



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Seguridad social: problemas de la ocupación y desocupación

Levit, Naón

1963

Cita APA:

Levit, N. (1963). Seguridad social, problemas de la ocupación y desocupación. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

RESUMEN DE LA
TESIS DOCTORAL

"SEGURIDAD SOCIAL"

Problemas de la Ocupación y de la Desocupación

Naón Levit

Ramón L. Falcon 1646 63-3065

Buenos Aires

DICIEMBRE DE 1963

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Naón Levit, is positioned in the bottom right corner of the page.

El concepto de Seguridad Social, ha evolucionado desde sus orígenes, que podemos situar a principios del siglo XIX, cuando se practicaban estas mas de ayuda o asistencia al necesitado, hasta nuestros días, en que se considera un derecho de todo individuo necesitado, recibir de la comunidad, las prestaciones económicas necesarias para su subsistencia y la de su familia, a fin de que pueda seguir viviendo en forma digna, a la par del resto de sus conciudadanos.

Casi todos los países del mundo, han recorrido un largo y fatigoso camino en procura de aquellos sistemas de Seguridad Social, que, adaptados a las tradiciones y costumbres locales, lleguen a proteger, no sólo a los trabajadores, sino también a todos aquellos que estén expuestos a los diversos riesgos sociales, desde la enfermedad a la invalidez, desde los accidentes del trabajo hasta la desocupación, y que, al mismo tiempo, procuren la ayuda necesaria ante hechos naturales como la maternidad, la vejez o la muerte.

La diferente capacidad económica de las comunidades, para hacer frente a estas contingencias en la vida de sus habitantes, se mide contemporáneamente, en forma acentuada, por los niveles que existen entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, ya que la estructura económica de los primeros, les otorga una mayor capacidad financiera para brindar las prestaciones necesarias a sus habitantes. El contraste es tan grande, que podemos calificarlo hasta de alarmante sin duda, por las dificultades que los países en vías de desarrollo encuentran, para satisfacer las necesidades mínimas de sus habitantes necesitados de ayuda.

La economía de los países en vías de desarrollo, al estar fundada aún, en gran parte, en la explotación de productos primarios, cuyo valor en relación con los productos manufacturados decrece continuamente en el mercado internacional, está resagada, y son infortunados los esfuerzos que se realizan

para corregir esta situación, mientras no se modifiquen las fallas fundamentales que las aquejan. Fundamentalmente, encontramos nuestra crítica en el sistema de tenencia de la tierra, que no permite el acceso a la propiedad de la misma de los trabajadores que la trabajan, dificultando al mismo tiempo, la tecnificación del agro, indispensable para la elevación del producto del mismo, y por ende del nivel de vida de los habitantes de esas zonas.

La situación desfavorable de los países en vías de desarrollo con respecto a los industrializados, no les permite colocar su producción primaria en los mercados tradicionales en condiciones justas de intercambio. Esta situación, denominada "deterioro de los términos del intercambio", mantiene su merced sus economías ya que son insuficientes las inversiones necesarias para el desarrollo de sus industrias, que sufren los problemas derivados de sus altos costos, e insuficiente demanda de su producción.

Esta situación, agravada por el permanente éxodo de los campesinos a las ciudades, dando lugar a problemas de urbanización, ha creado en forma marcadamente notable en la última década, problemas de desocupación que los sistemas de Seguridad Social no estaban preparados para afrontar.

El problema de la desocupación, que cuando es en masa, toma caracteres de verdadera calamidad pública, no fué considerado seriamente hasta ahora en nuestro país. Pero la situación ha cambiado, debido a la crisis económica que al igual que a la mayor parte de los países en vías de desarrollo nos afecta, y esta es la hora en que los diversos sectores interesados en el problema, procuran la solución o el alivio al grave problema.

No tenemos organizado un eficiente Servicio del Empleo, ya que el existente no ha cumplido con los fines que le fijaba la ley de creación, ni tampoco existe en nuestro país el Seguro de Desocupación, necesario para otorgar las prestaciones necesarias a los desempleados. Las primeras estimaciones de la Encuesta sobre Desempleo practicada por el Consejo Nacional de Desarrollo

nos llaman seriamente a la reflexión, y nos revelan la necesidad de legislar con urgencia a fin de que alcancen a los desocupados las prestaciones económicas de nuestras leyes sociales. Es interesante tener en cuenta las recomendaciones y los informes de los técnicos y expertos de la Organización Internacional del Trabajo que han estudiado el problema en sus distintas fases. La memoria anual del Director General de la O.I.T., contiene valiosos informes sobre la situación del empleo en el mundo y su evolución, demostrándonos que una acción inteligente puede ser eficaz en la lucha contra la desocupación.

Mientras se procuran las soluciones económicas de largo alcance que reactiven las industrias paralizadas, los desempleados afectados por la crisis tienen derecho a recibir para sí y para sus familiares la ayuda necesaria para subsistir. Esta ayuda debe ser complementada con medidas conducentes a procurar ocupación en las zonas del país que demanden mano de obra, organizando los cursos de formación profesional necesarios. También debe orientarse a los desocupados a fin de que puedan procurarse nuevos empleos, pues es necesario que no se constituyan en una permanente carga para la sociedad.

Deben canalizarse los recursos disponibles hacia actividades que puedan ocupar la mayor cantidad posible de mano de obra, y promover las exportaciones, ya sea de los productos tradicionales de nuestro agro, ya sea de productos manufacturados hacia todos los países del mundo donde puedan colocarse convenientemente.

La economía argentina, sumida de los errores a que en los últimos años se ha visto arrastrada, con sus industrias florecientes y en merced, gracias a una demanda interna suficiente y a un renovado impulso de su comercio exterior, dará paso a un nivel de vida más elevado para los habitantes del país, y al retroceso de los graves problemas sociales que nos afligen, al desterrar con resolución el fantasma de la desocupación.

1501
799

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

TESIS DOCTORAL

"SEGURIDAD SOCIAL"

Problemas de la Ocupación y de la Desocupación

Naón Levit

Ramón L. Falcón 1646 63-3065

Buenos Aires

Registro N- 14.886

DICIEMBRE DE 1963



I N D I C E

	Páginas
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
SEGURIDAD SOCIAL	
Concepto	2
Definición	3
Origen	6
El Seguro Social	10
Asistencia Social	11
LOS DIVERSOS RIESGOS SOCIALES	12
Enfermedad	13
Maternidad	19
Accidentes del Trabajo y Enfermedad Profesional	21
Vejez	25
Muerte	28
Seguridad e Higiene	29
Desocupación	35
CAPITULO II	
LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA	41
Facultades Nacionales y Provinciales	46
Las Convenciones Colectivas	50
Protección de los Riesgos Sociales	51
Enfermedad	51
Maternidad	53
Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales	55
Vejez - Regimes Jubilatorio	58

	Páginas
Muerte	70
Desocupación	71

CAPITULO III

PROBLEMAS DE LA OCUPACION, SUBOCUPACION Y DESOCUPACION

Concepto	74
Causas determinantes más importantes: demográficas, tecnológicas, económicas, políticas, sociales y geográficas	75
La situación diferencial entre los países desarrollados y en curso de desarrollo	78
Los métodos para determinar estadísticamente la situación del problema	80
Servicio del Empleo	83
Seguro de Desempleo	87

CAPITULO IV

ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN LOS PAISES MAS DESARROLLADOS

Situación Económica	92
Problemas Tecnológicos - La Automación	99
Ritmo de Inversión	102
Coordinación del Mercado del Trabajo	111

CAPITULO V

ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN LOS PAISES EN CURSO DE DESARROLLO

Situación económica y estructura de su producción y servicios	132
El mercado del empleo	150

	Páginas
Promoción y orientación de las inversiones	158
Formación Profesional	164

CAPITULO VI

LA ACCION INTERNACIONAL EN MATERIA DE OCUPACION Y DESOCUPACION	167
La acción de la O. I. T.	169
Convenios y Recomendaciones	172
Tratados Internacionales de Tipo Social	176

CAPITULO VII

SITUACION EN LA ARGENTINA EN MATERIA DE OCUPACION Y DESOCUPACION	181
--	-----

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES	190
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	194
--------------	-----

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis, es fruto de varios años de contacto con los profesores de la Cátedra de Política Social de la Facultad de Ciencias Económicas, donde cursé mis estudios universitarios. Los trabajo de investigación que programa la carrera del Doctorado en Ciencias Económicas los cursé en el Instituto de Política Social, bajo la dirección del Profesor Dr. Manuel Pinto. Este maestro es el que despertó mi vocación por esta disciplina, guiandome y aconsejandome en los dos últimos años sobre el tema de Tesis que presento seguidamente para optar al título de Doctor en Ciencias Económicas.

El Dr. Manuel Pinto, cuya reciente desaparición lloramos todos los que tuvimos el privilegio de conocer a este hombre ejemplar, al asesorarme me brindó una inestimable ayuda, gracias a la cual pude tener acceso a una valiosa bibliografía que sirvió de base para mi tarea.

Deseo, desde estas hojas, aportar mi modesta contribución al estudio y esclarecimiento de los actuales candentes problemas de la ocupación y desocupación, tan vinculados a la coyuntura de nuestro desenvolvimiento económico.

Buenos Aires, Diciembre de 1963

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL

Concepto

Definición

Origen

El Seguro Social

La Asistencia Social

LOS DIVERSOS RIESGOS SOCIALES

Enfermedad

Maternidad

Accidentes del Trabajo

Vejez

Muerte

Seguridad e Higiene

Desocupación

LA SEGURIDAD SOCIAL

Concepto.- Los individuos y los pueblos han pasado la época en que se sentían atraídos por las aventuras. Aspiran a vivir seguros; en nuestra época la mayoría de los hombres prefieren "la seguridad ante todo". Una prueba de ello es la demanda cada vez mayor y más difundida de seguridad social. La vida del hombre se ha extendido en mayor escala que en ninguna otra época de la historia del mundo, y como consecuencia de ello, los grupos de mayor edad son los que más influyen en esta reivindicación.

Todo trabajador actualmente quiere asegurarse no sólo la comida del día, sino la del día siguiente y la subsistencia para el resto de sus vidas. También quiere asistencia médica, protección social contra los riesgos del trabajo, vivienda adecuada, y desea por último pasar con dignidad los días de su vejez sin tener que depender de la caridad.

Definición.- Qué entendemos por Seguridad Social ? Podemos reproducir definiciones con diversos matices intermedios, desde la que abarca todas las intervenciones estatales tendientes a garantizar a los habitantes la liberación de la necesidad, hasta la que identifica sustancialmente la Seguridad Social con la Previsión Social.

Augusto Venturi en libro "I problemi della sicurezza sociales" analiza varias definiciones que a continuación mencionaremos.

1) El más amplio significado atribuido a la expresión "Seguridad Social" es el de un programa de intervención estatal en la vida económica, que garantice a todos los ciudadanos la seguridad de los medios de vida, suficientes para liberarlos de la necesidad.

Según esta interpretación, proponerse un programa de seguridad social, significa proponerse elevar el nivel de vida general; redistribuir la renta bajo principios de justicia social; ofrecer a cada individuo una igual posibilidad de dar a la comunidad la plena contribución de sus dotes naturales y de las capacidades adquiridas, alcanzando la dignidad que le corresponde; garantizar a cada familia la vivienda, el sustento diario, la vestimenta, las vacaciones, y así sucesivamente.

2) Un segundo significado atribuido a la expresión "Seguridad Social", restringe la finalidad de la intervención social a la protección de los ciudadanos contra la inseguridad a que cada uno está expuesto en razón de eventos productores de consecuencias dañosas.

Según esta interpretación, la reducción o abolición de las diferencias de condiciones económicas entre los hombres, la realización de una igualdad de condiciones como punto de partida entre los ciudadanos, la garantía de un nivel mínimo de renta real a todo individuo o unidad familiar y, en general, las reformas que tienden a modificar la estructura social existente, exceden del fin, y, correlativamente, de los programas concretos

de la seguridad social, los cuales prevén una intervención específica de la sociedad para proteger al individuo de los eventos que tienen como consecuencia alterar en su perjuicio el equilibrio entre las necesidades y los medios para satisfacerlas, cuya existencia se hace presunta para toda persona, aún cuando los eventos mismos no se verifiquen.

3) El tercer significado atribuido a la expresión "Seguridad Social" es el de una legislación que tiende a liberar a los hombres de la inseguridad ligada a las vicisitudes de la vida, a través de pertinentes prestaciones, al verificarse determinados eventos. Estos eventos de carácter general y típico pueden distinguirse en dos grandes categorías: eventos que alteran el equilibrio entre las necesidades y los medios de satisfacerlas, por cuanto provocan la cesación, interrupción o reducción de la renta, impidiendo el desarrollo de toda actividad personal lucrativa, como la enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la desocupación; y eventos que alteran el equilibrio entre las necesidades y los medios para satisfacerlas, por cuanto provocan el surgimiento de necesidades particulares que deben ser afrontadas aún cuando el flujo normal de la renta no lo permitiera, como el nacimiento y la crianza de los hijos, las necesidades que requieran curas médicas o quirúrgicas y medicinales, la hospitalización, el matrimonio (para los gastos de celebración y de instalación de un nuevo hogar) y la muerte (para los gastos funerarios).

4) Una cuarta definición identifica la "Seguridad Social" con una legislación que combate la inseguridad de la vida humana, concediendo prestaciones determinadas al verificarse determinados eventos; la legislación que tiene estas características es la de los seguros sociales, denominada comúnmente de la previsión social, o los seguros sociales.

5) Un quinto sistema concibe la "Seguridad Social" como un nuevo ordenamiento de institutos y de normas que tienen como carácter fundamental

la sustitución del concepto de que la política social tiene como destinataria solamente a la clase trabajadora. Sustituye el concepto piadoso de apreciación individual de las necesidades por el principio de la obligación de la colectividad de garantizar a cada ser humano, como tal, la protección contra las consecuencias perjudiciales que deriven de los eventos de la vida individual, familiar y colectiva.

Un sistema de este tipo se destaca radicalmente del sistema del seguro social, no solamente por el campo de aplicación que, en lugar de estar definido por la pertenencia a una o más categorías particulares, tiende a identificarse con toda la población, sino también por el método de financiamiento que, en lugar de estar basado en las contribuciones de determinados grupos sociales, con intervención accesoria del Estado, y, a menudo, a través de regímenes de capitalización, tiende a ser asegurado por el Estado mismo, que percibe los medios necesarios con la hormonal técnica fiscal.

Por otro lado, este sistema se destaca radicalmente del sistema de la asistencia pública. También es verdad que tienen en común el fin de subvenir a las necesidades de cualquier ciudadano, pero en la asistencia pública, las necesidades, y no del todo menos los eventos que pueden ser su causa, no son determinados; las erogaciones son dispuestas por un acto administrativo, cuya discrecionalidad se refiere en general tanto a la apreciación de la necesidad individual como a las disponibilidades de medios por parte del órgano asistencial. Mientras que en la Seguridad Social el Estado asume obligaciones definidas para con el ciudadano, el cual con la verificación de una serie de eventos predeterminados se hace titular de una prestación individual legalmente otorgada.

Actualmente se tiende a identificar la Seguridad Social con aquellos sistemas de protección que extienden a toda la población sus beneficios, y son financiados con los impuestos generales, en tanto que se tiende a definir como Previsión Social, aquellos sistemas de protección que estén limi-

tados a los trabajadores (subordinados o independientes) y que son financiados preponderantemente mediante contribuciones; por último se entiende por "Asistencia Pública" la ayuda dada por el Estado y por los entes públicos, sobre bases legales, a personas que se encuentran en estado de necesidad, sin que se instituya a favor de éstas un verdadero y propio derecho para obtener los beneficios previstos.

Podemos entonces decir que "la seguridad social tiene por objeto "contrarrestar la ciega injusticia de la naturaleza y la que rige las actividades económicas por medio de una justicia racional y organizada". (1)

Origen.- Si bien podemos situar el verdadero origen de la Seguridad Social en Europa Occidental a principios del siglo XIX, podemos ~~mencionar~~ algunos antecedentes lejanos de la misma, que parten de las cofradías en España, que coinciden en ciertos aspectos con las corporaciones, pero tienen como fin primordial la unión de todos los miembros en un mismo sentimiento de piedad con el objeto de propender al bien, fundar instituciones de caridad, socorrer a los ancianos, enfermos y lisiados. Pero es cuando la industrialización empieza a dar sus primeros pasos y aparece el "proletariado" y los estragos sociales de la Revolución Industrial comienzan a surtir sus efectos entre las masas de asalariados, el momento en que se comienza a pensar seriamente en un sistema de protección a los mismos.

Es en Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial, donde se reacciona contra el sistema de miseria física y moral engendrado por la misma. Se suceden las encuestas parlamentarias, los informes médicos y de los inspectores del trabajo que certifican estas calamidades. En la industria de los panaderos, en la textil, en la alfarera, en la de cerillas, industria esta última en la cual la mitad de los obreros eran niños menores de 13 años, donde se contaban casos patéticos que removían más que el corazón, el estómago del público.

(1) Manual de la Seguridad Social, O.I.T. Ginebra 1958, pág. 1

Fué entonces necesaria la intervención del Estado, hasta ese momento prescindente, para evitar la ingominia de esta explotación. En 1802 se dictó la primera ley social que prohibió el vergonzoso comercio de los niños expósitos sacados de los asilos para ser explotados en las fábricas. Por ley se limitó a doce horas la jornada de los aprendices, que debían disponer por lo menos de media cama para cada uno de ellos. Una ley de 1819 prohibió en la industria algodonera el trabajo de menores de 9 años, así como la jornada mayor de doce horas para los adolescentes de 13 a 18 años. En 1833 se creó la inspección de fábricas, encargada de vigilar el cumplimiento de las medidas sancionadas. En 1844, la jornada de doce horas de la que gozaban sólo los menores, se hizo extensiva a las mujeres de más de 18 años. Y en 1850, se impuso en la industria textil la jornada de 10 horas para las mujeres y los menores.

Estas conquistas de los trabajadores se lograron no sin protestas y rebeliones, muchas de las cuales fueron ahogadas violentamente por la fuerza armada. Las primeras protestas proletarias tuvieron un carácter negativo y se reflejaron en un movimiento denominado "ludita", encaminado a impedir la instalación de máquinas perfeccionadas, que representaban para los obreros la desocupación, y por lo tanto, la miseria. Más pronto, la clase trabajadora comprendió que su situación deplorable, más que consecuencia de los cambios técnicos era de las consecuencias sociales creadas por la Revolución Industrial y la producción capitalista. El movimiento "cartista", fundado en Inglaterra en el año 1837, y la London Working Men Association, inician un movimiento que da forma política a las reivindicaciones de los asalariados, encaminado a obtener por vía parlamentaria una legislación proteccionista en materia social.

Es verdad que en los países del Noroeste de Europa existía una legislación de beneficencia, en virtud de la cual, las personas necesitadas podían ser socorridas, a reserva de perder sus derechos civiles, pero como

era de esperar, y así se preveía, nadie recurría a tal ayuda si podía evitarlo. Sin embargo, la legislación de beneficencia tenía por lo menos el mérito de reconocer que la sociedad estaba obligada a ayudar a los menesterosos, asignaba fondos especiales para tal objeto, y virtualmente se aplicaba a todos, por lo que fijaba así los principios esenciales de la política social que cien años después habían de seguirse. Ahora bien, el socorro sólo se daba cuando la persona necesitada había agotado todos sus recursos y sus parientes se hallaban en la imposibilidad de ayudarla. Sin embargo, este servicio de beneficencia, lejos de tener como objeto el logro de un mínimo de seguridad social, fué creado como una medida de orden público, con miras a evitar el estado de desesperación que provoca la miseria, contribuyendo a reducir los peligros que implican las acciones desesperadas.

Podemos mencionar en otros países europeos las revoluciones producidas en algunos de los mismos, aunque la más notable por sus implicancias continentales, y a consecuencia de la cual se crearon los "talleres nacionales", fué la producida en Francia. Estos talleres resolvieron el problema de la manutención de los obreros sin trabajo, aunque en forma transitoria.

Hasta 1880 se habían ideado y se aplicaban tres métodos destinados a proteger a la clase trabajadora urbana contra la miseria: los pequeños ahorros, el obligar a los patronos a asumir la responsabilidad de ciertos riesgos, y las diversas formas de seguro privado que analizaremos a continuación:

1) Ahorro de los trabajadores.- Un número considerable de trabajadores mantenían cuentas de ahorros en previsión de la eventualidad que podrían presentarse. Sin embargo, aquellos que tenían familias numerosas tenían escasas posibilidades de reunir sumas suficientes, con el agravante de que en los trabajadores no calificados esas posibilidades se presentaban prácticamente nulas, por el bajo nivel de sus salarios. Por otra parte, salvo para el riesgo que supone la vejez, para los demás riesgos esa protección

individual era muy deficiente.

2) Responsabilidad de los patronos.- Este método se fundaba en la responsabilidad de tipo paternal que asumía el empleador con la correspondiente obligación de atender los riesgos de enfermedad, vejez, muerte, etc. de sus trabajadores. Este método fué aceptado por algunos gobiernos que creían poder resolver el problema de inseguridad social sin verse obligados a crear una organización especial, o a invertir dinero procedente de los impuestos.

La teoría en que se funda este principio fué denominada "principio de riesgo profesional", y de ella se deducía la responsabilidad del patrono. Según esta teoría, el que instala una fábrica crea un establecimiento que por su índole puede dar lugar a accidentes del trabajador. En consecuencia, es justo que los daños que sufra el accidentado deban de ser reparados por el patrono, quien los debía de incluir en los costos de producción. Basándose en esta teoría, se promulgaron las leyes que obligaban a los patronos a pagar una indemnización a sus trabajadores en caso de accidente ocurrido en el empleo.

Un sistema general de seguridad social, no puede establecerse fundándose exclusivamente en la responsabilidad del empleador. Hay que tener en cuenta que solamente las grandes empresas estarían en condiciones financieras de poder subvenir los gastos que el mismo demandase. Suministrar asistencia médica, pagar prestaciones de enfermedad y maternidad, y afrontar el pago de pensiones de vejez, involucra la necesidad de un sistema superior, al alcance de muy pocas empresas grandes, y obviamente, quedan eliminadas las pequeñas. Por otra parte, sería injusto, que para posibilitar financieramente a las empresas el pago de estas prestaciones, que las mismas fueran reducidas a niveles muy por debajo de las necesidades reales de las víctimas de los riesgos sociales. Es cierto, que ello se podría suplir por un sistema por el cual, los patronos, voluntario u obligatoriamente, aseguran el pago

de las indemnizaciones por parte de compañías aseguradoras, pero ello traería como consecuencias una oposición por parte de las mismas a oblar indemnizaciones elevadas, y tratarían de obligar a las víctimas a aceptar pagos por sumas inferiores. El obrero, ante la urgencia que reviste en casi todos los casos la atención de sus necesidades, se vería ante una disyuntiva, y muy pocos podrían afrontar los riesgos y alternativas de los juicios.

3) Se organizaron sociedades de ayuda mutua.- Estas tienen sus antecedentes en las de la antigua Roma y en la España del medioevo. Sobre todo, los sindicatos ingleses se distinguieron en esta materia, proporcionando principalmente ayuda económica a los desocupados. Sin embargo, los restantes riesgos sociales no alcanzaron a ser protegidos por estas mutualidades sindicales, dada la escasa capacidad económica de las mismas. En realidad, el mayor éxito en esta práctica fué alcanzada por las mutualidades, constituidas por los trabajadores calificados, que habiendo logrado mejorar su suerete dentro de su categoría social, abrigaban la esperanza de alcanzar niveles más altos, o de ver que sus hijos gozaran de condiciones más favorables.

El Seguro Social.- Entre 1883 y 1889, el gobierno imperial de Alemania, presidido por Bismarck, creó el primer sistema de seguro social. La explicación de tal hecho resultará de la tradición autoritaria y paternal del estado prusiano. Este sistema comprendía el seguro de enfermedad, el de accidentes del trabajo, invalidez y vejez, e incluía en forma obligatoria a todos los asalariados de la industria. La administración del seguro de enfermedad fué confiada a las asociaciones de ayuda mutua ya existentes, la del seguro de accidentes del trabajo a las asociaciones patronales, y la del régimen de pensiones a las autoridades provinciales. Los recursos provenían de las cotizaciones de los trabajadores a las cajas de ayuda mutua, de los patronos a sus asociaciones, y del la subvención del Estado. Este sistema

tuvo caracteres de generalidad, pues abarcó a todos los asalariados de las ciudades, calificados o no, jóvenes o viejos, hombres o mujeres, en fin, todas aquellas personas ocupadas que hasta ese momento tenían necesariamente que recurrir a la beneficencia si sus recursos propios no les alcanzaban para subvenir sus necesidades o compensar los riesgos sociales a que se podían ver sometidos. El ejemplo de Alemania fué seguido posteriormente por Austria, Inglaterra y otros países del continente europeo, hasta que como consecuencia de la gran crisis de los años 30, el mismo se extendió a Estados Unidos y Canadá.

Asistencia Social.- El concepto de que es responsabilidad del Estado asistir a los ancianos, a los inválidos, a los enfermos, a las viudas, a los huérfanos y a los desocupados fué aceptado a fines del siglo XIX por varios países de habla inglesa y escandinavos. El primer riesgo cubierto fué el de la vejez, pero poco a poco, se crearon prestaciones no contributivas para casos de invalidez, para sobrevivientes y personas desempleadas.

El caso más notable de este sistema fué el de Nueva Zelanda, país joven que no poseía organizaciones, gremios ni otras agrupaciones que se encuentran en países más antiguos y endonde los servicios sociales han estado siempre a cargo del Estado. De tal manera, el individuo ha tenido que esperar de la colectividad, el suministro de la ayuda que tan a menudo le es necesaria.

Citamos especialmente el caso de Nueva Zelanda, pues partiendo de la organización estatal mencionada, en el año 1938 la promulgación de la ley de seguridad social introdujo cambios de importancia y progresos radicales, gracias a los cuales, la población del país pudo beneficiarse en virtud de un derecho reconocido, y no ya por mera beneficencia de las prestaciones de seguridad social.

LOS DIVERSOS RIESGOS SOCIALES

La división del mecanismo de seguridad social en ramas especializadas, cada una de las cuales cubre una contingencia o un grupo de contingencias, se explica por la evolución histórica de la materia que tratamos. Anteriormente, lo que más importaba era averiguar si la persona que solicitaba ayuda estaba verdaderamente necesitada. Si en realidad era así, se le suministraba el sustento y las prestaciones médicas más urgentes. Aunque aún continúa hoy en día siendo esa la función primordial de los organismos de seguridad social, se prevé una prestación especial para cada una de las contingencias, la cual debe ser suministrada por organismos especializados. Hemos visto que las sociedades mutuas, los patronos, las compañías de seguros y los sindicatos tenían un límite en esta función y que sólo las instituciones estatales podían completar verdaderamente un sistema organizado de seguridad social, con los caracteres amplios que hoy en día lo distinguen.

La especialización en materia de prestaciones, representa una ventaja para el beneficiario, además de ser un método racional y económico. La especialización requiere precisión en la definición de los riesgos y una cierta rigidez, que se deriva del principio que establece que las prestaciones de la seguridad social han de suministrarse en virtud de un derecho legal.

En general, las contingencias a las que se vé sometido el trabajador, excepto la desocupación, son de origen biológico, y no pueden ser cubiertas con el salario normal del mismo.

Las lesiones producidas por un accidente, las enfermedades, la maternidad, la vejez, la muerte y la desocupación, traen como resultado la interrupción de la percepción del salario. Esta interrupción en algunos de los casos es temporal, y en otros, definitiva, como ser los casos de enfermedad incurable, vejez o muerte, y algunos tipos de accidentes que provocan la pérdida total de la capacidad de trabajo. Algunas incapacidades provocan la reducción del salario percibido, las enfermedades requieren gastos de

tratamiento, y por último, algunas contingencias provocan cargas económicas: gastos de entierro, gastos de manutención de sobrevivientes, etc.

El principio en el pago de las prestaciones, es que un sistema de seguridad social no debe pagar más que una prestación por vez para compensar la pérdida del salario. Por ejemplo, si una persona por falta de trabajo recibe una prestación de desocupado, no puede pretender una nueva compensación por enfermedad. Claro está, siempre que la segunda compensación sea menor; en caso contrario, la segunda sustituirá a la primera a los efectos de favorecer con la diferencia al desocupado de ejemplo.

El sistema de seguridad social se ha estructurado en casi todos los países para proteger a los asalariados en relación de dependencia, pero podemos señalar como excepción, el caso de algunos países, que como Dinamarca, permite a los trabajadores independientes afiliarse al sistema. Otra característica de los sistemas de seguridad social, diferencial con respecto a la asistencia social, es el que señalábamos anteriormente: la asistencia social se destina a la población en general, mientras que el sistema de seguridad social, abarca únicamente a los afiliados al mismo.

Enfermedad.- "Se trata de la afección o lesión sufrida por el sujeto, apreciada con prescindencia de si se originó o no en el trabajo, ó por causa imputable al mismo." (1)

Es una de las ramas principales de la seguridad social, y tiene una fundamental importancia, ya que el cuidado de la salud en la juventud y en la edad madura, retrasa la aparición de la invalidez, de los síntomas de la vejez, e incluso la muerte.

Se ha comprobado estadísticamente, que en los esfuerzos que en todo el mundo se han realizado en este sentido, han traído como consecuencia,

(1) Videla Morón, Apuntes de Seguridad Social de H. Bernardelli, año 1958 Fascículo 11, pág. 8.

no sólo un mayor índice de crecimiento demográfico, sino también un aumento de la productividad. El estado de enfermedad perturba la vida social e individual, y obliga por lo tanto a la sociedad a restringirlo, y si es posible, extirparlo.

Un buen sistema de protección de la salud debe poner la asistencia médica al alcance de toda la población, sin exigir condición ni requisito alguno del solicitante del mismo. El sistema debiera incluir la asistencia de parto, accidentes o enfermedades, tratamientos odontológicos, ópticos, etc. Cuando la enfermedad exija tratamientos especiales, los mismos debían ser suministrados gratuitamente junto con todo el material necesario, desde un simple vendaje de gasa hasta sustancias radioactivas.

También debiera tenerse en cuenta los servicios de los médicos, desde consultas, visitas a domicilio y transporte gratuito del paciente, en el medio más apto para ello, hasta los análisis y exámenes radiográficos que se necesiten.

Sería necesaria en todo el país en que el presupuesto lo permitiera, la constitución de una red de hospitales, policlínicos, dispensarios, instituciones de prevención y cura, de tal amplitud, que la asistencia médica se extendiera al conjunto de la población.

Para asegurar las mejores condiciones sanitarias de las madres y de los hijos recién nacidos, debiera contarse con suficientes centros de consulta pre y post natal, donde el personal médico controlara el estado de las mujeres encintas, así como de las madres que acaban de dar a luz y de sus hijos.

En los países que han adelantado considerablemente en este terreno, se ha reducido sensiblemente el índice de mortalidad general, así como el de la mortalidad infantil, elevando al mismo tiempo el promedio de vida de sus habitantes.

Los regímenes típicos de seguro de enfermedad conceden prestaciones médicas a todas las personas aseguradas y a las personas a su cargo mediante hospitales subvencionados por el Estado y contratos con médicos particulares. Pagan también prestaciones en dinero a las personas aseguradas durante su enfermedad y durante el período de maternidad, y una prestación por gastos funerarios a la muerte de la persona asegurada o de uno de sus familiares a cargo.

Algunos regímenes exigen que la persona que solicita prestación médica haya abonado un número mínimo de cotizaciones para tener derecho a la misma. Lógicamente, los servicios públicos de asistencia médica no requieren esta condición.

Naturalmente, que un sistema completo de asistencia médica como el que deseamos al alcance de toda la población, y que no exija un período mínimo de cotización, resulta sumamente oneroso, y puede prestarse a abusos. Pero, creemos que a pesar de ello, el mismo debe existir por la contribución inapreciable que para las salud y economía del país representa.

En términos generales, hay tres métodos para prestar asistencia médica a las personas aseguradas:

- a) Reembolso limitado, por la institución de seguros, de los gastos médicos en que ha incurrido la persona asegurada.
- b) Prestación directa de asistencia por personal asalariado, en establecimientos dirigidos por el servicio de asistencia.
- c) Pago directo de los gastos médicos por la institución de seguro.

Según el primer método, se establece una escala de honorarios para cada clase de servicios que puede prestar un médico, y se reembolsa a la persona asegurada una gran parte, generalmente del 75 al 80 por ciento de la escala asignada. Este método no contempla los intereses de las personas de

escasos recursos que no pueden subvenir ni siquiera a la parte pequeña que deben contribuir, limitando en consecuencia, la asistencia de las mismas.

El segundo método es completamente distinto, pues el personal médico de todas las categorías es empleado como asalariado por el Estado, en forma similar al resto de los funcionarios del mismo. Se trabaja en equipo en las dependencias médicas estatales, derivando los casos que requieren el tratamiento especializado, de un profesional, al mismo. Se suministran los medicamentos de acuerdo a una farmacopea de los mismos, lo cual significa una gran economía en el precio. Este método deja pocas posibilidades al paciente, en cuanto a la elección del médico que prefiere que lo trate, aunque admite un mayor orden y control en cuanto a la asistencia.

El tercer método tiene características intermedias entre los dos primeros. El servicio de asistencia abona directamente al profesional, farmacéutico o institución hospitalaria, los gastos que la asistencia del enfermo ocasiona. Generalmente, se basa en la contratación colectiva de los servicios anteriormente mencionados, tendiendo igualmente a la economía del tratamiento. Para tratamientos especialmente costosos, se requiere generalmente una autorización especial, previa verificación de la necesidad del mismo, por el organismo de control creado al efecto.

Aparte de las prestaciones médicas, se otorgan prestaciones en dinero a los beneficiarios de las mismas, que lógicamente durante el período de enfermedad no pueden subvenir a sus necesidades de subsistencia. También en este caso, se establecen algunos períodos de espera, pues si la incapacidad dura algunos pocos días, la prestación no se hace efectiva. Este período de espera mínimo, generalmente se establece en tres días. Se conceptúa razonable este lapso, pues no se justifican de otra manera los gastos administrativos, que podrían llegar a ser muy elevados relacionándolos con el importe a abonarse al enfermo.

La tasa de la prestación de enfermedad puede calcularse según algunos de estos tres métodos:

- a) en un porcentaje del salario anteriormente percibido.
- b) en este porcentaje, incrementado con las prestaciones familiares ó por los subsidios por personas a cargo.
- c) en una asignación básica fija incrementada con las prestaciones familiares ó por los subsidios por personas a cargo.

El salario ~~que~~ se suele tomar como base es el más reciente, ó ~~un~~ promedio de las remuneraciones de los últimos meses de labor. Se fija un máximo para el cálculo de la prestación, fijándose también un máximo básico al salario que se toma como base para el cálculo de las prestaciones, resultando en consecuencia, que la prestación disminuye en la medida en que el salario es superior al máximo establecido para el cálculo. Naturalmente, que las prestaciones que toman en cuenta el tercero de los métodos deben reajustarse periódicamente, como consecuencia del aumento del monto de los salarios nominales percibidos, a fin de preservar el valor real de las mismas. Debido a esta circunstancia es que este método es utilizado, sobre todo, en países donde la inflación no es un problema grave y constante, donde el salario diferencial por mayores aptitudes, es reducido, y donde el trabajador no calificado tiene ingresos bastante más superiores que el nivel mínimo para la subsistencia, como por ejemplo, el Reino Unido.

En cuanto a los dos primeros sistemas, son típicos de los países latinoamericanos, donde la relación entre la prestación efectiva y el salario básico, oscila en general de un 50 a un 75 por ciento.

Los sistemas basados en los métodos b) y c) son los más justos, pues tienen en cuenta las cargas familiares del enfermo incapacitado, de subvenir las necesidades para sí y para su familia. Es evidente, que las prestaciones deben ser inferiores a los ingresos normales de la persona asegurada mientras trabaja, pues durante el período que las recibe, está eximido de pagar las cotizaciones de seguro, y se economiza los gastos de transporte y comi-

das fuera del hogar con motivo de su salida para el trabajo. El ideal sería que la prestación de enfermedad fuera igual al ingreso neto anterior a la fecha en que se produjera la contingencia, de modo tal, que la persona afectada, y su familia, pudieran seguir viviendo de la misma manera, sin tener que recurrir a préstamos ni disminuir su nivel de vida. En una palabra, la prestación debe ser suficiente para la subsistencia normal del trabajador y su familia.

En realidad, los imprevistos igualmente se producen, y la prestación ideal que enunciamos, no alcanza muchas veces, teniendo el trabajador previsto que recurrir a sus ahorros, sobre todo, si la enfermedad toma caracteres de penosa y larga. Por este motivo, algunos sistemas aumentan el monto de las prestaciones, cuando transcurre cierto plazo.

Generalmente, los sistemas de seguro de enfermedad establecen un límite de aproximadamente 26 semanas de prestaciones para ello. El motivo lógico de esta disposición es que la caja que subviene a estas necesidades, tiene recursos limitados, y por esta razón, está capacitada para pagar hasta cierto plazo. Esto no quiere decir que el paciente quede desamparado por el sistema de seguridad social, pues en caso de continuar con su incapacidad, puede obtener pensión de invalidez, la cual es inferior al monto de las prestaciones de enfermedad, y es pagadera en forma indefinida, por una caja especialmente dotada a esos efectos. En la mayor parte de los sistemas se establece, que en caso de vislumbrarse posibilidades de curación ó mejoría del paciente, este límite arbitrariamente impuesto de 26 semanas, puede ampliarse otro tanto. Este nuevo límite es también arbitrario, pues hay enfermedades que exigen períodos de tiempo más extensos que un año. Por esta razón, la legislación en los países más avanzados en la materia, fijan el límite máximo en dos y hasta en tres años para la concesión de prestaciones por enfermedad. Esta evolución nos permite afirmar que la evolución de los

seguros sociales hacia la seguridad social es un cambio paulatino e incesante hacia la perfectibilidad de sus instituciones, y el consiguiente beneficio para los asegurados.

Maternidad.- "La maternidad es un hecho natural, necesario para la "prosecución de la especie, y no un riesgo". (1) Hablar de maternidad supone también tocar el tema de la natalidad, su consecuencia.

El riesgo real es la posibilidad de una lesión en la integridad física de la madre ó del hijo. La madre debe ~~agronar~~ ^{agronar} la ~~disminución~~ ^{disminución} de la capacidad de ganancia, durante un cierto período, antes del alumbramiento y después de él. La conservación de la familia, y la incorporación de un nuevo ser a las sociedad exigen la creación de condiciones favorables, así como el cuidado de la salud de la madre, como consecuencia de ese hecho natural. Las responsabilidades de la sociedad al respecto se han reconocido, siendo el de protección de la maternidad uno de los primeros convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en el año 1919. Los principios de dicho convenio pueden sintetizarse en los siguientes aspecto principales:

- a) Concesión a la mujer ocupada del derecho a abandonar el trabajo seis semanas antes de la fecha prevista para el parto.
- b) Concesión de un período de descanso de seis semanas después de producido el parto.
- c) Asistencia médica gratuita.
- d) Asistirle financieramente fondos públicos o del sistema de seguros que se creare durante el período que no trabaje, a fin de que no carezcan de subsistencia la madre y el hijo.
- e) Prohibir el despido de la mujer durante el período considerado, aún cuando el mismo se extendiera por más tiempo a consecuencia de enfermedad.

f) Permitir dos descansos diarios durante las horas de trabajo, para permitir que amamante al hijo.

Los principios enunciados han sido recogidos por las legislaciones de la mayor parte de los países adaptandolos a las particularidades de cada uno, y según el adelanto de su legislación social. Así, en Gran Bretaña, por ejemplo, se paga a la madre la suma de 10 libras esterlinas si está asegurada o si lo está su marido, pero se impone como condición, haber abonado por lo menos 26 cotizaciones al seguro. También se abona una suma fijada 4 libras para gastos de parto en el domicilio de la parturienta. Percibe además, un subsidio fijo de 4 chelines semanales durante 18 semanas, el que comienza a pagarse 11 semanas antes de la fecha probable del nacimiento, siempre que haya abandonado pur supuesto, su trabajo por la razón apuntada. Si realizara un trabajo que no fuera el doméstico durante el tiempo que se le paga el subsidio, perderá el derecho al mismo; Sin embargo, como todos los habitantes de Gran Bretaña tienen derecho a tratamiento médico, y a utilizar los servicios hospitalarios aún cuando no fuera suscriptora del seguro.

En la U.R.S.S., las trabajadoras disfrutan de una licencia de maternidad que comprende los 56 días que preceden y los 56 días que siguen al parto. Durante esta licencia se paga a la mujer un subsidio en metálico equivalente a su remuneración efectiva, si había trabajado durante tres o más años sin interrupción. Sin embargo, cuando se reúnen menos de tres años de empleo ininterrumpido, el subsidio no es inferior a las dos terceras partes de los ingresos reales. Las madres lactantes tienen derecho a interrumpir el trabajo para criar a sus hijos. Estas pausas se consideran como tiempo de trabajo, y son pagadas por la empresa. Durante el período de embarazo o de crianza se traslada a las mujeres a tareas más ligeras sin disminución de salario.

En los Estados Unidos, el único régimen que prevé prestaciones monetarias, por maternidad, es el destinado a las trabajadoras ferroviarias.

