseen mejorar sus calificaciones en dicho ámbito. Los gobiernos suelen ser los principales proveedores de esta formación, ya sea directamente o bien por conducto de centros de formación subvencionados. La formación suele ser gratuita o costar muy poco. En algunos casos se utiliza un sistema de vales. Las organizaciones de empleadores, las cámaras de comercio y otras entidades de carácter no lucrativo intervienen intensamente en la formación en materia de gestión.

358. En algunas memorias se alude al programa de formación antes mencionado. En *Estonia*, Enterprise Estonia respalda unos servicios de asesoramiento, así como una formación empresarial subvencionada, destinada esencialmente a las microempresas y las pequeñas empresas. La subvención cubre como máximo el 50 por ciento de los costos totales de los servicios de asesoramiento o de la formación. Para garantizar que la formación se ajusta a la demanda y provocar la competencia entre los proveedores de formación en gestión empresarial, en algunos países, como la *República de Moldova*, se ha optado por un sistema de vales de formación. Los programas de vales de formación tienen por objeto atender a las necesidades en materia de formación de las microempresas y demostrar el potencial comercial de la formación impartida. La

² *Business Development services for Small enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention*, edición de 2001 preparada por el Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, pág. 5.

competencia en busca de clientes es lo que incita a los proveedores a idear nuevos cursos, a localizar los segmentos de mercado existentes y a buscar otros nuevos. De esta manera, los participantes reciben unos vales (gratuitos o muy baratos), que pueden utilizar para recibir formación en el centro que prefieran.

Recuadro IV.2
OIT: El programa «Inicie y Mejore su Negocio»

La OIT ideó el programa «Inicie y Mejore su Negocio» para atender a la necesidad de disponer de un programa idóneo y práctico de formación en materia de gestión para los empresarios de pequeña escala, actuales y futuros de los países en desarrollo. La originalidad del programa estriba en el hecho de que los conceptos se exponen con criterio práctico, pertinente y sencillo. El componente «Mejore su negocio» aporta diferentes ideas sobre el modo de presentar los principios básicos de gestión a los empresarios y de incitarles a aplicarlos en su empresa. El componente «Inicie su negocio» va destinado a quienes desean crear su propia empresa, y tiene por objeto ayudar a los empresarios eventuales a efectuar un estudio de viabilidad que puedan proponer a una institución financiera. El objetivo global del programa es incrementar la viabilidad de las PYME mediante la aplicación de unos principios de gestión sólidos. Está concebido para las organizaciones que imparten formación en materia de gestión y que coadyuvan al progreso de la pequeña empresa en los países en desarrollo, a saber: las organizaciones de empleadores; las asociaciones del sector privado; las organizaciones no gubernamentales; las entidades de desarrollo de la pequeña empresa apoyadas por el Estado; los ministerios y las sociedades privadas de consulta. Se estima que en todo el mundo más de 180.000 empresarios de 83 países han recibido formación. El programa ha dedicado gran atención a las empresarias: aproximadamente el 45 por ciento de los empresarios formados son mujeres.

359. Son muchas las organizaciones que ofrecen formación en materia de gestión de empresas. En muchos países se recurre a distintos tipos de organizaciones. En los *Estados Unidos*, la Small Business Administration ofrece formación mediante toda una serie de programas y de empresas asociadas. El programa más importante es el que promueven los Small Business Development Centres (centros de desarrollo de pequeñas empresas). La formación es fruto de una cooperación entre el sector privado, el mundo de la educación y la administración federal, la de los estados, y las administraciones locales. En *Austria*, los institutos de promoción empresarial de la Cámara de Comercio son los principales centros de formación y readaptación profesional. En *Malasia*, ciertos centros de desarrollo de calificaciones de la Sociedad de Desarrollo de Industrias Pequeñas y Medianas proponen cursos de formación empresarial. Varios ministerios y cámaras de comercio ofrecen una formación similar. El Instituto Nacional de Desarrollo Empresarial interviene activamente en la organización de cursos de formación en materia de gestión.

360. Los métodos y los medios de formación varían según los países. Muchos de ellos emplean el bloque didáctico elaborado por la OIT a lo largo de los años, a saber, los módulos de formación «Mejore su negocio» para empresarios ya establecidos, y los módulos «Inicie su negocio» para quienes piensan crear una empresa (véase el recuadro IV.2). En algunos países se han elaborado programas de formación centrados en aspectos concretos de la gestión empresarial. En *Malasia* versan sobre la gestión de calidad y la elevación de la productividad. En *Noruega* el Programa de gestión y estrategia FRAM apunta a mejorar la competitividad de las PYME. El objetivo práctico de este programa es que las compañías participantes aumenten en un 5 por ciento su rentabilidad. Los resultados indican que el 80 por ciento de ellas lo ha alcanzado.

Acceso al crédito y a otros recursos financieros

361. En la Recomendación se reconoce explícitamente la función capital de los servicios financieros con miras a la creación de puestos de trabajo en las PYME. Más en particular, en virtud de su párrafo 14 los Estados Miembros deberían:

... facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación y al crédito en condiciones satisfactorias. A tales efectos:

- 1) con objeto de garantizar la viabilidad del crédito y de otros servicios financieros, éstos deberían proporcionarse, en la medida de lo posible, con sujeción a las condiciones del mercado, excepto en lo que se refiere a las categorías de empresarios en situación particularmente vulnerable;
- 2) deberían adoptarse medidas adicionales que simplifiquen los trámites administrativos, reduzcan los costos de transacción y permitan obviar los problemas relativos a las garantías insuficientes, estableciéndose, por ejemplo, organismos no gubernamentales de distribución de crédito e instituciones financieras de desarrollo que se ocupen de la lucha contra la pobreza;
- 3) podría alentarse a las pequeñas y medianas empresas a organizarse en mutualidades de garantía;
- 4) debería alentarse la creación de instituciones de capital riesgo especializadas en proveer asistencia a las pequeñas y medianas empresas innovadoras.

362. El tenor de las disposiciones citadas se inspira en las mejores prácticas de los servicios financieros. El reconocimiento de que, en la mayor medida posible, el crédito y demás servicios financieros deben tener un sustrato comercial para poder perdurar es fruto de la amarga experiencia de muchos países en desarrollo que habían proporcionado créditos subvencionados. En *Filipinas*, en virtud de la Orden Ejecutiva núm. 138 de 10 de agosto de 1999, el Gobierno se ha comprometido (y lo ha cumplido ya en parte) a traspasar todos los programas de crédito directo subvencionado administrados por entidades oficiales no financieras (por ejemplo, el Ministerio de Agricultura) a entidades financieras estatales (por ejemplo, los bancos del Estado) para ir liquidándolos gradualmente. Además, se han tomado disposiciones para dar por terminados todos los programas de crédito subvencionado. En la Recomendación se proponen diversas fórmulas con arreglo a las cuales los gobiernos podrán facilitar el acceso al crédito. Según una de ellas, los gobiernos deberían facilitar la concesión de créditos mediante la creación de entidades especializadas independientes, como organismos no gubernamentales de financiación minorista e instituciones de financiación del desarrollo. Esas entidades especializadas, centradas en las necesidades de los pobres, estarían en buenas condiciones para proponer unos productos adaptados a las necesidades de clientes con ingresos bajos que no suelen ofrecer garantías suficientes.

363. En *Sudáfrica*, en 1998, el Ministerio de Desarrollo Social procuró mejorar el bienestar social mediante la prestación de servicios financieros a los colectivos con ingresos bajos. En estrecha cooperación con la OIT y el PNUD, el Ministerio utilizó sus fondos para apoyar las actividades de los organismos de microfinanciación existentes. De esta manera ha podido colaborar con entidades especializadas en la prestación de servicios financieros a los colectivos con ingresos bajos.

364. Otro modo de superar la insuficiencia de garantías de las PYME que desean conseguir créditos es recurrir a mutualidades de garantía. La OIT lleva ya tiempo promoviendo iniciativas cooperativistas, y en la Recomendación se recuerda que las mutualidades de garantía pueden ser un instrumento muy útil al facilitar otros tipos de garantía, así como el acceso de los pequeños empresarios a préstamos bancarios con tipos de interés más bajos. Por último, en la Recomendación se exhorta la creación de instituciones de capital de riesgo, y de otras entidades especializadas en proveer asistencia a las pequeñas y medianas

empresas innovadoras. El capital de riesgo se diferencia del crédito en el sentido de que los inversionistas son propietarios de una parte de las PYME, es decir, parte de su capital social. En *Nueva Zelandia*, en cumplimiento del programa de financiación inicial emprendido por «Industry New Zealand», el Ministerio de Desarrollo Económico facilita el desarrollo de «redes de mecenas» para las empresas con potencial de crecimiento, que pueden beneficiarse así de la aportación de capital. Este programa atiende a los «mecenas» deseosos de invertir tiempo y dinero en empresas prometedoras. Establece, en definitiva, un nexo de unión entre los inversionistas y las empresas en expansión. Se emprendió con base en unos estudios según los cuales, en sus primeros momentos, las empresas tienen dificultades en encontrar inversionistas apropiados.

365. El gran número de gobiernos que informan sobre este particular pone de manifiesto la importancia que se atribuye al tema de los servicios financieros. La inmensa mayoría de los países recurren a muy diferentes medios para facilitar el acceso de las PYME a los servicios financieros. Los más corrientes son los siguientes: los planes especiales de crédito, o de microcrédito, gestionados por varios tipos de entidades públicas y privadas; la creación de bancos encargados de manera específica de conceder préstamos a las PYME, y fondos de garantía en bancos determinados. Menos países, principalmente en desarrollo, informan de la utilización de capital por acciones y de empresas mixtas para complementar los préstamos. Varios países en desarrollo, y menos países desarrollados, citan la concesión de subvenciones a determinadas categorías de PYME. No se alude, en cambio, casi nunca a sucedáneos de los préstamos, como la subcontratación o el arrendamiento financiero. Tampoco se mencionan planes de crédito establecidos por grupos de PYME, como las asociaciones de crédito y ahorro rotatorio — como las «tontinas» de Africa Occidental — ni programas de promoción del ahorro por parte de las PYME.

366. En muchas memorias se alude a proveedores de crédito privados. En *Australia* existe toda una gama de proveedores de crédito a las empresas nacientes o de financiación de crecimiento para las pequeñas empresas, entre ellas las de capital de riesgo, inversionistas privados y entidades financieras como los bancos y las cooperativas de crédito. En *Austria*, uno de los programas de desarrollo de las PYME promueve varios servicios financieros para ellas, como garantía de los fondos propios, primas de suscripción o iniciativas de financiación de empresarios jóvenes.

367. En muchos países en desarrollo se practica el micropréstamo. En las *Bahamas*, el Micro Lending Facility (servicio de micropréstamos) es un programa de préstamo a corto plazo, destinado a los fabricantes de las Bahamas que han conseguido un contrato pero que necesitan fondos adicionales para adquirir las materias primas que se requieren para producir el bien encargado. En *Etiopía*, existen varios planes de microfinanciación eficaces. En *Ghana*, el Consejo Nacional para las Pequeñas Industrias gestiona dos grandes planes de crédito, que proporcionan fondos a empresas, nacientes o ya existentes, de diez regiones.

Recuadro IV.3

Acceso a los servicios de financiamiento para la creación de empleo, reducción de la pobreza y capacitación

La microfinanciación es la prestación de servicios financieros a los pobres de manera sostenible. El acceso a los servicios financieros protege y capacita a los pobres al brindarles distintas opciones. La microfinanciación constituye un componente importante de las estrategias de la OIT sobre desarrollo de empresas y creación de empleos. La Declaración de Filadelfia dispone que la OIT debe considerar la manera en que las instituciones financieras, los mercados financieros y las políticas del sector financiero influyen sobre el empleo y los ingresos.

La mayoría de los operadores del sector privado en los países en desarrollo emplean a menos de diez trabajadores, la microfinanciación facilita entonces la adquisición de activos para acceder a los mercados. La mayoría de los bancos no están orientados hacia las cuestiones de pobreza ni tienen una misión social. Lo que diferencia la microfinanciación de la financiación convencional, es que la primera trata de servir a la gente pobre y de reducir la pobreza sin perpetuar las subvenciones. La microfinanza promete utilizar el mercado para lograr la mejora social. Tres son los beneficios socioeconómicos de la microfinanciación:

Asociada en primer lugar con la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, la microfinanciación se ha transformado ahora en un fenómeno mundial. En los países en desarrollo, la microfinanciación es una estrategia para desarrollar y fomentar el sector financiero, y hacer que el mercado sea más accesible para los pobres. En cambio, la microfinanciación en los países desarrollados es una estrategia de asistencia social orientada al mercado para ayudar a las personas económicamente vulnerables, y en particular a los desempleados que desean convertirse en trabajadores por cuenta propia. En los países desarrollados, la microfinanciación es un servicio social que depende parcialmente del apoyo del sector público. Los mercados y las condiciones de explotación radicalmente divergentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo requieren un entorno peculiar e intervenciones diferentes en materia de políticas.

En general, los gobiernos no deberían participar directamente en las decisiones relativas a la concesión de préstamos y de financiación. Los prestatarios pueden percibir un préstamo gubernamental como un regalo y no sentirse obligados a reembolsarlo, lo que podría perjudicar la sostenibilidad de un fondo. La participación activa del gobierno en el proceso de préstamo puede conducir a unas decisiones sobre distribución de los préstamos adoptadas con fines políticos, lo cual significa que los recursos correspondientes pueden terminar en manos de los más influyentes, más bien que en las de los más necesitados.

La OIT trata de reforzar la capacidad y el interés de los gobiernos y de los interlocutores sociales para facilitar a los pobres el acceso a servicios financieros vitales. Esta labor incluye el establecimiento de alianzas locales con toda una gama de instituciones, como los bancos centrales y otras autoridades, para el diseño de un entorno normativo basado en incentivos.

368. Muchos países, especialmente países más desarrollados, han emprendido diferentes servicios financieros distintos de los planes de crédito y de los préstamos bancarios clásicos, como el capital por acciones y empresas mixtas, y arrendamientos financieros, etc. En *Canadá*, el Gobierno federal garantiza en parte los préstamos concedidos a la mayoría de las pequeñas empresas cuyos ingresos brutos anuales no llegan a 5 millones de dólares canadienses. El Capital Leasing Pilot Project (proyecto experimental de arrendamiento de capital) ofrece a las PYME una opción de financiación adicional. Tanto los préstamos como los arrendamientos financieros se conceden con el objetivo de recuperar los costos. En *Finlandia*, las PYME, tienen varias fuentes de financiación a su alcance. La principal fuente pública de financiación del capital de riesgo es la entidad financiera estatal especializada Finnvera Oyj, que encauza los fondos destinados a las empresas nacientes y a la expansión de las empresas existentes. El Gobierno patrocina una entidad privada que administra la red.

369. En muchos países se subvencionan las PYME, normalmente para fines concretos. En *Estonia*, Enterprise Estonia presta a las empresas nacientes una ayuda no reembolsable, y ello porque si bien consta que los bancos comerciales están empezando a crear una gama de productos financieros destinados a atender a las necesidades de las PYME, el acceso de las empresas nacientes a la financiación sigue siendo limitado. Muchos países aplican el método del fondo de garantía. En *Lituania*, el Ministerio de Economía constituyó una entidad de garantías para paliar la insuficiencia de recursos de las PYME. Esta entidad tiene por cometido ofrecer a los bancos la garantía del Estado sobre los préstamos concedidos a las PYME y una compensación parcial de los intereses de los préstamos. Al garantizar un empréstito comercial, el Estado financia hasta el 80 por ciento del préstamo otorgado y adeudado en caso de insolvencia del prestatario.

370. En muchos países se conceden a la vez subvenciones y préstamos sin intereses. En *Lituania*, el Gobierno ayuda a los desempleados a crear su propia empresa. Se les conceden préstamos sin intereses por un plazo máximo de tres años. En *Malasia*, la Small and Medium Industries Development Corporation (Sociedad de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas) facilita el acceso a la financiación concediendo a las PYME subvenciones y préstamos en condiciones favorables.

Simplificación de los trámites de inscripción en el registro mercantil, de la obtención de las licencias y de los procedimientos de notificación

371. La adopción de políticas favorables a la creación de empresas, así como a la promoción, con diferentes medidas, de una cultura de la empresa, debería respaldarse con una verdadera simplificación de los trámites de inscripción en el registro mercantil, de la solicitud de licencias y de los procedimientos de notificación. De lo contrario, podrían no dar el resultado esperado otras medidas encaminadas a promover la creación de empresas y empleos. A este respecto, en la Recomendación se insta a la eliminación de los obstáculos al crecimiento y al desarrollo de las PYME, que pudieran derivarse en particular de la inadecuación o el exceso de los trámites administrativos en materia de registro, licencias, prestación de declaraciones y demás requisitos administrativos.

372. Estos trámites en materia de registro o licencias, que resultan enojosos, onerosos y lentos, pueden frenar la creación de empresas y engendrar pérdidas para el Estado, por el hecho de que las empresas prefieran permanecer en la economía informal.

373. Una medida muy corriente para aligerar los trámites es la instauración de la «ventanilla única», o «servicios de referencia», en la cual pueden realizarse simultáneamente todos los trámites de registro o solicitud de licencias en el mismo lugar. Es también posible simplificar los formularios de solicitud de registro y licencias y reducir los requisitos en el caso de las empresas más pequeñas. Cabe señalar un plazo preclusivo para el registro de las empresas o la solicitud de licencia por éstas. La utilización de la informática, fundamentalmente en los países desarrollados, puede haber influido poderosamente en los procedimientos de registro, licencias y presentación de declaraciones, incluida la creación de sitios Web, en los que los empresarios actuales o eventuales, puedan recibir información completa sobre los procedimientos, inscribir directamente su empresa en el registro mercantil y hasta efectuar los pagos necesarios.

374. Todos los gobiernos que informan sobre esta faceta de su política relativa a las PYME citan varias medidas destinadas a simplificar los trámites fiscales, de registro, de solicitud de licencia y de notificación. Suelen mencionarse sobre todo tres. En primer lugar, se han juntado en un mismo edificio uno o varios despachos para que los empresarios puedan realizar en una sola vez todos los trámites administrativos. En segundo lugar, se han simplificado los formularios y se exige sólo la información

estrictamente necesaria. En tercer lugar, muchos países han adoptado medidas especiales de simplificación para las PYME.

375. En *Australia* se puede entrar en el Business Entry Point (punto de partida de las empresas) para realizar los trámites de registro, solicitud de licencia y notificación por conducto de Internet. Los centros de información sobre las licencias para las empresas facilitan todo tipo de información disponible en Australia. Todas esas medidas reducen el papeleo y acortan el período de tiempo que suele llevar la constitución y la gestión de las empresas. En muchos países — por ejemplo, en *Austria*, *Canadá*, *Finlandia*, *Honduras*, *Lituania* y *Reino Unido* — hay legislación destinada a que el gobierno simplifique, en la medida de lo posible, los trámites administrativos y demás procedimientos. En el *Reino Unido*, la ley de reforma de reglamentos mediante una Orden de Reforma dota al Gobierno de un instrumento poderoso para simplificar o derogar las disposiciones legales fastidiosas, repetidas, demasiado complejas u obsoletas. Dicha ley permite tratar regímenes enteros e introducir cambios de fondo en la legislación sustantiva vigente.

376. En *Austria*, una modificación reciente del Código de Trabajo amplía la posibilidad de comunicar electrónicamente con las autoridades. En Viena ya es posible efectuar en menos de una hora todos los trámites de registro por Internet. En los países desarrollados se recurre cada vez más a la informática para simplificar los trámites administrativos y demás procedimientos. En *Canadá*, Internet ofrece una gama impresionante de iniciativas de simplificación empresarial. Government-On-Line (Conexión en línea con el Gobierno) se propone proporcionar un servicio electrónico completo en 2004. En *Nueva Zelandia*, la Companies Office (despacho para empresas) del Ministerio de Desarrollo Económico permite a las empresas registrarse por Internet y recorrer el registro en busca de información, facilita formularios de acceso, listas de tasas y aranceles, guías de formación y pormenores sobre los contactos. En 2004, Internet será ya el principal instrumento de acceso rápido a la información y a los servicios, así como de tramitación rápida (declaraciones de aduanas, declaraciones de la renta, etc.). En *España*, el objetivo de un «proyecto sobre la nueva empresa» es reducir a dos días la duración de la tramitación administrativa que ahora tarda de 30 a 60 días. Hay también 22 «ventanillas únicas» y un sencillo formulario electrónico para reducir el tiempo que requiere la constitución de una PYME.

Recuadro IV.4

Haciendo funcionar las políticas a nivel de los gobiernos locales

Las autoridades locales son quienes tienen frecuentemente autoridad para dictar reglas para la creación, registro e imposición de las pequeñas empresas. Gran parte de los efectos de las políticas a nivel nacional depende de la voluntad y de la capacidad de los gobiernos municipales para simplificar los procedimientos y facilitar el acceso a los servicios competentes. En Lima, Perú, el tiempo para obtener la autorización para abrir un negocio se redujo de 70 días a una hora. Esto implicó reducir 45 pasos burocráticos a 12 y transformar la oficina de registro en una unidad de información sobre negocios y asesoría. Como resultado de esto, las autorizaciones se cuadruplicaron en un período de dos años. En Tanzania, un estudio para la elaboración de una guía que se basó en entrevistas semanales con 115 pequeñas empresas sobre un período de cuatro meses, reveló la total imposibilidad de obtener una licencia o de registrar el nombre de un negocio. Remotas e inaccesibles oficinas municipales y un personal local mal pagado y desmotivado, son el motivo de que muchas empresas recientemente creadas se mantengan en la economía informal. El costo oculto de la informalidad persistente puede ser significativo, ya que el acceso al crédito y los incentivos del mercado quedan fuera de su alcance. Además, los trabajadores de las pequeñas empresas no pueden obtener una protección legal y social adecuada.

