

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO

**La Organización Internacional del Trabajo
y la Seguridad Social**

Esta tesis fué elaborada en el Seminario de Derecho del Trabajo,
bajo la dirección del Dr. Alberto Trueba Urbina.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ARMINDA MASTACHE NUÑEZ

**MEXICO, D. F.
1972**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**A MIS PADRES, con cariño,
admiración y reconocimiento
de todos sus esfuerzos.**

Agradezco a todos los que me ayudaron en la elaboracion
de este trabajo.

LA O. I. T. Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

CAPITULO I

INFLUENCIA Y CONTRIBUCION DE LA O.I.T.

- 1.- Perspectivas.
- 2.- Protección de la Salud.
- 3.- Ingreso Social.
- 4.- Adaptación social.
- 5.- Solidaridad Internacional.

CAPITULO II

SEGURIDAD SOCIAL

- 1.- Epoca de la Seguridad Social.
- 2.- Doctrinas de la Seguridad Social.
- 3.- Principios fundamentales de la Seguridad Social.

CAPITULO III

HISTORIA DE LOS CINCUENTA Y DOS AÑOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

- 1.- Estructura.
- 2.- Bases sobre la cooperación Técnica.
- 3.- Instituciones de Formación superior

CAPITULO IV

LA O.I.T. Y AMERICA LATINA.

- 1.- América Latina y la Industrialización.

- 2.- La cooperación de la O.I.T. a la América Latina.
- 3.- Utilización de los recursos humanos.
- 4.- La ayuda de la O.I.T. para la promoción de los recursos humanos.
- 5.- Desarrollo de las Instituciones sociales, condiciones de vida y de trabajo.

CAPITULO V

CONCLUSIONES.

I N T R O D U C C I O N

He escogido el tema que se desarrolla en la presente tesis, porque abarca una serie de problemas que tiene un gran interés teórico y práctico, sobre cuestiones fundamentales como son: la forma en que se encuentra estructurada la Organización Internacional del Trabajo; cual ha sido su actividad en el campo de la Seguridad Social al través de sus cincuenta y dos años de vida, fundamentalmente en la América Latina; sistemas y métodos empleados, así como sus planes de investigación y soluciones concretizadas a los problemas de Latino América, poniendo de relieve cuales han sido sus resultados hasta hoy, sin dejar de hacer notar lo que se encuentra pendiente de hacer en el amplísimo campo de la seguridad social.

Sin embargo no se deja de reconocer que las opiniones expuestas en el desarrollo de la presente tesis algunas resultarán controvertibles, por lo que la aspiración final es ponerlas a la consideración del H. Jurado y recibir su valiosa orientación al respecto para formar un juicio definitivo, sobre este apasionante tema.

ARMINDA MASTACHE NUÑEZ.

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

No pretendemos abarcar en toda su extensión y complejidad la evolución histórica de la seguridad social, cuya edad no se puede determinar con tanta exactitud. En efecto, si su origen se identifica con la adopción de esta expresión, consagrada por la legislación estadounidense de 1935, la seguridad social parece ser bastante joven; en cambio es mucho más antigua para los que consideran que se inició en el siglo pasado con la institución de los primeros regímenes de seguros sociales.

La idea fundamental, es presentar una relación de la acción de la Organización Internacional del Trabajo en materia de Seguridad social, la influencia de dicha organización en la concepción y expansión de la seguridad social en varias faces decisivas de su historia. Así como evaluar los progresos realizados en los cincuenta y dos últimos años de ésta esfera y mencionar los avances principales de una institución que, después de la Primera Guerra Mundial, estaba en vías de extenderse por toda Europa, algunas posesiones británicas y varios países de América Latina, aunque en forma modesta y limitada, y en la actualidad es la expresión de la aspiración de todos los países del mundo a una garantía de seguridad más completa y mejor estructurada.

En esa perspectiva, las fechas extremas de este medio siglo parecen ser tanto más significativas, cuanto que no solo señalan el comienzo y el término de una fase de ejecución en la esfera de las ideas y de las realizaciones, sino también, indiscutiblemente, los límites de un período de progreso especialmente,

favorable para la seguridad social, aunque dicha institución exija actualmente una revisión de sus objetivos y métodos para adaptarse a una situación nueva en las sociedades industriales y las relaciones internacionales.

El alcance limitado de la presente tesis, permite señalar puntos de referencia útiles para ilustrar las fases principales del desarrollo de la seguridad social, cuyos notables éxitos no deben ocultar las considerables modificaciones que ha experimentado en medio siglo. (1) El examen de las funciones y modalidades de protección que han caracterizado esta institución en las diversas fases de su evolución permite distinguir, por una parte, la época de los seguros sociales, anterior a la Segunda Guerra Mundial, y por la otra, el período posterior a la seguridad social propiamente dicha, como consecuencia de la renovación de los principios enunciados en el famoso informe de Lord Beveridge presentado en 1942, sobre el seguro social y los servicios afines, así como las recomendaciones fundamentales (Núm. 67 y 69) sobre la seguridad de los medios de vida y la asistencia médica, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1944 en su vigésima sexta reunión, celebrada en Filadelfia. En el período de posguerra se asistió de una importante progresión y extensión de los sistemas de seguridad social, que se inspiraba en tendencias aparentemente muy diversas pero que demostraron con el tiempo ser convergentes en grado substancial.

(1) Véase al final del artículo. Op. cit.- La Organización Internacional del Trabajo y la Asistencia Social número 12 (Ginebra, 1936, pág. 196 y 197. No existe en español.

Función de los seguros sociales.

La función atribuida en un principio a los seguros sociales apenas se distinguían en su esencia de la función tradicional de la asistencia, puesto que se destinaban esencialmente a aliviar el exceso de miseria de los grupos más desfavorecidos, recurriendo a veces incluso al pago de prestaciones básicas uniformes, de conformidad con la tradición seguida de la Gran Bretaña a partir de 1911, año en que se establecieron regímenes de seguro de enfermedad y de seguro de desempleo. Sin embargo en una coyuntura de industrialización al grupo más defavorecido, que planteaba el problema social más agudo, era el proletariado industrial. La voluntad de integrar dicho proletariado en la sociedad justificaba, pues, las medidas recomendadas por los primeros teóricos alemanes del seguro social.

Así con la especialización de la función conferida a los seguros sociales, éstos tendieron primero a proteger a los trabajadores industriales más pobres. Esta orientación social vinculada a una protección de una clase, que justificaba en aquel entonces la existencia de una estrecha relación entre el derecho de los seguros sociales y la legislación industrial, se manifestó en particular con la limitación del seguro obligatorio, que se reservaba exclusivamente, en general, a las categorías que disponían de menos recursos, en muchos casos, en sectores profesionales reducidos. La noción de ingreso máximo sujeto al seguro expresaba en términos técnicos este carácter social exclusivo, con arreglo al cual todos los trabajadores cuyo nivel de remuneración se consideraba suficiente para que pudiesen hacer frente directamente a los riesgos de la existencia sólo tenían acceso a

regímenes facultativos de previsión. En lo que se refiere a las personas sujetas al seguro obligatorio, los seguros sociales, sólo desempeñaban una función concreta y parcial de protección contra las contingencias cubiertas, en la medida en que se destinaban principalmente a cubrir los riesgos reputados más graves para los trabajadores de las sociedades industriales, con arreglo a una jerarquía y a una progresión variable según la situación y las necesidades de los países considerados. Frente a los inconvenientes de una protección que era en muchos casos parcial e insuficiente en la práctica, se manifestó paulatinamente la necesidad de formular una concepción general de los seguros sociales, a fin de que estos pudiesen desempeñar el papel social decisivo ideado por sus precursores en pro de una mejor integración social.

Técnica de los Seguros Sociales.

En cambio la técnica del seguro, adaptada a los objetivos sociales de la nueva institución, le confería una originalidad evidente, en comparación con los sistemas anteriores de protección. A este respecto, sería oportuno señalar que anteriormente los representantes políticos o sindicales del movimiento obrero expresaban a menudo su preferencia por sistemas de prestaciones no contributivos, financiados con fondos públicos, como los que se establecieron a principios de siglo, en algunos dominios británicos y en la Gran Bretaña, en 1908, en materia de pensiones de vejez. Sin embargo, la técnica del seguro social prevaleció generalmente en Europa y en varios países de América siguiendo el régimen alemán inicial.

Esta opción, que en fin de cuentas obtuvo también el sufragio de -

los representantes de los trabajadores sindicados, se justifica sin ninguna duda por la facilidad de adaptación de este modelo a las necesidades económicas de los países industrializados o en vías de industrialización. Sea lo que fuere, la aplicación de la Técnica del Seguro dió a este tipo de protección características especiales - cuyas ventajas representaban un progreso decisivo en comparación con la situación anterior; sus inconvenientes debían conducir, en cambio, al final de la época de los seguros sociales, a estudiar una solución más completa y más satisfactoria:

La ventaja esencial que ofrecía la técnica del seguro era la afirmación del Derecho de los interesados a la protección que se le reconocía con determinados riesgos a cambio de su contribución directa o indirecta a la financiación del régimen. En una época en que la asistencia pública conservaba todavía características de arbitrariedad administrativa y de discriminación social, la protección así obtenida podía considerarse legítimamente como esencial. No obstante, la técnica del Seguro entrañaba aspectos positivos, como los límites fijados a la noción de riesgos, la subordinación del derecho a la cotización, las diversas exigencias de calificaciones relacionadas con la determinación de la población protegida y - los límites financieros a veces muy estrictos impuestos con frecuencia al pago de las prestaciones. Estos inconvenientes estaban sin duda motivados por los medios - limitados de que disponían las instituciones y las sociedades encargadas de la protección social. Sin embargo, contribuían a poner de relieve las graves omisiones de estos regímenes que, por su concepción técnica, excluían bien a los miembros de la familia de los trabajadores, bien a categorías de trabajadores incapacitados

para un trabajo regular, o bien los infortunios de suma gravedad que continuaban estando a cargo de la asistencia tradicional.

PARTICIPACION DE LOS EMPLEADORES Y DE LOS TRABAJADORES EN LA ADMINISTRACION DE LOS SEGUROS SOCIALES.

En materia de Organización Administrativa, los Seguros Sociales -- mostraron desde un principio, una particularidad notable, a saber, la participación de los empleadores y los trabajadores en la Administración de esta Institución, sea con representantes del Estado en Organos Tripartitos, sea en Instituciones Autónomas Administradas por conceptos tripartitos subordinados a la tutela del estado. Esta -- particularidad tenía especialmente en cuenta las obligaciones que las organizaciones profesionales debían asumir anteriormente en materia de profesión social a falta de una intervención adecuada o del estado. Correspondía a sí mismo a la lógica de estas instituciones seguros sociales, cuya financiación recaía principalmente en las cotizaciones de los patronos y de los trabajadores.

En general, la adopción de una u otra de estas formulas de asociación dependían de la influencia de una tradición mutualista anterior (2), de las modalidades de financiación del régimen considerado o, por último, de la concepción de las obligaciones correspondientes a las autoridades públicas en materia de administración de los Seguros Sociales. Por ejemplo en los primeros regímenes, inspirados en el modelo alemán, el seguro de enfermedad estaba administrado por con

(2) Convenio y recomendación sobre el Desempleo; y Convenio sobre la indemnización por accidentes de trabajo. 1925, pags. 27 y 28.

sejos Tripartitos, el Seguro de Pensiones por consejos Tripartitos y el Seguro de Ac cidentes del Trabajo por Asociaciones profesionales de empleadores. De todos mo-- dos, estas formas de organización, que prefiguraban los intentos anteriores encami-- nados a poner en práctica una democracia industrial basada en la participación de los representantes y de los empleadores así como de los trabajadores en la gestión de los asuntos económicos y sociales, parecían ser tanto más nuevas cuanto que se imponían a veces aún en países que desconocían todavía la democracia política.

Sobra decir que las organizaciones Sindicales de trabajadores no siem-- pre aceptaron sin reservas esta concepción, influidas por el ideal mutualista o por la ideología de la lucha de clases. Sin embargo, la nueva tendencia se difundió muy rápidamente, con variantes de tripartismo o de bipartismo, hasta el punto de-- que se identificó con el aspecto esencial de los seguros sociales. Respondía, pro-- bablemente mejor que cualquier otra, a la naturaleza y a la práctica del Sector-- Industrial en vías de expansión, que asociaba, al mismo tiempo que lo oponía, a los patrones y a los trabajadores a la Construcción de una nueva civilización que los mismos Seguros Sociales contribuyan precisamente a estructurar gracias a su fun ción algo ambigua de garantizar una protección de clase y de promover la inte-- gración de las sociedades industriales en vías de formación. (3)

(3) Recomendación sobre reciprocidad de trato, 1919. págs. 108 y 109.

LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

A diferencia de los Seguros Sociales, que revistieron en un principio formas substancialmente diferentes según el país y el momento en que se desarrollaron en la mayor parte de los casos durante un largo período de experimentación limitada, mientras que en una segunda fase su campo de aplicación se extendía gracias sobre todo a efectos de imitación legislativa y a la influencia de la reglamentación establecida por la Organización Internacional del trabajo, la Seguridad Social se vió beneficiada por otra parte por el impulso y apoyo de una doctrina Nacional e Internacional en gran medida convergentes. (4)

En efecto, pocos años después de haberse adoptado el nombre de esta institución, cuya originalidad era entonces puramente nominal, o sea, cuando se adoptó en Estados Unidos la Ley de Seguridad Social de 14 de agosto de 1935, y, en fecha más reciente, después de la entrada en vigor de la Ley Neocelandesa de 14 de septiembre de 1938, que sirvió de base experimental para el nuevo enfoque conceptual de la Seguridad Social, (5) ésta fue dotada de una doctrina bien definida, gracias al informe de Lord Beveridge sobre el Seguro Social y los servicios afines (1942) y a las recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1944, sobre la seguridad de los medios de vida y la asistencia médica. Esta transición rápida de los primeros logros a una doctrina tan perfeccionada se explica sobre todo por el hecho de que esta no constituía en nin

(4) Diez Años de la Organización Internacional del Trabajo. (Ginebra 1931). pp. 105.

(5) Arthur J. Altmeyer: La formación anual de la Seguridad Social pp. 3 y 4 .

gún caso una innovación radical, ya que se basaba en una amplia experiencia de las ventajas e inconvenientes de los modos anteriores de protección, y se respaldaba, en particular en lo que atañe al informe de Lord Beveridge, en varias encuestas sobre las causas de la miseria en la sociedad británica antes de la Guerra. En este sentido, la doctrina de la Seguridad Social puede considerarse como la plena manifestación de una reflexión profunda sobre las prácticas en materia de asistencia y de seguro social, que se laboró con vistas a adaptar e integrar estos dos sistemas en una institución renovada a fondo mediante un notable esfuerzo de análisis de las necesidades y de síntesis de los medios adecuados para satisfacerlas en su totalidad. Sin embargo la aparición repentina de esta doctrina audaz y ambiciosa, legitimamente engalanada por el prestigio de la novedad, fue considerablemente facilitada por los acontecimientos históricos que trastronaban al mundo en aquella época, como lo atestiguan a partir de 1941, la mención de la Seguridad Social entre los objetivos enunciados en el quinto principio de la Carta Atlántico, y en 1942, el intento de definición del concepto de Seguridad Social que honra a la primera conferencia interamericana de Seguridad Social, congregada en Santiago de Chile, y de los Estados de América, (6).

Principios fundamentales de la Seguridad Social.

En lo que se refiere a sus orígenes tanto nacionales como internacionales, las características comunes que distinguan la nueva doctrina de la concep-

 (6) Resolución Número Uno de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social. pp. 18 y 19.

ción anterior de la protección social se referían en lo esencial, a los principios de universalidad y de unidad de la función de la Seguridad Social y su integración en la política económica y social en general.

Por otra parte, el principio de universalidad tenía por objeto eliminar simultáneamente una doble carencia de los regímenes de asistencia y de Seguros Sociales, imputable al carácter fragmentario e incluso deficiente de la protección garantizada por la mayor parte de esos regímenes. En cambio, se podía considerar que un sistema global de protección hecho extensivo al conjunto de una colectividad nacional respecto de todas las contingencias relativas a la salud de sus miembros o que pudiera poner en peligro los medios de existencia de los trabajadores y de sus familias permitiría proteger eficazmente esta colectividad contra los por lo menos de las terribles calamidades denunciadas por Lord Beveridge, a saber la enfermedad y la miseria, mediante un amplio esfuerzo de solidaridad tendiente a aliviar las necesidades de la población y a prevenir la indigencia. Un progreso especialmente notable era que el aspecto familiar de los problemas de Seguridad Social se reconocían explícitamente, ya sea en forma de aumento de las prestaciones de sustitución destinada a compensar la pérdida de ganancias, ya sea en forma de prestaciones destinadas concretamente a aliviar las cargas de familia.

Por otra parte, el principio de unidad se consideraba oportuno por razones de simplificación y de ahorro administrativo; presentando como corolario del principio de generalidad, parecía propicio a la eficacia de los sistemas de -

Seguridad Social, en la medida en que contribuyan a racionalizar los objetivos y los métodos de protección. De hecho la aplicación de este principio determinó una reorganización de los objetivos de la Seguridad Social, en función de dos orientaciones principales correspondientes, al objeto de las recomendaciones de 1944, - a saber, la Seguridad de los medios de vida y la garantía de asistencia médica, según la distinción ya claramente establecida en la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo. Además, la integración del Seguro Social y de la asistencia tenía por objeto coordinar en la forma más completa posible las medidas y los recursos de toda índole - para el logro de las finalidades así definidas. Finalmente, la doctrina de la Seguridad Social contribuyó a poner de relieve las relaciones necesarias de esta institución de alcance nacional con los otros aspectos de la política social, en particular los relativos a los Servicios Médicos y a los Servicios de empleo, dotados de funciones preventivas y curativas, así como con los otros aspectos de la Política Económica. La nueva doctrina preparó así el terreno para la investigación y las realizaciones del futuro tendientes a fomentar un desarrollo social y económico más equilibrados. (7)

A parte de estas características comunes de la doctrina de la Seguridad Social, que sólo se mencionan como recordatorio puesto que han sido ya - ampliamente divulgadas, se estima oportuno hacer hincapié en la originalidad de las Recomendaciones internacionales del Trabajo de 1944 a que antes se ha hecho

(7) Ataques a la Seguridad Social - Examen Internacional, Estudio en reportes, - Serie M, Ginebra 1942.

alusión. Esta originalidad relacionada con el espíritu internacional que inspiró la elaboración de tales recomendaciones, procede a la vez del realismo de las soluciones propuestas y de una evaluación juiciosa de las aspiraciones profundas de los trabajadores a una seguridad verdadera. El realismo de las soluciones propuestas se manifiesta, por una parte, en la diferenciación del campo de aplicación de los instrumentos, según se traten de la asistencia médica o de la seguridad de los medios de vida. Si bién la recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, propone que la protección de la Seguridad Social se extienda a todos los trabajadores, asalariados e independientes, así como a las personas a su cargo, es decir, el conjunto de la comunidad del trabajo reconstituida en unidad en relación con la solidaridad necesaria para la lucha contra los riesgos sociales, la recomendación sobre la asistencia médica, propone que ésta se garantice a todos los miembros de la colectividad nacional, independientemente de que ejerzan o no una actividad lucrativa, de conformidad con la exigencia fundamental del derecho a la salud inherente a todas las personas en su calidad de miembros de una sociedad organizada.

Por otra parte esta voluntad de realismo se manifiesta también en las recomendaciones relativas a la organización administrativa y financiera y a las relaciones que deberían establecerse entre los diversos métodos de protección. Si bién se reconocían las ventajas de la unidad de la estructura administrativa de la Seguridad Social, se recomendaba igualmente la coordinación de las ramas y de los regímenes existentes para tener en cuenta las tradiciones y la formación históri-

ca de los sistemas sin dejar de orientar su desarrollo de manera coherente y armónica. En particular, en lo que se refiere a la Organización de las prestaciones de Salud, se admitía la administración de la asistencia médica por el Seguro Social cuando se trataba de un servicio limitado o en vías de extensión; en cambio, se sugería la administración de la asistencia médica por un servicio público en el caso de haberse instituido un servicio Nacional, a reserva de una coordinación apropiada de esa asistencia con los servicios generales de salud. La organización financiera quería así mismo combinar la participación de los asegurados, de los empleadores y de los contribuyentes en condiciones equitativas para los asegurados, sin imponer cargas excesivas a las personas de escasos recursos y sin poner en peligro la capacidad de producción de las empresas.

Por último, las propuestas referentes a la relación entre la asistencia tradicional y el Seguro Social, tomaban también en consideración la complementariedad necesaria de los diversos métodos de protección, habida cuenta de los límites impuestos por la capacidad de innovación de ciertas sociedades en materia de protección social. Por tanto, sin compartir las ilusiones tan comunes en aquella época sobre la declinación de la asistencia, en razón de las necesidades no cubiertas por la Seguridad Social en lo que se refiere, en particular a los indigentes, hijos a cargo, inválidos, ancianos, y viudas, los autores de la recomendación número 67, favorecieron una vez más la coordinación razonable de los métodos de protección capaces de contribuir a la Seguridad Social, reservando al mismo tiempo sus oportunidades futuras de acercamiento o de unificación.

La evaluación de las aspiraciones de los trabajadores a una seguridad real se manifiesta con prescencia en dos formas principales, relativas, respectivamente, a la modalidad de cálculo de las prestaciones y a la participación de los representantes de las personas protegidas de la administración de la Seguridad Social. En lo que se refiere al primer punto, se propone en la recomendación número 67. (8), que las prestaciones de esa institución esten relacionadas con las ganancias anteriores de los trabajadores, según la fórmula adoptada por la mayor parte de los regímenes tradicionales de los Seguros Sociales. Por lo tanto, esta recomendación se apartaba deliberadamente de la regla de uniformidad de las prestaciones enunciadas por Lord Beveridge, según el cual la seguridad social tenía en contenido exclusivo de garantizar una protección igualitaria de base a toda la población, dejando a discreción de esfuerzos individuales de previsión la obligación de asegurar una seguridad más completa y mejor adaptable a las posibilidades y aspiraciones de los interesados.

Por el contrario, según la concepción más apropiada y, habida cuenta de la evolución ulterior, más protegida, de la recomendación 67, la adaptación de la Seguridad de los medios de existencia a las necesidades individuales y familiares, concebida en función de un nivel de vida correspondiente a las ganancias, (9) debía lograrse en grado razonable por el solo mecanismo de la determinación de las prestaciones, a reserva de una garantía mínima de subsistencia concedida -

-
- (8) Recomendaciones Internacionales del Trabajo de 1944. Núms. 67, 69 (párrafo 22 de la Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida, 1944).
 (9) Párrafo 23 del anexo a la recomendación Número 67.

por la asistencia social y de un límite máximo de las ganancias consideradas para el cálculo de las cotizaciones y de las prestaciones.

Por lo tanto, esa recomendación no estaba en contradicción con la conocida de Lord Beveridge que resumía la filosofía social de su sistema: Seguridad, responsabilidad y libertad.

Sin embargo, se trataba al mismo tiempo de armonizar este principio con la tendencia tradicional en que se inspiraba la conferencia internacional del trabajo al proponer con flexibilidad y moderación una política efectiva de los ingresos procedentes del trabajo, puesto que por su título de seguridad de los medios de vida, la recomendación tendía al logro de un objeto mucho más ambicioso que la seguridad de los medios de subsistencia.