Accidentes del Trabajo y Enfermedad Profesional.- Se asimilan ambas situaciones, por los efectos que ~~causan~~ causan. Por dicho motivo, la O.I.T. los califica como "daños causados por el trabajo". La O.I.T. los define como "traumatismos o enfermedades causados por el trabajo, que no hayan sido provocados deliberadamente ó por una falta grave e intencional de la víctima, y que ocasionen incapacidad temporal o permanente, o la muerte". (1)

La protección procurada en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional, constituye la rama más antigua de la seguridad social, y existe hoy en día en las legislaciones de casi todos los países del mundo, constituyendo un derecho indiscutible del asalariado.

Las prestaciones se traducen en asistencia médica y de enfermedad, y se completan con indemnizaciones por accidentes del trabajo, pagaderos en metálico. Los importes que se estipulan por accidentes del trabajo y enfermedad profesional son generalmente superiores a los que se pagan por enfermedad.

Al contrario de los riesgos que anteriormente enunciamos, las prestaciones por accidente o enfermedad profesional, no están sujetas en ninguna parte del mundo al cumplimiento de un período de calificación. Basta que la víctima en el momento de sufrir la contingencia, revista la condición de asalariado en la empresa donde la sufrió.

En los primeros tiempos en que se abonaban las prestaciones, era el patrón el que tenía la responsabilidad, según la presunción de la ley, del pago de las mismas directamente al accidentado. Esto traía como consecuencia, una gran cantidad de conflictos, por la oposición que manifestaban los empleadores a cumplir de buen grado esta obligación. Frecuentemente, los

Q1) "Manual de Seguridad Social" O.I.T. Ginebra, 1958, pag. 84

obreros debían recurrir a la justicia, con su secuela de litigios y casos diferentes planteados, y lo que es más grave, es que para el necesitado se prolongaba en demasía el tiempo que debía esperar para percibir la indemnización. En realidad, la ley, al hacer responsable al patrón en esta primera etapa, tenía en cuenta que el mismo debía tomar todas las precauciones debidas en los lugares de trabajo para que los accidentes no se produjeran.

Posteriormente, la evolución de la protección de esta contingencia derivó a otros terrenos, como al de las profesiones no manuales, viajeros de comercio, y aún a los accidentes que sufra el trabajador en el viaje de ida y vuelta al trabajo, como los hemos definido al principio del tema que tratamos.

La evolución en este tema de la seguridad social continúa aún, y así vemos que se está incluyendo como accidente del trabajo, el sufrido por labores de salvamento, y una larga lista de enfermedades son calificadas como profesionales, principalmente la intoxicación producida por el plomo (saturismo), la producida por el mercurio (hidargirismo) e infección carbuncosa, y últimamente se han venido a incluir los trastornos producidos por la radiactividad. Algunos países, incluso, están dando la posibilidad de que los trabajadores independientes puedan acogerse a los beneficios de la legislación que protege contra estos riesgos.

Las prestaciones médicas que se conceden por la legislación protectora de los daños causados por el trabajo, son más generosas que las del régimen de enfermedad. Ello se debe a que en este tipo de prestaciones, no hay en absoluto participación financiera de la víctima, pues la ley así lo dispone. También dispone que se le brinde toda la asistencia médica que la atención del caso requiera, y no fija límites absolutos a la duración de las prestaciones. Las prestaciones médicas pueden ser atendidas por los servicios ya establecidos que atienden el riesgo de enfermedad, o por establecimientos especializados, que para tal fin dispone el servicio de salud organizado.

En otros regímenes, estos servicios son solventados por cuenta del patrón directamente, ó por intermedio de la compañía de seguros contratada al efecto.

Ultimamente, se han introducido entre los servicios médicos, los que procuran la readaptación profesional del accidentado, a fin de posibilitar su reintegro al trabajo adecuado a sus posibilidades. Se completa el cuadro de prestaciones, con la orientación profesional y la colocación del accidentado en un nuevo empleo. Las corrientes más progresistas en la consecución del pleno empleo, han obtenido en esta materia, sus logros más espectaculares.

En caso de incapacidad temporal, se aplica en gran medida, el régimen común al de las enfermedades. En este caso, es común el período de espera de 3 días, antes de comenzar a otorgar las prestaciones monetarias, que son establecidas en un porcentaje del salario, generalmente de un 50 al 75 por ciento. El plazo que se estipula para el otorgamiento de prestación por incapacidad temporal, se estima generalmente es seis meses o un año; pasado ese término se pasa a otorgar prestaciones por incapacidad permanente.

Las prestaciones que se otorgan por incapacidad permanente ocasionada por accidente del trabajo, son más elevadas que las concedidas por invalidez por el régimen de pensión.

Algunos regímenes conceden una suma global, generalmente el equivalente a tres años de salario, de lo cual se deduce, la suma ya pagada en concepto de incapacidad temporal. Socialmente, este sistema tiene serios inconvenientes, pues agotado el monto del capital obtenido, al cabo de cierto tiempo, la víctima debe recurrir a la asistencia pública. Otros regímenes optan en consecuencia, por el pago de una renta mensual para permitir la subsistencia del incapacitado por el resto de sus días.

Actualmente, se tiende a otorgar prestaciones equivalentes a una suma

proporcional a la vez, a la reducción de la capacidad paraganar un salario, y a los ingresos medios devengados por la víctima durante el año anterior al accidente.

Mientras que los regímenes de invalidez reconocen en general un sólo grado de incapacidad, los que amparan el daño profesional, gradúan la pérdida de capacidad desde un mínimo del 5 ó 10 por ciento, hasta un 100 por ciento, algunos de ellos de 1 en 1 por ciento, y otros agrupandolos en tres grados solamente, cualquiera que sea la causa de la incapacidad.

Naturalmente, que es sumamente difícil encasillar el grado de reducción de la capacidad que sufre una persona, por los valores subjetivos y factores psicológicos, imposibles de medir. Para ello se recurre a tablas que prescriben qué grado de capacidad corresponde a cada una de las mutilaciones sufridas, incluyendo a veces, también sumas que tratan de consolar la desgracia sufrida, aparte de las correspondientes a la incapacidad que se quiere compensar. La pensión total permanente oscila en la mayoría de los sistemas, de dos tercios a tres cuartas partes de las ganancias medias del accidentado, en los doce meses que precedieron al accidente. Por otra parte, se suele agregar asignaciones familiares cuando el grado de incapacidad y su duración, hacen sumamente improbable la reincorporación al trabajo.

En caso de muerte del accidentado, se pagan prestaciones a los sobrevivientes a cargo del difunto. En caso de ser una viuda, no se discrimina sobre si es capaz para trabajar, si tiene hijos a cargo o no, etc., es decir se paga la pensión. En cambio, si se trata de un viudo, el mismo, para tener derecho a la pensión, debe ser inválido. Los hijos a cargo de la persona fallecida también tienen derecho a percibir una pensión, hasta una edad que oscila entre diez y seis y dieciocho años, con posibilidad de poder ser prorrogado el término en caso de que el menor prosiga sus estudios, o sea también inválido. Generalmente, a la viuda se le asigna un 30 por ciento del

salario básico, y a los hijos un 15 por ciento a cada uno, a condición de que el total no supere el 75 por ciento de ese salario. Algunos regímenes, otorgan prestaciones a los padres a cargo del difunto. El régimen vigente en la U.R.SS. concede prestaciones al padre, madre, marido o mujer, independientemente de su edad y capacidad de trabajo, si está al cuidado de hijos menores de 8 años. También concede prestaciones a los abuelos a cargo.

En el Reino Unido, las prestaciones por incapacidad temporal se pagan hasta 156 días. Posteriormente, se pagan las prestaciones de incapacidad permanente, con subsidios adicionales para cada uno de estos tres casos:

1) Subsidio por imposibilidad de ejercer un empleo; 2) Subsidio por necesidad de asistencia médica constante; 3) Subsidio por atravesar una situación difícil. El máximo que se paga en total, no puede pasar de 67 chelines y 6 peniques semanales (algo más de 9 dólares semanales, que traducido a moneda argentina, serían unos 1.300 pesos por semana).

En los Estados Unidos, en caso de incapacidad total (temporal o permanente) las prestaciones, según los Estados, oscilan de 25 a 35 dólares semanales; la duración de la incapacidad temporal varía según los Estados entre 104 y 780 semanas, como máximo. También se fijan máximos que oscilan entre 5.000 a 20.000 dólares por pago de incapacidad total temporal. En caso de incapacidad total y permanente, la duración de la prestación oscila alrededor de las 500 semanas, y el monto total entre 3.000 dólares en Puerto Rico y 20.000 dólares en algunos otros estados.

Vejez.- "Es un período de la vida posterior a una edad determinada a partir de la cual, la ley presume un declinar de las facultades físicas y mentales en el sujeto, y por consiguiente, de su capacidad de ganancia, y por ende, de su poder de compra". (1)

(1) Videla Moron, Apuntes de Seguridad Social por H. Bernardelli, Año 1958 Fascículo 11, pág. 6

"La edad prescripta debería ser aquella, en la que comunmente las personas son incapaces de efectuar un trabajo eficiente, en la que la incidencia de la enfermedad y de la invalidez es elevada, y en la que el desempleo, si lo hubiere, sería probablemente permanente". (1)

Se trata, en síntesis, de una presunción legal de invalidez. El riesgo no es, por lo tanto, la vejez en sí, sino la invalidez presumida.

En esta materia intervienen dos ideas principales. Según la primera, la vejez es un tipo de invalidez que ocurre inevitablemente, cuando la persona alcanza una edad suficientemente avanzada. De acuerdo con la segunda, toda persona que ha trabajado durante muchos años al servicio de una empresa o industria adquiere el derecho a ser recompensada con una pensión de retiro. Estas ideas adquieren vigencia en la práctica, donde se observan regímenes de pensión basados en unas u otras.

En todos los regímenes se fija una edad a la que se conceden las pensiones independientemente de que el solicitante pueda continuar trabajando. Es esto lo que distingue la seguridad en la vejez, de la seguridad que se ofrece al inválido. El hecho de conocer por adelantado la edad de retiro constituye una ventaja no sólo para el empleado, sino también para el patrón, pues de tal forma ambos pueden prever con tiempo la mejor organización, del resto de su vida uno, y de su empresa en funcionamiento el segundo.

Al fijar la edad de retiro debe tenerse en cuenta la dureza del trabajo realizado, así como también los años de servicios prestados, teniendo en cuenta que la edad avanzada trae una gradual disminución de la eficiencia en el trabajo, y un creciente número de casos de invalidez. En la práctica, la mayor parte de las legislaciones al respecto, no establecen diferencias entre las diferentes ocupaciones, presumiblemente para evitar las complicaciones que el ejercicio de múltiples actividades durante la vida de una persona puede traer para fijar la edad de retiro precisa para cada caso.

(1) Manual de Seguridad Social, O.I.T., Ginebra 1958, pág. 66

Sin embargo, para ciertas y determinadas ocupaciones se han establecido regímenes especiales, reduciendo el límite mínimo de edad para conceder la pensión de vejez.

La edad adecuada surge de la definición ya citada, y entonces podemos decir, que el individuo, si bien está en la edad límite para continuar ejerciendo un trabajo puede disfrutar de un merecido descanso y dedicar su tiempo a las actividades recreativas de su predilección.

Para fijar la edad de retiro, se tienen en cuenta otros factores: a) proporción que representan las personas de edad avanzada en la población total; b) probabilidades de vida a partir de cierta edad; c) nivel general del empleo; d) esfuerzo financiero que representa el límite de edad propuesto, como carga para la comunidad; factores todos ellos que varían de acuerdo al medio ambiente. El límite de edad para el retiro puede depender también de la existencia de un excedente de mano de obra a la cual se trata de dar ocupación, fomentando el retiro de los más viejos para dar oportunidades de empleo a los más jóvenes y eficientes, que seguramente tendrán familia que mantener.

Debemos tener especialmente en cuenta, que el mantenimiento del régimen de pensiones a la vejez, recae sobre el resto de la comunidad, y para ello, se requieren cálculos financieros muy exactos, afin de evitar el fracaso del régimen por insuficiencia de recursos. El costo de las pensiones recae sobre el resto de la población trabajadora, y finalmente sobre los consumidores, y si se fija un límite muy bajo, puede engendrarse conflictos con aquellos que deben sufrir las consecuencias de ese privilegio.

En casi todos los países del mundo se ha adoptado como edad de retiro, la comprendida entre los 60 y los 65 años, según datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo. Los años de diferencia significan, repetimos, una pesada carga para el resto de la población, pues eleva más que proporcionalmente el costo del régimen. Por este motivo, en algunos

países incapaces de soportar una carga financiera muy pesada, se ha optado por los 67 y hasta los 70 años. En gran número de países, se estipula una diferencia de edad a favor de la mujer, generalmente de 5 años.

En el caso de ocupaciones penosas o insalubres, como en el trabajo de las minas, se ha reducido la edad para obtener la pensión a los 50 años. Esta salvedad alcanza también a los trabajadores ferroviarios y marítimos.

No obstante la concesión de pensiones de vejez, podemos notar que un gran número de trabajadores continúan trabajando, pues el monto concedido no es suficiente para cubrir sus gastos de manutención. Ello es especialmente factible, en países donde existen regímenes independientes de vejez y jubilación, y el trabajador se acoge al primero y continúa trabajando, sin acogerse a la jubilación. Hay leyes que reconocen este problema, y admiten esta situación, que sólo puede solucionarse económicamente, concediendo al trabajador retirado una pensión que le alcance para vivir con dignidad los últimos años de su vida. Si se quiere obligar a un trabajador a retirarse, a fin de cumplir con los objetivos del régimen establecido, las asignaciones deben ser proporcionales a los salarios reales, no menos de 65 por ciento de los mismos. Este porcentaje puede reducirse en caso de que el trabajador, cuando la ley lo admite, pueda retirarse a una edad inferior a la establecida como límite. A la vez, el monto de la pensión debería elevarse, cuando el trabajador continúa trabajando hasta una edad superior a la fijada por la ley, monto que también debe ser proporcional al salario.

Muerte.- Más que un riesgo, es un hecho fatal, cuyo acaecer es inevitable. Sólo se mantiene la duda sobre el momento en el que el mismo ha de producirse.

Como en el caso de los accidentes del trabajo y enfermedad profesional que ya comentamos, repetiremos que las prestaciones se pagan a la viuda

de la persona ocupada y a los hijos en edad escolar. En este caso se transfieren a los sobrevivientes, la pensión de invalidez o de vejez que no pudo reclamar la persona fallecida ó la pensión que ya estaba recibiendo en el momento de su muerte.

Las prestaciones se han extendido últimamente, no sólo a la viuda e hijos, sino también a los hijastros, hijos adoptivos y en ciertos casos debidamente registrados, a los hijos ilegítimos de un asegurado que los mantenía. Si tiende también, en todo el mundo, y algunas legislaciones lo han aceptado, a otorgar estos beneficios a la mujer con la cual, sin estar casado, cohabitaba el fallecido.

En algunos países sin embargo, se exige, para que la viuda pueda recibir la pensión correspondiente, que haya llegado a una determinada edad, entre los 40 y los 65 años, ó estar impedida para ganarse la vida. En otros países, se ha optado por pagar una pensión por un período que le permita encontrar empleo a la viuda joven sin hijos.

En Gran Bretaña, se paga a la viuda una pensión que se incrementa con un adicional si tiene hijos que mantener.

Seguridad e Higiene.- Involucramos dentro del Concepto Seguridad e Higiene en el Trabajo, los servicios de Medicina del Trabajo, con los cuales comenzaremos a estudiar este tema.

Medicina del Trabajo.- El objetivo esencial de los servicios de medicina del trabajo, es preventivo, Para funcionar eficazmente, debe tener en cuenta los diferentes métodos y procedimientos de producción, y muchos otros factores que podríamos sintetizar en los siguientes:

- a) Métodos de organización de la industria y del trabajo.
- b) número y calidad del personal médico disponible.
- c) concepción que sobre la materia tienen los organismos estatales.

d) orientación y grado de importancia que se asigna a la prevención, tratamiento médico y adaptación para el trabajo.

e) modalidades de creación y financiamiento de los servicios médicos.

Concretando los métodos y concepciones diferentes, que sobre el servicio de medicina del trabajo puedan concebir los diferentes países, todos coinciden en que los objetivos deben ser:

a) asegurar la protección de los trabajadores contra todo riesgo que perjudique a sus salud y que pueda resultar de su trabajo o de las condiciones en que éste se efectúa.

b) contribuir a la adaptación física y mental de los trabajadores, especialmente por la adecuación del trabajo a los trabajadores, y por su colocación en puestos de trabajo, correspondientes a sus aptitudes.

c) contribuir al establecimiento y mantenimiento del nivel más elevado posible de bienestar físico y mental de los trabajadores.

El servicio de medicina del trabajo debe ser organizado principalmente en las empresas donde los riesgos son más importantes, donde la salud de los trabajadores corre riesgos más importantes, y donde el número de los que trabajan sea tal, que requiera el establecimiento del mismo.

Aunque los encargados de este servicio no son los llamados a comprobar si las ausencias al trabajo son justificadas o no, son sin embargo competentes para determinar los motivos que provoquen estas ausencias, para poder medir la eficacia de este servicio, y descubrir donde no sean evidentes, los riesgos profesionales, destinando los trabajadores a trabajos apropiados a sus posibilidades físicas y mentales.

Fundamentalmente, los servicios de medicina del trabajo son los llamados a vigilar todos los factores que en la empresa puedan hacer peligrar la salud de sus trabajadores, el asesoramiento respecto a los mejores puestos de trabajo adecuados al personal, la vigilancia de la higiene de las iso-

talaciones sanitarias, los exámenes médicos de admisión al trabajo y los periódicos durante el mismo. Deben estar disponibles para brindar los primeros auxilios a las víctimas de accidentes en la empresa, y asimismo, asesorar al personal que trabaja en la misma con respecto al cuidado de su salud e higiene.

Para poder ejercer su tarea debidamente, el personal de estos servicios debe gozar de completa independencia profesional y moral con respecto al patrono del establecimiento, la cual puede ser otorgada por disposiciones estatales que creen para los mismos un estatuto que los proteja para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, los médicos que ejerzan este trabajo, deben tener formación especializada con respecto a los problemas de medicina del trabajo, la patología del trabajo, así como poseer conocimientos sobre la legislación del trabajo.

Es imprescindible por otra parte, que el personal médico dedicado a estas tareas tenga libre acceso a todos los lugares de trabajo, visitándolos frecuentemente para verificar en qué condiciones de salubridad se realiza.

Servicios de Seguridad e Higiene.- Este tema, abre nuevas perspectivas, resaltadas tanto por el desarrollo de la automación como por el interés creciente que suscita la psicopatología del grupo y del individuo en el ámbito industrial. También cabe en este tópico, mencionar los esfuerzos que se realizan para readaptar a grupos de obreros con capacidad física disminuida.

Es esencial ante todo, hacer comprender a los hombres de empresa, que aparte de practicar excelentes ideas sociales sobre las relaciones humanas, es esencial prevenir cualquier forma de perjuicio para el organismo humano causado por el trabajo. Aunque parezca una paradoja, a numerosos sectores de obreros también debe hacerseles notar la importancia del cuidado de su salud

en el trabajo y la necesidad de confiar en los servicios médicos puestos a su disposición.

Una vez vencidas las resistencias a la introducción de estos servicios, es necesario organizarlos en forma tal, que se integren en la empresa, es decir, una íntima colaboración entre los encargados de la producción en la misma, con los médicos encargados del cuidado de la salud de los obreros. Ya hemos mencionado al hablar del tema anterior, "medicinal del trabajo", de la independencia con que debe actuar el médico en la empresa con respecto al principal. Ahora bien, en una gran empresa, introducimos, aparte de los servicios médicos, el "agente de seguridad", funcionario encargado de hacerse respetar en sus atribuciones tanto por el patrono como por el obrero. Es misión principal de este agente, hacerse escuchar y obedecer por ambas partes, para aplicar las reglas de prevención de los accidentes. Con frecuencia, debe chocar contra costumbres adquiridas, y complicar las preocupaciones de la producción, e imponer nuevas obligaciones a los beneficiarios de estas reglas. Es evidente que debe tratarse de adaptar los servicios de seguridad e higiene a la estructura de la empresa, pero también es evidente que pueden llegar a perturbar ciertos aspectos del trabajo; por ese motivo, es importante que, quien ejerza las responsabilidades de esas funciones, debe ser investido de cierto grado de autoridad, poseer él mismo una personalidad suficiente para hacerse respetar y conquistar la comprensión de jefes y obreros. Quien ejerza esas funciones debe conocer aspectos fundamentales de la empresa y de los servicios médicos; por esa razón es frecuente que se haga asesorar por los ingenieros, y jefes en la parte de producción, y por los servicios médicos. Debe centralizar toda la información que pueda lograr a fin de adaptar los servicios de seguridad e higiene a los diferentes departamentos de la empresa.

Es frecuente que para palpar todos los problemas de seguridad, se deba

recurrir a encuestas entre los mismos obreros, los médicos de higiene industrial y jefes de departamento. Una vez al tanto de todos los problemas, se deben instalar los dispositivos de seguridad apropiados, dentro de las posibilidades financieras y administrativas de la empresa. Los obreros colaboran directamente, mediante su opinión en los comités de seguridad que en algunos países se han creado por ley. Esta colaboración es necesaria para el éxito de los dispositivos de seguridad, pues los mismos deben ponerse en práctica por los obreros, venciendo sus resistencias por campañas de propaganda y divulgación.

La incidencia de la automación.- Los esfuerzos de los obreros han venido siendo reemplazados en cierto número de industrias por los prodedimientos de mecanización. En una segunda etapa, se ha llegado a la automación, que confía a la máquina, la totalidad de las operaciones, no dejando al obrero, más que un trabajo de control y vigilancia.

La sustitución del esfuerzo humano por una acción mecánica no parece tropezar con objeciones en el terreno de la seguridad. Es de desear que se reduzca el gasto muscular individual, pues cuanto menos se recurra al esfuerzo muscular, tanto menos se está expuesto a los riesgos de los desfallecimientos humanos. En el terreno de los riesgos que corre el obrero en su trabajo, la automación aporta cierto número de garantías. Por las estadísticas, conocemos el número considerable de accidentes de la manipulación, en los que la relación entre el factor humano y el factor técnico es sumamente variable. Si al mismo tiempo se suprime el exceso de fatiga muscular, se pueden prevenir los desfallecimiento que son causa de accidentes.

Debemos sin embargo, formular ciertas reservas a la automación. En efecto, se ha comprobado que el hombre puede sentirse demasiado incorporado a la máquina que hace todos los esfuerzos en su lugar, pero que no le da una justificación aceptable de su presencia en el trabajo. Esta impresión puede ser acompañada de un sentimiento de servidumbre, tedio y ansiedad. Hubiera

podido pensarse que la colocación de ciertos trabajadores con capacidad física disminuída se facilitaría por la supresión del esfuerzo dinámico, pero se teme que el medio ambiente sea poco favorable para ellos. Es posible que lleguemos a preguntarnos algún día, si desde el punto de vista humano la reducción al mínimo del esfuerzo muscular es o no un beneficio cuando se traduce en un desgaste mayor del sistema nervioso de los trabajadores.

Los reglamentos de seguridad e higiene en el trabajo se han establecido en los países industriales abarcando distintos aspectos de las actividades más riesgosas e insalubres.

Estos reglamentos contemplan los siguientes elementos en general:

En cuanto a la seguridad:

a) locales de los establecimientos industriales: se dictan al respecto disposiciones sobre edificios, estructuras, locales de trabajo, iluminación y ventilación de los mismos.

b) prevención y protección contra incendios: en cuanto a las salidas de los edificios, sistemas de alarma, almacenaje de explosivos y sustancias inflamables, y aparatos para combatir incendios.

c) Resguardo de maquinarias: encuanando a los dispositivos de seguridad para protección del personal que trabaja con las mismas.

d) equipos eléctricos, herramientas manuales y portátiles, hornos, caldera y envases para gases: dispositivos para protección de aquellos que estén en contacto con los mismos.

e) manipulación y transporte de materiales: en cuanto a la protección de los que trabajan con grúas, tornos, carretillas, locomotoras, en el apilamiento de materiales, etc.

f) sustancias peligrosas: normas para la protección de los que trabajan con sustancias inflamables y explosivas, corrosivas ó de carácter infeccioso, irritante y tóxico.

7) radiaciones peligrosas: normas para la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, radioactivas e infrarrojas. En cuanto a la salud específicamente:

1) salubridad: en cuanto al abastecimiento de agua, orden y limpieza, asientos y bancos de trabajo y cuartos para servicio personal.

2) sistemas de aspiración local: en cuanto a las precauciones para eliminar emanaciones, gases, nieblas, vapores y residuos inflamables, insalubres o peligrosos; eliminación de polvos, fibras y desperdicios y dimensiones mínimas de los equipos de aspiración.

3) equipos de protección personal: comprende disposiciones sobre la protección de la cabeza mediante cascos apropiados y de la vista mediante anteojos protectores; ropa de trabajo apropiada; protección de manos, brazos, pies y piernas; protección del sistema respiratorio; selección de trabajadores para determinados trabajos y restricciones para la colocación en ciertas ocupaciones de mujeres, niños y adolescentes; exámenes médicos de admisión y periódicos en el empleo.

Los reglamentos de seguridad e higiene contienen asimismo disposiciones sobre la organización de los servicios médicos que ya hemos mencionado al principio de este mundo y de los servicios de seguridad también mencionados in extenso.

Para ciertas tareas especialmente importantes y peligrosas que emplean gran número de obreros, se han dictado reglamentos especiales. Entran en esta categoría los trabajos subterráneos en las minas de carbón, en las construcciones navales, cargadores de muelles, centrales eléctricas, explotación de canteras, y explotaciones petrolíferas y de gas.

Desocupación.- Podemos decir que este riesgo es el que más acentuados caracteres sociales presenta, por la significación de verdadera calami-

dad pública que presenta, equiparable al hambre ó la guerra. Provocado por perturbaciones en el orden económico, puede generar convulsiones sociales de magnitud tal, que frecuentemente desembocan en trastornos de carácter revolucionario.

Clasificaremos desde el punto de vista económico social a la desocupación en tres tipos principales:

a) Desocupación en masa que se manifestaba en los países industriales. La última gran manifestación de este tipo de desocupación se produjo durante el período llamado de la gran crisis en los años posteriores a 1930. Se achacaba a la reducción de la demanda de los bienes producidos, la causa inmediata de la desocupación en masa.

b) Desocupación friccional. Se denomina así a la causada principalmente por los progresos tecnológicos que exigen del trabajador un cambio de profesión y una nueva formación profesional para adaptarse a las nuevas necesidades del mercado de trabajo.

c) Desocupación estacional. Es frecuente e inevitable en determinadas industrias, como la hotelera, en la pesca y la agricultura. A los empleados en estos trabajos se los denomina trabajadores de temporada, pues su ocupación sólo dura el tiempo en que son necesarios durante el año, debiendo buscar otra ocupación hasta que son requeridos nuevamente por estas industrias.

Veamos seguidamente, las condiciones que debe reunir un trabajador, para ser calificado de desocupado durante el tiempo que no trabaja, a fin de poder recibir las prestaciones que el régimen de seguridad social estipula en esa situación.

Primero: las prestaciones deben cubrir la contingencia de falta de trabajo, siempre que ésta, sea resultado de circunstancias ajenas a los trabajadores, como la imposibilidad, por la situación económica general,

de ofrecer empleos en la cantidad suficiente. Estaría excluida por lo tanto, la incapacidad para el trabajo, ya sea por accidente, enfermedad, maternidad, invalidez o vejez. Los afectados por estos riesgos, estarían no obstante, protegidos por las ramas del seguro social especialmente creadas. Es decir, que como condición, se exige la "aptitud para el trabajo" ó capacidad para el mismo; no obstante, aquellas personas desocupadas con una disminución de su capacidad podrían estar incluidas dentro de este concepto, pues en caso contrario, ello equivaldría a extenderles simbólicamente, un certificado de incapacidad total.

Segundo: la falta de trabajo debe ser involuntaria; es necesario que el trabajador no haya abandonado el empleo voluntariamente con motivo de la búsqueda de otro. Tampoco se protege al trabajador que haya sido despedido del empleo por mala conducta, ya que en este caso, si bien la iniciativa ha partido del empleador, se debe a que el trabajador lo ha provocado. Lógicamente, que la mala conducta debe revestir la forma de una acción reflexiva y deliberada, más bien que un error fortuito, no intencionado, o cometido de buena fé, y ser esta acción grave y sistemática. El seguro tampoco protege al trabajador que practica la huelga poniendose en conflicto con su patrono. Es decir, que en este caso pierde el derecho a las prestaciones de desocupación.

Tercero: Para funcionar eficazmente, debe existir previo a la concesión de un régimen de prestaciones de desocupación, un eficaz servicio de colocaciones. En las oficinas de colocaciones debe inscribirse el trabajador desocupado, para demostrar que está disponible para el trabajo. Mediante la oferta de un nuevo empleo, podrá determinarse con certeza si el desocupado está dispuesto a trabajar, y si verdaderamente busca trabajo. En caso de que rechazara el empleo, que se le ofrece por intermedio del servicio del empleo donde se ha inscripto en busca de trabajo, perderá todo derecho

a recibir prestaciones en carácter de desocupado.

Existen sin embargo, razones por las cuales un trabajador se ve obligado a rechazar la propuesta de un nuevo empleo, y las mismas, en caso de ser justificadas deben ser atendidas.

En primer lugar, el empleo que se le ofrezca debe ser "conveniente". Qué se entiende por empleo "conveniente"?; debe ser un empleo similar al que ocupaba anteriormente, en cuanto a calificación, remuneración y lugar de trabajo. Debe tenerse en cuenta al respecto, que el trabajador en caso de tener familia, debe tener posibilidades de ocuparse de la misma, fijándose una distancia máxima desde su domicilio hasta el lugar de trabajo ofrecido; debe tomarse en cuenta también los gastos de transporte que le demande el traslado hasta su nueva ocupación. En caso de que la distancia hasta el nuevo trabajo sea excesiva, debe darsele la posibilidad de ocupar una nueva vivienda adecuada, en razón de la distancia, abonándosele los gastos de mudanza en caso de que la remuneración que se le asigne no sea suficiente como para cubrir estos gastos.

El trabajador tiene también derecho a rechazar una vacante producida como consecuencia de un conflicto de trabajo, pues en caso contrario, ello constituiría una presión sobre los trabajadores, y tomar partido en favor del empleador con el cual existe el conflicto. Dado que es conveniente que los organismos de seguridad social se mantengan al margen de estos conflictos, no deben ser consideradas las vacantes producidas como consecuencia de huelgas, lock outs, etc.

Cuarto: el desocupado, para tener derecho a recibir prestaciones debe haber desempeñado normalmente un trabajo en un período anterior. En ciertos casos, por esta razón, quedan excluidos del régimen los trabajadores que desempeñan sus tareas por temporada.

Quinto: en caso de que el desocupado tenga otros ingresos que

basten para subvenir a sus necesidades y la de su familia, sacaríamos como conclusión, que la persona sin trabajo no tiene verdadera necesidad de prestaciones. En caso de comprobarse que los medios de que dispone el desocupado son suficientes para cubrir sus necesidades, no le corresponde percibir subvenciones de los poderes públicos. Pero como nosotros estamos estudiando el caso de los trabajadores afiliados a un régimen de seguridad social, las conclusiones son diametralmente opuestas. En efecto, dentro de los principios de este régimen, no cabe la investigación sobre los medios de vida, fuera de los procedentes de un empleo normal, y entonces, independientemente de los recursos que provengan fuera del trabajo que habitualmente ocupaba, le corresponde al trabajador el derecho a las prestaciones del seguro que lo ampara.

Sexto: algunos sistemas de seguridad social exigen que el trabajador desocupado siga cursos de readaptación profesional para tener derecho a continuar percibiendo prestaciones, con el fin de capacitarlo para desempeñar un nuevo empleo. Encontramos lógica esta exigencia, teniendo en cuenta los cambios tecnológicos que continuamente sufre la industria, y que traen como consecuencia, la pérdida de algunos empleos y la creación de otros nuevos, para los cuales se necesita una nueva especialización de los trabajadores para desempeñarlos.

Funciones del servicio del empleo: Es el encargado de velar porque los trabajadores en él inscritos puedan ganarse la vida. Como decíamos anteriormente, funciona paralelamente con el sistema de subsidios a los desempleados, y es necesariamente previo a la concesión de los mismos, la inscripción de los trabajadores desocupados en sus registros. Estos, al inscribirse, dan sus antecedentes profesionales; al mismo tiempo, el servicio recibe las demandas de trabajadores por parte de los patronos, y compara las calificaciones de los desocupados con los empleos disponibles; el desocupado que

debe presentarse a intervalos frecuentes en las oficinas mientras no haya conseguido nuevo trabajo por intermedio del servicio del empleo, ó por sus propios medios, percibe las prestaciones que le otorga el seguro, mediante certificaciones que este servicio le provee. En caso de que se produzcan vacantes adecuadas a las condiciones del postulante, el servicio del empleo, envía al mismo a entrevistarse con el empleador que ha solicitado llenar la vacante; el postulante no puede negarse a concurrir a esos lugares donde se le ofrece trabajo; más aún, debe hacer todo lo posible para encontrar trabajo.

El servicio del empleo, por intermedio de las oficinas de colocaciones que tiene en todo el país, es el encargado asimismo, de propender a la formación del mercado de trabajo, manteniéndose al tanto de las vacantes que se producen, y asesorando a los postulantes en cuanto a las posibilidades de encontrar trabajo en su profesión habitual ó en oficios similares. Debe también contar con secciones especializadas a fin de ayudar en la búsqueda de ocupación para los menores, mujeres y personas físicamente disminuidas. Debe contar con servicios de orientación profesional, así como cursos de capacitación y formación profesional para los que se vean necesarios a cambiar de ocupación. Durante el tiempo en que demora la readaptación de los trabajadores, el seguro social sigue sosteniendo económicamente a los mismos.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA

Facultades Nacionales y Provinciales

Las Convenciones Colectivas

Protección de los Riesgos Sociales

Enfermedad

Maternidad

Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales

Vejez

Régimen Jubilatorio

Muerte

Desocupación

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA

En nuestro país se carece de un sistema orgánico e integral de Seguridad Social. Se han sancionado, es cierto, un crecido número de leyes, pero sin responder a un programa de conjunto ni a un orden de prioridades para la cobertura de los riesgos que en mayor medida amenazan a la población trabajadora. En forma parcial y progresiva se ha ido legislando, más que respondiendo a un plan previo, conforme a la preocupación que distintos sectores de trabajadores han puesto de manifiesto para el reconocimiento de sus derechos a una protección adecuada, resultando como consecuencia, diferentes ordenamientos legales, que responden a diferentes iniciativas, muchas de ellas desconectadas unas de otras, y que comprenden a grupos diferentes de trabajadores. Al comprenderse la necesidad de extender los beneficios de esta legislación a la totalidad de la población trabajadora, como lógicamente debe suceder, y como ya se experimenta con éxito en países con evolución destacada en la materia, como Nueva Zelanda y el Reino Unido, comenzó a palparse la necesidad de realizar un enfoque de conjunto.

Los aportes a los regímenes jubilatorios principalmente, son cuantiosos y están constituidos por aportes de los trabajadores y patronos, pero a diferencia de otros países, donde el Estado contribuye con amplitud al sostenimiento del régimen de seguridad social, en el nuestro, destinó los mismos a inversiones públicas improductivas que reeditaron escaso interés. La descapitalización de la mayor parte de las cajas, provocada entre otras razones por la falta de aporte de las empresas estatales, trajo como consecuencia el desequilibrio financiero de los regímenes jubilatorios. Por ese motivo, se creó el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación, con el fin de compensar los excedentes de unas cajas con los déficit de otras, y creando la solidaridad financiera entre los diversos regímenes. Es de destacar, pues, es de fundamental importancia, y creador principal de gran parte de problemas porque atraviesan las cajas, la falta de aporte absoluta desde hace muchos años por parte del Estado y de las empresas de servicios públicos a las cajas, poniéndolas en difícil situación al no poder cumplir con los compromisos que por ley, éstas tienen con sus afiliados.

Si tenemos en cuenta que la seguridad social, costeadada y sostenida por el esfuerzo del pueblo, incide en definitiva sobre el precio de los productos, y afecta en consecuencia a todos los consumidores, la mayor parte de ellos de escasos recursos económicos, concluiremos en que la distribución de los beneficios de la misma debe realizarse con un sentido de justicia, ausente en estos momentos. La solidaridad social exige que las prestaciones lleguen en el tiempo oportunamente previsto a favor de los necesitados de ellas, y que los recursos no se dispersen en beneficios de verdadero privilegio sin ninguna justificación social.

Es urgente que en la Argentina se establezca un ordenamiento jurídico de la seguridad social, inspirado en principios de justicia, que alcance a todos los necesitados, según un régimen de prioridades, en base a

un programa orgánico que garantice esas condiciones indispensables, y teniendo en cuenta el esfuerzo que realizan las contribuyentes a las cajas.

Las jubilaciones comenzaron a concederse con el carácter de beneficios que el Estado acordaba a sus empleados. La primer ley nacional dictada en 1885 en esta materia, reconoció la jubilación a los maestros, acordándose un año más tarde análogos beneficios a los empleados de la Administración Nacional.

Se otorgaba este beneficio con sueldo íntegro a los empleados con 35 años de servicios o incapacitados para el ejercicio de sus funciones, y los fondos provenían de rentas generales. Posteriormente, en el año 1904 se creó por ley 4349 la Caja para Empleados Públicos, inaugurándose de esta manera, el sistema de la previsión jubilatoria

Los trabajadores ferroviarios de las líneas estatales dependían de esta Caja de Empleados Públicos. Pero los trabajadores de las líneas privadas aspiraban al mismo beneficio, y siendo este sector de trabajadores el que primero y mejor se organizó gremialmente con la creación de "La Fraternidad" en el año 1877, luchó para que se creara una caja especial a su favor, presentando los mismos trabajadores un proyecto de ley al Congreso. La inquietud del gremio fué recogida por el Congreso, que sancionó la ley 9653 de creación de la Caja para trabajadores ferroviarios, régimen que fué posteriormente organizado por la ley 10.650. Posteriormente otros trabajadores de servicios públicos obtuvieron análogos beneficios: tranvías, teléfonos, luz, gas y electricidad por la ley 11.110.

En el año 1929, la ley 11.232 creó la Caja para bancarios, que por ley 11.575 incluyó a los empleados de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro. Años más tarde, la ley 12.581 y su complementario decreto-ley 14.535/44 crearon las cajas del personal de empresas periódicas, y por ley 12.612 la caja del personal dependiente de la Marina Mercante.

En el año 1944 se creó el Consejo Nacional de Previsión Social con el objeto de "dar una eficiente estructura a toda la legislación vigente en la materia, imprimiéndole una orientación realista destinada a lograr la unificación administrativa de estos organismos, la más justa distribución y aplicación de las prestaciones, la sistematización de los procedimientos, y la organización de los ingresos calculados, científicamente y con criterio social". El mismo decreto, indicaba que "existe una conciencia popular auspiciadora de estas reformas, exteriorizadas en manifestaciones de importantes órganos periodísticos, representantes gremiales, y centros de beneficiarios de estos institutos de previsión, corroborada desde la cátedra por ilustrados profesores de derecho, y afirmada en doctrina jurídica y fallos jurisprudenciales, como una sentida e impostergable necesidad estadual". Más adelante el decreto señalaba que era indispensable "una reforma integral de la dispersa, inconexa y heterogénea legislación, con desniveles injustos y omisiones evidentes". La creación del Instituto Nacional de Previsión Social se hizo con el objeto de dotar al país de un sistema adecuado de seguridad social.

El decreto-ley 29.176, dictado en Octubre de 1944 encierra un plan de amplias proyecciones: organizar la prevención de los riesgos, restablecer la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidentes, proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional por enfermedad, accidente, invalidez, cesantía o paro forzoso, vejez o muerte, velar por el bienestar social y económico de la familia y de la madre y el niño. Dentro de tan amplios enunciados, las jubilaciones y pensiones se situaban en un plano secundario, pero lamentablemente tan vasto plan quedó como un simple enunciado, ya que el Instituto perdió su libertad de movimientos, los defectos persistieron para finalmente abandonar los fines últimos que se había trazado.

Después de creado el Instituto de Previsión Social, inmediatamente se creó por decreto-ley 31665/44 la Caja de Comercio y dos años más tarde por decreto-ley 113.937/46 la Caja de Industria. La ley 14.399 del año 1954 creó la Caja para trabajadores rurales y casi al mismo tiempo fue creada por ley 14.397, la caja para trabajadores independientes, empresarios y profesionales.

En 1958, los gráficos pasaron a formar parte de la Caja de Periodistas.

Finalmente, el personal doméstico fué incorporado a la Caja de Comercio por decreto-ley 11.911/56. Con ello, el cuadro de protección del régimen jubilatorio en el orden nacional abarcó a todas las actividades por cuenta propia y ajena del país, con excepción del personal de la Administración pública provincial y municipal.

Por otra parte, en el orden nacional existen regímenes especiales de retiro para el personal militar y la policía federal respectivamente.

El personal municipal de la Capital Federal está comprendido en el régimen del Instituto Municipal de Previsión Social.