Estos ejemplos ponen en evidencia la importancia de la sensibilización y formación de las autoridades locales para plasmar las políticas en materia de generación de empleo y de pequeñas y medianas empresas en mejoras tangibles. La mejor manera de realizar esto consiste en reunir a los funcionarios municipales con los representantes de las pequeñas empresas. Las consiguientes asociaciones entre el sector público y el sector privado pueden ser canales de un proceso de desarrollo económico más integrado que satisfaga la preocupación de aumentar los ingresos gubernamentales y que beneficie a los empresarios y a los trabajadores locales.

377. Una de las finalidades principales de la simplificación es reducir el tiempo que necesitan los empresarios para registrar su empresa y para cumplir otros requisitos administrativos. En *Chile* por ejemplo, el Ministerio de Economía emprendió un estudio sobre lo enojoso que resulta registrar las PYME, por lo cual se planteó la necesidad de aplicar el programa de simplificación del papeleo: una semana a lo sumo para cumplir todos los requisitos, un formulario único y solamente dos visitas a las oficinas del Estado. En *Estonia*, un portal electrónico del Gobierno sirve de punto de acceso común a los servidores virtuales y sitios Web de las instituciones y proyectos del Estado. Se simplifica también la tributación y el pago de las cantidades adeudadas. En *Finlandia*, por ejemplo, existe ya un sistema de pago por Internet, para facilitar el abono de las aportaciones de las pequeñas empresas. Se han simplificado, además, los requisitos contables a efectos tributarios. Algunos países han simplificado sensiblemente el registro y otros trámites para las empresas más pequeñas. En la *India*, por ejemplo, el registro de las pequeñas empresas es facultativo.

Acceso a los servicios de desarrollo y apoyo para las empresas

378. Para fomentar el crecimiento y la competitividad de las PYME, y su potencial de creación de empleo, en la Recomendación se exhorta a tomar en consideración la disponibilidad y la accesibilidad de una amplia gama de servicios de apoyo directo e indirecto en lo que atañe a varios aspectos de la creación de empresas y su funcionamiento, por ejemplo: preparación de planes de empresa; servicios consultivos e informativos; respaldo de la tecnología y la modernización; estudios de mercado y ayuda al respecto, y acceso a una infraestructura adecuada. Se recomienda asimismo que se establezcan y apliquen servicios de apoyo a las empresas para lograr una pertinencia y una eficacia óptimas:

- adaptando los servicios y su prestación a las necesidades específicas de las PYME;
- velando por una intervención activa de las PYME y de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores en la selección de los servicios que hayan de proponerse;
- haciendo participar a los sectores público y privado en la prestación de tales servicios;
- descentralizando los servicios para acercarlos físicamente lo más posible a las PYME;
- estimulando la perseverancia de los proveedores de servicios gracias a un grado razonable de reintegro de los costos por las PYME y otras fuentes para incrementar el potencial de creación de empleos de dichas empresas, a fin de no distorsionar el funcionamiento del mercado de tales servicios;
- garantizando la profesionalidad y la fiabilidad en la gestión de la prestación de los gestores de los servicios, y
- estableciendo mecanismos para efectuar la supervisión, evaluación y actualización continuas de los servicios.

379. Estos servicios no financieros, llamados habitualmente servicios de desarrollo de la empresa, consisten en la transferencia de información y de conocimientos teóricos y prácticos, así como en un asesoramiento relativo a los diversos aspectos de la empresa. Se puede tener acceso a ellos por cauces oficiales u oficiosos. Pueden correr a cargo de entidades públicas o privadas, de consultores y de sociedades de consulta del sector privado, o formar expresamente parte integrante de un contrato entre el propietario de la empresa y un proveedor o un contratista, y tener carácter comercial o institucional, ser gratuitos o estar subvencionados.

380. La Comisión toma nota de que la información facilitada en las memorias sobre el acceso a los servicios de desarrollo de la empresa es relativamente escasa. Como en la mayoría de los países existen organismos que prestan servicios de desarrollo para las empresas, semejante escasez de información se explica acaso porque los ministerios encargados de preparar las memorias no conocen bien esos servicios o ignoran los que prestan otros organismos oficiales y entidades del sector privado. Si bien en un pequeño número de memorias se menciona la colaboración con organismos del sector privado y entidades de carácter no lucrativo en lo que atañe a la prestación de servicios de desarrollo de la empresa, la inmensa mayoría de los gobiernos que informan se refieren tan sólo a proveedores estatales de tales servicios. Consta, sin embargo, que muchas entidades de desarrollo de las PYME sin fines de lucro prestan también ese tipo de servicios.

381. La información facilitada a la Comisión se refiere principalmente a cuatro grandes categorías de servicios: los de información, que se prestan en casi todos los casos, así como los de tecnología, marketing y consulta. En muy contadas memorias se citan otros servicios, por ejemplo los de ayuda para idear conceptos viables, adquirir material y concertar contratos de arrendamiento financiero. En ninguna memoria se menciona el análisis de los problemas de las empresas, la promoción de empresas mixtas ni el asesoramiento jurídico.

382. En la memoria de *Australia* se indica que el 79 por ciento de las PYME utilizan Internet con fines comerciales. En Nueva Gales del Sur se promueve la disponibilidad de información sobre la tecnología y sobre otros elementos que necesitan las empresas. En *Canadá*, la Business Gateway forma parte de la iniciativa de Government-On-Line destinada a facilitar el acceso de las empresas canadienses a los programas y servicios del Estado. En *Croacia*, el Gobierno edita publicaciones sobre diversos sectores profesionales. Se pueden hacer consultas telefónicas gratis. En *México*, se creó un centro virtual de negocios «contacto PYME», para mejorar la competitividad y las oportunidades de hacer negocios de las PYME a través del diseño, la utilización y la administración de sistemas de información y promoción de los servicios consultivos.

383. En *Australia*, varios proyectos emprendidos en Australia Occidental, apuntan a mejorar el acceso a la tecnología para las pequeñas empresas. En *Austria*, se ofrecen a las PYME servicios de investigación y desarrollo, información y ayuda directa, para que puedan disponer de nuevos conocimientos, tecnología e interlocutores. En *Estonia*, la Agencia Tecnológica presta apoyo financiero directo a los proyectos comerciales de investigación y desarrollo. Hay también programas especiales de desarrollo tecnológico, así como dos parques de tecnología. En *Honduras*, un Consejo de Ciencia y Tecnología se encarga de estimular y promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación para realzar la productividad y la competitividad de las PYME. En la *India*, el Gobierno ha creado centros de recursos tecnológicos, servicios de instrumental y escuelas técnicas, así como centros de producción y desarrollo, y viveros al servicio del sector de la pequeña empresa.

384. Las mismas entidades ofrecen muchas veces un bloque de servicios, por ejemplo consultivos e informativos, para el desarrollo de la empresa. Así sucede con los centros regionales de asesoramiento de las empresas que, en *Estonia*, proponen diferentes servicios de apoyo a las empresas, en materia de información, asesoramiento y formación. Otro tanto ocurre en *Etiopía*, donde se prestan servicios de perfeccionamiento tecnológico, ayuda para el acceso a los mercados (asistencia jurídica, contratos de franquicia), programas de exportación para las PYME y agilización del acceso a las materias primas. En *Lituania*, los centros de información empresarial prestan servicios informativos, consultivos y de formación a los empresarios que se inician. Existen asimismo seis viveros, en donde se han generado muchos empleos, así como cinco parques de ciencia y tecnología (gracias a una cooperación sumamente fructuosa con instituciones científicas y de investigación).

385. En *Ghana*, el Consejo Nacional para las Pequeñas Industrias presta ayuda en marketing por conducto de centros de asesoramiento para empresas. La información de mercado se facilita a la clientela en colaboración con el Ministerio de Comercio e Industria, el Consejo de Fomento de las Exportaciones y la Fundación Gratis de Ghana.

386. Aunque en las memorias no se alude a los proveedores de servicios de desarrollo de empresas privadas o sin fines de lucro, abundan en la mayoría de los países. La Comisión considera que merece la pena recordar que la OIT ha intervenido directamente en la creación de dichos servicios en diferentes países. Constituidas a menudo como entidades no gubernamentales como «organismos de desarrollo de empresas», imparten formación en materia de gestión de empresas, utilizando el bloque didáctico «Inicie y mejore su negocio» de la OIT, así como servicios financieros, amén de los de desarrollo de la empresa. En principio, todos esos organismos acaban siendo autónomos desde un punto de vista financiero al cabo de cierto tiempo. La experiencia de la OIT en los Balcanes ilustra claramente el modo en que se constituyeron esos organismos y sus logros hasta la fecha.

Recuadro IV.5 **Bosnia y Herzegovina: Organismos de desarrollo de empresas**

En Bosnia y Herzegovina se crearon poco después de la guerra cinco agencias de desarrollo de empresas, con la finalidad de generar empleo gracias a la constitución de microempresas y de pequeñas empresas. Estos organismos de desarrollo de la empresa son, de hecho, organizaciones no gubernamentales de ámbito local, dirigidas por un consejo de administración integrado por representantes de las autoridades municipales y de organizaciones de empleadores. La OIT formó a su personal y costeó con fondos de donantes el material y el alquiler de las oficinas, así como la retribución del personal durante un período fijado de común acuerdo, la aportación de la OIT fue disminuyendo conforme iban progresando los proyectos. Además de una formación en gestión empresarial, los organismos de desarrollo de empresas ofrecen toda la gama de servicios de desarrollo empresarial. Todas ellas han intervenido también en actividades de micropréstamo gracias a los fondos que les proporcionan los donantes. Desde el primer momento se tuvo presente la cuestión de la plena viabilidad financiera. La dirección de los organismos de desarrollo de empresas era consciente de que la OIT dejaría de financiar las actividades al terminar el proyecto, y se esforzó por tener asegurada, antes de esa fecha, la continuación de la financiación. Algunos organismos de desarrollo de empresas emprendieron nuevas actividades generadoras de ingresos, como cursos de informática y de idiomas. La experiencia de la OIT en Bosnia y Herzegovina ha resultado sumamente fructuosa. Dos organismos de desarrollo de empresas ya tienen autonomía financiera y contribuyen a la creación de un gran número de microempresas y de pequeñas empresas. Otros tres organismos de desarrollo de la empresa tienen buenas perspectivas de autonomía financiera.

IV. Promoción de espíritu empresarial de las mujeres y de otras franjas de la población

387. En la Recomendación núm. 189 se exhorta a los Estados Miembros a que tomen en consideración «la adopción de medidas e incentivos específicos para determinadas categorías de personas que aspiran a convertirse en empresarios, tales como: las mujeres; los desempleados de larga duración; las personas afectadas por el ajuste estructural o por prácticas restrictivas y discriminatorias; las personas discapacitadas, el personal militar desmovilizado; los jóvenes, con inclusión de los titulados universitarios; los trabajadores de edad; las minorías étnicas y los pueblos indígenas y tribales». Señala asimismo que «la determinación detallada de esas categorías debería realizarse en función de las prioridades y condiciones socioeconómicas de cada país». Se pide también a los Estados Miembros que «intensifiquen el apoyo al empresariado femenino, reconociendo la importancia creciente de las mujeres en la economía, por medio de medidas específicamente concebidas para mujeres que son empresarias o aspiran a serlo».

Las empresarias

388. Es manifiesto que las empresas dirigidas por mujeres suelen ser más recientes y más pequeñas, tanto por su número de empleados como por la existencia y el valor de sus activos fijos. Las mujeres tienden a recurrir más a familiares no retribuidos y a utilizar menos la tecnología moderna. Sus empresas suelen apoyarse en inversiones modestas, y centrarse en unos subsectores menos remuneradores y estructurados en torno a sus calificaciones tradicionales, mientras que los hombres actúan en los subsectores más dinámicos. Las mujeres suelen ser menos propensas que los hombres a registrar su empresa y con frecuencia trabajan en el hogar³. Un gran obstáculo que impide a las mujeres desarrollar su potencial como empresarias reside en que, aun trabajando por cuenta propia, no son reconocidas como empresarias, o no se consideran a sí mismas como tales, por lo que pasan inadvertidas ante las instituciones y los programas interesados en el desarrollo de las empresas⁴.

389. Al elaborar la Recomendación⁵ se determinó toda una serie de limitaciones que, con carácter específico, dificultan el avance de la mujer en el mundo empresarial: responsabilidades que se convierten en obstáculos, como la función de la mujer en el seno de la familia, que reduce el tiempo, la energía y la concentración disponibles para llevar una empresa; barreras sociales y culturales; como hostilidad hacia las mujeres empresarias; las restricciones en lo que atañe a la elección del sector, la inexistencia de un apoyo familiar y la falta de movilidad; obstáculos por falta de instrucción, en los casos en que las mujeres alcanzan niveles de enseñanza inferiores, tienen un acceso limitado a las oportunidades de formación profesional adaptada a sus empresas; trabas profesionales, ya que tienen menos oportunidades de actuar en el sector formal que los hombres; barreras infraestructurales, como un acceso insuficiente a la tecnología, a los servicios de apoyo y, sobre todo, al crédito y a la tierra; y obstáculos jurídicos, por cuanto no es fácil para ellas entablar libremente una acción judicial.

³ Véase el SEED Working Paper: *Jobs, Gender and Small Enterprises in Africa and Asia: Lessons drawn from Bangladesh, the Philippines, Tunisia and Zimbabwe*, de Pamela Nichols Marcucci (2001), pág. 47.

⁴ International Small Enterprise Programme (ISEP): *Gender Issues in Micro Enterprise Development*, 1999, pág. 2.

⁵ Informe V (1) Condiciones generales para fomentar la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997.

390. Entre otros grandes temas abordados en las memorias recibidas cabe citar la importancia del espíritu empresarial de las mujeres en países como *Sudáfrica* y *Lituania*; la formación destinada a promover el espíritu empresarial entre las mujeres, el acceso a los servicios financieros y la protección jurídica, por ejemplo en *Honduras* y *Malasia*, y el contenido de los programas de apoyo a la mujer. En la memoria de *Canadá* se indica que los programas federales de desarrollo del espíritu empresarial son generales, aunque los bancos y los organismos regionales de desarrollo han emprendido diferentes programas sólo en beneficio de la mujer.

391. En algunos países hay tantas empresarias como empresarios, o incluso más, pero se dedican mayormente a los negocios que requieren pocas inversiones y son menos golosos. En *Sudáfrica*, las mujeres tienen probabilidades un poco mayores que los hombres de dirigir un negocio: un 11 por ciento, frente al 8 por ciento de hombres. Se hallan, no obstante, concentradas en el sector de las pequeñas y medianas empresas de subsistencia (el 42 por ciento de los empresarios en 1996). En *Lituania*, la proporción de mujeres en el número total de directores de empresa aumentó sensiblemente: de un 29,2 por ciento en 2000 a un 40 por ciento en 2001.

392. En muchos países se promulgaron en beneficio de las mujeres leyes de protección contra las prácticas discriminatorias, en cuyo marco se prevén recursos procesales que les permitan recabar la tutela de sus derechos. En algunos países se han adoptado también leyes para propugnar la aplicación de programas específicos de desarrollo de la mentalidad empresarial entre las mujeres. Los gobiernos, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, colaboran a menudo en tal sentido. En *Honduras*, las mujeres han de cumplir los mismos requisitos jurídicos que los hombres al crear o ampliar una empresa. Se ha promulgado, sin embargo, una ley que favorece a las mujeres empresarias. En la *República de Corea* también existe una ley para promover la participación de las mujeres en los negocios. En *Malasia*, el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores intervienen activamente en la promoción de las actividades empresariales de la mujer y en la protección de sus derechos.

393. Los programas de fomento del espíritu empresarial de la mujer abarcan una amplia gama de actividades relacionadas con los principales problemas y obstáculos con que tropiezan las mujeres. Esos programas se deben habitualmente a una iniciativa del Gobierno o de asociaciones femeninas. Pero en muchos casos interviene el sector privado. *Lituania* es uno de los países que emprendieron programas bastante completos. En *Canadá* se han adaptado varios programas y servicios federales destinados especialmente a las necesidades de las mujeres. El Business Development Bank of Canada ha organizado en sus sucursales equipos («Bizlinks») que ofrecen a las empresarias oportunidades de crear redes regionales. En *Ghana*, el Consejo Nacional para las Pequeñas Industrias ha creado el Departamento para el desarrollo del espíritu empresarial de las mujeres, que atiende a las necesidades especiales de las mujeres en el sector de las microempresas y de las pequeñas empresas; organiza seminarios de sensibilización, programas de fomento empresarial y programas de «Inicie y mejore su negocio» para grupos de mujeres y chicas en centros de enseñanza secundaria, profesional y técnica, entre otros.

394. En *Lituania* se creó un programa global para el desarrollo del espíritu empresarial de la mujer. En el Proyecto de Programa Nacional sobre la Igualdad de Oportunidades para 2003-2004 se proponen las siguientes medidas: organización de mesas redondas sobre la mujer y la empresa; e invitación a las entidades e instituciones que apoyan a las PYME, para que consignen el sexo y la edad de sus clientes, con objeto de determinar hasta qué punto gozan las mujeres de la igualdad de oportunidades. Se están creando, además, centros

de información para las mujeres, con miras a configurar una estrategia regional sobre el empleo femenino en las regiones. *México* ha establecido un programa de desarrollo del empresariado para las mujeres pobres que viven en zonas rurales.

Medidas concretas, destinadas a colectivos definidos de la población

395. La información facilitada en relación con las medidas destinadas a colectivos definidos de la población se refiere a los jóvenes, la población indígena y tribal, las personas con discapacidad, los inmigrantes y las personas que están en una situación económica precaria.

396. En *Canadá*, casi todos los programas de fomento del espíritu empresarial entre los jóvenes están patrocinados por dos entidades privadas sin fines de lucro y comprenden actividades de ayuda económica, asesoramiento personalizado, información comercial y dotes de gestión. Dichos programas se destinan a las personas de 18 a 34 años de edad. En *El Salvador*, una etapa del Plan de Trabajo del Consejo Nacional para la Atención de Adultos Mayores vincula la inserción en el empleo de las personas mayores y el desarrollo de las microempresas.

397. En muchos países se vela por el desarrollo del espíritu empresarial de las personas con discapacidades. En *Mauricio*, un «plan de trabajo por cuenta propia» para personas con discapacidades les permite crear su propia empresa. El plan, propugnado por el Consejo nacional para la reinserción de las personas con discapacidad, brinda asistencia financiera en forma de subvenciones, a la vez que se observa la evolución de cada proyecto. En *España*, el Gobierno emprendió un proyecto de formación de los discapacitados para el diseño, la concepción y la utilización de programas informáticos para la producción de anuncios. En el *Canadá*, el Programa de apoyo a la discapacidad de la provincia de Ontario facilita ayuda a las personas con discapacidad para que puedan superar, o al menos salvar con más facilidad, los obstáculos que les impiden instalarse y trabajar por su cuenta. Se les ayuda a preparar planes de empresa, se les orienta y asesora, y se les suministran material e instrumentos de trabajo.

398. Los programas de desarrollo del espíritu empresarial destinados a la población indígena y tribal suelen prestar los mismos años de servicios financieros y de desarrollo empresarial que los demás. Pero, como esas personas suelen estar al margen de la economía en general y de un conocimiento global del mundo de la empresa, es posible que necesiten un asesoramiento especial, prestado por empresarios de gran experiencia. En *Nueva Zelanda*, el Servicio maorí de fomento empresarial presta servicios gratuitos a los maoríes que desean crear una empresa. Es un servicio que se centra exclusivamente en las oportunidades comerciales y destinado a las PYME. Sólo desarrolla actividades de fomento y de asesoramiento.

399. Muchos países han iniciado programas de desarrollo del espíritu empresarial para quienes están en una situación precaria. Un programa está destinado a los inmigrantes en *Finlandia*. En los *Países Bajos*, la seguridad social presta servicios específicos para estimular la iniciativa empresarial; están destinados a diferentes grupos de empresarios, a saber: los que tropiezan con dificultades financieras, los que reciben ayuda social y quieren crear una empresa, y las personas que reciben la ayuda social o prestaciones de desempleo y ya están creando una empresa. En *España*, el programa de promoción del trabajo por cuenta propia para desempleados tiene por objeto contribuir a la financiación de proyectos que faciliten a los desempleados registrados la transición a un trabajo por cuenta propia. Otro programa se destina a las personas más desfavorecidas, entre ellas las de más de 45 años de edad, las familias monoparentales, las inmigrantes, las mujeres, las personas con discapacidades y las que llevan largo tiempo desempleadas.