No obstante, a este respecto, las recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo son más elaboradas. Cabe decir que la Conferencia no podía sino tener en cuenta la evolución de los principios que sancionaba; sin embargo, supo reconocer la necesidad de soluciones más conformes, a largo plazo, a los intereses esenciales de las personas protegidas en materia de participación activa en la concepción y aplicación de su sistema de Seguridad Social. Por ello, de conformidad con su política tradicional, recomendó una participación muy estrecha de los patrones y de los trabajadores en la gestión del sistema de indemnización de las lesiones originadas por el empleo y en prevención de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, así como, de modo más generales,

que se asegure la representación de los que pagan cotizaciones en los órganos que determinan o aconsejan las líneas generales de la política administrativa. (10)

La expansión de la Seguridad Social.

Si se exceptúa el precedente creado por la adopción de la legislación neocelandesa de 1938, el origen y la expansión de muchos sistemas de seguridad social son posteriores a la elaboración de la doctrina que sirvió de inspiración y guía para el desarrollo de las nuevas instituciones. Esta expansión se manifestó después de la última guerra mundial, a veces gracias al impulso de un plan general de reforma, como, por ejemplo, en Bélgica, Francia y Reino Unido; otras mediante la revisión y la extensión sistemáticas de regímenes anteriores, sea en la mayor parte de los países de Europa oriental con arreglo a una orientación social y a una política comunes, sea en los Países Bajos mediante modificaciones sucesivas conformes a una política constante, sea en los países escandinavos, sobre todo en materia de pensiones; otras veces mediante la adaptación y el mejoramiento progresivo de instituciones existentes, como en la República Federal de Alemania, -- Austria o Estados Unidos, o por último, mediante la creación de regímenes de alcance limitado en los países en vías de desarrollo, en particular merced a la cooperación técnica internacional.

La originalidad de este fenómeno de expansión, en comparación con la implantación primitiva de los seguros sociales, se manifiesta a primera vista en

(10) Párrafo 27 de la Recomendación 69.

su radio de acción mundial. A reserva de las diferencias considerables que influyen en la importancia y en la extensión de la seguridad social en los diversos países, es indudable que la necesidad de seguridad se ha impuesto en las sociedades modernas como una preocupación fundamental que esta institución tiene por cometido satisfacer, aunque en grado muy desigual todavía, por medio de una solidaridad organizada en servicio público y de la afirmación de una mayor necesidad de responsabilidad colectiva con respecto al derecho a la salud y a la garantía de los ingresos sociales.

Sin embargo, la evolución efectiva de la seguridad social confrontada con la situación real y las necesidades de los países interesados, no podía sino influir o modificar su orientación doctrinal a medida que se adquiría experiencia en esa esfera. Para tratar de determinar el sentido de esta evolución, sólo se han tenido en cuenta las consideraciones generales más concordantes porque permiten concretar las tendencias internacionales de la seguridad social en los últimos años.

Generalización de la protección.

La primera observación que salta a la vista con respecto a este período es la tendencia continua a la generalización de la protección. Cabe decir que el objetivo final de la doctrina, a saber, extender la seguridad social al conjunto de la colectividad nacional o de la comunidad de trabajo, no se ha logrado ni mucho menos en todos los países, ni siquiera en los que están relativamente desarrollados a este respecto. No obstante, los progresos realizados por muchos sistemas tienden indudablemente a ampliar cada vez más al grupo de personas protegi-

das y a crear en definitiva, una red nacional de protección.

De hecho, las modalidades especiales de generalización de la protección pueden ser muy diversas según los casos, lo mismo que los resultados obtenidos en una fase determinada. Así algunos países han logrado una generalización rápida de la seguridad social, como por ejemplo el Reino Unido, gracias a la influencia del plan preparado por Lord Beveridge, o como la mayor parte de los países de Europa oriental, en que la extensión del seguro social al conjunto de los trabajadores asalariados tendía a una generalización casi total de la protección, habida cuenta de las normas de organización económica y social vigentes en esos países. En cambio, otros países han seguido un método más evolutivo, que les han conducido a consolidar y modernizar por etapas sus regímenes tradicionales de seguro social, hasta extender la protección a todos los trabajadores asalariados y a categorías marginales o asimiladas de trabajadores, y establecer luego progresivamente regímenes análogos adaptados a la situación de las diversas categorías de trabajadores independientes; así se ha hecho, en particular, en varios países de Europa occidental. Por otra parte, los Países Bajos dieron el ejemplo de una renovación ordenada de sus regímenes de seguro social, con arreglo a la cual la generalización se efectuaba sucesivamente por rama de seguro, mientras que los países escandinavos y algunos países de la Commonwealth llevaban a cabo, por su parte, una transformación muy eficaz de sus regímenes anteriores en sistemas modernos de seguridad social, sin apartarse totalmente de sus tradiciones, en algunos casos muy antiguas, de protección social.

Naturalmente, este proceso de generalización no entraña siempre la paridad de las ventajas concedidas ni la extensión de la protección a todas las contingencias que están a cargo en principio de la seguridad social, en el sentido doctrinal, sin embargo, la tendencia primordial hacia la generalización de la seguridad social no puede sino estar confirmada por el hecho de que se manifiesta también dentro del marco de sistemas parciales, como, por ejemplo, los sistemas estadounidense o suizo, que han llevado a cabo la extensión completa de su régimen de pensiones a toda la comunidad de trabajo, de residentes, en las diferentes ramas en que la necesidad de las garantías de un sistema público de protección nacional les parecía más urgente.

Eficacia de la protección.

La segunda tendencia predominante en la evolución reciente de la seguridad social, que corresponde a una aspiración profunda de las personas protegidas, se manifiesta en los intentos encaminados a lograr una protección cada vez más efectiva. Esta búsqueda permanente de una seguridad real, más afirmada aún por el hecho de que la conciencia colectiva la reconoce como legítima, surte el efecto de transformar la concepción, los métodos y las técnicas de la seguridad social, de eliminar al mismo tiempo ciertas ambigüedades que la doctrina había dejado subsistir y de promover una convergencia relativa de las soluciones nacionales pese a sus diferencias de origen.

Unidad, diversificación, coordinación.

En materia de organización administrativa se infiere que el principio de unidad de estructura propuesto por Lord Beveridge o el principio de coordina-

ción general adaptado en la recomendación (núm. 67), dista mucho de haberse aplicado generalmente en la práctica. Al contrario parece que a medida que nos alejamos del momento en que la creación de seguridad social promovía una adhesión global a los principios nuevos que inspiraban entonces estas instituciones, aumenta la dificultad de controlar las tendencias naturales hacia la diversificación de los regímenes que la integran. De hecho la unidad de estructura se logró en algunos países inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial gracias a la existencia a una situación social y política propicia a cambios radicales. A este aspecto, además del ejemplo del reino unido, conviene mencionar en particular el esfuerzo de simplificación y de coordinación que se hizo en aquella época en los países de Europa Oriental y en varios países de Europa Occidental, por lo menos en lo que se refiere a la mayor parte de los trabajadores asalariados. En años posteriores, el desarrollo de la seguridad social parece haberse logrado en muchos casos en detrimento del principio de unidad administrativa, bien por las que las nuevas categorías de personas protegidas - en particular en los trabajadores independientes - se beneficiaban de regímenes propios, como en muchos países de Europa Continental (con excepciones notables en los Países Bajos, en los países escandinavos y en Suiza, por ejemplo), bien porque las ventajas complementarias obtenidas por las categorías de trabajadores protegidas desde hacía más tiempo justificaban el establecimiento de regímenes especiales, según una tendencia observada con frecuencia en los países de Europa Occidental, en particular en la esfera de las pensiones y de la protección contra el desempleo.

La proliferación de estos regímenes especiales o complementarios --

plantea de nuevo de por sí un problema delicado, pero ineluctable, de coordinación. Según se infiere de diversos indicios, la tendencia latente hacia la unificación o la coordinación administrativa de los sistemas de seguridad social puede entrar de nuevo en una fase activa por el efecto de los imperativos de simplificación y de racionalización de la gestión. A este propósito, tal vez sea oportuno mencionar por lo menos los progresos realizados en tal sentido en varios países de América Latina, la unificación reciente de los regímenes de pensiones para los trabajadores asalariados en Bélgica, la armonización del seguro de pensiones en Luxemburgo, la fusión de las ramas de la indemnización de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales con las ramas del seguro de enfermedad, la invalidez y de sobrevivientes en los Países Bajos, y la integración de los servicios de asistencia en el sistema de seguridad social del Reino Unido.

Más generalmente aún, los métodos de planificación social y las medidas adoptadas para establecer una política de los ingresos exigen que los regímenes de protección se consideren en su conjunto, a veces mediante la creación de presupuestos sociales que contribuyen a aclimatar el principio de unidad de la política social. No cabe duda de que las exigencias propiamente administrativas en materia de economía y de rendimiento deben evaluarse en función de la eficacia social de los sistemas. Sin embargo, a falta de una unidad de estructura, es necesaria ya una coordinación más estrecha, no sólo por razones de carácter administrativo, sino también habida cuenta de los objetivos de paridad de ventajas y de compensación de las cargas que la seguridad social debe alcanzar, de conformidad con

las tendencias igualitarias de las sociedades modernas.

Mecanismos de solidaridad y misión social.

El segundo aspecto de la incertidumbre que subsiste respecto de la función de la seguridad social se refiere a la adaptación de los mecanismos de solidaridad a la misión social de esta institución. Este aspecto está relacionado con el primero en la medida en que la estructura administrativa del sistema determina el ámbito único o diversificado en que funcionan estos mecanismos de solidaridad, como la asignación de fondos públicos a un sistema de estructura unitaria sólo puede analizarse, en lo que se refiere a la solidaridad de las participaciones, basándose en el conocimiento del régimen fiscal en cambio, un sistema de estructura diversificada puede admitir, entre los diferentes regímenes que los integran una compensación financiera equivalente a la transferencia de los gastos y de las prestaciones.

A este respecto, la orientación de la solidaridad es tan importante, como su campo de aplicación. Ahora bien, no se ha disipado todavía algunas dudas sobre el sentido de la solidaridad que exige la seguridad social y sobre los efectos de redistribución que esta a de determinar. ¿Debe consistir solamente su misión en lograr una redistribución horizontal entre la población activa y la población no activa? o supone también una redistribución vertical entre las categorías sociales que disponen de más recursos y las menos favorecidas? La primera noción corresponde a la técnica del seguro, en que la cotización determina el monto de la prestación; en cambio, la segunda se inspira en la técnica de la asistencia, en que la financiación y la prueba de medios de vida impuesta a los beneficiarios lle

van normalmente consigo una redistribución vertical a favor de las categorías menos aventajadas. Sin embargo, esta diferencia evidente entre las modalidades anteriores de redistribución se atenúo en la época de la seguridad social, caracterizada por una "contaminación" relativa de los diversos tipos de protección. Por otra parte, la divergencia doctrinal entre la garantía de una protección de base correspondiente a los medios de subsistencia y la garantía de ingresos de sustitución relacionado con los ingresos producidos por el trabajo, también a contribuido por su parte, a mantener dudas respecto de la función de la seguridad social en materia de redistribución de los ingresos.

La evolución de los sistemas ha permitido determinar mas claramente la orientación de la seguridad social en la materia. Así, la garantía de prestaciones mínimas, independientemente de las cotizaciones pagadas e incluso de las condiciones normales que rigen la adquisición del derecho a las prestaciones, en particular en materia de pensiones y de rentas, resulta de la necesidad de garantizar una protección elemental a todos los miembros de la sociedad, según las necesidades reales evaluadas en ciertas contingencias. Esta garantía, que se estableció recientemente en Italia en forma de pensiones sociales, se conoce frecuentemente en los sistemas europeos, pese a ciertas reservas observadas respecto de esta tendencia en la evolución de las legislaciones alemana y belga, por ejemplo. Por otra parte, esta garantía se ha establecido también en varios regímenes de pensiones africanos, como resultado de la influencia de la cooperación técnica de la Oficina Internacional del Trabajo. Esta necesidad, que se ha reconocido tradicionalmente de manera

más o menos satisfactoria gracias a la contribución residual de la asistencia social, a conducido en algunos casos a crear fondos social nacionales de la solidaridad -- destinados a elevar el nivel de las pensiones mínimas o en todo caso a garantizar una cuantía mínima en concepto de pensión, a reserva de una prueba de medios - de vida, como en Francia o Luxemburgo. Finalmente, algunos sistemas, como el - sistema Suizo del Seguro de pensiones y los sistemas Alemanes, Austriaco y Suizo de seguro de desempleo, aplican, para el cálculo de las prestaciones, tasas decre - cientes, que implican una redistribución automática en favor de los beneficiarios - menos favorecidos. Sin embargo, la coexistencia de un sistema de prestaciones es caloadas en relación con las ganancias anteriores con un sistema de prestaciones uniformes, como en Francia (desempleo), en Luxemburgo y ciertos países escandina - vos (pensiones), y en el Reino Unido (Prestaciones de enfermedad, desempleo, vejez y viudez), permite obtener de hecho resultados análogos, conformes a la manifesta ción a una solidaridad orientada hacia la redistribución de los ingresos, que actual mente es su característica principal. Esta tendencia supone normalmente una mayor participación del estado en la financiación de la seguridad social en todas las ra - mas en que se considera que la protección de base corresponde a una noción de - responsabilidad colectiva.

INFLUENCIA DE LA O. I. T.

Desde el momento de su creación, (1) la Organización Internacional del Trabajo participó en el esfuerzo de consolidación y de propagación de los seguros sociales, en virtud de las atribuciones constitucionales que se le habían reconocido en la Parte XIII del Tratado de Versalles. En el curso de este período, la influencia de la OIT, que nunca podrá estimarse demasiado, se manifestó a la vez en la elaboración de un modelo legislativo internacional inspirado en los regímenes europeos de seguros sociales, en las diversas ramas de seguro cubiertas por esta institución y en la difusión de este modelo entre los Estados Miembros los convenios y recomendaciones internacionales relativos a los seguros sociales, que trataron sucesivamente de la cuestión del desempleo, de la maternidad, de la indemnización de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, del seguro de enfermedad, del seguro de invalidez, del seguro de vejez y del seguro de sobrevivientes, contribuyeron en grado considerable a determinar las características esenciales de este tipo de protección y a orientar su evolución en consecuencia (2).

El aspecto más original de esta influencia a largo plazo, se manifestó a partir de 1925 en una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre los problemas generales del seguro social. En esta importante resolución se --

-
- (1) En su primera reunión, celebrada en 1919; en Washington, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, en particular, un Convenio y una Recomendación sobre el desempleo, un Convenio sobre la protección de la maternidad y una recomendación sobre la reciprocidad de trato.
- (2) Convenio y Recomendación sobre el desempleo, 1919, Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919, Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920, Recomendación sobre el seguro de desempleo (gente de mar), 1920. Recomendación sobre la protección de la maternidad (agricultura), 1921, - Convenio sobre la indemnización por accidentes del Trabajo (agricultura, 1921).

hace hincapié en la unidad fundamental de los regímenes de seguro social destinados a cubrir el conjunto de los riesgos inherentes a la actividad de los trabajadores asalariados, con especial referencia a la necesidad de un esfuerzo constante y sistemático con vistas a prevenir toda pérdida o disminución evitable de la capacidad o de la posibilidad de ganar para estos trabajadores. Paralelamente, la Organización Internacional del Trabajo creó las bases de una acción coordinada encaminada a garantizar la protección de los trabajadores extranjeros o migrantes en lo que respecta a la seguridad social, mediante la fijación de normas relativas a la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros y nacionales y a la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (3).

La acción inicial de la OIT tendió principalmente a establecer una estructura institucional de protección en beneficio de los trabajadores asalariados de la industria y del comercio, así como de los trabajadores agrícolas y la gente de mar (con exclusión de categorías particulares enumeradas en forma limitativa), mediante el establecimiento de seguros sociales contra los riesgos relacionados directa o indirectamente con la situación de los trabajadores asalariados en los países industrializados. Esta concepción de la protección exigía lógicamente disposiciones bastante estrictas en materia de organización administrativa y financiera que suponían, por una parte, la participación de los representantes de las personas aseguradas y, cuando procedía, de los empleados y del Estado en la administración

(3) Recomendación sobre la reciprocidad de trato, 1919; Convenio y Recomendación sobre la igualdad de trato (accidente de trabajo), 1925; Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes 1935, el Convenio y la Recomendación sobre los Trabajadores migrantes 1939, y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre E.)

de instituciones autónomas de seguro social, (4), sin fines lucrativos y bajo el control de la autoridad pública, así como, por otra parte, la contribución de los empleadores, de los trabajadores del Estado en vistas a la creación de los recursos necesarios, (5) salvo en el caso especial de la indemnización de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales o del seguro de desempleo. Además en todas las ramas del seguro se garantizaba al asegurado o a sus derechohabientes un derecho de apelación en caso de litigio en materia de prestaciones. Por lo general, la solución de los conflictos se confiaba a jurisdicciones especiales habilitadas para tomar decisiones con la asistencia de consultores elegidos entre las personas aseguradas y los empleados.

La coherencia y el rigor de este modelo institucional adaptado a las tendencias y posibilidades de las sociedades industrializadas o en vías de industrialización, contribuyeron poderosamente al establecimiento duradero de regímenes de seguros sociales en la mayor parte de los Estados que integraban en aquella época la Organización Internacional del Trabajo. Además, esta actividad normativa se ha completado útilmente, a nivel regional, con el conjunto de resoluciones adoptadas en la primera y segunda reuniones de la Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, que constituyen el Código Interamericano de Seguros Sociales, y a nivel nacional, con las relaciones de cooperación técnica establecidas desde aquel momento con los Estados interesados en forma de consultas de expertos, en particular con la Comisión encargada de

- (4) Sin embargo, en circunstancias especiales se admitía la administración directa del seguro de enfermedad por el Estado y en todo caso, la del seguro de pensiones.
- (5) La contribución del Estado no se exigía siempre en el seguro de enfermedad, pero era obligatoria en el seguro de pensiones.

preparar el establecimiento de seguros sociales en Francia y con la Comisión de Seguridad Social creada por el Presidente Roosevelt para la aplicación de la legislación sobre seguridad social de Estados Unidos.

CONTRIBUCION DE LA OIT.

Por consiguiente, este periodo de expansión en el plano mundial modificó la orientación inicial de la seguridad social a medida que se deba efecto a las recomendaciones constitutivas del modelo internacional esbozado en 1944. La actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo, en el curso de este periodo, explica claramente la naturaleza de las nuevas tendencias, en particular en lo que se refiere a su aportación constructiva para el logro de una seguridad más completa y eficaz.

En primer lugar, de conformidad con la evolución de las tendencias que se llevó a cabo inmediatamente después de la guerra, el convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, reúne el conjunto de las ramas de seguro, que anteriormente se tenía en cuenta por separado, y a los que se agrega la rama de las prestaciones familiares, que no había sido objeto todavía de un convenio, precisando de esta manera el contenido internacional de la noción de seguridad social. Además, el Convenio fija las modalidades principales de extensión del campo de aplicación de los sistemas basándose en criterios estadísticos y estableciendo una distinción entre la protección de las categorías de trabajadores asalariados, la protección de los grupos de población activa y la protección del conjunto de los residentes cuyos recursos no excedan de una cuantía determinada en el curso del período

do en que ocurre la contingencia. El convenio hace asimismo hincapié en la seguridad del grupo familiar mediante una definición del beneficiario tipo, que abarca, según la contingencia, al beneficiario y su cónyuge, o al beneficiario, su cónyuge y dos hijos, con respecto a los cuales las tasas de las prestaciones se determinan en relación con las ganancias, según diversas fórmulas de cálculo adaptadas a los métodos en vigor.

Por tanto, el objetivo principal de este Convenio consistió en definir normas concretas de protección de base que puedan ser objeto de un amplio acuerdo internacional, habida cuenta de las excepciones autorizadas con carácter provisional para los países en vías de desarrollo. En cambio, la preocupación de establecer un instrumento flexible y compatible con una gran variedad de concepciones y de niveles de protección exigió, que se renunciara al modelo obligatorio de organización administrativa y financiera que se había definido en los convenios celebrados antes de la guerra.

Esta evolución de los instrumentos internacionales de seguridad social se ha confirmado con la preparación del Código y del Protocolo Europeo de Seguridad Social, que son la proyección europea del Convenio Sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952. Además, se ha continuado la revisión sistemática de los convenios de seguridad social de antes de la guerra, que se inició a partir de 1963, con vistas a elevar substancialmente las normas mínimas del citado Convenio para las cinco ramas principales de los riesgos profesionales, de las pensiones, de la enfermedad, de las prestaciones familiares y del desempleo dentro de un marco

convencional armonizado.

Por otra parte, al dar curso a su actividad normativa orientada hacia la protección de los extranjeros y de los trabajadores migrantes, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social, 1962, que ampliaba el principio de la igualdad en este aspecto para integrarlo en la noción global de seguridad social con respecto a las nuevas ramas determinadas por el Convenio de 1952, y fijaba modalidades relativas a las prestaciones contributivas y a las prestaciones no contributivas, según una acepción amplia que abarca el pago de pensiones, rentas y asignaciones para funerales a los beneficiarios residentes en el extranjero, cuando sean nacionales de otro Estado que haya aceptado las obligaciones del Convenio respecto de la rama correspondiente. La Oficina Internacional del Trabajo amplió paralelamente sus actividades de esta esfera a nivel regional, en particular en colaboración con las organizaciones intergubernamentales competentes, con miras a estrechar las relaciones de coordinación entre las legislaciones de seguridad social y mejorar la protección de los trabajadores migrantes en un pie de igualdad con respecto a los trabajadores nacionales.

Finalmente además de una actividad continua de cooperación técnica con los nuevos Estados Miembros, la Organización Internacional del Trabajo se ha esforzado, mediante la organización de conferencias regionales, por estimular y orientar una evolución armoniosa de la seguridad social a nivel de los continentes en vías de desarrollo, primero en América Latina, y luego en Asia. A raíz de la adopción del Programa de Ottawa, se establecieron relaciones regulares a fin de lo

gar la coordinación conveniente de las actividades de todas las organizaciones internacionales interesadas en el desarrollo de la seguridad social en América.

La amplitud y rapidéz del desarrollo de la Seguridad Social plantea ciertos problemas, no solo en países en vías de desarrollo en que el costo relativo a las medidas iniciales de protección social constituyen una carga muy pesada, sino también en los países adelantados en esta esfera. Las preocupaciones que estos problemas suscitan en grado cada vez mayor en los organismos competentes conducen a conclusiones diversas, sobre el papel que la seguridad social ha de desempeñar en el mundo actual.

Así formulada, la cuestión es objeto de respuestas contradictorias que tiene por objeto proponer el perfeccionamiento de las concepciones anteriores o re^ufu^utarlas. Sean lo que fuere, estos diversos indicios permiten pronosticar una fase nueva en la evolución de la seguridad social, cuyo preludio puede definirse como el tiempo de la reflexión (sin que esta expresión sugiera la idea de una pausa o de una moratoria en la transformación constante de las legislaciones y de las prácticas, que un observador crítico ha calificado de "estancamiento dinámico"). Esta coyuntura encubre sobre todo una vacilación aparente ante la orientación futura que debe darse a la seguridad social, vacilación que incluso se manifiesta a veces con tendencias regresivas temporales. De todos modos, esta situación confirma la necesidad (sentida por muchos) de evaluar los resultados obtenidos y de reajustar los objetivos y los métodos de la seguridad social a la capacidad económica y técnica de cada país, así como a las aspiraciones sociales de nuestra época.

con el objeto de dotar esta institución de los objetivos más amplios correspondientes al inicio de una nueva fase de desarrollo de la conciencia social, a nivel nacional e internacional.