En las provincias, aparte de las cajas para los funcionarios, existen regímenes municipales, y también para sectores de actividades profesionales universitarias. Podría incluso afirmarse que la acción de las provincias es anterior a la de la Nación. Ya en el año 1821, en la provincia de Buenos Aires la ley 466 acordaba a los empleados civiles cesantes que acreditasen más de 10 años de servicios, el derecho a percibir una parte del sueldo, creandose posteriormente en el mismo año 1821 el régimen para el retiro de los militares. En otras provincias también se había desarrollado una acción fecunda en ese sentido, arraigando de esta manera desde temprano en nuestra organización institucional el sistema jubilatorio.

En cuanto a los accidentes del trabajo, la ley 9688 del año 1915 y sus posteriores modificaciones, cubre este riesgo.

El seguro de maternidad e infancia fué creado por la ley 11.933 del año 1934, y los regímenes de asignaciones familiares en amparo de los trabajadores del comercio e industria fueron organizados en el año 1956.

Facultades Nacionales y Provinciales.- El artículo 104 de la Constitución Nacional dispone que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Nacional". De ahí resulta que el gobierno nacional sea un gobierno de poderes delegados, en tanto que los gobiernos provinciales disponen de todas las facultades no delegadas expresa o implícitamente. Resulta en consecuencia, que las provincias no se encuentran en la materia subordinadas a la Nación, razón por la cual las facultades en materia de seguridad social deben ser claramente delimitadas.

El artículo 67 de la Constitución establece que el Congreso Nacional podrá "dar pensiones", y el artículo 86 de la misma atribuye como facultad del Poder Ejecutivo "conceder jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Nación". Se ha interpretado que las jubilaciones a que se refiere el artículo 86 son las correspondientes al personal de la Administración Nacional y compete otorgarlas al Presidente de la Nación, así como las licencias, retiros y goces de montepíos de los empleados públicos nacionales.

El Congreso Nacional, al dictar leyes de jubilaciones a favor de empleados nacionales, y posteriormente para las actividades no pertenecientes a la Administración Nacional que abarcaban a todos los trabajadores del país, se ha fundado en el artículo 67 inciso 16 de la Constitución, que establece que le corresponde proveer todo lo conducente a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de todas las provincias.

La Constitución reformada en el año 1949 establecía la competencia del Congreso para dictar el Código de derecho social, comprensivo del orde-

namiento jurídico de las relaciones del trabajo y de la seguridad social. Posteriormente, esta Constitución fué derogada, poniéndose nuevamente en vigencia la del año 1853, y la Convención Reformadora del año 1957 incorporó al texto constitucional del año 1853 dos cláusulas expresas referentes a la materia:

"Art. 14 bis: El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que puedan existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".

"Art. 67 inciso 11: Corresponde al Congreso: dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería y del trabajo y seguridad social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones".

La Constitución Nacional, al atribuir al Congreso la facultad de dictar el Código del Trabajo y de la Seguridad Social, reitera en forma expresa la facultad que antes era implícita del Poder Legislativo Nacional para elaborar y sancionar las normas básicas de la seguridad social con vigencia para todo el país.

A continuación transcribimos la legislación vigente en materia de seguridad social en nuestro país.

a) Organismos de previsión social

Ley 14.236 (Instituto Nacional de Prevision Social y Cajas Nacionales de previsión.

Ley 4.349 (Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado).

- Ley 10.650 (Caja Nacional de Previsión para el personal ferroviario).
- Ley 11.110 (Caja Nacional de Previsión para el personal de servicios públicos).
- Ley 11.575 (Caja Nacional de Previsión para el personal bancario y de seguros).
- Ley 12.581 (Caja Nacional de Previsión para el personal del periodismo).
- Ley 14.588 (incorporación de los gráficos a este régimen).
- Ley 12.612 (Caja Nacional de Previsión para el personal de navegación yaeronavegación).
- Decreto-ley 31.665/44 (Caja Nacional de Previsión para el personal de comercio y actividades civiles).
- Decreto-ley 13.937/46 (Caja Nacional de Previsión para el personal de la industria).
- Ley 14.397 (Cajas Nacionales de Previsión para los trabajadores independientes, empresarios y profesionales).
- Ley 14.499 (Caja Nacional de Previsión para los trabajadores rurales).
- Decreto-ley 11.911/56 (Régimen de previsión para los trabajadores del servicio doméstico).
- Decreto-ley 5.167/58 (Dirección General de Préstamos Personales y con Garantía Real).
- b) Disposiciones comunes a los regímenes de previsión:
- Decreto-ley 9.316/46 (régimen de reciprocidad jubilatoria nacional y provincial).
- Ley 13.561 (Imprescriptibilidad de las acciones en materia de previsión social). - Por iniciativa del Dr. Videla Morón.
- Ley 14.069 (Sueldo anual complementario a favor de los jubilados y pensionistas).
- Ley 14.370 (Reformas generales a los regímenes nacionales de previsión).

Decreto-ley 4.827/58 (Cómputo período de inactividad por razones políticas).

Ley 14.499 (Jubilaciones y pensiones móviles).

Ley 15.434 (Régimen de compatibilidad).

c) Regímenes especiales:

Ley 12.925 (Personal de correos y telecomunicaciones).

Ley 12.992 (Prefectura General Marítima).

Ley 13.018 (Personal de servicios penitenciarios).

Ley 13.076 (Personal femenino en empresas telefónicas, operadoras, telefonistas, reclamaciones, guía, supervisores, etc.).

Ley 13.076 (Personal de empresas de servicios públicos en tareas insalubres, penosas y determinantes de agotamiento prematuro).

Ley 13.498 (Personal aeronavegante) Ley 15.474 ídem.

Ley 13.498 (Obreros estibadores de bodegas y cámaras frigoríficas).

Ley 14.473 y decreto 8.188/59 (Docentes).

Decreto-ley 9.505/45 (Telegrafistas, cablegrafista y radiotelegrafistas).

Decreto-ley 2.019/46 (Policía de territorios nacionales).

Decreto-ley 6.358/46 (Gendarmería Nacional).

Decreto-ley 13.937/46 (Obreros industriales en tareas declaradas insalubres).

Decreto-ley 15.943/46 y ley 15.472 (Policía Federal).

Decreto-ley 13.641/57 (Instituto de ayuda financiera para el pago de retiros y pensiones militares).

Decreto-ley 1.049/58 (Servicio exterior).

Decreto-ley 5.567/58 (Poder Judicial).

d) Direcciones Generales de Obras Sociales para distintos gremios:

Ley 14.373, decreto-ley 9.644/44 (ferroviarios).

Ley 14.056 (empleados y obreros del vidrio).

Decretos-leyes 20.714/56; 7557/57 y 11.921/57 (bancarios).

Leyes 14.057 y 14.504 (personal de compañías de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro).

Las Convenciones Colectivas.- Con anterioridad al año 1945, salvo contadas excepciones que podemos encontrar en el sector de las industrias gráficas, prácticamente no existían convenios colectivos en el país. Pero a partir de la regulación de las asociaciones profesionales por el decreto-ley 23.852/45 y la sanción de la ley 14.250 sobre convenios colectivos, éstos se difundieron rápidamente, constituyendo hoy el procedimiento normal para la fijación de las condiciones de trabajo en las distintas profesiones. Baste mencionar que en la actualidad existen más de cuatrocientos convenios colectivos en vigencia, que abarcan prácticamente, todas las actividades laborales del país. Están exceptuados los trabajadores de las administraciones nacional, provincial y municipal, así como los trabajadores rurales, a domicilio, y personal de servicio doméstico.

La tendencia a incorporar al texto de las convenciones colectivas cláusulas vinculadas con la previsión social se va afirmando paulatinamente y van adquiriendo progresiva importancia los capítulos de beneficios sociales en los mismos. Es así, como en la mayor parte de los convenios se establecen asignaciones familiares para trabajadores casados, con importes suplementarios para los hijos a cargo. También se reconocen de esa manera, diversos beneficios durante el lapso que dura el servicio militar del trabajador. También se incluyen prestaciones para caso de accidentes, consistentes en el pago de sumas de dinero, asistencia médica y farmacéutica, y prestaciones por maternidad, todas las cuales superan las prescritas por las disposiciones legales en vigor.

También se contempla en los convenios colectivos el nacimiento de hijos, el matrimonio, el fallecimiento del trabajador o parientes, el accidente del trabajo y el seguro de vida, todos estos, hechos que dan lugar a sus correspondientes prestaciones

En numerosos convenios, los patronos se obligan a efectuar aportes para las obras sociales de los gremios, que son administrados por los sindicatos como un fondo especial, de acuerdo a la ley (artículo 3 del decreto 1.275/57). Las obras sociales desarrollan una vasta acción en beneficio de sus afiliados, orientándose principalmente hacia las prestaciones médicas, farmacéuticas y odontológicas, proveedurías, actividades sociales, deportivas, culturales, etc.

Protección de los Riesgos Sociales.- Una de las principales preocupaciones de la Seguridad Social consiste en compensar la remuneración perdida o apreciablemente disminuída, mediante prestaciones de tipo económico. Es en ese sentido que se ha orientado la legislación argentina en la materia, aún cuando se pone de manifiesto la necesidad de investigar las causas originarias de determinados riesgos, cuando estos son susceptibles de prevención, a fin de prestar la asistencia médica y social a fin de que el trabajador pueda recuperar su capacidad de trabajo.

Enfermedad.- Para este riesgo se deben conceder prestaciones de tipo económico y médicas, a las que se atiende por diversas disposiciones del contrato de trabajo y de la legislación social.

Los trabajadores del comercio, de la industria y actividades civiles reciben en el caso de enfermedad y accidentes inculpables, una indemnización equivalente al promedio de sus remuneraciones correspondientes a los seis meses anteriores al hecho, que reciben de 3 a 6 meses según su antigüedad en la

ocupación (ley 11.729 y artículo 155 del Código de Comercio).

Los empleados públicos, por su régimen legal, gozan también de un período de retribución, en este acto por accidente ó enfermedad por acto de servicio. Distintos estatutos profesionales y convenios colectivos de trabajo otorgan prestaciones económica y médicas adicionales. Debemos mencionar, que en nuestro país, la asistencia hospitalaria es gratuita y está atendida por una extensa red de hospitales atendidos por la administración nacional, provincial y comunal respectiva. Por otra parte, las obras sociales de distintos gremios importantes, así como servicios asistenciales de las más importantes organizaciones obreras, prestan un eficaz servicio médico y farmacéutico.

Según informes del año 1958 del Ministerio de Salud Pública de la Nación, se han invertido por parte del Estado 17.300 millones de pesos para gastos de medicina social, lo cual representaba el 5,4% del producto nacional de ese año que era de 317.000 millones de pesos. No obstante, estos servicios gratuitos se han visto afectados últimamente por los altos costos de la asistencia médica de los habitantes del país. Por ese grave problema económico se han resentido la eficacia de los servicios y la medicina preventiva no ha podido alcanzar el desarrollo necesario. No se practica adecuadamente la educación sanitaria, el examen sistemático y periódico de salud, etc.; es decir, están abandonados los diferentes aspectos de la medicina preventiva, que debiera dirigirse y extenderse en las escuelas, fábricas y hogares, a fin de prevenir la existencia de presuntos enfermos. Actualmente, los servicios médicos se limitan a proceder a la curación de enfermos, que muchas veces han llegado a esa situación de enfermedad, por carecerse oportunamente de los recursos para adoptar las medidas preventivas requeridas.

Ninguna de las prestaciones médicas, en sus aspectos preventivos, curativos y readaptadores, son atendidos por las cajas nacionales de previsión

que reducen sus beneficios a las prestaciones de orden económico. Esta limitación, que prescinde de las prestaciones médicas, compromete la recuperación del trabajador, y con ello se resiente la capacidad de producción nacional, y se desatiende uno de los aspectos esenciales de la Seguridad Social.

Maternidad.- El seguro de maternidad, establecido por ley 11.933 del año 1934, funciona como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y protege obligatoriamente a todas las empleadas y obreras de establecimientos comerciales e industriales, cualquiera que sea su naturaleza, rurales o urbanos, públicos o privados, aún cuando tengan carácter profesional o de beneficio. Procura compensar el perjuicio económico que ocasiona a la mujer trabajadora el descanso que está obligada a observar antes y después del parto, y que alcanza, respectivamente, a 30 y 45 días. La Caja de Maternidad se financia con una cotización trimestral equivalente a una jornada del salario o sueldo de la empleada u obrera, pagada por la afiliada, el empleador y el Estado. Están obligadas a cotizar todas las mujeres desde los 15 años hasta los 45 de edad. El Estado contribuye con una suma igual a la de las asalariadas y del patrono.

Las prestaciones económicas alcanzan a 1.000 pesos en concepto de subsidio, ajuar y compensación por el costo de la vida. En cambio, no se han organizado todavía los servicios médicos y obstétricos asistenciales gratuitos que la ley prevé y a los cuales la madre tiene derecho. Esta omisión se debe principalmente a que la asistencia médica, al ser brindada gratuitamente por los establecimientos médicos, que como hemos dicho ya en el caso de enfermedad, son costeados por los Estados Nacionales, provinciales y municipales, se suponía que los mismos eran suficientes. Pero repetimos, y en el caso de la maternidad, el problema alcanza caracteres sobresalientes por las consecuencias que para el futuro de la comunidad presenta, que los susodichos servicios

médicos se han deteriorado de más en más, particularmente en ciertas zonas del país. La mayor parte de los convenios colectivos en vigencia tratan de suplir las deficiencias anotadas consagrando prestaciones económicas adicionales, e inspiradas en el propósito de proteger adecuadamente a la maternidad.

Los beneficios de la ley 11.933 establecidos originariamente en 200 pesos, fueron aumentados por el decreto 5.170 del año 1958 por iniciativa del Dr. Alfredo L. Palacios, autor de la ley. No obstante, los mismos que originariamente eran insuficientes, siguen estando desactualizados, pues a los 200 pesos, la reforma agregó 600 pesos como bonificación del costo de la vida, 100 pesos para asistencia médica y 100 pesos para ajuar del recién nacido, totalizando actualmente 1.000 pesos. Incluso es insuficiente el período de descanso obligatorio, que ha sido aumentado en los convenios colectivos, que establecen también la percepción del salario íntegro de la trabajadora durante dichos períodos. Resulta por demás ridículo, y suena a sarcasmo el adicional que el decreto 5.170 establece para gastos de asistencia médica en previsión de las deficiencias que reportan los servicios públicos gratuitos.

Todas estas deficiencias trazan un cuadro sombrío para el desarrollo de la maternidad y el cuidado del recién nacido. Los casos de mortalidad infantil no han disminuído prácticamente en los últimos 10 años, llegando a la tasa del 138,3 por mil en Jujuy, según estadísticas del Ministerio de Salud Pública de la Nación. Los casos de mortalidad de las madres también son elevados, debido a la escasez de maternidades y camas en la mismas, y a la inadecuada distribución de las mismas en el país.

La situación de la Caja de Maternidad no permite que la misma pueda aportar soluciones al problema, pues según datos de la misma, los déficit de la misma son casi crónicos, atentando contra el patrimonio. La evasión

del aporte es importante, pues solamente se registra el aporte de 20.000 patronos y 300.000 afiliadas, que dado lo reducido del mismo trae como consecuencia una recaudación insignificante en proporción a la contingencia que se trata de cubrir.

Ha llegado hace rato el momento de remediar tal estado de cosas, y existen proyectos de modificación a la ley vigente, auspiciados por el Ministerio de Salud Pública de la Nación y por la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer. La urgencia que reviste la modificación propuesta la revela el hecho de que de gran parte de los 40.000 niños que anualmente mueren antes de cumplir un año de edad, muchos podrían salvarse con una adecuada asistencia pre y postnatal. Cualquier esfuerzo que el Estado realice en esta materia estaría completamente justificado, y debe ser apoyado por todos los sectores interesados. Es necesario hacer hincapié en que el desarrollo y adelanto de un país, más que por su potencial económico y productivo, se mide por sus niveles culturales y sanitarios. Los primeros doce meses en la vida del niño son vitales para su ulterior desarrollo ya que la mayor parte de las muertes son provocadas por desnutrición, que trae como consecuencia la tan temida diarrea estival. Lo menos que se puede pedir a la colectividad es que no evada la tremenda responsabilidad de asegurar la alimentación normal de un niño recién nacido.

Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.— Los trabajadores expuestos a estos riesgos se hallan amparados por la ley 9.688, modificada en reiteradas oportunidades, con el objeto de ampliar sus beneficios.

De acuerdo con la teoría del riesgo profesional, esta ley responsabiliza del riesgo que tratamos al empleador, el cual a su vez puede transferir esa responsabilidad a una compañía de seguros. Esta posibilidad trae como consecuencia la introducción de intereses comerciales en la concesión de las prestaciones. Por ese motivo, las modernas legislaciones reemplazan a las

mencionadas compañías comerciales por sistemas de seguros públicos, que sin espíritu de lucro y con sentido social, afrontan el pago de las indemnizaciones y la atención de las prestaciones médicas.

Para el caso de insolvencia patronal, la ley prevé la constitución de una Caja de Garantía destinada a costear el pago de las prestaciones correspondientes al obrero accidentado, así como a sus derecho-habientes.

Las prestaciones se gradúan teniendo en cuenta el grado de incapacidad que haya sufrido el obrero accidentado, así como la remuneración que percibía, dentro de las limitaciones que establece la ley. El monto máximo de indemnización es de 60.000 pesos en caso de accidente fatal o de incapacidad total y permanente. La indemnización se determina multiplicando por mil el salario medio diario que ganaba la víctima o la reducción que haya sufrido el mismo, como consecuencia del accidente, en el caso de incapacidad parcial permanente; la incapacidad temporal se indemniza con una suma igual al salario diario desde el día del infortunio hasta aquél en que la víctima vuelve al trabajo.

Los accidentes del trabajo han sido previstos también por las disposiciones de la ley 11.729 que reconoce indemnizaciones de tipo económico para los obreros y empleados de la industria y del comercio que se encuentran impedidos de trabajar por enfermedades inculpables o accidentes, acordándoles una indemnización de tres a seis meses, según que la antigüedad en el empleo sea menor o mayor de diez años. Si la causa de la incapacidad fuese un accidente del trabajo, el trabajador puede optar entre el régimen de la ley de accidentes del trabajo o el de la ley 11.729, que regula el contrato de trabajo.

También los regímenes jubilatorios contemplan especialmente los accidentes del trabajo. Algunas leyes reconocen una jubilación extraordinaria con carácter provisional cuando la enfermedad o el accidente ocasionen una sensible disminución de la capacidad de ganancia durante un lapso mínimo de seis

meses. Esta jubilación cesa con la desaparición de las causas que originaron la incapacidad. La ley 14.370 otorga al afiliado la jubilación, reconociéndole una antigüedad de 20 años cuando la invalidez ha sido ocasionada por accidentes del trabajo. Algunos estatutos profesionales y convenios colectivos se refieren a los accidentes del trabajo y a las enfermedades profesionales, ampliando los beneficios reconocidos por la legislación.

La ley 9.688, comprendidas sus modificaciones, merece serias críticas en la actualidad. En primer lugar, al ser taxativa la enumeración de las actividades que comprende, quedan excluidos de sus beneficios grandes sectores de trabajadores. Por otra parte, al hacer asumir al empleador la responsabilidad, por ser él el que expone al trabajador a los peligros creados por la actividad en su establecimiento, obliga a limitar el campo de aplicación de la ley y adoptar soluciones transaccionales. Así es, que el patrono queda exceptuado de responsabilidad en caso de mediar culpa grave del trabajador. El monto de la indemnización que se concede es insuficiente, aún en la suma máxima de 60.000 pesos, y resulta también escasa en lo que respecta a las indemnizaciones proporcionales a la pérdida parcial de capacidad para el trabajo, no guardando en absoluto relación con la continua desvalorización de la moneda y su ulterior pérdida de capacidad adquisitiva. Más aún, incide en este aspecto, la circunstancia de que se debe tomar según la ley, el cómputo de lo percibido en relación con los mil días anteriores al accidente, o el tiempo trabajado en caso de corresponder a un período menor, cosa que en algunos casos puede consagrar un salario irreal.

La ley 9.688 aún con las modificaciones últimamente introducidas, entre las que tenemos que destacar las sancionadas por la ley 15.448, no armoniza con los principios de responsabilidad social que inspiran a las instituciones modernas de seguridad social. La reparación de los accidentes no puede ser sometida a una tarifa o cuadro valorativo de incapacidades. La misma ha

de procurar la sustitución de la capacidad de ganancia perdida por el accidentado, mediante prestaciones económicas y su recuperación mediante servicios médicos y de reeducación y readaptación para el trabajo. El establecimiento de los seguros sociales debe extenderse a favor de todos los sectores sociales, y cubrir todos los riesgos posibles, fundamentado en el principio de la responsabilidad social, que supera al principio de la responsabilidad del empleador en el caso de los accidentes que estamos considerando. De esta manera, el riesgo profesional se transforma en el riesgo social, que no sólo debe prever el aspecto económico, sino también el aspecto preventivo, curativo, y de reeducación. Dejamos de esta manera la existencia o no de un contrato de trabajo, transformando el riesgo de la industria en riesgo de la colectividad, que debe estar interesada en acudir en ayuda de uno de sus miembros en desgracia. Las mejores técnicas médicas y los más amplios recursos disponibles deben costear la rehabilitación del accidentado, sin límites de duración, de cotización del afiliado o de capacidad económica del mismo. Es indudable que las reformas necesarias deben encuadrar en una modificación integral de nuestro sistema de seguridad social a fin de hacerlo servir adecuadamente las necesidades de los trabajadores.

Vejez.- Cuando en la parte general decíamos que existen dos criterios en esta materia, decíamos que según el primero se considera que la vejez es un tipo de invalidez que ocurre cuando la persona alcanza una edad suficientemente avanzada, y que de acuerdo al segundo, una persona que ha trabajado durante muchos años y llega a determinada edad, adquiere el derecho a ser recompensada con una pensión de retiro.

En nuestro país el sistema jubilatorio, que tradicionalmente se ha adoptado para la protección de este riesgo, consagra el segundo criterio, aunque este sistema no forma un cuerpo orgánico que proteja a las personas

que por no ser trabajadoras no estén afiliadas a alguna de las cajas existentes.

En nuestro país, los distintos regímenes jubilatorios cubren obligatoriamente los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivientes. Otorgan únicamente prestaciones económicas en las condiciones que se detallan seguidamente. Este beneficio se concede a los asegurados que reúnen los requisitos de edad y años de servicios exigidos en cada uno de los regímenes jubilatorios, según detallamos a continuación:

Servicios Comunes

Cajas	Varones		Mujeres	
	Edad	Servicios	Edad	Servicios
Estado	55	30	55	30
Ferrovial	50	30	47	27
Servicios Públicos	50	30	47	27
Bancaria y Seguros	50	30	50	30
Periodistas y Gráficos	50	30	47	27
Navegación	50	30	47	27
Aeronavegantes	45	30	45	30
Comercio	55	30	50	27
Industria	55	30	50	27
Rurales	60	30	55	30
Trabajadores Independientes	60	30	55	30
Empresarios	60	30	55	30
Profesionales	60	30	55	30
Servicio doméstico	60	30	55	30

Servicios Privilegiados

	Varones y Mujeres	
	Edad	Servicios
Estado	50	25
Servicios Públicos	45	25

Servicios Privilegiados

	Varones Edad	Mujeres Servicios
Periodistas y Gráficos	50	25
Navegación	45	25
Comercio	50	25
Industria	50	25

En algunos regímenes, excepto bancarios y seguros, rurales, servicio doméstico, empresarios, profesionales y trabajadores independientes, se compensa por cada dos años más de edad, uno de servicios y por dos más de servicios uno de edad.

Jubilación Reducida.- Este beneficio, previsto en algunas leyes jubilatorias, se concede al afiliado que, sin tener la edad requerida, ha cumplido determinados años de servicios.

Cajas	Varones		Mujeres	
	Edad	Servicios	Edad	Servicios
Estado	-----	30	-----	30 (ó 25 años de servicios privilegiados)
Comercio	50	30	45	27
Industria	50	30	45	27

La cuantía de este beneficio se determina reduciendo la jubilación ordinaria que hubiera correspondido, en un 4 por ciento por año de antigüedad faltante para obtener aquella, ó en un 5 por ciento, cuando se trata de servicios privilegiados.

Jubilación por Invalidez.- Se otorga al afiliado que se incapacita total o parcialmente para el trabajo, cualquiera sea la antigüedad en el servicio, y siempre que la incapacidad se produzca durante la relación de trabajo y por causas sobrevinientes a su iniciación. La cuantía de la jubila-

ción para invalidez, para afiliados que tengan menos de 10 años de servicios, y siempre que la incapacidad no provenga de accidentes de trabajo, no puede ser superior al mínimo fijado para las jubilaciones. Si el afiliado tuviera más de 10 años de servicios, la jubilación por invalidez no puede ser inferior al 4 por ciento del haber de la jubilación ordinaria multiplicado por el número de años de servicios computados. Si la incapacidad es consecuencia de accidentes de trabajo, cualquiera sea la antigüedad en el empleo, el afiliado percibe una jubilación por invalidez cuya cuantía varía según los regímenes, alcanzando en la mayoría de ellos al monto de la jubilación ordinaria.

Pensión a Sobrevivientes.- Ocurrido el fallecimiento del afiliado jubilado o con derecho a serlo, se otorga una pensión a los siguientes causahabientes: la viuda en concurrencia con los hijos varones menores de 18 años y las mujeres solteras menores de 22; el viudo incapacitado a cargo de la causante en concurrencia con los hijos; los hijos varones menores de 18 años y las mujeres solteras menores de 22; la viuda o el viudo en concurrencia con los padres del fallecido, siempre que hubieran estado a su cargo; la viuda o el viudo en concurrencia con las hermanas solteras del causante menores de 22 años, y hermanos menores de 18 años huérfanos de padre y madre que hubieran estado a cargo de aquél; los padres del causante que hubieran estado a su cargo; las hermanas solteras menores de 22 años y los hermanos menores de 18 años, huérfanos de padre y madre a cargo del causante. Los límites de edad indicados no se toman en cuenta cuando el beneficiario se encuentra incapacitado para el trabajo.

El haber de las pensiones es igual al 75 por ciento de la prestación que le hubiera correspondido al fallecido.

Todos los servicios prestados por un trabajador bajo cualquiera de los regímenes, sea nacional, provincial o municipal, son computables para obtener las prestaciones de jubilación o pensión, de acuerdo al régimen de reciproci-

dad establecido por decreto 9.316/46. Se tiende hacia la uniformidad de los requisitos exigidos para obtener los beneficios.

La ley 14.370 que estableció disposiciones para la obtención del beneficio jubilatorio, acuerda también el 5 por ciento de bonificación sobre el haber jubilatorio a todo afiliado que continúe trabajando cuando el beneficio se obtiene cumplidos los 55 años de edad, y el 2,5 por ciento cuando se obtiene después de cumplir los 50, ambos hasta un máximo del 25 por ciento del haber jubilatorio.

La ley 14.499 del año 1958 estableció el equivalente al 82 por ciento móvil de la remuneración mensual para calcular el haber jubilatorio, en todas las Cajas que amparan a los trabajadores que trabajan por cuenta ajena. Este 82 por ciento se calcula sobre la remuneración mensual que percibía el afiliado en el empleo, a la fecha de la cesación en el mismo. La movilidad está dada por los coeficientes que fija la Dirección Nacional de Estadística y Censo, en razón de los índices de costo de la vida. Este 82 por ciento se percibe íntegramente, cuando la remuneración es hasta 5.000 pesos. Las remuneraciones mensuales de más de 5.000 pesos sufren una escala de reducción que es la siguiente:

De más de 5.000 pesos a 7.000 pesos: 5.000 pesos más el 70 por ciento del excedente de 5.000 pesos.

De más de 7.000 pesos a 9.000 pesos: 6.400 pesos más el 50 por ciento del excedente de 7.000 pesos.

De más de 9.000 pesos en adelante: 7.400 pesos más el 40 por ciento del excedente de 9.000 pesos.

Cuando aplicada la escala precedente, el monto supera los 20.000 pesos, para el excedente de esa suma sólo se computa el 10 por ciento.

Dentro de la Caja para el Personal del Estado, existen sectores privilegiados, a los cuales esta escala de reducción no se aplica, tales como:

magistrados, diplomáticos, docentes, personal del Poder Legislativo, personal del Poder Judicial, Prefectura General Marítima y Establecimientos Penitenciarios, obteniendo estos sectores un haber equivalente al 82 por ciento real de sus remuneraciones, con movilidad en función de sus nuevos sueldos asignados al cargo, oficio o función de que hubiera sido titular el afiliado.

Financiación.— En los regímenes para trabajadores no dependientes (profesionales, empresarios y trabajadores independientes), la financiación se basa en la contribución única del 10 por ciento de los ingresos del afiliado, hasta un límite determinado de 10.000 pesos mensuales.

Dentro de la Caja del Estado existen regímenes privilegiados y especiales con una tasa particular de aportes.

La financiación de los regímenes jubilatorios para el personal dependiente se basa en la contribución del trabajador y de su patrono en los siguientes porcentajes:

Cajas	Empleados	Patronos	Otros aportes
Estado	11 %	14 %	
Ferrovial	9 %	12 %	
Servicios Públicos	9 %	12 %	
Bancaria	11 %	14 %	
y Seguros	9 %	12 %	(1 % sobre primas de seguros)
Periodistas	9 %	6 %	(10 % sobre avisos oficiales y 5 % aported el Estado)
y Gráficos	11 %	15 %	
Navegación	9 %	11 %	(2 % sobre fletes marítimos)
Aeronavegantes	11 %	11 %	
Comercio	11 %	15 %	
Industria	11 %	15 %	
Rurales	6 %	7 %	
Servicio doméstico	5 %	7 %	

Régimen para las personas independientes.--

Empresarios	10 %
Profesionales	10 %
Trabajadores Independientes	10 %

Regímenes especiales.--

Actividades	Aporte del Personal	Contribución Patronal
Leproserías, servicios de radiología	13 %	16 %
Correos y Telecomunicaciones	13 %	14 %
Servicio Exterior	11 %	14 %
Docentes	13 %	14 %
Magistrados Judiciales	11 %	14 %
Empleados del Poder Judicial	12 %	14 %
Personal del Poder Legislativo	12 %	14 %
Prefectura Marítima	13 %	16 %
Guardiacárceles	11 %	14 %
Policía Terrestre	13 %	16 %
Personal Destilerías en función de policía	13 %	16 %

El aporte por parte del asegurado, justifica el sentimiento de derecho a los beneficios, diferenciando este régimen de los de asistencia, que son financiados por el Estado.

La contribución a cargo de los patronos se basa en el deber de cooperar al bienestar y seguridad social del personal que trabaja en sus empresas, asegurando la cooperación obrero-patronal, indispensable para el proceso productivo moderno. Se mantiene de esta manera también, el poder de compra de las personas que han entrado en la pasividad, lo cual beneficia directamente a la economía general del país.

No es posible evitar empero, que los trabajadores demanden aumentos

de salarios para compensar los descuentos que se les hacen en sus salarios, y que los patronos trasladen al precio de los productos que venden, el importe que ellos a su vez deben ingresar, resultando en última instancia el público el que debe soportar la carga de estos beneficios sociales.

Los fondos de las Cajas son propiedad de los afiliados a las mismas, no individual sino colectivamente, de ahí la intervención de los mismos en el gobierno de las cajas, donde están representados por delegados. Estos fondos son aplicados al pago de los beneficios sociales, y los excedentes, son invertidos en títulos del Estado Nacional, ya se denominen "Obligaciones de Previsión Social", Letras de Tesorería ó Plan de Inversión y Capitalización, los cuales rinden un interés sumamente reducido y que no compensa la desvalorización sufrida por la moneda debido al impacto inflacionario. De esta manera se ha desvirtuado el principio de capitalización que invoca la ley, y se ha comprometido gravemente la situación financiera de las cajas.

Ya no se atiende, en consecuencia, al equilibrio que debiera existir entre las cotizaciones y las prestaciones, que actualmente casi nunca responden a los haberes considerados para el aporte. Se ha optado, en cambio, por vincular los beneficios de la Seguridad Social a los salarios en vigencia ó al nivel del costo de la vida y de los precios. Se ha terminado por volcar el esfuerzo de los que trabajan para beneficio de los que deben resignarse a la pasividad.

Para restablecer en la práctica el principio de la capitalización de que habla la ley, serían necesarios cuantiosos capitales. En primer lugar, poder contar con los fondos invertidos en títulos públicos, aparte de sumas adicionales hasta completar la cantidad de 280.000 millones de pesos, según cálculos del Instituto Nacional de Previsión Social, suma que desde todo punto de vista es imposible reunir por mayor que sea el esfuerzo que se realice. Esta suma sería necesaria para aplicar estrictamente el principio de la capitalización, y sería la reserva matemática indispensable para cubrir los compromisos.

En la práctica, hoy en día se está aplicando simplemente el sistema de reparto, que consiste solamente en ir cumpliendo con los compromisos a medida que se obtienen los fondos necesarios, destinandose solamente una pequeña suma a las reservas. Es así, que se ha desnaturalizado los principios de la ley, al prescindirse de los cálculos actuariales. Los vicios que se han presentado se han ido agravando con el transcurso del tiempo por diferentes motivos,; entre los más importantes podemos señalar: a) la ausencia de un cálculo de recursos a fin atender los compromisos; b) la aplicación de los fondos en inversiones improductivas; c) la desvalorización monetaria, y en general, los factores de deterioro de la economía del país.

De acuerdo con informaciones del Instituto Nacional de Previsión Social, las inversiones totales de las Cajas Nacionales, ascendían en conjunto al 31 de Octubre de 1960 a 62.586 millones de pesos, discriminados de la siguiente manera: al 4 por ciento de interés: 25.128,5 millones. Al 5 por ciento 26.735,7 millones. Al 8 por ciento 10.064,8 millones. En letras de tesorería 639 millones. Al 31 de Julio de 1961 las inversiones totales ascendían a 70.965 millones.

Debemos tener en cuenta al estimar las inversiones en títulos del Estado que los mismos en este momento son inconvertibles, y que los intereses son pagados en nuevos títulos, todo lo cual resta valor a las mismas, y atenta contra la posibilidad de que las Cajas paguen los beneficios a que los afiliados tienen derecho.

Otra triste realidad que deben afrontar las Cajas, es que las mismas contribuciones fijadas por la ley no ingresan íntegramente en las fechas fijadas en las oficinas recaudadoras. Veamos el motivo: no solamente la evasión es impresionante en la materia, sino también la mora en el pago de las contribuciones. Muchas empresas, no solamente no aportan la contribución patronal, sino que tampoco depositan el porcentaje que retienen a sus trabajadores, configurando esta actitud, una verdadera figura delictuosa. Existen, como evidentemente se comprueba, fallas en los métodos de recaudación, inspección y con-

tralos de las mismas, ya sea por causas administrativas ó por causas técnicas.

La falta de estadísticas y otros datos por parte de las Cajas es notoria, máxime teniendo en cuenta las sumas considerables que manejan. Faltan datos exactos sobre el número de cotizantes y Beneficiarios en algunas de ellas, y por ese motivo cualquier reforma o modificación que se quisiera hacer sería sobre presunciones. Las estadísticas debieran estar al día a fin de ~~determinar~~ determinar con precisión la evolución económica y financiera de las Cajas y poder efectuar las correcciones necesarias que el estudio de las estadísticas hicieran aconsejables. Además, las estadísticas especializadas en materia de Seguridad Social proporcionarían datos acerca del nivel de la ocupación en la actividad de cada régimen, y del nivel económico, de productividad y de salarios pagados en esa actividad.

En el balance de todas las Cajas nacionales comprendido por el período del 1/11/59 al 31/10/60, las recaudaciones totales ascendieron a la cantidad de m\$n 35.687.952.000 y las erogaciones a m\$n 29.192.331.000 discriminadas de la siguiente manera: jubilaciones m\$n 23.109.723.000; pensiones m\$n 5.357.723.000 y gastos administrativos m\$n 724.885.000.-

Fondo Compensador.- La ley 14.499 creó el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación, que está a cargo del Instituto Nacional de Previsión Social, cuyo recursos se forman con los excedentes de las Cajas Nacionales de Previsión comprendidas en el régimen de esta ley (Cajas del Estado, Ferroviaria, Servicios Públicos, Bancaria y Seguros, Peridistas y Gráficos, Navegación, Comercio y Actividades Civiles, Industria y Trabajadores Rurales), una vez efectuado el pago de las prestaciones ordenadas por sus respectivos regímenes y del descuento de sus gastos administrativos.

El Fondo Compensador se aplica a compensar los déficit de las Cajas mencionadas, y a financiar las inversiones de acuerdo con las disposiciones

de la ley, "destinadas a incrementar la producción de energía, combustibles y siderurgia, así como las tendientes a mejorar y ampliar los sistemas de transporte y vialidad, y a desarrollar los otros programas fundamentales de carácter reproductivo para la expansión económica nacional".

De acuerdo al decreto 11.222/58 se efectuaban adelantos de fondos entre las Cajas a fin de equilibrar los compromisos de algunas de ellas, afectadas principalmente por el incumplimiento del aporte de las empresas estatales y por la retención indebida de los descuentos que se hacía al personal de las mismas. Posteriormente, se aplicó las disposiciones del fondo compensador creado por el decreto 14.786/60, lo cual dió lugar a muchas resistencias, pues las cajas con mayores aportes y jubilados a edad más avanzada, debieron compensar los déficit de las cajas con aportes menores y jubilados de menor edad. Como la ley 14.499 que creó el Fondo Compensador en el año 1958 no reglamentó el funcionamiento del mismo, por dicho motivo en una primera época hasta que se dictó el decreto 14.786/60 rigió el sistema de adelantos de fondos, que consignaba el decreto 11.222/58.

El artículo 9- de la ley 13.478 establece que el Poder Ejecutivo otorgará a toda persona no amparada por un régimen de previsión, una pensión inembargable a la vejez. Estas pensiones no contributivas a la vejez fueron fijadas al principio en 150 pesos mensuales para las personas solteras o viudas de 60 ó más años de edad, y en la cantidad de 200 pesos mensuales para los varones casados de 60 ó más años de edad, ó a los varones ó mujeres viudos de 60 ó más años de edad con hijos menores de 18 años. Esta ley fué reglamentada por el decreto 13.186/49.

La ley 15.705 de Septiembre de 1960 modificó el artículo 9- de la ley 13.478, elevando los montos anteriormente citados a 500 pesos en el primer caso y 625 pesos mensuales en el segundo.

Estadística sobre el funcionamiento del Fondo Compensador de Inversiones y
Acumulación (Boletín del INPS Julio 1962 N- 50, pág. 667 y siguientes)

Excedentes entregados al Fondo Compensador de Inversiones y
Acumulación (hasta el 31 de Julio de 1962)

Cajas

Bancaria y Seguros	m\$n	1.923.375.892,57
Periodismo y Gráficos	"	277.404.346,10
Navegación	"	56.700.000.---
Comercio	"	4.529.628.817,02
Industria	"	4.455.963.518,82
Rurales	"	123.256.299,05

Total m\$n 11.366.328.873,56

Sumas entregadas por el Fondo Compensador de Inversiones y
Acumulación (hasta el 31 de Julio de 1962)

Cajas

Estado	m\$n	4.869.859.196,58
Ferrovial	"	4.244.728.499,53
Servicios Públicos	"	1.288.436.513,76
Navegación	"	485.000.000.---
Comercio	"	200.000.000.---
Industria	"	30.000.000.---

Total m\$n 11.118.024.209,97

Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación (Decreto 14.786/60,
reglamentario de los artículos 9- y 10- de la ley 14.499)
Movimiento del mes de Julio de 1962

día	Cajas	ingresos Importe Ingresado	día	Cajas	egresos Importe Abonado	SALDO
30/6/62		10.378.025.550,43	30/6/62		10.378.024.209,97	al
3	Comercio	488.303.323,13				30/6/62 \$ 1.340,46
12	Banc.y Seguros	100.000.000.--				
17	Industria	250.000.000.--	17	Serv.Públicos	50.000.000.--	
18	Industria	50.000.000.--	18	Estado	250.000.000.--	
20	Industria	100.000.000.--				
			27	Estado	440.000.000.--	

Total al 31/7/62 11.366.328.873,56 Total al 31/7/62 11.118.024.209,97

SALDO al 31/7/62 248.304.663,55

Muerte.- Las leyes de previsión conceden pensiones al producirse el fallecimiento del jubilado o del afiliado con derecho a jubilarse ó de aquellas personas que sin tener derecho a jubilarse al morir generan el derecho a estas prestaciones. Estos beneficios se disciernen a aquellos que vivían bajo el amparo económico del causante.

De acuerdo a la ley 11.729, sin perjuicio de los beneficios de la ley jubilatoria, en caso de fallecimiento del trabajador del comercio o de la industria, se otorga a los familiares del fallecido una indemnización a cargo exclusivo del patrono, proporcionada a la antigüedad en la prestación de servicios (artículo 158 del Código de Comercio).

Los empleados de la administración pública están asegurados obligatoriamente para el caso de muerte, contra pago de una pequeña prima, que en

caso de sueldos reducidos corre a cargo del Estado. La Caja Nacional de Ahorro Postal tiene organizado un sistema de seguro de vida colectivo, análogo al privado, pero mucho más económico debido a la ausencia del espíritu de lucro en esa institución.