V. Mejorar la calidad del empleo

400. Según lo dispuesto en la Recomendación, las políticas encaminadas a promover el empleo en las PYME no deberían centrarse sólo en el número de empleos creados, sino también contribuir a la mejora de su calidad, especialmente mediante la garantía de una protección básica disponible en virtud de las normas internacionales del trabajo. Según lo declarado en su preámbulo, la Recomendación se basa en el convencimiento de que la promoción del respeto de los convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, sobre la abolición del trabajo forzoso, sobre la discriminación y sobre la eliminación del trabajo infantil favorecerá la creación de empleos de calidad en las pequeñas y medianas empresas. Se propugna asimismo la adopción de medidas encaminadas a ampliar la protección social de los trabajadores, a promover la salud y la seguridad en el trabajo y la enseñanza de la seguridad en el propio lugar de trabajo, así como a subsanar los problemas derivados de un bajo nivel de productividad y de ingresos.

401. Mientras el hecho de tener un empleo y un salario justo reviste una importancia capital para los trabajadores de las PYME, estos últimos, así como los empleadores y, hasta cierto punto, los responsables de velar por el efectivo cumplimiento de las leyes laborales pertinentes, suelen prestar menor importancia a la calidad del empleo. Sin embargo, amén de ser algo posible, la mejora gradual de esta calidad, puede resultar muy beneficiosa, tanto para los trabajadores de las PYME como para sus empleadores. Sobran pruebas de que el bienestar social de los trabajadores favorece la productividad y la competitividad de las pequeñas empresas.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

402. La libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son dos facetas del derecho del trabajo que han de mejorar la calidad del empleo — en el sector de las PYME. Pero son sin embargo muy pocos los empleadores y los trabajadores afiliados a organizaciones de empleadores y de trabajadores, especialmente en los países en desarrollo. Ello se debe en parte a que ni los unos ni los otros son conscientes de las ventajas que les aportaría afiliarse, y también al hecho de que algunas de dichas organizaciones no son capaces de incrementar su afiliación atrayendo al mayor número posible de PYME y de sus trabajadores (por ejemplo, *Ghana, Panamá y Zimbabwe*). Los ejemplos de muy diversos países indican asimismo que los empleados de las PYME no se afilian a un sindicato y/o no crean un sindicato en la empresa por otras razones importantes, a saber: el miedo a perder el empleo; el hecho de que muchas PYME no están registradas, por lo que su personal no tiene un contrato legal, así como el modesto tamaño de las PYME, que cuentan con pocos trabajadores, lo cual no facilita la constitución de un sindicato en la empresa. En cuanto a los propietarios de las PYME, si no se incorporan a una asociación de PYME o a una organización de empleadores es porque se sienten incómodos en una entidad compuesta de propietarios de empresas mucho mayores; porque la cuota sindical es a menudo muy onerosa; por la obligación de estar legalmente inscritos, o por pensar que la afiliación no va a aportarles gran cosa.

403. Todos los países que han informado sobre el particular indican que su legislación laboral garantiza la libertad sindical, así como el derecho de negociación colectiva en todas las empresas, sin perjuicio de sus dimensiones. Algunos países indican, considerando sus características, ciertas pequeñas adaptaciones en la aplicación de dichas leyes a las PYME. En varias memorias se disocia claramente el cometido del Estado del de las organizaciones de empleadores y de trabajadores: el Estado garantiza el cumplimiento de la legislación laboral, mientras que dichas organizaciones se dedican

esencialmente a conseguir la afiliación de los empleadores y los trabajadores de las PYME.

404. En varias memorias se alude a la ratificación de los convenios de la OIT pertinentes, sin facilitar una información más detallada sobre su aplicación en el caso de los trabajadores y de los empleadores de las PYME. En la memoria de *Tailandia*, por ejemplo, se indica que, en virtud de la ley sobre las relaciones de trabajo, los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones respectivas tienen el derecho de concluir convenios colectivos sobre las condiciones de empleo, así como a negociar colectivamente cuando cualquiera de los interlocutores sociales pida la negociación de un nuevo convenio sobre las condiciones de empleo, o la modificación de algún acuerdo vigente.

405. El trabajo infantil está prohibido en la mayoría de los países pero, dadas las peculiaridades de las PYME, especialmente en el sector informal, la inspección del trabajo y, por ende, la garantía del cumplimiento de la ley resultan particularmente arduas. La cuestión del trabajo infantil guarda estrecha relación con el grado de desarrollo de cada país. En muchos países donde la tasa de pobreza y de desempleo es elevada, y el costo de la escolarización relativamente alto, las dificultades económicas de muchas PYME acentúan la prevalencia del trabajo infantil. Son éstos unos factores que a menudo dificultan considerablemente la disminución del trabajo infantil, aunque en muchos casos esta modalidad de trabajo podría eliminarse en las PYME que tienen medios para contratar a adultos. Por ejemplo, la intervención de la OIT en *Pakistán*, en colaboración con empresarios del país y subcontratistas extranjeros, permitió eliminar en parte las formas peores de trabajo infantil en la producción de balones de fútbol. La opinión pública y las campañas de sensibilización en los países industrializados han servido igualmente para obligar a las multinacionales a prestar más atención al problema del trabajo infantil al tratar con subcontratistas locales.

406. Algunos países en desarrollo declaran que tienen dificultades en velar por el cumplimiento de la legislación sobre el trabajo infantil, a causa de la atávica costumbre de utilizar a niños en la realización de determinados trabajos. En *Indonesia*, por ejemplo, los padres y parientes suelen considerar que los niños no son empleados, sino que sólo ayudan a su familia. Se comunica que en *Malasia* el trabajo infantil se limita a empleos ocasionales en tenderetes de comida o puestos de venta al por menor de su familia. *Tailandia* y *Honduras* informan sobre programas emprendidos para la eliminación gradual del trabajo infantil.

407. La mayoría de los países se han dotado asimismo de disposiciones legales que prohíben el trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre pero, como al igual que en el caso del trabajo infantil, no es fácil imponer el cumplimiento efectivo de dichas leyes. En pocas memorias se facilita información sobre el particular. En *Tailandia*, la ley sobre la protección de los trabajadores prescribe diferentes condiciones y restricciones disuasivas para reducir sensiblemente el recurso al trabajo forzoso o en régimen de servidumbre.

Protección social

408. El empleo es la principal garantía de protección social, tanto en el sector organizado como en el informal. La protección social consta de dispositivos relacionados con la salud, la vida, la invalidez y el seguro de desempleo, así como con los regímenes de pensiones, las guarderías y las licencias de maternidad. Aunque se confirma que la protección social es una de las preocupaciones principales de los trabajadores, quienes trabajan en la economía informal tienen una protección social mínima o nula y no están amparados por un seguro social ni del empleador ni del Estado. Ello puede deberse a la naturaleza de los sistemas de seguridad social existentes en muchos países, que no tienen

en cuenta las necesidades específicas de las PYME o que excluyen a las empresas menores de ciertas dimensiones. Las PYME tienen sin embargo acceso a otros sistemas, pero su costo prohibitivo les impide cotizar.

409. Además de cotizaciones relativamente altas a los regímenes de protección social, lo engorroso de los trámites burocráticos disuade aún más a los trabajadores y a los empleadores de cotizar a sistemas que no concuerdan muchas veces con las necesidades de las PYME. A causa de las dificultades inherentes a muchos sistemas de protección, se está intentando mejorarlos y se ensayan métodos nuevos en diferentes países. Una posibilidad particularmente prometedora es la de los regímenes voluntarios, en los cuales los interesados se unen para crear un programa de seguro propio, a veces por conducto de asociaciones de artesanos o de trabajadores por cuenta propia. También los sindicatos facilitan la creación de planes semejantes de ayuda mutua, que podrían reducir el costo y los requisitos, amén de ayudar a las personas en situación precaria a tener un nivel mínimo de protección social.

Seguridad y salud en el trabajo

410. La seguridad y la salud en el trabajo entraña la generación de condiciones laborales adecuadas, la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, la limitación de los daños para el medioambiente y la promoción de la salud en el lugar de trabajo. Al igual que la protección social, la seguridad y salud en el trabajo tienen un grado de prioridad relativamente mayor que otros aspectos determinantes de la calidad del trabajo. A pesar de ello, en muchos países las condiciones de trabajo siguen siendo inadecuadas, cuando no lamentables, sobre todo en la economía informal, por muchas razones. La más importante de ellas tiene que ver con el costo que implica el cumplimiento de la legislación relativa a la seguridad y salud en el trabajo y que constituye una inversión adicional, que puede no estar al alcance de muchos propietarios de PYME. Otra razón es que muchos de éstos no saben que la aplicación de medidas adecuadas puede engendrar beneficios, como aumentar la productividad o reducir el número de las licencias de enfermedad, lo cual compensaría los costos inherentes al cumplimiento de las condiciones señaladas, o los rebasaría. Por último, en muchos países la legislación laboral no se aplica a las empresas pequeñas, o puede resultar de difícil cumplimiento.

411. En un estudio encargado por el Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas de la OIT sobre las necesidades en materia de calidad del trabajo en 11 países⁶ no sólo se reconoció que las condiciones de trabajo eran inadecuadas, sino que además se explicó, en cierta medida, por qué la productividad del sector de las PYME era menor. Resulta interesante señalar que, si bien tanto los trabajadores como los empleadores conocen la importancia de la seguridad y salud en el trabajo, estos últimos no son lo suficientemente conscientes de la relación existente entre el aumento de la productividad y los gastos en seguridad y salud en el trabajo, y por ello no quieren utilizar sus fondos para este propósito.

412. Es posible aplicar de modo efectivo las medidas de seguridad y salud en el trabajo tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, mientras haya voluntad política y se prevea un programa activo de formación de los propietarios y los trabajadores de las PYME. Así lo ponen claramente de manifiesto el caso de *Benin*, entre otros países en desarrollo donde las medidas de seguridad y salud en el trabajo se aplican sobre la base de una legislación rigurosa. En *Tailandia* se adoptaron varias medidas para promover la seguridad y salud en el trabajo en las PYME, entre otras cosas

⁶ El Salvador, Filipinas, Ghana, India, Jordania, Panamá, Perú, Trinidad y Tabago, Uganda, Viet Nam y Zimbabue.

sensibilizando a los empresarios y a los trabajadores de dichas empresas a la salud en el trabajo y promoviendo el sometimiento sistemático de los trabajadores a reconocimientos médicos. En *Honduras*, las medidas adoptadas por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social entrañan, por ejemplo, la organización de comités paritarios de seguridad y salud el trabajo en las empresas; la capacitación de comisiones de representantes de los empleadores y de los trabajadores, y la realización de inspecciones para determinar los riesgos y los problemas de higiene, y mejorar las condiciones de trabajo.

413. La formación en materia de seguridad en los lugares de trabajo forma parte integrante del programa para la seguridad y la salud en el trabajo. Podría reducir sensiblemente los accidentes y las enfermedades profesionales, para bien tanto de los trabajadores como de sus empleadores. Muchos países han conseguido mejorar las condiciones de trabajo en las PYME gracias a programas de formación eficaces en este ámbito.

414. En *Benin*, los servicios laborales competentes velan por el respeto de la legislación en las PYME, en particular mediante la información y el asesoramiento que se da a los trabajadores y a los empleadores. Se han creado comités de seguridad y salud en las empresas de menos de 30 trabajadores. Se organizan seminarios y reuniones de trabajo para la dirección y el personal de las empresas. En *México*, los talleres realizados a través de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo contienen un componente llamado «Responsabilidad Social e Integridad» que ayuda a la productividad de las empresas atendiendo especialmente a las condiciones de trabajo. En *Tailandia*, el Gobierno ha emprendido en este ámbito un programa de formación bastante extenso titulado «cursos de capacitación para formadores» mediante el programa WISE (Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas) de la OIT, para instructores de varios centros de todo el país, así como un curso de formación sobre la mejora del lugar de trabajo y la elevación de la productividad y con la misma técnica WISE para los propietarios de las PYME y sus trabajadores, así como para los trabajadores a domicilio.

415. En *Finlandia* se aplican medidas encaminadas a mejorar la calidad de las condiciones de trabajo y de la vida laboral en muchos planos, con una cooperación amplia entre diferentes organismos y organizaciones. Las autoridades en materia de seguridad y salud en el trabajo ayudan a los empleadores a desempeñar sus funciones de conformidad con la ley sobre la seguridad en el trabajo. Todos los años se efectúan unas 25.000 inspecciones sobre seguridad y salud en el trabajo, la mayoría de las cuales se centran en las PYME. Se ha llevado a cabo un amplio proyecto de gestión de los riesgos para las PYME, con la colaboración de muchas partes interesadas. Se trataba de integrar la seguridad y la salud en el trabajo en el ámbito de la gestión de las PYME.

VI. Acopio de datos sobre el volumen y la calidad del empleo en las PYME

416. En la Recomendación se dispone que los Estados Miembros deberían recabar datos sobre el volumen y la calidad de los empleos generados por las PYME. Dicha información permitiría a los gobiernos concebir y aplicar políticas y programas destinados a crear más puestos de trabajo en esas empresas y a mejorar la calidad del empleo.

417. El número de puestos de trabajo creados por las PYME guarda a menudo una relación directa con el grado de apoyo prestado por el Gobierno y los interlocutores sociales a las políticas y programas que afectan a las PYME. Los datos sobre éstas son

importantes no sólo para valorar la eficacia de las políticas vigentes, sino también para idear otras políticas y otros programas. Con objeto de lograr una visión completa, deberían recabarse datos con cierta periodicidad, inclusive información y estadísticas desglosadas por sexos, edades y otros criterios pertinentes.

418. En los métodos de acopio de datos utilizados con mayor frecuencia — a saber, las encuestas sobre los establecimientos y las que versan sobre las unidades familiares — no se valoran dichos elementos. Las primeras suelen contener una información exacta de carácter dimensional, pero no facilitan datos suficientes sobre la calidad del trabajo; además son a menudo limitadas o incompletas. Las segundas, en cambio, informan sobre la calidad del trabajo, pero no sobre las dimensiones de la empresa. Ambos métodos de acopio de datos suelen aplicarse solamente a las PYME registradas. *Guinea y Sudáfrica* figuran entre los países que organizan encuestas sobre la economía informal. Aunque dichas encuestas abarcan las empresas pequeñas y las que no están registradas, y presentan indicadores de la calidad del trabajo, su ámbito geográfico es limitado y no facilitan comparaciones en el tiempo, ya que suelen llevarse a cabo una sola vez⁷.

419. Resulta importante tomar en consideración la concepción y la coordinación de dichas encuestas. Conviene concebir los censos y las encuestas de muestreo de modo tal que alcancen la finalidad fijada con costos mínimos. Se pueden lograr ahorros si el mismo organismo estatal competente se encarga de coordinar las actividades de acopio de datos y de información realizadas por distintos organismos estatales y entidades privadas, o si se adaptan encuestas ya existentes (quizás sea éste el método más rentable y perdurable).

420. En varias memorias se mencionan el organismo estatal y/o del sector privado que recopila información y datos sobre las PYME, pero en pocas se informa sobre el contenido y la periodicidad de dichas encuestas.

421. En la mayoría de los casos, la fuente principal de información es el departamento de estadística. También pueden dedicarse al acopio de datos otros organismos estatales o los ministerios que intervienen en el fomento de las PYME. En algunos países son las entidades privadas las que realizan las encuestas comerciales o de muestreo sobre las PYME. Varios organismos internacionales, entre ellos la OIT, han efectuado igualmente encuestas en la inmensa mayoría de los países en desarrollo.

422. En *Australia*, la Oficina Nacional de Estadísticas recaba cada dos años información sobre las pequeñas empresas del sector privado. Se informa acerca de cada empresa indicando con precisión cuántas son en total y a cuántos trabajadores reúnen, en los diferentes estados y sectores de actividad, según el volumen de la mano de obra. Se presentan, además, diversas estadísticas sobre temas concretos como la quiebra, la condición jurídica de las empresas y los resultados de estas últimas, la creación de empleo, la utilización de computadoras y de Internet, la formación, etc. En el sector privado, una fuente esencial de información sobre las PYME y su utilización de la tecnología es el E-Business Report, que se nutre de la lista de clientes de la primera red australiana de telecomunicaciones. En la *India*, el Ministerio de la Pequeña Industria lleva el registro de las pequeñas empresas existentes.

423. Muchos países acopian datos estadísticos e información sobre el empleo en las PYME desglosados atendiendo a las dimensiones de las empresas del sector, del sexo o de la edad de los propietarios de las empresas y de sus trabajadores. Sin embargo,

⁷ IFP SEED: Do decent jobs require good policies? An international research project of ILO/SEED, Consultants Manual, febrero de 2001.

parecen ser pocos los países que recaban datos e información sobre la calidad del empleo en las PYME. No resulta claro si dicha información existe, pero no se ha comunicado, o si no está disponible en general. En cualquier caso, algunos países recaban efectivamente información sobre la calidad del empleo. En *Guatemala*, los datos acopiados brindan una información valiosa sobre la calidad del empleo y otras facetas de las PYME. En *Honduras*, tanto el Estado como ciertas entidades privadas proceden a investigaciones detalladas sobre las PYME, su número y la calidad del empleo en ellas. En los *Estados Unidos*, la Oficina de Estadísticas del Trabajo ha emprendido dos programas sobre las condiciones de trabajo y la retribución; en ellas se facilitan datos desglosados atendiendo a las dimensiones de los establecimientos, pero no de las empresas. En *Tailandia* el Departamento de Desarrollo Empresarial recaba cada año información cuantitativa sobre la protección de los trabajadores, la seguridad y la salud en el trabajo, la estructura de la mano de obra y el empleo en las PYME. Esta información se recaba por sectores, criterios geográficos y dimensiones empresariales.

424. La Comisión toma nota de que la limitada información contenida en las memorias no le permite definir las distintas maneras en que los países recaban y acopian los datos estadísticos y la información sobre las PYME. Todo parece indicar que muchos países se conforman con recopilar datos sobre el empleo en las PYME y que pocos reúnen datos e información sobre la calidad del empleo. Por último, la información presentada no aporta indicaciones sobre la utilización de los datos recopilados para formular políticas y programas de apoyo a las PYME.

VII. Impacto de las pequeñas y medianas empresas en el empleo

425. En la Recomendación se insta a los gobiernos a que adopten medidas de promoción de las PYME, habida cuenta de su potencial para generar un número elevado de puestos de trabajo. Además, se les invita a que supervisen los programas de promoción de las PYME y a que valoren su impacto en el empleo y otros efectos relacionados con el objetivo global de dichos programas.

426. La determinación del impacto de las PYME en el empleo es sumamente útil para la formulación de políticas y programas en beneficio del sector de las PYME. Si se mide periódicamente el impacto en relación con las empresas de diferentes dimensiones y categorías determinadas, y si es posible estimar los efectos de las políticas y programas de promoción de las PYME en períodos anteriores, la evaluación resultará sumamente útil para amoldar las políticas y los programas a las características, los problemas y las necesidades de las empresas de categorías o dimensiones determinadas, y su posible contribución a la consecución de diferentes objetivos socioeconómicos. Servirá también para estimar el impacto de las políticas presupuestaria y de otra índole, así como el de las medidas normativas referentes a las PYME, para determinar si han tenido el impacto deseado o si sigue siendo necesario examinarlas y revisarlas. También permitirá evaluar el impacto de los programas específicos de apoyo a las PYME, especialmente en relación con su rentabilidad, su alcance y la medida en que, de hecho, han redundado en beneficio de los destinatarios. La medición del impacto suscita muchos problemas metodológicos conocidos. Para realizar la tarea, se necesitarían especialistas en este ámbito así como la participación activa de varios organismos estatales y de los interlocutores sociales pertinentes. Convendría que coordinase esta labor una comisión especialmente constituida a tales efectos por el Gobierno.

427. En la mayoría de las memorias se menciona sólo el impacto de las PYME en el empleo, y se presentan estadísticas sobre su contribución a la generación de empleo en

función de las dimensiones de las empresas y, en el caso de algunos países, según los sectores de las PYME. Muy pocos países facilitan información sobre la contribución de las PYME al PIB o a la tasa de subsistencia. En ninguna memoria se informa sobre el impacto de las políticas y los programas de apoyo destinados a fomentar el potencial de dichas empresas para generar empleo.

428. Todos los países que informan sobre el particular destacan la importancia de las PYME en la generación de empleo en comparación con las grandes empresas. Indican asimismo que las PYME representan un porcentaje muy alto del volumen total de empresas. Algunos países señalan también que en las PYME el empleo suele aumentar más que en las grandes. Según la información presentada por *Canadá*, entre 1994 y 2000 la contribución relativa de cada tipo de empresa varió sensiblemente, y en esos años las empresas de todos los tamaños contribuyeron en gran medida a crear empleos en un momento u otro. En muchos países, la contribución de las PYME al empleo, a la producción industrial y a las exportaciones es muy superior a la de las grandes empresas, a pesar de que a menudo no figuran en las estadísticas nacionales las aportaciones de las empresas del sector informal. En *China* había 35,7 millones de pequeñas empresas registradas en 2000 y el 72 por ciento de ellas eran microempresas de un máximo de siete trabajadores. La proporción de las empresas pequeñas respecto al volumen total se ha mantenido constante: desde 1980 ronda el 98 por ciento. En 2000, la parte que les corresponde en la producción industrial bruta nacional y el empleo ascendió al 77 por ciento y un 70 por ciento, respectivamente, y se situó en un 40 por ciento y un 60 por ciento en el caso de las exportaciones.