Los problemas más graves que con tropiezo hoy en día la seguridad social y que justifican este tiempo de reflexión se refieren en lo esencial a la obligación en que se ven muchos países de reconsiderar las relaciones de esta institución con la economía, la sociedad y el nivel de desarrollo. Esta obligación se refleja en muchos estudios nacionales, entre los cuales conviene mencionar, por ser uno de los más recientes y más importantes, la encuesta social realizada en la República Federal de Alemania (por decisión del Gobierno de 29 de abril de 1954), cuyas conclusiones se formularon en 1966; el informe de la Comisión de Prestaciones Sociales del Comisariado General del Plan de Equipo y de Productividad, preparado con miras a la elaboración del quinto plan francés de desarrollo económico y social (1966-1970), y las perspectivas de la seguridad social trazadas en el programa quinquenal de desarrollo económico de Italia (1966-1970); aprobado por la Ley de 27 de julio de 1967, como resultado de proposiciones de reforma presentadas por el Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

RELACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON LA ECONOMÍA.

En primer lugar, en lo que se refiere a la economía, estas preocupaciones convergentes, compartidas también en varios países de Europa Oriental, proceden sobre todo, al parecer, de las consecuencias imputadas al establecimiento de sistemas nacionales de seguridad social, que constituyen, por su alcance, su

costo y los efectos de sus mecanismos de distribución o de transferencia de los ingresos, un factor esencial de equilibrio económico y un instrumento eficaz de regulación del crecimiento. Además las técnicas de programación indicativa de los costos, que permiten estimar la evolución comparada de las prestaciones sociales y del ingreso nacional (habida cuenta, en particular, de las características de la población protegida y de la orientación legislativa, según diversas hipótesis de trabajo) han puesto de relieve la parte del ingreso nacional asignado a la seguridad social y la posibilidad de normalizar esta proporción o de armonizar su progresión. Cabe decir que todavía deben resolverse a este respecto muchos problemas teóricos, pero una de las consecuencias prácticas más importantes de este mejor conocimiento de las relaciones entre la seguridad social y la economía se manifiesta ya en la oposición a un desarrollo espontáneo o anárquico de la seguridad social, cuyos progresos se regularán aparentemente en lo sucesivo por normas concretas de composición, que quizá puedan considerarse restrictivas por los interesados.

Es esencial, por lo tanto, mejorar los procedimientos de información, de consulta y de participación en esa esfera, para tener la seguridad de que estas técnicas nuevas no se apartan demasiado de las realidades sociales y de que la opinión aceptará su utilización, ya que no sus conclusiones. En esas circunstancias, todos los esfuerzos encaminados a expresar con más precisión el significado y el alcance económico de la seguridad social presentan ventajas evidentes, no sólo en los países en que las técnicas de planificación económica y social están suficientemente perfeccionadas para justificar las primeras investigaciones en ese sentido, si no también en todos los países en que el crecimiento económico y el desarrollo so

cial plantean graves problemas de prioridad con respecto al aprovechamiento de es casos recursos. Sin embargo, el mejoramiento de los conocimientos en esa esfera no resuelve el problema fundamental de la opción del tipo de sociedad que plantean - los progresos de la seguridad social a partir del límite crítico (variable según el -- grado de desarrollo) en que esta institución tiene repercusiones significativas en la economía.

RELACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON LA SOCIEDAD

Las relaciones de la seguridad social con la sociedad que la rodea, plantean además a esta institución problemas quizá menos urgentes pero indudableme nte más difíciles de resolver. Estos problemas pueden proceder una discrepancia fundamental entre la concepción de la seguridad social y los valores generalmente admitidos por la sociedad, o de una divergencia entre la evolución de los sistemas de seguridad social y las aspiraciones que éstos pretenden satisfacer.

El primero de estos fenómenos es particularmente agudo en los países en vías de desarrollo, en que el establecimiento de regímenes inspirado en instituciones extranjeras y mal adaptadas, ha surtido efectos negativos duraderos capaces de paralizar una evolución original y apropiada, sino se despliegan esfuerzos lógi cos de renovación y de adaptación. Sin embargo, contrariamente a lo que se podr ía suponer, este aspecto del problema actual de la seguridad social no es el más grave, porque muy a menudo los regímenes establecidos en estos países sólo protegen a una minoría restringida de la población y no se busca ni se estudia fórmulas más eficaces para su expansión.

La divergencia parece ser más grave en algunos de los países manifiestamente más adelantados a este respecto entre la evolución de la seguridad social, impulsada por tendencias propias, sobre todo en favor de una protección general y eficaz, y los cambios con frecuencia muy rápidos que afectan paralelamente a las sociedades de estos países. Los importantes estudios nacionales que caracterizan este tiempo de reflexión han tenido, en mayor o menor grado, la tendencia a formular una nueva evaluación del papel actual de la seguridad social, habida cuenta de las mutaciones del medio social en que se desarrolla. Sin embargo, sería oportuno integrar más aún en esa evaluación el factor de las provisiones que la aceleración del tiempo exige en grado cada vez más apremiante en los estudios de esta naturaleza. Por lo demás, en este factor reside quizá la explicación más juiciosa del sentimiento de mayor inseguridad que se manifiesta a menudo en las sociedades industriales, que se benefician no obstante de las ventajas de un crecimiento relativamente rápido y de un nivel decoroso de protección social. Este sentimiento difuso se expresa de manera muy diversa. Por ejemplo, conduce a veces a ampliar la gama de las contingencias reconocidas y a tener en cuenta nuevos riesgos o necesidades sociales; en otros casos conduce a remediar las deficiencias del equipo, colectivo de protección sanitaria y de acción social, a considerar de nuevo la utilidad respectiva de las prestaciones monetarias y de las prestaciones en especie o, finalmente, a deplorar la falta de flexibilidad y la insuficiencia de sistemas complejos que dejan a lado muchos caos sociales dignos de interés de la colectividad, sin garantizar siempre un trato realmente equitativo a las personas protegidas.

Si se tienen exclusivamente en consideración las preocupaciones jus-

tificadas, parece que el malestar general exige una amplia revisión de los conceptos y los métodos de la seguridad social, habida cuenta de las necesidades reales, actuales y previsibles de nuestras sociedades en vías de evolución y de los medios más adecuados para integrar realmente esta institución en su medio social, mediante el perfeccionamiento de su eficacia, no solamente en el sentido tradicional de la compensación o de la indemnización, sino también en el sentido de las exigencias más profundas de prevención y de promoción, que son la piedra angular de una seguridad auténtica.

SEGURIDAD SOCIAL Y NIVEL DE DESARROLLO

Algunos de estos problemas, característicos de los países dotados ya de sistemas perfeccionados, no se plantean todavía en los países en vías de desarrollo; que se esfuerzan por aclimatar a menudo con una prudencia digna de elogio, regímenes modestos de seguro social en los sectores modernos de su sociedad. En efecto salvo en los países más ricos, existe correlación entre el nivel de desarrollo y el grado de perfeccionamiento de la seguridad social. Aunque esta correlación pueda considerarse lógica en cierta medida, es tanto menos admisible cuanto que aumenta la diferencia entre las garantías de protección social otorgadas, respectivamente, en los países más ricos y más pobres, al mismo tiempo que éstos se percatan más plenamente de ese aspecto particularmente agudo de la desigualdad en el desarrollo. Esta desigualdad reviste, en materia de seguridad social, características particularmente salientes que los estudios estadísticos ponen de relieve, tanto en lo que se refiere al ámbito del campo de aplicación de la seguridad social como a la variedad o al monto de las prestaciones y a la desigualdad flagrante entre los me-

dios y las necesidades. Sin embargo, como se ha observado pertinentemente en muchos casos, la mayor parte de las medidas de protección que dependen, de la seguridad social son especialmente necesarias en los países pobres en que la evolución económica causa una desintegración rápida de las estructuras de acogida, de adaptación y de integración en el medio; por otra parte, la asignación obligada de una parte del ingreso nacional para fines sociales constituye la solución más equitativa en una situación general de penuria. Pero es de tal magnitud el obstáculo del subdesarrollo (resultado de una acumulación de deficiencias), que a menudo es muy difícil aplicar sin ayuda exterior medidas encaminadas a restablecer la situación. En lo que se refiere a la seguridad social, estas deficiencias se manifiestan en particular en la falta de personal especializado, médico, paramédico y administrativo; en la insuficiencia de recursos de equipo sanitario y social, en la falta de un método institucional adecuado fuera del medio restringido de los trabajadores asalariados y, a veces, en el legado de regímenes costosos y mal adaptados a la situación. Ello explica que los beneficiarios de los regímenes en vigor puedan considerarse a menudo como privilegiados, por ser una minoría y tener acceso a ventajas relativas.

Por supuesto, el crecimiento económico y el desarrollo de la educación crearán a largo plazo en estos países, como antes en los países más adelantados, condiciones favorables para el desarrollo social. Sin embargo, esta evolución tradicional puede resultar demasiado lenta habida cuenta de la magnitud y de la urgencia de las necesidades, en un momento en que propaga la idea de que el crecimiento podría acelerarse mediante una mejor coordinación con el desarrollo. Así la seguridad social tiende a considerarse en los países pobres como un objetivo simbó-

lico de su esfuerzo necesario de liberación y de emancipación de la miseria.

ACTIVIDADES DE LA O. I. T.

Este tiempo de reflexión no puede sino influir en la orientación de las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo en materia de seguridad social, particularmente en materia de estudio y de investigación.

En lo que atañe a los países en que la seguridad social ha alcanzado ya un grado elevado de desarrollo, la Oficina ha preparado, por decisión del Consejo de Administración, un estudio sistemático de las medidas que tienden a garantizar la seguridad de los ingresos frente a los cambios estructurales, para someterlos a la consideración de la segunda Conferencia Regional Europea de la Organización Internacional del Trabajo. Basado en el análisis de las consecuencias sociales del progreso técnico y de las mutaciones económicas aceleradas que éste ha ocasionado en la mayor parte de los países europeos, este estudio pone de relieve la evolución de los conceptos relativos a la protección en caso de desempleo, las nuevas formas de seguridad de los ingresos propuestas para esta contingencia y el desarrollo de las medidas de prevención contra el riesgo de pérdida del empleo, que precisan una política activa de seguridad social, encaminada a reducir el costo humano de los cambios de estructura, sin dejara de fomentar el crecimiento económico. En un plano más general, la Oficina acaba de publicar un estudio sobre la organización de la asistencia médica, y tiene otro en preparación en el que se precisará el papel desempeñado por la seguridad social en el desarrollo social y económico.

En lo que se refiere especialmente a los países en vías de desarrollo, respecto de los cuales la Organización Internacional del Trabajo asume obligaciones particulares, la Oficina (además de sus actividades constantes de cooperación técnica tendientes a simplificar, unificar, consolidar y mejorar los regímenes de seguridad social en vigor), se esfuerza por preparar la adaptación de esta institución a las necesidades y características de los sectores mayoritarios de su población. A tal efecto ha preparado un programa de investigación, a fin de determinar en algunos países africanos la situación de esos sectores en relación con la protección social y con las posibilidades de desarrollar esta institución en su beneficio; por otra parte, acaba de emprenderse un estudio internacional sobre la seguridad social en la agricultura. Aunque tal estudio deba tomar en cuenta los principales regímenes instituidos en esa esfera, inclusive en los países desarrollados, su objeto principal es servir de fuente de información para la extensión de la misma a la población rural de los países en vías de desarrollo, con los cuales la Oficina ha iniciado la ejecución de proyecto piloto como parte de sus actividades de cooperación técnica.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social, reunida en Ginebra - del 6 al 13 de marzo de 1967, expresó el deseo de que se llevaran a cabo estudios internacionales de esta naturaleza, convencida de que el intercambio de informaciones sobre la evolución de las legislaciones y el análisis comparado de las experiencias nacionales son muy útiles para los Estados Miembros en el momento en que deben considerar de nuevo o ampliar sus objetivos en materia de seguridad social.

PERSPECTIVAS

Este tiempo de reflexión exigido por el desarrollo rápido de la seguridad social a nivel mundial debería aprovecharse para abrir nuevas perspectivas a esta institución, no sólo en los países desarrollados en que los principios doctrinales se han aplicado ya de manera muy amplia, sino también en los países en vías de desarrollo donde la extensión de esta institución requiere una adaptación de sus métodos tradicionales y la adopción de formas específicas de ayuda internacional. Dada la extrema diversidad de las situaciones y de las necesidades, esas perspectivas parecen ser oportunas, a primera vista, para diversificar y dar mayor flexibilidad a los principios establecidos, sobre todo habida cuenta de la desigualdad en el desarrollo. Por el contrario, si se determinan con un espíritu realista y generoso enriquecido por la amplia experiencia acumulada en el curso de varias generaciones y con pleno conocimiento de las aspiraciones sociales que impulsan el desarrollo de los métodos tradicionales de protección, las perspectivas que se ofrecen a la seguridad social permiten esperar una simplificación radical de sus estructuras y una ampliación notable de sus funciones, con el objeto de garantizar una seguridad más completa y más individualizada, gracias al perfeccionamiento de las técnicas de comunicación y de organización social.

Para que sea lo más objetiva y prudente posible, la evaluación de estas perspectivas se limita deliberadamente a las que proceden de tendencias ya perceptibles en la evolución actual de los sistemas, habida cuenta de los medios más importantes y de las inmensas posibilidades que ofrecen las nuevas sociedades industriales en vías de formación y de la afirmación de una sociedad internacional

más consciente de su unidad. Si se consideran únicamente las tendencias principales que se manifiestan actualmente en las formas múltiples de revisión y de experimentación propias de la edad crítica de la seguridad social en transición, el porvenir de esta institución parece ordenarse en torno a algunas garantías colectivas fundamentales relativas a la protección de la salud, y a los ingresos sociales y a la adaptación social, garantías plenamente aseguradas mediante una organización coordinada y descentralizada que recurra en estado más importante a la solidaridad nacional, e incluso, cuando sea necesario, a la solidaridad internacional.

LA PROTECCION DE LA SALUD.

La organización de las prestaciones de salud es indudablemente la rama de la protección social que más se ha beneficiado de los efectos más directos y más progresivos de la evolución científica y técnica, justamente con el mejoramiento de los niveles de vida. La Recomendación sobre la asistencia médica, 1944, de la Conferencia Internacional del Trabajo, de conformidad sobre este punto con las proposiciones de Lord Beveridge, se funda en estas orientaciones previstas para establecer una distinción entre la organización de la asistencia médica adecuada para conceder prestaciones sanitarias suficientes al conjunto de la población, con especial atención a la formación y a las condiciones de trabajo del personal médico y paramédico.

En rigor, esta disociación de los sectores fundamentales de la protección de la salud y de la garantía de los ingresos tiende a imponerse en los países que están en situación de reformar a fondo sus modalidades de organización de la-

asistencia médica para adaptarla a las condiciones técnicas y a los principios sociales propios de esta rama de la seguridad social. Sin embargo, cabe prever que se podrá proceder a una revisión más compleja de los sistemas actuales, en la medida en que el desarrollo de los conocimientos médicos y de los medios terapéuticos permite preparar concretamente la transición entre el derecho a la asistencia médica, establecido gracias a la seguridad social, y al derecho a la salud, que aunque reconocido oficialmente como resultado de los esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud, solamente es un derecho real en muy pocos casos. Según se infiere de las tendencias que se manifiestan en algunos países, esta revisión exige un enfoque conceptual nuevo relativo a la prioridad de una política nacional de la salud (sobre todo en materia de equipo y de investigación), (sin ninguna discriminación por razones de situación económica o de peculiaridades de los regímenes de seguro), y también la integración de los diversos aspectos de la prevención del tratamiento de las enfermedades y de la readaptación en las estructuras de los servicios de la salud.

En el momento en que armonice de esta manera con sus verdades objetivas sociales, el servicio de la salud tendrá por cometido establecer un seguro nacional de salud, que consistirá principalmente en desarrollar el sistema sanitario de conformidad con las necesidades de la población, poner a disposición de ésta, mejores técnicas de asistencia médica y coordinar el conjunto de las medidas tendientes a la prevención de la enfermedad, al mejoramiento de la salud y a la reintegración en el medio profesional y social, gracias a la utilización de todos los

recursos materiales y humanos disponibles para tal fin. Mientran que el seguro de enfermedad en sus formas clásicas ha dado acceso al sistema de asistencia médica a las categorías menos privilegiadas mediante la organización parcial de las estructuras existentes, el seguro nacional de salud exige, de conformidad con los nuevos principios una organización óptima de los medios preventivos y curativos, con objeto de alcanzar un nivel de salud ideal para toda la colectividad. La era técnica de la medicina requiere una organización apropiada de las prestaciones médicas que permita asegurar los servicios más eficaces a un nivel óptimo de rentabilidad colectiva, habida cuenta no sólo de los gastos de la asistencia médica, sino también del precio de la salud.

EL INGRESO SOCIAL

Al igual que las prestaciones sanitarias, la seguridad de los medios de vida corresponde a un objetivo tradicional de la seguridad social cuya unidad funcional precisó la Conferencia Internacional del Trabajo en la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944. Sin embargo, aunque este objetivo siga siendo fundamental, el nivel de protección necesario y los métodos utilizados para lograrlo, deberán modificarse substancialmente según progresen las aspiraciones sociales y las técnicas administrativas. Esta evolución, que ya es muy característica en los sistemas actuales, tiende al parecer a generalizar la garantía de un ingreso social destinado a substituir o compensar los ingresos del trabajo. Para asegurar una protección general y eficaz, de conformidad con la exigencia normal de una institución que tiene por cometido garantizar realmente la seguridad económica de todos los miembros de la colectividad, el ingreso social debe acercarse, en toda la

medida posible, al nivel del ingreso profesional cuando se trate de un ingreso social de sustitución o a un nivel suficiente que permita condiciones de vida decorosa (habida cuenta de las necesidades del grupo familiar y de las normas vigentes en la sociedad considerada) cuando se trate de un ingreso social de compensación concedido en forma diferencial como complemento del ingreso profesional para que el interesado pueda hacer frente a sus cargos de familia, o como ingreso principal para todos aquellos cuyo trabajo no se retribuye en efectivo o que no puedan asegurar sus medios de existencia con una actividad regular.

Esta concepción del ingreso social, conforme al anhelo de una seguridad general y eficaz basada en una amplia solidaridad, no puede sino exigir modificaciones importantes en las estructuras y los métodos. Por tanto, puede inferirse que la doble función asignada al ingreso social ha de promover la integración progresiva de las medidas tradicionales de asistencia en los sistemas de seguridad social, contrariamente a los principios antes difundidos y en virtud de los cuales la asistencia debería ser finalmente substituída por la seguridad social, después de un período transitorio de coexistencia. Por otra parte, la generalización y elevación del ingreso social de sustitución en relación con el ingreso profesional, deberían facilitar una concentración de las contingencias que las justifican y una simplificación de las condiciones de concesión y de los métodos administrativos. Finalmente, la utilización de técnicas nuevas en materia de ingresos de compensación, como el impuesto sobre la renta, podría permitir racionalizar la gestión de los regímenes de prestaciones de base o de subsidios familiares.

Serfa sin duda errónea confundir las técnicas de imposición social -- con la seguridad social del porvenir, pero es probable que aquéllas contribuyan a renovar sus condiciones de aplicación y a reducir al mismo tiempo su costo y mejorar su rendimiento. En lo que atañe a su principio, la garantía de un ingreso social puede considerarse como un retorno a las fuentes de inspiración que animaban la seguridad social al final de la segunda guerra mundial. No obstante, en realidad, la aplicación general de una garantía de esta naturaleza representaría incluso en la actualidad un progreso considerable en la mayor parte de los casos hacia el establecimiento de sociedades más justas y equilibradas.

LA ADAPTACION SOCIAL.

Además de la renovación de estas funciones tradicionales relacionadas con la concesión de prestaciones sanitarias y con la seguridad de los medios de vida, las perspectivas que se ofrecen a la seguridad social deberían también incitar a esta institución a perfeccionar la función complementaria de adaptación social que ha empezado a ejercer, por lo menos con carácter experimental, por conducto de su acción social. Aunque esta función no sea nueva, habida cuenta de la contribución que el servicio social aporta a los organismos de seguridad social, puede esperarse que adquirirá más importancia a medida que aumente el número de personas protegidas y que se garantice mejor la seguridad de los ingresos. En este caso es más evidente aún que el reconocimiento del derecho a la salud y a la seguridad de los ingresos, por indispensables que sean, no responde completamente a las exigencias de la seguridad social, que contiene además un aspecto cualitativo relacionado con la diversificación y la individualización de la asistencia co

lectiva. Esta función es tanto más necesaria cuanto que las sociedades están sujetas a cambios fundamentales debidos a una evolución rápida del medio técnico y social que promueve la elevación del nivel de vida general y plantea a la vez graves problemas de adaptación a las categorías menos preparadas para seguir el ritmo de las mutaciones que les son impuestas.

A este respecto, las modalidades de la acción social que debe emprenderse son tan diversas como los tipos de inadaptación observados y varían según el grado de desarrollo de la sociedad considerada. Dichas modalidades pueden variar entre la prevención social y la readaptación o rehabilitación profesionales y entre la regulación de la natalidad y la integración óptima en la sociedad de diferentes grupos de edad. En general, el objetivo de esta actividad se identifica con una armonización de las metas individuales y colectivas encaminada, por una parte, a completar el servicio de prestaciones médicas y económicas mediante una educación social, que permita una mejor eficacia y, por otra, a satisfacer las necesidades de asistencia a nivel individual, en todos los casos en que las medidas generales de protección, sean insuficientes o inadecuadas.

Esta acción, a la vez educativa y de asistencia, puede devolver a la seguridad social su dimensión humana en un momento en que el progreso de las técnicas de organización y de gestión contribuye a convertirla en una administración impersonal. En cambio, el desarrollo de su función de adaptación social, que supone la descentralización de sus actividades, y una acción individualizada que depende del servicio social, ofrecen a esta institución una buena oportunidad de

continuar y reafirmar su vocación social.

LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL.

La mayor parte de las perspectivas mencionadas entrañan una ampliación de la función general de solidaridad asumida por la seguridad social. Esta es, en verdad, la razón de ser de las disposiciones relativas al ingreso social mínimo, a la progresión de las prestaciones de compensación, a la extensión de la protección a las categorías más desfavorecidas que deben beneficiarse de las medidas de adaptación social y a la nueva estrategia de la lucha contra la pobreza. De este modo, la seguridad social tiende progresivamente a completar su función tradicional de garantía de los medios de vida con una acción más deliberada a favor de la redistribución de los ingresos encaminada a mejorar las normas mínimas de seguridad. Sin embargo, es dudoso que esta tendencia pueda mantenerse dentro de los límites del plano nacional tradicional en cuyo ámbito se integran los progresos anteriores de la seguridad social.

Esta duda tiene su origen, en particular, en los efectos críticos de la desigualdad de desarrollo en materia social que tan claramente se desprenden del estudio comparado de los sistemas. Ahora bien, si la seguridad social, que es uno de los indicadores del desarrollo, está relacionada con la base de crecimiento alcanzada, también debe considerarse como un aspecto fundamental de los derechos humanos sociales. El reconocimiento de este principio impone a la comunidad internacional obligaciones que no pueden eludirse con el simple pretexto del subdesarrollo. Además, la ayuda prestada al crecimiento económico no garantiza una distribu-

ción social equitativa de los resultados así obtenidos, mientras que la cooperación técnica en la esfera social es insuficiente para crear a corto plazo los recursos necesarios para elevar considerablemente el nivel de desarrollo.

Por consiguiente, sería al parecer deseable elaborar en el porvenir nuevas formas de ayuda internacional que permitan estimular las inversiones sociales indispensables para una intervención útil de la seguridad social, por lo menos en las esferas preferentes de las prestaciones sanitarias, de la asistencia a la familia y de los servicios sociales esenciales para la promoción de la colectividad. Al principio, estas formas de ayuda podrían concentrarse en los aspectos de la protección social que se consideran indispensables en toda sociedad organizada y que son, sin embargo, inaccesibles para los países pobres si solo disponen de sus propios recursos. El objetivo de desarrollo económico y social armonizado propuesto en el primer decenio para el desarrollo exige una coordinación de la ayuda económica y social internacional, que debe impulsar el segundo decenio para el desarrollo. En todo caso, estaría de acuerdo con la razón de ser de la seguridad social abrir nuevos caminos al ejercicio de la solidaridad internacional.