En el punto Pensión a Sobrevivientes tratado en el riesgo de Vejez, desarrollado extensamente en forma previa, ya hemos expuesto el tipo de beneficios que se otorga a los derecho-habientes para el caso de muerte.

Desocupación.- En nuestro país no se cuenta aún con ningún seguro que contemple la desocupación o paro forzoso. Durante mucho tiempo existía el convencimiento generalizado, de que la desocupación no constituía un problema grave en nuestro país, razón por la cual, la legislación argentina se ha orientado preferentemente a lograr la estabilidad en el empleo, mediante la institución del pre-aviso y la indemnización por despido, consagrados por la ley 11.729. Determinadas actividades, como la de los trabajadores rurales, cuentan con un estatuto especial que los protege en el mismo sentido. Los trabajadores bancarios, los trabajadores de empresas aseguradas particulares, y el personal de la administración pública, están protegidos también por un régimen que asegura su estabilidad en el empleo.

No obstante, se ha revelado este problema con caracteres cada vez más acentuados, y si bien el mismo no reviste extrema gravedad, preocupa cada vez más a los estudiosos del problema. Aparte del problema del paro industrial en los núcleos urbanos, consecuencia de la crisis económica actual, varios cientos de miles de trabajadores del interior del país, particularmente en los medios rurales, se ven ocupados en tareas cíclicas que los emplean en determinadas épocas del año, sometiendo a condiciones de vida inferiores, sin posibilidades de vivienda digna ni alimentación adecuada.

La ley 13.591 de creación de la Dirección Nacional de Servicio de

Empleo, procuraba brindar a los trabajadores las máximas posibilidades de ocupación en todo el ámbito del país; regular y coordinar la oferta y la demanda de trabajo mediante servicios gratuitos de colocaciones; organizar el desplazamiento de los trabajadores; elaborar planes de inmigración; efectuar censos permanentes de empleadores y trabajadores, y propender a la creación y mantenimiento de fuentes de trabajo. Pero hasta la fecha tan loables propósitos se han visto frustrados debido a la carencia de agencias en las distintas zonas del país, y recursos suficientes para desarrollar su acción. Es evidente que en los círculos oficiales, principalmente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el problema aún no ha sido encarado en forma decidida y no se le ha dado la importancia que reviste.

Las consecuencias de la desatención del problema de la desocupación no han tardado en presentarse, sensiblemente agravadas por la falta de prevención de este riesgo. El problema de la ocupación plena se halla estrechamente vinculado con la situación económica, como lo estudiaremos extensamente en los capítulos siguientes, y guarda estrecha relación con las medidas de seguridad social que se adopten. No hay duda de que la desproporción entre la oferta de mano de obra y las escasas posibilidades de ocupación que actualmente se brindan, han hecho desmoronar todas las ideas que reinaban entre nosotros al respecto hasta hace poco, y harán necesarias medidas extraordinarias para combatir la crisis de desempleo, hasta que se adopten planes concretos sobre el particular.

El cambio de estructura y técnicas industriales, tan necesarias para el progreso y desarrollo económico, se hallará favorecido si se cuenta con un ágil y adecuado servicio dedicado a facilitar el desplazamiento de trabajadores que en virtud de tales modificaciones pueden quedar sin ocupación, desempleo éste que suele llamarse "friccional".

Corresponde organizar un sistema de subsidios a los desocupados, aunque sea de carácter temporario, y principalmente, coordinar la oferta y la demanda de trabajo mediante un servicio eficaz. De igual manera, la atención de

los inválidos con medidas adecuadas de readaptación y rehabilitación a los fines de facilitar su ocupación, constituyen aspectos a los cuales los programas de Seguridad Social deben dedicar preferente atención.

Más adelante, dedicamos un capítulo especial al estudio de los problemas del empleo y desempleo en la Argentina.

CAPITULO III

PROBLEMAS DE LA OCUPACION, SUBOCUPACION Y DESOCUPACION

Concepto

Causas determinantes más importantes: demográficas, tecnológicas, económicas, políticas, sociales y geográficas.

La situación diferencial entre los países desarrollados y en curso de desarrollo.

Los métodos para determinar estadísticamente la situación del problema.

Servicio del empleo

Seguro de desempleo

PROBLEMAS DE LA OCUPACION, SUBOCUPACION Y DESOCUPACION

Concepto.- En términos generales, puede decirse que los problemas de la ocupación son de dos tipos. Por un lado se hallan las personas que necesitan un trabajo adecuado a su formación y a sus aptitudes; por otro, existen puestos vacantes para los trabajadores, o se necesitan trabajadores con aptitudes especiales. La subocupación y la desocupación condenan a gran número de personas a la pobreza y a sufrir penalidades que provocan un derroche de energías y aptitudes humanas que hubieran podido ser utilizadas para el desarrollo económico y el progreso social. La necesidad que tiene el hombre de desempeñar una ocupación útil y creadora, permanece insatisfecha. Los jóvenes que no pueden encontrar ocupación sufren un daño irreparable al imposibilitarlos a adquirir la experiencia necesaria en la lucha por su bienestar, aparte de constituir un obstáculo para el desarrollo económico, y las serias consecuencias sociales que ésto representa para la colectividad.

Los problemas de la ocupación se encuentran íntimamente relacionados con otros problemas sociales y económicos, y los objetivos trazados para el

desarrollo económico y el aumento de la productividad, la estabilidad monetaria, la balanza de pagos, etc.

Causas determinantes más importantes: demográficas, tecnológicas, económicas, políticas, sociales y geográficas.- Los problemas de la ocupación surgen continuamente con motivo de los cambios a que se ven sometidos los procesos productivos, y podemos sintetizarlos en los siguientes:

a) Cambios en el volumen, repartición por edades y distribución geográfica de la población.

b) Cambios en la demanda de mercaderías, como consecuencia de cambios en los gustos, en las necesidades, y en el nivel y distribución de los ingresos.

c) Cambios tecnológicos.

d) Descubrimiento de nuevos recursos, materias primas, y agotamiento de otros. Desastres naturales, como inundaciones, sequías, plagas, epidemias, etc.

e) Cambios en las ventajas relativas de producción de ciertos bienes en determinadas regiones geográficas.

f) Cambios en el costo de la mano de obra por diferencias de salarios y productividad, entre diversas regiones.

g) Cambios en la mentalidad de los empresarios, índice de las inversiones, y coeficiente de acumulación de capital.

h) Cambios originados por acontecimientos políticos, revoluciones y desórdenes, cambios de régimen político, todos los cuales tienen gran influencia en el nivel de la ocupación.

Los ajustes económicos y sociales en el mercado del empleo y fuera de él, para hacer frente a estos cambios continuos, pueden producirse espontáneamente como consecuencia de los factores que ejercen presión sobre el

mercado. Ampliando ciertos renglones de la producción, y restringiendo otros, desarrollando nuevos productos, y transformando los antiguos, buscando nuevos empleos en ocupaciones y regiones en vías de expansión, es posible que los patronos y los trabajadores puedan realizar los ajustes apropiados para hacer frente a los problemas con poca o ninguna ayuda del Estado. Pero la experiencia ha demostrado que el gobierno tiene un papel activo que desempeñar para facilitar los ajustes y fomentar un empleo elevado y estable. Los diferentes tipos de cambio mencionados pueden surgir con demasiada rapidez uno tras otro, y algunos pudieran ser demasiado radicales para permitir un ajuste inmediato o completo de manera espontánea.

Los problemas de la subocupación son característicos de los países menos desarrollados y están muy difundidos en las zonas urbanas y rurales de los mismos. En el campo este fenómeno está ligado a la mala distribución de la propiedad de la tierra, donde su posesión, o está en manos de unos pocos terratenientes que se preocupan muy relativamente del desarrollo y producción de las mismas, o en manos de los trabajadores que en general poseen predios muy pequeños. Esta circunstancia no les permite realizar una explotación económica de los mismos. Se incluye en este concepto a las personas ocupadas a tiempo parcial, en empleos de temporada u ocasionales o de escasa productividad, en el sentido de que desempeñan ocupaciones cuya productividad e ingresos son muy bajos y cuyo aumento es difícil de lograr. Esto trae como consecuencia que muchas personas subocupadas no buscan activamente una ocupación mejor, porque saben que es muy difícil de lograr. Es típico en los países menos desarrollados la ocupación de trabajadores en tareas de poca significación económica y escasa productividad, todo lo cual nos impulsa a afirmar la necesidad de una reorganización en los métodos del trabajo, a fin de elevar la producción y el nivel de ingreso de los trabajadores.

A continuación definiremos los diferentes tipos de desocupación ana-

lizados.

a) Desocupación estacional: las variaciones de temporada, sea en la demanda o en la oferta de bienes y servicios, pueden ser la causa de este tipo de desocupación.

b) Desocupación ocasional o intermitente: cuando el volumen del trabajo por realizar varía considerablemente de un día para otro, y cuando la mano de obra necesaria carece hasta tal punto de calificaciones que no compensa al patrono mantener una fuerza de trabajo permanente, es probable que se contraten trabajadores durante períodos muy breves, y ello pudiera dar lugar a considerable desocupación intermitente.

c) Desocupación tecnológica y estructural: un cambio permanente en la demanda de los consumidores (por ejemplo, de fibras naturales a fibras sintéticas), un cambio permanente en las técnicas de producción (la extensión de la automatización), o un cambio en la situación de la industria, pueden dar lugar a desocupación de una variedad difícil a resolver, aunque dichos cambios sean a menudo graduables y dejen tiempo para transferir la mano de obra a otros géneros de trabajo.

Estas son las razones por las cuales un trabajador puede perder su ocupación.

En cuanto a la desocupación regional, tenemos que encontrar sus causas en los obstáculos que presente la movilidad ocupacional y geográfica de los recursos de mano de obra, cuando no habiendo desocupación general tampoco hay escasez de empleos vacantes.

Tenemos otro importante tipo de desocupación en los países menos desarrollados, provocado por un lado por el exceso de mano de obra y por el otro por la falta de capitales y tierras accesibles a los desocupados.

La situación diferencial entre los países desarrollados y en curso de desarrollo.- Generalmente, en los países desarrollados, las fluctuaciones de inversiones son la clave de las fluctuaciones industriales y de la desocupación por ellas causadas.

El nivel de los gastos de consumo y el número de empleos que ello crea, dependen principalmente del nivel de la renta nacional, ya que la mayor parte del consumo se paga con dicha renta. El nivel de los gastos de consumo que pueden realizarse con determinado nivel de renta, pueden variar de un año a otro, pero probablemente dichos cambios no sean muy importantes en condiciones normales. En la mayor parte de las recesiones menos graves, la reducción de la renta nacional se ha limitado al sector de las inversiones y el consumo ha permanecido estable o incluso ha seguido aumentando. Durante la gran depresión de la década de los años 30, el nivel de las inversiones descendió en los Estados Unidos en un 90 por ciento, en tanto que el consumo se redujo en menos de la mitad. Posteriormente, las inversiones han sufrido fluctuaciones que no han guardado relación con el nivel de consumo, que ha aumentado año tras año en ese país.

Las fluctuaciones en el consumo se consideran normalmente como el resultado de las fluctuaciones en la renta, que tiene su origen en el nivel de las inversiones. Las fluctuaciones en el consumo tienen repercusiones sobre el nivel de las inversiones, tratándose en consecuencia de un proceso de influencia recíproca.

El aumento de las inversiones aumenta asimismo la renta, y a su vez, este aumento de renta engendra perspectivas favorables de ventas, sirviendo de estímulo para nuevas inversiones con el fin de lograr una mayor capacidad de producción. En cambio, la reducción de las inversiones da lugar a una renta más reducida y menos gastos de consumo, lo que da lugar a nuevas reducciones en las inversiones.

Las fluctuaciones en las inversiones debido en parte a la escasez de capitales, constituye la clave de la desocupación masiva en los países más desarrollados. Por lo tanto obtenemos como conclusión que el factor preponderante en el nivel del empleo en estos países, resulta de la política que siga en materia de inversiones, sin descartar por supuesto otros motivos importantes, como las iniciativas en materia de formación profesional, organización del mercado del empleo, etc.

Siendo característica de los países en curso de desarrollo la economía agrícola y un incipiente desarrollo industrial, encontramos que los reajustes de las fluctuaciones a corto plazo en la demanda, se efectúan principalmente mediante modificaciones en los precios de su producción y en los ingresos de los trabajadores, en vez de recurrir a las variantes en la producción y en el nivel del empleo como en los países industriales. Como consecuencia, el nivel del empleo es relativamente mucho más estable en los países en curso de desarrollo.

Los principales problemas que tienen que soportar los países cuya economía depende principalmente de la agricultura son la desocupación de temporada, y el exceso de mano de obra agrícola requerida por el proceso productivo, dando lugar a bajos salarios y un inferior nivel de vida de los trabajadores.

Esto da lugar a una desocupación de tipo crónico que hemos denominado subocupación, que adquiere caracteres notables especialmente en países que dependen casi exclusivamente de la exportación de productos primarios de la agricultura o de la minería. Este fenómeno lo vemos muy de cerca en la mayor parte de los países de nuestra América Latina. Ello da lugar a la desocupación de temporada en los países agrícolas, de grandes núcleos de trabajadores, ocupados solamente en la recolección de las cosechas. Si bien es cierto que durante unos pocos meses es intensa la ocupación en ciertas regiones, dando

lugar hasta el traslado de los denominados "trabajadores de temporada", contratados durante este período, el resto del año permanecen inactivos y sin medios estables de vida.

Los métodos para determinar estadísticamente la situación del problema.-- Es sabido que el único instrumento que permitiría llegar a soluciones técnicas para determinar con precisión el programa de soluciones al problema que estudiamos, resultaría el que proviene de la estadística;

El estudio de la producción, la circulación de la riqueza, el movimiento de la población, la relación entre los diversos grupos clasificados al menos básicamente por edades y por sexo, los beneficios sociales clasificados por tipos de beneficios en relación a los sectores que comprende, y las erogaciones que representan, y el estado sanitario del país, deben ser determinados por las estadísticas. Sin adecuadas informaciones, los programas económicos y la política del presupuesto nacional, que constituyen medios indispensables para la lucha contra la desocupación, carecen de base cierta para efectuar sus estimaciones.

Es decir que la vida social en suma, comprendido el problema de la desocupación sólo podría conocerse y aquilatarse por medio de las estadísticas.

Las preocupaciones en este sentido son comunes a todos los países, aunque las fuentes y métodos utilizados en cada uno de ellos difieren en muchos aspectos, así como en la comparación internacional de los niveles de desocupación, la cual sólo puede efectuarse con reservas.

Las normas internacionales al respecto fueron fijadas por la VI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo reunida en el año 1947 bajo los auspicios de la O.I.T. Los objetivos de estas estadísticas fueron fijados claramente en la IX Conferencia de esta misma organización, al in-

dicar que cada país deberá estimular el desarrollo de un sistema de estadísticas de Seguridad Social que permita lograr los siguientes objetivos: facilitar los datos fundamentales para fiscalizar los regímenes administrativos y efectuar la evaluación de las estructuras financieras, y formular previsiones a corto o largo plazo; dñtar de los medios para evaluar el sistema de Seguridad Social y el nivel de protección dispensada a los diferentes sectores de la población; suministrar datos procedentes de los registros contables de la Seguridad Social a fin de satisfacer otras necesidades derivadas de las estadísticas laborales, económicas, sanitarias, demográficas y de cualquier otro carácter.

La mayoría de las series de estadísticas de desocupación existentes se obtienen de los sistemas de seguros, de las agencias de colocaciones de desocupados, oficiales y privadas, ó de las administraciones sindicales, y si bien se realizan gradualmente progresos hacia la uniformación de las mismas, estamos lejos de la que recomendaban los estadígrafos en las Conferencias citadas.

Podemos distinguir seis tipos principales de estadísticas:

1) Encuestas sobre la desocupación de la población trabajadora basadas en una muestra.- Si bien no se ha generalizado la técnica de las muestras para calcular el número de desocupados, este método ha resultado en la práctica muy satisfactorio y conveniente, y es el que se utiliza actualmente en el sector urbano de la Capital Federal y zonas industriales aledañas a la misma, en nuestro país. Puede considerarse que este método obtiene cálculos bastante aproximados porque abarca diferentes grupos y no es alterado por modificaciones en la legislación, métodos administrativos, etc.

2) Estadísticas del seguro obligatorio de desocupación.- Este sistema se aplica principalmente en el sector de trabajadores ocupados en la industria, y podemos considerarlo bastante exacto dentro de los alcances que

les confieren las legislaciones sobre seguros y reglamentos administrativos pertinentes. El porcentaje de desocupados se obtiene fácilmente comparando el número de desocupados asegurados con el número total de trabajadores asegurados. Lógicamente, en cuanto a la comparación internacional debemos tener en cuenta la legislación sobre seguros de cada país y sus correspondientes diferencias en los reglamentos administrativos.

3) Estadísticas del fondo de prestaciones de desocupados de los sindicatos.- Estas estadísticas representan al número de desocupados afiliados a los respectivos sindicatos, pues es raro que los sindicatos abarquen en sus estadísticas a los no afiliados. Debemos tener en cuenta también al computar estos datos, las condiciones que rigen la afiliación a los sindicatos y el grado de representatividad de los mismos. Por ese motivo, podemos considerar satisfactorias las cifras provenientes de países con alto desarrollo sindical y gran nucleamiento de los trabajadores en los sindicatos.

4) Estadísticas Sindicales.- Estas estadísticas si bien son similares a las tratadas en el punto anterior, tienen generalmente menor exactitud. Al no existir fondos sindicales a propósito del pago de subsidios a los desocupados, los datos reunidos se basan exclusivamente en las informaciones que puedan reunir las autoridades sindicales y que aporten los miembros de los sindicatos a las centrales que los representan. No podemos, en este caso, determinar el grado de exactitud que nos proporcionen este tipo de estadísticas.

5) Estadísticas de las oficinas de colocaciones.- Estas series estadísticas se basan en las solicitudes de empleo registradas en las oficinas de colocaciones, y son confeccionadas generalmente, al final de cada mes. Estas solicitudes pueden haber sido presentadas por obreros desocupados, por obreros que solicitan una nueva ocupación, y también personas que nunca han trabajado y buscan colocación. En los casos en que estas oficinas funcionan

colaboración con los seguros de desempleo, estas estadísticas son muy completas, pues es condición necesaria para poder acogerse a los beneficios del seguro, la inscripción previa y obligatoria en las oficinas de colocaciones también denominadas de empleo. En cambio, cuando estas oficinas funcionan sin estar incorporadas a un sistema obligatorio de seguro, la inscripción en las mismas es voluntaria, y las cifras que proporcionan con respecto al número de desocupados son deficientes e incompletas, pues puede haber muchos desocupados que no se registran en las mismas. Por otra parte, los registros de estas oficinas deben ser constantemente depurados eliminando a todas aquellas personas que por diferentes motivos ya no buscan trabajo.

6) Cálculos y estimaciones.- En casi todos los países se realizan cálculos por organismos gubernamentales y privados que tratan de compilar los datos sobre el número de desocupados. Es frecuente que la confección de estadísticas se base en sistemas distintos y no concuerden por lo tanto, los datos proporcionados. Son notorias las diferencias en número de desocupados que proporcionan diferentes instituciones públicas y privadas, y las series estadísticas proporcionadas por cada una de ellas se hallan sujetas a un margen de error. Especialmente los organismos gubernamentales realizan censos sobre desocupación que tienen como grave inconveniente el excesivo costo de los mismos y su larga duración, ya que transcurre bastante tiempo, entre la fecha en que se llevan a cabo y el día en que se conocen sus resultados. Por ese motivo, su valor disminuye considerablemente, si los datos obtenidos deben ser empleados en las acciones que el poder público tenga que emprender en la lucha contra la desocupación.

Servicio del empleo.- El servicio del empleo es el elemento central y coordinador que facilita los datos necesarios para la aplicación de las medidas a adoptar a fin de relacionar a los trabajadores con los empleos, tanto en el orden local como en el nacional. Como la solución de los problemas de la co-

desocupación depende de que se disponga de una información detallada y reciente sobre la situación y tendencias del empleo, el servicio del empleo es responsable tanto de la reunión y análisis de los datos necesarios, como de ponerlos a disposición tanto de las autoridades públicas, como de los patronos y trabajadores. Su tarea comprende la reunión de los datos necesarios sobre las disponibilidades de mano de obra y la necesidad de la misma, así como de sus perspectivas futuras, clasificando esos datos por industrias y zonas, y en cuanto a la mano de obra se refiere, detalles sobre el número, edad, sexo, aptitud, ocupación, zonas de residencia, etc. de los obreros que buscan ocupación. A través de las oficinas de colocación establecidas se procura obtener empleo para las personas que lo soliciten, y dirigir a los postulantes hacia aquellos que busquen mano de obra.

Como en nuestro país el servicio del empleo es sumamente incompleto, como veremos más adelante, tomaremos para nuestro análisis las prácticas de los países más evolucionados en la materia.

El servicio del empleo está subordinado a las autoridades ministeriales que dan cumplimiento a la legislación del trabajo, colabora con otros organismos en cuestiones relacionadas con la formación y orientación profesional, y es administrado por delegados patronales, de los trabajadores y del Estado.

El servicio del empleo crea secciones en todas partes del país de que se trate, teniendo especial cuidado en atender especialmente a los trabajadores jóvenes. En algunos países, el servicio del empleo es intermediario obligatorio en ciertas ocupaciones, debiendo el trabajador y patrono interesados, contar con autorización para poder entablar la relación.

Todo trabajador tiene derecho a inscribirse en las oficinas de colocación, más aún, dicha inscripción es obligatoria para poder gozar de las prestaciones de desocupado que otorga el seguro de desempleo, estando prohi-

bida toda discriminación por razones de edad, sexo, religión, país de origen, estado civil o afiliación política, no pudiendo ningún patrón negarse a dar colocación al trabajador por cualquiera de las causas enumeradas.

Mientras dure una huelga o un cierre patronal, las oficinas de colocación de abstendrán de intervenir en la colocación de las personas y establecimientos afectados.

Toda persona podrá inscribirse como trabajador calificado, previa extensión de un certificado de aptitud profesional otorgado por instituciones competentes en el campo profesional de referencia. En casos especiales, los certificados de aptitud profesional se extenderán previa aprobación de exámenes aprobados por el ministerio del ramo.

Podrán funcionar oficinas privadas de colocación fuera de las establecidas por el servicio del empleo, previa autorización de las autoridades públicas, pero podrán operar solamente para las profesiones que esas mismas autoridades admitan. Las oficinas privadas estarán obligadas a respetar las reglamentaciones fijadas por las autoridades y estarán bajo el permanente control de las mismas en cuanto a su funcionamiento, y los honorarios que perciban por su intervención.

Un buen servicio del empleo debe proporcionar al postulante un empleo conveniente. Para ello se debe tener en cuenta las condiciones del trabajador a fin de ofrecerle un puesto que no sea notablemente inferior a sus posibilidades. Por otro lado, el trabajo no debe quedar muy alejado de su residencia, ajustarse a las facultades físicas, formación profesional y experiencia del trabajador. En caso de que el trabajo que se le ofrezca esté alejado de la residencia del trabajador a una distancia superior a la máxima que se fije, y que le resulte dificultoso o sumamente costoso trasladarse al lugar de la ocupación ofrecida, se le debe facilitar una nueva vivienda y sufragar los gastos de mudanza, si la remuneración del empleo no se lo permite.

Algunas leyes contienen disposiciones precisas acerca de este tema. La ley austríaca dispone que el trabajador no debe correr el riesgo de no poder ocuparse de su familia y que ha de disponer de alojamiento razonable, si, acabada la jornada, el regreso a su hogar no es posible. Según la ley belga, no se debe obligar al trabajador a que esté ausente de su hogar más de catorce hora al día; los casados deberán poder pasar en sus casas un día entero por semana o disponer de alojamiento adecuado en el nuevo lugar de trabajo. En los Estados Unidos, la mayoría de las leyes estatales incluyen la distancia entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo entre los factores utilizados para determinar si el empleo es o no conveniente.

En la Argentina, la ley 13.591, promulgada el 11 de Octubre de 1949 tenía como objetivo esencial según lo establecido en sus artículo 1, "facilitar a los trabajadores las posibilidades de ocupación en todo el territorio del país". Las funciones de la Dirección Nacional del Servicio del Empleo, creada por esta ley eran: a) regular y coordinar la oferta y demanda de la mano de obra; b) atender lo relativo a la estabilidad en el empleo; c) propender a la creación y manutención de fuentes de trabajo; d) disponer la atención de las prestaciones de paro forzoso.

El artículo 3 de la mencionada ley encomendaba al Servicio del Empleo creado, la organización en todo el territorio de un servicio gratuito de colocaciones, facilitar el desplazamiento de trabajadores en la medida necesaria, la realización de censos, y la fiscalización de las agencias privadas de colocaciones.

Además, el servicio del empleo debía realizar los estudios necesarios para determinar los desequilibrios que se produjeran entre la oferta y demanda de mano de obra, investigaciones relativas a la radicación de nuevas industrias, y extensión de las existentes, asesoramiento sobre la realización de obras públicas, etc.

El artículo 5 encomendaba a la Dirección Nacional del Servicio del Empleo la confección de un proyecto que facilitara el otorgamiento de medios de subsistencia a los desocupados en caso de paro forzoso, y el estudio de la financiación del mismo.

El artículo 14 obligaba a los empleadores a comunicar a la Dirección las vacantes que se produjeran, las que podrían llenarse con postulantes propuestos por el Servicio del Empleo. En caso contrario, debían igualmente comunicar al Servicio del Empleo las novedades que al respecto se produjeran, como la cobertura de la vacante.

Lamentablemente, esta Dirección no ha cumplido hasta la fecha los objetivos fijados, no respetándose muchas de sus disposiciones, comenzando por la no instalación de las agencias que implantaba la ley en todo el ámbito de la República. Aunque la citada Dirección existe, su acción se desenvuelve dentro de límites muy modestos, y la misma ha contribuido en medida muy escasa a la solución de los problemas de la ocupación de los trabajadores sin empleo.

Seguro de Desempleo.- Paratener una idea de las razones que imponen la organización del seguro de desempleo o desocupación, tenemos que tener en cuenta las consecuencias que para el trabajador trae aparejada la pérdida del empleo ó la imposibilidad de conseguir ocupación. Aún en el caso de que la incidencia de este fenómeno en el conjunto del país no fuera notable, para el trabajador y su familia puede constituir una catástrofe. Cuando el trabajador cesa en su empleo, el mismo puede haber logrado ahorrar algunas sumas para tiempos difíciles, pero esto se produce en casos particulares, pues la gran masa de asalariados no dispone de saldos suficientes una vez satisfechos sus gastos de subsistencia. En caso de no contar con reservas, y si el Estado no ha organizado un sistema de asistencia al desocupado, es de imagi-

narse que el trabajador se verá obligado a contraer deudas para poder subsistir, y a reducir sustancialmente su nivel de vida, hasta llegar a lamentables extremos en que no pueda atender a sus más elementales necesidades, constituyendo una carga para los suyos y para las instituciones de beneficencia. Esta situación trae como secuela una depresión moral para el trabajador y su familia, mala salud, disminución de sus aptitudes para el trabajo y en muchos casos inmoralidad y delincuencia. Es así, como al cabo de un tiempo no solamente el trabajador y su familia sufrirán las consecuencias de la desocupación, sino que toda la colectividad recibirá el impacto de la desdicha del desocupado.

Desde el punto de vista social y económico, los desocupados representan un desaprovechamiento y desperdicio de los recursos humanos de la nación, y al reducirse la capacidad de consumo de los desocupados y descender la demanda de productos en el mercado, ello trae aparejada una retracción y una paralización de los negocios. Esta paralización puede provocar el cierre de nuevas fuentes de trabajo, y una nueva legión de desocupados se sumará a los primitivos.

Es por esta razón, económica y humana a la vez, que el paro forzoso preocupa permanentemente a los gobiernos, y la regulación de la mano de obra supone un servicio público de fundamental importancia. Los seguros de desempleo reconocen como propósito esencial mantener a los trabajadores ocupados, proporcionarles trabajo cuando lo han perdido, o subvencionarlos cuando no pueden obtener ocupación.

Los seguros de desempleo se hallan estrechamente vinculados con los esfuerzos destinados a mantener la ocupación plena de los trabajadores que no solamente constituyen medidas de seguridad social, sino que resultan de una política destinada al desenvolvimiento de la economía y a facilitar las posibilidades de ocupación. Ello no quiere decir que la desocupación no exista en forma absoluta. Recapitulando los diferentes tipos de desocupación,

recordemos que la misma se presenta de diferentes formas como veremos a continuación:

1) La desocupación generalizada ó en masa que puede decirse que existe, según consignan publicaciones de la O.I.T. cuando una proporción elevada de la mano de obra disponible, más del 5 por ciento se encuentra sin trabajo.

2) La desocupación "friccional" es consecuencia generalmente de modificaciones técnicas introducidas en la estructura de la producción que en ciertos oficios priva a los trabajadores de su ocupación. Se refleja por el desequilibrio en la demanda de ciertos productos y es pasajera, pues sólo afecta a determinadas ramas de la industria y no es de larga duración. Es consecuencia de cambios que se producen en una economía dinámica en expansión.

3) La desocupación "estacional" se manifiesta periódicamente en ciertas épocas del año y es común a ciertas industrias que funcionan durante algunos meses en el año ó que dependen de oscilaciones estacionales en la demanda de sus productos, y tiene sus aspectos sobresalientes en las labores agrícolas.

4) La "subocupación" ó "subempleo" es típica de los países en vías de desarrollo, y aparece generalmente en las regiones en que la densidad de población agrícola es excesiva en comparación con la cantidad de tierras disponibles. Los trabajadores que trabajan en estas condiciones tienen ocupación sólo en parte de la jornada de trabajo, y la remuneración per cápita que les corresponde es muy inferior a la que obtendrían si tuvieran la posibilidad de trabajar a jornada completa.

No es objetivo del seguro de desempleo eliminar las causas de la desocupación; sólo procura alivio a los efectos de la misma, aportando un modesto respiro a los que sufren el grave mal de la desocupación. No significa, ni mucho menos, una panacea para este grave problema que debe ser encarado

con otros medios más eficaces de acción. Nos limitaremos, por lo tanto, en este punto a finalizar haciendo nuestras las recomendaciones adoptadas por la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, que en cuanto a agencias de colocación, lucha contra el desempleo y política de obras públicas se dirigió al Consejo de Administración de la O.I.T. solicitando que:

a) llame la atención de los Estados de América Miembros de la Organización sobre la necesidad de desarrollar una red completa de servicios públicos y gratuitos de colocación, tal como lo prevé el convenio de 1919 sobre el desempleo, asociando en lo posible a la gestión de ~~estas~~ servicios las organizaciones patronales y obreras interesadas; sobre la necesidad de fiscalizar severamente la actividad de las agencias comerciales de colocación, no sólo para evitar la explotación de los trabajadores a que la colocación comercial suele dar lugar, sino también para asegurar una coordinación uniforme de la oferta y de la demanda de trabajo, que con frecuencia se halla dificultada por la actividad de esos intermediarios, debiendo tenderse a la supresión completa de las agencias privadas dentro de las condiciones previstas por el Convenio de 1932 sobre las agencias retribuidas de colocación;

b) que se recomienda a los Estados de América que no hayan establecido el seguro obligatorio contra el desempleo, y no crean llegado el momento de establecer un seguro obligatorio más o menos completo, que estimulen el desarrollo del seguro voluntario contra el desempleo por una ayuda adecuada a las cajas mutuas obreras, a las cajas paritarias u otras instituciones de previsión contra el desempleo, organizando para los desocupados de las categorías delimitadas por el Convenio de 1934 sobre el desempleo que no estén cubiertos contra la desocupación en virtud del seguro facultativo, un sistema racional de asistencia, distinto de la asistencia general a los indigentes y que, conforme al Convenio de 1934, podrá consistir en el empleo de los desocupados en obras o trabajos organizados a este efecto;

c) que dé atención preferente al problema de una política sistemática de obras públicas tendiente a combatir el desempleo y a elevar el nivel de vida de los trabajadores y que, en lo que respecta en particular a los países americanos, debería propender a facilitar e intensificar las comunicaciones entre estos países.

CAPITULO IV

ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN LOS PAISES MAS
DESARROLLADOS

Situación Económica

Problemas Tecnológicos

Ritmo de Inversión

Coordinación del mercado de trabajo

ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN LOS PAISES MAS
DESARROLLADOS.

Situación Económica.- Las medidas destinadas a conseguir y mantener un alto grado de ocupación en los países industrialmente avanzados, tienen trascendencia mundial, ya que la situación predominante en esos países, mantiene una intensa actividad económica que puede contribuir sobremanera a ayudar a los restantes países menos desarrollados. Sus importaciones alcanzan un nivel elevado y disponen de una creciente capacidad para inversiones y para conceder ayuda económica a los países rezagados en esta materia.

El problema que deben afrontar los países industrialmente avanzados es el de mantener la demanda próxima a la capacidad de producción. En su reciente pedido al Congreso para que conceda la aprobación de la rebaja tributaria para los próximos tres años, el extinto presidente Kennedy recalca que la industria norteamericana perdía por producción no realizada a su plena capacidad de 30 a 40.000 millones de dólares anuales. Ello ha traído como consecuencia que el índice de desocupación en los Estados Unidos creciera recientemente al 6,1 por ciento del total de la población trabajadora, con miras a alcanzar el 7 por ciento a breve plazo. Recordemos que la O.I.T. considera que un índice de desocupación superior al 5 por ciento de la mano de obra es considerado como peligroso.

Cuando la desocupación general se mantiene en un mínimo, las diferen-

cias regionales en la desocupación son menores y los obreros sin trabajo en las zonas donde la desocupación local sigue siendo un problema, pueden ofrecer menos resistencia a desplazarse a otros lugares donde no sea difícil encontrar empleos. Los patronos, en cambio, tenderán a desplazarse a las zonas en que existe exceso de mano de obra si encuentran dificultades para encontrarla en otras zonas.

La política del empleo puede conducir a la adopción de medidas de dos tipos: las que son de carácter general y afectan en mayor o menor grado a toda la economía (tales como los controles sobre el crédito y la demanda monetaria) y las que tienen un efecto específico sobre sectores particulares (tales como las obras públicas y las variaciones en los impuestos sobre las ventas). Ambos tipos de medidas contribuyen a combatir la desocupación general y regional.

En los países industrialmente avanzados la mano de obra suele encontrar muchos más empleos que en la mayoría de los países menos desarrollados. En los países con economía centralmente planificada en donde la industrialización se ha llevado al máximo, es rara una franca desocupación.

En los países industrialmente avanzados con un sector de economía privada más amplio, son difíciles de evitar las fluctuaciones económicas, que originan de vez en cuando bruscos aumentos, en algunos casos importantes, de la desocupación, aunque la experiencia desde la segunda guerra mundial es en general alentadora, al menos en comparación con experiencias anteriores. La recesión fué especialmente grave durante el período 1930-1940; a pesar de ello, durante las dos guerras mundiales y la mayor parte del período transcurrido desde la última, la mayoría de los países industrialmente desarrollados no acusaron desocupación, sino escasez de mano de obra.

El pleno empleo relativo conseguido durante las dos guerras mundiales estuvo estrechamente asociado a un gran aumento de los gastos y de la

intervención gubernamental en la economía. Aunque la mayor parte de los controles establecidos en tiempo de guerra fueron suavizados, la participación del gobierno en los gastos totales y su intervención e influencia en la economía siguieron siendo considerables.

Si bien la situación económica en los países industrialmente avanzados tiende a mantenerse estable después del ascenso producido en los últimos años, se deben enfrentar ciertos problemas con decisión a fin de no recaer en una nueva crisis. Podemos sintetizar los principales problemas de la siguiente manera:

1) Capacidad excesiva de producción.-- En 1958, la producción de la industria del metal en el Reino Unido se estimó inferior en un 20 por ciento a su capacidad normal, y la de las industrias químicas, siderúrgicas y de fabricación de papel, en un 10 a un 15 por ciento inferior. En Austria, la capacidad total de utilización sólo fué de 75 por ciento, y en la República Federal de Alemania descendió de cerca del 100 por ciento en 1955 a menos del 90 por ciento en 1958. La industria siderúrgica de Estados Unidos suscitó especialmente graves preocupaciones, ya que su capacidad de utilización descendió en abril de 1958 hasta el 47 por ciento, recuperándose después ampliamente hasta alcanzar un elevado nivel de producción. Pero la producción de acero en Estados Unidos no ha mostrado, en realidad, ninguna tendencia al aumento desde 1950.

Desde 1953, la producción industrial ha aumentado en un 20 por ciento, aproximadamente, en Estados Unidos; entre el 30 y el 40 por ciento en Dinamarca y Noruega; entre el 50 y 60 por ciento en Austria; entre el 60 y 70 por ciento en la República Federal de Alemania y Países Bajos, y en más del 70 por ciento en Finlandia, Francia e Italia.

Es interesante reproducir la opinión imparcial de una publicación de las Naciones Unidas respecto al tema que tratamos:

"Tanto la estabilidad de los precios como la persistencia del equilibrio de la balanza de pagos en la mayoría de los países de Europa Occidental demuestran la gran elasticidad de la oferta, no solamente de los productos primarios importados de ultramar, sino también de los productos nacionales. El volumen del consumo corriente y las importaciones de ciertos productos primarios han aumentado notablemente desde 1958, pero la existencia de una fuerte proporción de capacidad de producción no utilizada y de reservas importantes han amortiguado el impacto causado por el aumento de la demanda sobre el nivel actual de los precios y el de los previstos para el futuro. Otra de las consecuencias de esta situación ha sido retrasar la transición de la fase de liquidación de reservas a la de reconstrucción de las mismas, de forma que, incluso hoy, las industrias consumidoras no tienen gran interés en almacenar la mayoría de las materias importadas". (1)

En los países antes mencionados, el nivel de la ocupación no aumentó evidentemente, tanto como la producción industrial durante el mismo período desde 1953. Por ejemplo (tomando el promedio anual de 1959 a base de 1953=100), en el Reino Unido aumentó en 3,7 por ciento; en Noruega en 4,2 por ciento; en Francia en 5,4 por ciento; en Estados Unidos en 5,8 por ciento; en Canadá en 11,9 por ciento; en Austria en 15,6 por ciento, en la República Federal Alemana en 26,8 por ciento. El programa económico realizado y el nivel de vida elevado pudieron lograrse precisamente porque la producción ha aumentado, gracias a un mayor rendimiento del trabajador, proporcionalmente mayor que el aumento del nivel del empleo.

2) Saturación del mercado.- En muchos países industriales se teme al peligro de que el mercado se sature determinados artículos. Los fabricantes de aparatos de televisión en Estados Unidos y en el Reino Unido han podido experimentar cierta saturación del mercado. La fabricación y los precios de autos se están reduciendo en este último país, y en Francia la

(1) Economic Survey of Europe in 1959, revista editada por el Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, Capítulo I, pág. 4.-

fabricación de coches también se ha reducido, a pesar de que estos países están disfrutando de un período de expansión económica. Con respecto a la industria metalúrgica se ha dicho que "el mercado podrá saturarse y las ventas disminuirán. Pero este peligro puede evitarse en gran medida introduciendo nuevos modelos del producto o mejorando continuamente su calidad". (1)

En el caso de los coches, las mejoras en la red de carreteras y en las facilidades de estacionamiento pueden, además, dar un impulso a una demanda que decae; análogo efecto pueden ejercer en el aumento de la demanda de automóviles particulares los aumentos de las tarifas del transporte público.

En todo caso, el futuro de la demanda de determinados productos dista mucho de ser tan importante como las perspectivas que ofrece la demanda global. Difícilmente puede concebirse una saturación de mercado en artículos de consumo, ya que además de la introducción de nuevos productos y modelos, que provocan nuevas demandas, la demanda de los numerosos productos existentes continuará aumentando. En cualquier tipo de sociedad, las personas con ingresos elevados consumen, sin esfuerzo, más que aquellas cuyos ingresos son reducidos, y no hay motivos para dudar de que, tanto en el caso de los países como en el de las personas, el aumento del consumo no sea paralelo al de los ingresos. Está todavía lejos el día en que, en todos los países, los grupos con ingresos reducidos puedan alcanzar un nivel de consumo análogo al que mantienen actualmente los grupos con ingresos elevados. Las familias pudientes que disponen de todos los bienes de consumo que necesitan pueden reemplazarlos rápidamente y con bastante facilidad por nuevos modelos y tienden además a aumentar sus gastos en diversos tipos de servicios, lo que crea oportunidades de ocupación.

Difícilmente se concibe un exceso en la capacidad total o una saturación general de los mercados, pero es perfectamente posible que determinados métodos de producción ocasionen un exceso de capacidad y que se fabriquen

(1) O.I.T., Regularización de la producción y del empleo en las industrias mecánicas, Estudios y Documentos, nueva serie, núm. 44, pág. 29.-

ciertos artículos en cantidad mayor de la que puede venderse. Son cuestiones importantes a considerarse a este respecto: a) las medidas que pueden adoptarse para evitar cálculos erróneos, como por ejemplo, facilitar o estimular intercambios de información y mejorar las previsiones, y b) cuando aquéllos no puedan evitarse, las medidas que puedan adoptarse para mitigar los efectos perjudiciales sobre el empleo, proporcionando otros empleos, ayudando a los trabajadores a encontrarlos y facilitándoles su adaptación.