429. En *Croacia*, el 66 por ciento del número total de asalariados trabaja en las PYME, que han generado más de 40.000 empleos en los tres últimos años. En *Estonia*, el 99,4 por ciento de las empresas son PYME en las que trabaja más de la mitad de la población activa; dos tercios de ellas pertenecen al sector privado. Entre 2000 y 2001, las PYME que contaban con un máximo 249 asalariados incrementaron su plantilla, mientras que las grandes de al menos 250 asalariados redujeron la suya. En la *India*, el número de trabajadores del sector de las PYME aumentó en un 4 por ciento entre 1997 y 2002.

430. Aunque las PYME generan conjuntamente más empleo que las grandes, es posible que el saldo neto, tomando en consideración la pérdida, la creación y la redistribución de puestos de trabajo, sea superior en el caso de las PYME que en el de las empresas grandes. Así ocurre en *Nueva Zelandia*, si bien en 2001 el aumento neto del empleo en las microempresas (de 1 a 5 asalariados) fue mayor (un 3,4 por ciento) que el de las empresas de más de 100 asalariados (un 1,1 por ciento). Por último, según se indica en la memoria de *Tailandia*, la contribución de las PYME al PIB puede ser relativamente menor que su contribución a la generación de empleo, en comparación con las grandes empresas.

Capítulo V

Participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas

431. Los instrumentos sobre la política de empleo y sobre el desarrollo de los recursos humanos requieren la consulta con los interlocutores sociales para la adopción y la aplicación de los programas y políticas pertinentes. Por su parte, la Recomendación núm. 189 destaca la contribución que podrían prestar las organizaciones de empleadores y de trabajadores para el desarrollo de las PYME y aboga por una representación mejor de estas empresas y de sus trabajadores.

I. Consultas sobre las políticas de empleo y de formación

432. En virtud del artículo 3 del Convenio núm. 122, los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar deben ser consultados en relación con las políticas del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución.

433. Al referirse a las «personas interesadas», el Convenio sugiere que, en función de la estructura de la población económicamente activa, debería tenerse en cuenta la posibilidad de ampliar las consultas a los representantes de las categorías que puedan verse afectadas por las medidas de política de empleo, pero que pudieran no estar representadas adecuadamente por las organizaciones de empleadores o de trabajadores. A este respecto, al adoptar un formulario de memoria revisado sobre la aplicación del Convenio, el Consejo de Administración incluyó una cuestión sobre la forma en que los representantes de las personas que trabajan en el sector rural y en la economía informal participan en las consultas.

434. En cuanto al alcance de las consultas, conviene recordar que éstas no deberían limitarse a las medidas en materia de política de empleo en sentido estricto, sino que deberían ampliarse a todos los aspectos de la política económica que tienen un efecto en el empleo. Por tanto, las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores no sólo deberían ser consultadas acerca del mercado de trabajo o los programas de formación profesional, sino que se debería lograr además su cooperación para elaborar políticas económicas más generales que tengan transcendencia para la promoción del empleo.

435. Se debería tener presente también que esta disposición requiere que se consulte a las personas interesadas en las políticas de empleo y no necesariamente que dichas políticas sean negociadas. Aunque el Gobierno deba llevar a cabo estas consultas de

buena fe y tener en cuenta las opiniones expresadas, no es necesario alcanzar un acuerdo, ya que en última instancia corresponde a las autoridades públicas adoptar las decisiones en materia de política de empleo.

436. El Convenio núm. 142 requiere también la participación de los representantes de empleadores y trabajadores. De conformidad con el artículo 5, las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse y ejecutarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y las prácticas nacionales, con otros organismos interesados.

437. En sus comentarios sobre la aplicación de ambos Convenios por los países que los han ratificado, la Comisión hace hincapié en la importancia de dar pleno efecto a estas disposiciones importantes. Aunque en todos los países se realizan algún tipo de consultas sobre el empleo y la formación, éstas varían notablemente en lo que respecta a su alcance y a las personas que participan. Las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores a menudo participan en el diseño y la aplicación de programas y políticas de formación, así como en la aplicación de medidas en el mercado de trabajo, pero un enfoque tripartito de las políticas macroeconómicas es menos frecuente. Sin embargo, respecto a algunos países la Comisión ha podido tomar nota con interés de que se han desarrollado políticas de empleo en el marco de acuerdos nacionales tripartitos. La Comisión considera que mayor participación de los representantes de las personas interesadas no sólo es fundamental para garantizar un aplicación exitosa de las medidas necesarias, sino que también puede contribuir a mejorar el diálogo social.

438. En la elaboración y planificación de los programas de formación y de empleo, y en algunos casos también en su aplicación, se produce una amplia participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los consejos de capacitación y de trabajo, en el seno de las autoridades de formación profesional, en la aplicación sectorial o local, en los organismos de desarrollo regional y en los institutos de formación. Especialmente en los niveles sectoriales o locales, es corriente que otros actores clave participen en las asociaciones de promoción del empleo.

Ambito nacional

439. En el ámbito nacional, los interlocutores sociales suelen participar en los consejos o juntas que abordan cuestiones relacionadas con la formación y/o cuestiones socioeconómicas y laborales más amplias. Por ejemplo, en *Tailandia*, los interlocutores sociales tienen derecho a participar, entre otros órganos de alto nivel, en el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Laboral. En *Etiopía* se creó recientemente un Consejo Consultivo Laboral tripartito, que desempeñará una función consultiva en la elaboración y aplicación de las políticas y programas. En *Finlandia*, los interlocutores sociales están representados en los órganos consultivos locales, regionales y nacionales, que se ocupan fundamentalmente de las principales políticas del mercado de trabajo, de cuestiones de empleo en general, así como de cuestiones de formación y de educación. El Comité Tripartito sobre Política de Empleo, que presta asistencia al Ministerio de Trabajo, define las líneas maestras de la política de empleo y de su aplicación, así como las de los principales proyectos de desarrollo.

440. En la *República de Moldova*, el Ministerio de Trabajo y de Protección Social formula los programas nacionales de empleo en colaboración con los ministerios, autoridades locales e interlocutores sociales pertinentes. El programa nacional de empleo para el bienio 2003-2005 incluye una gama de medidas de promoción del empleo y del mercado de trabajo, incluida la orientación profesional y la formación.

441. En *Estonia*, el Ministerio de Educación elabora los planes de estudio nacionales para la formación y capacitación profesionales en cooperación con los consejos profesionales de empleadores y de trabajadores. En diciembre de 2000, los ministros de educación, y de asuntos sociales y de economía, los representantes de las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores, y los representantes de las Cámaras de Comercio e Industria firmaron un acuerdo de cooperación para el período 2001-2004. El propósito de este acuerdo es garantizar la oferta de mano de obra cualificada y su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

442. En *Francia*, los interlocutores sociales participan en grupos de trabajo sobre el empleo y la formación que les permite dar a conocer sus opiniones desde el momento en que el Gobierno se dispone a tomar una iniciativa en la materia. La política de formación profesional se establece mediante acuerdos interprofesionales nacionales cuyos términos se incorporan generalmente en un texto legislativo. El proyecto de ley sobre la formación durante toda la vida, que actualmente es objeto de consulta entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, debería reflejar ampliamente las orientaciones que los interlocutores sociales convinieron en el Acuerdo sobre la formación profesional de 2003.

443. En *Alemania*, se creó en diciembre de 1998, la Alianza Tripartita para el Empleo, la Formación y la Competitividad que incluye estructuras para las reuniones de los grupos de trabajo que abordan estas cuestiones, así como para las conferencias ordinarias de alto nivel que celebran los interlocutores sociales. En *Nueva Zelandia*, las consultas con una amplia gama de partes interesadas, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores, es una parte importante del proceso de elaboración de las políticas para la educación superior. Todas las partes interesadas han participado en los últimos exámenes sobre las oportunidades de formación profesional para los jóvenes, el desarrollo de la estrategia de educación superior para 2002-2007 y el examen del plan de formación profesional. Además, en el consejo de la Comisión para la Educación Superior participa un miembro de una organización de capacitación industrial, lo que constituye otro nexo de unión entre los intereses de los empleadores y la política de educación terciaria.

444. En *Malasia*, los representantes de la industria, del sector privado y de los órganos mixtos del gobierno participan en las comisiones consultivas de las instituciones de formación y desarrollo de la mano de obra.

445. En las *Bahamas*, se creó recientemente el Grupo Especial del PROMALCO (Programa para la cooperación entre dirigentes y trabajadores). Uno de sus objetivos es la elaboración y aplicación de los programas de formación y orientación profesional. El PROMALCO, el Grupo Especial, la Comisión Consultiva Tripartita Mixta y la Comisión de Examen de Cuestiones Laborales son entidades creadas recientemente para suscitar el diálogo participativo entre los interlocutores sociales sobre programas y políticas económicas importantes, así como sobre otras cuestiones sociales que les afectan. La Comisión Tripartita Nacional, además de supervisar el centro polivalente de servicios y la base de datos sobre calificaciones, promoverá también la asociación conjunta de todas las partes interesadas para ofrecer programas de formación profesional y técnica.

446. En *Lituania*, los interlocutores sociales participan en varios órganos consultivos en materia de formación. En el ámbito nacional, el Consejo de Educación y Formación Profesional, que es un órgano consultivo del Ministerio de Educación y Ciencia, y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se ocupa de cuestiones estratégicas sobre formación profesional, y los interlocutores sociales están representados en los consejos de formación profesional en los diez condados. Además, los interlocutores sociales están representados en 14 órganos sectoriales directivos que son los principales asesores del Ministerio de Educación y Ciencia en la aplicación de las normas de formación profesional y en la elaboración de los programas de formación y capacitación

profesionales. En el ámbito local, los interlocutores sociales participan en la administración de las instituciones de formación y en actividades como la preparación y actualización de los planes de estudio y de los programas de formación.

447. En *Omán*, los representantes de los empleadores y de los trabajadores participan en más de 17 comités sectoriales. Cada uno de estos comités es responsable de una serie de cuestiones relativas a las relaciones laborales, de empleo y de formación que son pertinentes para su sector. La Cámara de Comercio e Industria de Omán y el Consejo de Empleadores están también representados en una serie de consejos y comisiones encargados de elaborar las políticas de orientación profesional de enseñanza, de formación profesional y de empleo y de establecer las medidas y mecanismos para su aplicación. Además, el Ministerio de Trabajo se reúne regularmente con los consejos de empleadores y con las asociaciones profesionales para la elaboración de programas.

Ambitos local y regional

448. Los interlocutores sociales también participan muy activamente en los ámbitos local y regional respecto de la educación y formación en las escuelas y en los institutos técnicos. En *Estonia*, los interlocutores sociales están representados en los Consejos Escolares de Formación Profesional. En *Lituania*, los interlocutores sociales participan en la administración de las instituciones de formación y en actividades como la elaboración y actualización de los planes de estudio y de los programas de formación.

449. En las *Bahamas*, los empleadores y los sindicatos colaboran muy estrechamente con los institutos y con el Instituto de Formación Profesional y Técnica y prestan asistencia financiera para que los trabajadores y empleados puedan seguir cursos para su posterior desarrollo y formación en el instituto.

450. Los interlocutores sociales participan cada vez más en iniciativas integradas para promover el desarrollo económico, en el ámbito sectorial local y regional. Con frecuencia esto implica trabajar en colaboración con otras partes interesadas clave, o como asociados a iniciativas coordinadas de desarrollo sectorial, regional y local.

451. En *Australia*, en el Estado de Queensland, además de un Consejo Consultivo de Empleo y Formación, que desarrolla labores de asesoramiento ministerial y en el que participan los interlocutores sociales, y de una serie de juntas consultivas de capacitación industrial en determinados sectores se han creado consejos y grupos especiales basándose en criterios sectoriales o geográficos en los que participan representantes de la administración del Estado, de la industria y de los trabajadores, y diseñados a fin de facilitar un enfoque coordinado para el desarrollo económico y mejorar la capacitación de la fuerza de trabajo.

452. El *Reino Unido* ha creado en Inglaterra estructuras de trabajo para las actividades regionales relacionadas con el empleo y las calificaciones bajo los auspicios del Departamento de Comercio e Industria y del Departamento de Educación y Formación. Se trata de estructuras regionales para desarrollar actividades conjuntas en materia de formación entre todos los socios estratégicos. Las asociaciones están dirigidas por organismos de desarrollo regional, que colaboran con sus socios de la región (consejos de aprendizaje, consejos sectoriales de formación, interlocutores sociales y otros), y que trabajan para juntar información y definir las prioridades de acción en materia de empleo y de formación. Una de estas prioridades es dar respuesta a las necesidades de los grupos más desfavorecidos del mercado de trabajo.

II. Participación de los empleadores y los trabajadores de las PYME así como de sus organizaciones respectivas en la promoción de las PYME

453. La Recomendación núm. 189 exhorta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que contribuyan al desarrollo de las PYME de diferentes maneras: indicando a los gobiernos las cuestiones que preocupan a las PYME y a sus trabajadores; participando en los consejos, grupos especiales y otros órganos que abordan importantes cuestiones sociales y económicas, políticas y programas que afectan a las PYME; participando en actividades que aumenten la calidad y productividad y que, al mismo tiempo, promuevan las normas éticas, la igualdad de género y la no discriminación; y prestando servicios y asesoramiento sobre los derechos de los trabajadores, las legislaciones laborales y la protección social para los trabajadores en las PYME.

Participación de los trabajadores y de los empleadores de las PYME en las organizaciones de empleadores y de trabajadores

454. Todos los trabajadores, independientemente del tamaño de la empresa en que trabajen, deberían ejercer en pie de igualdad los derechos fundamentales de libertad sindical, de sindicación y de negociación colectiva para mejorar la calidad de sus trabajos¹. En algunos países, los trabajadores de las PYME han logrado proteger sus derechos y mejorar su situación afiliándose a varias organizaciones y asociaciones de trabajadores. No obstante, en muchos otros países, estos trabajadores — sobre todo los de las microempresas — rara vez se integran en organizaciones de trabajadores y tienen escaso poder de negociación con sus empleadores. La creación de asociaciones por los trabajadores de las PYME es difícil por varias razones. Estas dificultades afectan también a la economía formal, si bien son más visibles en la economía informal. En muchos países, las actitudes culturales dificultan bastante la sindicación. Dichas actitudes tienen un gran efecto disuasorio entre los trabajadores que no crean un sindicato, o no se afilian a él, por miedo a perder su empleo. Por tanto, los sindicatos tienen que dotarse de los conocimientos y formación necesarios para alcanzar a los trabajadores de las PYME. Recientemente, se ha percibido un interés renovado por ampliar las actividades de divulgación. Los ejemplos de *Kenya* y de *Sudáfrica* muestran claramente que es posible lograr este objetivo.

455. En algunos países, la creación de sindicatos está permitida en el ámbito de la empresa, pero únicamente en las empresas que emplean un número determinado de trabajadores, lo cual contraviene las normas y principios de la OIT en materia de libertad sindical. Los intentos por adaptar las necesidades específicas de las PYME han llevado a algunos países a permitir excepciones a las normas establecidas en el Código de Trabajo, que suelen entrañar un aumento en el número de trabajadores con contratos precarios.

456. El derecho de asociación de los empleadores de las PYME está también protegido por las normas y principios de la libertad sindical. En muchos países en desarrollo e industrializados, las poderosas organizaciones de las PYME, incluidas las asociaciones de microempresas o de artesanos, desempeñan una labor útil en mejorar los intereses de sus miembros. Por ejemplo, en *Italia*, la Confederación de Pequeñas y Medianas Empresas, que representa a unas 60.000 empresas que emplean a más de 1 millón de

¹ Estos derechos están establecidos en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y en los principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

trabajadores, está trabajando con mucha intensidad para mejorar las condiciones en las PYME². En otros países pueden encontrarse ejemplos similares.

457. Sin embargo, todavía hay muchas PYME que no pertenecen a asociaciones de PYME o a organizaciones nacionales de empleadores. En algunos casos, esta situación se debe a actitudes culturales que no favorecen dicha afiliación. En otros, las pequeñas empresas, sobre todo las microempresas, no se dan cuenta de los beneficios que podrían obtener de dicha afiliación. Por último, también puede ser que las empresas más pequeñas tengan dificultades para asociarse con empresas más grandes que son miembros de organizaciones de empleadores, o bien que su situación no permita dicha asociación. En estas circunstancias, la promoción de las asociaciones de PYME y los incentivos para que los propietarios de las PYME se afilien a organizaciones comerciales o de empleadores requeriría la adopción de dos series de medidas complementarias entre sí. Por una parte, las organizaciones de empleadores, las asociaciones comerciales o las cámaras de comercio podrían emprender campañas de concientización entre los propietarios de las PYME sobre las ventajas de asociarse a organizaciones ya creadas o de constituir nuevas asociaciones. Podría proporcionarse también ayuda técnica y financiera a las PYME interesadas en crear una asociación que pudiera representarlas en los órganos reconocidos. Por otra parte, las organizaciones comerciales y de empleadores podrían reconsiderar sus criterios y normas de afiliación para facilitar la afiliación de las PYME, y sobre todo de las más pequeñas.

458. En varias memorias se hace referencia a programas encaminados a alentar a los trabajadores de las PYME a participar en organizaciones de trabajadores y a las PYME a hacer lo propio en las organizaciones de empleadores. Estas medidas de fomento pueden adoptar varias formas y pueden ser propuestas por el gobierno y por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Son pocos los casos en que se han promulgado leyes por las que se obliga a los trabajadores de las PYME y a las PYME afiliarse a organizaciones reconocidas. En *Australia*, uno de los objetivos de la ley de 1996 sobre las relaciones de trabajo es promover la participación de los afiliados en las actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que pertenecen, para garantizar la representatividad y responsabilidad de dichas organizaciones respecto de sus afiliados.

459. Son muchos los ejemplos de organizaciones de empleadores que alientan a las PYME a afiliarse. En las *Bahamas*, la organización de empleadores invita a las PYME a asociarse, directamente o mediante la afiliación. En *Canadá*, las organizaciones de empleadores y las organizaciones sectoriales de Manitoba solicitan la afiliación en un sentido amplio. Asimismo, puede obtenerse información sobre las organizaciones de empleadores a través de los centros de servicio empresarial. En *Guatemala*, todas las PYME tienen la posibilidad de afiliarse a las Cámaras de Industria, Comercio y Construcción. En estas cámaras, también pueden agruparse en asociaciones o cooperativas. En *Honduras*, existe un vasto programa para alentar a las PYME a crear asociaciones o a afiliarse a asociaciones de empleadores, que incluye programas de asistencia financiera y técnica para aumentar la concientización sobre la función de las organizaciones de empleadores.

460. En muchos países, también se alienta a los trabajadores de las PYME a crear sindicatos en las empresas o afiliarse a los sindicatos establecidos. En *Estonia*, los sindicatos en el sector de las PYME son endebles y la mayoría de los trabajadores están

² En Italia los servicios de apoyo a las PYME son proporcionados por la Unión de Cámaras de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura (Unioncamere) y el Ministerio de Industria, Comercio y Artesanía.

empleados con contratos individuales, a pesar de que se están elaborando planes para mejorar la situación. En *Honduras*, se promueve la afiliación de los trabajadores de las PYME agilizando los procedimientos para la constitución de asociaciones con arreglo a la legislación a las que se confiere la personalidad jurídica sin ningún costo.

Participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el desarrollo de políticas para las PYME

461. En muchos países, las organizaciones de trabajadores y de empleadores están representadas activamente en los órganos estatales encargados del desarrollo de las PYME y pueden influir en las decisiones relacionadas con las políticas y programas que afectan a las PYME. No obstante, según la información facilitada en las memorias, esta situación se da más en el caso de las organizaciones de empleadores que de las de los trabajadores. En *Canadá*, la Federación de Empresas Independientes de Canadá representa a las PYME en cuestiones estatales, como los impuestos, la legislación laboral y el gasto público.

462. En varios países, la participación de las organizaciones de empleadores en los órganos del gobierno responsables de elaborar las políticas y programas de promoción de las PYME está garantizada por la ley. Este es el caso, por ejemplo, de *Colombia*, donde la legislación sobre las PYME estipula que el Ministerio de Desarrollo Económico invitará a dos representantes de la Asociación de la Microempresa y de la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa a formar parte del Consejo competente en calidad de miembros permanentes. En *Croacia*, la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración de los programas y políticas de las PYME es significativamente elevada. En *Estonia*, el principal mecanismo de diálogo social entre el Gobierno y los empresarios es el Consejo Consultivo de las PYME. El Consejo está compuesto por algunos miembros de instituciones que representan a las empresas, por la Confederación de Sindicatos de Estonia y por instituciones comprometidas a apoyar a las empresas y la formación profesional.

Capítulo VI

Perspectivas de ratificación y aplicación

463. En la mayoría de las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución se proporciona información sobre las perspectivas de ratificación de los convenios que se examinan, las dificultades advertidas y la asistencia que la OIT podría prestar para superarlas. Si bien el estudio se centra en los Convenios núms. 122 y 142, también se suministró información útil sobre las perspectivas de ratificación de los Convenios núms. 88 y 181.