LA HISTORIA DE CINCUENTA AÑOS.

La historia de la Organización Internacional del Trabajo, es, en cierto modo, la historia del siglo XX. En la historia de como el hombre ha enderezado su ingenio a la empresa de mejorar la suerte de millones de seres humanos. Pero es también la de otros millones, apresados aún en el férreo puño de la miseria, ignorancia y desesperación, que la OIT, actuando conjuntamente con los go-

biernos y con otras instituciones internacionales, pugna por romper.

La biografía de la OIT comienza cincuenta y dos años atrás, pero - tiene profundo arraigo en la conciencia del siglo XIX. Todo cuanto realizara hasta ahora en bien de los trabajadores de los países industrializado, no es más que una promesa para las desheredadas poblaciones de muchos países de Asia, Africa y América Latina, actualmente en vías de desarrollo.

El año 1919 ha visto nacer la obra de la OIT. Mucho se ha hecho - desde entonces para promover la justicia social. Mucho más queda por hacer.

La presente tesis trata de capturar, con eje de cámara, los hechos - notables de medio siglo de vida de la OIT y del mundo sobre el que se ejerce su - acción.

EDIFICANDO LA ESTRUCTURA.

El siglo XIX trajo una inmensa promesa de prosperidad, de una vida mejor para las poblaciones trabajadoras del mundo entero. Pero esta promesa estuvo acribillada de contradicciones. Si la industrialización entrañó el auge económico de algunas naciones, no lo logró, en muchos casos, sino al precio de explotar a los individuos. La aparición en la escena del movimiento obrero organizado, arrestado y - frecuentemente reprimido en los días de su infancia, era una realidad inquebrantable a la vuelta del siglo. La necesidad de una institución supranacional ideada para promover a través del mundo la implantación de condiciones del trabajo y de vida que no chocaran las conciencias, es tan vieja como la misma revolución industrial. Y -

sin embargo, ha sido menester nada menos que una conflagración mundial para cris-
talizar esta necesidad y fraguar una alternativa pacífica al ayer.

Tal fue el espíritu que animaba a los estadistas y jefes del movimiento
sindical en 1919 cuando la creación de la Organización Internacional del Trabajo se
inscribió en el Tratado de Versalles.

Como sucede, se eligió a Ginebra. Su primer director fue una figu-
ra eminente en la vida política francesa; Albert Thomas, bajo su guía, se coloca-
ron los cimientos de una legislación internacional del trabajo, se celebraron las --
primeras conferencias técnicas, se dió principio a las actividades investigadoras y -
se emprendieron las primeras misiones consultivas. La nueva organización afirmó su
autoridad en todas cuestiones laborales y supo hacer respetar su militancia. Se re-
clutó un equipo multinacional de funcionarios idóneos e independientes. Después de
un período inicial de improvisación, las oficinas, salones de reunión y la bibliote-
ca especializada de la Organización, fueron instalados en su edificio actual, a ori-
llas del Lago Lemán.

La Primera Conferencia Internacional del trabajo que se reunió en --
1919, en Washington, siguiendo una invitación del Presidente de Estados Unidos, --
Woodrow Wilson, adoptó seis convenios y seis recomendaciones, basamento del futu-
ro, edificio de la legislación internacional. Estos instrumentos reglamentaban a ni--
vel mundial gran número de cuestiones urgentes, tales como la jornada de ocho ho-
ras y la semana de trabajo de 48 horas; la protección de la maternidad en la indus-
tria y comercio; la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres y menores de-

su empleo en ocupaciones nocivas para su salud; y la fijación de una edad mínima de admisión de trabajos industriales, para acabar con la explotación del trabajo infantil.

De hecho, la edificación de un sistema de normas internacionales de trabajo, se inició mucho antes de lo que había sido considerado posible; al cabo de apenas dos años de actividad normativa, con ímpetu extraordinario, la conferencia había adoptado no menos de 34 acuerdos internacionales.

La OIT, se había establecido como Organización única en su género, su estructura, basada en la liberación de las delegaciones nacionales compuestas de representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleados, cada uno de los cuales actúa con plena independencia de opinión, era un reflejo práctico y realista de la correlación de las fuerzas que intervenían en los asuntos laborales, y continúa siéndolo hoy, cincuenta y dos años más tarde.

Los convenios y recomendaciones de la OIT no sólo reflejaban los cambios ocurridos en la estructuración social del mundo; los ayudaban a producirse. A fines del primer decenio de su acción de su actividad, la legislación del trabajo había realizado progresos que hubieran parecido utópicos en 1914.

En 1932, Alberto Thomas murió en el ejercicio de su cargo. El director adjunto, Harold Butler, antiguo alto funcionario del gobierno británico, lo sucedió en un momento en que el mundo se agitaba en las convulsiones de una depresión económica total, derivando inexorablemente hacia un nuevo conflicto armado. Butler supo dirigir a la Organización a través de aquellos años ominosos ro

busteciendo su estructura administrativa y viendo aumentar el número de sus miembros por la adhesión de la URSS y de los Estados Unidos. Butler dimitió en 1938. Su sucesor fue el estadista americano John G. Winant.

Winant tuvo que contender con los críticos problemas creados por la Segunda Guerra Mundial. Aunque Suiza se mantuvo fuera del conflicto, no por eso su situación de enclave rodeado por un continente preso de videncia dejaba de ser precaria. En estas circunstancias se decidió trasladar la Oficina Internacional del Trabajo a Montreal (Canada). En 1941, Winant cambio su cargo por el de embajador de Estados Unidos en Londres. Le sucedió el irlandés Edward J. Phelan, ex funcionario de la administración británica y primer miembro del personal de la Oficina reclutado en 1919.

Durante los años de Guerra, la Organización se armaba para el futuro, al paso que desarrollaba una actividad consultiva que colocó las bases para sus extensos programas de cooperación técnica, posteriores a la Guerra. A todas luces, la secuela a esta conflagración sería mucho más compleja que el período que siguió a la primera Guerra Mundial, y la OIT sin duda será llamada a realizar tareas de gran envergadura en el proceso de reconstrucción.

Invitada por el Presidente Roosevelt en 1944, en pleno apogeo de las hostilidades, a celebrar su 26^o reunión en los Estados Unidos, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de Filadelfia que junto con las otras partes de su Constitución, llegó a ser la Carta de la OIT.

Comparando esta historia a la Declaración de Independencia Americana, Roosevelt ha dicho: "En ella habéis reafirmado ciertos principios que forman el baluarte esencial en toda paz permanente..... Con profunda sabiduría habéis dado cuenta de que estos objetivos sociales no pueden ser alcanzados ni realizados en forma permanente sin niveles elevados de actividad económica útil. Habéis recomendado la adopción de un conjunto de medidas y obligaciones de índole económica tendiente a crear una situación en este ámbito, que permitiera la realización permanente de aquellos objetivos.

"Con sabiduría, igualmente habéis previsto el desarrollo y la reorganización de la misma Organización Internacional del Trabajo para ampliarla y robustecerla con miras a la realización de aquellos objetivos sociales y al mismo tiempo para vincular las sobre bases de colaboración, con todos los nuevos organismos internacionales que fueren creados por las Naciones Unidas.

En 1948, la Oficina Internacional del trabajo volvió a Ginebra. El mismo año se retiró Edward Phelan.

El actual Director General David A. Morse, antiguamente Subsecretario del Trabajo de los Estados Unidos durante la administración del Presidente Truman, fue nombrado en 1948, su mandato fue renovado una y otra vez.

Los últimos veinte años han sido los de una racionalización del programa de la OIT, exigiendo una continua revaloración de sus actividades. Ha sido necesario, en particular, impartirles una flexibilidad extrema para poder hacer -

frente a la gran diversidad de situaciones y de imperativos sociales que se presentan.

Estas dos décadas han traído cambios radicales con respecto a los métodos elegidos para promover el progreso social y la expansión económica. La alarmante explosión demográfica ha dado nuevo ímpetu a la busca de soluciones a los problemas inherentes al desarrollo de los recursos humano y demás potencialidades en los distintos países. El acceso a la independencia nacional de numerosos territorios coloniales ha ensanchado el campo geográfico de acción de la OIT, creando múltiples demandas de asistencia, sin precedente comparable en el pasado. La tecnología ha revestido aspectos cada vez más complejos, obrando milagros, pero suscitando al mismo tiempo nuevos y graves problemas. El acelerado paso de la evolución económica tanto en los países industriales como en los del Tercer Mundo incitó a la OIT a conceder creciente atención al fomento de buenas relaciones laborales.

Ante la necesidad de responder a todas aquellas exigencias y de transmitir la ciencia de las naciones industriales a todos los países del Tercer Mundo, la cooperación técnica se ha convertido en parte tan fundamental del programa de la OIT como su obra normativa. Afianza esa labor un extenso programa de investigación, información y publicación, por cuyo conducto se disemina a través del mundo el conocimiento de los múltiples problemas económicos, sociales y tecnológicos, en cuya solución participa la Organización.

Tales son los rasgos esenciales de las actividades que hoy desarrolla la OIT.

El papel que desempeña es más universal, la necesidad de obrar más apremiante que nunca. De 45 en 1919, el número de sus Estados Miembros subió hasta 121 en 1969.

No es una multitud sin rostro; es una pluralidad de semblantes de personas, cada una con sus propios derechos, anhelos necesidades y responsabilidades que en su conjunto constituyen la razón del ser de la OIT.

LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

Todos los humanos nacen con el derecho de trabajar en condiciones decorosas, protegidos contra todo peligro y salud, por el bienestar material y espiritual propio y de su familia. Transferir ese derecho del ámbito de la teoría al de la práctica y crear un clima propicio para convertirlo en realidad, he aquí la función esencial de la OIT.

Sus fundadores construyeron una entidad organizada para cumplir aquella función. La fuerza matriz de este organismo, o sea, el medio que le permite mejoras internacionales del trabajo bajo forma de convenios y recomendaciones plasmados en un común esfuerzo por los gobiernos, los trabajadores y los empleados. El primer convenio adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1919 estableció, el día de trabajo de ocho horas y la semana de trabajo de 48. En 1968, ya existen 128 convenios y 132 recomendaciones. Cada uno de estos instrumentos internacionales sirve de modelo para la legislación y práctica de los Estados Miembros.

Estas reglamentaciones internacionales abarcan cuestiones tan variadas como: las horas de trabajo, el descanso semanal y las vacaciones pagadas, la inspección del trabajo y la salvaguardia de especiales derechos humanos—libertad de sindicación, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación en materia del empleo, fomento del pleno empleo, etc.

La OIT ha establecido una serie de procedimientos destinados a dar mayor efecto, a la observancia de sus normas por los estados miembros y asegurar el cumplimiento de la obligación aceptada por ellos de aplicar los convenios que ratifiquen.

La obra normativa de la OIT, constituye un fondo común de experiencias accesibles a todos los países cualquiera que sea su grado de evolución. Durante medio siglo estas normas han ejercido una poderosa influencia sobre el desarrollo de la legislación social en todas partes. Hoy, en un mundo afligido por divisiones religiosas, parciales y otras; la OIT, consagra un esfuerzo especial a la lucha contra la discriminación en todos los campos de su actividad.

LA BASE SOBRE LA COOPERACION TECNICA.

El preambulo de la Constitución de la OIT, principia con estas palabras: "La paz universal y permanente solo puede basarse en justicia social".

Sin embargo, la justicia social, por el momento, se presenta como ideal en regiones superpobladas, donde el desempleo o el subempleo ha contenido el progreso durante generaciones, donde los métodos de cultivo permanecen primitivos.

vos, en inadecuados sistemas para alimentar a la población donde la expansión económica es tan lenta que no puede absorber el rápido crecimiento demográfico, donde la seguridad social es tan desconocida como el movimiento cooperativo y donde los bajos niveles de enseñanza tienden a perpetuar el estancamiento general.

Desde su nacimiento la OIT, trató de dar una forma palpable a la ayuda que presta a los caracterizados países. Más fué solo después de la Segunda Guerra cuando se presentó la posibilidad de consagrar actividades y recursos en escala mayor a la gran empresa que en lo sucesivo recibiría el nombre de cooperación técnica. A menos de un menor esfuerzo concertado para incrementar la productividad y modernizar las estructuras sociales, la evolución de normas del trabajo racionales compatibles con la dignidad humana conservaría el carácter utópico en numerosos países del Tercer Mundo.

La cooperación técnica se da fundamentalmente. Esta acción se ejerce en tres aspectos: desarrollo de los recursos humanos; las relaciones laborales, movimiento sindical e instituciones sociales; condiciones de trabajo y de vida.

Una parte muy considerable de los proyectos de la OIT, consagrados a la cooperación técnica, tienen por objeto el fomento de la formación profesional en el empleo. La razón del alto grado de prioridad que se concede a la instrucción profesional en la situación crítica que ha creado para muchos países en vías de desarrollo la tremenda desproporción entre la existencia de una mano de obra superabundante, por una parte, y la aguda penuria de trabajadores calificados. Por otra adquisición de las requeridas aptitudes integrarías a millones de seres en Asia,

Africa, Oriente, medio y América Latina a la vida productiva de su sociedad.

Durante los dos últimos decenios, la OIT ha realizado gran variedad de proyectos de desarrollo en cooperación con los gobiernos y con otros organismos internacionales.

Dado que la evolución de los países de tercer mundo en un objetivo común de todas las instituciones que forman parte de las naciones unidas, su recurso financiero y técnicos son frecuentemente fusionados para asegurar el éxito de determinadas empresas. Así, la OIT, coordina estrechamente sus actividades en esta esfera con la de la Organización Mundial de la Salud, la FAO, la UNESCO, el UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial (ONUDI), y ejecuta numerosos proyectos dentro del marco del programa de las naciones unidas para el desarrollo.

Para una nación en vías de desarrollo la cooperación técnica significa una ayuda de dirección idónea y la introducción de sistemas de la seguridad social. Significa la creación en las más diversas ramas de actividad, desde la tejeduría rural y la comercialización de la producción agrícola, hasta las operaciones de crédito y los sistemas de seguros. Significa la evaluación de los recursos humanos y oportunidades de empleo, el establecimiento de nuevas industrias y la modernización de las existentes significa la organización de la educación obrera y el fomento de buenas relaciones laborales, la integración económica y social de los inválidos y la conquista de un lugar para la mujer en la naciente industria y en la artesanía. Significa, en particular para el gobierno del país interesado. Una asistencia exper-

ta en su empeño de plasmar una sociedad fundada sobre principios equitativos y de capacitarla para asegurar su crecimiento por sus propios esfuerzos.

Para las poblaciones, la cooperación técnica significa el acceso a un porvenir donde todos pueden participar en la vida de la nación; donde habrá -- trabajo y una remuneración justa, donde los niños irán a la escuela y estarán protegidos contra la enfermedad y donde los ancianos gozarán una vejez sin privaciones.

La cooperación técnica en suma, ayuda a las naciones del tercer mundo a convertir sus esperanzas en realidades de la vida cotidiana.

INSTITUCIONES DE FORMACION SUPERIOR.

El Instituto Internacional de Estudios Laborales, creado por la OIT, - en 1960, como Centro Autónomo de Altos estudios sobre problemas sociales y laborales, tienen dos principales objetivos: la educación por el desempeño de cargos de - responsabilidad en el campo de las relaciones profesionales y la investigación inter- nacional comparada de las fuerzas dinámicas que determinan la evolución futura en el ámbito. Ofrece oportunidades para la discusión de cuestiones importantes de ac- tualidad entre personas en posición influyentes, llamadas a participar en la plasma- ción de polítics, también desempeñan funciones de Secretaría de la Asociación In- ternacional de relaciones del Trabajo. Las actividades del Instituto son de tal natu- raleza que la enseñanza que llevan a cabo tanto en el plan internacional como el regional, viene a ejercer un aspecto multiplicador, particularmente en lo que con- cierne a los resultados en los países en vías de expansión. Los estudios se centran- sobre el proceso de adopción de desiciones en materias de polítics de trabajo en la

óptima de desarrollo económico y social EL CENTRO INTERNACIONAL DEL PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL Y TECNICO en Turín (Italia) que inició sus actividades en octubre de 1965 ofrecen al personal de Dirección y a los técnicos de todas nacionalidades una formación más avanzada de la que encontraría en su país o en su región. Organiza ciclos de estudios destinados a formar personal de dirección e instructores de centros de enseñanza profesional con métodos que estimulan su participación activa. Se les enseña como las técnicas utilizadas en los países industriales pueden ser adaptadas a las condiciones que prevalecen en sus propios países. Particular importancia se concede a los métodos modernos de formación y didáctica.

El cuerpo docente del centro es de composición internacional. Desde 1965, cerca de 2,000 personas venidas de más de cien países, entre ellos numerosos becarios, han asistido a sus ciclos de estudio. Hoy, estos practicantes están transmitiendo los conocimientos adquiridos a sus compatriotas, dando así impulsos al mejoramiento de los métodos de producción y de gestión de empresa en sus países.

Hoy, en la segunda mitad del siglo XX, el peligro más grave para el bienestar de la humanidad y que amenaza el equilibrio mundial en toda esfera, lo constituye el hecho de que el desarrollo económico resulte insuficiente para elevar sensiblemente el nivel de vida de la población en conjunto y para seguir el rápido ritmo de crecimiento de la población mundial. Esta es la razón que ha determinado a la OIT a lanzar una acción de excepcional envergadura y de sumo alcance: El Programa Mundial del Empleo.

Las organizaciones internacionales no pueden crear trabajo para las proliferantes poblaciones del globo, para los cientos de millones de desempleados de hoy y las docenas de millones más que buscarán trabajo en los próximos años. Pero si pueden alentar y asistir a los países individuales a utilizar sistemáticamente todos sus recursos los humanos, los económicos y los naturales para emplear a sus poblaciones productivamente a medida que progresa el desarrollo.

El programa Mundial del Empleo supondrá un inmenso esfuerzo encaminado a ayudar a las naciones a adaptar las existentes estructuras económicas y educativas de manera que pueden satisfacer las necesidades de empleo y de formación de las generaciones presentes y futuras. Supondrá también toda una nueva gama de nuevos conceptos y enfoques en cada ámbito del desarrollo así como nuevas técnicas de cooperación nacional e internacional.

El programa constará al principio de tres planos regionales, para América latina, Asia y Africa. La decisión de promover el desarrollo de sistemáticas políticas del empleo nacionales dentro de este marco surgió de las Conferencias Regionales Tripartitas de la OIT. A fin de asistir a los gobiernos a planificar políticas nacionales, se están constituyendo equipos de expertos en materia de planificación de la mano de obra, estadística del trabajo, desarrollo rural, enseñanza profesional, perfeccionamiento de personal de dirección y demás ámbitos relacionados con el empleo y la formación. El primer paso consistirá en ayudar a los países a determinar la naturaleza y magnitud de sus problemas de desempleo, y subempleo así como las potencialidades de que disponen para crear oportunidades de empleo y

de formación profesional.

Acto seguido, los equipos de expertos ayudarán a los gobiernos a establecer planes a largo plazo, los cuales incluirán objetivos de empleo productivo y de formación para distintos grupos de la población tales como, por ejemplo, los jóvenes y los trabajadores rurales. Habrá, por lo tanto, determinados objetivos en cada país hacia los cuales se orientarán la política y acción nacional. La progresión efectiva hacia niveles de empleo más elevados se medirá a la luz del logro de tales objetivos bien definidos. La fijación de estos objetivos en última instancia responderá, por supuesto, a los gobiernos ya que la realización de los mismos dependerá esencialmente de sus propios esfuerzos.

El Programa Mundial del Empleo no se limitará a la tarea de planificar las posibilidades de empleo en las existentes exploraciones industriales, agrícolas, marítimas o públicas. Un lugar destacado lo ocuparán las artesanías y las pequeñas industrias así como el beneficio de los recursos del suelo y subsuelo el establecimiento de nuevas industrias, el sector de servicios y el comercio exterior. Los objetivos de formación abarcarán tanto la organización de la enseñanza profesional y del perfeccionamiento de personal de dirección, como la creación de instituciones educativas tipo y la introducción de nuevos métodos para el desarrollo de aptitudes técnicas.

La OIT tendrá un papel capital al asumir no sólo la función de recomendar políticas del empleo nacionales, eficaces sino también la de evaluar los resultados obtenidos como base para la determinación de la asistencia a nivel internacional necesaria para dar mayor efecto al esfuerzo nacional. Las medidas propuestas

se basarán en una apreciación realista de lo que puede lograrse y del costo involucrado, tanto desde el punto de vista financiero como de las consecuencias sociales. La OIT INVITA A LAS OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y regionales así como a los organismos de los países económicamente avanzados, consagrados al fomento del desarrollo, a participar en el Programa.

I.- AMERICA LATINA Y LA INDUSTRIALIZACION

La industrialización ha llegado a ser el símbolo de las aspiraciones de los países en vías de desarrollo del mundo. Identificada con el progreso económico y social, es el instrumento mediante el cual aspiran a elevar sus niveles de vida y progresar en condiciones de libertad y dignidad, a la vez que representan una inversión esencial para su futura solidez y seguridad nacional. Los nuevos países se hallan impacientes por lograr la industrialización y efectuar un rápido cambio, transformando sus regímenes, primordialmente basados en la agricultura, en sistemas industriales modernos a fin de elevar el nivel de sus escasos ingresos actuales.

"El camino que conduce a la industrialización es largo y difícil" declaró David A. Morse, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo de 1966. "Deben vencerse todavía inmensos obstáculos y dificultades antes de que una industria moderna, autónoma y dinámica llegue a arraigarse firmemente en las economías y en las sociedades de los países en vías de desarrollo".

Todos los países de América Latina se han propuesto alcanzar su desarrollo industrial, a fin de reducir su dependencia excesiva en algunas pocas cosechas únicas o minerales y lograr una economía más equilibrada y diversificada.

Todos estos países reconocen ahora la necesidad de determinar algún grado de planificación general nacional y se van dando más cuenta de la importancia de la coordinación regional y de la conveniencia de fomentar la integración económica.

Estos 23 países difieren en extensión, topografía y recursos así como en cuanto al grado de su desarrollo económico y social, Brasil, con 70 millones de habitantes, México, con 52 millones y Argentina con 20 millones, cuentan con las estructuras industriales y sociales más adelantadas. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, se plantean numerosos problemas, comunes a todos ellos, como por ejemplo el bajo nivel de vida de sus poblaciones, así como la desigual distribución de la riqueza y su alto grado de pobreza y analfabetismo. La mayoría de los países son ricos en recursos naturales, depósitos de minerales y fuentes de energía, pero ninguno de ellos cuenta con suficientes trabajadores calificados, y en la mayoría, las estructuras sociales y las instituciones no están a la altura de las necesidades de la sociedad moderna.

En el esfuerzo para mejorar los niveles de vida en América Latina, se ha fijado el objetivo para aumentar el ingreso per capita de 2.5 por ciento anual. Ello representaría un aumento anual en la producción industrial de 7 por ciento, proporción considerablemente superior al progreso de estos últimos años, y sería necesario que cada país adoptase medidas dinámicas y coordinadas.

Para lograr este objetivo y hacer frente al problema económico y social planteado en el proceso de promoción industrial, los países de América Latina reciben cooperación y ayuda técnica impartidas por la O.I.T. y otros organismos especializados por las Naciones Unidas.