3) La competencia internacional.- Una amenaza posible al nivel del empleo en determinadas industrias de los países más desarrollados, que ha provocado cierta atención en los últimos años, es la de la creciente competencia internacional. El avance hacia un comercio internacional más libre sobre una base mundial por medio del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (y, por lo que se refiere a los pagos internacionales, a través del Fondo Monetario Internacional) y sobre una base regional que por medio del Mercado Común Europeo, la Zona Europea de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se propone aumentar la productividad y la prosperidad, en parte como resultado de esa concurrencia; Al mismo tiempo, el progreso económico y tecnológico puede permitir que algunos países produzcan mercaderías que no solían producir y de esta manera afecten el mercado de los fabricantes tradicionales. En especial la difusión de la formación profesional, la creciente experiencia y las políticas deliberadas de los gobiernos en algunos países hasta ahora poco desarrollados ha ayudado a algunos de ellos a apoderarse de una parte significativa de los mercados mundiales. En realidad, es de esperar que su éxito vaya en aumento en este sentido, amenos que ocurra algo que ningún país industrializado puede desear: que los países menos desarrollados queden estancados en su desarrollo. Un aspecto del proceso de creciente industrialización que se ha notado particularmente es que a menudo los nuevos competidores, en países que están en

vías de desarrollo, aplican las técnicas altamente productivas de las economías desarrolladas, al mismo tiempo que pagan a sustrabajadores salarios, que, naturalmente se acercan a los bajos niveles de vida que prevalecen en esos países. A veces se han basado en este aspecto de la cuestión, argumentos para decir que la competencia de los países que cuentan con bajos niveles de ingresos es "desleal".

Por ahora, no es posible asegurar que la concurrencia en escala internacional tomada en general, o la de los países en vías de desarrollo en particular, haya tenido un efecto desfavorable en la situación del empleo en cualquier país industrialmente en su conjunto. Especialmente en un país como Estados Unidos, en que el comercio internacional constituye sólo una pequeña fracción del valor de la producción, incluso una competencia extranjera intensa afectaría solamente a una pequeña proporción de la fuerza de trabajo. (Se ha estimado que si fuesen abolidas las tarifas aduaneras más importantes de Estados Unidos, el acrecentamiento de las importaciones que resultaría, sólo afectaría a unos 200.000 empleos, o sea, algo más del 5 por ciento del promedio total de la desocupación en 1959). Los problemas de esta naturaleza sin embargo, podrían ser graves para países que dependen en mayor medida de su comercio exterior y, en todo caso, un alza de las importaciones podría tener repercusiones muy desfavorables en ciertas industrias.

4) El peligro de la inflación.- La posibilidad de una inflación continúa siendo una de las principales preocupaciones de los gobiernos. El del Reino Unido manifestó durante el año 1958 que la lucha contra la inflación ocupaba el primer plano de su política económica. En los Estados Unidos, los bancos federales de reserva, después de haber reducido las tasas de interés en el mes de Abril de 1958, las subieron de nuevo a fines de ese año para combatir el peligro de la inflación. A principios de 1959, la mayor parte de los países de Europa Occidental hicieron sus monedas convertibles, lo que

implica seguir políticas monetarias conservadoras; el gobierno de Francia dió principio a un programa de austeridad, aumentando los impuestos y reduciendolos subsidios para evitar un presupuesto con déficit, y al mismo tiempo programó aumentar las rentas y reducir el consumo. Se practicó esta política de deflación a fin de compensar el efecto inflacionista de la devaluación del franco.

Problemas Tecnológicos - La Automación.- Se ha sostenido frecuentemente que, en una economía dinámica el progreso tecnológico, lejos de causar desocupación, contribuye a crear nuevas posibilidades de empleo. Esta opinión pasa por alto el hecho de que una economía dinámico es necesariamente tan estable que pueda asegurar de manera permanente la plena utilización de todas sus potencialidades de producción, sin excluir las humanas. La expansión económica a largo plazo no elimina por sí sola la sucesión cíclica de períodos de prosperidad, en que toda la capacidad y todos los recursos de la producción son plenamente utilizados y desarrollados con rapidez, que alternan con otros períodos de depresión, en los que gran parte de los factores de producción permanecen inactivos. Esa sucesión de períodos alternativos de expansión y de depresión ha sido, en efecto, una de las características de la economía de mercado libre en los países industriales, hasta que se decidieron a orientar su política económica y social hacia una economía de pleno empleo.

Las opiniones optimistas que han sido manifestadas con frecuencia al discutir los efectos de la automación sobre el volumen del empleo, se fundan evidentemente en la convicción de que las naciones industriales serán siempre capaces de mantener su economía en condiciones de pleno empleo. Si esta convicción refleja la firme determinación de seguir aplicando la política de pleno empleo de manera consecuente, es entonces muy loable; pero parece útil, en todo caso, hacerlo constar así expresamente, declarando con toda claridad

que la introducción de la automación o de otros adelantos técnicos que puedan dar lugar al despido o traslado de mano de obra sólo puede ser aceptado socialmente y constituir un progreso si va acompañada de una política consecuente y sistemática de pleno empleo. Esta declaración sería innecesaria si no se hubieran manifestado en varias ocasiones ciertas opiniones influyentes en un sentido que denota cierta oposición a la política de pleno empleo, ya sea porque puede contribuir a reforzar la oposición sindical en las negociaciones colectivas, ya por los efectos inflacionistas que se atribuyen a tal política.

La política de pleno empleo, según se entiende en general, podrá asegurar finalmente el reempleo de los trabajadores despedidos; pero no puede impedir los despidos que resultan de las transformaciones tecnológicas, con todas las graves consecuencias que la pérdida del empleo tiene siempre para los trabajadores afectados.

La intensa preocupación sentida en los círculos de la industria y del comercio, en los sindicatos y en los centros universitarios de investigación de los países más desarrollados industrialmente por estos cambios, se refleja diariamente en las publicaciones que dan cuenta sobre los progresos alcanzados y las posibilidades futuras de este movimiento.

Se describe a la automación como "una segunda revolución industrial", sosteniendo que, así como en los siglos XVIII y XIX la primera revolución vino a reemplazar la mano de obra humana por las máquinas, esta segunda revolución industrial reemplazará el control manual de las máquinas por el accionamiento mecánico. Esta nueva revolución confiará a instrumentos, tareas hechas hasta ahora por la mano y la mente del hombre, lo que implica la posibilidad de que el hombre sea eliminado del proceso industrial o, al contrario, que su trabajo adquiera nuevo valor y dignidad, haciéndose más humano, ya que exigirá aptitudes y capacidades muy superiores. Las nuevas tareas requerirán del

hombre aptitudes que la máquina no puede tener: conocimientos, discernimiento y criterio para juzgar, pues la responsabilidad de la inspección de operaciones y procesos mecánicos más complejos reemplazará las típicas tareas manuales y de rutina que caracterizan a muchas tareas actuales de la industria.

En la medida en que los progresos tecnológicos y la automatización en especial se extiendan se deben realizar estudios sobre los efectos que los mismos ejerzan sobre la ocupación. Será también necesario tomar una serie de medidas coordinadas para reforzar la protección que las industrias y los poderes públicos conceden a la mano de obra empleada.

Las medidas proyectadas debentender a proteger a los trabajadores contra la desocupación durante la transformación de la estructura de los empleos, o bien a garantizar una indemnización suficiente por despido, o posibilidades de traslados. Deben tener en cuenta la nueva formación profesional de los trabajadores desplazados para que puedan hallar nuevos empleos, contemplar aumentos de salarios para los trabajadores calificados que deban asumir nuevas responsabilidades y sobre todo, la equitativa participación de los trabajadores en las ventajas obtenidas por el aumento de la productividad de las máquinas controladas por ellos; garantizarles enfin, un salario adecuado y una seguridad y estabilidad en la industria. Los partidarios de la implantación de la automatización sostienen que la misma traerá aparejados un mejor nivel de vida para los trabajadores y paralelamente la disminución de la jornada laboral.

La ampliación del uso del automatismo no debe detenerse. Sin embargo, los frutos y beneficios que el automatismo puede traer, nunca podrán lograrse si el efecto sobre los trabajadores no se estudia y se atiende. Para terminar, citaremos las palabras que al respecto ha dicho George Meany, presidente del AFL-CIO: "los trabajadores de los Estados Unidos con gusto aceptan la idea del automatismo, como debe ser, pero que no pueden y no deben aceptar

lo que sólo pueden ser peligrosos sacrificios en cuanto a la seguridad en el empleo y sus ingresos".

Ritmo de Inversión.- Durante la guerra y después de ella, en que los gastos de los gobiernos aumentaron tanto en volumen como ~~la~~ proporción de los gastos totales del país, los déficit presupuestarios constituyeron un poderoso factor de fomento económico. Los bancos centrales aumentaron los créditos y redujeron las tasas de interés durante la disminución de la actividad económica, tratando en general, de operar ~~en~~ forma contraria entiempos de prosperidad cuando se hizo necesario combatir la inflación.

Estas políticas monetarias y fiscales han contribuido ampliamente al mantenimiento de las condiciones de pleno empleo en los países industrializados, en los años de postguerra.

Se está en general de acuerdo en que los gobiernos deben ejercer una acción destinada a mantener un nivel de demanda global suficiente para garantizar la ocupación plena, lo que exige medidas para estimular las inversiones, el consumo, o ~~ambos~~. Cuando ~~no~~ se alcanza el pleno empleo, es posible conseguir que aumenten el consumo y las inversiones, pero si se alcanza, sólo es posible obtener simultáneamente más consumo a expensas de obtener menos inversiones, o viceversa.

Puede esperarse que el pleno empleo sea compatible con una intensificación del consumo o de ~~las~~ inversiones, y, por consiguiente, sólo podrá considerarse que se ha logrado un equilibrio satisfactorio cuando se refleje con precisión el grado de preferencia de la colectividad por los artículos actuales en comparación con los artículos que puedan fabricarse en el futuro; pero si la proporción en que se producen los artículos de consumo y los de inversiones no corresponde a la proporción de su demanda, podrán surgir dificultades y problemas de ajuste que conduzcan a la desocupación. Si se intensifican las

inversiones exageradamente o durante un período demasiado largo, puede producirse un exceso de capacidad que exija una intensificación del consumo. La necesidad de un equilibrio en este dominio es claramente evidente. También es necesario, especialmente en los países cuya prosperidad está estrechamente subordinada al comercio exterior, no descuidar el hecho de que la producción destinada a la exportación, desde el punto de vista del país exportador, es equivalente a la inversión, no sólo porque contribuye a crear ingresos en forma análoga, sino también porque puede producirse un aumento en el consumo nacional a expensas tanto de las exportaciones como de las inversiones nacionales. De aquí la necesidad de conseguir un equilibrio entre el consumo doméstico por una parte, y las inversiones nacionales y extranjeras, y las exportaciones por otra. La posibilidad de transferencia de la mano de obra y de los recursos de producción entre sectores económicos (por ejemplo, entre las industrias de consumo y las que producen bienes de capital) está limitada, especialmente a corto plazo, de forma que la inflación y la escasez de mano de obra, o la deflación y la desocupación local, pueden producirse a causa de una falta de simetría entre el tipo de demanda y la capacidad de producción de los diferentes artículos y servicios que exigen el consumo, las inversiones y la exportación. El curso futuro de la demanda de artículos de consumo no puede predecirse con plena exactitud, motivo por el cual la política de inversiones está forzosamente sujeta a errores.

Los gastos e inversiones privados pueden regularse variando los impuestos sobre los beneficios, y afectando de este modo a los móviles de inversión en la medida en que dependan del beneficio previsto después del impuesto. Pueden también ser influidos mediante impuesto o subvenciones especialmente los impuestos y subvenciones sobre inversiones, modificando los márgenes de depreciación considerados como costos no sometidos a impuestos, y mediante control directo (por ejemplo, controles sobre aumentos de capital, licencias

para la importación de bienes de capital, permisos de construcción, control sobre el emplazamiento de la industria, etc.).

Es también importante utilizar plenamente las medidas que contribuyan a estabilizar las inversiones al más alto nivel adecuado. Las razones que influyen en la inestabilidad de las inversiones privadas son tales que es improbable que se logre un éxito completo en la estabilización, pero cualquier medida que pueda adoptarse para reducir las oscilaciones de las inversiones privadas de año en año, es de importancia capital en la política del empleo.

En numerosas economías de empresas privadas o de tipo mixto, las empresas han adoptado medidas, con independencia de lo que hagan los gobiernos para estabilizar sus propios gastos de inversión. En los últimos años se han desarrollado considerablemente en la industria, y también en los sindicatos, servicios especiales encargados de analizar las tendencias económicas actuales. Aunque la confianza que puede concederse a las previsiones económicas es, como se sabe, limitada, tales servicios pueden indicar algunas de las eventualidades que la empresa o el sindicato en cuestión debe tener en cuenta y que - lo que es quizá más importante - pueden contribuir a impedir que los negocios o las esperanzas de los sindicatos oscilen exageradamente entre el optimismo y el pesimismo.

Desde la segunda guerra mundial, el valor del análisis económico se ha revelado también en los programas de inversión que algunas empresas han proyectado con varios años de adelanto. Estos programas, están naturalmente sujetos a variaciones, pero no es probable que sean objeto de reducciones posteriores sin prestar cuidadosa atención a la verdadera situación económica. Tales programas - y el conocimiento de que otras empresas están trabajando con arreglo a procedimientos análogos - tienden a impedir que se funden temores injustificados a que se proceda a una reducción excesiva. La inversión de fondos institucionales, está encaminada en particular, a aumentar

los servicios o los departamentos de análisis económico, que aconsejan con frecuencia cuáles deben ser en efecto, las normas de inversión contracíclicas de compra, y a evitar pedidos excesivos cuando los precios son elevados. En Estados Unidos, las grandes inversiones en la industria ferroviaria han demostrado ser más ventajosas en los períodos de depresión.

Las medidas gubernativas que permiten que los hombres denegocios que tratan de estabilizar las inversiones obtengan, gracias a dichas medidas, mayor provecho, son de varios tipos. Muchas de ellas pueden incluirse en cualquiera de estos tres tipos: ofrecer reducciones de impuestos a las empresas que adopten medidas para regularizar las inversiones o el empleo; compensar las variaciones de la demanda con cambios en la seguridad de los impuestos sobre los beneficios, y compartir los riesgos de las inversiones contracíclicas. Sin embargo, se ha dicho al respecto que todos estos procedimientos son útiles, pero es probable que ninguno de ellos sea tan eficaz como la garantía de que cualesquiera que sean las fluctuaciones que subsistan en los gastos privados después de adoptadas todas las medidas adecuadas para regularizarlos, se compensen con variaciones de opuesto sentido en los gastos gubernativos, forma de que se consiga el pleno empleo sin inflación. Si los contratistas pueden tener la seguridad de que no se permitirán alteraciones videntas en los ingresos y en el empleo, muchos de los motivos que originan las fluctuaciones en las inversiones privadas deberían también desaparecer. Las oleadas de innovación producidas por la concentración de la expansión y la mejora de las instalaciones, equipos y viviendas deberían frenarse gradualmente. No puede esperarse que se proceda constantemente a innovaciones, pero los efectos acumulados serían menos intensos si los contratistas tuvieran confianza en la necesaria estabilidad de la economía.

Gastos e Inversiones Públicas.- Desde la década 1930-1940, la proporción en que los gobiernos de la mayoría de los países industrializados gastan

su renta nacional ha experimentado un aumento muy considerable. Incumbe a los gobiernos, ante este hecho, la gran responsabilidad del mantenimiento de la renta, producción y empleos nacionales. No obstante, gran parte de los gastos gubernativos no son afectados por las influencias que ocasionan variaciones en los gastos privados, de forma que la magnitud de los gastos gubernativos constituye por sí misma un factor de estabilización. La clara indicación de algunos gobiernos de que pretenden proseguir ciertos programas importantes que suponen grandes gastos e inversiones públicas, ha contribuido a mantener la confianza en el crecimiento de la economía, aún cuando el tipo de gastos pueda no ser deliberadamente contracíclico.

Es más, la idea de que los gobiernos deben intentar ejercer una influencia estabilizadora más activa compensando las fluctuaciones en los gastos privados, con gastos gubernativos de sentido opuesto, ha sido plenamente aceptada en los últimos veinticinco años, y son numerosos los gobiernos que se la proponen como objetivo. Evidentemente, muchos gobiernos han considerado políticamente más fácil aumentar los gastos, disminuir los impuestos y elaborar un presupuesto deficitario en momentos de crisis, que aumentar los impuestos, suprimir los gastos y conseguir un superávit en el presupuesto, que contrarreste la inflación en los períodos de prosperidad inestable.

En Estados Unidos, los presupuestos acusaron déficit en los años 1946, 1949, 1950, 1952, 1953, 1954, 1955, 1958 y 1959, y superávit en los restantes años comprendidos entre 1946-1960. Este esquema es claramente "contracíclico". El gran déficit de 1946 fué sumamente elevado, pero consecuencia de la guerra que había finalizado recientemente y de los gastos de desmovilización y reubicación de los soldados que regresaban de los frentes de lucha. Hubo déficit durante el período de recesión 1949-1950, que fué más acusado en la recesión de 1953-1954 y todavía más en la de 1958-1959.

Algunos tipos de gastos gubernativos, tales como los subsidios y la ayuda contra la desocupación, que tienden a aumentar automáticamente en períodos

de desocupación y que pueden aumentarse deliberadamente, así como los gastos para obras públicas y viviendas, contrarrestan la disminución de la demanda privada.

La principal razón de la conveniencia de llevar a la práctica rápidamente medidas correctivas es que los métodos de previsión económica no son todavía muy exactos. Los gobiernos no pueden prever la tendencia de la actividad económica y el nivel de la ocupación, para el futuro, con un grado de certeza suficiente debido a la carencia de estadísticas de los principales indicadores de la corriente económica en algunos países, y al retraso aunque se conocen en otros. Los gobiernos están obligados a formular medidas que han de aplicarse varios meses después y que están basadas en una apreciación de la situación entonces existente; esta apreciación puede resultar no sólo extemporánea, sino también imprecisa.. Los cálculos provisionales del nivel de la producción industrial en los meses inmediatamente precedentes, por ejemplo, podrían indicar una tendencia ligera al aumento, pero una revisión y confirmación de las cifras finales revelaría que la tendencia era, en realidad, hacia la disminución. Dada la experiencia de los errores cometidos en política económica, se plantea la cuestión de si algunos países no deberían considerar conveniente gastar más fondos y esfuerzos en procurarse estadísticas exactas y al día. El disponer rápidamente de información sobre la situación económica del extranjero y de las principales regiones mundiales también ayudaría considerablemente a los gobiernos, especialmente a los de los países que dependen en gran medida del comercio internacional. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lo tuvo sin duda en cuenta, cuando en Julio de 1958, aprobó una resolución pidiendo al Secretario General "que prepare y publique, tan frecuentemente como sea posible, una estimación al día de las condiciones económicas del mundo y de sus perspectivas inmediatas, y señale los cambios de ella que puedan afectar a corto plazo al

ritmo de la actividad económica, al volumen del comercio internacional, y al crecimiento de los países insuficientemente desarrollados. En respuesta a ello, las Naciones Unidas editan una revista trimestral de estadística; también la O.I.T. edita el suplemento estadístico de la Revista Internacional del Trabajo, del cual hemos aprovechado algunos datos interesantes para nuestro trabajos sobre las estadísticas más recientes de empleo y desempleo, índices del costo de la vida y estadísticas de horas y salarios.

Realización de Obras Públicas.- En las decisiones concernientes a los gastos destinados a obras públicas, la situación del empleo debe ser, sino la consideración primordial, una consideración secundaria muy importante, y por esta razón los programas de obras públicas revisten especial importancia con respecto a la política del empleo. Igualmente, involucramos en este concepto los gastos públicos destinados al "consumo de la colectividad", muchos de los cuales, como carreteras, hospitales, escuelas, etc., son obras públicas.

Las obras públicas tienen la ventaja, de que pueden por lo general, emprenderse en gran escala y también la de que pueden emplear un número relativamente alto de trabajadores en relación con los gastos que implican, pero presentan ~~alta~~ falta de flexibilidad ~~dé~~vida al tiempo que transcurre ~~an~~tes de que empiece su construcción. Esto puede obviarse hasta cierto punto, teniendo los proyectos y los procedimientos administrativos listos para su aplicación.

Tomemos el caso de Suiza por ejemplo. Por ser particularmente sensible la economía suiza a las fluctuaciones cíclicas mundiales, las autoridades de este país han adoptado un conjunto de medidas para la protección del empleo, tanto en el sector público como en el privado. Limitándonos ahora al punto que estamos tratando, en cuanto a los programas de obras, la autoridad federal ha invitado a los cantones, a los municipios y a las ~~expres~~as explotadas por la administración pública a establecer programas a largo plazo para las obras que proyecten realizar, recomendando que las obras y los pedidos que

no tengan carácter urgente se aplacen para ejecutarlos preferentemente en períodos de disminución de la actividad económica. En la actualidad, las autoridades disponen de esta forma de un crecido número de proyectos cuya ejecución debe ser diferida mientras la economía ofrezca condiciones de actividad consideradas como suficientes. Estos proyectos son reseñados en los "programas multianuales de obras y pedidos" de los poderes públicos, y el financiamiento de gran parte de ellos está ya asegurado, de manera que, en caso de ser necesario, pueden ser puestos en ejecución inmediatamente.

En forma similar, en los Países Bajos se reservan determinadas obras públicas para casos de desocupación.

También pueden presentarse otras dificultades en la utilización de los proyectos de obras públicas como contención contra la desocupación. Es posible que la región más afectada por la desocupación no esté necesitada de proyectos de construcciones públicas, o que la industria de la construcción esté ya funcionando intensamente y que la escasez de la demanda afecte solamente a otros sectores de la economía. Si, por ejemplo, decae la demanda de productos metálicos, grandes gastos en obras públicas podrían producir escasez de mano de obra y de materiales de construcción, pero sólo repercutirían indirectamente sobre el empleo en los sindicatos metalúrgicos. También puede plantearse el problema de que en ciertos casos de desocupación de trabajadores de la construcción, los gastos destinados a materiales de construcción puedan, sin embargo, originar presiones de tipo inflacionario. En los Países Bajos se ha tratado recientemente de vencer estas dificultades limitando gran número de obras públicas. También pueden tomarse medidas para que la mano de obra que requieran las obras públicas cuya ejecución se ha ordenado, se ajuste a la desocupación existente.

Aunque los proyectos que exigen el empleo intensivo de mano de obra no presentan el peligro de ocasionar escasez de materias primas, con la inflación consiguiente, se objeta algunas veces a estos proyectos que con ellos

sólo se consigue "proporcionar trabajo", pero sin resultado de carácter permanente. Durante el período de recesión de los años 30, llamado "la gran recesión", la Administración de Proyectos de Obras de Estados Unidos dió la impresión, justificada o no, de no realizar ~~un~~ trabajo productivo. Los proyectos destinados a "proporcionar trabajo", no contribuyeron a elevar la moral de los trabajadores que empleaban, y tendían a disminuir la confianza en la posibilidad de que los métodos económicos ejerzan una acción eficaz contra las recesiones.

Con respecto a los gastos gubernativos, debe mencionarse también la posibilidad de que durante los períodos de recesión aumenten las inversiones de las empresas que son propiedad o que están controladas por el ~~gobierno~~. La consecuencia de tal acción puede ser importante incluso en países en que el control o la propiedad estatal no constituyen una regla general, sino más bien la excepción. Aunque se carece de cifras exactas, se estima en más del 10 por ciento de la producción técnica de Europa Occidental en equipos y maquinarias, la destinada a las industrias de propiedad del gobierno. Si pudieran tomarse medidas para poner en práctica, en períodos de recesión, programas de inversión en equipos y maquinarias de empresas de propiedad estatal, que en otras circunstancias sólo podrán emprenderse durante períodos de mayor duración, tales inversiones serían especialmente eficaces para combatir la desocupación en los sindicatos de las industrias mecánicas, que, como se ha señalado anteriormente, sólo son influídos indirectamente por los programas de obras públicas. Es interesante señalar que en Noruega ciertos trabajos de instalaciones ferroviarias se "reservan" para períodos de recesión.

Coordinación del Mercado del Trabajo.- Este punto lo trataremos en sus dos aspectos fundamentales: a) Organización del Mercado del Empleo y b) Coordinación de la oferta y la demanda de mano de obra.

a) Organización del Mercado del Empleo.- La organización del mercado del empleo tiene por objeto adaptar el suministro de mano de obra al nivel y la estructura de la demanda, de tres maneras: 1-) Ayudar a asegurar que los trabajadores desempleados no se queden en la calle simplemente por no conocer la existencia de vacantes adecuadas a sus aptitudes. 2-) La orientación de la corriente de suministro de mano de obra a diferentes ocupaciones y regiones puede ser adecuadamente influenciada por distintas medidas, en particular cuando se trata de jóvenes que ingresan en la fuerza del trabajo; entre éstas, la orientación vocacional y la formación profesional son, probablemente, más importantes que las campañas para lograr el desplazamiento de un lugar de trabajo y residencia a otro y que la ayuda estatal para que ello ocurra. 3-) Pueden tomarse ciertas medidas para adecuar la magnitud de la fuerza de trabajo a las necesidades de la demanda.

La mayoría de los países industrialmente adelantados han creado y perfeccionado su servicio de empleo a lo largo del tiempo, y las normas internacionales que se han adoptado en este terreno van siendo aplicadas progresivamente.

En gran medida, los reajustes en la distribución geográfica y por ramas de actividad de la fuerza de trabajo a los requerimientos cambiantes de la economía, se producen de manera espontánea. Los empleadores proveen cursos de formación para los trabajadores que deben adquirir nuevos oficios, ya sea por un cambio tecnológico o por otras razones. Al respecto, es interesante mencionar en este capítulo, el plan de recapitación de tres años que entró en vigor en Julio del año 1961 en los Estados Unidos. En efecto, el extinto

presidente Kennedy aprobó una ley del Congreso, destinada a preparar a un millón de trabajadores desocupados para nuevos empleos. La medida, que contó con el apoyo de los trabajadores, fué calificada por la Administración como de "primera prioridad", y fué la medida legislativa de mayor alcance en esta materia aprobada por el Congreso en el año 1962. Marca el primer esfuerzo en gran escala del gobierno federal para salvar la mano de obra que ha perdido la nación debido al automatismo, los cambios tecnológicos y la instrucción inadecuada. El programa ofrece adiestramiento federal en algunas especializaciones, se lleva a efecto en los estados e insume 52 semanas. Los trabajadores desocupados enrolados en el programa reciben subsidios de mantenimiento equivalentes a los pagos semanales de compensación por desempleo en sus respectivos estados, más no pueden recibir simultáneamente el subsidio de mantenimiento y el pago por desempleo. Los pagos de compensación por desempleo en los estados varían entre 20 y 45 dólares semanales.

Para ser elegibles para el adiestramiento y subsidios completos, un hombre o mujer desocupados debe tener más de 21 años de edad, por lo menos tres años de empleo remunerado en el pasado, ser jefe de familia y pasar las pruebas necesarias para demostrar que tiene la capacidad suficiente para aprender una nueva especialización.

Las personas desocupadas entre los 19 y 21 años de edad pueden reunir los requisitos necesarios para participar en el programa, pero sussubsidios se limitarán a 20 dólares; los jóvenes entre los 16 y los 19 años de edad pueden tomar el adiestramiento, pero no revibirán subsidio alguno.

Un trabajador desocupado que aspire a recibir el adiestramiento puede solicitar participación en el programa ante su junta de empleo local; allí se le somete a las pruebas necesarias y los resultados se informan a la Secretaría de Trabajo de los Estados Unidos. Los funcionarios de la Secretaría seleccionan las especializaciones necesarias en cada área en particular y se procede a adiestrar a los candidatos.

Las diferencias de salarios por zona y por empleo se utilizan en las economías planificadas, como en las de libre empresa o en las mixtas a manera de incentivo para promover la movilidad de la mano de obra. El servicio del empleo puede ser útil también al informar a los trabajadores de la existencia de planes de formación o de empleos vacantes disponibles en otros lugares del país, o en otros países, en virtud de acuerdos internacionales. En materia de compensación de mano de obra se han establecido diversos sistemas entre los países de Europa Occidental, a fin de facilitar la movilidad de la mano de obra. Trataremos este tema en el siguiente punto.

b) Coordinación de la oferta y la demanda de mano de obra.-

Fundamentalmente los objetivos de esta coordinación consisten en registrar los empleos vacantes en una región determinada y en hallar en otra región las personas adecuadas para ocupar dichas vacantes. Dentro de un mismo país, esta necesidad puede surgir por diferentes razones. Puede ocurrir que en algunos distritos donde las fuentes locales de mano de obra se han agotado continúe desarrollándose la industria, mientras que en otros existen disponibilidades de mano de obra, o bien que las necesidades del empleador sean de tal especialidad que únicamente pueda lograr solicitantes adecuados buscándolos en una región muy extendida; también puede ocurrir que los trabajadores deseen trasladarse a otras regiones del país con objeto de ampliar sus conocimientos profesionales, adelantar en sus carreras o bien por razones personales o familiares. En un mercado libre del empleo, el empleador y el solicitante que se hallan a cierta distancia podrán, hasta cierto punto, ponerse en contacto espontáneamente, si bien dicho contacto en muchos casos es fortuito e ineficaz, y generalmente se reconoce que una de las funciones más valiosas que puede llevar a cabo un servicio público del empleo es la de contribuir a cubrir los puestos vacantes de una región apelando, si es necesario, a las solicitudes del empleo que se presenten en otra. En el Convenio del año 1948 sobre servicio del empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del

Trabajo en su 31a. reunión, se estableció que los servicios públicos del empleo deberían tomar las medidas pertinentes para "facilitar la movilidad geográfica de la mano de obra, a fin de ayudar a que los trabajadores ~~se~~ trasladen a las regiones que ofrezcan posibilidad de obtener un empleo conveniente", y también, "facilitar los traslados temporales de trabajadores de una región a otra, a fin de atenuar el desequilibrio local y momentáneo entre la oferta y la demanda de la mano de obra".

Muchos países, sobre todo la mayoría de los de Europa Occidental, cuentan con sistemas bien desarrollados para compensar los puestos vacantes con las solicitudes de empleo, mediante programas adecuados para el intercambio de información sobre la situación del empleo en las diferentes partes del país y para hacer circular periódicamente detalles relativos a puestos no cubiertos. Existen procedimientos para poner en contacto al empleador y al trabajador en las diferentes regiones del país dentro de un plazo lo más breve posible.

Los fenómenos que hacen surgir la necesidad de un mercado común del empleo dentro de un país determinado existen también más allá de las fronteras. Los niveles de empleo varían a menudo considerablemente de un país a otro; puede ocurrir que un país se especialice en la formación de trabajadores para determinadas actividades y que exista demanda de los mismos en otros países; entre los trabajadores jóvenes existe a menudo el deseo de lograr temporalmente empleo en el extranjero, en muchos casos para ampliar sus conocimientos en la industria o para aprender un idioma extranjero. En esas circunstancias, es natural que se medite sobre la posibilidad de extender el mercado de trabajo allende las fronteras nacionales y facilitar el traslado de los trabajadores de un país a otro.

Después de la segunda guerra mundial existía escasez crónica de mano de obra en determinadas industrias de algunos países y un sobrante de mano de obra general en otros. Las circunstancias hicieron necesario el establecimiento

de acuerdos ad hoc entre las autoridades de los países con escasez de trabajadores y las de los países que ofrecían mano de obra con objeto de contratar grupos de trabajadores de determinada categoría para trabajar en ciertas industrias o establecimientos. Algunas veces esto implicó la permanencia de misiones de reclutamiento de un país en el territorio del otro.

Con la vuelta gradual a la normalidad de 1949 en adelante, cambió el alcance de tales acuerdos. Al restaurarse la libertad de movimiento se redujo en ciertos casos la necesidad de organizar el reclutamiento de trabajadores, puesto que el empleador y el solicitante extranjero pudieron de nuevo ponerse en contacto libremente. Los servicios del empleo de los países colindantes concluyeron acuerdos con objeto de cooperar en el intercambio de trabajadores fronterizos y las nuevas organizaciones regionales que se establecieron incluyeron en sus planes de cooperación económica y social disposiciones relativas a la colaboración entre los servicios del empleo de sus países miembros. Tanto económica como psicológicamente, el ambiente ha sido propicio para estas actividades. Por consiguiente, existe en la actualidad una red compleja de relaciones de intercambio de mano de obra entre la mayoría de los países de Europa Occidental. Algunas de estas relaciones se utilizan poco, mientras que otras dan como resultado que numerosos aspirantes encuentren trabajo en otro país. A pesar de que no existe verdaderamente un mercado del empleo en Europa Occidental y aunque la mayor parte de la contratación que se efectúa en un país para trabajar en otro continúa realizándose por medio de acuerdos privados, en los servicios del empleo de la mayoría de los países de Europa Occidental existe la tendencia de extender estas operaciones más allá de las fronteras nacionales.

Los sistemas internacionales de compensación de mano de obra pueden dividirse, en general, en dos categorías: I) Los establecidos por acuerdos multilaterales y que disponen el intercambio mutuo entre los países signatarios, y II) Los establecidos en virtud de acuerdos bilaterales y que disponen el

intercambio mutuo de mano de obra entre dos países únicamente o, en algunos casos, el movimiento de mano de obra en una sola dirección.

La primera de las categorías mencionadas presenta el mayor interés a los efectos de un estudio de los principios de tales acuerdos. Sin embargo, la segunda categoría da como resultado en la práctica mayor número de colocaciones.

I) Acuerdos multilaterales.

a) Sistema de la Union de la Europa Occidental para el intercambio de trabajadores.- Este sistema de intercambio de trabajadores entró en vigor en Julio de 1950 entre los países miembros de la Organización del Tratado de Bruselas (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido). El objeto perseguido por el mencionado sistema fué principalmente social, y consistió en poner los servicios del empleo de los diferentes países a disposición de los trabajadores que desearan obtener una colocación en otro país miembro y que por sí solos no pudieran conseguirla. En realidad, la redistribución de mano de obra fué muy limitada, por estar todos los países miembros en una situación semejante desde el punto de vista del mercado del empleo.

b) Intercambio de mano de obra dentro del mercado común del empleo de los países nórdicos.- El acuerdo celebrado entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre el mercado común del empleo, que entró en vigor el 1 de Julio de 1954, con el objeto de permitir a los nacionales de un país, aceptar un empleo en otro de los países nórdicos sin necesidad de permiso de trabajo, contiene una disposición por la que los órganos centrales de colocación de los diferentes países contratantes se prestarán recíprocamente ayuda para lograr que, cuando sea posible, la mano de obra sea colocada a través de la red de los servicios públicos de colocación en beneficio de los países interesados. Con objeto de facilitar esta labor, los servicios de colo-

cación se comunicarán mutuamente toda información sobre las tendencias observadas en el mercado del empleo y sobre las posibilidades de empleo existentes. Con este acuerdo culminaron los esfuerzos que en este sentido habían realizado los países interesados desde la finalización de la segunda guerra mundial, con miras a adoptar una eficaz política de pleno empleo.

Merced a este acuerdo, las oficinas de servicio de colocación de estos países están a disposición de todos los empleadores y personas deseadas de obtener colocación, que sean nacionales de cualquiera de los países escandinavos. La oficina central de cada uno de los servicios nacionales del empleo envía a las oficinas designadas de los otros países copia de sus listas semanales de intercambio nacional, que consisten principalmente en una relación de las vacantes existentes si bien algunas veces también contienen información acerca de los solicitantes, como por ejemplo, detalles relacionados con la profesión y colocación de los desempleados por zonas geográficas. No existe ninguna organización central permanente o secretaría, ni se han impreso formularios especiales, y se han dictado el mínimo de instrucciones reglamentarias o de procedimientos. A menudo se utilizan las comunicaciones telefónicas entre las oficinas designadas, y cuando sus directores se ponen en comunicación lo efectúan como si estuviesen escribiendo a colegas de su propio país, (los funcionarios emplean su propio idioma, excepto los de las oficinas finlandesas, que utilizan el sueco ya que el finlandés no es generalmente comprendido en los otros países). El propósito original de los acuerdos fué que los trabajadores de un país que buscaban trabajo en otros fueran, en la medida de las posibilidades existentes, contratados antes de efectuarse el traslado. Se han iniciado las labores para preparar una clasificación interesandinava de ocupaciones basada en la Clasificación Internacional Uniforme de ocupaciones de la O.I.T.

c) Acuerdos relativos al intercambio de mano de obra entre los países del Benelux.- El objeto de estos acuerdos es dar efectividad a las

disposiciones que contienen los tratados de trabajo entre los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), especialmente en cuanto a su artículo 2, que dispone que todo trabajador nacional de uno de los países miembros estará autorizado a buscar trabajo y a ocupar un empleo en otro país miembro sin necesidad de tener en cuenta la situación del mercado de trabajo (a reserva del mantenimiento de las restricciones existentes basadas en razones de orden público y de moral, de seguridad nacional y de sanidad pública), y a su artículo 5, que dispone que deberán hacerse esfuerzos para llevar a cabo un intercambio efectivo y rápido entre los tres países en los casos de escasez o exceso de mano de obra, especialmente armonizando los métodos de trabajo de los servicios del empleo y de otras medidas destinadas a ayudar la movilidad geográfica o profesional entre un país y otro.

La oficina central del servicio del empleo de cada país remite directamente a las oficinas participantes en los otros países copia de las listas nacionales de vacantes y de solicitudes de empleo. Las negociaciones relativas a cualquier posibilidad de compensación revelada por tales listas se efectúan directamente entre la oficina donde está registrado el solicitante del empleo y la oficina donde se ha comunicado la vacante.

d) Acuerdo para el intercambio de mano de obra dentro de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.- Estos acuerdos se rigen por el artículo 69 del Tratado suscrito por los miembros que son los siguientes países: República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, y Países Bajos, y disponen la eliminación de restricciones basadas en la nacionalidad en el empleo de trabajadores calificados en las especializaciones reconocidas, procedentes de la industria del carbón y del acero de un país miembro en la correspondiente industria de otro país miembro. Por la aplicación de este artículo se dispone que un trabajador de calificaciones reconocidas podrá trasladarse libremente para ocupar un empleo en la corres-

pondiente industria de otro país miembro, siempre que la oferta se le haya hecho a través de los servicios del empleo o por escrito directamente por el empleador.

El acuerdo abarca a los trabajadores que son nacionales de cualquiera de los seis países miembros y que han sido reconocidos por el servicio del empleo del país en que prestan sus servicios como trabajadores calificados en una de las ocupaciones registradas, y a los empleadores en dichas industrias que dispongan de vacantes para tales industrias. El procedimiento es de carácter supranacional y se basa en las disposiciones reglamentarias elaboradas por una comisión técnica con objeto de asegurar un procedimiento uniforme en los seis servicios nacionales del empleo, así como una estrecha colaboración entre ellos. La prueba de que un trabajador llena los requisitos necesarios, en virtud del acuerdo, consiste en la tarjeta de trabajo de la comunidad, expedida por el servicio del empleo correspondiente de acuerdo a las normas adoptadas.

e) Labor de la Organización Europea de Cooperación Económica.- La convención de la Organización Europea de Cooperación Económica dispone, entre otras cosas, que los países miembros (República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía) pueden "recurrir a la mano de obra disponible en el territorio de cualquiera otra Parte Contratante", y que, en dicho caso, "tomarán de común acuerdo las medidas necesarias para facilitar la movilidad de los trabajadores y asegurar el establecimiento de éstas en condiciones satisfactorias desde el punto de vista económico y social". En base a estas disposiciones, el Consejo de la O.E.C.E. ha trabajado en el sentido de reducir todos los obstáculos legales y administrativos que se opongan a la movilidad de la mano de obra. Al respecto, adoptó una decisión en el año 1953, que dice: "A menos que en esta

decisión se disponga lo contrario, las autoridades de cualquier país miembro concederán, previa solicitud formulada de la manera que determinen dichas autoridades, permisos de trabajo en su territorio a los trabajadores calificados que sean nacionales de otro país miembro tan pronto como se compruebe que no se dispone en el país del empleo en cuestión, de mano de obra adecuada, nacional o extranjera, que forme parte de la mano de obra normal". Excepto Portugal y Turquía, todos los países miembros han aceptado esta decisión.

Al mismo tiempo, la Organización se ha preocupado de reforzar y desarrollar la organización del servicio del empleo dentro de cada país, tarea para la cual solicitó y obtuvo la estrecha y continua colaboración técnica de la O.I.T. Entre las medidas tomadas conjuntamente al respecto, figuran:

- 1) la preparación de una clasificación internacional de ocupaciones con objeto de ayudar al ajuste de las necesidades profesionales de los países donde existe escasez de trabajadores, con las disponibilidades profesionales en los países que disponen de excedentes de mano de obra;
- 2) la adopción en 1954 de normas detalladas sobre la organización del servicio del empleo, que deberá ser establecida en los países miembros no más tarde de 1960;
- 3) la celebración en 1955 de un curso de formación profesional sobre técnicas de análisis de las tareas;
- 4) un proyecto para el establecimiento en algunos países de oficinas experimentales del empleo, con objeto de ensayar nuevas técnicas;
- 5) un proyecto relativo a la formación del personal del servicio del empleo, especialmente relacionado con las entrevistas y selección de las solicitudes de empleo.