Convenios núms. 122 y 142

464. Entre las memorias de países que no han ratificado ni el Convenio núm. 122 ni el Convenio núm. 142, en la de *Kuwait* se indica que lo dispuesto en ambos instrumentos discrepa de la legislación actualmente en vigor. La posibilidad de ratificar estos Convenios todavía debe examinarse en *Benin* y *Namibia*. El Gobierno de *Santa Lucía* señala que la ratificación del Convenio núm. 122 no se considera prioritaria. En la memoria de los *Estados Unidos* se señala que estos Convenios no se han sometido al necesario análisis tripartito para que el Gobierno pueda determinar las probabilidades de que sean ratificados.

465. En cambio, en varias memorias se indica que incluso cuando todavía no se plantea la ratificación, las políticas y medidas que se adoptan en el contexto nacional se ajustan en general a los principios enunciados en los Convenios. Según el Gobierno de *Bahamas*, los objetivos, principios y medidas que abarcan la legislación y prácticas vigentes ya están aplicándose en el marco del Convenio núm. 122 y que no debería haber inconvenientes para ratificarlo. En la memoria de *Bahrein* se indica que la ratificación de ambos Convenios se ajustaría al programa del Gobierno a mediano plazo de proporcionar empleo seguro y de buena calidad a todos los ciudadanos. En ese sentido, se alude al Programa experimental de trabajo decente, uno de cuyos objetivos es una integración mejor de las políticas económica y social y el mejoramiento de los acuerdos tripartitos, así como una orientación profesional mejorada. En el caso de *Ghana*, se informa de que lo dispuesto en los Convenios se aplica correctamente en el derecho y en la práctica y de que no hay impedimentos para la ratificación del Convenio núm. 142. El Gobierno de *Qatar* afirma que lo dispuesto en los Convenios núms. 122 y 142 se contempla en el proyecto de legislación del trabajo recientemente elaborado. Si bien se afirma que su aplicación no plantea problemas en términos de derecho y de práctica, en la memoria de los *Emiratos Arabes Unidos* se alude a problemas administrativos y estructurales que podrían obligar a aplazar el examen de la posible ratificación, como la limitada capacidad para asumir obligaciones adicionales de la pequeña unidad encargada de las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, el Gobierno se muestra sumamente interesado en mejorar ese mecanismo para examinar la posibilidad de proceder a nuevas ratificaciones en el futuro.

466. Los interlocutores sociales pueden tener opiniones diversas acerca de la oportunidad de ratificación. En *Mauricio*, el Gobierno no encuentra impedimentos para ratificar ambos Convenios, pero los empleadores consideran que las condiciones establecidas en los instrumentos son demasiado estrictas dado el grado actual de desarrollo social y económico del país. Por consiguiente, el Gobierno considera que sería necesario realizar consultas más exhaustivas sobre el estado del derecho y la práctica en relación con los Convenios para determinar las trabas que eventualmente impidan la ratificación. En *Singapur*, el Congreso Nacional de Sindicatos propugna la ratificación del Convenio núm. 122, pero la prioridad actual del Gobierno consiste en estudiar la posibilidad de ratificar los convenios fundamentales de la OIT, para luego proceder a examinar la ratificación de los Convenios núms. 122 y 142 en el momento adecuado.

467. En algunos países, la evolución reciente de la legislación y las políticas aplicables parece allanar el camino para que vuelvan a considerarse los Convenios. Tal es el caso de la *República Árabe Siria*, donde volverán a examinarse en consulta con los interlocutores sociales a la luz de las recientes normas promulgadas en materia de empleo. En *Trinidad y Tabago*, el Convenio núm. 122 ya figura en el programa de la Comisión tripartita «144» y, habida cuenta de la importancia que se atribuye ahora al Convenio núm. 142 en relación con la política de empleo, se recomendará su inclusión en el orden del día de la Comisión y su estudio junto con el Convenio núm. 122.

468. También se facilitan indicaciones valiosas en memorias de países que han ratificado uno u otro Convenio. Entre los países parte en el Convenio núm. 122, el Gobierno de *Estonia*, país que lo ratificó en 2003, declara que la ratificación del Convenio núm. 142 actualmente se está discutiendo en el seno del Consejo tripartito de la OIT en Estonia. La ratificación del Convenio núm. 142 también está analizándose en *Jamaica*. Según la memoria de *Mozambique*, nada impide la ratificación, pues lo dispuesto en el Convenio ya se lleva a la práctica, y la demora en su ratificación sólo se debe al caudal de trabajo del Parlamento. El Gobierno de la *China* afirma que estudiará atentamente la ratificación del Convenio núm. 142, mientras que el Gobierno de la *India* considera que no es viable ratificarlo por el momento. Opina que la ampliación sistemática de la formación profesional ha de posponerse hasta que los diversos sectores, en particular el sector rural, estén mejor organizados y se establezca mayor coordinación entre las actividades de tipo educativo que entran en el ámbito de competencia de diferentes organismos. En *Panamá*, la ratificación aún no se ha examinado debido a las restricciones presupuestarias que afectan al área de la formación.

469. En otros países la ratificación del Convenio núm. 142 está sujeta a la aplicación de los programas y reformas pertinentes. El Gobierno de *Madagascar* comunica que, una vez que se haya completado el actual Programa Nacional de Desarrollo del Empleo, estará en condiciones de estudiar la posibilidad de ratificar el Convenio. En *Marruecos*, se estudiará tan pronto como el sistema de formación profesional se ajuste plenamente a los principios del Convenio núm. 142.

470. En relación con los países que han ratificado el Convenio núm. 142, pero no el Convenio núm. 122, en la memoria de *Lituania* se indica que el Consejo tripartito aprobó la ratificación de este último, y que en 2003 se sometería a consideración del Parlamento. El Gobierno de *Argentina* indicó tener la intención de examinar la ratificación del Convenio núm. 122. En *Egipto*, se informa de que lo dispuesto en el Convenio se aplica sin problemas.

471. En la memoria de *México* se explica que no se ha contemplado la posibilidad de proceder a la ratificación debido a discrepancias entre lo dispuesto en el Convenio y la legislación nacional. Según el Gobierno de *Suiza*, la solicitud de información detallada

sobre un instrumento sin ratificar causa preocupación en cuanto a la restricción de las opciones políticas que podría resultar de la ratificación.

472. En varias memorias se detalla la clase de asistencia que se necesita de la OIT para superar los obstáculos que coartan la ratificación de los instrumentos o a las dificultades para aplicarlos. El Gobierno de *Burundi*, que considera la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 122, esperaría que la OIT prestase asistencia para la evaluación de la situación del empleo y la formulación de una política de empleo. En la memoria de *Ghana* se aborda la formación de los jóvenes respecto a la creación de empleo y al autoempleo; también se menciona el fomento de la productividad en las PYME. En *Malawi*, cuyo Gobierno está interesado en la ratificación, pero duda en proceder a ella, la asistencia técnica podría abarcar la formulación de política, la legislación y el diseño de programas pertinentes. En la memoria de *Mozambique* se mencionan como áreas en las que la asistencia de la OIT sería más valiosa la elaboración de programas y proyectos y la formación para el desarrollo de las PYME. En *Nigeria*, donde no existen obstáculos para la ratificación, se apreciaría la asistencia en la instauración de un sistema de datos sobre empleo y la creación de capacidades para intercambios en el área del empleo. El Gobierno de *Trinidad y Tabago* alude a la formación en materia de formulación de política y planificación activa, así como a la recopilación y al análisis de datos, y considera que los conocimientos especializados de la OIT en estas áreas constituirían un valioso apoyo a sus actividades para promover el pleno empleo productivo y libremente elegido.

Convenios núms. 88 y 181

473. La mayoría de los países que han enviado memorias ya son parte en el Convenio núm. 88, ampliamente ratificado, y sus memorias no mencionan ninguna dificultad específica para su aplicación. Entre los países que no lo han ratificado, *Croacia* informa de que, después de que se hayan producido cambios legislativos, las personas jurídicas que no sean la Oficina de Empleo no pueden ocuparse de las actividades del servicio del empleo. A este respecto, la Comisión recuerda que el Convenio núm. 88 requiere el mantenimiento de un servicio de empleo público y gratuito, pero no su monopolio de las actividades de empleo.

474. Según la memoria de *Qatar*, aunque no ha ratificado el Convenio, el funcionamiento de los servicios de empleo está orientado por las disposiciones del Convenio núm. 88. Asimismo, en *Trinidad y Tabago* las actividades del servicio público de empleo están orientadas para cumplir con las disposiciones del Convenio núm. 88. *Malawi* podría considerar ratificar el Convenio.

475. En cambio, algunas memorias mencionan aspectos de la política, la legislación y la práctica nacionales que son considerados como obstáculos para la ratificación y aplicación del Convenio núm. 181. En algunos casos, puede que los objetivos del Convenio no estén en consonancia con la política del Gobierno de no permitir el funcionamiento de las agencias privadas de empleo, tal como ocurre en *Cuba* y en la *República Árabe Siria*¹.

476. *Austria* no tiene previsto ratificar el Convenio núm. 181, ya que la protección de los trabajadores se contempla de forma más precisa en la legislación nacional, cuyo

¹ Ambos países han ratificado el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), del cual han aceptado la Parte II (Supresión progresiva de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y reglamentación de las demás agencias de colocación).

enfoque difiere fundamentalmente del Convenio². En *Suecia*, después de haberse realizado consultas detenidas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se llegó a la conclusión de que no es posible ratificar el Convenio núm. 181.

477. En varios países la disposición del Convenio núm. 181 que prohíbe a las agencias privadas de empleo imputar a los trabajadores las tarifas o los costos es considerada como un importante obstáculo para la ratificación. La memoria de *Canadá* indica que, aunque la situación nacional es compatible en muchos aspectos con los requisitos del Convenio, continua habiendo diferencias con sus disposiciones en lo que respecta a la definición de las agencias privadas de empleo y el hecho de imputar las tarifas a los que buscan empleo. El Gobierno de la *India* se refiere a su declaración ante el Parlamento cuando en 1997 sometió los instrumentos, cuya conclusión fue que el país no está en condiciones de cumplir con los requisitos del Convenio respecto a la prohibición de hacer pagar los gastos a los trabajadores³. El Gobierno de la *República de Corea* revisó la posibilidad de ratificar el Convenio y llegó a la conclusión de que sería difícil, ya que la disposición que estipula que las agencias de empleo no deben hacer pagar una comisión a los trabajadores va en contra de las disposiciones de la ley sobre la seguridad en el empleo. Recordando que no quiere ratificar el Convenio hasta que su legislación y su práctica cumplan plenamente con sus disposiciones — a menos que el Convenio permita las excepciones necesarias — el Gobierno de *Nueva Zelandia* no propone ratificar el Convenio porque no podría cumplir con sus requisitos específicos, en especial, respecto a la prohibición de que se hagan pagar los gastos a los trabajadores. Además, no considera que sea necesario regular este ámbito ya que se proporciona un servicio gratuito de colocación. En *Suiza*, al someterse a las autoridades competentes se descubrió que el Convenio no era compatible con la ley sobre los servicios de empleo que permite a las agencias privadas cobrar a los trabajadores los gastos de registro y de colocación.

478. A este respecto, la Comisión quiere señalar la flexibilidad que permiten las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 181. Aunque prohíbe imputar a los trabajadores los gastos o tarifas, el Convenio autoriza, cuando sea en beneficio de los trabajadores interesados y previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que los Estados que lo ratifican autoricen excepciones a esta prohibición respecto a ciertas categorías de trabajadores, así como en relación con determinados tipos de servicios proporcionados por las agencias de empleo privadas. Teniendo en cuenta la flexibilidad del Convenio, así como su importancia para la protección de los derechos de los trabajadores en el funcionamiento de las agencias privadas de colocación, la Comisión invita a que se realicen más consultas tripartitas a nivel nacional sobre su ratificación.

479. Por su parte, el Gobierno del *Reino Unido* en general acepta el contenido del Convenio y manifiesta su beneplácito respecto a sus principios subyacentes, que concuerdan ampliamente con su propio enfoque sobre las normas para proporcionar un trato justo a todos los trabajadores. No considera que la ratificación vaya a dar como

² Además, el Gobierno considera que elementos esenciales tales como la protección contra la colocación en puestos nocivos para la salud, o la prohibición de la colocación en empresas afectadas por huelgas o por un cierre patronal se resuelven de una manera poco satisfactoria en el Convenio en comparación con la legislación austríaca.

³ En su declaración, el Gobierno se refirió especialmente al funcionamiento de las agencias privadas de colocación regulado por la ley sobre la emigración de 1983, y consideró que es inevitable hacer pagar gastos cuando se proporcionan ciertos servicios, y que la excesiva regulación al respecto sería contraproducente ya que sólo añadiría más problemas a los que ya tienen los que buscan trabajo e incrementaría el nivel de corrupción de los mecanismos de ejecución.

resultado un coste adicional significativo para la industria. Después de haber examinado mejor ciertos aspectos, el Gobierno pretende ratificar el Convenio. En *Polonia*, un análisis comparativo realizado recientemente demuestra que la legislación no cumple todos los requisitos del Convenio. Por lo tanto, el cambio de la legislación a este respecto está incluido en el programa de cooperación con la OIT para 2002-2003, y se cree que los resultados de esta cooperación deberían permitir la ratificación del Convenio núm. 181.

480. El Gobierno de *Bulgaria* también está considerando ratificar el Convenio núm. 181. En *Estonia* su ratificación está en el orden del día del consejo tripartito Estonia-OIT. La memoria de *Ghana* indica que después de la promulgación de una ley sobre el trabajo que permite el funcionamiento de las agencias de empleo privadas está prevista la ratificación.

481. *Suriname* está siguiendo el proceso para ratificar el Convenio, que ya ha sido sometido al Consejo de Estado. En *Lituania*, país en el que el Programa para la Mejora del Empleo 2001-2004 dispone que las agencias de empleo privadas deben estar reguladas en conformidad con el Convenio núm. 181, su ratificación ha sido aprobada por el consejo tripartito y debía someterse al Parlamento en 2003.

Observaciones finales

482. La Comisión celebra la decisión del Consejo de Administración de dedicar a los instrumentos relativos a la promoción del empleo, su solicitud de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución y de brindar a los órganos de control de la aplicación de las normas la posibilidad de aportar su contribución a una posible discusión general sobre el tema del empleo basado en un enfoque integral. Al respecto, la Comisión considera oportuno que se le permitiera examinar en un mismo estudio no sólo la aplicación de los instrumentos de 1964 y 1984 sobre la política del empleo, sino también de las disposiciones del Convenio núm. 142 y de la Recomendación núm. 189 relacionadas con la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

483. La Comisión considera que con la adopción, en 2004, de una nueva recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos y de la formación, la Organización debería disponer de un conjunto completo, coherente y actualizado de normas para guiar tanto a los Estados Miembros en la aplicación de las políticas pertinentes como a la Oficina en sus actividades prácticas para apoyarlos.

484. El presente examen de las prácticas nacionales confirma los vínculos múltiples y estrechos que existen entre los instrumentos sobre la política del empleo, el desarrollo de los recursos humanos y la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas. En la mayoría de los países, el intento de conseguir el pleno empleo productivo y libremente elegido presupone especialmente la aplicación de políticas encaminadas a mejorar constantemente las cualificaciones de la población en edad activa mediante el desarrollo de los sistemas flexibles, abiertos y complementarios de enseñanza y de formación básica y continua previstos por el Convenio núm. 142 para todas las mujeres y todos los hombres. Además, la atención que se presta a la función de las pequeñas y medianas empresas para la creación de empleos de calidad suele conducir a la configuración de un marco político y jurídico favorable para su desarrollo, con arreglo a lo preconizado en la Recomendación núm. 189.

485. El empleo aparece también como uno de los ámbitos en los que la interacción entre la actividad normativa y las actividades prácticas de la Organización se muestra especialmente fecunda. Fue la intensificación de las actividades de apoyo a la creación de empleos en los países recién independizados lo que condujo a la adopción en 1964 de un convenio en que se enuncian los principios generales de la política del empleo y se precisa el mandato que la Constitución confía a la OIT en este ámbito. La aplicación de su programa de cooperación técnica de promoción del empleo permitió después a la Organización comprobar la aparición de ciertos factores esenciales y prever, en un instrumento complementario, una manera más acertada de tomar en consideración, por ejemplo, el lugar que ocupa la economía informal o la función que desempeña la cooperación económica internacional en el contexto del ajuste estructural. Además, el volumen creciente de actividades prácticas de la OIT en un ámbito que sólo estaba parcialmente cubierto por normas sectoriales fue una causa directa de la adopción de los instrumentos de 1975 sobre la orientación y la formación profesionales. Más recientemente, como la Recomendación núm. 150, tal como estaba planteada, ya no

permitía obtener referencias pertinentes para las actividades de asesoría y cooperación técnica, se decidió reemplazarla por un nuevo instrumento. Las actividades de la OIT para promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas han inspirado las disposiciones de la Recomendación núm. 189, las cuales orientan a los Estados Miembros para que adopten medidas de probada eficacia. El conjunto de estos instrumentos configura el marco normativo del Programa Global del Empleo, el cual orienta las actividades de análisis, asesoría y cooperación técnica de la OIT en el ámbito del empleo.

486. La Comisión reconoce que para alcanzar el objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido, hace falta generar más y mejores empleos. Por lo tanto, la Comisión toma nota con interés de los esfuerzos de los Estados Miembros por alentar la creación de nuevas empresas y oportunidades de negocios. La Comisión subraya la necesidad de que cada vez más países adopten medidas como muchos ya lo han hecho, para crear un entorno más favorable para las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas, lo que se logra mediante la simplificación de los trámites administrativos, la mejora de las infraestructuras de base y la defensa de la seguridad jurídica.

487. La Comisión observa que, según el examen de las memorias que se le han presentado para la elaboración del presente Estudio General, la validez del objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido es reconocida casi universalmente, y que la mayoría de los países declaran haber adoptado políticas para conseguir este objetivo en sus tres dimensiones. Al propio tiempo, la Comisión no puede menos de tomar nota de las limitaciones que siguen coartando la aplicación cabal de los principios de los instrumentos. Estas limitaciones se refieren especialmente: a la integración de los objetivos del empleo como prioridades para las políticas económicas y sociales generales; a la atención a veces insuficiente concedida a la evaluación de los resultados de la política de empleo, y al grado desigual de asociación de los interlocutores sociales a estas políticas.

488. El objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido requiere ineludiblemente que se lo integre prioritariamente, desde una estrategia coordinada, en todas las políticas económicas y sociales. Como la Comisión ha venido reiterando en oportunidad de su examen regular de la aplicación del Convenio núm. 122, es necesario que la promoción del empleo sea un objetivo central de *todos* los mecanismos de política macroeconómica disponibles, especialmente de las políticas monetaria, financiera, presupuestaria, comercial y de desarrollo. La Comisión considera además que el hecho de poner énfasis, en el contexto de una economía mundializada, en las reformas estructurales para garantizar mayor adaptabilidad en los mercados — incluido el mercado del trabajo — debería acompañarse con el reconocimiento de la importante función que las políticas coyunturales siguen desempeñando a favor de la actividad creadora de empleo.

489. La Comisión observa también que las instituciones internacionales encargadas de las políticas macroeconómicas y de desarrollo reconocen cada vez más que si bien la tarea de armonización de dichas políticas en el ámbito nacional compete principalmente a los gobiernos, la acción a escala nacional no basta por sí sola para alcanzar el objetivo del pleno empleo. La coordinación internacional se convierte pues en un elemento necesario importante para aumentar la eficacia de las políticas nacionales.

490. La Comisión considera que cuando los objetivos del empleo no se reflejan de manera adecuada en el conjunto de las políticas económicas y sociales, cabe pensar que se han tomado en cuenta demasiado tarde. La Comisión considera esencial que se tomen en cuenta los objetivos del empleo, «como un objetivo de mayor importancia», desde el inicio de las discusiones para la formulación de políticas económicas y sociales de modo

que dichos objetivos formen realmente parte integrante de las políticas que se adopten. Cuando se busca la mejor manera de alcanzar los objetivos del empleo, se propone el diseño de un marco coordinado para la ejecución de dichas políticas. La Comisión alienta a los Gobiernos a que, en consulta con los interlocutores sociales y mediante el diálogo se aseguren de que las autoridades competentes responsables de otras áreas políticas sean conscientes de sus obligaciones y tengan en cuenta los objetivos del pleno empleo a la hora de formular la política económica y social.

491. Además, en lo que respecta a las políticas de mercado de trabajo, de formación y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, parece que a veces se presta una atención insuficiente a la evaluación de sus resultados. Esta insuficiencia puede estar relacionada con las dificultades que existen en ciertos países para recabar y analizar los datos pertinentes sobre el empleo teniendo en cuenta la tendencia de la demanda global. Es necesario reforzar las capacidades de información sobre el empleo en estos países para tomar medidas enfocadas correctamente y cuyos resultados puedan evaluarse. La Comisión observa que pocos Estados Miembros han informado sobre los mecanismos establecidos para evaluar los progresos una vez aprobadas las políticas económicas y sociales. En pocas memorias se ha mencionado la manera en que se aprovechan las informaciones disponibles como base para formular cambios en las políticas. La Comisión subraya la necesidad de evaluar los progresos y de analizar las informaciones, dado que incluso las políticas mejor diseñadas pueden tener efectos inesperados, pueden resultar caducas debido a los cambios circunstanciales o pueden tener que ser modificadas para alcanzar beneficios máximos.