En su Memoria sometida a la Conferencia de 1966, el Sr. Morse declaró, cuando tomó la industrialización como tema: "La O.I.T., tiene que contri-

buir poderosamente a la estructuración de un programa coordinado de acción internacional, encaminado a superar estos obstáculos y a acelerar el ritmo del proceso de industrialización."

Este proceso es de carácter tanto social como económico. Conciérneme al elemento humano y a las actitudes humanas, puesto que el progreso depende del grado en que la idea del cambio sea aceptada o resistida. Implica la utilización de los recursos de la mano de obra y las actividades coordinadas de determinados elementos de la población. La O.I.T., con su larga experiencia en cuestiones laborales y sociales, y su estructura tripartita única, ésta particularmente preparada para ayudar a los países en vías de desarrollo a fin de que puedan efectuar la transición. Su cometido es doble; en primer lugar, insistir en que el propósito de la industrialización sea el progreso social, y en segundo lugar, para lograr la más plena utilización posible de los recursos de la mano de obra.

II LA COOPERACION DE LA OIT CON AMERICA LATINA.

Desde hace tiempo ha existido una estrecha e íntima asociación entre la OIT y las naciones de América Latina. Cuando se celebró la primera reunión de la Organización en Washington en el año 1919, se hallaban presentes 16 delegaciones de los países latinoamericanos, lo que entonces representaba casi la tercera parte de su afiliación total. Para 1966, la afiliación de la OIT había alcanzado la cifra de 115 miembros. Los Estados Miembros de América Latina han apoyado continuamente sus principios y políticas. La Declaración de la Habana, adoptada en 1939, prometía "prestar el firme y decidido apoyo de los gobiernos y pueblos del continen

te americano para que la Organización Internacional del Trabajo pudiese seguir - cumpliendo con vigor no disimulado sus altos propósitos de bienestar social".

La OIT, es uno de los organismos especializados más antiguos entre los asociados a las Naciones Unidas. Su estructuración única y su fuerza estriban en su carácter tripartito, a base de la cooperación entre gobiernos, empleadores y trabajadores. Su misión, a la que se ha atendido con invariable constancia durante casi medio siglo, se fundamenta en el precepto estipulado en su Constitución: "La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social".

Entre las dos guerras mundiales, la OIT elaboró un extenso y detallado Código Internacional del Trabajo, sentando normas relativas a salarios, horas y condiciones de trabajo; la protección de la mujer y de los adolescentes: la seguridad de las minas y en el mar, y fijó la base de los sistemas de seguridad social. También redactó una Carta estableciendo el derecho de los empleadores y de los trabajadores de organizarse y negociar colectivamente con toda libertad, prohibiendo la discriminación en todas sus formas y condenando el empleo del trabajo forzoso.

El citado Código Internacional figura en una serie de Convenios y Recomendaciones, adoptados por la Conferencia que anualmente se celebra en Ginebra, progresivamente modernizados y ampliados para tener en cuenta los cambios en cuanto a las necesidades y condiciones. Para 1965, ya se habían registrado - por lo menos 3,000 ratificaciones de convenios. La labor de los países latinoamericanos en este aspecto fue calificada en 1961 por el Director General de la OIT

como "importante". Entre 1951 y 1960 se registraron 242 ratificaciones, mientras que en 1941 y 1950 se registraron 61; entre 1931 y 1940 se registraron 192, y entre 1919 y 1930 únicamente se registraron 28. Para mediados de 1966, el total correspondiente a América Latina alcanzó la cifra de 682 ratificaciones. El Director General hizo observar que, además de haber aceptado formalmente las normas establecidas, existían pruebas de que éstas habían influido en alto grado en la formulación de las leyes y prácticas de los países.

La nueva fase de actividades iniciadas después de la segunda guerra mundial fue proclamada por la Conferencia de la OIT celebrada en Filadelfia en 1944. La Declaración de Filadelfia afirmó que "La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos". Resultaba cada vez más evidente que la pobreza no podía eliminarse mediante textos legislativos, pero debería ser atacada en sus raíces mediante un desarrollo económico, sólido y rápido. A la vez de continuar manteniendo y extendiendo sus objetivos mediante la fijación de normas, la OIT amplió y reforzó cada vez más sus actividades funcionales y prácticas. Su principal interés ha sido el fomentar la evolución económica y social como respuesta a las crecientes esperanzas de los países en vías de desarrollo. La OIT ingresó como miembro de la "familia" de organismos especializados de las Naciones Unidas y obrando, bien fuese por su cuenta o en colaboración con otros organismos, ha participado plenamente en los programas de cooperación técnica internacional.

Los principales elementos mediante los cuales la ayuda internacional

celebraron conferencias regionales en América Latina, la primera de ellas en Santiago de Chile en 1936 y la segunda en la Habana en 1939. Después de la Guerra, se han celebrado conferencias regionales cada cuatro años, la primera en la Ciudad de México (1946) y luego en Montevideo (1949), Petrópolis (1952), Habana (1956), Buenos Aires (1961) y Ottawa (1966).

La conferencia de Santiago abordó principalmente las cuestiones de seguro social y las condiciones de trabajo de las mujeres y jóvenes. Estos debates se continuaron tres años más tarde en la Habana donde también fueron abordadas las cuestiones de inmigración y colonización.

La primera conferencia regional posterior a la guerra se celebró en México y fué inminentemente eficaz y práctica. En el orden del día figuraban cuestiones de formación profesional, inspección del trabajo, relaciones obreropatrones y por primera vez se debatieron los problemas sociales de la industrialización. Otro de los asuntos tratados fue el problema de las poblaciones indígenas. En Montevideo, en 1949, los delegados concentraron sus labores a las cuestiones relativas al trabajo agrícola y a las condiciones de las poblaciones indígenas. Así pues, a finales del decenio de 1940, se colocaron las bases para el futuro programa Andino.

En la reunión de Petrópolis predominaron los mismos temas, con relación a la reforma agraria y a la legislación para proteger a los trabajadores agrícolas. Cuatro años después, en la Habana, se dió mayor énfasis a las cuestiones de productividad y relaciones obreropatrones, y la Conferencia pidió a la OIT que aumentase sus actividades relacionadas con el desarrollo de la educación obrera.

ha sido encauzada hacia los países en vías de desarrollo son el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (PAAT), iniciado en 1950, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, creado en 1959 con el objeto específico de facilitar a los países en vías de desarrollo una ayuda de "preinversión". El PAAT y el Fondo Especial se fundieron en uno en enero de 1966 denominándose ahora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El alcance y volumen de la asistencia técnica facilitada por la OIT a los países de América Latina aumentó progresivamente durante los años entre 1950 y 1960 y se está difundiendo durante el actual decenio. Las cantidades invertidas en la citada región casi se triplicaron entre 1960 y 1965 pasando desde 1.1 millón de dólares a casi 3 millones de dólares. América Latina se benefició de los servicios de 176 expertos de la OIT y recibió 103 concesiones de becas y donaciones en 1965 solamente.

Más del 60 por ciento del presupuesto de la OIT para la cooperación técnica se ha empleado en el fomento y la planificación de recursos humanos de los países en desarrollo. Solamente en 1965, más de 20 países recibieron asistencia en los diferentes aspectos del desarrollo de las pequeñas industrias. Se llevaban a efecto 41 proyectos de perfeccionamiento de técnicas de dirección, así como 109 proyectos sobre formación profesional, en 63 países; la mayor parte de ellos en el sector industrial.

Otra labor que se inició a raíz de la Conferencia de Filadelfia, fue la de reforzar las actividades regionales de la OIT, incluso antes de la Guerra, se

En 1961 se inició una nueva fase con la Conferencia de vital importancia celebrada en Buenos Aires. Allí, el principal tema fue la industrialización, y las discusiones se centraron sobre los procedimientos prácticos mediante los cuales la OIT podría aumentar el volumen y la efectividad de su cooperación técnica. Como ya dijo el Director General en su Memoria: "La misión de esta Conferencia es la de conseguir que la Organización trabaje en forma más útil y eficaz en pro de los pueblos de la región americana". La Declaración y las resoluciones de Buenos Aires proporcionaron a la OIT una orientación para la formulación de sus subsiguientes programas.

Antes de tener lugar la octava Conferencia Regional en Ottawa, en otoño de 1966, la Comisión Consultiva Interamericana, que era de creación reciente, celebró su primera reunión, también en Buenos Aires, en 1965. El orden del día y los informes de esta Conferencia abarcaban tres temas principales: Planificación de la mano de obra y política del empleo; la seguridad social y las condiciones de vida y de trabajo, y la contribución de la OIT en materia de industrialización.

El énfasis y los asuntos tratados en estas conferencias regionales tal vez variasen, pero en todas ellas predominó un mismo tema: la forma en que la OIT podría ayudar mejor a combatir la pobreza y el retraso social, a fin de cooperar con los países de América Latina en todas las fases de desarrollo económico.

Las conferencias en sí no alcanzarán resultados prácticos a menos que vayan seguidas por una labor firme y objetiva para asegurar que los programas previstos se lleven a cabo. La OIT ha prestado especial atención a la constitución de

centros locales en todas las partes del mundo en las que están ejecutando programas de asistencia técnica. En América Latina estos centros se hallan en Buenos Aires, Lima, Ciudad de México, Río de Janeiro y Santiago de Chile. En Washington existe una oficina de enlace para las actividades de América Latina.

Entre las responsabilidades de los centros figuran la supervisión y ayuda a las misiones de la OIT y proseguir sus labores. Estos centros podrían describirse como los "ojos y oídos" de la OIT en América Latina. Allí se recoge información sobre los progresos y tendencias en cuestiones económicas y sociales. También asesoran a los gobiernos sobre la clase de asistencia que resultaría más útil para ellos y se les prepara el camino para la elaboración de sus futuros programas.

Si bien la OIT ha dedicado un interés especial en reforzar y desarrollar sus labores en las zonas mismas donde presta su asistencia. Ginebra continúa siendo un punto de contacto de mayor importancia entre la Oficina y sus Estados Miembros, bien sea con motivo de la Conferencia Internacional del Trabajo, las reuniones del Consejo de Administración, las Comisiones de Industria, o reuniones especiales. En todas estas reuniones los países de América Latina han desempeñado un función importante. Desde que terminó, la segunda guerra mundial cuatro presidentes de la Conferencia y cinco del Consejo de Administración provenían de dichos países. Entre el personal de la sede central de la Organización existen alrededor de 80 funcionarios latinoamericanos, entre los que figura un subdirector general.

En su determinación de satisfacer las necesidades de los países en vías de desarrollo y mantenerse al nivel de la evolución de las condiciones sociales

y económicas, la OIT lleva a cabo continuamente la revisión de sus programas, procedimientos y mecanismos. Se han establecido para sus objetivos tres programas principales:

1.- La plena utilización de los recursos humanos:

2.- El desarrollo de las instituciones sociales y la participación de todos los sectores de la población para llevar a cabo plenamente los objetivos económicos y sociales, y

3.- El mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida.

A continuación se considerarán estos tres aspectos que constituyen los problemas planteados a los países latinoamericanos y cuál es la contribución de la OIT para su solución.

UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Aumento de la población.

El hecho más sorprendente y significativo con respecto a América Latina es el rápido aumento de su población. En 1925 había alrededor de 100 millones de habitantes en la región (excluyendo el Caribe). Para 1960 el total se elevó a 205.9 millones; se calcula que para 1975 la cifra será de 273 millones, y para 1980 llegará a 365 millones.

La proporción actual de aumento es de 2.8 por ciento anualmente, lo que representa la cifra más elevada de cualquier otra región del mundo. El aumento de la población es más notable en Venezuela, Costa Rica, México, Guatemala, Panamá y Colombia, en cuyos países la proporción anual es superior a 3 por ciento.

Esta explosión demográfica ha creado urgentes problemas sociales y económicos en América Latina. Sobre todo representan una pugna entre la población y la producción.

Si se ha de impedir que descienda todavía más el bajo nivel actual de vida, el suministro de alimentos, vivienda y otros elementos necesarios para la vida tendrán que aumentar en más de 2.5 por ciento cada año. Con el fin de elevar dicho nivel y extender el suministro de bienes de consumo será necesario elevar todavía más la producción.

Se ha calculado que será necesario crear 2 millones de empleos nue-

vos por año en toda América Latina, únicamente para compensar los resultados del aumento de la población.

El problema de hallar la forma de conciliar el aumento de la población con los propósitos de lograr el pleno empleo y elevar el nivel de vida ha sido recientemente considerado por el Consejo Interamericano Económico y Social y sus comisiones, en dos conferencias interamericanas de ministros del trabajo para la Alianza para el Progreso, y por la Comisión Consultiva Interamericana de la OIT. Una de las posibilidades para reducir la presión sobre los recursos sería la de estimular la emigración. Sin embargo, existen limitaciones de carácter práctico en cuanto a esta clase de políticas, y también existe el peligro de que únicamente -acentuarla la "emigración de recursos humanos calificados" es decir, la emigración de trabajadores formados y calificados cuyos efectos ya son graves en algunos países de América Latina. Por ejemplo, en Argentina, entre 1951 y 1961 alrededor del 80 por ciento de los ingenieros que habían terminado sus carreras emigraron a los Estados Unidos. También se ausentaron del país numerosos químicos, médicos y arquitectos debidamente calificados.

URBANIZACION

El principal efecto del aumento de la población ha sido el intensificar la afluencia de la población rural hacia las ciudades, especialmente hacia la capital del país.

Esta situación ha suscitado toda una serie de problemas debidos a la urbanización ultrarrápida, con la intolerable presión sobre los servicios sociales, la

vivienda, los medios de transportes y las instalaciones sanitarias. En las grandes -- ciudades y a sus alrededores han surgido en poco tiempo barriadas de chozas o ca-
bañas (callampas o favelas) a medida que ha ido afluyendo la gente procedente de
las zonas rurales, empujada por la pobre calidad de la agricultura, el bajo nivel-
de vida rural, las sequías y las frecuentes ilusorias esperanzas de encontrar traba-
jo. A su llegada, estas personas, se dedican a trabajos de corta duración o perma-
necen desempleadas, arrastrando una vida de amargas vicisitudes en miserables con-
diciones de escualidez.

En 1962 más del 47 por ciento de la población de América Latina vi-
vía en las zonas rurales. El aumento de la población urbana era de 4.6 por ciento,
mientras que en las zonas rurales era de 1.6 por ciento. En general, en 1960, el -
56 por ciento de la población total de Argentina, Chile y Uruguay vivía en ciuda-
des de 20,000 o más habitantes y el 28 por ciento en el resto de la región.

LA FUERZA DEL TRABAJO

Alrededor de la tercera parte de la población de América Latina pue-
de clasificarse como económicamente activa. La composición por grupos de edad es
notablemente desequilibrada, conteniendo una elevada proporción tanto de los gru-
pos de edad más jóvenes como los de mayor edad. Efectivamente, el problema que
se plantea debido al gran número de niños que trabajan es casi inabordable. La ma-
gno de obra infantil es más notable en la agricultura pero también se encuentran ni-
ños que trabajan en las ciudades en calidad de buhoneros o en otros trabajos sin --
perspectiva de mejorar. A pesar de la disposición adoptada en algunos países prohi-

biendo el trabajo de los niños antes de cumplir 14 años y haber tomado medidas para mejorar y ampliar la educación primaria, son demasiados los niños de edad escolar especialmente en las zonas rurales, que no asisten a las escuelas. Pocos son los que continúan después de haber cumplido 14 o 15 años.

Al otro extremo de la escala se calcula que el 40 por ciento de la población de más de 65 años todavía continúa siendo económicamente activa. Alrededor del 20 por ciento de las mujeres latinoamericanas están empleadas, especialmente prestando servicios.

En América Latina, como en todas las regiones en vías de desarrollo, la proporción de la población que trabaja en la agricultura ha ido disminuyendo progresivamente de 53.5 por ciento en 1952 a 46.5 por ciento en 1962. El total de la fuerza de trabajo aumentó de 50.475.000 en 1950 a 68.118.000 en 1962. Sin embargo, únicamente alrededor de la cuarta parte de este aumento fue absorbido por los sectores más dinámicos de la economía, tales como el de productos químicos, trabajos metalúrgicos, manufacturas y servicios públicos. La mayoría de aquellos que ingresaban a formar parte de la fuerza laboral hallaban empleo en el comercio, en los servicios públicos y en las industrias de artesanía, en los que el ritmo de progreso es lento. La elevada proporción de personas dedicadas a los servicios públicos no refleja un nivel de vida ascendente sino por el contrario está relacionada con una congestión de industrias de baja productividad en ciudades superpobladas.

Uno de los más graves aspectos del aumento de la población en los países de América Latina es su repercusión en la situación, considerada ya grave,

de desempleo y de subempleo. Es difícil obtener estadísticas fidedignas, pero algunos expertos de las Naciones Unidas afirman que el desempleo y el subempleo "existe - en mayor o menor grado (algunas veces alarmantes) en la mayoría, sino en todos - los países de la región".

Según uno de los cálculos el total de personas sin empleo en la región en general durante 1965 se elevó a 4 millones o sea el 5 por ciento de la población trabajadora. El subempleo afecta quizás a la mitad de la fuerza de trabajo en muchos países de América Latina. Esta situación prevalece en la agricultura en los servicios públicos y en las industrias pequeñas y a domicilio. Tanto el desempleo como el subempleo son particularmente graves entre los trabajadores sin calificar.

Junto con este problema de exceso de mano de obra, todos los países latinoamericanos sufren de una aguda escasez de trabajadores especializados, en particular de ingenieros, técnicos y trabajadores calificados, lo que ha constituido un grave obstáculo para el desarrollo industrial eficaz. En el transcurso de los próximos años, el aumento de nuevas industrias con un elevado nivel tecnológico, junto con la tendencia hacia la integración económica, representará una nueva carga que repercutirá en los recursos humanos. La elevación de los niveles sociales y la ampliación de los mercados exigirán mayor número de trabajadores calificados en la agricultura, comercio y educación, así como en los servicios sanitarios y administrativos.

No se ha llevado a cabo ningún cálculo ponderado relativo a las necesidades para toda la región, pero es evidente, por las evaluaciones efectuadas en

los países industrialmente más adelantados, que el problema es gravísimo. El pronóstico formulado por el Gobierno Mexicano en 1963 indicaba un aumento de la fuerza de trabajo industrial de 183,000 anualmente entre 1962 y 1970, lo que exigiría el poder disponer anualmente de alrededor de 125,000 trabajadores calificados y semicalificados. Las industrias donde se acusa esta necesidad en mayor grado son las de ingeniería, energía eléctrica, productos químicos, construcción y textiles. Argentina considera que necesita impartir instrucción técnica al 40 por ciento aproximadamente de los alumnos que asistan a las escuelas secundarias con el fin de poder alcanzar en 1970 el nivel deseado de mano de obra. En 1962, únicamente el 20 por ciento de los alumnos recibían educación técnica.

LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA.

Entre las condiciones para lograr una industrialización con éxito, las Naciones Unidas y la OIT han hecho resaltar la modernización de la estructura industrial existente, a fin de mejorar su eficacia, reducir los costos y elevar la productividad.

El ritmo de desarrollo, industrial y económico ha sido muy desigual, tanto entre las naciones como entre las regiones dentro de un mismo país. Tres países, Argentina, Brasil y México, representan el 75 por ciento aproximadamente de la capacidad manufacturera de toda la región considerada y el 80 por ciento de su producción industrial. La actividad industrial se halla altamente concentrada en estos tres países principales. Aproximadamente un tercio de las actividades manufactureras de toda la región se llevan a cabo en una zona relativamente reducida a los

alrededores de Sao Paulo, el extrarradio de Buenos Aires y el Distrito Federal de México, si bien únicamente alrededor del 9 por ciento del total de la población de toda la región vive en estas zonas.

Las comunicaciones con las zonas más remotas y los centros pequeños de producción son deficientes. Hasta que se mejoren las infraestructuras, en cuanto al transporte, carreteras y comunicaciones, habrá poca posibilidad de reducir las notables disparidades entre localidades y regiones.

A partir de 1930, los principales países latinoamericanos han tratado de seguir con empeño una política de sustitución de importaciones. Esto dió origen al establecimiento de industrias de costo elevado, legislativamente protegidas, y principalmente dedicadas a la producción de bienes de consumo de las clases exigidas por los sectores mejor acomodados. El bajo poder adquisitivo de la inmensa mayoría de la población ha descartado toda posibilidad de desarrollar la producción en gran escala para el mercado de las masas. Quizás el 50 por ciento de la población, principalmente en las zonas rurales, tiene unos ingresos tan bajos que el ingreso medio por individuo puede calcularse en unos 120 dólares por año. En cambio, los grupos de ingresos superiores que se calculan en un 5 por ciento de la población total, cuenta con un ingreso de 2,000 dólares anuales per cápita.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), en un informe sobre la industrialización, declaró: "Determinado grado de redistribución de los ingresos es un previo requisito fundamental para el desarrollo futuro".

Ya pasó la fase de la fácil sustitución, y la inmediata necesidad de los países latinoamericanos es la de fabricar y exportar mercancías con el fin de -- contrarrestar la depresión mercantil en menoscabo de las exportaciones tradicionales y abastecer los mercados domésticos altamente potenciales. Gran número de estos -- países podrían desarrollar una amplia gama de industrias a base de sus recursos natu-- rales (tales como la elaboración de productos alimenticios, los hidrocarburos, pro-- ductos químicos, cuero, pulpa, papel, caucho, madera, textiles), así como desarro-- llar sus propias industrias mecánicas.

PRODUCTIVIDAD.

La economía latinoamericana en general adolece de una baja propor-- ción de productividad laboral. Los estudios efectuados por la CEPAL consideran que quizás alcance hasta el 40 por ciento de la población laboral activa los que se de-- dican a trabajos de un rendimiento muy bajo por persona, y que únicamente alrede-- dor del 10 por ciento trabajan en actividades altamente productivas. La productivi-- dad ha sido particularmente baja en la agricultura, cuyo aumento únicamente fue -- de alrededor del 2 por ciento anual entre 1950 y 1962. También ha permanecido a un nivel de productividad la construcción y las industrias básicas. Sin embargo, -- existen muchos sectores con una proporción elevada de productividad, por ejemplo-- en la producción de cosechas para la exportación y en algunas importantes empresas industriales modernas que han adoptado métodos tecnológicos avanzados.

En general, los costos de producción son elevados, como resultado de las operaciones en pequeña escala, las escasas posibilidades de los mercados y el --

elevado costo del capital. La distribución de los artículos elaborados, de las materias primas y de los productos semi elaborados generalmente es costosa y no siempre eficiente. La falta de eficacia en la organización y en la administración tiende a eliminar las ventajas competitivas que ofrecen las tasas de salarios comparativamente bajas. Por ejemplo, para producir 100 metros de tela de algodón en Brasil y en Chile se tarda seis o siete veces más que en los Estados Unidos.

Los gobiernos de los países de América Latina se dan perfectamente cuenta de la urgente necesidad de solucionar sus problemas de elaboración industrial y mano de obra y estudian planes para el desarrollo de la economía nacional. Sus necesidades primordiales son el hallar trabajo productivo para los millones de trabajadores que ingresan en el mercado laboral, mejorar la eficacia industrial y elevar la productividad y calificaciones del personal, a fin de aprovechar en la mayor medida posible sus recursos humanos.

Es evidente que estos recursos no pueden ser explotados en su totalidad a menos que la planificación nacional vaya acompañada por una aceleración del desarrollo interregional. La CEPAL, en un informe publicado en 1959, declaró que América Latina necesitaba un mercado común, advirtiendo que no habría posibilidad de llevar a cabo un desarrollo efectivo o de establecer industrias esenciales para bienes de capital y productos semi elaborados, a base de una sola nación. Desde aquella fecha se han observado muchas señales de que va arraigándose la cooperación regional. El Banco Interamericano de Desarrollo instituido con la finalidad expresa de la promoción regional, distinta del desarrollo individual, se ha convertido en un

factor de integración. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se creó en virtud del Tratado de Montevideo para fomentar la liberación del Comercio y en el plazo de pocos años ha contribuido a la enorme expansión interregional entre sus nueve países miembros. La integración económica entre los países miembros de la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA) es la más avanzada en la región. El mercado común centroamericano en 10 años ha septuplicado el comercio entre los países interesados y ya está llevando a cabo el desarrollo de la integración económica.