También se consideró que deberían realizarse estudios en cuanto a las posibilidades de una colaboración directa entre las oficinas especiales del empleo. Cualquiera sea el sistema que llegue a adoptarse, se hizo hincapié

sobre dos necesidades básicas: I) el intercambio de informaciones relativas al mercado del empleo siguiendo un sistema uniforme y utilizando, en la medida lo sea posible, la clasificación internacional uniforme industrial de ocupaciones, y II) la formación del personal del servicio del empleo en cuestiones de compensación internacional de mano de obra, incluyendo, cuando sea pertinente, los intercambios de funcionarios del empleo en las zonas fronterizas, y el fomento de contactos personales entre los funcionarios encargados del intercambio de los diferentes países.

f) Disposiciones del Tratado por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea.-- Una de las disposiciones del mismo establece que los trabajadores de un país miembro tendrán derecho, de acuerdo con los reglamentos establecidos, a entrar en el territorio de otro país miembro "para aceptar una oferta efectiva de empleo". Uno de los artículos del Tratado dispone la adopción de un sistema adecuado para coordinar las ofertas y las solicitudes de empleo y para compensarlas de manera tal, que se evite la posibilidad de poner en grave peligro el nivel de vida y de ocupación de las diversas regiones e industrias.

II) Acuerdos bilaterales.

Hasta que se introdujeron los métodos multilaterales descritos anteriormente, el sistema corriente de llevar a cabo la contratación de trabajadores se basaba en un acuerdo bilateral concluido entre los dos países interesados. Todavía se utiliza este método, y la gran mayoría de transferencias de trabajadores, tanto de temporada como de los que tienen un contrato de mayor duración, continúan efectuándose en virtud de acuerdos bilaterales, los cuales están en armonía con los principios del Convenio y de la recomendación de trabajadores migrantes, ambos del año 1949. Examinaremos a continuación algunos casos producidos en Europa Occidental, donde ha sido particularmente notable, la transferencia de mano de obra de un país a otro, después de la segunda guerra mundial.

Italia, el país más importante desde el punto de vista del suministro de mano de obra en Europa Occidental, tiene concluidos acuerdos bilaterales con la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza para la contratación de mano de obra italiana para trabajar en dichos países. España ha concluido acuerdos con Bélgica y con Francia. Grecia firmó un acuerdo con Bélgica. La principal resultante de estos acuerdos es la contratación colectiva de trabajadores no calificados para labores de temporada en la agricultura o en la construcción y en las minas, o bien para períodos de empleo de mayor duración en los sectores económicos de los países reclutantes donde existe escasez de mano de obra; sin embargo, en algunos casos, cuando es posible, se reclutan trabajadores calificados.

Cuando el número de trabajadores extranjeros solicitados es considerable y la demanda es bastante constante se constituyen, algunas veces, misiones de reclutamiento permanente. Estas condiciones se dan en forma muy marcada en la República Federal de Alemania, y con motivo de que la expansión económica de este país se subordinó en grado sumo a la afluencia de mano de obra, a partir principalmente del año 1959, este país se preocupó de la organización muy completa de un sistema de contratación. También se dictaron disposiciones de contralor, información, colocación, etc. que pasaremos seguidamente a reseñar.

En el año 1959 la proporción de los inmigrantes en el aumento anual del empleo nacional era ya de 5 por ciento y de 1.000 trabajadores tenían 9 extranjeros. En 1960 se registró un aumento espectacular en el empleo de mano de obra extranjera; así, más de 30 por ciento de los empleos creados en dicho año fueron ocupados por trabajadores extranjeros, cuyo número dobló en relación con el año anterior, llegando a unos 350.000 en total. En ese mismo año llegaron a la República Federal de Alemania 260.000 inmigrantes, cifra

tres veces superior a la de 1959, y por cada 1.000 trabajadores de contaban 17 extranjeros.

Esta tendencia persistió durante el año 1961. En su transcurso 20 por mil de todos los trabajadores eran extranjeros; su participación en el total del empleo era de 6 por ciento, y las demandas de trabajadores extranjeros representaban aproximadamente el 10 por ciento de todos los empleos vacantes en la República Federal.

A medida que fueron aumentando la subordinación de la expansión del empleo a la afluencia de mano de obra extranjera y la demanda de inmigrantes en el mercado alemán del empleo, adquirió mayor importancia el reclutamiento organizado sobre la base de acuerdos bilaterales.

Hasta 1959 sólo existía el acuerdo germano-italiano sobre contratación y colocación de trabajadores italianos en la República Federal, concertado el 20 de Diciembre de 1955, en conformidad con el convenio de la O.I.T. sobre trabajadores migrantes.. En virtud de este acuerdo llegaron en 1959 al país 25.000 italianos, lo que representaba el 31 por ciento de todos los extranjeros que inmigraron en dicho año.

Se firmaron acuerdos análogos con España (el 29 de Marzo de 1960) y con Grecia (el 30 de Marzo de 1960). Gracias a estos tres acuerdos, hallaron empleo en 1960 en la República Federal 113.000 extranjeros (93.000 italianos, 10.000 españoles y 10.000 griegos). La proporción de trabajadores contratados con arreglo a los planes oficiales pasó de 31 por ciento en 1959 a 47 por ciento en 1960.

Conforme a las disposiciones legales vigentes en la República Federal de Alemania, los extranjeros que deseen colocarse en ese país deben solicitar un permiso de trabajo de la oficina local del servicio del empleo. Por regla general, este permiso se concede teniendo en cuenta la situación del mercado del empleo, las circunstancias particulares de cada caso y las disposiciones

de los acuerdos internacionales concluidos. De este modo se trata de evitar que se menoscaben las posibilidades de empleo y las condiciones de trabajo de la mano de obra alemana.

El permiso de trabajo solamente puede concederse o prorrogarse cuando el extranjero posea un permiso de residencia, expedido por las autoridades de inmigración. Para ocupar un empleo en la República Federal, los trabajadores extranjeros (salvo los suizos y holandeses) deben solicitar un visado de entrada del consulado alemán más próximo de su domicilio en su país de origen. Este visado sólo les será concedido previa presentación de un certificado que garantice la concesión de los permisos de residencia y de trabajo.

Los establecimientos y las personas que deseen contratar por su cuenta trabajadores extranjeros necesitan obtener previamente la autorización de la Oficina Federal de Colocación y de Seguro de Desempleo. Esta autorización debe recabarse de la oficina de empleo competente y suele concederse cuando la vacante no puede llenarse dentro de un plazo de tres semanas como máximo por un trabajador alemán que posea aptitudes necesarias, y siempre que las condiciones de empleo sean las mismas que para un trabajador nacional con calificaciones análogas. El empleador debe comprometerse, además, a poner adecuadamente al corriente de las condiciones de vida y de trabajo a los trabajadores y a concertar con ellos, antes de su partida, contratos de trabajo por escrito, en los cuales, además de las condiciones de trabajo, deberán figurar todos los detalles relativos al pago del viaje de ida y vuelta, a la vivienda y a los gastos de alojamiento. El reclutamiento privado de trabajadores de países signatarios de un convenio intergubernamental sobre contratación y empleo sólo se autorizará en casos excepcionales. A tales efectos es condición indispensable que dé su consentimiento el servicio alemán competente en el extranjero, y que la legislación del país de que se trate,

autorice la contratación por conducto de organismos o personas privadas. Actualmente estas autorizaciones sólo se conceden con respecto a Grecia.

La Oficina Federal sólo recluta directamente trabajadores en los países con los que se han firmado acuerdos especiales a este efecto. Los textos de los acuerdos firmados entre el gobierno de la República Federal y los gobiernos de Italia, España y Grecia están redactados en términos tan análogos que pueden examinarse conjuntamente.

En el preámbulo de cada uno de esos acuerdos se expresa el deseo de que su firma entre los estados interesados permita estrechar las relaciones entre los pueblos - en interés mutuo e inspirándose en el espíritu de solidaridad europea -; lograr un elevado nivel de empleo, fomentar el progreso económico y social, y utilizar plenamente las posibilidades de producción.

En la República Federal de Alemania el reclutamiento y la colocación de trabajadores extranjeros están a cargo de organismos especializados de la Oficina Federal llamadas "comisiones alemanas" que trabajan en íntima colaboración con la autoridad competente del país en que se contratan los trabajadores. En Italia, la comisión alemana ejerce su actividad en cooperación con el "Ministerio de Trabajo y Previsión Social"; en España con el Instituto Español de Emigración (que colabora por su parte con el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación), y en Grecia, con el Ministerio del Trabajo y sus oficinas regionales.

Los gobiernos de estos países tienen derecho, siempre que lo estimen conveniente ambas partes, a enviar una comisión a la República Federal. Así lo han hecho hasta ahora Grecia e Italia.

Dada la importancia que han tenido en la vida económica del país, pasaremos seguidamente a reseñar el caso de la mano de obra extranjera en Suiza.

En la actualidad, la economía Suiza emplea aproximadamente como término medio, más de medio millón de trabajadores extranjeros en el año.

En el mes de Agosto del año 1962, período del año en que la actividad económica llega al máximo, su número se elevaba a 645.000 trabajadores, es decir, aproximadamente la cuarta parte de las personas que ejercen una actividad profesional en Suiza. Las cuatro quintas partes de estos trabajadores no son temporarios, es decir, renuevan anualmente su permiso de residencia en el país. Los trabajadores de zonas fronterizas representan hoy menos de la décima parte del total de los trabajadores extranjeros empleados en Suiza.

La clasificación de trabajadores extranjeros en Suiza, por nacionalidad, indica que desde 1945 los italianos han constituido siempre el grupo más importante; en Agosto de 1962 su número ascendía a más de 450.000 y constituían por sí solos el 70 por ciento de la mano de obra extranjera. En la misma fecha, el segundo lugar correspondía a los alemanes con 78.000 seguidos por los españoles con 44.000, los austríacos 29.000 y los franceses 19.000.

La mayor parte de los trabajadores no temporarios que salen de Suiza lo hacen por su propia voluntad, y muy pocos son los que han tenido que hacerlo porque se les haya negado la renovación del permiso de residencia. Habitualmente, los trabajadores no temporarios vuelven voluntariamente a su país y luego regresan a sus trabajos en Suiza. Solamente una cuarta parte del total de estos trabajadores, han residido en Suiza por tres años o más sin interrupción, y sólo el 11 por ciento residían en Suiza por cinco años o más. No obstante, a medida que pasa el tiempo y que las oportunidades de empleo en Suiza crecen, se fortalece la tendencia que hay entre los trabajadores extranjeros a establecerse definitivamente en Suiza.

En período de intensa actividad económica, la economía suiza necesita más personal del que puede ofrecerle el mercado interno de trabajo. Ello se debe a que su producción exige una proporción considerable de mano de obra y está fuertemente orientada hacia la exportación. Desde hace más

de un siglo, la economía suiza tiene que recurrir al apoyo que le presta la mano de obra procedente del extranjero; únicamente las dos guerras mundiales y la crisis económica del período intermedio interrumpieron momentáneamente esta inmigración. Desde el comienzo mismo de la industrialización, la estabilidad de la situación política y económica suiza incitó a muchos nacionales de los países vecinos que acusan en general considerables excedentes de población, a emplearse en Suiza. Así se ha establecido una compensación internacional de la oferta y la demanda de empleo que resulta tan favorable a los países de los que procede esta mano de obra como a Suiza.

La tradición perdura en la actualidad. La situación presente se caracteriza por el empleo de un número extraordinariamente elevado de extranjeros. Otra particularidad de esta situación es que en el momento actual los trabajadores extranjeros están ocupados en todos los sectores de la economía y en casi todas las profesiones. Con la persistencia del auge económico, el número de profesiones accesibles a los extranjeros se ha venido ampliando constantemente, de modo que en la actualidad estos ya no están relegados a las actividades menos favorecidas por los suizos; muchos trabajan también en los grupos profesionales que gozan de preferencia general debido a la índole del trabajo, a la remuneración más elevada y a la mayor independencia personal. Uno de los rasgos típicos de esta evolución, es el aumento del número de obreros de fábrica (mano de obra empleada en empresas industriales): mientras que en 1950 sólo el 7 por ciento de los 493.000 obreros de fábrica eran extranjeros, éstos representaban ya el 30 por ciento de los 717.000 obreros empleados en empresas industriales en 1961.

Las autoridades suizas manifiestan serios temores por el problema que representa para las características y la individualidad del país, el extraordinario volumen de mano de obra extranjera contratada. Se preguntan si es posible adaptar ese volumen de trabajadores extranjeros sin que se produzcan

tensiones intolerables. También les preocupa si la capacidad de asimilación de la población suiza y la aptitud de adaptación de los extranjeros, así como su voluntad de adaptarse, serán suficientemente grandes para permitir la incorporación de una proporción tan grande de elementos ajenos a la vida nacional en un plazo razonable.

Estos aspectos demográficos y políticos del empleo de mano de obra extranjera son de importancia primordial para Suiza por lo que respecta a la libre circulación de los trabajadores, objetivo declarado del Tratado de Roma por el que se creó la Comunidad Económica Europea. Si Suiza concediese a todos los trabajadores de la Comunidad la plena libertad de movimiento en su territorio, el alcance de dicha medida sería mucho mayor para ella que para los demás países, puesto que la situación actual despierta ya las mayores inquietudes en cuanto a la individualidad del país.

Según las leyes suizas "para la concesión de permisos, las autoridades deben tener en cuenta, los intereses morales y económicos del país, así como el grado de superpoblación extranjera."

La política que a este respecto siguen las autoridades suizas, se condensa en los siguientes principios fundamentales:

a) Los intereses económicos del país y la capacidad de la economía para absorber a los extranjeros que ejercen una actividad profesional deben examinarse dentro del marco de la política económica general seguida por la Confederación. Por consiguiente, el empleo de extranjeros está autorizado dentro de los límites de las necesidades de la economía en la medida en que éstas están en conformidad con los intereses generales del país.

b) Las disposiciones constitucionales y legislativas que rigen la presencia de extranjeros en Suiza tienen como primer objetivo, además de la protección del mercado autóctono del empleo, el impedir una afluencia de extranjeros capaz de afectar adversamente a la situación del país.

c) Entre los tratados concertados con el extranjero - además de los suscriptos con los países vecinos - ha introducido una novedad importante en la política suiza la disposición del Consejo de la O.E.C.E. en virtud de la cual debe renovarse el permiso a los asalariados procedentes de los Estados miembros, después de cinco años de residencia ininterrumpida.

d) Los trabajadores extranjeros reciben exactamente el mismo trato que los nacionales en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y de remuneración.

La igualdad en el trato se aplica también desde el punto de vista de la Seguridad Social. Es así que conforme a la ley federal sobre el seguro de vejez y supervivientes, los trabajadores extranjeros tienen la obligación de estar asegurados. Es así que los comprende el seguro de vejez y supervivientes, de invalidez, de accidentes y de enfermedad.

No obstante, esta igualdad no se aplica en lo que respecta al seguro de desempleo. Los extranjeros no están admitidos en este seguro mientras las disposiciones sobre policía de extranjeros restrinjan notablemente su posibilidad de colocación. No obstante, en estos momentos se estudia la posibilidad de que los extranjeros con permiso de residencia que vivan hace más de cinco años en Suiza, puedan ser admitidos dentro de poco tiempo en el seguro de desempleo.

En el tratado sobre trabajo concertado entre Suiza y Francia en 1946 se convino, sobre la base del principio de reciprocidad, en que los nacionales franceses que residen regularmente en Suiza puedan asegurarse contra el desempleo y tengan derecho a las ventajas concedidas a los nacionales por el seguro de desempleo y la ayuda a los desempleados, cuando reúnan las mismas condiciones que los nacionales suizos.

El asesoramiento y asistencia a los trabajadores extranjeros no se ha descuidado en Suiza. Existen centros de organizaciones suizas o interna-

cionales. Para los italianos podemos citar especialmente la asistencia prestada por las Missioni Cattoliche Italiane nella Svizzera y el Patronato per i Servizi Sociali dei Lavoratori Italiani. Los españoles, austríacos y griegos, también cuentan con asistencia organizada en Suiza con la colaboración de instituciones de sus países de origen.

Aunque no se pueda asegurar con exactitud el curso que se seguirá en Europa Occidental para lograr una integración económica más estrecha, parece probable que, de todos modos, surgirá la necesidad de asegurar una movilidad de mano de obra más perfecta y mejor organizada entre un país y otro. Es evidente que existe el deseo de mejorar el sistema de compensación de trabajadores con objeto de facilitar dicha movilidad.

Pueden citarse al respecto estudios que interesan a la O.E.C.E., a la Agencia Europea de Productividad, al Consejo de Europa y a la O.I.T., que son de gran importancia para estas actividades.

Una complicación especial ha surgido para la compensación internacional debido a las variantes existentes entre los países en cuanto a la clasificación de profesiones y a las funciones correspondientes para cada profesión, así como respecto a los métodos de trabajo y a la uniformidad de calificaciones. El objeto de este programa, cuya ejecución se emprenderá en breve, es el de ayudar a los países en el acopio, clasificación y utilización de información profesional y examinar las posibilidades de intercambio de información y la cooperación en cuanto a la investigación profesional. Debe prestarse atención especial a la comparación de ocupaciones especiales en la industria de la construcción, con objeto de facilitar a los servicios del empleo la posibilidad de determinar la competencia de un solicitante de cierto país para trabajar en otro, y si fuese necesario, proponer cualquier reajuste tanto en lo que se refiere a la formación del solicitante como a los requisitos exigidos para ocupar la vacante.

Además de las medidas que se relacionan directamente con la compensación de mano de obra también se prevén otras actividades de carácter regional que,

si bien no están específicamente relacionadas con el intercambio, pueden, sin embargo, contribuir en este aspecto. Del mismo modo, las normas detalladas sobre la información del mercado del empleo que fueron recientemente preparadas por la O.E.C.E. con la cooperación de la O.I.T. para ser incorporadas con las normas del servicio del empleo adoptadas en 1954, ayudarán indirectamente a la acción que se emprenderá para lograr el intercambio de dicha información como parte integrante del sistema de compensación.

En 1950 se ha calculado que para aquella fecha pasaban de 600 millones los trabajadores ocupados en el sector de la agricultura, siendo de algo más de 1.000 millones el total de los efectivos de mano de obra en el mundo. El sector de servicios ocupaba el segundo lugar, algo más de 200 millones de trabajadores, figurando en último lugar la industria, con algo menos de 200 millones de trabajadores.

Las regiones en que se ha logrado mayor grado de industrialización sólo representan una reducida fracción de la población laboriosa del mundo, y la importancia de la población agrícola en las cifras totales de población de estas regiones es relativamente baja. En Asia y África casi las tres cuartas partes del total de los efectivos de la mano de obra se encuentran ocupados en la agricultura; en América Latina, asimismo, más de la mitad de la población se dedica a las actividades agrícolas para subvenir sus necesidades.

El importante papel que desempeña la agricultura en la economía de numerosos países en vías de desarrollo puede demostrarse además mediante el porcentaje que corresponde a la agricultura en el producto total neto de un país determinado. A este respecto, pueden darse algunos ejemplos a título ilustrativo. Así, en el Brasil este porcentaje fue de 29 en 1950; en Egipto de 44 en el mismo año; en la India se elevó a 50 en 1951, y en el mismo año llegó a representar en Pakistán el 61 por ciento. Según el "Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico de la Argentina, estudio realizado por la C.E.P.A.L. en el año 1959, la agricultura intervenía en el año 1955 en un 17,3 por ciento del producto bruto de la economía del país.

Además, podemos agregar que la tendencia revela un decrecimiento de porcentaje de población rural, aunque manteniendo la cantidad de pobladores en cifras absolutas.

El subempleo, la escasa productividad y el bajo nivel de vida son los principales problemas que se plantean en el sector rural, todos ellos ínti-

mamente ligados a una gran inseguridad económica de vida. Existen diferencias muy grandes entre los niveles de producción y de ingresos de los sectores agrícola y no agrícola de la economía. La esencia de la cuestión reside en que es excesivo el número de personas que tratan de ganar sustento en el sector agrícola utilizando para ello los métodos tradicionales y primitivos, y en que el desarrollo de la industrias manufactureras y de los servicios no ha sido tal que permita emplear en esas ocupaciones grandes masas de trabajadores agrícolas. Y la situación se torna cada vez más difícil donde la población del sector agrícola continúa aumentando sin que aumenten correlativamente las posibilidades de empleo en los demás sectores.

Los problemas de la India constituyen un ejemplo típico, como se verá por los datos siguientes:

Crecimiento demográfico durante los últimos 50 años	50 % aprox.
Extensión de tierra disponible por cabeza	0,85 Ha aprox.
Proporción de la población que depende de la agricultura	70 %
Proporción de la población agrícola que carece de tierras	60 %
Proporción de la producción nacional total que proviene	
de la agricultura	50 % aprox.
Promedio de días de trabajo de los jornaleros agrícolas	
adultos varones:	
En la agricultura	189
En empleos no agrícolas	29
En trabajos por su cuenta (por ejemplo, en una	
parcela propia)	49
Proporción de ingresos de la familia de un jornalero agrícola en relación con los ingresos familiares de un trabajador industrial	24 - 59 %
Proporción de los ingresos totales que la familia de un jornalero agrícola gasta en alimentos	85,3 %
Proporción de familias de jornaleros agrícolas endeudados	44,5 %

La escasez de tierras hace que los arrendamientos suban de tal manera que los ingresos de los arrendatarios no les alcanzan para cubrir sus necesidades, y por consiguiente contraen deudas, a menudo de índole permanente. Además, la existencia de esta lucha por la tierra estimula a los propietarios a cederla sólo con contratos cortos y a desalojar a los ocupantes con aviso previo a muy breve plazo si aparece otra persona que ofrezca mejores condiciones. La aparcería, aunque tiene la ventaja de ser un sistema sencillo y permite que los riesgos se repartan entre el propietario y el cultivador, ha conducido muchas veces a indebidas restricciones de la libertad de acción del colono aparcerero, dada la estrecha vigilancia que este sistema suele llevar consigo. A

Antes de que en Egipto se promulgase la ley sobre reforma agraria, que redujo las rentas de las granjas y previó un contrato escrito de por lo menos tres años, la tierra solía arrendarse por un año, e incluso era muchos los casos en que sólo se arrendaba durante la época en que se levantaba la cosecha. Las rentas altas y los plazos de cesión cortos empujaron a las tierras y redujeron al fellah a la indigencia.

Muchos de los contratos para trabajar la tierra en algunos países latinoamericanos tienen características muy inconvenientes; por ejemplo, aquellos que obligan al que trabaja la tierra y a su familia a llevar a cabo determinadas tareas en servicio del propietario, a cambio del derecho a explotar una pequeña parcela.

La explotación de la tierra por su propietario ofrece muchas ventajas sobre los sistemas de tenencia y constituye en numerosos países el objetivo final de la política agraria, pero también crea problemas en los países superpoblados. Muchas veces, las propiedades se fragmentan al repartirse las herencias, con el resultado de que no sólo es pequeña la superficie de que dispone el agricultor para el cultivo, sino que la propiedad puede verse desmem-

brada en varias parcelas minúsculas, situadas a cierta distancia las unas de las otras. En tales condiciones es imposible explotar de manera eficaz un establecimiento agrícola, y quienes lo hacen tropiezan con muchas dificultades para competir cuando existe una economía basada en la moneda. Muchos pierden sus propiedades en beneficio de los acreedores.

El latifundio.- Es otro de los factores importantes que contribuyen a agravar el desempleo. Grandes extensiones de tierra están en pocas manos dejando en poder de los verdaderos trabajadores de la misma, parcelas de exiguidad antieconómica. De allí la razón de que son tan criticables el latifundio como el minifundio.

En un estudio publicado en el año 1959 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y realizado por su Secretaría de la Comisión Económica para la América Latina, C.E.P.A.L., referido a la República Argentina sobre su situación agraria en el año 1955, leemos en la página 156:

"Junto al problema creado por el extremo fraccionamiento de una " "parte relativamente pequeña del territorio nacional, se halla el de la con- " "centración de muchas tierras en pocas manos. Considerando el país en conjun- " "to, se advierte que en 1947 cerca de 72 millones de hectáreas, o sea más del " "40 por ciento de la superficie agrícola, correspondía a 5.542 fincas de su- " "perficie superior a 5.000 hectáreas, número que apenas representaba poco " "más de la centésima parte del total de predios existentes".

"Aunque las cifras relativas al conjunto del país pueden pare- " "cer demasiado generales para deducir conclusiones válidas, las informaciones " "pertinentes de la región pampeana confirman la concentración de la tierra. " "18 millones de hectáreas, es decir, poco menos de un tercio de las tierras " "disponibles, correspondían en 1947 a 1.642 explotaciones de más de 5.000 " "hectáreas cada una, número que equivalía al 0.5 por ciento del total de las "

"explotaciones de esa región".

"Algo más de la quinta parte de las tierras de la provincia " "de Buenos Aires estaba distribuída en 550 explotaciones de más de 5.000 " "hectáreas cada una, lo que representaba menos del 0.5 por ciento del to- " "tal de fincas existentes en la provincia".

"La concentración de tierras en propiedad de grandes extensio- " "nes es, desde luego, bastante más acentuada de lo que pueden indicar las " "altas magnitudes de la clasificación de las explotaciones en relación con" "su extensión. Es corriente encontrar grandes inmuebles cuyo dominio perte- " "nece a un solo propietario, pero que a los efectos de su explotación se " "encuentran divididos en numerosas fincas cuya tenencia corresponde a arren- " "datarios, aparceros, etc. y también al mismo propietario en la parte que " "se reserva para su administración directa".

"No resulta del todo sorprendente que investigaciones reali- " "zadas en 1940-1942 hayan comprobado que en la provincia de Buenos Aires " "existen 272 grandes propietarios de 746 fincas con una superficie total " "de 5.045.000 hectáreas, lo que equivale a aproximadamente la sexta parte " "de las tierras agrícolas de la provincia".

"Nadie discute que el minifundio es perjudicial desde muchos " "aspectos, por lo que es de sana política evitar su proliferación y, mejor " "aún, establecer incentivos para la concentración de los que ya existen " "en unidades de producción de mayor tamaño".

"El problema se plantea siempre frente a la existencia de ex- " "plotaciones que concentran grandes extensiones de tierras, sobre todo cua- " "do esas tierras pertenecen a muy pocas personas. Desde el punto de vista " "de la conveniencia económica del país, no habría objeciones serias que o- " "poner a las grandes explotaciones que están racionalmente administradas, " "entendiendo por tales, las adecuadamente capitalizadas y técnicamente con"

"ducidas, que conservan y mejoran - en profundidad y extensión - los recur-"
 "sos naturales disponibles y que - a la par que alcanzan altos niveles de "
 "productividad de la fuerza de trabajo empleada y del capital invertido - "
 "acusan una adecuada distribución del ingreso entre quienes participan en "
 "el proceso productivo. Sin embargo, se tiene la impresión de que son conta-"
 "das las grandes explotaciones que cumplen con la mayoría de los requisitos"
 "anotados".

"Faltan en la Argentina estudios e investigaciones que permi-"
 "tan establecer con certeza para cada región o localidad la dimensión ópti-"
 "ma de las explotaciones para la utilización plena de los recursos humanos,"
 "tecnológicos y de capital en una estructura de producción que tienda a al-"
 "canzar la máxima eficiencia de todos los recursos en juego, en armonía con"
 "la demanda total de productos".

Las conclusiones que extrae la C.E.P.A.L. de la desigual distribución de la tierra son por cierto tímidas en sus apreciaciones si tenemos cuenta que estructuras de este tipo han llevado y llevan a muchos pueblos del orbe aviolentos cambios acompañados de convulsiones y destrucción de riqueza.

Este tema nos lleva a considerar un problema muy importante directamente relacionado con el desempleo y que es el del éxodo rural que nos permitiremos estudiarlo extensamente, ya que es un problema que vivimos intensamente en esta época de concentración urbana; en este capítulo lo estudiaremos desde el punto de vista de los países menos desarrollados, a los cuales afecta con mayor intensidad.

El éxodo rural.- En África, Asia y América Latina, los problemas cruciales son: Se dirigen los trabajadores que abandonan el campo a ocupaciones más productivas o van a engrosar las filas de trabajadores urbanos subempleados, reduciendo de esta manera el nivel de los salarios urbanos ?. El movimiento de trabajadores es lo suficientemente rápido para evitar el

exceso de personas ocupadas en el campo y la disminución de la productividad de la mano de obra ?. El vaivén entre el empleo agrícola y el industrial implica un despilfarro en gran escala de mano de obra ?. Estas preguntas reflejan la urgencia de la migración como medio de lograr un mejor balance en la estructura de las ocupaciones.

En los países menos desarrollados se trata de estimular la emigración del campo a los núcleos urbanos industrializados. Esta política la impone sus planes de desarrollo aunque es muy criticada, debido a que en la mayor parte de los mismos abunda la tierra y escasean los alimentos. Los cultivos extensivos, con frecuente desperdicio de los recursos naturales, y el poco frecuente uso de recursos técnicos en la agricultura, traen como consecuencia el despilfarro del potencial de trabajo y conflictos innecesarios entre las exigencias de la vida y los medios de ganarla.

Hemos observado que en muchos países de América Latina la migración del campo es un síntoma de zozobra económica y de una situación nociva que debe ser sanada. Huelga decir que en tales condiciones no es de desear que se acelere el éxodo rural.

Los males de estas migraciones los notamos por ejemplo en el hacinamiento en los barrios de emergencia, denominados "villas miseria", creados alrededor de muchas ciudades en nuestro país. En general, los países latinoamericanos se urbanizan más rápidamente de lo que se industrializan. Generalmente a los nuevos habitantes así llegados no se les proporciona viviendas adecuadas y servicios indispensables para la seguridad, higiene y salud. Se fomenta inconscientemente el crecimiento de tugurios y los llamados "barrios de ratas", lo cual no tiene precisamente nada que ver con urbanización.

La solución no está en un estímulo indiscriminado de la industria, sino en un crecimiento equilibrado de este sector con respecto al agrícola. Hay que mejorar la productividad de la tierra y de sus trabajadores, para elevar

los niveles de vida, tanto de la ciudad como del campo; además, es una condición esencial de la expansión económica genral, porque muchos países en vías de desarrollo están obligados actualmente a utilizar sus escasas divisas para importar alimentos en vez de maquinaria industrial y materias primas.; Pareció asombroso cuando esto ocurrió en la Argentina hace pocos años, país que siempre fué considerado en el exterior como "granero del mundo".

Entra las razones que se pueden mencionar porque se produce el éxodo rural, se encuentran la búsqueda de mejores salarios, la menor duración del trabajo, mejores servicios de enseñanza y de transporte, la imposibilidad de mantener a una familia con una parcela reducida, la dificultad de lograr la propiedad de la tierra que se trabaja y la escasez de viviendas en el campo.

Los resortes gubernamentales conque la sociedad podría ayudar a la estabilidad de la ocupación en el campo podrían resumirse en los siguientes:

1) Ayuda del estado directa al agricultor asignando una mayor fracción de la renta nacional al desarrollo agrícola y rural o subvencionando directamente la producción de alimentos.

2) Estabilización del empleo y de los salarios, protegiendo al productor primario. Ello exigiría un acuerdo internacional, principalmente al tratarse de países exportadores de productos básicos a fin de lograr la estabilización de la producción y de los precios. Esta iniciativa ya se ha concretado en los casos del azúcar, café y trigo con diferentes modalidades en cada tipo de acuerdo.

3) Estímulo a las inversiones en el campo, fomentando por parte del Estado la constitución de cooperativas, factor primordial del progreso social, económico y técnico en la agricultura.

4) Una reforma del sistema de distribución de la tierra en los casos que sea necesario. Tenemos el reciente caso venezolano en el cual un

gobierno democrático defiende la justicia social con un plan de distribución de tierras a los campesinos. En cuatro años de gobierno del presidente Betancourt se han repartido dos millones de hectáreas laborales entre 60.000 campesinos, programándose antes de la finalización de su mandato completar 150.000 familias campesinas propietarias de la tierra que trabajan. Aún restaría otro tanto de campesinos a quienes restaría beneficiar con similares medidas.

Son frecuentes los estados de tensión social provocados por la mala adaptación física y mental entre los trabajadores industriales que han abandonado sus ocupaciones en el campo para migrar a los centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida.

Es por los motivos apuntados que reconocemos meta ineludible a la cual se debe llegar, principalmente en los países latinoamericanos, al afincamiento con mejores posibilidades de los trabajadores de la tierra. Para ello, en diferentes partes del mundo, y hemos citado el caso venezolano, se han llevado a la práctica planes de Reforma Agraria. Cuál es el ámbito de aplicación de estos planes, el sentido de los mismos, su aplicación práctica y sus consecuencias ?. Deseamos dar una idea sucinta de los mismos.

Reforma Agraria.- Uno de los principales medios para mejorar la suerte de los grupos poco privilegiados es la reforma agraria. Cuando la propiedad de la tierra está concentrada en manos de latifundistas, y de ello nos ha dado una idea el informe para la Argentina de la C.E.P.A.L. antes citado, los poco privilegiados forman una gran parte de la población agrícola y en ellos recaen los efectos de los ingresos reducidos, del subempleo, de la falta de seguridad, de la situación social inferior y de la falta de medios de enseñanza. Junto a los asalariados están también los aparceros y medieros, aunque con frecuencia estas categorías no están bien delimitadas porque los pequeños agricultores pueden colocarse como asalariados durante la época de

la cosecha. También figuran entre los poco privilegiados las comunidades primitivas de indígenas que subsisten penosamente al margen de la economía, la cual tiende a desintegrarlas poco a poco. El "Programa Andino" de la O.I.T. es un esfuerzo exitoso que se realiza en Perú, Bolivia y Ecuador para rescatar a estas comunidades para el progreso y la civilización. Estos islotes de pobreza y de inseguridad existen en todo el mundo subdesarrollado, y cuando son de dimensiones considerables representan una amenaza para los niveles de vida urbano.

Si bien la reforma agraria puede contribuir a reducir dichos islotes, rara vez puede eliminarlos del todo si no se la complementa con otras medidas.

Sin embargo, una distribución más amplia de la propiedad puede ciertamente estabilizar y aumentar el volumen del empleo y de la producción agrícola, puesto que posibilita una utilización más completa de la mano de obra familiar. En los latifundios de los países subdesarrollados se procura reducir los costos de mano de obra empleando braceros únicamente durante la época de mayor actividad, de manera que éstos quedan sin trabajo durante largos períodos del año. En cambio, si se les da la posibilidad de trabajar una parcela por cuenta propia tendrán alicientes para elaborar con mayor regularidad; tratarán de diversificar los cultivos y de criar animales porque así podrán distribuir el trabajo entre más personas y dar ocupación a sus familias; también podrán desarrollar su capacidad de iniciativa y sus dotes de administradores. Cuando la redistribución de la propiedad va acompañada de inversiones públicas para mejorar la tierra o abrir nuevas zonas al cultivo, la producción aumentará con mayor impulso. El requisito previo más importante para las reformas agrarias o de los programas de colonización probablemente sea contar con un mercado que garantice al nuevo propietario una retribución segura de su trabajo, y lo acicatee para perfeccionar su explotación.

Se necesitan reformas de esta naturaleza en todos los países donde se cultiva la tierra demasiado extensivamente en raleción con la demanda de alimentos y donde se puedan lograr grandes aumentos de la productividad mejorando la agricultura y beneficiando nuevas tierras. Aeste propósito debe señalarse que las parcelas que se concedan a los nuevos propieatrios no deben ser demasiado pequeñas. En México, se llevó a cabo la redistribución de tierras más amplia del mundo, si no se cuenta los países de Europa. En este país las parcelas deejido eran demasiado pequeñas durante lasprimeras etapas de la reforma y los terrenos erandemasiado malos o habían sufrido demasiada erosión para ocupar cabalmente a toda la familia, con el resultado de que buena parte de los nuevos agricultores tuvieron que seguir colocándose de vez en cuando fuera de sus parcelas. (1). En las colonias establecidas posteriormente se constituyeron lotes más grandes y se modernizaron los métodos de cultivo.

En la mayor parte de los países latinoamericanos queda un amplio margen de acción en ese sentido. Es una necesidad impuesta por razones sociales, y también porque hay que restablecer el equilibrio entre los cultivos para la exportación y la producción de alimentos. Aquellos que gozan de abundancia de tierras no tendrán dificultad, en sus proyectos de redistribución de las mismas, para asignar a cada colono una parcela suficientemente grande para que pueda ocupar plenamente a su familia.

"La tierra será un bien de todos, no se la dividirá, por límites, no se la encerrará entre muros. Si la tierra no estuviera tan lejos del cielo, los ricos se hubieran arreglado de modo que la luz no fuese repartida por igual. El sol comprado a precio de oro no luciría más que para ellos y hubieran forzado a Dios a hacer otro mundo para los pobres". (2)

(1) O.I.T.: "Poblaciones Indígenas" Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes, Estudios y Documentos, nueva serie, número 35 (Ginebra, 1953), pág. 258.

(2) Palacios, Alfredo L. "La Justicia Social" Editorial Claridad, Buenos Aires 1954, pág. 27, pasaje de la Biblia citado por el autor.

"Moisés, después de realizado el censo de la población, dis- " "puso en nombre de Jehová, la división de las tierras en lotes, que se ad- " "judicaron a cada una de las familias. Es decir, distribuyó equitativamente " "el suelo. Ordenó después que se dejara descansar la tierra un año cada sie- " "te; que durante él no se sembrara el campo ni se podran las viñas, ni se " "segaran aquellos que de suyo y sin trabajo hubieren producido, ni se reco- " "gieran las uvas. Ordenó asimismo, la santificación del año quincuagésimo, " "año de remisión de deudas o de rescate general para todos los moradores de " "la tierra, pues ése era el año del Jubileo: 'Y santificaréis el año cin- " "uenta, y pregonaréis libertad en la tierra a todos sus moradores: éste os " "será jubileo; y volveréis cada uno a su posesión, y cada cual volverá a su " "familia'". (1).

"Proclama el legislador hebreo que la tierra pertenece a Dios," "es decir, al pueblo en común: 'Y la tierra no se venderá rematadamente, por'" "que la tierra mía es; que vosotros peregrinos y extranjeros sois para con-" "migo'". (2)

"Advenedizos y colonos de Dios. Tales eran los poseedores de " "la tierra". (3)

Sobre el tema "Acceso a la propiedad y reforma agraria" reproduciremos la parte dispositiva de la resolución adoptada por la Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo realizada en Buenos Aires en el año 1961.

a) Debería adoptarse el principio general según el cual el trabajador rural debe tener acceso a la propiedad privada de tierras, y, teniendo en cuenta el objetivo de satisfacer tanto las necesidades económicas del país como las aspiraciones sociales de la población agrícola, deberían tomarse medidas adecuadas para facilitar a los trabajadores agrícolas asalaria-

(1), (2) y (3) Palacios Alfredo L. "La Justicia Social", pasajes bíblicos citados por el autor, pág. 24 Editorial Claridad, Buenos Aires 1954.

dos y a los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores, incluyendo a los ocupantes precarios de buena fé, el acceso a la propiedad, ya sea mediante programas generales de reforma agraria o mediante proyectos específicos de colonización. Los programas de reforma agraria deberían incluir la adjudicación en propiedad, de los predios pertenecientes al Estado o, cuando fuera indicado, de predios particulares, previa indemnización y siempre que tienda a un incremento de la productividad.

b) A fin de hacer efectivas las medidas que se adoptaran para permitir el acceso a la propiedad de tierras a los cultivadores que no son todavía propietarios o que poseen parcelas de tamaño antieconómico, deberían establecerse disposiciones oportunas para otorgar créditos agrícolas (bajo forma, por ejemplo, de crédito cooperativo o supervisado) a las diferentes categorías de trabajadores agrícolas, incluidos los ocupantes precarios de buena fé y pequeños propietarios.

c) Siempre que se aseguren los objetivos de elevación de los niveles de vida y de mejoramiento de la productividad, podrían adoptarse medidas que favorezcan la subdivisión de predios por parte de sus propietarios y la concesión de los recursos de crédito y de asistencia necesaria para la ejecución de proyectos de esta índole.

d) Sobre la base de un estudio de los recursos regionales, nacionales o locales, y previo examen de las condiciones especiales de cada país y teniendo en cuenta el nivel de vida y las perspectivas futuras de los trabajadores en el sector rural, los programas de reforma agraria debían comprender medidas orientadas a un desarrollo rural integral y, en el caso apropiado, promover medidas para la colonización, facilitar el desarrollo de organizaciones cooperativas y pequeñas industrias y satisfacer las necesidades en materia de crédito, transporte y mercado.

e) Deberían desarrollarse programas especiales de educación y formación agrícola en favor de los trabajadores agrícolas comprendidos en el marco de los programas de reforma agraria o de colonización.

Crecimiento de la Población.- El vigoroso aumento de la población en los países menos desarrollados es uno de los factores de mayor magnitud en lo que concierne a la disponibilidad de la fuerza de trabajo y al desempleo y subempleo.