492. La Comisión observa que durante la década pasada creció el comercio internacional y el sistema multilateral del comercio pasó a cumplir un papel más importante, lo cual entrañó incluso la creación de organizaciones globales y de asociaciones comerciales regionales, y la conclusión de acuerdos comerciales bilaterales. Sin perjuicio del impacto que a largo plazo pueda tener lo anterior, pareciera que a corto plazo algunos países, individualmente considerados, podrían experimentar cambios repentinos en sus características ocupacionales como consecuencia de las modificaciones registradas en los intercambios comerciales. Resulta entonces necesario analizar continuamente los datos y verificar las tendencias atentamente, pues de esta manera los Gobiernos y los interlocutores sociales podrán estar en condiciones de anticipar las repercusiones en el mercado del trabajo y tener la capacidad de responder de manera rápida en caso de cambios bruscos en el empleo.

493. La Comisión recuerda que la ratificación del Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), impone a los Estados que lo han ratificado la obligación jurídica de llevar a cabo una política activa destinada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Comisión señala que si bien en el Convenio núm. 122 no se ha previsto un resultado en términos de niveles de empleo, sí se dispone la instauración de un procedimiento para que se elabore y se lleve a cabo una política activa. Al respecto, la Comisión toma nota de que se da un efecto desigual a las disposiciones de los instrumentos relativas a la consulta del conjunto de las personas interesadas, y especialmente de los representantes de los empleadores y de los trabajadores, en la elaboración y la aplicación de las políticas del empleo y de la formación. En especial, la participación de las personas ocupadas en el sector rural o en la economía informal en la aplicación de las medidas que les interesan sigue siendo demasiado restringida. En muchos países, la participación de los empleadores y de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas para la formulación y ejecución de las medidas de apoyo a dichas empresas no ha alcanzado todavía el nivel adecuado. Al respecto, la Comisión estima que es responsabilidad común de los gobiernos y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores velar por que los representantes de los sectores más

frágiles o marginales de la población económicamente activa participen en la medida de lo posible en la elaboración y en la aplicación de unas medidas de las que deberían ser los principales beneficiarios.

494. La Comisión considera que gracias a un esfuerzo mayor en materia de asistencia técnica de la OIT se podrían privilegiar los asuntos anteriores. Por su parte, la Comisión piensa seguir fomentando la comprensión y la aplicación de los instrumentos mediante la continuación de su diálogo periódico regular con los países que han ratificado el uno o el otro de los Convenios. Al respecto, la Comisión propone la adopción por parte del Consejo de Administración de nuevos formularios de memoria sobre la aplicación de los Convenios núms. 122 y 142 para reflejar mejor la interdependencia entre estos instrumentos sobre el empleo, incluyendo a la Recomendación núm. 189, a fin de fortalecer la pertinencia del diálogo para las actividades de la Organización en el ámbito del empleo, facilitando la tarea de los gobiernos y la de los órganos de control.

495. Al poner como objetivo esencial el pleno empleo, productivo y libremente elegido en el centro del conjunto de las políticas económicas y sociales — como también resulta ser la principal intención del Programa Global del Empleo — los instrumentos examinados tienen que desempeñar una función decisiva en la lucha contra la pobreza y por la cohesión social. Dejando una flexibilidad a los Miembros en cuanto a la elección de las medidas pertinentes, los instrumentos examinados se inspiran en la convicción de que un diálogo social amplio es la mejor garantía para que las políticas del empleo sean eficaces. Los instrumentos examinados están íntimamente relacionados con el mandato de la Organización y con su enfoque tripartito de lograr el objetivo de trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres. La Comisión observa que el mandato fundamental de la OIT, por haber incorporado desde su fundación el reconocimiento de que la cohesión y el progreso social verdaderos se construye sobre la base del pleno empleo, productivo y libremente elegido, ha alcanzado un valor imperecedero.

Anexo I

Textos de los instrumentos considerados

Convenio núm. 122

Convenio relativo a la política del empleo*

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

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

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

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

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

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

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

Habiendo decidido la adopción de diversas propuestas relativas a la política del empleo que se hallan incluidas en el octavo punto del orden del día de la reunión, y

Habiendo determinado que estas propuestas revistan la forma de un convenio internacional,

* Fecha de entrada en vigor: 15 de julio de 1966.

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

Artículo 1

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

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

- a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

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

Artículo 2

Por los métodos indicados y en la medida en que lo permitan las condiciones del país, todo Miembro deberá:

- a) determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos previstos en el artículo 1;
- b) tomar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas.

Artículo 3

En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución.

Artículo 4

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 5

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 6

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 7

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 8

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 9

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 10

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 6, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 11

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación núm. 169

Recomendación sobre política del empleo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 de junio de 1984 en su septuagésima reunión;

Habiendo tomado nota de las normas internacionales existentes contenidas en el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, así como en los demás instrumentos relativos a determinadas categorías de trabajadores, en especial el Convenio y la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981; la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980; el Convenio y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisados), 1949; el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975, y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975;

Recordando la responsabilidad de la Organización Internacional del Trabajo, dimanante de la Declaración de Filadelfia, de examinar y considerar las repercusiones de las políticas económicas y financieras en la política del empleo a la luz del objetivo fundamental con arreglo al cual «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades»;

Recordando que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, prevé el reconocimiento, entre otros derechos, «del derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado», así como la adopción de medidas adecuadas para garantizar y lograr progresivamente la plena efectividad de dicho derecho;

Recordando también las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979;

Reconociendo, habida cuenta de la creciente interdependencia de la economía mundial y de las bajas tasas de crecimiento económico registradas en los últimos años, la necesidad de coordinar las políticas económicas, monetarias y sociales a nivel nacional e internacional, de esforzarse por reducir las disparidades entre países desarrollados y países en vías de desarrollo y de instaurar el nuevo orden económico internacional a fin de hacer el mejor uso posible de los recursos con miras al desarrollo y a la creación de oportunidades de empleo, y de combatir así el desempleo y el subempleo;

Tomando nota del deterioro de las oportunidades de empleo en la mayoría de los países industrializados y de los países en desarrollo y expresando la convicción de que la miseria, el desempleo y la desigualdad de oportunidades son inaceptables desde el punto de vista humano y de la justicia social y pueden provocar tensiones sociales y crear así condiciones susceptibles de poner en peligro la paz y de menoscabar el ejercicio del derecho al trabajo, el cual incluye el derecho a la libre elección de empleo, condiciones de trabajo justas y favorables y protección contra el desempleo;

Considerando que el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, deberían colocarse en el marco más amplio de la Declaración de Principios y Programa de Acción adoptados en 1976 por la Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo, y de la resolución relativa al curso dado a la Conferencia

Mundial del Empleo, adoptada en 1979 por la Conferencia Internacional del Trabajo;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la política del empleo, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber decidido que estas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964,

adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984:

I. PRINCIPIOS GENERALES DE POLÍTICA DEL EMPLEO

1. La promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, prevista por el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar.

2. El completo reconocimiento por parte de los Estados Miembros del derecho a trabajar debería estar vinculado a la aplicación de políticas económicas y sociales destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

3. La promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, debería constituir la prioridad y ser parte integrante de las políticas económicas y sociales de los Miembros y, cuando sea apropiado, de sus planes destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población.

4. Los Miembros deberían prestar especial atención a los medios más eficaces de incrementar el empleo y la producción y formular políticas y, cuando sea apropiado, programas destinados a alentar el aumento de la producción de bienes y servicios esenciales y su justa repartición y una justa distribución de los ingresos en todo el país con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, de conformidad con la Declaración de Principios y Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial del Empleo.

5. De conformidad con la práctica nacional, las políticas, planes y programas mencionados en los párrafos 3 y 4 de la presente Recomendación deberían ser formulados y aplicados en consulta y cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y con otras organizaciones representativas de las personas interesadas, en particular las del sector rural que son objeto del Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.

6. Las políticas económicas y financieras, tanto a nivel nacional como internacional, deberían reflejar la prelación que haya de darse a las metas a que se refieren los párrafos 3 y 4 de la presente Recomendación.

7. Las políticas, planes y programas a que se hace referencia en los párrafos 3 y 4 de la presente Recomendación deberían estar encaminados a eliminar toda discriminación y a asegurar a todos los trabajadores la igualdad de oportunidades y de trato en cuanto concierne al acceso al empleo, las condiciones de empleo, los salarios y los ingresos y la orientación, formación y promoción profesionales.

8. Los Miembros deberían adoptar medidas para combatir de manera efectiva el empleo ilegal, es decir, aquel que no satisface las exigencias de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales.

9. Los Miembros deberían adoptar medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores del sector no estructurado, donde exista, al sector estructurado.

10. Los Miembros deberían adoptar políticas y tomar medidas que, a la vez que tengan en cuenta la legislación y la práctica nacionales:

a) faciliten la adaptación al cambio estructural a nivel global, sectorial y de la empresa, y el reemplazo de los trabajadores que hayan perdido sus empleos como consecuencia del cambio estructural y tecnológico;

b) salvaguarden el empleo o faciliten el reemplazo de los trabajadores afectados en caso de venta, traslado, cierre o desplazamiento de una sociedad, establecimiento o instalaciones.

11. De conformidad con la legislación y práctica nacionales, los métodos para dar efecto a las políticas del empleo podrían incluir la negociación de contratos colectivos sobre cuestiones relacionadas con el empleo, como:

- a) la promoción y salvaguardia del empleo;
- b) las consecuencias económicas y sociales de la reestructuración y racionalización de ramas de actividad económica y de empresas;
- c) la reorganización y reducción del tiempo de trabajo;
- d) la protección de grupos particulares;
- e) la información sobre cuestiones económicas, financieras y de empleo.

12. Previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Miembros deberían tomar medidas eficaces para alentar a las empresas multinacionales a emprender y promover, en particular, las políticas de empleo enunciadas en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977, y para procurar que se eviten los efectos negativos y se estimulen los efectos positivos de las inversiones de esas empresas multinacionales sobre el empleo.

13. En razón de la creciente interdependencia de la economía mundial, los Miembros, además de las medidas adoptadas a nivel nacional, deberían fortalecer la cooperación internacional con objeto de lograr el éxito de la lucha contra el desempleo.

II. POLÍTICA DE POBLACIÓN

14. 1) Cuando sea apropiado y conforme a la legislación y prácticas nacionales, las políticas de empleo y desarrollo, sin dejar de procurar que existan suficientes oportunidades de empleo, podrían incluir políticas y programas de población encaminados a asegurar la promoción del bienestar familiar y de la planificación familiar, mediante programas voluntarios de información y enseñanza relativos a problemas de población.

2) En colaboración con organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, los Miembros, especialmente los países en desarrollo, podrían procurar:

- a) que las políticas y programas de población presten especial atención a la educación de los padres y futuros padres acerca de las ventajas de la planificación familiar;
- b) en las zonas rurales, aumentar el número de centros de salud y de centros comunitarios, así como de personal calificado, que brinden servicios de planificación familiar;
- c) en las zonas urbanas, prestar especial atención a la urgente necesidad de crear infraestructuras apropiadas y mejorar las condiciones de vida, sobre todo en los barrios más desfavorecidos.

III. EMPLEO DE JÓVENES Y DE GRUPOS Y PERSONAS DESFAVORECIDOS

15. En el contexto de una política global del empleo, los Miembros deberían adoptar medidas con miras a satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, los inválidos, los trabajadores de edad, los desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio. Dichas medidas deberían ser compatibles con las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo relativas al empleo de esos grupos y con las condiciones de empleo establecidas con arreglo a la legislación y práctica nacionales.

16. Habida cuenta de las condiciones nacionales y de conformidad con la legislación y práctica nacionales, las medidas mencionadas en el párrafo 15 de la presente Recomendación podrían incluir, entre otras, las siguientes:

- a) educación general accesible a todos y programas de orientación y formación profesionales para ayudar a dichas personas a encontrar trabajo y mejorar sus oportunidades de empleo y sus ingresos;
- b) la creación de un sistema de formación vinculado tanto al sistema educativo como al mundo del trabajo;
- c) servicios de orientación y del empleo para facilitar el ingreso de esas personas en el mercado del empleo y proporcionarles empleos conformes a sus calificaciones y aptitudes;
- d) programas de creación de empleos remunerados en regiones, áreas o sectores determinados;
- e) programas de adaptación al cambio estructural;
- f) medidas de formación permanente y de readiestramiento;
- g) medidas de readaptación profesional;
- h) asistencia a la movilidad voluntaria;
- i) programas de promoción de empleos independientes y de cooperativas de trabajadores.

17. 1) Deberían adoptarse en favor de los jóvenes otras medidas especiales destinadas, en particular, a:

- a) alentar a las empresas e instituciones públicas y privadas a contratar y formar jóvenes por medios apropiados a las condiciones y práctica nacionales;
- b) establecer programas especiales con el fin de emplear a los jóvenes, de manera voluntaria, en la ejecución de proyectos comunitarios, particularmente en proyectos a nivel local con fines sociales, habida cuenta de las disposiciones de la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970, y aunque debería darse prioridad a la incorporación de los jóvenes en empleos regulares;
- c) establecer programas especiales en los que se alternen la formación y el trabajo, con miras a ayudar a los jóvenes a conseguir su primer empleo;
- d) adaptar las oportunidades de formación al desarrollo técnico y económico y mejorar la calidad de la formación;
- e) facilitar la transición de la escuela al trabajo y brindar oportunidades de empleo una vez terminada la formación;
- f) fomentar estudios acerca de las oportunidades de empleo futuras como base de una política de formación más racional;
- g) proteger la seguridad y la salud de los jóvenes trabajadores.

2) La aplicación de las medidas a que se refiere el subpárrafo 1) del presente párrafo debería ser objeto de atenta vigilancia a fin de cerciorarse de que tengan efectos benéficos sobre el empleo de los jóvenes.

3) Estas medidas deberían ser compatibles con las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo relativas al empleo de jóvenes y con las condiciones de empleo establecidas con arreglo a la legislación y práctica nacionales.

18. A fin de facilitar la aplicación de las medidas a que se refieren los párrafos 15 a 17 de la presente Recomendación, podrían preverse incentivos apropiados a las condiciones y práctica nacionales.

19. De conformidad con la legislación y práctica nacionales, deberían organizarse oportunamente consultas completas acerca de la formulación, aplicación y control de las medidas y programas a que se refieren los párrafos 15 a 18 de la presente Recomendación entre las autoridades competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones interesadas.

IV. POLÍTICAS TECNOLÓGICAS

20. Uno de los principales elementos de toda política de desarrollo nacional debería ser el de facilitar el desarrollo de tecnologías como medio de aumentar el potencial productivo y

de lograr la consecución de objetivos principales del desarrollo, como son la creación de oportunidades de empleo y la satisfacción de las necesidades esenciales. Habida cuenta de la etapa de desarrollo económico alcanzada, las políticas tecnológicas deberían contribuir al mejoramiento de las condiciones de trabajo y a la reducción del tiempo de trabajo e incluir medidas para evitar que disminuya el número de empleos.

21. Los Miembros deberían:

- a) fomentar investigaciones sobre la selección, adopción y desarrollo de nuevas tecnologías y sobre el efecto de las nuevas tecnologías en el volumen y estructura del empleo, las condiciones de empleo, la formación, el contenido del trabajo y las aptitudes requeridas;
- b) promover investigaciones sobre las tecnologías que mejor se adapten a las condiciones concretas del país, procurando que en tales investigaciones participen institutos de investigación independientes.

22. Los Miembros deberían esforzarse en lograr por medio de medidas adecuadas que:

- a) los sistemas de enseñanza y de formación, incluidos los de readiestramiento, ofrezcan a los trabajadores suficientes posibilidades de adaptarse a las mutaciones del empleo que origine el cambio tecnológico;
- b) se preste atención particular a la mejor utilización posible de las competencias y destrezas existentes en el presente y en el futuro;
- c) se eliminen, en la medida de lo posible, los efectos negativos del cambio tecnológico sobre las condiciones de trabajo y de vida y la seguridad e higiene en el trabajo, especialmente tomando en cuenta consideraciones relativas a la ergonomía, la seguridad y la higiene desde la etapa en que se conciben y diseñan las nuevas tecnologías.

23. Los Miembros deberían, mediante cualquier método adaptado a las condiciones y práctica nacionales, fomentar la utilización de nuevas tecnologías apropiadas y garantizar o mejorar la consulta y el enlace entre los distintos servicios y organizaciones interesados en la cuestión y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

24. Debería alentarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y a las empresas a contribuir a la difusión de informaciones generales acerca de las opciones tecnológicas, a promover nexos de orden tecnológico entre las empresas grandes y pequeñas y a establecer los programas de formación pertinentes.

25. De conformidad con la práctica nacional, los Miembros deberían estimular a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a celebrar contratos colectivos a nivel nacional, sectorial o industrial respecto de las consecuencias sociales de la introducción de nuevas tecnologías.

26. En la medida en que sea posible y de conformidad con la legislación y práctica nacionales, los Miembros deberían estimular a las empresas a que, cuando introduzcan en sus operaciones cambios tecnológicos que tengan consecuencias importantes para los trabajadores de esas empresas:

- a) asocien a los trabajadores o a sus representantes, o a ambos a la vez, a la planificación, introducción y utilización de las nuevas tecnologías, es decir, que los informen acerca de las posibilidades y efectos de esas nuevas tecnologías y los consulten previamente con el fin de llegar a acuerdos al respecto;
- b) favorezcan una mejor organización del tiempo de trabajo y una mejor repartición del empleo;
- c) prevengan y mitiguen en el mayor grado posible cualquier efecto adverso del cambio tecnológico sobre los trabajadores;
- d) promuevan la inversión en tecnologías que favorezcan directa o indirectamente la creación de empleos y contribuyan a un incremento progresivo de la producción y a la satisfacción de las necesidades esenciales de la población.

V. SECTOR NO ESTRUCTURADO

27. 1) La política nacional del empleo debería reconocer la importancia de las fuentes de empleo ofrecidas por el sector no estructurado, es decir, por las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas.

2) Se deberían elaborar y llevar a la práctica programas de promoción del empleo para fomentar el trabajo familiar y el trabajo independiente en talleres individuales tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

28. Los Miembros deberían adoptar medidas para fomentar relaciones de complementariedad entre el sector estructurado y el sector no estructurado, y ampliar las posibilidades de acceso de las empresas del sector no estructurado a los recursos, mercados, crédito, infraestructura, medios de formación, conocimientos técnicos y tecnologías más perfeccionadas.

29. 1) Mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector no estructurado, los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional.

2) Los Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el sector estructurado reduzca la capacidad de aquél de absorber mano de obra y generar ingresos. Sin embargo, deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado.

VI. PEQUEÑAS EMPRESAS

30. La política nacional del empleo debería tener en cuenta la importancia de las pequeñas empresas como fuente de empleo y reconocer la contribución a la lucha contra el desempleo y al crecimiento económico de las iniciativas locales generadoras de empleo. Esas empresas, que pueden adoptar diversas formas, tales como empresas tradicionales, cooperativas y asociaciones, brindan oportunidades de empleo sobre todo a los trabajadores enfrentados a dificultades especiales.

31. Previa consulta y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Miembros deberían adoptar las medidas necesarias para promover las relaciones de complementariedad entre las empresas a las que se refiere el párrafo 30 de la presente Recomendación y las demás empresas, mejorar las condiciones de trabajo en las pequeñas empresas y ampliar sus posibilidades de acceso a los mercados, créditos, conocimientos técnicos y tecnologías avanzadas.

VII. POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

32. De conformidad con la legislación y práctica nacionales, los Miembros deberían reconocer la importancia de un desarrollo regional equilibrado como medio para atenuar los problemas sociales y de empleo creados por la desigual repartición de los recursos naturales y por la insuficiente movilidad de los medios de producción y para corregir la desigual distribución del crecimiento y del empleo entre diferentes regiones y zonas de un mismo país.

33. Previa consulta y en cooperación con los representantes de las poblaciones interesadas, y en particular con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se deberían adoptar medidas para promover el empleo en las zonas subdesarrolladas o retrasadas, zonas industriales y agrícolas en decadencia, zonas fronterizas y, en general, en las partes del país que no se hayan beneficiado satisfactoriamente del desarrollo nacional.

34. Habida cuenta de las condiciones nacionales y de los planes y programas de cada Miembro, entre las medidas a que se refiere el párrafo 33 de la presente Recomendación se podrían incluir las siguientes:

a) creación y desarrollo de polos y centros de crecimiento con buenas perspectivas para generar empleos;

- b) desarrollo y expansión del potencial regional, teniendo en cuenta los recursos humanos y naturales de cada región y la necesidad de un desarrollo regional coherente y equilibrado;
- c) aumento en número y tamaño de las ciudades medianas y pequeñas, a fin de contrarrestar el crecimiento de las grandes ciudades;
- d) mejoramiento de la disponibilidad y distribución de los servicios básicos necesarios para satisfacer necesidades esenciales y del acceso a éstos;
- e) fomento, gracias a medidas sociales adecuadas, de la movilidad voluntaria de los trabajadores dentro de cada región y entre las distintas regiones del país, a la vez que se procura promover condiciones de vida y trabajo satisfactorias en su zona de origen;
- f) inversión en el mejoramiento de la estructura administrativa, de la infraestructura y de los servicios regionales, incluida la asignación del personal necesario y la provisión de medios de formación y readiestramiento profesionales;
- g) estímulo a la participación de la colectividad en la definición y aplicación de medidas de desarrollo regional.