Las aspiraciones latinoamericanas para progresar sobre una base regional fueron resumidas en Punta del Este, Uruguay, en 1961, cuando las naciones americanas acordaron la constitución de la Alianza para el Progreso y efectuar "un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor para todos los habitantes del continente". Para alcanzar los objetivos estipulados en la Carta de Punta del Este, la ayuda internacional mediante los organismos de las Naciones Unidas puede aportar una importante contribución.

IV. LA AYUDA DE LA OIT PARA LA PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La OIT recomienda tres objetivos primordiales para los países en vías de desarrollo en sus planes de promoción de recursos humanos: primero, la mejor utilización de la fuerza de trabajo para crear niveles más elevados de empleo productivo en segundo lugar, mejorar la calidad de la mano de obra mediante la educación y formación profesional; y finalmente, procurar el apoyo popular para las actividades de desarrollo nacional, y la participación de importantes grupos sociales en es-

tas tareas. Estos objetivos dentro del marco más amplio de promoción social y progreso económico, son las metas de la actividad sobre cooperación técnica de la OIT en América Latina. A este fin sus expertos asesoraron sobre la planificación y evaluación de las necesidades y recursos de la mano de obra. También facilita la formación de administradores y estadígrafos del trabajo a fin de que puedan establecer los mecanismos para aplicar las políticas de planificación. Sus programas sobre formación profesional y los de mejoramiento de productividad y perfeccionamiento del personal de dirección realzan las aptitudes de la fuerza de trabajo y la eficacia de las empresas. Además cuenta con expertos dedicados a las cuestiones de la promoción de las industrias en pequeñas escalas y el desarrollo rural.

A continuación se estudiarán las diversas actividades de la OIT en América Latina a fin de lograr los dos primeros objetivos citados. Los programas relativos al apoyo popular para las tareas de desarrollo nacional se examinarán en el próximo capítulo.

POLITICA DEL EMPLEO Y PLANIFICACION DE LA MANO DE OBRA.

La filosofía fundamental de la OIT se resume en el Convenio y en la Recomendación de 1964 sobre la política del empleo: "Todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido".

Hasta en fecha relativamente reciente, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos solían confiar en los efectos de una expansión económica general pa

ra absorber sus excedentes de mano de obra más bien que formular programas específicos para el empleo. No obstante, va aumentando el convencimiento de que los métodos normales de desarrollo son demasiado lentos y que la gravedad del problema del empleo exige que se adopten medidas especiales y urgentes para facilitar trabajo al creciente número de desempleados y subempleados. La Conferencia de 1961 celebrada en Buenos Aires recomendó que: "Se examinen con especial atención las posibilidades económicas y técnicas de crear nuevas oportunidades de empleo".

Algunos gobiernos ya han emprendido una acción positiva para tener en cuenta el problema del empleo en sus planes nacionales y poder absorber la mano de obra excedente.

El Gobierno de Venezuela y el de Puerto Rico, por ejemplo, han adoptado programas especiales sobre el empleo. El Plan "normal" de Venezuela para 1963-1966, por el cual se crearía 83,000 empleos anualmente, ha sido complementado con programas especiales mediante los cuales se calcula que se agregarán otros 41,000 empleos anuales, y reducirá el actual nivel de desempleo del 14 por ciento a únicamente 6 por ciento. El programa de Puerto Rico tiene por objeto la creación de nuevos empleos en las zonas rurales mediante la aplicación de planes para el cultivo, valorización de la tierra, construcción, transportes y formación profesional.

En Bolivia se han elaborado planes para el reasentamiento de familias procedentes del Altiplano que se trasladaron a las zonas bajas del país. El Gobierno de Brasil está tratando de aliviar los agudos problemas que se plantean en la región noroeste mediante una combinación de regímenes para la mejora agrícola, la

migración interna organizada y la industrialización.

La Comisión Consultiva Interamericana señaló en su reunión de 1965 algunos defectos de la situación existente. Consideró que el principal problema lo constituía la discrepancia que se advertía entre la gravedad de la futura situación del empleo en los países de América Latina y la debilidad de los medios de que se disponía para hacer frente a esta situación. Esta debilidad se debía sobre todo al muy bajo ritmo de crecimiento de la renta por habitantes en los últimos años. "También se debe a la escasez de los datos más fundamentales y a la ausencia de objetivos políticos claramente enunciados y de una fuerte determinación para lograrlos".

La Comisión pidió que se procediese a la adopción de medidas prácticas y señaló siete etapas importantes necesarias a fin de que la políticas del empleo y planificación de la mano de obra "significase mucho más que declaraciones públicas y planes en el papel".

- 1.- La formación de expertos nacionales en la planificación de la mano de obra.
- 2.- La recolección sistemática de un conjunto de datos sobre la fuerza de trabajo existente, la estructura del empleo, la formación profesional, los salarios, las migraciones, y tendencias futuras de estos elementos.
- 3.- La creación directa e indirecta de oportunidades de empleo mediante el desarrollo de sus infraestructuras.

- 4.- El estudio sistemático de los proyectos de desarrollo en términos de necesidades de mano de obra y especialización profesional.
- 5.- La revisión de las escalas de remuneración y otros beneficios sociales.
- 6.- El fomento de mejores condiciones de vida y de trabajo en las zonas rurales.
- 7.- La coordinación efectiva de planes y políticas especialmente entre los ministerios interesados que se ocupan de legislación laboral y producción.

La Comisión también recomendó que la OIT cooperase con otros organismos internacionales y regionales en un esfuerzo para intensificar el intercambio internacional de experiencias. Sugirió que debería procederse a una investigación sobre la acción regional llevada a cabo para la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, a fin de que la Comisión pudiese revisar el progreso efectuado en su próxima reunión e identificar los principales obstáculos que se oponen al mismo.

Con el fin de ayudar a los gobiernos de América Latina en sus esfuerzos para facilitar más oportunidades de empleo y procurar una distribución mejor de la industria, la OIT, en informe dirigido a la Comisión, sobre mano de obra, planificación y política del empleo, sugirió algunas orientaciones que podrían seguirse ventajosamente, en particular en las zonas rurales. Consideró que la reforma agraria, --

con la redistribución de las tierras, sería inmediatamente más efectiva que los programas de colonización de la tierra que son esencialmente a largo plazo y necesitaban tiempo para que arraigasen. Recomendó programas locales intensivos para la construcción de carreteras, escuelas, viviendas y para la repoblación forestal. Abogó a favor de la instalación de empresas industriales en pequeña escala que pudiesen elaborar los productos agrícolas, producir artículos para el consumo local y satisfacer las necesidades locales. También hizo resaltar el desarrollo de la producción y técnicas sobre el uso intensivo de la mano de obra.

La Conferencia de 1961 celebrada en Buenos Aires adoptó una resolución por la que se invitó al Consejo de Administración de la OIT a que ayudase a los gobiernos a recoger información sobre las disponibilidades y necesidades de mano de obra y sobre las tendencias futuras, así como facilitar datos esenciales sobre la magnitud de los problemas de desempleo y las necesidades cuantitativas y cualitativas para la formación profesional. La falta de tal información es en la actualidad generalmente reconocida como una deficiencia grave. El Consejo Económico y Social Interamericano, en su tercera reunión, observó que "la preocupación de estudiar y planificar la mano de obra es nueva en esta zona.... poco se ha hecho en cuenta al estudio de la mano de obra". El consejo insistió en que se diese alta prioridad a los programas futuros sobre cooperación técnica.

Las resoluciones de Buenos Aires fijaron las normas a seguir en cuanto a las actividades técnicas de la OIT en América Latina durante la primera mitad del decenio 1960-1970. Sin embargo, aun antes de esta Conferencia, la Organi-

zación estaba profundamente interesada y había enviado expertos para estudiar y asesorar sobre la planificación de la mano de obra en Argentina, Chile, Colombia, Bolivia y Brasil.

En tres países, Perú, Bolivia y Uruguay las misiones de la OIT en materia de planificación de mano de obra trabajaron conjuntamente con la CEPAL. En otras partes tales como Panamá, Costa Rica y Ecuador, los expertos colaboraron directamente con las autoridades planificadoras nacionales. En 1965 existía en Chile una misión compuesta por dos expertos. Para 1966 había cuatro expertos de la OIT en el Caribe, Honduras, Chile y Panamá, y se reclutaron durante el mismo año otros tres expertos. Todos los expertos se han tenido que valer de las estadísticas disponibles, mientras buscaban, al mismo tiempo, los medios de mejorar el método de recopilación y análisis de los datos.

La tendencia actual se inclina hacia el desarrollo interregional. Desde 1961 a 1965 estuvo prestando servicios un experto en mano de obra regional, y en 1964 fue designado un estadígrafo sobre mano de obra regional.

Bajo los comunes auspicios de la OIT y de la CEPAL, se celebró en Santiago de Chile durante el verano de 1963 un curso sobre planificación de la mano de obra. A este curso asistieron alrededor de 23 representantes superiores de los ministerios del trabajo, autoridades planificadoras e instituciones de formación profesional. Posteriormente se celebró un curso sobre administración de la mano de obra en Lima, durante el mes de marzo de 1965, al que asistieron 23 personas, en su mayoría funcionarios del Ministerio del Trabajo.

Los servicios del empleo pueden facilitar un mecanismo importante para ejecutar las políticas sobre mano de obra. Dichos servicios constituyeron el tema de un curso regional de formación profesional, planificado por iniciativa del Gobierno peruano en 1966. Para ello, la OIT facilitó 10 becas para seguir un curso de seis a ocho semanas en Lima. La idea era la de completar la instrucción teórica y las discusiones de seminario con la labor práctica en los servicios del empleo del Perú.

El grado de cooperación técnica de la OIT puede calcularse por la lista de proyectos efectuados entre 1962 y 1965. Se facilitó ayuda en materia de planificación y revaluación de los expertos, en Bolivia, Ecuador, Uruguay, Perú, Chile, Colombia, Honduras, Costa Rica, Panamá y el Caribe, con un proyecto regional de 14 meses de duración. También se facilitó ayuda en materia de servicios del empleo durante un período total de 37 meses de trabajo de los expertos en Honduras, Perú, Venezuela y Trinidad. Un experto en cuestión de análisis profesional trabajó seis meses en Honduras y otro en Materia de estadísticas de mano de obra pasó 30 meses en Uruguay. Se prestó asistencia regional sobre planificación y administración de la mano de obra en Centroamérica (tres meses) y en Sudamérica (12 meses) y se dedicaron 12 meses de trabajos de expertos en dos cursos regionales de formación profesional. Se concedieron 43 becas además de otras 7 que se otorgaron para un curso interregional sobre planificación de la mano de obra.

PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO DE LAS TECNICAS DE DIRECCION

Todo programa de industrialización está destinado a fracasar a menos que lo lleven a cabo personas técnicamente competentes para adoptar decisiones y asegurar la utilización efectiva de todos los recursos, bien sean físicos o humanos. Los gobiernos, en cooperación con los expertos internacionales, pueden y deben sentar la estructura necesaria mediante la planificación nacional. Sin embargo, el proceder a la producción, tanto en la industria pública como en la privada, el elemento directivo será el responsable para convertir los planes en realidades.

La escasez de conocimiento es en materia de técnicas de dirección es común en todos los países en vías de desarrollo y América Latina no constituye una excepción. Para poder tener alguna idea de la magnitud del problema, se puede citar el ejemplo de Venezuela. El Instituto Venezolano de Productividad calculaba en 1960 que existían unos 15,000 empleados de dirección en la industria manufacturera del país únicamente. Si a esto se añadiese en otros sectores económicos y se tuviese en cuenta el aumento del rendimiento industrial durante los últimos cinco años, se alcanzaría una cifra entre 25000 y 30000 empleados de dirección. Sin embargo, los programas corrientes sobre desarrollo de técnicas de dirección en Venezuela cuentan únicamente con alrededor de 1,200 participantes cada año.

La mejora de la productividad va paralela con el desarrollo de técnicas

nicas de dirección y la OIT está acelerando sus actividades en este campo. Se es tá asignando una contribución mayor de los fondos para la cooperación técnica -- con el fin de elevar la productividad.

Desde principios del decenio 1950-1960, la OIT ha estado llevando a cabo programas de cooperación técnica destinados a mejorar la productividad de la industria latinoamericana. En años más recientes, en calidad de organismo ejecutor del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas ha aumentado la extensión y alcance de sus operaciones. En las primeras fases, los esfuerzos se concen traban principalmente en la introducción de técnicas de producción comparativamente sencillas, que rendían resultados inmediatos y tangibles. Se ponía especial -- atención al estudio del trabajo, a la organización del lugar de trabajo y a las -- incentivas en metálico al nivel del taller.

Gradualmente fueron abordados otros aspectos tales como la planifi cación y control de la producción y de la calidad, la contabilidad sobre los costos y otras técnicas de dirección igualmente complejas. Se recalcó la importancia de atraerse el apoyo de las direcciones superiores, pues sin el interés y coopera ción de las mismas gran parte de los esfuerzos resultarían inútiles. La actual serie de proyectos se fijó sobre una base amplia y flexible que abarca los aspectos más generales del control de dirección, indispensables para el establecimiento de una industria tecnológica cada vez más compleja.

El interés de la OIT no se limita en forma alguna a las empresas -- más importantes sino también estimula la formación del personal de dirección de --

las industrias pequeñas y de mediana importancia que tendrán que constituir la base del desarrollo industrial en América Latina. La OIT considera que las empresas pequeñas y de mediana importancia pueden desempeñar una función útil en el desarrollo industrial puesto que son primordialmente a base de mano de obra intensiva y pueden contribuir a eliminar la concentración geográfica de la industria y mantener un beneficioso equilibrio entre las zonas urbanas y rurales frenando de esta forma la afluencia hacia los centros urbanos. La OIT ha proporcionado expertos para que efectúen estudios en Brasil, Chile y Jamaica y un experto de la OIT aportó su ayuda a las autoridades de Ecuador para trazar planes de desarrollo de las industrias en pequeña escala. Los expertos de la OIT han ayudado a identificar e introducir mejoras técnicas adecuadas en las empresas en pequeña escala que dan señales de expansión como por ejemplo, las de textiles, labrado de la madera, cerámicas, artículos de cuero y productos de ingeniería ligera.

Durante 1965, se destacó al Centro de Acción de la OIT en México a un experto cuya responsabilidad específica era la de promover los institutos de industrias en pequeña escala en América Latina y ayudar y asesorar al personal de dirección sobre sus problemas técnicos, de dirección, comercialización y económicos.

En un resumen de las actividades de la OIT, país por país, se indica el carácter y escala de su cooperación técnica en materia de productividad y desarrollo de técnica de dirección.

La OIT ha estado facilitando ayuda a Argentina sobre perfeccionamiento de productividad desde 1957, y en 1961 inició un proyecto para un período

do de seis años a fin de establecer un centro nacional de productividad. El proyecto proporcionó un total de 56 años-hombre de servicios de expertos en desarrollo de técnicas de dirección, ingeniería y productividad industrial conservación de las instalaciones, personal de dirección, formación de inspectores y profesional. En la actualidad se están estableciendo en las provincias siete centros de desarrollo de técnica de dirección y productividad, dos de los cuales ya empezaron a funcionar en 1965. Desde un principio se consideró que mediante el mejor uso de capacidad industrial y elevando la eficacia de la mano de obra, la producción podría aumentar por lo menos en un 30 por ciento.

En Brasil, un experto de la OIT dirigió durante tres meses un seminario dedicado al estudio de técnica de dirección para las empresas de servicios públicos y otros dos expertos sobre la misma materia fueron designados en 1966 para colaborar en centros de productividad.

Las misiones de productividad de la OIT han estado funcionando en Chile desde 1964. Un experto principal, agregando a los Servicios de Cooperación Técnica preparó grupos de estudio sobre la forma de aumentar las posibilidades de exportación del país. En 1962 se inició un proyecto quincenal del Fondo Especial a fin de formar instructores y capataces en Santiago de Chile, y se estaba estudiando otro proyecto para prestar ayuda en gran escala en materia de desarrollo de técnica de dirección en determinados sectores de la industria.

Desde 1962 Colombia recibió ayuda de la OIT para establecer un centro de productividad y para 1966 ya se le habían proporcionado servicios de expertos equivalentes a un total de 78 meses-hombre.

En América Central, en virtud de los planes de integración económica y de un mercado común, adoptados por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la OIT designó a varios expertos para ayudar a dicha región en cuestión de desarrollo de productividad y técnica de dirección, incluyendo a un especialista en cuestiones textiles.

En San Salvador se han establecido con la ayuda de una misión de la OIT, un centro de productividad y en 1964 se inició un seminario móvil sobre técnica de dirección superior para ayudar a los industriales a adquirir conocimientos sobre las perspectivas industriales y comerciales de la zona. En la actualidad se está elaborando otro proyecto para establecer un centro de productividad regional.

Atendiendo a una solicitud del Gobierno de Jamaica la OIT envió misiones a dicho país para ayudar en el establecimiento de un centro nacional de productividad. Una misión de la misma índole visitó Puerto Rico.

En México, el Centro Nacional de Productividad Industrial, uno de los más avanzados en América Latina, ha facilitado expertos para otros proyectos de la OIT en dicha región. A petición del citado centro, la OIT ha continuado facilitando o ayudando en determinados campos. Un experto en contabilidad de dirección emprendió una misión de un año en el citado centro y el programa correspondiente a 1965-1966, incluía ayuda para la nueva orientación de sus actividades.

En 1959 la OIT facilitó ayuda inicial a Perú en el establecimiento de su centro de productividad y ha continuado proporcionándole ayuda a expertos.

En enero de 1965 empezó a llevarse a cabo un proyecto quincenal del Fondo Especial para el desarrollo de técnica de dirección en Trinidad, también para ayudar al establecimiento de un centro de productividad.

Desde 1963 Uruguay ha estado recibiendo la cooperación técnica de la OIT y en 1965 se tomaron medidas para ayudar específicamente en elevar la productividad de la industria textil.

Desde 1961 Venezuela ha estado recibiendo ayuda de la OIT para su Instituto de Productividad en virtud de un acuerdo fiduciario. Un proyecto importante del Fondo Especial recientemente aprobado abarcará todos los aspectos de desarrollo de técnica de dirección y contribuirá para fomentar la productividad en las zonas provinciales.

La OIT también ha contribuido para mejorar la productividad en las empresas de la construcción entre 1958-1960, como también entre 1963 y 1964, un experto de la OIT se hallaba en la región, ayudando a las autoridades regionales y nacionales para solucionar uno de sus más urgentes problemas, a saber la escasez de viviendas. Se calcula que el 40 por ciento de la población urbana y por lo menos el 50 por ciento de la población rural habitan viviendas en condiciones nada satisfactorias.

El citado experto estuvo prestando durante seis meses sus servicios en el Centro Interamericano de la Vivienda en Bogotá, formando instructores en técnicas modernas de construcción, fomentando el estudio de costos e impartiendo instrucciones en sistemas de programación estudio de métodos. Asistieron a estos cursos técnicos en cuestiones de vivienda arquitectos e ingenieros de todos los paí

ses de la región. Durante los otros seis meses el experto cooperó con los distintos gobiernos y con las industrias de la construcción, y también con el Programa Andino.

Estos proyectos en materia de productividad y desarrollo de técnicas de dirección representan únicamente el principio de un esfuerzo en gran escala dentro del marco internacional general, con objeto de promover la industrialización. En el interior de los países se dará un ímpetu mayor a estas actividades, así como en las capitales y zonas industriales. Los programas de formación profesional estarán cada vez más relacionados con las medidas para mejorar la eficacia de todos los sectores de la industria. Su finalidad será la de fomentar las tendencias hacia la integración regional, siguiendo la pauta establecida con éxito en América Central, y abordar cuestiones regionales más amplias tales como las de comercialización interna y externa.

Si bien en un principio los sistemas para el perfeccionamiento de la productividad estaban principalmente orientados hacia las técnicas inmediatas para mejorar su ejecución, los proyectos futuros giraran alrededor de las necesidades nacionales y económicas. La OIT procurará incluir en sus grupos de expertos a economistas que pueden estudiar las condiciones de productividad y progreso en el seno de determinadas industrias.

Otra medida conveniente sería la de fomentar la formación de consultantes en materia de dirección, capaces de asesorar y llevar a cabo programas en los diversos lugares de trabajo de las empresas.

FORMACION PROFESIONAL.

La formación profesional es la actividad básica más antigua y tradicional de la OIT, también constituye una de las formas de ayuda más solicitada por los países en vías de desarrollo. Los proyectos de formación profesional de todos los tipos, incluyendo el desarrollo de técnicas de dirección, representan más de la mitad de los programas de cooperación técnicas de la OIT. Sus actividades abarcan desde el establecimiento de sistemas de aprendizaje hasta la formación de trabajadores altamente calificados, capataces y técnicos. Independientemente del tipo de formación, el objetivo permanece tal como lo define la Recomendación -- Núm. 117 de 1962: "La formación es un proceso que continúa durante toda la vida profesional de un individuo, conforme a sus necesidades individuales y de miembro de la comunidad". Esta recomendación determinó la política general que los países miembros han seguido al formular sus regímenes de formación profesional, -- así como la medida de orientación para su organización y mecanismo.

En América Latina, a partir de 1950, la OIT ha estado activamente ayudando a los gobiernos miembros a fin de desarrollar la formación profesional, y los sistemas de formación de los países más avanzados de la región se beneficiaron en alto grado de su asesoramiento y orientación. Se ha hecho resaltar la necesidad de trazar programas que estén en armonía con la realidad basados en las adecuadas evaluaciones de las calificaciones profesionales necesarias para llevar a cabo planes nacionales. En efecto, la evaluación de las necesidades de la mano

de obra ha constituido una de las principales preocupaciones de los expertos internacionales destinados a los países en vías de desarrollo. La OIT ha insistido en que los programas de formación deben estar ligados a las necesidades específicas de aquellas industrias y sectores que se tiene el propósito de desarrollar e integrados dentro de los planes económicos generales.

Todos los países de América Latina, sea cual fuere su estado de desarrollo económico, tienen ante sí el doble problema de exceso de mano de obra y escasez de trabajadores calificados. Todos ellos adolecen de la falta de instrucción básica elemental y de facilidades para la formación técnica. El grado de analfabetismo todavía es considerable, considerándose en fecha tan reciente como 1960, que se elevaba al 40 por ciento de la población adulta de América Latina.

Los grandes esfuerzos efectuados por los diversos países para elevar el nivel educativo han resultado ineficaces en gran medida debido a la presión del aumento de población y alto grado de ausentismo en los centros docentes. La instrucción avanzada se limita principalmente a las clases acomodadas, las cuales pueden enviar a sus hijos para que continúen su educación y la tendencia es más bien hacia la abogacía, las artes y el comercio, más bien que dedicarse a la ciencia y a la ingeniería.