Como puede observarse en el Cuadro I que transcribimos, entre 1950 y 1960 la población de Europa aumentó en 0,7 por ciento por año, mientras que este aumento fué en América Latina de 2,3 por ciento, y en África y Asia, (con exclusión de la parte de la U.R.S.S. situada en Asia), de 1,6 por ciento. Se espera, pues, que durante los próximos decenios la población en los países menos desarrollados, continúe aumentando aproximadamente en la misma proporción, mientras que la tasa de aumento disminuirá en las regiones más desarrolladas. Según las mismas perspectivas, la población total del mundo podrá llegar a ser más del doble antes que termine el siglo.

Pero las tasas de natalidad pueden disminuir en forma más bien rápida y los pronósticos relativos al ritmo de crecimiento de la población sobre un período mayor de 15 años descansan sobre una base muy incierta.

Cuadro I - Cálculo aproximado de la Población del Mundo y

Porcentaje anual de aumento por Regiones
(Cifras de población en millones)

Regiones	1925	1950	Porcentaje anual de aumento 1925-1950	1960	Porcentaje anual de aumento 1950-1960
Asia	1.020	1.380	1,2	1.610	1,6
África	147	199	1,2	234	1,6
América Latina	99	163	2,0	204	2,3
Oceanía	10	13	1,1	16	2,1
Europa	340	393	0,6	423	0,7
América del Norte	126	168	1,2	196	1,6
U.R.S.S.	165	181	0,4	214	1,7
Total mundial	1.907	2.497	1,1	2.897	1,5

Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos. Población, 1950.

En el cuadro II figuran los respectivos aumentos probables de la población en edad de trabajar (15-59 años) en las regiones menos desarrolladas durante los próximos quince años. Según este cuadro, el aumento total de la población en edad apta para el trabajo en todas las regiones subdesarrolladas será de 300 millones aproximadamente. Únicamente en Asia se espera que el crecimiento de la población sea muy superior a 200 millones. Aunque las futuras proporciones de la participación en la mano de obra sean difíciles de predecir, se espera que al menos dos tercios (alrededor de 200 millones) de esta nueva población en edad de trabajar formarán parte de la fuerza de trabajo. Será necesario suministrar a estos nuevos trabajadores nuevos empleos.

Cuadro II - Cálculo aproximado del aumento (estimaciones mínimas)

de la población en edad de trabajar (15-59 años)

en las regiones menos desarrolladas durante el período 1960-1975
(Cifras de población en millones)

Regiones	1 9 6 0		1 9 7 5		Aumento durante el período 1960- 1975 de la población comprendida entre los 15 y 59 años de edad
	Población total	Población comprendida entre 15 y 59 años de edad	Población total	Población comprendida entre 15 y 59 años de edad	
Asia	1.610	885,5	2.040	1.101,6	216,1
África	234	128,7	295	159,3	30,6
América Latina	204,3	110,3e	281,7	146,5	36,2
Europa meridional	143	85,8	158	93,2	7,4
Todas las regiones subdesarrolladas	2.191,3	1.210,3	2.774,7	1.500,6	290,3

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

La tasa de crecimiento de la población latinoamericana es la más alta que se observa entre las principales regiones del mundo. El número de habitantes de América Latina ha aumentado de cerca de 100 millones en 1925 a unos 205 millones en 1960, según las estimaciones de ese año; en 1975 acaso exceda los 300 millones. Para ello tenemos que tener en cuenta que probablemente las tasas de natalidad no experimentarán mayor disminución, mientras que la de mortalidad seguirán en descenso. Esto supone, que entre 1960 y 1975 la tasa anual de aumento de la población será de 2,8 por ciento, o sea, un ritmo de crecimiento demográfico más elevado que el de cualquier otra región.

Como consecuencia del crecimiento de población que ha de registrarse en los próximos quince años, no habrá transformaciones significativas en la distribución porcentual de la población latinoamericana por grupos de edad. Entre 1960 y 1975, la población menor de quince años acaso aumente de 40 a 42 por ciento (o sea de 83 a 130 millones de personas); en cambio, el número de habitantes de 15 a 59 años de edad probablemente aumentará de 109 a 160 millones, aunque el correspondiente porcentaje en la población total acusará una disminución de 54 a 52 por ciento. El porcentaje de la población mayor de 60 años aparentemente se mantendrá estable en 6 por ciento, pero en cifras absolutas pasará a ser de 20 millones en lugar de 12,7 millones; Así, pues, es posible que la mayoría de los países latinoamericanos vean disminuir la proporción de sus habitantes en edad de trabajar (15-60) durante los próximos quince años; los porcentajes correspondientes han disminuido especialmente en Argentina, Chile y Uruguay, donde ya se observa en la población una proporción de personas envejecidas marcadamente superior a la de otros países de la región, así como el más bajo porcentaje de habitantes menores de quince años.

A pesar de la heterogeneidad de las condiciones sociales y económicas

observadas entre los países latinoamericanos, la rapidez del crecimiento demográfico es rasgo común de casi todos ellos. Esta característica regional adquiere particular significación al relacionarsela con los esfuerzos por desterrar la pobreza, por dos razones principales. En primer lugar, para impedir que los actuales niveles de vida queden rebajados se requiere que el abastecimiento de alimentos, viviendas y otras necesidades aumente a una tasa anual superior a 2,5 por ciento. En segundo lugar, el producto nacional debe aumentar a un ritmo aún más elevado para que pueda expandirse la capacidad de producción, pues de lo contrario no podrá lograrse ese indispensable incremento en la disponibilidad de bienes de consumo.

Sin embargo, debido a una errónea conducción de nuestra política social y económica y ahora nos referiremos a la situación de la República Argentina, la productividad se ha estancado o ha decrecido.

La insuficiencia de capital y su desviación de los sectores de producción hacia otros sectores no productivos, tiene una influencia muy seria sobre la distribución de la población activa del país, que también tiende a desviarse hacia otros sectores en desmedro de la productividad general de la economía. Mientras que en el período 1925-1929 la población dedicada a la actividad productiva de bienes era del 67.9 por ciento, esa proporción bajó en el período 1940-1944 al 67 por ciento y en 1955 al 62.1 por ciento. En cuanto a las actividades no productivas de bienes, reunieron en el período 1925-1929 el 32.1 por ciento, para subir en el período 1940-1944 al 33 por ciento y culminar en 1955 con el 37.9 por ciento.

Según el estudio de la C.E.P.A.L. para la Argentina, la insuficiencia de capitalización en la industria, hace que la misma absorba poca gente. Por el contrario, las actividades no productivas de bienes, como los ferrocarriles absorben una cantidad desproporcionada de la población activa del país. Todo ello conduce a una crisis de producción de bienes, al ser insuficientes

los mismos para satisfacer las necesidades de la población. Por otra parte, el alza de los costos de producción que provoca la distorsión enunciada, no nos permite competir en un mercado internacional que se caracteriza en la actualidad por la entrada en el mismo de nuevos países anhelantes de colocar sus productos (caso de las ex posesiones francesas africanas). Por otra parte, la falta de capacidad adquisitiva provocada por la reducción del nivel de vida de la población a su vez trae la paralización de nuestras incipientes industrias, con su secuela de desocupación, miseria y hambre para los trabajadores de la industria y el agro.

El mercado del empleo.- Los servicios del empleo y de formación profesional son la base de la organización del mercado del empleo. El servicio del empleo es el elemento central y coordinador que proporciona los datos para relacionar a los trabajadores con los empleos vacantes. La organización del mercado del empleo es la condición indispensable para solucionar en forma integral el problema de la desocupación.

Señalemos en primer lugar que es necesario lograr una información lo más completa posible sobre la situación y tendencias del empleo, tanto sobre la situación actual como sobre las necesidades futuras en materia de mano de obra, clasificada por industrias y zonas. Esta información puede ser recabada directamente de los patronos y de los sindicatos interesados. También serán de utilidad los registros que el servicio del empleo abre para que en él se inscriban todos aquellos que demanden empleos. Estos informes deben estar no sólo al día sino que en lo que respecta a los patronos, sería conveniente que los mismos informaran de sus necesidades futuras y llegado el caso, de la decisión que los mismos adopten en lo futuro respecto a despidos en masa, a fin de prever esta situación, que puede adquirir caracteres graves. También es posible requerir la información necesaria sobre el mercado del empleo por

medio de encuestas periódicas que el servicio del empleo podría realizar. Todas estas informaciones pueden servir no sólo para que las autoridades tomen medidas correctivas, sino también para formular recomendaciones a las industrias afectadas por la escasez de brazos, o en caso contrario, por la falta de mano de obra a los efectos de amortiguar los efectos de cualquiera de estas dos situaciones.

Es conveniente llegar a un equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra mediante la aplicación de medidas de contratación que permitan la distribución adecuada de la fuerza de trabajo. Para llegar a ese equilibrio y para que el servicio del empleo funcione eficazmente reportando los resultados apetecidos, es necesario que tanto trabajadores como patronos se sirvan del mismo. Recordemos que en ciertos países el servicio del empleo se ha implantado con carácter obligatorio, debiendo recurrir a él tanto los patronos como los trabajadores, y eliminando de esta manera los arreglos particulares y aislados que tornaban incoherente el mercado del empleo. En los países en que las agencias de colocación públicas o privadas prestan servicios en forma voluntaria para la parte patronal y trabajadora, si bien los mismos no dejan de tener cierto valor, no tienen la eficacia que nos permita afirmar que pueda organizarse adecuadamente el mercado del trabajo. Al respecto, Beveridge menciona en su libro "Ocupación Plena" que en las industrias de servicios portuarios en el Reino Unido la desorganización del mercado del trabajo ha traído como consecuencia un elevado índice de desocupación, de alrededor del 30 por ciento, a pesar de que Beveridge no lo achacaba a la disminución de las actividades portuarias ni al exceso de mano de obra, cosa que demuestra con cifras y estadísticas significativas.

Se sostiene, y con fundamento, que para que exista un equilibrio entre la oferta y demanda de trabajo es imprescindible controlar la localización de la industria a fin de poder disponer la ubicación estratégica de la

misma. Desde el punto de vista ocupacional se trata de evitar el desperdicio de los recursos sociales de las zonas y eliminar la desocupación estructural con todos los males que esto trae para las condiciones de vida de los habitantes.

La movilidad de la mano de obra debe ser alentada a fin de ajustar la oferta de trabajadores a las oportunidades de empleo que se ofrezcan dondequiera que ello ocurra. Es manifiesta la falta de voluntad de los trabajadores para trasladarse a otras zonas distintas de las de su residencia habitual en busca de trabajo. Sin embargo, paralelamente a la localización planificada de las industrias, se debe organizar la movilidad geográfica de la mano de obra hacia las regiones donde exista penuria de mano de obra. El principal obstáculo a la movilidad de mano de obra es de orden económico, ya que el trabajador debe afrontar los problemas del traslado en cuanto a los gastos de transporte, que posiblemente tengan que involucrar a los miembros de su familia. La O.I.T. ha recomendado al respecto que en caso de que hubiera de trasladarse a un trabajador de una zona a otra, por iniciativa o consentimiento del servicio del empleo, se tomaran las medidas necesarias para costear los gastos de viaje y ayudar al trabajador a hacer frente a los gastos iniciales en el nuevo lugar de trabajo, concediéndole o anticipándole una suma determinada de acuerdo a las circunstancias, basándose en un estudio de la ley y costumbres nacionales. Como en muchos otros, en nuestro país la escasez de viviendas dificulta cualquier plan en este sentido, trabando la posibilidad del trabajador de alquilar o comprar una vivienda en el lugar donde pueda encontrar trabajo. El servicio del empleo tendría que tomar especialmente en cuenta el serio problema de la vivienda dentro de los planes que se trace para la consecución de sus objetivos.

El traslado temporario de trabajadores para ser empleados en industrias de temporada puede constituir solamente un paliativo para el problema

de la desocupación, aunque consiste en una solución práctica en casos de desocupación circunstancial.

Los alicientes que se ofrezcan a los trabajadores para cambiar su lugar de trabajo habitual donde tienen su residencia, deben ser suficientes en materia de condiciones de labor, costo de la vida, vivienda y salario como para compensar los gastos e incomodidades que signifiquen dicho traslado.

La organización del mercado del trabajo debe comprender especialmente a ciertas categorías de trabajadores que tienen problemas específicos. En este plano debemos mencionar a los jóvenes, a los trabajadores de mayor edad, a los inválidos y a las mujeres.

Con respecto a los jóvenes debemos tener en cuenta que la desocupación en la juventud puede minar su carácter, disminuir su aptitud para el empleo y amenazar el futuro desarrollo de las naciones. Al respecto, se ha propuesto elevar la edad escolar de los jóvenes, intensificando la orientación profesional, que además de elevar el índice de producción reduciría el problema de la desocupación desde temprana edad. Por otra parte, la mayor instrucción adquirida, los posibilitaría más adecuadamente y contribuiría al desarrollo de sus aptitudes.

Los trabajadores de mayor edad tienen dificultades para encontrar empleo nuevo cuando han perdido el que conservaban, debido al prejuicio que tienen los patronos con respecto a la contratación de los mismos. Es cierto que la última guerra eliminó gran parte de estos prejuicios al hacer necesaria la contratación de estos trabajadores, debido a que la mayor parte de los jóvenes se encontraban en los frentes de lucha. Pero es cierto también que durante las crisis, la mayor proporción de desocupados se encuentran entre los trabajadores de mayor edad, que también sufren los lapsos mayores de desempleo. Este problema casi no existe en condiciones normales o de pleno empleo y es frecuente, como lo han demostrado estadísticas en los Estados Unidos,

que en épocas de prosperidad haya un mayor índice de desocupación entre los trabajadores jóvenes. Pero en épocas de depresión los patronos se vuelven más exigentes en la selección de trabajadores prefiriendo a los jóvenes, porque pagan menores salarios, sobre todo en ocupaciones donde no se requiere especialización.

El problema adquiere gravedad en los países donde el índice de desocupación tiende a elevarse, convirtiendo de esta manera en crónica la desocupación de los trabajadores de mayor edad.

A fin de no eliminar a los trabajadores de esta categoría del mercado del empleo, el servicio del empleo, debería tomar enérgicas iniciativas a fin de interesar a los patronos y a los sindicatos en la solución de este problema y lograr nuevas oportunidades de ocupación, en trabajos aptos para los mismos.

Los trabajadores inválidos han sido en los últimos años alentados a capacitarse adecuadamente a fin de continuar trabajando en ocupaciones para las cuales reciban adecuada formación. No deben constituir una parte separada de la masa de trabajadores y deben combatirse los prejuicios que de igual manera que la categoría de trabajadores de mayor edad, sufren por parte de los patronos. Es indudable que han de encontrar dificultades para lograr un nuevo empleo, pero ayudados por los servicios de rehabilitación, pueden recibir una formación profesional adecuada para desarrollar actividades acordes con su capacidad. No deben renunciar a encontrar trabajo, pues la reeducación profesional que reciben les permitirá reincorporarse al trabajo que anteriormente ocupaban, o uno conexo al mismo en los que podrían desarrollar sus habilidades previas a la invalidez. Los patronos deben esforzarse para reincorporar a sus antiguos trabajadores inválidos, reservando una proporción de empleos para los mismos, iniciativa que ya es práctica en numerosas industrias, que de esta manera contribuyen a la solución de este doloroso problema.

Las mujeres han demostrado durante la última guerra su aptitud para desarrollar labores reservadas hasta ese momento exclusivamente a los hombres. Después del último conflicto no han renunciado al derecho adquirido con tanto sacrificio, y es así como vemos que en la mayor parte de los países industrializados se cuenta con un gran porcentaje de mano de obra femenina. En ciertas industrias, como la del tabaco, se ha demostrado que la proporción de trabajadores del sexo femenino supera a la de los hombres. Aún las mujeres casadas, que tradicionalmente tenían dificultades casi insalvables para lograr empleo, han demostrado su aptitud y capacidad para desempeñarse al mismo nivel que los trabajadores varones. Podemos decir que en la mayor parte de los países se ha abandonado el prejuicio de no emplear mujeres o vedarles el acceso a ciertos puestos, y que la mujer se ha ganado definitivamente el derecho a tener igualdad de oportunidades con respecto al hombre.

v La superación definitiva de los problemas expuestos con respecto a cada una de las categorías de trabajadores mencionadas, contribuirá a la mejor organización del mercado nacional del empleo.

Creación de nuevos empleos.- La posibilidad de crear más empleos eligiendo técnicas de producción que exijan una "intensificación de mano de obra" ha sido ensayada en gran número de países últimamente. Países tales como Yugoslavia, India y China han realizado este experimento utilizando gran número de trabajadores en diversos tipos de obras tales como construcción de carreteras y trabajos de irrigación, en vez de recurrir a técnicas que requieren más maquinaria y equipo. Es conocido el Japón por sus pequeñas empresas de tipo adicional, basadas en técnicas que proporcionan mayor número de ocasiones de empleo que las grandes empresas, pero que al mismo tiempo están estrechamente ligadas a éstas mediante vínculos de subcontratación. China, según los informes, ha experimentado las técnicas de intensificación de la mano de obra en las producciones de artículos que requieren

la utilización intensiva de capitales, tales como el hierro y el acero. La India ha seguido durante algunos años una política de protección y fomento en varias formas, de algunas técnicas de alta intensificación de mano de obra en industrias de producción de artículos de consumo tales como la textil, ensayando en el trabajo un sistema basado en la coexistencia de diferentes técnicas en la misma industria. En algunas regiones de la India, los útiles mecánicos, tales como los tornos, están produciendo actualmente no sólo mediante técnicas altamente mecanizadas adoptadas en otras partes, sino también técnicas que exigen el empleo de mano de obra en forma intensiva.

Las decisiones sobre los artículos y servicios que deben producirse y sobre los métodos de producción deben tener en cuenta otros factores además del empleo propiamente dicho, en particular los recursos nacionales, las posibilidades de exportación, el mercado interno y el costo relativo de producción. Considerando estos factores, puede comprenderse probablemente la necesidad de producir cierto número de artículos que requieren grandes inversiones de capital, y en algunos casos utilizar más bien métodos que tengan la misma finalidad. Pero es importante lograr que los artículos y los métodos sean realmente aquellos que mejor se adapten a las necesidades y circunstancias del país de que se trate y que no se hayan elegido, por ejemplo, tan sólo con el deseo de producir los mismos artículos, o de producirlos en la misma forma, que en los países industrialmente avanzados, que cuentan con capitales mucho más abundantes y donde la mano de obra es más escasa que en los nuevos países en vías de desarrollo.

Puede ser conveniente adoptar medidas fiscales especiales para dificultar la utilización de capitales escasos y fomentar el empleo de gran número de trabajadores en la producción.

La mano de obra en los países menos desarrollados puede emplearse directamente en muchos tipos de producción útil con un complemento mínimo de

los escasos equipos y materias primas con que se cuente. Incluso parte del equipo necesario puede ser producido por los mismos trabajadores desempleados. Veamos algunos casos:

a) Obras locales de infraestructura a fin de mejorar las tierras mediante el suministro de agua, construcción de carreteras, pequeñas estaciones hidroeléctricas y toda otra actividad tendiente a mejorar los servicios sociales y los medios de confort y esparcimiento.

b) Métodos de cultivo con empleo más intensivo de mano de obra arando en profundidad, abonando intensivamente los terrenos, siembras más compactas, etc.

c) Fomento de las industrias rurales que requieran equipo simple.

d) Otras actividades productivas, promoviendo la calificación de los trabajadores mediante cursos especiales de formación en talleres comunales o rurales. Cría de animales, repoblación forestal, cultivo de frutas, pesca, artesanía rural, etc., cualquiera de estas actividades productivas requieren en general pequeña inversión de capital.

e) Promoción de los servicios sociales con ayuda de los propios interesados con planes de construcción de viviendas, sanidad pública, creación de cooperativas, casas cuna y guarderías infantiles. Es oportuno señalar la labor experimental realizada por el Instituto de Cooperativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en la isla Maciel, donde un grupo de universitarios consiguió con poquísimos elementos nuclear en cooperativas a numerosos vecinos de condición trabajadora, a fin de instruirlos sobre la forma de mejorar sus condiciones de vida con los pocos recursos con que contaban. Es cierto, que en este caso no se trataba de personas desocupadas quienes colaboraban en esta iniciativa, pero es necesario reconocer que muchos de los que se interesaron en la misma eran

trabajadores ocupados a tiempo parcial. Otra iniciativa que se llevó a cabo precisamente en la isla Macial, en este caso asesorados por universitarios de la Facultad de Ingeniería, fué la construcción de viviendas por los cooperativistas en sus ratos libres, a fin de eliminar en lo posible las denominadas "villas miseria" de los alrededores.

La clave del problema para que la aplicación de estos objetivos tengan éxito reside en la organización. Ésta puede realizarse a veces con auxilio del gobierno central, o por intermedio de programas de fomento local, mediante regímenes de trabajo voluntario.

Utilización máxima de la capacidad de producción existente.- B Por diferentes motivos, en muchos países existen establecimientos productivos que no trabajan a plena capacidad, sea por falta de demanda, alto costo de su funcionamiento, falta de materias primas, etc. Para evitar esto, que incide desde luego en un índice de empleo, son necesarias seguramente medidas gubernamentales. Ellas pueden consistir en la restricción de la importación de productos similares, facilidades crediticias a la industria, o en acciones que permitan la instalación de mayor cantidad de trabajadores, en caso de que el motivo sea la falta de mano de obra adecuada. La existencia de condiciones monopolistas conduce a restricciones de la producción con objeto de elvar los beneficios. Los gobiernos pueden combatir esta tendencia mediante la persuasión, el control de precios, la reglamentación directa, o fomentando una producción competitiva.

Promoción y Orientación de las Inversiones.- Es necesario que la misma tienda a lograr la utilización de la mano de obra subempleada, y para ello debe recurrirse, sea a las inversiones locales, sea a las internacionales. Dentro de éstas, otorgamos nuestra preferencia a la que proviene de las instituciones de crédito creadas en el ámbito mundial o interamericano para el

fomento precisamente de nuevas industrias productivas. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Especial de las Naciones Unidas son institutos que otorgan préstamos a largo plazo y a reducido interés y amortizables en períodos suficientemente extensos como para permitir la devolución de lo invertido sin apremios excesivos. Para ello es menester presentar a estas instituciones estudios detallados y precisos sobre la ubicación de las posibles inversiones, tarea que en nuestro ámbito desarrolla el Consejo Federal de Inversiones.

Si puede elevarse la productividad de los escasos recursos disponibles, se aumentará la oferta de inversiones y de artículos de consumo necesarios para mantener el nivel superior de empleo. Será indispensable adoptar medidas para superar aquellas dificultades que puedan presentarse en la obtención de personal que posea ciertos tipos de calificaciones y conocimientos, estableciendo programas de formación y planes para facilitar la movilidad geográfica y profesional de la mano de obra. Finalmente, para que la expansión del empleo no sea frenada por una economía que se desarrolla muy rápidamente en relación con sus recursos, se necesitan medidas para aumentar las ganancias procedentes de la exportación en forma constante, para economizar la utilización de los mismos, y para aumentar el aflujo de capitales extranjeros.

Se ha reconocido la posibilidad de que surjan conflictos entre los objetivos de aumentar el empleo y de acelerar el desarrollo económico. Puede ocurrir, que una proporción máxima de crecimiento económico se logre en un determinado país concentrando mucho capital disponible en el proceso de producción altamente mecanizado de ciertos sectores económicos, aún cuando ello proporcionaría menos empleo que la inversión de una proporción mayor del capital disponible en procesos de producción con utilización intensiva de mano de obra. En nuestro país ocurre, por ejemplo con las recientes in-

versiones en la industria del petróleo que requiere una alta concentración del capital; pero esos conflictos no siempre ni en todas partes ejercen efectos generales en la práctica, y cuando surgen, pueden a menudo mitigarse mediante métodos apropiados y hasta en ocasiones, resolverse una vez alcanzado un nivel de inversiones adecuado para el mantenimiento del pleno empleo.

En países donde, a causa de la escasez de capitales o por otras razones, el pleno empleo no puede lograrse inmediatamente ni aún con cierta rapidez, los gobiernos pueden adoptar como objetivo inmediato y permanente la creación de suficientes nuevas oportunidades de empleo, para mantener la debida proporción con el aumento de la mano de obra, poniendo dichas oportunidades de empleo a disposición de los trabajadores desocupados o subempleados que se encuentren en situación más difícil.

Generalmente, se admite que todos los países menos desarrollados necesitan una proporción más elevada de inversiones, aunque la necesidad de determinados países varíe con las circunstancias, especialmente con la importancia del problema del empleo, con los índices de crecimiento de la fuerza de trabajo, con las dificultades que surjan al acrecentar el empleo en la producción de artículos de exportación y con la posibilidad de aumentarse la producción sin acrecentar las existencias de capital. En ciertos países puede ser útil definir en diversas fechas los objetivos en materia de empleo y calcular con precisión las inversiones requeridas para lograr dichos objetivos.

Hoy en día, los países en vías de desarrollo pueden necesitar mayores tasas de inversión que las que necesitaron los actuales países avanzados en las primeras etapas de su desarrollo económico. Existen en aquellos países muchos trabajadores subempleados y en algunos casos desempleados y hay un rápido aumento del número de personas que buscan trabajo. La emigración en masa ya no constituye un remedio que sustituya al empleo en el país. La densidad de población es en muchos casos mayor y las rentas per cápita

inferiores a las que existían en Europa durante el siglo XVIII, ó en Norteamérica durante el siglo XIX. Las técnicas más productivas requieren actualmente menos personal que antes, y las economías que se realizan aumentando el tamaño de las empresas exigen que se inviertan grandes sumas durante breves períodos. El ejemplo de los países avanzados estimula la demanda de artículos de consumo y de servicios sociales. Pero las condiciones del comercio exterior son menos favorables para los países en vías de desarrollo. Estos últimos, que dependen para sus exportaciones de algunos productos básicos, están atravesando actualmente por lo que se ha dado en llamar "crisis de crecimiento".

El impulso al desarrollo económico se ve trabado por las fluctuaciones de los productos básicos, el café en el caso del Brasil que tomaremos como ejemplo clásico. Hace algunos años, la exportación de café representaba un ingreso de divisas fuertes superior en casi un 40 por ciento al ingreso actual. Ello se debe a que sus principales clientes, excepto los Estados Unidos, son los países que integran el Mercado Común Europeo, los cuales actualmente se abastecen de dicho producto de las ex-colonias africanas de Francia, que tienen las ventajas tarifarias suficientes para desplazar el café brasileño del mercado europeo. Entretanto, las necesidades del Brasil en materia de productos para sostener sus florecientes industrias han aumentado vertiginosamente. Para mantener el pleno empleo en países como Brasil, se deben realizar los ajustes necesarios a fin de equilibrar sus importaciones con sus exportaciones. El caso brasileño es común al de todos los países latinoamericanos, incluida la Argentina, que tratan de compensar la disminución de las exportaciones en cantidad y precio a los mercados tradicionales, con la colocación de sus excedentes en nuevos mercados.

Los países exportadores de productos básicos, cuya economía depende de la exportación de uno o varios de ellos, tratan de diversificar por lo

tanto su economía. No obstante, dependen en gran medida de la exportación de productos agrícolas y materias primas, recursos muy poco flexibles, y la mayoría de ellos de demanda inelástica.

La relación entre los productos básicos cuyos precios en el mercado internacional están en paulatina baja y la de los productos manufacturados es de franca desmejoría para los primeros en cuanto a su poder de compra.

A fin de remediar el problema de la desocupación y subocupación en los países en vías de desarrollo, se han propuesto políticas de orientación de las inversiones que contemplen los siguientes tópicos:

1) Fomento de las industrias rurales.- Es importante la fuente de trabajo que pueden proporcionar las industrias rurales que en general requieren un equipo simple y una limitada inversión de recursos. Aparte de la inversión requerida es necesaria una adecuada protección de su producción frente a la competencia que pueden significar las importaciones del extranjero. En ciertas zonas, las industrias rurales pueden suministrar a los pobladores entradas suplementarias y darles ocupación en casos de trabajos de temporada que no demanden su concurso, todo lo cual contribuirá a una positiva elevación de su nivel de vida.

2) Obras Públicas.- En las zonas de depresión económica y de desocupación temporal o crónica, es necesaria la acción del gobierno que por medio de un adecuado plan de construcciones públicas con empleo de materiales y mano de obra locales. En amplias zonas del país la construcción de carreteras, graneros, sistemas de riego y desagüe pueden dar ocupación a los trabajadores en los momentos que las labores de temporada cesen.

3) Tecnificación Agrícola.- Es necesario realizar inversiones muy importantes en procura de la mecanización y tecnificación de las labores agrícolas. Estas tareas que en la mayor parte de los países en vías de desarrollo se realizan aún por medios primitivos, deben contar con los medios

CAPITULO V

ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN LOS PAISES
EN CURSO DE DESARROLLO

Situación económica y estructura de su producción y servicios

El mercado del empleo

Promoción y orientación de las inversiones

Formación y orientación profesional

ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN LOS PAISES
EN CURSO DE DESARROLLO

Situación económica y estructura de su producción y servicios.- Más de las tres cuartas partes de la población del mundo vive en países considerados como poco desarrollados o en curso de desarrollo. Las condiciones de vida de la misma depende en grado preponderante del desarrollo económico y de la valorización de los productos primarios que en su gran mayoría producen en comparación con los precios de los productos industrializados. El deterioro de esta relación en perjuicio de los productos primarios ha actuado desfavorablemente provocando ó acentuando los problemas de desocupación y subocupación que sufren estos países, en algunos de los cuales se han transformado en problemas crónicos.

Agricultura - Sector económico tradicional.- Siendo la agricultura el sector económico tradicional en los países subdesarrollados, que en nuestro trabajo denominamos "en curso de desarrollo", la mayor parte de la población de los mismos subsiste con el producto de los frutos de la tierra. La proporción en algunas naciones de trabajadores agrícolas sobre trabajadores industriales es abrumadora. En la India por ejemplo, 140 y 23 millones de personas respectivamente y los índices de desocupación del 10 y el 2 por ciento para cada uno de estos sectores, datos del año 1956.

mecánicos indispensables para la elevación de la productividad de las tierras. La utilización de abonos, fertilizantes y herbicidas en escala apropiada puede dar lugar casi milagrosamente a una multiplicación de la producción agrícola, cosa que ya se ha alcanzado en los Estados Unidos y Europa Occidental.

La utilización de medios mecánicos y técnicos puede permitir la incorporación de las hasta ahora tierras áridas al proceso productivo, dando en consecuencia nuevas oportunidades de empleo a los trabajadores de la región.

4) La industrialización.- Es evidente que el medio más importante para solucionar los problemas de la desocupación consiste en una orientación de las inversiones hacia el fomento industrial del país. La creación de nuevas industrias y la ampliación de las ya existentes demandan inversiones a mediano y largo plazo que deben ser estimuladas a realizarse desde el exterior ante la carencia de capitales nacionales. Complementariamente, debe contarse con personal especializado y calificado para poner en marcha las nuevas industrias y modernizar las existentes. La falta de este tipo de personal ha dificultado sobremanera el proceso de expansión industrial de los países en vías de desarrollo y para afrontar este problema se ha recurrido a menudo a la asistencia técnica extranjera que ha demandado a menudo inversiones adicionales.

Debemos hacer notar por último, que existen organismos internacionales que como el Banco Mundial, el Fondo Especial de las Naciones Unidas, están dispuestos a suministrar créditos, como ya lo están haciendo desde hace años para ser utilizados en obras fundamentales para el desarrollo de un país, ya se trate de usinas de energía, obras eléctricas, caminos, industrias pesadas, siderurgia, etc., pero para ello es necesario contar con planes concretos de utilización de dichos créditos. Muchos préstamos han sido dene-

gados por la falta de planes bien concebidos de utilización de los fondos que son prestados a largo plazo y baja tasa de interés. Entre nosotros, el Consejo Federal de Inversiones es el organismo especializado en el estudio y preparación de dichos proyectos de alcance nacional. Este organismo, creado por el gobierno nacional está financiado por el mismo y los gobiernos provinciales adheridos al mismo, que al mismo tiempo se valen de él para encomendarle la preparación de proyectos para obras provinciales. Gracias a la labor del Consejo Federal de Inversiones se han concretado varios importantes préstamos de organismos internacionales que han de ser de importancia decisiva para el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, y proporcionarán nuevas oportunidades de empleo a los trabajadores argentinos.

Formación Profesional.- La mayor parte de los países han conocido en el pasado una economía predominantemente agrícola y, al emprender la transformación de sus estructuras económicas, se han visto enfrentados no sólo con problemas financieros y de organización, sino también con la necesidad de disponer de gran número de trabajadores formados de todas las categorías, careciendo, sin embargo, de los medios de formación profesional, proporcionados a esas necesidades. Hay que tener en cuenta que, en general, un país en vías de desarrollo se halla expuesto a la tentación de poner en práctica gran variedad de proyectos diferentes, abrigando la esperanza de poder iniciar simultáneamente la resolución de todos sus problemas de formación profesional; esta pretensión suele ser utópica.

Es esencial ante todo, obtener una información digna de confianza sobre las necesidades presentes y futuras de mano de obra formada, distribuida con arreglo a un orden de prioridad, dado que el esfuerzo financiero que suele exigir la organización de un sistema nacional de formación profesional es demasiado grande para permitir atender simultáneamente a todos los tipos de formación profesional.

En algunos países se ha intentado suprimir las causas o, al menos reducir los móviles y atractivos de la migración en gran escala a las ciudades, haciendo un esfuerzo por realizar un equilibrio satisfactorio entre las regiones rurales y las regiones urbanas, o si se quiere, entre la industria, el comercio, la agricultura y los otros sectores de la actividad económica en todo el país. Se ha estimulado para ello el desarrollo de la industrialización en las regiones rurales, teniendo en cuenta los recursos y costumbres locales, así como la existencia de la mano de obra y de los materiales precisos. Esto supone, como es natural, la creación de oportunidades de formación profesional en tales regiones, cuyo carácter dependerá del grado de adelanto de la población local y de la naturaleza de las industrias en cuestión.

Veamos las recomendaciones que al respecto se han propuesto en materia de Formación Profesional, en la Cuadrágésima Quinta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1961, a aplicarse a los países en vías de industrialización:

61.1) Los países en vías de industrialización deberían tratar de desarrollar sus sistemas de formación gradualmente y en armonía con las disposiciones de la presente recomendación.

2) Deberían en primer lugar dedicarse a determinar sus necesidades presentes y futuras en materia de mano de obra formada.

3) Debería establecerse un plan sobre la creación y desarrollo de medios de formación destinados a satisfacer dichas necesidades, concediendo prioridad, según las circunstancias:

- a) a la creación de un cuerpo docente competente;
- b) al suministro de los locales y del equipo de formación necesarios;
- c) a la organización de programas de formación más adecuados.

4) El plan debería aplicarse según el orden de prelación establecido.

62.1) Los países en vías de industrialización deberían tomar medidas especiales para satisfacer las necesidades en materia de formación:

a) de las personas que habitan las regiones rurales en que se proyecta desarrollar las actividades industriales;

b) de los trabajadores de las regiones rurales que tienen necesidad de formación a fin de adquirir calificaciones para obtener un empleo en las zonas urbanas.

2) Tales medidas deberían incluir la creación, especialmente en las zonas rurales, de instituciones de formación especiales, tales como simples talleres de formación para un pequeño número de oficios básicos y la adaptación de los métodos de formación al nivel de instrucción y al grado de desarrollo de los grupos rurales en las localidades de que se trate.

3) Al organizar la formación en las regiones rurales se deberían tener en cuenta las posibilidades de desarrollar nuevas actividades económicas que utilicen los recursos naturales de la región y permanezcan en armonía con las tradiciones culturales de la población local.

63. Los países en vías de industrialización deberían examinar la conveniencia:

a) de crear con los países limítrofes medios comunes de formación.;

b) de obtener asistencia internacional para la ejecución de sus planes de formación.

Los números 61 al 63 que mencionamos son los que corresponden a la iniciativa que hemos transcripto.

CAPITULO VI

LA ACCION INTERNACIONAL EN MATERIA DE OCUPACION Y DESOCUPACION

La acción de la O.I.T.

Convenciones y Recomendaciones

Tratados Internacionales de Tipo Social

LA ACCION INTERNACIONAL EN MATERIA DE OCUPACION Y DESOCUPACION

El problema de la desocupación tanto en los países industrializados como en los menos desarrollados no se puede resolver con medidas parciales de cada uno de los países afectados. Ya hemos indicado que la desocupación en los países de activo mercado exterior tiene repercusiones internacionales, propagandose de país en país junto con la disminución del comercio mundial. Es preciso por lo tanto, dictar medidas de aceptación universal que establezcan el comercio internacional de modo de que se reproduzca la llamada división internacional del trabajo, con ventajas económicas para todos los países. Se deben eliminar las barreras levantadas al libre intercambio de productos entre los países, y es en ese sentido que se está trabajando activamente por medio de organismos internacionales como el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT).

Los países más desarrollados deben comprender que una depresión o reducción de actividad económica repercute en los demás y si no se traslada el concepto de solidaridad al campo internacional se corre el peligro de que los problemas de desocupación y depresión de los países más débiles se trasladen a los países industrializados, por su reducción de capacidad de demanda de importaciones. Las políticas de pleno empleo que se aplican en algunos países deben coordinarse con las políticas que aplican otros países para poder llegar al mismo fin, es decir, al pleno empleo en el nivel internacional.

Si algunos de los países más activos en el comercio internacional llegasen a sufrir una crisis de desocupación con la consiguiente restricción en su capacidad adquisitiva, y por ende de sus importaciones, otros países afectados verían igualmente disminuída su capacidad de compras y se verían obligados a tomar igualmente medidas de restricción en sus importaciones con la consiguiente disminución de la actividad económica y sus efectos sobre el nivel de ocupación.

La colaboración internacional en materia económica es un hecho reconocido por todos los países que en su mayor parte se han adherido a acuerdos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional desde el punto monetario, y en el plano regional el Mercado Común Europeo, la Asociación Europea de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Con respecto a ciertos productos primarios particularmente afectados por fluctuaciones bruscas, los países importadores y exportadores más importantes han concluído acuerdos que regulan cantidades a exportar e importar y los precios. Ejemplo de tales acuerdos son los que rigen el comercio del trigo, azúcar, estaño y café, para mencionar los productos más importantes. Estos acuerdos procuran la estabilización a largo plazo de la producción y de los precios, pues las oscilaciones afectan en medida muy importante a ciertos países, principalmente productores de materias primas. Ya hemos mencionado el ejemplo del café del Brasil, que proporciona un gran porcentaje de las divisas, que el país necesita para su desarrollo.

Son muy importantes, las medidas que los países industrializados, han puesto en práctica para suministrar ayuda financiera a los países menos desarrollados, por intermedio de los organismos internacionales creados con ese objeto, por los gobiernos ó por entidades privadas. Por otra parte, la ayuda técnica complementaria, propende a estimular la capacitación de los países carentes de técnicos para modernizar sus industrias y capacitarlos, para alcanzar

el alto grado de desarrollo alcanzado por los países industrializados.

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el intento más importante de complementación industrial que se está llevando a cabo en esta parte de América, los países firmantes del acuerdo se han comprometido a reducir los aranceles progresivamente, en una cantidad de productos, con el objeto de llegar a un intercambio provechoso, y aprovechar el gran mercado consumidor que representan 200 millones de latinoamericanos. La industrialización paulatina de estos países, con el consiguiente aumento de la capacidad adquisitiva de su población, se traducirá en la erradicación del problema de la desocupación. El fin de este esfuerzo es, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, "niveles de vida más elevados, pleno empleo y condiciones de progreso y desarrollo económico y social", para todos los pueblos del mundo, en la presente generación.

La acción de la O.I.T. - La acción de la O.I.T. en la lucha contra la desocupación en todo el mundo se ve jalonada por una serie de conferencias generales y regionales, resoluciones contenidas en sus convenios y recomendaciones, aparte de las medidas prácticas recomendadas a los gobiernos. Estas medidas antes de ser formuladas fueron estudiadas por grupos de expertos, previa información requerida de todos los países miembros. Las publicaciones de la O.I.T. sobre el tema, son numerosas, y han tratado el problema de acuerdo a las condiciones cambiantes del mercado del empleo. Por otra parte, en casi todas las memorias anuales del Director General, se dedica un capítulo al tratamiento del problema de la desocupación, y la evolución de la misma.

Por su importancia, consideramos fundamental el informe sobre la desocupación, publicado por la O.I.T. en el año 1950 con el título "La Campaña contra el Desempleo". El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomendó el informe de los expertos a los gobiernos de los estados miembros

de las Naciones Unidas, y a los organismos especializados, para que tuvieran en cuenta las recomendaciones formuladas en el mismo.

Por otra parte, el 30 de Junio de 1950, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 33a. reunión celebrada en Ginebra, adoptó una resolución muy importante sobre el problema de la desocupación, fundandose en que el temor a la desocupación, pese a la disminución de la misma después de la última guerra, continuaba provocando un sentimiento de temor e inseguridad entre los trabajadores.

Reconoce la citada resolución, que la desocupación, y la baja productividad del trabajo, ostaculizan el mejoramiento de los actuales niveles insuficientes de vida. Empero, afirma que la falta de ocupación y el desempleo en masa, son males sociales susceptibles de ser eliminados mediante medidas adecuadas, que dependen para su ejecución de los gobiernos interesados, las organizaciones de empleadores y los sindicatos de trabajadores. A tales efectos, recomienda los siguientes medios de acción:

1) Todos los países deberían establecer regímenes de indemnización y asignaciones de desempleo, que permita a los trabajadores desocupados, mantener un nivel de vida socialmente aceptable.