VIII. PROGRAMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PROGRAMAS ESPECIALES DE OBRAS PÚBLICAS

35. Los Miembros podrían llevar a cabo programas de inversión pública y programas especiales de obras públicas, económica y socialmente viables, particularmente para crear y conservar empleos y aumentar los ingresos, disminuir la pobreza y satisfacer mejor las necesidades esenciales en zonas donde reinen el desempleo y el subempleo. Cuando sea posible y apropiado, tales programas deberían:

- a) prestar especial atención a la creación de oportunidades de empleo para los grupos desfavorecidos;
- b) comprender proyectos de infraestructura rural y urbana y la construcción de instalaciones para satisfacer las necesidades esenciales en las zonas rurales, urbanas y suburbanas y aumentar las inversiones productivas en sectores tales como la energía y las telecomunicaciones;
- c) contribuir a elevar la calidad de los servicios sociales en esferas tales como la enseñanza y la salud;
- d) formularse y aplicarse en el marco de los planes de desarrollo, donde éstos existan, y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas;
- e) identificar a los beneficiarios de los proyectos, determinar los recursos disponibles de mano de obra y definir los criterios para la selección de los proyectos;
- f) asegurar que los trabajadores sean contratados en forma voluntaria;
- g) asegurar que no se aparte a la mano de obra de otras actividades productivas;
- h) ofrecer condiciones de empleo compatibles con la legislación y práctica nacionales, en especial con las disposiciones legales que rigen el acceso al empleo, las horas de trabajo, la remuneración, las vacaciones pagadas, la seguridad e higiene en el trabajo y la indemnización en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional;
- i) facilitar la formación profesional de los trabajadores empleados en los proyectos, así como el readiestramiento de aquellos que, a causa de cambios estructurales en la producción y el empleo, tienen que cambiar de trabajo.

IX. COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL Y EMPLEO

36. Los Miembros deberían promover la expansión del comercio internacional para ayudarse mutuamente a lograr el crecimiento del empleo. Con este fin, deberían cooperar en el seno de las organizaciones internacionales que tienen por cometido facilitar el desarrollo sostenido y mutuamente beneficioso del comercio internacional, de la asistencia técnica y de las inversiones.

37. Habida cuenta de sus responsabilidades en el marco de otros organismos internacionales competentes, los Miembros deberían adoptar los siguientes objetivos con miras a garantizar la eficacia de las políticas del empleo:

- a) promover el crecimiento de la producción y del comercio mundial en condiciones de estabilidad económica y de crecimiento del empleo, dentro del contexto de la cooperación internacional para el desarrollo y sobre la base de la igualdad de derechos y de ventajas mutuas;
- b) reconocer que la interdependencia entre los Estados, resultante de la creciente integración de la economía mundial, debería ayudar a crear un clima en el cual los Estados puedan definir, cuando sea apropiado, políticas conjuntas con miras a promover una distribución equitativa de los costos y beneficios sociales del reajuste estructural, como también una más justa distribución internacional del ingreso y la riqueza, de modo que los países en desarrollo puedan absorber el aumento de su fuerza de trabajo y los países desarrollados puedan elevar sus niveles de empleo y reducir los costos del reajuste para los trabajadores afectados;
- c) coordinar las políticas nacionales relativas al comercio y al cambio y reajuste estructurales, a fin de permitir una mayor participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial en un sistema comercial internacional abierto y justo, estabilizar los precios de los productos básicos a niveles remunerativos que sean aceptables tanto para los productores como para los consumidores, y estimular las inversiones en la producción y transformación de los productos básicos en los países en desarrollo;
- d) favorecer la resolución pacífica de las disputas entre las naciones y la negociación de acuerdos de reducción de armamentos con miras a lograr la seguridad de todas las naciones, así como la transferencia progresiva de los gastos en armamentos y la reconversión de la industria de armamentos hacia la producción de bienes y servicios necesarios, especialmente aquellos que satisfagan las necesidades esenciales de la población y los requerimientos de los países en desarrollo;
- e) procurar un acuerdo acerca de la acción de concierto a nivel internacional con miras a mejorar el sistema económico internacional, especialmente en el ámbito financiero, con objeto de fomentar el empleo en los países desarrollados y en los países en desarrollo;
- f) aumentar la cooperación económica y técnica mutua, especialmente entre países con niveles diferentes de desarrollo económico y distintos sistemas sociales y económicos, mediante el intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades complementarias, en particular en las esferas del empleo y de los recursos humanos y en lo que concierne a la elección, desarrollo y transferencia de tecnologías de conformidad con la ley y la práctica mutuamente aceptadas en cuanto a los derechos de la propiedad privada;
- g) crear las condiciones de un crecimiento sostenido no inflacionario de la economía mundial y de la instauración de un sistema monetario internacional mejorado, que lleven al establecimiento del nuevo orden económico internacional;
- h) lograr mayor estabilidad en los tipos de cambio, la reducción de la carga de la deuda de los países en desarrollo, la provisión a esos países de una ayuda financiera a largo plazo y poco onerosa, y la adopción de políticas de reajuste que promuevan el empleo y faciliten la satisfacción de las necesidades esenciales.

38. Los Miembros deberían:

- a) fomentar la transferencia de tecnologías para permitir que los países en desarrollo adopten en condiciones comerciales justas y razonables las que sean más adecuadas para la promoción del empleo y la satisfacción de las necesidades esenciales; y
- b) tomar medidas apropiadas para la creación y mantenimiento del empleo y la provisión de oportunidades de formación y de readiestramiento profesionales; entre tales medidas se podría incluir el establecimiento de fondos nacionales, regionales o internacionales de reajuste, con el propósito de contribuir a una reorientación positiva de las industrias y de los trabajadores afectados por los cambios sobrevenidos en la economía internacional.

X. MIGRACIONES INTERNACIONALES Y EMPLEO

39. Habida cuenta de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo sobre los trabajadores migrantes, los Miembros deberían, allí donde se registran migraciones internacionales, adoptar políticas para:

- a) crear más oportunidades de empleo y mejores condiciones de trabajo en los países de emigración, con objeto de reducir la necesidad de emigrar en busca de empleo;
- b) velar por que las migraciones internacionales tengan lugar en condiciones en que se promueva el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

40. Los Miembros que recurran habitual o repetidamente a un número importante de trabajadores extranjeros deberían esforzarse, cuando dichos trabajadores procedan de países en desarrollo, por aumentar su cooperación al desarrollo de dichos países mediante la intensificación de movimientos apropiados de capital y de los intercambios comerciales, así como mediante la transferencia de conocimientos técnicos y la asistencia en pro de la formación profesional de los trabajadores locales, a fin de crear una opción que pueda reemplazar eficazmente a la migración con fines de empleo y contribuir a que los países interesados puedan mejorar su situación en los planos económico y del empleo.

41. Los Miembros que habitual o repetidamente registren considerables salidas de nacionales con fines de empleo en el extranjero deberían adoptar medidas por vía legislativa, mediante acuerdos con las organizaciones de empleadores y de trabajadores o por cualquier otro medio conforme a las condiciones y práctica nacionales, a condición de que tales medidas no violen el derecho de toda persona a dejar un país, incluso el suyo propio, a fin de impedir todo abuso en el momento de la contratación o de la partida que pueda hacer ilegales las condiciones de entrada, de estadía o de empleo de sus nacionales en otro país.

42. Los países en desarrollo de donde proceden los migrantes, a fin de facilitar el regreso voluntario de aquellos de sus nacionales que posean competencias que les hacen falta, deberían:

- a) ofrecerles los incentivos necesarios;
- b) recabar la cooperación de los países que emplean a sus nacionales, así como de la Oficina Internacional del Trabajo y demás organismos internacionales o regionales competentes en la materia.

43. Los Miembros, sean países de acogida o de origen, deberían adoptar medidas apropiadas para:

- a) evitar abusos en la contratación de mano de obra para trabajar en el extranjero;
- b) evitar la explotación de los trabajadores migrantes;
- c) garantizar el pleno ejercicio de la libertad sindical y del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

44. Los Miembros, sean países de acogida o de origen, deberían concluir, cuando sea necesario, acuerdos bilaterales y multilaterales sobre cuestiones como el derecho de entrada y estadía, la protección de los derechos resultantes del empleo, la promoción de posibilidades de enseñanza y formación para los trabajadores migrantes, la seguridad social y la asistencia a los trabajadores migrantes y miembros de su familia que deseen regresar a su país de origen, tomando plenamente en cuenta los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo sobre trabajadores migrantes.

Convenio núm. 142

Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 de junio de 1975 en su sexagésima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al desarrollo de los recursos humanos: orientación profesional y formación profesional, cuestión que constituye el sexto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veintitrés de junio de mil novecientos setenta y cinco, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975:

Artículo 1

1. Todo Miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo.

2. Estas políticas y estos programas deberán tener en cuenta:

- a) las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional;
- b) la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural;
- c) las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales.

3. Estas políticas y estos programas deberán aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales.

4. Estas políticas y estos programas tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre éstos.

5. Estas políticas y estos programas deberán alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad.

Artículo 2

Para alcanzar los objetivos arriba mencionados, todo Miembro deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste.

Artículo 3

1. Todo Miembro deberá ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo, a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, inclusive por medio de programas apropiados en el caso de los minusválidos.

2. Esta información y esta orientación deberán abarcar la elección de una ocupación, la formación profesional y las oportunidades educativas conexas, la situación y perspectivas de empleo, las posibilidades de promoción, las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo, y otros aspectos de la vida activa en los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural, y a todos los niveles de responsabilidad.

3. Esta información y esta orientación deberán ser completadas con información sobre los aspectos generales de los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo; esta última información deberá suministrarse de acuerdo con la ley y la práctica nacionales habida cuenta de las respectivas funciones y tareas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas.

Artículo 4

Todo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

Artículo 5

Las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y la práctica nacionales, con otros organismos interesados.

Artículo 6

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 7

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 8

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 9

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 10

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 11

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 12

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 8, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 13

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación núm. 189

Recomendación relativa a las condiciones generales para fomentar la creación de empleos en las pequeñas y medias empresas

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 2 de junio de 1998, en su octogésima sexta reunión;

Reconociendo la necesidad de buscar el bienestar económico, social y espiritual y el desarrollo de las personas, las familias, las comunidades y las naciones;

Consciente de la importancia que reviste la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas;

Recordando la resolución sobre el fomento de las pequeñas y medianas empresas, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72.^a reunión (1986), así como las conclusiones que figuran en la resolución sobre políticas de empleo en una economía mundializada, adoptada por la Conferencia en su 83.^a reunión (1996);

Tomando nota de que las pequeñas y medianas empresas, como factor esencial del crecimiento y del desarrollo económicos, proveen cada vez más la mayoría de los puestos de trabajo creados a escala mundial y pueden ayudar a crear un entorno propicio para la innovación y el espíritu empresarial;

Comprendiendo el valor especial que revisten los empleos productivos, duraderos y de calidad;

Reconociendo que las pequeñas y medianas empresas ofrecen a las mujeres y a otros grupos habitualmente desfavorecidos la posibilidad de acceder en mejores condiciones a empleos productivos, duraderos y de calidad;

Convencida de que la promoción del respeto del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957, y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, favorecerán la creación de empleos de calidad en las pequeñas y medianas empresas y de que la promoción del respeto del Convenio y la Recomendación sobre la edad mínima, 1973, en particular, ayudará a los Miembros en sus esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil;

Convencida asimismo de que la adopción de nuevas disposiciones relativas a la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, que habrán de tenerse en cuenta junto con:

- a) las disposiciones pertinentes de otros convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, cuando proceda, como el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984, la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966, el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975, y el Convenio y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981, y
- b) otras iniciativas de probada eficacia emprendidas por la OIT para promover el papel que las pequeñas y medianas empresas desempeñan en la creación de empleos duraderos y para alentar la aplicación común y adecuada de la protección social, como los programas «Inicie su negocio», «Mejore su negocio» y otros, y las actividades del Centro Internacional de Formación de la OIT en materia de capacitación y perfeccionamiento profesional,

aportará valiosas orientaciones a los Miembros en la elaboración y la puesta en práctica de políticas en materia de creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a las condiciones generales para fomentar la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha diecisiete de junio de mil novecientos noventa y ocho, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998.

I. DEFINICIÓN, OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. Los Miembros deberían, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, definir las pequeñas y medianas empresas atendiendo a criterios apropiados, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas nacionales, quedando entendido que este enfoque flexible no debería impedir que los Miembros formulen, de común acuerdo, definiciones a los efectos del acopio y el análisis de datos.

2. Los Miembros deberían adoptar medidas que se ajusten de forma adecuada a las condiciones y a la práctica nacionales a fin de reconocer y potenciar el papel fundamental que las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar en lo relativo a:

- a) la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido;
- b) la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y creadoras de riqueza que conduzcan a empleos productivos y duraderos;
- c) el crecimiento económico duradero y la capacidad para responder con flexibilidad a los cambios;
- d) una mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad;
- e) el aumento del ahorro y las inversiones nacionales;
- f) la formación y el aprovechamiento de los recursos humanos;
- g) el desarrollo regional y local equilibrado;
- h) el suministro de bienes y servicios más adecuados a las necesidades de los mercados locales;
- i) la mejora de las condiciones y la calidad del trabajo, que contribuyan a elevar la calidad de la vida y permitan que un gran número de personas tenga acceso a la protección social;
- j) el fomento de la innovación, del espíritu empresarial, del desarrollo tecnológico y de la investigación;
- k) el acceso a los mercados nacionales e internacionales, y
- l) la promoción de buenas relaciones entre empleadores y trabajadores.

3. Con el objeto de potenciar el papel fundamental de las pequeñas y medianas empresas a que se refiere el párrafo 2, los Miembros deberían adoptar medidas y mecanismos de aplicación apropiados para salvaguardar los intereses de los trabajadores de tales empresas, proporcionándoles la protección básica brindada por otros instrumentos pertinentes.

4. Las disposiciones de la presente Recomendación se aplican a todos los sectores de actividad económica y a todos los tipos de pequeñas y medianas empresas, sea cual fuere su régimen de propiedad (por ejemplo, empresas privadas o públicas, cooperativas, asociaciones, empresas familiares y unipersonales).

II. MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO

5. A fin de crear un entorno favorable al crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los Miembros deberían:

- a) adoptar y poner en práctica políticas fiscales, monetarias y de empleo adaptadas a la promoción de un entorno económico óptimo (en particular, respecto de la inflación, los tipos de interés y de cambio, los impuestos, el empleo y la estabilidad social);
- b) establecer y aplicar disposiciones jurídicas apropiadas, en particular con respecto al derecho de propiedad, con inclusión de la propiedad intelectual, la localización de las empresas, la ejecución de contratos, y la competencia leal, así como una legislación social y laboral adecuada;
- c) hacer más atractiva la condición empresarial, evitando las medidas normativas y jurídicas que perjudiquen a quienes desean llegar a ser empresarios.

6. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo 5 deberían complementarse con políticas que promuevan la creación de pequeñas y medianas empresas eficientes y competitivas, capaces de ofrecer posibilidades de empleo productivo y duradero en condiciones sociales adecuadas. Con este fin, los Miembros deberían prever la adopción de políticas encaminadas a:

1) crear condiciones que:

- a) aseguren a todas las empresas, de cualquier tipo o tamaño:
 - i) la igualdad de oportunidades en esferas tales como el acceso al crédito, a las divisas y a insumos de importación, y
 - ii) un régimen tributario equitativo;
- b) garanticen la aplicación no discriminatoria de la legislación del trabajo con el fin de elevar la calidad del empleo en las pequeñas y medianas empresas;
- c) promuevan la aplicación por las pequeñas y medianas empresas de las normas internacionales del trabajo relativas al trabajo infantil;

2) eliminar los obstáculos al desarrollo y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, que pudieran derivarse en particular de:

- a) dificultades de acceso al crédito y a los mercados de capital;
- b) bajos niveles de capacitación técnica y de gestión;
- c) la inadecuación de la información;
- d) bajos niveles de productividad y de calidad;
- e) un acceso insuficiente a los mercados;
- f) dificultades de acceso a nuevas tecnologías;
- g) la falta de una infraestructura de transporte y comunicaciones;
- h) la improcedencia, la inadecuación o el exceso de los trámites administrativos en materia de registro, licencias, presentación de declaraciones, etc., incluidos aquellos que desincentivan la contratación de personal, sin menoscabar el nivel de las condiciones de empleo ni la eficacia de la inspección de trabajo o de los sistemas de control de las condiciones laborales y cuestiones afines;
- i) la falta de apoyo a la investigación y el desarrollo;
- j) dificultades de acceso a las oportunidades de mercados públicos y privados;

3) prever medidas específicas e incentivos para ayudar y promover al sector no estructurado con miras a su integración en el sector estructurado.

7. Para la formulación de tales políticas, los Miembros deberían, cuando proceda:

- 1) recopilar datos nacionales sobre las pequeñas y medianas empresas, que comprendan, entre otras cosas, los aspectos cuantitativos y cualitativos del empleo, y garantizar al mismo tiempo que esta labor no represente una carga administrativa excesiva para las pequeñas y medianas empresas;

2) efectuar un examen global de las repercusiones que las políticas y la reglamentación vigentes tienen en las pequeñas y medianas empresas, prestando una atención especial a los efectos de los programas de ajuste estructural en la creación de empleos;

3) examinar la legislación laboral y social, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, para determinar:

- a) si esta legislación se ajusta a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y asegura una protección y condiciones de trabajo adecuadas para sus trabajadores;
- b) en lo que se refiere a la protección social, si es necesario adoptar medidas complementarias, tales como regímenes voluntarios, iniciativas de carácter cooperativo u otras;
- c) si dicha protección social abarca a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas y si existen disposiciones adecuadas para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social en ámbitos tales como la asistencia médica y las prestaciones, las indemnizaciones y los subsidios por enfermedad, por desempleo, de vejez, en caso de accidentes del trabajo, por familiares a cargo, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.

8. En períodos de dificultades económicas, los gobiernos deberían tratar de proporcionar una ayuda firme y eficaz a las pequeñas y medianas empresas y a sus trabajadores.

9. Al formular estas políticas, los Miembros:

1) podrían celebrar consultas con, además de las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, otras partes interesadas y competentes, según lo estimen pertinente;

2) deberían tener en cuenta otras políticas, relativas en particular a cuestiones fiscales y monetarias, al comercio y la industria, el empleo, el trabajo, la protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, la seguridad y salud en el trabajo así como el fomento de la capacidad a través de la educación y la capacitación;

3) deberían, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, establecer mecanismos para pasar revista a las citadas políticas y actualizarlas.

III. FOMENTO DE UNA CULTURA EMPRESARIAL

10. Los Miembros deberían adoptar medidas, elaboradas en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, destinadas a crear y reforzar una cultura empresarial que favorezca las iniciativas, la creación de empresas, la productividad, la toma de conciencia de los problemas medioambientales, la calidad, las buenas relaciones laborales y profesionales, y prácticas sociales apropiadas y equitativas. Con este fin, los Miembros deberían considerar la posibilidad de:

1) fomentar el espíritu empresarial por medio del sistema y de los programas de educación, de formación empresarial y de formación profesional, en relación con las necesidades de los puestos de trabajo y el logro del crecimiento y desarrollo económicos, poniendo especialmente de relieve la importancia de las buenas relaciones de trabajo y de las múltiples competencias profesionales y de gestión que necesitan las pequeñas y medianas empresas;

2) procurar, a través de medios apropiados, alentar una actitud más positiva frente a la asunción de riesgos y la quiebra de empresas, reconociendo su valor pedagógico y sus consecuencias tanto para los empresarios como para los trabajadores;

3) impulsar un proceso de educación y formación permanentes para todas las categorías de trabajadores y empresarios;

4) organizar y realizar, con la plena participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, campañas de concienciación a fin de promover:

- a) el respeto de las disposiciones jurídicas y de los derechos de los trabajadores, mejores condiciones de trabajo, una mayor productividad y una mejor calidad de los bienes y servicios;
- b) un modelo de lo que debe considerarse un empresario ejemplar y sistemas de reconocimiento a este respecto, teniendo especialmente en cuenta las necesidades propias de las mujeres y de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad.