Dada esta deficiencia en la educación general, no es sorprendente que la formación profesional también haya quedado rezagada. Sin embargo, se han realizado verdaderos esfuerzos para aumentar y extender las facilidades de formación, siguiendo los postulados de la resolución adoptada en 1961 por la Conferencia de Buenos Aires, y algunos países han logrado progresos sorprendentes. No

obstante todavía no cuentan con suficientes centros de formación, y además, no siempre están ubicados en los lugares más convenientes y tienen la tendencia de realizar el aspecto comercial más bien que el industrial y agrícola. Por ejemplo en Colombia, el número de escuelas comerciales y sus alumnos se triplicaron durante el decenio 1950 a 1960; en este último año representaba el 40 por ciento aproximadamente todo el sistema de formación profesional. Los cursos impartidos son muy largos pues a menudo duran hasta cuatro o cinco años y esto significa inevitablemente que gran proporción de los alumnos (se ha llegado a evaluarla hasta el 75 por ciento) abandonan sus estudios antes de terminarlos. Gran parte de la formación es demasiado teórica, y a pesar de las demandas de trabajadores con los debidos conocimientos profesionales, hasta los estudiantes calificados tropiezan con dificultades para obtener un empleo. Los programas de formación en el seno de la empresa no está bien organizados, salvo en algunas de las empresas más importantes. Se imparte poca o ninguna formación sistemática y se organizan pocos cursos de instrucción.

La OIT, a pesar de estas condiciones algo anormales ha estado tratando de ayudar a los países miembros en la solución de lo que todos reconocen en la actualidad que constituyen sus más urgentes y cruciales problemas.

La cooperación técnica de la OIT se inició a principios del decenio 1950-1960 y se extendió rápidamente hasta que para 1966 la OIT prestaba sus servicios en 12 países diferentes. Al principio, los expertos eran simplemente personas con conocimientos prácticos, tales como ingenieros y demostradores, pero más recientemente se ha hecho hincapié en cuanto al método contenido y organiza

ción de la formación profesional. La OIT considera que es esencial el fomentar los servicios centrales y formar a los instructores y personal que han de llevar a cabo los programas de formación profesional especialmente al nivel de la empresa.

El sistema es flexible y adecuado para satisfacer las crecientes necesidades de cada país. En Argentina interesan principalmente los sistemas al nivel de la empresa y la formación profesional acelerada para los adultos, mientras que Chile y Colombia se concentran más en la formación de instructores. Los mexicanos han desarrollado un método para ayudar a las empresas a fin de que puedan organizar sus sistemas internos de formación profesional. Dos de los sistemas de Perú están destinados al Programas Andino.

La OIT considera de gran importancia las actividades regionales -- del CINTERFOR (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional) y abraza la esperanza de que el Centro progresará en influencia y vigor hasta que se coloque a la vanguardia de la formación profesional de toda América Latina.

El CINTERFOR, establecido en Montevideo, se creó bajo los auspicios de la OIT a raíz de una Resolución adoptada por la Conferencia de Buenos Aires, en 1961. Sus principales funciones son las de recoger y difundir información sobre todos los aspectos de la formación profesional, llevar a cabo las investigaciones que soliciten los centros nacionales y preparar el material necesario para los instructores. También toma las medidas necesarias para el intercambio de asesoramiento y experiencia en el seno de la región. Durante su primer seminario

sobre la planificación nacional de la formación profesional, celebrado en Río de Janeiro en octubre de 1964, se estipularon las normas a seguir para la acción futura. Dichas normas incluían la necesidad de estudiar los problemas de la mano de obra antes de la formulación de planes económicos; mejorar las estadísticas; hacer todos los esfuerzos posibles para persuadir a la industria con respecto a la importancia de la formación y el desarrollo de los sistemas al nivel de la empresa y prestar especialmente atención a los problemas planteados en las industrias de pequeña escala, EL CINTERFOR está realizando estudios especiales sobre la planificación, métodos y técnicas sobre la formación profesional.

Los primeros sistemas de formación profesional se aplicaron en Brasil (1942) y Argentina (1944). El sistema de Argentina se dedicó principalmente a los aprendices, facilitando cursos mixtos (seis meses en el Centro y seis meses de trabajo práctico en una empresa). No obstante, también ofrecía facilidades para los trabajadores adultos, a fin de refrescar sus conocimientos o aprender nuevas técnicas, Brasil fue el primer país que se benefició en virtud del programa de cooperación técnica de la OIT en 1951 - 1952. Su centro, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), no solamente ha sido un precursor en este campo, sino que ha actuado como modelo para el desarrollo posterior de los sistemas en otros países.

Algunos ejemplos de estos últimos sistemas ilustrarán el tipo de formación que se ha llevado a cabo y el grado de participación de la OIT.

Uno de los sistemas que ha establecido un alto nivel de formación

profesional es el denominado SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) en Colombia. A raíz de una misión investigadora de la OIT llevada a cabo en 1955, se estableció en 1957 el SENA con objeto de formar tanto a los adolescentes como a los trabajadores adultos. EL SENA recibió la cooperación técnica a través del Fondo Especial y se ha beneficiado de los servicios de un grupo de expertos internacionales compuesto de un asesor, un experto jefe y otros diez expertos. En diciembre de 1963, se aprobó otro proyecto del Fondo Especial cuya ejecución estuvo a cargo de la OIT, a fin de ayudar la organización administrativa, técnica y docente de la Dirección Nacional de Bogotá y de 17 direcciones regionales.

EL SENA es un organismo descentralizado y totalmente autónomo, con su propio presupuesto, y está administrado por un consejo nacional representativo y tripartito. Está financiado por industrias y empresas, las cuales contribuyen con el dos por ciento de sus nóminas mensuales. Tiene a su cargo a dos centros de aprendizaje industrial, nueve centros en donde se combina la formación industrial y comercial, un centro comercial y nueve centros para la formación en actividades agropecuarias.

Chile inició esta clase de actividades comparativamente tarde, si bien ha desarrollado con rapidez un centro nacional altamente eficaz, primordialmente dedicado a la formación de instructores y supervisores, denominado el CENFISI (Centro Nacional de Formación de Instructores y Supervisores), así como cierto número de centros locales. El Gobierno de Chile consideró que para 1970 necesitaría formar alrededor de 50,000 trabajadores anuales; 20,000 ingenieros, 20,000 --

agricultores, 5,000 trabajadores de la industria de la construcción, 3,000 en los -- transportes, 1,000 para las industrias menores y 1,000 para la industria forestal. En 1962, se iniciaron los trabajos relativos a un proyecto quinquenal del Fondo Espe-- cial. Para 1964, la OIT, había facilitado 191 meses de trabajos de expertos y ha-- bía otorgado seis becas.

EL CENFIS se ha fijado cuatro tareas principales: formar a los futu-- ros instructores, para el Centro y para la industria; impartir instrucción sobre las -- técnicas de enseñanza, formar a capataces y supervisores, y facilitar la formación-- avanzada, si fuese necesario, para trabajadores altamente calificados.

El Centro está ubicado en un edificio espacioso en Renea, en los-- alrededores de Santiago. Para agosto de 1965, cerca de 24,000 estudiantes habían-- terminado sus cursos y se fijó el objetivo para 1966 - 1967 de instruir a otros --- 30,000. Antes de establecerse el CENFIS, únicamente 7,200 personas recibían for-- mación profesional. En San Fernando, en la zona rural vecina a Santiago se insti-- tuyó un centro para mecánicos agrícolas, así como un sector agrícola en el seno del CENFIS para la formación de agricultores y mano de obra agrícola en el uso y con-- servación de la maquinaria agrícola. Un grupo de instructores ambulantes, emplean-- do talleres móviles, visitaba los poblados para efectuar demostraciones.

México, se halla entre los países latinoamericanos más desarrolla-- dos industrialmente que haya establecido evaluaciones detalladas sobre sus necesida-- des de mano de obra calificada. Se considera que de alrededor de 180,000 nuevos trabajadores que ingresan en la industria cada año, 100,000 necesitarán una forma--

ción especial. Lo mismo puede decirse de los 20,000 trabajadores, más o menos, - que cambian de actividad cada año. El Gobierno mexicano ha establecido 30 centros de formación en 19 estados y está proyectando la inauguración de otros 72 centros agrícolas.

Existe una antigua tradición de cooperación con la OIT. En el año 1958, la OIT celebró un seminario sobre formación profesional en la ciudad de México. Ha concedido becas para los trabajadores mexicanos para estudiar en el SENAI de Brasil, ha ayudado en el desarrollo del Centro de Productividad Industrial, envió un experto a trabajar en el Centro de Reeducación Fundamental (CREFAL), - cerca de Pátzcuaro, y un experto en contabilidad electrónica al Instituto de Seguridad Social; realizó estudios especiales sobre los problemas de trabajo y seguridad social en las zonas rurales.

Esta cooperación culminó en la decisión del Gobierno de pedir ayuda al Fondo Especial en 1963 para el desarrollo de un servicio nacional de formación profesional acelerada, denominado ARMO (Servicio Nacional para la Formación Acelerada de la Mano de Obra Industrial). La idea fundamental es el que el ARMO ayude a las empresas para que se valgan por sí mismas, estableciendo sistemas al nivel de la empresa.

Facilita materiales y equipo de enseñanza e imparte una formación acelerada a instructores y empresas individuales. También organiza "escuelas móviles" para impartir instrucción en las mismas zonas rurales.

EL ARMO surgió a raíz de un plan comparativamente de pequeña -

escala en el distrito de Santa Clara, en la ciudad de México, donde se adoptó un programa "relámpago" para los soldadores de arco eléctrico, a fin de solucionar -- una alarmante escasez de esta clase de trabajadores. Después de consultar a un ex-- perto de la OITA y al Instituto de Productividad, y con la ayuda de los industria-- les locales, se estableció un taller de formación profesional y un amplio programa -- para los instructores, que impartían sus conocimientos a un grupo de trabajadores -- sin calificar.

Normalmente, se necesitan entre cuatro y seis meses para formar -- un soldador de arco eléctrico, pero el método adoptado en Santa Clara redujo este período a cinco semanas. El éxito del experimento estimuló a las autoridades para aplicarlo en una escala nacional.

Todos los países de América Latina pueden beneficiarse en una me-- dida creciente de los servicios del Centro Internacional de Perfeccionamiento Profe-- sional y Técnico de Turín, de reciente creación. Este Centro se inauguró en 1965 para ayudar a todos los países en vías de desarrollo. Para mediados de 1966, había asistido o estaban participando en sus cursos 109 becados procedes de América La-- tina.

Los trabajadores que consiguen becas para trasladarse a Turín tienen la oportunidad de recibir una formación más avanzada de la que puedan lograr en -- sus países. Sus programas incluyen visitas de estudio o períodos de empleo indivi-- dual en fábricas, centros de productividad u otras instituciones especializadas, así como los cursos residenciales en el citado Centro. Los "graduados" del Centro de --

Turín, como podrían denominarse, actúan como precursores de la industrialización y formación técnica cuando regresan a sus propios países.

DESARROLLO RURAL

Millones de familias viven en plena o parcial pobreza en las zonas rurales, y en ninguna otra parte resalta tanto el contraste entre la riqueza y la pobreza. A pesar de la disminución de la población rural, la agricultura, como ya hemos visto, representaba al 47.2 por ciento del total de la Bolsa de Trabajo en 1960. El problema se plantea a los gobiernos es el de determinar la forma de lograr los niveles de vida rurales que estén más en armonía con los niveles de las zonas más propias sin cerrar la brecha que existen entre los ricos y los pobres.

En Brasil, los 15 millones de habitantes de los 8 estados de la nación noroeste, donde la sequía es característica, viven a base de un ingreso medio per cápita que representa alrededor de la quinta parte de los siete millones, Río de Janeiro y Sao Paulo. En Venezuela donde se registra el progreso de ingreso per cápita más elevado que en cualquier otro país se ha calculado que alrededor de una céntima parte de las familias rurales todavía viven a un nivel de mera subsistencia y que el 80 por ciento de las familias rurales apenas tiene lo suficiente para vivir. El analfabetismo se calcula que es tres veces más elevado en las zonas rurales que en las urbanas. Los salarios medios que en la agricultura son aproximadamente la mitad de los de la Industria manufacturera en Perú y Colombia, en Argentina y México los trabajadores de las fábricas ganan cuatro o cinco veces más que

trabajador agrícola.

El sistema de agricultura prevaeciente se basa en estructuras y métodos tradicionales. Alrededor de las dos terceras partes de las tierras las poseen únicamente 100,000 personas. La población rural, con un total de aproximadamente 80 millones, se compone de pequeños propietarios con muy pocas tierras y labradores agrícolas que no poseen tierra alguna. La agricultura es como si fueses el pariente pobre de la industria y son relativamente pocas las inversiones que recibe. Sufre de una baja productividad y de un alto nivel de subempleo. Casi no existe estímulo alguno para el perfeccionamiento técnico y el principal interés es la producción para la exportación, ignorando prácticamente las necesidades del mercado mundial.

Si no se aplica una amplia medida de reforma agraria junto con cambios radicales en el sistema de tenencia de las tierras y modernización de los métodos de cultivo, la mayoría de los países americanos no podrán acelerar el progreso económico. Se están haciendo esfuerzos mediante la acción internacional para ayudar a los gobiernos de América Latina a este respecto. Entre estos esfuerzos figuran planes para la reforma y asentamiento agrarios, el empleo local y para perfeccionar los métodos de cultivo.

La OIT está desempeñando una función vital mediante su programa de desarrollo rural para la Conferencia de 1961, celebrada en Buenos Aires, la cual adoptó una resolución declarando que debería constituir un objetivo de la política social y económica en todos los países, la promoción del mayor grado posi-

ble de seguridad en la ocupación y medios de subsistencia para los trabajadores agrícolas asalariados, y para los arrendamientos, apareeros y categorías similares de -- trabajadores agrícolas semi-independientes e independientes. La Conferencia rindió -- tributo a la labor de la OIT en las zonas rurales y pidió que se diera "alta priori- -- dad" para ayudar a los gobiernos en la formulación y ejecución de sus planes de de -- sarrollo. Elaboró un amplio Programa de acción, para el cual se necesitaba la ayu- -- da internacional, a saber:

Medidas necesarias para la mejor utilización de la mano de obra en las zonas rurales;

Fomento de las cooperativas;

Institución de los servicios gubernamentales adecuados.

Legislación para la protección de los trabajadores agrícolas.

Reforma Agraria;

Colonización y consolidación de pequeños predios;

Formación profesional en la agricultura y en las industrias rurales;

Adopción de métodos y programas comunales, y

Seminarios regionales para el estudio a fondo de todos estos proble- -- mas.

La resolución de Buenos Aires estableció las normas para las activi- -- dades posteriores de la OIT en las zonas rurales, como demuestra una relación de -- las misiones de la OIT entre 1960 y 1965. En ellas se incluye el envío a diferen- -- tes países (Argentina, Guayana, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatema- -- la, Jamaica, Trinidad y Venezuela) de expertos en cuestiones agrícolas, formación

profesional agrícola, desarrollo rural, reforma agraria y asentamiento rural y artesanía. Sobre una base regional, los expertos de la OIT se han dedicado a la formación profesional en la agricultura, empleo rural, artesanía cooperativas, las condiciones de trabajo agrícola y los problemas de tenencia. Otro experto, en 1963 y 1964, efectuó investigaciones regionales sobre las condiciones de vida de los trabajadores de las plantaciones.

La OIT no lleva a cabo directamente los proyectos de reforma agraria, si bien ha estado íntimamente asociada con los planes de la FAO en Brasil, Uruguay y Ecuador, dedicándose especialmente a los aspectos sociales y del empleo.

Ya se ha tratado anteriormente sobre los esfuerzos de la OIT para fomentar las industrias locales en las zonas rurales, dichas industrias ofrecen la posibilidad de facilitar empleo en la localidad, satisfacer las necesidades locales en cuanto a los bienes de consumo, y crear una distribución más equitativa de los ingresos. Los programas para estimular la construcción de caminos y sistemas de riego, así como la construcción de viviendas y escuelas también constituyen una parte íntegra del desarrollo rural. Estos programas pueden elevar el concepto de comunidad, especialmente cuando los trabajadores y sus familias se unen para construir edificios comunales utilizando materiales locales.

Gran parte del programa de formación profesional de la OIT se ha dedicado a las necesidades de las comunidades rurales a la vez que muchos de sus expertos han contribuido a la formación de trabajadores para el funcionamiento y conservación de la maquinaria agrícola.

Se facilitó asistencia directa para establecer las industrias y la artesanía en pequeña escala y para el desarrollo de las cooperativas. Los expertos de la OIT destacados en el Centro de la UNESCO de Pátzcuaro, México, dieron cursos de demostración y formación en materia de hilaturas, labrado de la materia cerámica y otros trabajos de artesanía. Los expertos de la OIT también asesoraron a Haití con respecto al fomento de las industrias del curtido y cueros; construcción de vehículos de madera; fabricación de ladrillos y bloques de cemento para la construcción de edificios, y establecieron centros rurales cooperativos de artesanías.

Los expertos de la OIT están asesorando a los gobiernos de América Latina con respecto a la forma de extender el seguro social a los trabajadores agrícolas y facilitarles la misma clase de protección de salarios, horas y condiciones de trabajo que la de los trabajadores industriales.

V. DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES.

Si el desarrollo social y económico ha de arraigar y prosperar, debe ir acompañando por el desarrollo de las instituciones necesarias para el funcionamiento efectivo de la sociedad industrial. Las estructuras y procedimientos institucionales, dirigidos para el servicio de las políticas y planes de desarrollo son tan indispensables para los esfuerzos de la industrialización como las medidas en el campo de recursos humanos y condiciones de vida y de trabajo. Ambos factores constituyen lo que podría denominarse "el mecanismo social" del desarrollo económico.

Las cuestiones relacionadas con el desarrollo de instituciones socia-

les especialmente la función de los sindicatos y de las organizaciones de los empleadores en la vida económica y social, así como el establecimiento de relaciones laborales adecuadas, el mejoramiento de la legislación y de la administración laboral, la educación de los trabajadores, el desarrollo de las cooperativas y la necesidad de reformas institucionales en el sector rural siempre han sido una de las principales preocupaciones de la OIT. Los objetivos de la Organización en este campo están claramente definidos:

- 1) Estimular, sobre una base sólida, el progreso de organizaciones representativas independientes de trabajadores y de empleadores, cooperativas e instituciones rurales;
- 2) Desarrollar los sistemas nacionales de relaciones de trabajo mediante los cuales pueda establecerse un verdadero diálogo entre los gobiernos, empleadores y trabajadores, que puedan contribuir al desarrollo económico y progreso social.
- 3) Ayudar en el desarrollo de las instituciones gubernamentales encargadas de la estructuración o aplicación de políticas del trabajo y determinados aspectos de la política social y económica.
- 4) Estimular y facilitar oportunidades adecuadas para la participación activa de las partes interesadas, a través de sus órganos representativos en la tarea del desarrollo nacional.
- 5) Estimular, dentro de las empresas productivas, las disposiciones que pueden ayudar a promover el establecimiento de las condiciones de trabajo y

relaciones laborales en consonancia con los objetivos fundamentales de la OIT.

6) Educar y formar a aquellos que están participando en el establecimiento de instituciones para el desarrollo social y económico y asegurar su satisfactorio funcionamiento.

LEGISLACION LABORAL Y RELACIONES DE TRABAJO.

La importancia de sistemas y procedimientos sólidos de relaciones de trabajo fué recalcada por el Director General de la OIT en su Memoria sometida a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1966, "Apenas cabe dudar de que la atmósfera de las relaciones laborales tanto en las empresas industriales como en toda la nación, es un elemento esencial del proceso de industrialización. El funcionamiento y la productividad de la empresa dependen en gran medida del grado de confianza y de respeto mutuos entre la dirección y los trabajadores, de la forma en que se establecen comunicaciones eficaces dentro y fuera de la empresa y de los procedimientos seguidos para examinar y resolver los conflictos de interés, pero no solamente los que puedan oponer la dirección a los trabajadores. En el ámbito nacional, el éxito global del esfuerzo de industrialización también depende en gran parte de la medida en que los gobiernos puedan contar con el apoyo de los empleadores y de los trabajadores, y sus organizaciones, en su acción tendiente a la realización de los objetivos nacionales y la defensa del interés público".

Los países de América Latina decididamente apoyan esta declaración. La Comisión Consultiva Interamericana prestó gran atención durante su primera reunión celebrada en 1965 a las medidas que los países de la región deberían --

adoptar con el fin de desarrollar un sistema eficaz de relaciones de trabajo. La Comisión expresó la opinión de que los gobiernos deberían pedir a la OIT un grado mayor de asistencia. También recalcó la importancia de intensificar la investigación sobre los problemas de trabajo, de organizar cursos y seminarios y destinar expertos regionales en materia de relaciones de trabajo que pudiesen proporcionar rápidamente a los gobiernos el asesoramiento y la información que puedan necesitar. Anteriormente, la Conferencia de Buenos Aires hizo un llamamiento "a los gobiernos, empleadores y trabajadores para que, conjuntamente, trataran de encontrar soluciones equitativas, coordinadas y eficaces necesarias para la ejecución sistemática de programas de desarrollo económico para el mejoramiento de los servicios públicos".

El principal interés de las actividades de la OIT en cuanto a las relaciones de trabajo es el desarrollo y reforzar las instituciones, procedimientos y mecanismos para promover la discusión y la cooperación con respecto a la determinación de las condiciones de trabajo, mediante acuerdos colectivos u otros medios y la prevención y solución de los conflictos del trabajo. Así, por ejemplo, la Comisión de la OIT sobre el Trabajo en las Plantaciones, durante su quinta reunión, celebrada en 1966 a la que asistieron delegaciones tripartitas de ocho países de América Latina, discutió las medidas prácticas para promover las buenas relaciones obrero-patronales en las plantaciones, en particular en cuanto al reclutamiento y contratación de los trabajadores, la consulta paritaria y los procedimientos de quejas. La Conferencia Internacional del Trabajo, durante su reunión celebrada en 1966, adoptó, como resultado de una primera discusión, una serie de conclusiones -

relacionadas con el examen de reclamaciones y comunicaciones dentro de la empresa, a fin de adoptar dos recomendaciones sobre estas materias. En el campo de la cooperación técnica, la OIT ha facilitado recientemente ayuda al Perú a fin de establecer un servicio nacional de conciliación y mediación, y ha incluido el servicio de expertos en cuestiones de dirección del personal y relaciones obrero-patronales en el proyecto de desarrollo de técnicas de dirección en Argentina, citadas anteriormente.

La apelación a la negociación colectiva como medio de determinar los salarios, condiciones de trabajo y la estructura de las relaciones laborales va aumentando en muchas partes de América Latina. Está más extendida en los países e industrias donde los sindicatos se hallan muy desarrollados, y si bien los acuerdos se concluyen generalmente al nivel de la empresa en algunos casos procediendo así en armonía con las normas establecidas por la Ley, algunas veces se negocian mediante comisiones paritarias de empleadores y trabajadores que representan toda una industria o profesión. Sin embargo, el sistema predominante es una combinación de negociación colectiva y legislación social, siendo esta la que desempeña la función más importante. En este aspecto, la intensificación por parte de la OIT de su ayuda a los países de América Latina en materia de legislación laboral y legislación de trabajo tiene un significado primordial. Los objetivos de la asistencia de la OIT incluyen, entre otros, el facilitar ayuda a los países que deseen desarrollar, revisar o codificar la legislación del trabajo, y asesorarles en la elaboración de leyes y reglamentos que tomen en cuenta, siempre que sea posible, --

las normas internacionales y desarrollos recientes de la legislación laboral. Entre los países que recibieron tal ayuda en años recientes figuran Chile, Ecuador y El Salvador.

Resulta difícil exagerar el valor general del mejoramiento de la legislación laboral y relaciones de trabajo en América Latina o en cualquiera otra región, independientemente del grado de desarrollo que haya alcanzado con objeto no solamente de evitar el desquiciamiento del proceso de industrialización, sino también para asegurar que el progreso social vaya paralelamente con el desarrollo económico.

ADMINISTRACION LABORAL.