2) Recomienda a todos los países medios de información y administración adecuados, y el establecimiento de estadísticas adecuadas sobre empleo, desempleo y subempleo, en base a las cuales se puedan aplicar medidas eficaces para combatir la desocupación.

3) La consecución de niveles de demanda total, que conduzcan al mantenimiento del pleno empleo, no debe estar desvinculada de otros objetivos, tales como: un desarrollo continuo y una producción eficiente, el constante mejoramiento de los niveles de vida, libertad para que los trabajadores se organicen y puedan negociar en forma colectiva, y una distribución equitativa de los ingresos y un equilibrio entre las inversiones, el consumo y los

descansos. Recomienda la realización de programas a fin de mantener un nivel adecuado de demanda, previene de los peligros de la inflación y la deflación, y la prevención anticipada de los problemas de la desocupación mediante medidas económicas y financieras adecuadas. También deben facilitarse adecuadas relaciones económicas entre empleadores, trabajadores y otros grupos de la economía, para que haya constantemente pleno empleo y se mantenga la eficiencia de la producción.

4) La adopción de medidas que conduzcan al pleno empleo, posibilitando a los trabajadores para obtener los empleos para los cuales sean más aptos, mediante los servicios de colocación, la promoción de medidas que fomenten la movilidad de la mano de obra, servicios de formación profesional y reeducación de los trabajadores. También sugiere el estímulo de las inversiones hacia las zonas de donde económica o socialmente fuera inconveniente el retiro de los trabajadores.

5) Las medidas especialmente apropiadas para los países de menor desarrollo contempla las siguientes: el traslado de trabajadores agrícolas a zonas donde económicamente les sea posible trabajar en cultivos, prestandoles la ayuda necesaria; medidas de fomento industrial que creen nuevas empresas y aumenten el volumen de las existentes, y estimulando al mismo tiempo la formación de capitales nacionales mediante el ahorro, sin menoscabar la producción destinada al consumo corriente. En los países que deseen obtener empréstitos extranjeros debe velarse especialmente por crear las condiciones que los atraigan, pero cuidando al mismo tiempo del bienestar social y de la integridad de la independencia nacional.

6) Medidas para que las instalaciones de determinadas industrias, disponibilidades de energía, medios de transporte y créditos, estén de acuerdo con los acontecimientos en materia de distribución y reservas de mano de obra, cuidando al mismo tiempo el aspecto de la desocupación motivada por el progreso

tecnológico. Debe existir una estrecha correlación entre el crecimiento de la población, el desarrollo económico y los niveles de vida.

7) La Resolución tiene en cuenta la adopción de medidas a adoptarse en el plano internacional por medio de los gobiernos y los organismos internacionales competentes a fin de: armonizar las relaciones comerciales internacionales a fin de que no se produzcan fluctuaciones graves que afecten el nivel de ocupación de algunos países; evitar que las políticas de pleno empleo de algunos países provoquen dificultades en otros, afectando su comercio y sus balanzas de pagos; procurar la estabilización de los precios internacionales de los principales productos mundiales a niveles equitativos para los países productores y consumidores; la reducción de las barreras aduaneras en forma progresiva que prevengan perjuicios graves para los productores, para llegar a la división internacional del trabajo y la expansión del comercio internacional; intensificación del movimiento de capitales y la asistencia técnica hacia los países menos desarrollados a fin de elevar el nivel de vida y las posibilidades de ocupación de los mismos.

La Conferencia, al tomar esta importante resolución ha solicitado la revisión y actualización de las medidas aconsejadas de tiempo en tiempo a fin de continuar el esfuerzo iniciado, en procura de mejores condiciones de vida en el mundo. Para ello, se ha dirigido al Consejo de Administración de la O. I. T. a fin de que procure una estrecha colaboración con las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Convenios y Recomendaciones.- La acción de la O. I. T. desde su primera reunión de Washington en el año 1919 ha sido fecunda en materia de las resoluciones que en forma de Convenios y Recomendaciones ha adoptado. Ya en esa primera reunión se votó un convenio sobre desempleo que hasta la fecha fué ratificado por 39 países miembros.

Desde esa fecha, han sido varios los convenios y recomendaciones adoptados sobre la materia y abarcan los diferentes aspectos del mismo y los medios de acción para la lucha contra este mal. A continuación los iremos mencionando, por tópicos.

SERVICIO DEL EMPLEO

Convenio sobre el servicio del empleo, año 1948.- Los países que lo ratifiquen deben mantener un servicio público y gratuito del empleo, cuya función ha de ser 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 desarrollar y utilizar los recursos de la producción.

Convenio sobre el desempleo, año 1919.- Los países miembros comprendidos, establecerán un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Se crearán comités constituidos por representantes de trabajadores y de empleadores que serán consultados en todo lo atinente al funcionamiento de estas agencias.

Las Recomendaciones sobre el servicios del empleo, año 1944, sobre las obras públicas, año 1937, sobre las agencias de colocación año 1933, sobre el servicio del empleo año 1948, sobre el desempleo de menores año 1935, completan y amplían el cuadro de acción sobre "Servicio del empleo" en la esfera de la O.I.T.

AGENCIAS PRIVADAS DE COLOCACION

Supresión progresiva de las agencias retribuidas con fines lucrativos, y reglamentación de las demás agencias.

Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación año 1949.- El convenio califica a estas agencias, como aquellas de fines lucrativos que sirven de intermediario entre los empleadores y trabajadores para conseguir empleos a estos últimos, o a aquellas organizaciones, que sin tener un fin lucrativo, perciben igualmente una suma del empleador o trabajador por dichos

servicios de intermediaria. El convenio establece que una vez establecido un servicio público del empleo, estas agencias deberán ser suprimidas progresivamente dentro de un plazo determinado.

Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación año 1933.- Este convenio de fecha anterior al precedente, establecía que la supresión de las agencias retribuidas de colocación debía efectivizarse dentro de un plazo de tres años.

Recomendación sobre el desempleo año 1919.- Esta recomendación indicaba que los países miembros deberían prohibir la creación de agencias retribuidas de colocación o de empresas comerciales de colocación.

Los instrumentos citados anteriormente reglamentaban también en su articulado el funcionamiento de las agencias retribuidas de colocación, colocándolas bajo el estricto control de las autoridades competentes.

ORIENTACION Y FORMACION PROFESIONALES

Las recomendaciones sobre la Orientación Profesional del año 1949 y sobre la Formación Profesional del año 1939.- propenden a proporcionar ayuda a los individuos para resolver los problemas de la elección de una profesión y el suministro de la formación que le permita adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya sea en la escuela o en el lugar de trabajo.

También podemos citar en este mismo tema la Recomendación sobre la Formación Profesional de adultos del año 1950, la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos del año 1955, la Recomendación sobre la enseñanza técnica agrícola del año 1921 y la Recomendación sobre el aprendizaje del año 1939.

OBRAS PUBLICAS Y PLANES DE FOMENTO

La Recomendación sobre el desempleo del año 1919, estipulaba la conve-

niencia de reservar la ejecución de obras públicas para los períodos de desocupación y para las zonas más afectadas.

La Recomendación sobre las obras públicas del año 1937, sugería la preparación anticipada de los proyectos respectivos para ser puestos en práctica en el preciso momento en que se produjera desocupación, coordinando al mismo tiempo la ejecución de las mismas a fin de que pudieran anticiparse o postergarse las mismas, para hacerlas coincidir con los períodos de depresión. Esta misma recomendación solicitaba la cooperación internacional que pudiera ponerse en práctica por intermedio de la Comisión Internacional de Obras de Fomento establecida en el año 1938 por el Consejo de Administración de la O.I.T.

PREVENCIÓN DE LA DESOCUPACIÓN EN LA AGRICULTURA

La Recomendación sobre la desocupación en la agricultura año 1921.- recomienda el estudio por parte de cada país miembro de medidas para prevenir o disminuir la desocupación en el campo, conforme a las condiciones económicas y agrícolas de cada país, mediante la introducción de técnicas modernas para el cultivo de tierras incultas, el desarrollo de la colonización e industrias complementarias y la formación de cooperativas obreras agrícolas para el trabajo de la tierra y el otorgamiento de créditos adecuados a todos los fines.

DESOCUPACIÓN DE MENORES

La Recomendación sobre el desempleo de menores del año 1935 recomienda la enseñanza obligatoria por medio de cursos complementarios de enseñanza general y profesional a los menores de dieciocho años desocupados.

La Nación Argentina, según informaciones publicadas por la O.I.T., actualizadas al 1- de Enero de 1963, ha ratificado, de los convenios citados, el N- 88 sobre Servicio del Empleo del año 1948, el convenio N- 2 sobre desempleo del año 1919 y el convenio sobre Agencias Retribuidas de Colocación del año 1933. Aún no ha sido ratificado el convenio N- 96 sobre Agencias retribuidas

de colocación del año 1949. En realidad, este último convenio es una revisión del del año 1933 y contribuye a definir más precisamente el significado de las agencias de colocación retribuidas, expresando ciertas excepciones a la conveniencia de la eliminación general de estas agencias. Acepta además, que la colocación de ciertas personas pueda hacerse más satisfactoriamente por intermedio de agencias de este tipo y previene con más precisión contra los abusos a que puede dar lugar el funcionamiento de estas agencias.

La acción de la O.I.T. en la lucha contra el desempleo se ha reflejado aparte de los convenios y recomendaciones citados, en numerosas resoluciones, observaciones y conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, y las comisiones de Industria, Agrícola y Marítima de la O.I.T. Por otra parte, diversas organizaciones internacionales auspiciadas por la O.I.T. realizan su labor también en ese sentido.

También se realizan periódicamente reuniones regionales en las cuales se tratan los problemas específicos de los países comprendidos en las mismas. En el mes de Abril del año 1961 se realizó en Buenos Aires la Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo que adoptó importantes resoluciones que cristalizaron en la "Declaración de Buenos Aires", adoptada el 21 de Abril de ese año. También se adoptaron resoluciones en materia de formación profesional, desarrollo económico, mano de obra, empleo y condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores agrícolas.

Tratados Internacionales de Tipo Social.- Dentro de este tipo de tratados citaremos los más importantes, incluyendo los convenios internacionales.

26 de Junio de 1858 entre China y Gran Bretaña.- Tratado de paz, amistad y comercio. En su artículo 13 se refiere al empleo de nacionales chinos.

28 de Julio de 1868 entre China y Estados Unidos.- Actas y documentos relativos a la admisión de trabajadores chinos en los Estados Unidos.

28 de Julio de 1879, entre Alemania e Italia.- Declaraciones relativas a la admisión recíproca de los respectivos nacionales a la asistencia a los pobres.

5 de Noviembre de 1879 entre Francia y Gran Bretaña.- Acuerdo para reglamentar la asistencia a la gente de mar abandonada de ambos países.

15 de Abril de 1904 entre Francia e Italia.- Tratado de trabajo.

9 de Junio de 1906 entre Francia e Italia.- Acuerdo relativo a la indemnización de los accidentes del trabajo.

31 de Julio de 1912 entre Alemania e Italia.- Convenio relativo al seguro obrero.

26 de Marzo de 1920 entre Argentina e Italia.- Acuerdo que determina la condición de los obreros argentinos e italianos víctimas de accidentes del trabajo respectivamente en Argentina y en Italia.

27 de Noviembre de 1919 entre Argentina y España.- Acuerdo que determina la condición de los obreros argentinos y españoles víctimas de accidentes del trabajo, respectivamente en España y en Argentina.

18 de Febrero de 1924 entre Alemania y Austria.- Acuerdo, por canje de notas, en materia de asistencia a los desempleados.

24 de Diciembre de 1924 entre Argentina y Bélgica.- Convenio sobre la reciprocidad en lo relativo a las indemnizaciones a que tuvieran derecho los obreros víctimas de accidentes del trabajo.

2 de Noviembre de 1932 entre España y Francia.- Tratado sobre seguros sociales.

11 de Junio de 1934 entre Checoslovaquia y Francia.- Acuerdo referente a la asistencia recíproca en materia de desempleo.

20 de Noviembre de 1936 entre Dinamarca y Suecia.- Acuerdo referente

reciprocidad en materia de admisión de los ciudadanos de los dos países en las cajas de seguro de desempleo reconocidas por el Estado.

14 de Agosto de 1942 entre Argentina y Paraguay.- Convenio para facilitar la navegación (higiene y sanidad).

22 de Febrero de 1946 entre Francia e Italia.- Acuerdos relativos al reclutamiento de trabajadores italianos para las minas francesas.

11 de Junio de 1946 entre Argentina y Chile.- Acuerdo relativo a la reciprocidad de pagos en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

30 de Octubre de 1946 entre Argentina y España.- Tratado comercial (Capítulo IV: emigración técnica y aportación).

21 de Febrero de 1947 entre Argentina e Italia.- Acuerdo relativo a la migración y anexos.

13 de Octubre de 1947 entre Argentina e Italia.- Acuerdo comercial y financiero (arts. 26-30 y 38-41: migración y traspaso de las asignaciones familiares).

26 de Enero de 1948 entre Argentina e Italia.- Acuerdo relativo a las migraciones.

11 de Junio de 1948 entre Francia y Reino Unido.- Convenio general sobre Seguridad Social.

26 de Junio de 1945 Carta de las Naciones Unidas, San Francisco.- En su artículo 55 dice que la Organización promoverá niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico.

10 de Diciembre de 1948, Declaración Universal de Derechos del Hombre.- En su artículo 23 reconoce a toda persona derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Abril de 1948, Bogotá, Carta de la Organización de los Estados Americanos.- En su artículo 14 establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Tiene además derecho a percibir una remuneración que le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Abril de 1948, Bogotá, Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, 9a. Conferencia Internacional Americana.- La carta, al reconocer que el trabajo es una función social indica que goza de la protección especial del Estado y no debe considerarse como artículo de comercio. La carta reconoce garantías al trabajador, entre las cuales podemos mencionar la libertad para cambiar de empleos, derecho a una existencia digna y condiciones de trabajo, a recibir educación profesional y técnica, y a una serie de garantías en materia de contratación, de salario, jornada de trabajo, descanso, huelga, asociación y lo que es más importante para nuestro tema, protección para todos los riesgos sociales.

12 de Agosto de 1949, Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.- Dice en su artículo 40 que no podrá obligarse a trabajar a las personas protegidas, si no es en igualdad de condiciones que a los ciudadanos de la Parte contendiente en cuyo territorio residen.

París 1948., Convenio de Cooperación Europea.- Este tratado suscripto por los gobiernos de Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía, y por los comandantes en jefe de las zonas de ocupación de Francia, del Reino Unido y de los Estados Unidos de América en Alemania, estableció la Organización Europea de Cooperación Económica, en cuyo artículo 8- dice que las partes contratantes pondrán su máximo empeño en lograr

el pleno empleo de su mano de obra nacional y podrán recurrir a la mano de obra disponible en el territorio de cualquiera de las otras naciones contratantes. Asegura asimismo condiciones satisfactorias desde el punto de vista económico y social a los trabajadores y se compromete a reducir los obstáculos al libre movimiento de personas.

año 1948, Organización del Tratado de Bruselas.- Este convenio, firmado entre Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, y el Reino Unido compromete a las partes contratantes, a extender las prestaciones de seguridad social a los nacionales de las otras partes que trabajen en sus respectivos países. Este convenio fué posteriormente complementado por otros, suscritos en el año 1950 sobre protección especial a trabajadores fronterizos y estudiantes empleados.

5 de Mayo de 1949, Consejo de Europa.- El estatuto del Consejo de Europa contiene acuerdos sobre desocupación y otros riesgos sociales.

Abril de 1951, Paris, Comunidad Europea del Carbon y del Acero (Plan Schuman).- Este acuerdo entre la República Federal Alemana, Francia, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, contiene en general, cláusulas económicas, pero no excluye las sociales, entre ellas, la que estudia la posibilidad de lograr nuevos empleos a la mano de obra que quede disponible a raíz de la evolución del mercado del empleo o de transformaciones técnicas. Prevé asimismo, indemnizaciones que permitan a la mano de obra esperar un nuevo empleo, para costear a los trabajadores una nueva instalación y para financiar la reeducación profesional de los trabajadores que tengan que cambiar de empleo.

CAPITULO VII

SITUACION EN LA ARGENTINA EN MATERIA DE OCUPACION Y DESOCUPACION

Hasta hace pocos años se consideraba como inexistente el problema de la desocupación en nuestro país. Más aún, la creciente industrialización operada durante la última guerra y en los años posteriores a la misma, trajo aparejada la creación de nuevas oportunidades de empleo. Gran cantidad de trabajadores rurales emigraron hacia las ciudades, especialmente hacia la Capital Federal y su zona adyacente de influencia en la provincia de Buenos Aires, ante la creciente demanda de mano de obra de las nuevas instalaciones industriales que en forma un tanto desordenada se instalaban. El gobierno paralelamente se embarcó en un plan de obras que lo hizo competir con la actividad privada para lograr el concurso de la mano de obra necesaria. Todo ello, trajo como consecuencia la duplicación de la población de la capital y adyacencias, y aunque los problemas de transporte y viviendas no tardaron en dejarse sentir, los trabajadores llegados de las zonas rurales experimentaron un indudable ascenso en su nivel de vida, ante las mejores remuneraciones que le brindó la industria.

El auge económico en que vivió el país durante la década de los años 40, provocado por las dificultades de abastecimiento de productos primarios que sufrían los países europeos, sumidos en la miseria de una guerra trágica y despiadada, fué amenguando a medida que estos últimos se fueron recobrando de las consecuencias del conflicto y rehacían su aparato productivo. Muy pronto, los países europeos no sólo alcanzaron a subvenir sus propias necesidades, sino que lucharon por recobrar sus antiguos mercados de exportación. La creación del Mercado Común Europeo, que poco años después de su creación abarcó en su sistema a los países africanos, y el autoabastecimiento agropecuario en que se halla empeñado, ha colocado a los países menos desarrollados, productores

de productos primarios en una difícil encrucijada.

El deterioro de los términos del intercambio entre productos primarios y productos manufacturados, en perjuicio de los primeros, ha afectado en los últimos años en grado sumo la economía de los países en curso de desarrollo. Este perjuicio se ha manifestado sin duda, en una disminución del poder adquisitivo de los salarios, y en cuanto a la producción industrial, no sólo se ve enfrentada a una dura competencia internacional, sino que se ve seriamente amenazada, en gran parte por una serie de cierre de establecimientos elaboradores de productos manufacturados, que dejan sin trabajo a una masa cada vez más importante de trabajadores. De nada vale la ayuda exterior si nuestra producción no es valorizada debidamente en el mercado internacional. Incluso esa ayuda puede ser perjudicial para nuestra economía y para el pleno empleo de nuestros trabajadores, si está condicionada por cláusulas que traban nuestro desarrollo industrial. Veamos a título de ejemplo un caso perjudicial de ayuda exterior:

Según un convenio celebrado entre nuestro gobierno y la Agencia de Desarrollo Internacional, se ha concedido a nuestro país un préstamo por 21.700.000 dólares, destinado a la provisión de silos de chacra y campaña, estableciéndose como condición, que deben adquirirse materiales en el extranjero por un valor de 13.000.000 de dólares. Una de las voces que se ha alzado criticando este convenio es la de la Asociación de Industriales Metalúrgicos, que dice en una nota presentada a las autoridades, que quiere obligarnos a "adquirir productos que aquí se fabrican, sin la ventaja de una licitación internacional, en un mercado único, caro e inconveniente para nuestro país, con el único objeto de obtener un préstamo de 8.700.000 dólares". Agrega que "este acuerdo desnaturaliza precisamente la obra que alienta y sustenta la Alianza para el Progreso, al restar trabajo a la ya deteriorada industria argentina y condenar al trabajador de nuestro país a continuar ocioso frente a

importaciones masivas de productos que está, sin duda alguna, capacitado para producir". Cabe destacar que el Consejo Nacional de Desarrollo, según informa el diario La Nación en su edición del día 23 de Octubre de 1963, ha dado su opinión contraria al citado convenio.

Todo esto nos hace pensar, que si bien es útil la ayuda extranjera en los difíciles momentos que atravesamos en materia económica y financiera, no es posible desvincular las medidas que se adopten al respecto, de la situación social que nos presenta un franco cuadro de desocupación.

Tomando como base el año 1952 igual a 100 encontramos, según datos publicados por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos correspondientes al mes de Junio de 1963, que el nivel general de obreros ocupados en la industria en el período enero-junio del corriente año es de 71.9. Mermó en 12 por ciento con respecto a igual lapso de 1962, que era de 81.7

En las industrias manufactureras, electricidad, y extractivas, se evidenciaron bajas que llegaron en ese orden a 12.6 por ciento, 0,3 por ciento y 3,6 por ciento. En bienes no durables y bienes durables, la caída fue en 11.1 por ciento y 14.9 por ciento respectivamente.

En cuanto a las horas-obrero trabajadas y tomando igualmente como base 1952 igual a 100, en los primeros seis meses del año 1963 el nivel general de las horas-obrero trabajadas fue de 68.2, cifra que comparada con la obtenida para los mismos meses del año anterior, 80,5, evidenció una disminución de 15.3 por ciento. Las variaciones habidas en los grandes grupos fueron también negativas: industrias manufactureras 16,4 por ciento, electricidad 2,6 por ciento y extractivas 3,4 por ciento. En bienes no durables y bienes durables, las mermas llegaron a 14,8 por ciento y 19,4 por ciento en cada caso.

Con referencia al monto de los salarios, el nivel general del primer semestre, tomando siempre como base el año 1952, fue de 802,4 y creció en relación con el de igual lapso de 1962, 743,3 en 8 por ciento. Sin embargo, de-

bemos tener en cuenta para apreciar debidamente este aumento, el alza incesante del costo de la vida, que según la misma fuente, aumentó apreciablemente. En efecto, tomando como base 1960 igual a 100, tenemos que el promedio de los 9 primeros meses del año 1962 fué de 140,2 y el promedio de los 9 primeros meses del año 1963 fué de 174,9. Si comparamos el nivel de los salarios con el nivel del costo de la vida, resulta un deterioro en el salario real percibido por los trabajadores.

Es de hacer notar, que las estadísticas publicadas por la Dirección Nacional de Estadística y Censos son confeccionadas en base a un sistema de muestreo y se ha tomado únicamente en cuenta a los trabajadores industriales de la Capital Federal.

Censos de Desocupación.- En el año 1932, por iniciativa de los senadores Patrón Costas, Mario Bravo, Antonio Santamarina y los diputados Nicolás Repetto, Bernardo Sierra, E. Parera, R. Biancofiore y N. Costa Méndez, se dictó la ley 11.590, por la que se dispuso un Censo Nacional de Desocupados que debía realizarse en el término de 30 días. Este término por la ley 11.600 fué ampliado por 60 días más.

El Censo estuvo a cargo del Departamento Nacional del Trabajo, con la colaboración de la Policía y la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, y se realizó en sus etapas preparatorias y operación censal entre el 15 y el 30 de Agosto de 1932.

Del informe del Jefe del Censo Nacional de Desocupados, Dr. José Figueroa, publicado por el Departamento Nacional del Trabajo en Buenos Aires en el año 1933, extractamos de sus páginas 9 a 19 las siguientes cifras:

Total de desocupados:	333.997
Varones 94,5 %	315.473
Mujeres 5,5 %	18.524

El censo llevado a efecto en esa época discriminó las cifras mencionadas, en las siguientes categorías de desocupados:

A) Desocupados totales y permanentes.- Son los que con anterioridad al 1- de Enero de 1932 ya no tenían ocupación lucrativa alguna.

Varones	137.455	
Mujeres	<u>11.350</u>	<u>148.805</u>

B) Desocupados totales y circunstanciales.- Son los que habiendo tenido trabajo regular antes del 1- de Enero de 1932, carecen de él a partir de dicha fecha.

Varones	109.101	
Mujeres	<u>5.929</u>	<u>115.030</u>

1 C) Desocupados parciales.- Son aquellos que a pesar de tener ocupación fija, sólo trabajan algunos días a la semana, o sin tenerla, realizan algún trabajo eventual, con más o menos regularidad.

Varones	34.660	
Mujeres	<u>954</u>	<u>35.614</u>

D) Desocupados periódicos, de temporada.- Son aquellos que habitualmente se ocupan en trabajos tales como la recolección de cosechas, terminados los cuales, no efectúan ningún otro trabajo lucrativo.

Varones	34.257	
Mujeres	<u>291</u>	<u>34.548</u>

De los datos que preceden se confecciona el siguiente cuadro general:

	% sobre el total de varones	% sobre el total de mujeres	% sobre el total de desocupados
A	43.40	61.30	44.60
B	34.50	32	34.41
C	11.20	5.15	10.65
D	10.90	1.55	10.34
	100	100	100
	315.473	18.524	333.997
	94.50 %	5.50 %	100 %

Del total de desocupados, 87.233 residían en la Capital Federal y 88.936 en la Provincia de Buenos Aires; es decir, más de la mitad de los desocupados vivían en estos dos lugares, distribuyéndose el resto por las otras provincias y territorios nacionales.

En el mes de Julio de 1963 el Consejo Nacional de Desarrollo realizó una encuesta sobre Empleo y Desempleo que se limitó a la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Según información del Consejo, esta labor se realizó por impulso de la preocupación que el problema de la desocupación causa a numerosos sectores de la colectividad. Lamentablemente, hasta ahora se ha dado a publicidad con fecha 25 de Octubre sólo parte de la información y aunque en esa misma fecha se anunciaba que para mediados del mes de Noviembre se entregaría a la prensa el informe final, hasta la fecha de fines de Diciembre ello no ha ocurrido. Como comentamos en el capítulo III de este trabajo es defecto general de este tipo de cálculos la larga duración de los mismos, y a que transcurre bastante tiempo entre la fecha en que se llevan a cabo y el día en que se conocen sus resultados. Por ese motivo, el valor de la información, decíamos, disminuye considerablemente si los datos obtenidos deben ser empleados en las acciones que el poder público tenga que emprender en la lucha contra la desocupación.

Pese a los inconvenientes enunciados, consideramos necesario, dada la índole de este trabajo citar algunas de las cifras dadas a publicidad en el mes de Octubre, las cuales indudablemente nos han de dar la imagen actual del problema de la desocupación, sino en todo el territorio del país, por lo menos en las zonas industrialmente densas de la Capital Federal y gran Buenos Aires.

Cuadro N- 1

Porcentajes de la Distribución de la Población total por sexo en la Capital Federal y Gran Buenos Aires

Relevamientos	varones	mujeres
Censo 1960	48.8	51.2
Encuesta	47.9	52.1
Diferencia	- 0.9	+ 0.9

Cuadro N- 2

Porcentajes de la Población Económicamente Activa y No Activa con respecto al total de Población

Parentesco	Población		
	Total	Económicamente Activa sobre el total	No económicamente Activa sobre total
Jefe de familia	100	82.0	18.0
Cónyuge	100	22.4	77.6
Hijo	100	31.3	68.7
Hijo Político	100	73.9	26.1
Hermano	100	60.9	39.1
Cuñado	100	57.3	42.7
Otros familiares	100	17.7	82.3
Huéspedes, servicio doméstico y otra condición	100	82.3	17.7
TOTAL	100	45.0	55.0

Cuadro N- 3

Importancia Relativa de los Miembros de familia con respecto a los totales de: Población, Población Económicamente Activa y No Económicamente Activa.

Parentesco	Población total	Económicamente Activos			No Económicamente Activos
		total	ocupados	desocupados	
Jefe de familia	27.4	49.8	51.0	36.5	9.0
Cónyuge	21.5	10.7	10.2	16.3	30.3
Hijo	34.1	23.8	22.9	34.0	42.7
Hijo político	1.3	2.1	2.2	11.2	0.6
Hermano	2.7	3.6	3.7	2.1	1.9
Cuñado	11.1	1.4	1.2	3.3	0.8
Otros familiares	9.2	3.6	3.5	4.8	13.8
Huéspedes, servicio doméstico y otra condición	2.7	5.0	5.3	1.8	0.9
TOTAL	100	100	100	100	100

Cuadro N- 4

Porcentaje de Ocupados y Desocupados, clasificados por parentesco en la
Capital Federal y el Gran Buenos Aires

Parentesco	Población Económicamente Activa		
	total	Ocupados	Desocupados
Jefe de familia	100	93.9	6.1
Cónyuge	100	87.3	12.7
Hijo	100	88.0	12.0
Hijo Político	100	95.1	4.9
Hermano	100	95.1	4.9
Cuñado	100	80.0	20.0
Otros familiares	100	88.9	11.1
Huéspedes, servicio domés- tico y otra condición	100	97.0	3.0
TOTAL	100	100	100

Cuadro N- 5

Porcentajes de Población Económicamente Activa (ocupados y desocupados) y de
la Población No Económicamente Activa, con respecto a la población total,

Clasificados por Grupos de Edad

Grupos de Edad	Población	Población Económicamente Activa			Población No Económicamente Activa
	Total	Total	Ocupados	Desocupados	
0 a 13 años	100	0,9	0,8	0,1	99,1
14 a 19 años	100	47,0	39,1	7,9	53,0
20 a 29 años	100	72,7	66,7	6,0	27,3
30 a 39 años	100	68,2	64,0	4,2	31,8
40 a 49 años	100	63,9	59,5	4,4	36,1
50 a 59 años	100	52,8	48,5	4,3	47,2
60 a 69 años	100	30,5	27,5	3,0	69,5
70 años y más	100	9,1	8,6	0,5	90,9
TOTAL	100	45,0	41,2	3,8	55,0

Cuadro N- 6

Estructura por grupos de Edad de la Población Total, Población Económicamente

Activa y No Económicamente Activa

Grupos de Edad	Población	Población Económicamente Activa			Población No Económicamente Activa
	Total	Total	Ocupados	Desocupados	
0 a 13 años	19,4	0,4	0,4	0,6	34,9
14 a 19 años	9,6	10,0	9,1	20,2	9,3
20 a 29 años	14,2	23,0	23,0	22,5	7,1
30 a 39 años	15,5	23,5	24,2	17,2	9,0
40 a 49 años	14,3	20,3	20,6	16,6	9,4
50 a 59 años	14,1	16,5	16,5	16,0	12,1
60 a 69 años	7,9	5,3	5,2	6,3	9,9
70 años y más	5,0	1,0	1,0	0,6	8,3
TOTAL	100	100	100	100	100

Cuadro N- 7

Nivel General de Desempleo en Diversos Países

Países	Año	Porcentaje
Puerto Rico	1961	12,5
Canadá	1961	7,2
Estados Unidos	1961z	6,7
Bélgica	1961	6,0
Yugoeslavia	1961	5,7
Egipto	1961	4,7
Italia	1961	3,4
Reino Unido	1961	1,6
Suecia	1961	1,2
Japón	1961	0,9

Fuente: Anuario de Estadísticas del Trabajo 1962 O.I.T.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES

Uno de los fenómenos sociales más trascendentales porque atraviesa el mundo contemporáneo consiste en la transformación profunda del concepto de Seguridad Social. La legislación de la previsión social, al reglamentar la intervención de los empleadores y de los trabajadores en la financiación y administración de los regímenes, ha subrayado el concepto que aleja la concesión de las prestaciones, del primitivo régimen asistencial, que concedía, discrecionalmente, los beneficios asistenciales por parte del Estado, en favor de los sectores económicamente más débiles.

Las últimas tendencias, muestran claramente, la realidad del ascenso de los trabajadores, a los primeros planos de la vida económico social. Esta tendencia se manifiesta nítidamente después de la segunda guerra mundial, cuando los dirigentes de los países vencedores en el conflicto, reconocieron, que después de la victoria militar, era necesario ganar la paz. Era preciso alejar de la mente de los trabajadores el temor derivado de la inseguridad frente a los riesgos de la vida, eximiendo a éstos y sus familiares de las contingencias económicas y cubriendo adecuadamente las que se pudieran presentar.

La Seguridad Social afronta la incertidumbre, impulsando a la colectividad a aliviar la carencia económica de los más débiles, a fin de que puedan continuar su existencia en forma digna.

Los hombres han comprendido por fin, que deben asociar sus esfuerzos económicos para afrontar los riesgos materiales que en común les amenazan.

Dentro de las posibilidades económico financieras de cada país se han ido desarrollando los organismos previsionales, teniendo como objetivo no sólo la cobertura de los riesgos materiales de los trabajadores, sino también, de otros sectores de población, que careciendo de ingresos, no estén en condiciones de afrontar esos riesgos por sí mismos.

Estos organismos, dirigidos en su mayor parte por sus propios beneficiarios, han ido limitando la acción del Estado, que por ello se realiza en forma subsidiaria. No obstante, El Estado no ha resignado, la misión irrenunciable, que le cabe en materia de organización y del dictado de las normas fundamentales, a fin de reglamentar la distribución adecuada de la producción y de sus beneficios, llevando a la realidad el objetivo de la Seguridad Social.

La Seguridad Social se organiza en cada país de acuerdo a las características propias que le marcan las instituciones, la tradición y la política social vigente. A pesar de tener objetivos comunes hemos visto, que en general, la división más importante consiste en la observada entre los países industrialmente avanzados y los países en vías de desarrollo.

Fundamentalmente, en materia de ocupación y desocupación, las distintas situaciones económicas, tienen una influencia muy importante, en las condiciones del mercado del empleo.

Nos interesa, como conclusión de nuestro trabajo, señalar las características propias de los países en vías de desarrollo entre los que se cuenta la Argentina. Efectivamente, estos países, potencialmente ricos, por los tesoros con que la naturaleza los ha dotado, tienen problemas especialmente graves que afligen en especial a sus trabajadores.

Preponderantemente, la economía de estos países, depende aún, en grado sumo, de su producción agrícola, si bien están lanzados en gran parte, hacia una política de desarrollo industrial, que tiene como objetivo, la elevación del nivel de vida de sus habitantes, por la vía de los mayores ingresos per cápita que se espera de la misma.

Para desenvolver, en forma armónica, la economía de los países en vías de desarrollo, es necesaria una intensa absorción de capital, destinado a elevar la productividad de la tierra. Se necesita elevadas tasas de inversiones,

que lógicamente deben ser determinadas de acuerdo con los índices de crecimiento de la fuerza de trabajo, posibilidades de exportación de los artículos producidos y consumo interno de los mismos.

Estos países deben luchar con las condiciones actualmente desfavorables, que se les presentan en el mercado internacional, para colocar sus productos primarios, en relación de precios, con los bienes de capital, que deben adquirir de los países industriales.

Debe lucharse, sin embargo, contra la tendencia a un aumento desproporcionado de los consumos, en comparación con la producción adicional. Lógicamente, el trabajador que gana más, desea consumir más, pero como ha ocurrido en años pasado en nuestro país, la producción adicional puede ser inferior al consumo adicional, lo cual trae como consecuencia, o bien un mayor consumo a costa de las inversiones, o del consumo, de otros sectores de la colectividad.

Una política fiscal adecuada, y el establecimiento del control de cambios, pueden ser de gran utilidad para reducir o suprimir importaciones no esenciales, lo cual al mismo tiempo, otorgaría una razonable protección a las industrias nacionales y se reflejaría en la creación de nuevas posibilidades de empleo.

En materia de inversiones, debe orientarse el destino de las mismas, a fin de que las decisiones sobre los artículos que deben producirse, concuerden con las posibilidades de la mano de obra, los recursos del país, posibilidades de exportación, mercado interno y costo relativo de producción.

Es importante lograr, que las industrias que se establezcan, y los artículos que se produzcan, sean realmente aquéllos que mejor se adapten a las necesidades del país, y no tratar de producir artículos que se fabrican con gran ventaja en los países industrialmente avanzados.

Deben adoptarse medidas, a fin de que la utilización del escaso capital

disponible, dé ocupación al mayor número posible de trabajadores.

Tratandose de los productos que tradicionalmente produce el país, es conveniente encarar la colocación más ventajosa posible en el exterior, tratando de buscar nuevos mercados, y estableciendo relaciones comerciales con todos los países del mundo donde pueda colocarse la producción nacional. Al mismo tiempo, debemos lograr la intruducción de los bienes de capital, que necesitamos para el desarrollo industrial, en condiciones equitativas de intercambio con nuestra producción primaria.

Es indudable, que el desarrollo de nuestro país, y en consecuencia, el grado de ocupación y bienestar de sus trabajadores, depende en grado sumo de las relaciones comerciales con el resto de los países del mundo, y fundamentalmente, de los países más avanzados industrialmente. En consecuencia, la política a seguir debe ser realista, y encarar con decisión la obtención de condiciones justas y equitativas, para la colocación de los productos de nuestras industrias, a las cuales están ligadas el bienestar de la comunidad.

Debemos hacer comprender, en conjunción con el resto de las naciones hermanas de Latinoamérica, al resto del mundo, que el estilo de vida democrático que anhelamos tiene como pilar fundamental la liberación del temor frente a la necesidad. Esta premisa, fué formulada ya como promesa, por el presidente Roosevelt en la proclamación de la Carta del Atlántico, y a ella fervorosamente nos adherimos.

B I B L I O G R A F Í A

- 1 Pérez Leñero, José - Fundamentos de la Seguridad Social
Editorial Aguilar, Madrid 1956
- 2 Lerner, Abba P. - Economía del Pleno Empleo
Editorial Aguilar, Madrid 1957
- 3 Beveridge, William H. - La Ocupación Plena
Fondo de Cultura Económica, México 1947
- 4 Código Internacional del Trabajo, Volúmenes I y II
O.I.T., Ginebra 1957
- 5 O. I. T. - Los Sistemas de Seguro de Desempleo
O.I.T., Ginebra 1955
- 6 O. I. T. - El Empleo como Objetivo del Desarrollo Económico
O.I.T., Ginebra 1961
- 7 O. I. T. - Sistemas de Seguridad Social, Estados Unidos
O.I.T., Ginebra 1954
- 8 O. I. T. - Sistemas de Seguridad Social, Gran Bretaña
O.I.T., Ginebra 1957
- 9 O. I. T. - Desempleo y Cambios de Estructura
O.I.T., Ginebra 1962
- 10 O. I. T. - La Campaña contra el Desempleo
O.I.T., Ginebra 1950
- 11 O. I. T. - El Costo de la Seguridad Social
O.I.T., Ginebra 1961
- 12 O. I. T. - La Seguridad Social: Estudio Internacional
O.I.T., Ginebra 1950
- 13 O. I. T. - Actas de la Séptima Conferencia de los Estados de América
Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1961

- 14 O. I. T. - La Evolución de los Accidentes del Trabajo durante los Treinta Años - Revista de la O.I.T. Ginebra, Marzo de 1961
- 15 O. I. T. - El Ajuste de las Prestaciones de Seguridad Social a un índice determinado, por Elisabeth Keil - Revista de la O.I.T. Ginebra, Mayo de 1959
- 16 O. I. T. - Las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y sus repercusiones en los países productores - Revista de la O.I.T., Ginebra, Junio de 1959
- 17 O. I. T. - Medidas nacionales destinadas a estabilizar los precios de los productos básicos - Revista de la O.I.T. Ginebra, Marzo de 1962
- 18 O. I. T. - Procedimientos en materia de despido: Argentina - Revista de la O.I.T. Ginebra, Diciembre de 1959
- 19 O. I. T. - La inmigración de trabajadores extranjeros en la República Federal de Alemania por Heinrich M. Dreyer - Revista de la O.I.T. Ginebra, Julio-Agosto de 1961
- 20 O. I. T. - Los instrumentos de la política del empleo en Suiza - Revista de la O.I.T. Ginebra, Agosto de 1960
- 21 O. I. T. - Efectos de la política de inversión pública aplicada en algunos países económicamente desarrollados, por S. Please - Revista de la O.I.T. Ginebra, Mayo de 1961
- 22 O. I. T. - Actividades recientes en materia de compensación de mano de obra entre los países de Europa Occidental - Revista de la O.I.T. Ginebra, Febrero de 1959
- 23 O. I. T. - La mano de obra extranjera en Suiza - Revista de la O.I.T. Ginebra, Febrero de 1963
- 24 O. I. T. - Problemas y Políticas del Empleo - O.I.T. Ginebra, 1960

- 25 O. I. T. - La Seguridad Social, Manual de Educación Obrera
O.I.T. Ginebra, 1958
- 26 O. I. T. - La Prevención de los Accidentes, Manual de Educación Obrera
O.I.T. Ginebra, 1961
- 27 O. I. T. - La Organización de los servicios de medicina del trabajo en
los lugares de empleo, Revista Seguridad e Higiene en el Trabajo
publicación de la O.I.T. Ginebra, Octubre-Diciembre de 1958
- 28 O. I. T. - Memoria del Director General - O.I.T. Ginebra, 1963
- 29 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - La Seguridad Social en la
Argentina - Revista del Instituto Nacional de Previsión Social
N- 41, Buenos Aires, Octubre de 1961
- 30 Colotti Julio E. - Leyes Usuales del Trabajo - Editorial Machi, Buenos
Aires, Agosto de 1961
- 31 Palacios, Alfredo L. - La Justicia Social - Editorial Claridad Buenos
Aires, 1954
- 32 Departamento Nacional del Trabajo - Censo Nacional de Desocupados, In-
forme del Jefe, Dr. José Figuerola - Talleres Gráficos Compañía
Impresora Argentina, Buenos Aires 1933