IV. ESTABLECIMIENTO DE UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS EFICAZ

11. Con el objeto de aumentar el crecimiento, el potencial de creación de empleos y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, se debería prever el suministro a las mismas y a sus trabajadores de un conjunto de servicios de apoyo directos e indirectos, y el acceso a estos últimos, para abarcar:

- a) asistencia para la fase previa a la creación, el inicio y el desarrollo de empresas;
- b) desarrollo y seguimiento de un proyecto de empresa;
- c) servicios de ayuda inicial (viveros de empresas);
- d) información, comprendido el asesoramiento sobre las políticas de las autoridades públicas;
- e) consultoría e investigación;
- f) perfeccionamiento de las competencias técnicas y en materia de gestión;
- g) impulso y desarrollo de la formación profesional en la empresa;
- h) apoyo a la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- i) asistencia para mejorar los niveles de conocimiento general, de conocimientos de aritmética y de informática y de educación básica de los directores y empleados;
- j) acceso directo o por intermediarios del sector privado a fuentes de energía, telecomunicaciones e infraestructuras físicas, tales como agua, electricidad, locales, transporte y carreteras;
- k) asistencia para una mejor comprensión y aplicación de la legislación laboral, con inclusión de las disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores, así como para el desarrollo de los recursos humanos y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres;
- l) servicios de carácter jurídico, contable y financiero;
- m) respaldo a la innovación y la modernización;
- n) asesoramiento en materia de tecnología;
- o) asesoramiento en la aplicación efectiva de las tecnologías informáticas y de comunicación al ciclo del negocio;
- p) acceso a los mercados de capital, al crédito y a garantías de préstamo;
- q) asistencia para la gestión financiera, crediticia y de la deuda;
- r) fomento de la exportación y de oportunidades comerciales tanto nacionales como internacionales;
- s) estudios de mercado y asistencia en materia de comercialización;
- t) asistencia para el diseño, desarrollo y presentación de productos;
- u) control y evaluación de la calidad, así como la gestión de la calidad;
- v) embalaje y envase, y
- w) servicios de gestión del medio ambiente.

12. En la medida de lo posible, los servicios de apoyo a que se alude en el párrafo 11 deberían concebirse y proporcionarse de suerte que se aseguren una eficacia y resultados óptimos, lo que supone:

- a) adaptar los servicios de que se trate y la prestación de los mismos a las necesidades concretas de las pequeñas y medianas empresas, teniendo en cuenta las condiciones

económicas, sociales y culturales de cada caso, así como sus diferencias en lo que atañe al tamaño, el sector económico en que operan y el nivel de desarrollo;

- b) asegurar la participación activa de las pequeñas y medianas empresas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas en la elección de los servicios que se han de ofrecer;
- c) hacer participar al sector público y al sector privado en la prestación de tales servicios mediante, por ejemplo, organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones semipúblicas, consultores privados, parques tecnológicos, viveros de empresas y las propias pequeñas y medianas empresas;
- d) descentralizar la prestación de servicios para acercarlos físicamente lo más posible a las pequeñas y medianas empresas;
- e) facilitar el acceso a una serie integrada de servicios eficaces por medio de un sistema de «ventanilla única» o de servicios de referencia;
- f) esforzarse por lograr la autosuficiencia financiera de los proveedores de servicios, merced a la absorción de una parte razonable de los costos por las pequeñas y medianas empresas y otras entidades, al objeto de no distorsionar el funcionamiento del mercado de tales servicios y mejorar el potencial de creación de empleo de las pequeñas y medianas empresas;
- g) garantizar que la gestión de la prestación de servicios se haga con profesionalismo y fiabilidad, y
- h) establecer mecanismos para efectuar una supervisión, una evaluación y una actualización continuas de los servicios.

13. Los servicios deberían concebirse incorporando métodos de aumento de la productividad y otros medios que promuevan la eficacia de las pequeñas y medianas empresas y les ayuden a sostener su competitividad tanto en el mercado interno como en el mercado internacional, y que al mismo tiempo sirvan para mejorar las prácticas laborales y las condiciones de trabajo.

14. Los Miembros deberían facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación y al crédito en condiciones satisfactorias. A tales efectos:

1) con objeto de garantizar la viabilidad del crédito y de otros servicios financieros, éstos deberían proporcionarse, en la medida de lo posible, con sujeción a las condiciones del mercado, excepto en lo que se refiere a las categorías de empresarios en situación particularmente vulnerable;

2) deberían adoptarse medidas adicionales que simplifiquen los trámites administrativos, reduzcan los costos de transacción y permitan obviar los problemas relativos a las garantías insuficientes, estableciéndose, por ejemplo, organismos no gubernamentales de distribución de crédito e instituciones financieras de desarrollo que se ocupen de la lucha contra la pobreza;

3) podría alentarse a las pequeñas y medianas empresas a organizarse en mutualidades de garantía;

4) debería alentarse la creación de instituciones de capital riesgo especializadas en proveer asistencia a las pequeñas y medianas empresas innovadoras.

15. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de adoptar políticas adecuadas destinadas a mejorar todos los aspectos del empleo en las pequeñas y medianas empresas, garantizando la aplicación no discriminatoria de una legislación protectora en los ámbitos social y laboral.

16. Además, los Miembros deberían:

1) facilitar, cuando proceda, el desarrollo de organizaciones e instituciones que puedan respaldar eficazmente el crecimiento y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. A este respecto, debería preverse la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y con sus trabajadores;

2) considerar la adopción de medidas apropiadas para alentar el establecimiento de vínculos de cooperación entre las pequeñas y medianas empresas y las empresas de mayor tamaño. A este respecto, deberían tomarse medidas para salvaguardar los intereses legítimos de las pequeñas y medianas empresas;

3) considerar la adopción de medidas para promover el establecimiento de vínculos entre las pequeñas y medianas empresas, que estimulen el intercambio de experiencias y permitan compartir recursos y riesgos. A estos efectos, podría alentarse a las pequeñas y medianas empresas a que constituyan estructuras tales como consorcios, redes y cooperativas de producción y de servicios, teniendo presente el importante papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;

4) considerar la adopción de medidas e incentivos específicos para determinadas categorías de personas que aspiran a convertirse en empresarios, tales como: las mujeres, los desempleados de larga duración, las personas afectadas por el ajuste estructural o por prácticas restrictivas y discriminatorias, las personas discapacitadas, el personal militar desmovilizado, los jóvenes, con inclusión de los titulados universitarios, los trabajadores de edad, las minorías étnicas y los pueblos indígenas y tribales. La determinación detallada de esas categorías debería realizarse en función de las prioridades y condiciones socioeconómicas de cada país;

5) considerar la adopción de medidas especiales para mejorar la comunicación y las relaciones entre los organismos estatales y las pequeñas y medianas empresas así como entre estos organismos y las organizaciones más representativas de tales empresas, con miras a mejorar la eficacia de las políticas gubernamentales orientadas a la creación de empleos;

6) intensificar el apoyo al empresariado femenino, reconociendo la importancia creciente de las mujeres en la economía, por medio de medidas específicamente concebidas para mujeres que son empresarias o aspiran a serlo.

V. FUNCIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES

17. Las organizaciones de empleadores o de trabajadores deberían considerar su participación en el fomento de las pequeñas y medianas empresas por medio de las acciones siguientes:

- a) clarificando ante los gobiernos las inquietudes de las pequeñas y medianas empresas o de sus trabajadores, según proceda;
- b) proporcionando servicios de apoyo directo en esferas como la formación, las consultorías, las facilidades de acceso al crédito, la comercialización, el asesoramiento sobre relaciones de trabajo y la promoción del establecimiento de vínculos con empresas de mayor tamaño;
- c) cooperando con las instituciones nacionales, regionales y locales así como las organizaciones intergubernamentales regionales que se ocupan de las pequeñas y medianas empresas en materias como la formación, los servicios de consultoría, la creación de empresas y el control de la calidad;
- d) participando en consejos, grupos de expertos y otros órganos de ámbito nacional, regional y local que tengan por cometido ocuparse de importantes cuestiones económicas y sociales, con inclusión de las políticas y programas, que afectan a las pequeñas y medianas empresas;
- e) promoviendo y participando en el desarrollo de nuevas estructuras económicamente ventajosas y socialmente innovadoras (por ejemplo, la readaptación profesional y la promoción del empleo independiente), dotadas de dispositivos de protección social apropiados;
- f) participando en el fomento del intercambio de los conocimientos adquiridos y en el establecimiento de vínculos entre las pequeñas y medianas empresas;
- g) participando en la observación y el análisis de las cuestiones sociales y del mercado de trabajo que afectan a las pequeñas y medianas empresas, en particular por lo que atañe a

materias como las condiciones de empleo y de trabajo, la protección social y la formación profesional, y promoviendo medidas de corrección, cuando proceda;

- h)* participando en actividades que tengan por objeto mejorar la calidad y la productividad y promover la ética profesional, la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación;
- i)* efectuando estudios sobre las pequeñas y medianas empresas, recopilando información estadística y de otro tipo, que sea pertinente para el sector, en particular datos desglosados por sexo y por edad, y compartiendo con otras organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y de trabajadores esta información, así como la experiencia adquirida en lo que se refiere a prácticas óptimas;
- j)* prestando servicios y asesoramiento en materia de derechos de los trabajadores, legislación laboral y protección social a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas.

18. Debería alentarse a las pequeñas y medianas empresas y a sus trabajadores a estar suficientemente representados, en el pleno respeto de la libertad sindical. Con este fin, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían considerar la ampliación de su composición para incorporar a las pequeñas y medianas empresas.

VI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

19. Debería impulsarse una cooperación internacional adecuada en las esferas siguientes:

- a)* el establecimiento de métodos comunes para el acopio de datos comparables orientados a la elaboración de políticas;
- b)* el intercambio de información, desglosada por sexo, edad y otras variables pertinentes, sobre las políticas y los programas más eficaces para crear puestos de trabajo y elevar la calidad del empleo en las pequeñas y medianas empresas;
- c)* la creación de vínculos entre los organismos e instituciones nacionales e internacionales que se ocupan del fomento de las pequeñas y medianas empresas, con inclusión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de facilitar:
 - i)* el intercambio de personal, experiencias e ideas;
 - ii)* el intercambio de material didáctico, metodologías de formación y documentación de consulta;
 - iii)* la compilación de los resultados de las investigaciones, así como de otros datos cuantitativos y cualitativos, desglosados por sexo y por edad, sobre las pequeñas y medianas empresas y su desarrollo;
 - iv)* el establecimiento de asociaciones y alianzas internacionales de pequeñas y medianas empresas, de acuerdos de subcontratación y de otros vínculos comerciales;
 - v)* el fomento de nuevos mecanismos de intercambio de información entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre la experiencia adquirida en materia de promoción de las pequeñas y medianas empresas, valiéndose para ello de las técnicas de información más recientes;
- d)* la organización, en el plano internacional, de reuniones y grupos de estudio sobre los métodos para crear empleos por medio del fomento de las pequeñas y medianas empresas, en particular merced al apoyo al empresariado femenino. Sería útil emplear métodos similares para la creación de empleos y la promoción del espíritu empresarial para los grupos desfavorecidos y marginados;
- e)* la realización en diversos contextos y países de estudios sistemáticos sobre los factores determinantes del éxito de las actividades de fomento de las pequeñas y medianas empresas por lo que se refiere tanto a su eficacia como a su capacidad para crear empleos garantizando buenas condiciones de trabajo y una protección social adecuada;

- f)* la promoción del acceso de las pequeñas y medianas empresas y de sus trabajadores a bases de datos nacionales e internacionales sobre campos tales como la oferta de empleo, la información sobre mercados, la legislación vigente, la tecnología y las normas sobre los productos.

20. Los Miembros deberían promover el contenido de la presente Recomendación en otros organismos internacionales. Los Miembros también deberían estar prontos a colaborar con estos organismos, cuando corresponda, al evaluar y aplicar las disposiciones de la presente Recomendación, y a tener en cuenta el importante papel desempeñado por la OIT en la promoción de la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas.

Anexo II

Ratificaciones de los Convenios núms. 122 y 142

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Adoptado en la 48.ª reunión de la CIT

Fecha de entrada en vigor: 15.07.1966

94 ratificaciones

Alemania	17.06.1971	Antigua y Barbuda	16.09.2002
Argelia	12.06.1969	Armenia	29.07.1994
Australia	12.11.1969	Austria	27.07.1972
Azerbaiyán	19.05.1992	Barbados	15.03.1976
Belarús	26.02.1968	Bélgica	8.07.1969
Bolivia	31.01.1977	Bosnia y Herzegovina	2.06.1993
Brasil	24.03.1969	Camboya	28.09.1971
Camerún	25.05.1970	Canadá	16.09.1966
República Checa	1.01.1993	Chile	24.10.1968
China	17.12.1997	Chipre	28.07.1966
Comoras	23.10.1978	República de Corea	9.12.1992
Costa Rica	27.01.1966	Croacia	8.10.1991
Cuba	5.02.1971	Dinamarca	17.06.1970
Djibouti	3.08.1978	República Dominicana	29.03.2001
Ecuador	13.11.1972	El Salvador	15.06.1995
Eslovaquia	1.01.1993	Eslovenia	29.05.1992
España	28.12.1970	Estonia	12.03.2003
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991	Filipinas	13.01.1976
Finlandia	23.09.1968	Francia	5.08.1971
Georgia	22.06.1993	Grecia	7.05.1984
Guatemala	14.09.1988	Guinea	12.12.1966
Honduras	9.06.1980	Hungría	18.06.1969
India	17.11.1998	República Islámica del Irán	10.06.1972
Iraq	2.03.1970	Irlanda	20.06.1967
Islandia	22.06.1990	Israel	26.01.1970
Italia	5.05.1971	Jamaica	10.01.1975
Japón	10.06.1986	Jordania	10.03.1966
Kazajstán	6.12.1999	Kirguistán	31.03.1992
Letonia	27.01.1992	Líbano	1.06.1977
Jamahiriya Arabe Libia	27.05.1971	Madagascar	21.11.1966
Marruecos	11.05.1979	Mauritania	30.07.1971
República de Moldova	12.08.1996	Mongolia	24.11.1976
Mozambique	23.12.1996	Nicaragua	1.10.1981
Noruega	6.06.1966	Nueva Zelandia	15.07.1965
Países Bajos	9.01.1967	Panamá	19.06.1970
Papua Nueva Guinea	1.05.1976	Paraguay	20.02.1969
Perú	27.07.1967	Polonia	24.11.1966
Portugal	9.01.1981	Reino Unido	27.06.1966
Rumanía	6.06.1973	Federación de Rusia	22.09.1967
Senegal	25.04.1966	Serbia y Montenegro	24.11.2000
Sudán	22.10.1970	Suecia	11.06.1965
Suriname	15.06.1976	Tailandia	26.02.1969
Tayikistán	26.11.1993	Túnez	17.02.1966
Turquía	13.12.1977	Ucrania	19.06.1968
Uganda	23.06.1967	Uruguay	2.06.1977
Uzbekistán	13.07.1992	Venezuela	10.08.1982
Yemen	30.01.1989	Zambia	23.10.1979

Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)

Adoptado en la 60.ª reunión de la CIT

Fecha de entrada en vigor: 19.07.1977

62 ratificaciones

Afganistán	16.05.1979	Alemania	29.12.1980
Antigua y Barbuda	16.09.2002	Argelia	26.01.1984
Argentina	15.06.1978	Australia	10.09.1985
Austria	2.03.1979	Azerbaiyán	19.05.1992
Belarús	3.05.1979	Bosnia y Herzegovina	2.06.1993
Brasil	24.11.1981	República Checa	1.01.1993
Chipre	28.06.1977	República de Corea	21.01.1994
Cuba	5.01.1978	Dinamarca	5.06.1981
Ecuador	26.10.1977	Egipto	25.03.1982
El Salvador	15.06.1995	Eslovaquia	1.01.1993
Eslovenia	29.05.1992	España	16.05.1977
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991	Finlandia	14.09.1977
Francia	10.09.1984	Georgia	22.06.1993
Grecia	17.10.1989	Guinea	5.06.1978
Guyana	10.01.1983	Hungría	17.06.1976
Iraq	26.07.1978	Irlanda	22.06.1979
Israel	21.06.1979	Italia	18.10.1979
Japón	10.06.1986	Jordania	23.07.1979
Kenya	9.04.1979	Kirguistán	31.03.1992
Letonia	8.03.1993	Líbano	23.02.2000
Lituania	26.09.1994	Luxemburgo	21.03.2001
México	28.06.1978	República de Moldova	19.12.2001
Nicaragua	4.11.1977	Níger	28.01.1993
Noruega	24.11.1976	Países Bajos	19.06.1979
Polonia	10.10.1979	Portugal	9.01.1981
Reino Unido	15.02.1977	Federación de Rusia	3.05.1979
San Marino	23.05.1985	Serbia y Montenegro	24.11.2000
Suecia	19.07.1976	Suiza	23.05.1977
República Unida de Tanzania	30.05.1983	Tayikistán	26.11.1993
Túnez	23.02.1989	Turquía	12.07.1993
Ucrania	3.05.1979	Venezuela	8.10.1984

Anexo III

Memorias solicitadas y recibidas

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Afganistán	----	----	<i>Ratificado</i>	----
Albania	----	----	----	----
Alemania	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Angola	----	----	----	----
Antigua y Barbuda	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Arabia Saudita	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Argelia	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Argentina	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Armenia	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Australia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Austria	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Azerbaiyán	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Bahamas	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Bahrein	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Bangladesh	----	----	----	----
Barbados	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Belarús	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Bélgica	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Belice	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Benin	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Bolivia	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Bosnia y Herzegovina	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Botswana	----	----	----	----
Brasil	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Bulgaria	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Burkina Faso	----	----	----	----
Burundi	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Cabo Verde	----	----	----	----
Camboya	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Camerún	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Canadá	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
República Centrafricana	----	----	----	----
Chad	----	----	----	----
República Checa	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Chile	<i>Ratificado</i>	----	----	----
China	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Chipre	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Colombia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Comoras	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Congo	----	----	----	----
República de Corea	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Costa Rica	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Côte d'Ivoire	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Croacia	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Cuba	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
República Democrática del Congo	----	----	----	----
Dinamarca	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Djibouti	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Dominica	----	----	----	----
República Dominicana	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Ecuador	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Egipto	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
El Salvador	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Emiratos Arabes Unidos	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Eritrea	----	----	----	----
Eslovaquia	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Eslovenia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
España	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Estados Unidos	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Estonia	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Etiopía	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Ex República Yugoslava de Macedonia	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Fiji	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Filipinas	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Finlandia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Francia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Gabón	----	----	----	----
Gambia	----	----	----	----
Georgia	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Ghana	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Granada	----	----	----	----
Grecia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Guatemala	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Guinea	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Guinea-Bissau	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Guinea Ecuatorial	----	----	----	----
Guyana	----	----	<i>Ratificado</i>	----
Haití	----	----	----	----
Honduras	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Hungría	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
India	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Indonesia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
República Islámica del Irán	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Iraq	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Irlanda	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Islandia	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Islas Salomón	----	----	----	----

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Israel	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Italia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Jamaica	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Japón	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Jordania	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Kazajstán	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Kenya	----	----	<i>Ratificado</i>	----
Kirguistán	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Kiribati	----	----	----	----
Kuwait	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
República Democrática Popular Lao	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Lesotho	----	----	----	----
Letonia	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Líbano	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Liberia	----	----	----	----
Jamahiriya Arabe Libia	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Lituania	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Luxemburgo	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Madagascar	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Malasia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Malawi	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Malí	----	----	----	----
Malta	----	----	----	----
Marruecos	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Mauricio	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Mauritania	<i>Ratificado</i>	----	----	----
México	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
República de Moldova	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Mongolia	<i>Ratificado</i>	----	----	----

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Mozambique	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Myanmar	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Namibia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Nepal	----	----	----	----
Nicaragua	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Níger	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Nigeria	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Noruega	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Nueva Zelandia	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Omán	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Países Bajos	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Pakistán	----	----	----	----
Panamá	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Papua Nueva Guinea	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Paraguay	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Perú	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Polonia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Portugal	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Qatar	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Reino Unido	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Rumania	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Federación de Rusia	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Rwanda	----	----	----	----
Saint Kitts y Nevis	----	----	----	----
San Marino	----	----	<i>Ratificado</i>	----
San Vicente y las Granadinas	----	----	----	----
Santa Lucía	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Santo Tomé y Príncipe	----	----	----	----
Senegal	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Serbia y Montenegro	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Seychelles	----	----	----	----
Sierra Leona	----	----	----	----
Singapur	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
República Árabe Siria	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Somalia	----	----	----	----
Sri Lanka	----	----	----	----
Sudáfrica	----	----	----	----
Sudán	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Suecia	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Suiza	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Suriname	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
Swazilandia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Tailandia	<i>Ratificado</i>	Recibida	Recibida	Recibida
República Unida de Tanzania	Recibida	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Tayikistán	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Togo	----	----	----	----
Trinidad y Tabago	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Túnez	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Turkmenistán	----	----	----	----
Turquía	<i>Ratificado</i>	Recibida	<i>Ratificado</i>	Recibida
Ucrania	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Uganda	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Uruguay	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Uzbekistán	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Venezuela	<i>Ratificado</i>	----	<i>Ratificado</i>	----
Viet Nam	----	----	----	----
Yemen	<i>Ratificado</i>	----	----	----
Zambia	<i>Ratificado</i>	----	----	----

Miembros	Convenio núm. 122	Recomendación núm. 169	Convenio núm. 142	Recomendación núm. 189
Zimbabwe	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida

Nota: Un total de seis memorias se han recibido también con respecto a los territorios no metropolitanos siguientes:
Reino Unido (Isla de Man y Jersey).