Dado que el Estado desempeña una función tan importante en cuestiones laborales, es evidente la necesidad de desarrollar la administración del trabajo. Esta necesidad es tanto más urgente en vista de las crecientes funciones complejas que dicha administración, debe llevar a cabo en una amplia gama de cuestiones abarcadas en el proceso de industrialización.

El programa de la OIT en este respecto tiene por objeto ayudar a los gobiernos a reforzar las estructuras institucionales mediante las cuales formulan, aplican y controlan la política social. Ello se logra de diversas formas, entre las cuales pueden citarse la ayuda para el desarrollo de las normas nacionales del trabajo en conformidad con los Convenios y Recomendaciones de la OIT; mediante la definición de la función de los diferentes servicios y organismos que constituyen la

administración laboral; reforzando la estructura y funcionamiento interno de los servicios administrativos gubernamentales, y formando a los funcionarios de los mismos; mejorando los métodos de asociación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores en las diversas funciones de administración laboral, y ayudando a resolver problemas relacionados con los cambios que tales asociaciones puedan introducir en las estructuras tradicionales institucionales.

EL DESARROLLO SINDICAL Y LA EDUCACION OBRERA.

El panorama general sindical en América Latina representa una multiplicidad de organizaciones básicas con un comparativamente reducido número de afiliados, si bien existen excepciones a esta regla general, especialmente en Argentina. En algunos casos los sindicatos básicos están afiliados a federaciones.

Si bien las federaciones, en algunos casos, llevan a cabo las principales actividades sindicales, la mayor parte de esta labor ya sea en relaciones de trabajo al nivel de la empresa o de la industria o bien en sus esfuerzos para lograr beneficios económicos o sociales mediante disposiciones legislativas, generalmente lo efectúan los sindicatos individualmente. Sin embargo, la eficacia de su acción a menudo es limitada tanto con respecto a su inadecuada capacidad de negociación y, particularmente en el caso de negociaciones al nivel de la empresa, debido a la amplia dispersión de centros de decisión a causa de la proliferación de organizaciones sindicales. Con esto no se sugiere que las organizaciones de trabajadores de América Latina se confinen dentro de los estrechos límites fragmentarios de acción indivi

dual. Al contrario están ampliando sus fronteras de actividad fomentando servicios - económicos y sociales que contribuyen tangiblemente al desarrollo económico, tanto nacional como regional. Su participación en el desarrollo de cooperativas de consumidores, organizaciones de ahorro y crédito, facilidades de vivienda y asistencia - médica y la formación profesional, confirman estos intereses.

La realización de estas tareas, además del interés tradicional con - respecto a salarios y condiciones de trabajo, sin duda se realizará mejorando la eficiencia estructural de los sindicatos y aumentando el número de sus miembros que - participen activamente en las cuestiones sindicales. En este último aspecto, particularmente, la educación obrera puede contribuir en una forma positiva y útil.

El Programa de Educación Obrera de la OIT, iniciado en 1956, - tiene por objeto ayudar a instruir a los trabajadores y a sus dirigentes sobre los problemas económicos y sociales a fin de que puedan llevar a cabo sus funciones sindicales y otras relacionadas con el desarrollo nacional.

En años recientes la OIT ha facilitado expertos en educación obrera para asesorar y ayudar a los sindicatos en la planificación y aplicación de sus - programas educativos en Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras y Venezuela. En 1960 se celebró en México un Seminario Regional sobre la Educación Obrera en -- América Latina y el Caribe. Se concedieron becas para el personal sindical y de - educación obrera procedente de países tales como Barbada, Chile, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Venezuela.

PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.

El desarrollo de los Sindicatos evidentemente influye en la eficacia de su intervención en la formulación de políticas nacionales, económicas y sociales y su participación en los planes de desarrollo. Organizado conjuntamente por la OIT y la Comisión Económica para América Latina y su Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social se celebró en 1966, en Santiago de Chile, un curso de seis semanas para preparar a determinados miembros sindicales seleccionados de América Latina con respecto a la citada participación. Asistieron, entre otros, 24 dirigentes sindicales procedentes de 18 países de la región. El curso realizó la importancia para los dirigentes sindicales de adquirir un conocimiento a fondo de las cuestiones sociales y económicas, a fin de que pudiesen asumir la responsabilidad que les incumbía en los diversos organismos planificadores en los que tuviesen que intervenir.

La participación de las organizaciones de empleadores y en realidad de todos los sectores de la población, también es de vital importancia si la política de desarrollo ha de responder positivamente a las condiciones y necesidades sociales y si la ejecución de los planes de desarrollo ha de garantizar los mayores beneficios posibles, sociales y económicos, en pro de la población en general.

Si bien se ha observado en algunos países de América Latina que existe una creciente participación por parte de las organizaciones profesionales en vías de desarrollo, la mayoría de los países todavía se hayan lejos de lograr tal intervención. Los obstáculos que han de vencerse a menudo son formidables por su na

turalidad y magnitud; la resistencia deliberada contra los cambios sociales que pueden perjudicar la posición privilegiada de los grupos dominantes; la falta de una actitud positiva hacia el desarrollo, con su consiguiente falta de disposición para atenderse a sus objetivos; a la debilidad de los lazos entre los diversos grupos en el seno de la fuerza de trabajo y de la sociedad en general.

La OIT está tratando de solucionar estos y otros problemas conexos que sean de su competencia. Efectivamente uno de los objetivos fundamentales de la OIT en materia de fomento de instituciones sociales, es el estimular la participación de organizaciones profesionales debidamente desarrolladas y representativas en la planificación y aplicación de la política económica y social. Las actividades de la OIT tienen por objeto ayudar al establecimiento de una estructura legislativa y administrativa que estimula dicha participación. Paralelamente con este objetivo, la OIT trata de estimular a los sindicatos y a otras organizaciones profesionales para que lleven a cabo actividades que tengan por objeto mejorar los niveles de vida y, por consiguiente, contribuyan al crecimiento económico.

La participación, en su más amplia sentido, significa el compromiso voluntario y coordinado de toda la colectividad, desde las autoridades administrativas y políticas a la masa de trabajadores en los centros urbanos y rurales. La OIT trata de avanzar en su cooperación con los gobiernos y organizaciones profesionales de América Latina hacia este objetivo final.

LAS COOPERATIVAS Y LAS INSTITUCIONES RURALES.

Cabe poca duda de que el movimiento cooperativo en América Latina pudiera y debiera estar interesado en mayor grado y efectividad en la promoción del desarrollo económico y social de la región. En la mayoría de las zonas de América Central y el Caribe el cooperativismo todavía se halla en su fase formativa. En otras partes de la región a menudo se ha observado una tendencia general de imitar los modelos europeos sin adaptarlos a las condiciones indígenas, si bien ahora, al parecer, esta tendencia se va eliminando.

Uno de los aspectos más interesantes del movimiento cooperativo lo constituye el hecho de que se basa sobre la determinación de la colectividad para mejorar su suerte mediante sus propios esfuerzos y ayuda mutua, determinación que se ha expresado mediante el esfuerzo voluntario a base de principios democráticos. En los países en vías de desarrollo los efectos sociales de esta labor a menudo contrastan las ventajas que se ofrecen a los miembros individualmente. Especialmente en las zonas rurales constituyen un medio efectivo de asociar a la población en el proceso de desarrollo.

Por consiguiente, no es sorprendente que la OIT estimule el desarrollo de las cooperativas e instituciones rurales.

El objeto de las actividades de la OIT en este campo es el de ayudar a definir los principios y métodos de acción cooperativa, divulgarlos y darles efectividad. Esas actividades abarcan cuestiones tales como: la legislación sobre cooperativas; la organización y funcionamiento de servicios oficiales de cooperati-

vas y organismos para la coordinación interministerial; las medidas de educación sobre cooperativas y formación de los funcionarios relacionados con estas cuestiones, así como la de diligentes de cooperativas, su personal y sus miembros.

Un número creciente de países también se está beneficiando de los servicios de los expertos de la OIT. En Chile, el SCT (Servicio de Cooperación Técnica) ha recibido asesoramiento sobre cooperativas industriales; en Haití, la OIT ha ayudado al Gobierno en la organización de centros cooperativos rurales los cuales estimulan el empleo de maquinaria agrícola y de artesanía, a la vez que ofrece un servicio de conservación y reparación para los artesanos rurales. También están algunos expertos trabajando en Brasil, Bolivia y Paraguay, y a mediados de 1966 la OIT estaba tramitando el reclutamiento de un asesor regional sobre cooperativas dentro del marco de la reforma agraria, y otro experto para preparar un estudio sobre métodos y técnicas de cooperación en los programas de desarrollo rural que, figura con igual prominencia en el programa de la OIT. Sus actividades se relacionan con una amplia gama de cuestiones entre las cuales pueden citarse los problemas institucionales básicos del sector rural tales como las estructuras agrarias y los sistemas de tenencia de tierras (incluyendo las cuestiones de reforma agraria y colonización), la promoción de diversos tipos de organizaciones agrícolas; los servicios públicos y semipúblicos necesarios para asegurar la aplicación de programas de promoción económica y social en las zonas rurales, y el desarrollo en el sector rural de métodos de organización económica y social de la producción que puedan contribuir a fomentar la modernización.

Durante 1965 determinados delegados latinoamericanos participaron en los debates de la OIT sobre dos cuestiones institucionales fundamentales, o sea, la reforma agraria y el reasentamiento rural. La reforma agraria, con especial preferencia el empleo y a los aspectos sociales, fué objeto de exámen como cuestión técnica, por la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual adoptó por unanimidad una resolución sobre la materia, estableciendo cierto número de principios con respecto a los objetivos de la reforma agraria y medidas necesarias para lograrlo.

Uno de los aspectos de vital importancia del programa de la OIT sobre el desarrollo de instituciones sociales es el de la investigación. Es importante estudiar ciertos casos mediante investigaciones en la zona en cuestión, las principales funciones que llevan a cabo las instituciones sociales. Estos estudios, junto con una evaluación sistemática de las actividades de la OIT, hacen que sea posible el calcular con más exactitud el valor de los métodos utilizados y de esta forma lograr el beneficio máximo de la experiencia.

Se están realizando investigaciones sobre cuatro aspectos principales: la estructuración y aplicación de la política económica y social; la función de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las instituciones rurales en el desarrollo económico y social; las relaciones de trabajo, y la función de las diferentes formas de organización de la producción en el proceso de desarrollo.

Finalmente, es absolutamente necesario tener presente los principios fundamentales y las normas internacionales básicas sobre los cuales descansa todo el programa. El principio primordial es el atenerse a los principios universales de liber

dad y justicia social que siempre fueron, y continúan siendo, los principios básicos de la OIT.

El programa también debe tenerse presente en la diversidad de las condiciones económicas, social y culturales de las naciones. Rara vez resulta posible el estimular el establecimiento de un sistema institucional que sea universalmente válido y aplicable en todos los países.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOCIALES.

El Instituto Internacional de Estudios Sociales ha desempeñado y continúa desempeñando una importante función en la promoción de una comprensión -- más amplia de los problemas económicos y sociales relacionados con la industrialización.

El Instituto se estableció en Ginebra en 1961, para satisfacer una importante función; ofrecer la oportunidad, para aquellos que formulan las políticas y a otros que desempeñan cargos responsables, de poder apreciar plenamente cuales son sus propias actividades con relación a los planes generales. Este organismo facilita una estimable plataforma para el intercambio de experiencias e ideas a un alto nivel. Este organismo fué acogido con satisfacción por la Conferencia celebrada en Buenos Aires, en 1961, la cual expresó la esperanza de que todos los gobiernos latinoamericanos y las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores aportarían su pleno apoyo y que el Instituto se preocuparía de las necesidades y problemas particulares de los países latinoamericanos.

VI. CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO.

La industrialización no es, en sí, un objetivo sino el medio de lograrlo, es decir, podemos vivir en una sociedad donde la población pueda disfrutar de un nivel cada vez más elevado de vida y desenvolverse libre e individualmente.

El bienestar del trabajador y de su familia ha sido una preocupación tradicional de la OIT, la cuál tiene gran interés en lograr que se reconozca plenamente la importancia de la protección social y de la estabilidad en el ingreso cuando se formulen planes sobre economía nacional. La OIT también tiene un interés en los problemas de adaptación e integración social en el proceso de industrialización. Estos problemas se relacionan con las cuestiones de seguridad social, política de salarios y condiciones de trabajo, así como la protección de los derechos individuales. Con el fin de abarcar todos estos aspectos la OIT ha estado durante años laborando un detallado código de normas internacionales. Gran parte de su labor actual está dedicada a demostrar la interdependencia que existe entre el desarrollo económico y las medidas para mejorar las condiciones de vida, mediante niveles de salarios razonables y una seguridad social adecuada.

Ante todo es necesario definir los objetivos sociales e identificar los grupos de la población que se hallen en mayor necesidad de protección. Para ello, es esencial el poder disponer de instrumentos para evaluar exactamente las condiciones de vida y para determinar las disparidades entre los diversos sectores. Todos los países en vías de desarrollo han recibido la ayuda y el asesoramiento de la OIT para mejorar sus servicios de estadísticas.

SEGURIDAD SOCIAL

El interés de la OIT en los regímenes de seguridad social en América Latina data de hace muchos años. Durante su primera Conferencia Regional celebrada en Santiago de Chile en 1936, la seguridad social figuró en lugar prominente. Como hizo observar el Director General en su memoria con motivo de la Conferencia de Buenos Aires celebrada en 1961: "El amplio alcance de las disposiciones en materia de seguridad social es, en efecto, una característica sobresaliente de la legislación laboral de la región... En todos los países de América Latina se ha aceptado la seguridad social como un instrumento de política social o, por lo menos, un importante medio potencial de redistribución de los ingresos".

La mayoría de los regímenes latinoamericanos están basados en normas internacionales, y los gobiernos se beneficiaban en gran medida de la continua asistencia médica, de la OIT. Al concebir planificar y administrar sus sistemas para reformarlos y modernizarlos con el fin de estar en armonía con los cambios sociales y económicos. La organización ha mantenido estrechas relaciones y ha prestado asistencia a organizaciones tales como la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y a su Comité permanente, a la Asociación Internacional de Seguridad Social, a la organización Iberoamericana de Seguridad Social, al recientemente establecido Centro Interamericano para el estudio de Seguridad Social.

Si bien los sistemas varían en la extensión de su cobertura y sus efectividades, varios de los problemas que se plantean son comunes para todos. Algunos regímenes han establecido principios de extensión gradual, bien sea geográficamente, profesionalmente o por riesgos. Esto ha inducido a la creación de una

clase privilegiada, abarcando trabajadores que de todas formas se hallan en mejor y, por consiguiente, en algunos países únicamente una minoría de la población -- trabajadora está asegurada. Las poblaciones rurales y las categorías tales como los artesanos, almacenistas en pequeña escala y los trabajadores a domicilio están ex-- cluídos del seguro. Esta situación anula todos los objetivos de la seguridad social que debería ser de carácter universal. Entre los inconvenientes puede citarse la - tendencia a pagar las pensiones de retiro prematuramente. Otra desventaja es la - falta de facilidades de asistencia médica, y su alto costo, lo cual disminuye la - utilidad de los regímenes de prestaciones por enfermedad. Muchos de los sistemas han tropezado con dificultades administrativas y financieras. Existe una aguda es-- casez de personal calificado una tendencia hacia los nombramientos políticos y en algunos lugares exceso de personal. Los problemas materiales para localizar a las - personas aseguradas y a los empleadores, para recaudar las contribuciones y para - impedir la evasión de pagos han ido en menoscabo de su efectividad. La infla-- ción en algunas zonas ha anulado el valor de las prestaciones, y todos los países - se han visto envueltos con problemas sobre contabilidad e inversiones.

La Comisión Consultiva Interamericana en 1965 reconoció todos es-- tos defectos de los sistemas que "indicaban la necesidad de acción vigorosa para - efectuar reformas fundamentales. "La comisión pidió a la OIT, de acuerdo con su - práctica tradicional, que efectuase estudios e investigaciones que pudiesen ayudar - a los gobiernos para llevar a cabo dichas reformas. Se sugirió que la OIT, debe - ría determinar los objetivos de la política de Seguridad Social y examinar los mé - todos para extenderla a los sectores que no estaban todavía cubiertos. También -

debería examinar cuestiones tales como el estado de salud y la capacidad para trabajar; la compensación financiera por la suspensión de trabajo o pérdida de salarios; la readaptación profesional, y la asistencia familiar. La comisión estaba particularmente interesada en el desarrollo de los programas de seguridad social para los trabajadores rurales, y en el mejoramiento de los servicios médicos. Insistió en que los programas e instituciones de seguridad social debería de estar coordinado con aquellos de otros organismos interesados con la planificación social y el bienestar, y que debería evaluarse el costo y la base financiera de los diversos regímenes. Sobre todo, la Comisión consideró que la OIT podría ayudar intensificando sus actividades de formación profesional y mejorando el mecanismo administrativo.

Recomendó que la cooperación técnica debería primordialmente orientarse hacia la Organización financiera; La reforma de los sistemas de pensiones; La organización de los servicios médicos, y el establecimiento de centros Pilotos para la seguridad social en las zonas rurales posiblemente en unión de otras organizaciones internacionales interesadas.

La OIT había preparado el estudio de un instrumento "modelo" adecuado para la seguridad social en las Américas; también había asesorado a la Organización de Estados Centroamericanos en la preparación de un instrumento multilateral.

La OIT ha incitado continuamente en la inclusión de los trabajadores agrícolas en los regímenes de seguridad social como medidas que tomasen en cuenta sus características especiales. El informe de la Comisión sobre la reforma

agraria presentado en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1965 declaraba: "Las medidas de seguridad social no deberían establecer distinción alguna entre los trabajadores en la agricultura y en la industria; y debería constituir el objetivo - de su política la extensión adecuada y pertinente de las prestaciones de seguridad social para cubrir a todas las categorías de trabajadores agrícolas". Esfuerzos tales como la Asistencia Brasileña y el Fondo de previsión para los trabajadores rurales, así como las medidas adoptadas en el Ecuador, y los servicios médicos rurales en el Salvador y Venezuela representan un paso hacia el objetivo deseado.

LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

A medida que un país aumenta su industrialización, sus trabajadores también corren mayores riesgos en menoscabo de su salud y seguridad. Muchos de ellos desconocen completamente los procesos industriales y deben aprender los rudimentos de las precauciones de seguridad. Se considera que algunas industrias son particularmente propensas a los accidentes. La necesidad de proteger a los trabajadores contra los accidentes tienen una relación directa con la promoción de productividad, así como el bienestar social general.

VII.- EL PROGRAMA ANDINO.

Alrededor de siete millones de indígenas habitan el altiplano la elevada y estéril meseta de los Andes a más de tres mil metros sobre el nivel del mar y acentada a través de seis países.

Allí han vivido desde los tiempos de los conquistadores españoles y son los descendientes directos de las grandes civilizaciones de los incas, que vivían

en espléndidas ciudades y utilizaban métodos adelantados de agricultura.

Técnicamente, son ciudadanos de Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile y Argentina, pero han permanecido siendo un pueblo medio olvidado, aparte de los rasgos generales de la vida nacional y social.

Viven en gran pobreza, pudiéndose decir que en algunos lugares llegan hasta la escualidez. Sus hogares son chozas de piedra sin puertas ni ventanas; carecen de agua y su alimentación es malsana por su falta de proteínas y grasas. -- Visten ropas que ellos mismos hilan y tejen de la lana de las llamas y ovejas. -- Las enfermedades y las dolencias prevalecen en alto grado. La tuberculosis, la -- tosferina y las enfermedades venéreas son comunes y el índice de mortalidad es -- elevado, especialmente entre los niños de poca edad y los adolescentes. La cos- tumbre de mascar la hoja de la coca y el alcoholismo es alarmante en algunos dis- tritos; las cuatro quintas partes de ellos son analfabetos. Sus métodos agrícolas -- son primitivos y utilizan, algunas herramientas manuales de madera.

Las dos primeras conferencias regionales posteriores a la guerra, ce- lebradas en la Ciudad de México en 1946, y en Montevideo en 1949, dieron como resultado un acuerdo general sobre las necesidades de establecer un programa para elevar los niveles de vida de los indígenas de América Latina. En 1951 la Comi- sión de Expertos sobre el Trabajo Indígena, reunida en la Paz Bolivia propuso que se prestase ayuda mediante el PAAT (Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas) y para ello designó una misión de estudio, que estaba for- mada de expertos de las Naciones Unidas, de la OIT, de la Organización para - la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas pa

ra la Educación, la Ciencia y la Cultura, de la Organización Mundial de la Salud, así como representantes de las Naciones de América Latina, dicha misión estuvo presidida por el Profesor Ernest Beaglehole; un científico social de Nueva Zelanda, que contaba con gran experiencia sobre los problemas de asimilación de la población maorí.

La misión de Beaglehole sometió su primer informe al cabo de un año y propuso una serie de proyectos en virtud de los cuales los organismos internacionales prestarían ayuda a los gobiernos para abordar el problema de la integración. Como resultado de sus conclusiones, el Programa Andino se aprobó en 1953, y se iniciaron sus actividades en 1954. Originalmente se aplicaba a Bolivia, Perú y Ecuador, por ser los países de la más alta proporción de indígenas del total de sus respectivas poblaciones (80 por ciento en Bolivia, 50 por ciento en Perú, 35 por ciento en Ecuador).

El programa fué progresando en tres etapas principales. La fase inicial era, en su mayor parte experimental, y tenía por objeto actuar como un proyecto piloto de demostración, con el establecimiento de las primeras bases de acción. En la segunda fase se dió más ímpetu a la formación profesional del personal nacional y de los dirigentes de las comunidades, para hacerse cargo eventualmente de las responsabilidades. La tercera fase, que ya se inició en 1960, ha tenido como característica la consolidación y extensión de actividades, con la asunción gradual de la responsabilidad por parte de las autoridades nacionales, y la integración de programas en los planes de desarrollo nacional. Para 1966, existían 20 centros en seis regiones de la zona andina y se estaba procediendo a tra

bajas de exploración en otras.

El Programa Andino es únicamente una de las facetas de las múltiples actividades de la OIT en América Latina, pero en sí resume las políticas y objetivos sociales fundamentales que han guiado a la OIT durante medio siglo, reconociendo que la pobreza en las altiplanicies de los Andes constituye un peligro para la prosperidad en toda América Latina, la OIT tomó la iniciativa de movilizar las fuerzas de organizaciones internacionales para atacar concretamente las causas radicales. El elevar el nivel de vida, restituir la dignidad humana a hombres y mujeres que viven en la pobreza, miseria y degradación, y el ofrecerles la posibilidad de compartir los frutos del adelanto económico y que puedan desempeñar sus funciones en la sociedad, son todas éstas las metas que la Organización Internacional del Trabajo se ha fijado y no descansará hasta que las alcance.

CONCLUSIONES :

1.- La primera observación que salta a la vista, es que como se ha dicho uno de los principales objetivos de la seguridad social, es su extensión al conjunto de la colectividad nacional, situación que no se ha logrado ni aún en los países altamente desarrollados, por lo que consideramos que es necesario ahondar más en los estudios técnicos, científicos y administrativos así como no desaprovechar los recursos económicos y humanos de que se disponen.

2.- Es necesario precisar sus objetivos y mejorar sus métodos de protección, merced a una adaptación constante de sus perspectivas doctrinales, ya que esta Institución tropieza fundamentalmente en dos aspectos, a saber: La organización administrativa y la adopción de sus mecanismos de solidaridad a su misión social.

3.- Si bien en materia de seguridad social, no se puede hablar de una unidad estructurada a nivel internacional, dadas las condiciones diversas de cada país, si se considera necesario, una coordinación más estrecha entre los organismos, fundamentalmente en el campo técnico y de ayuda económica.

4.- Del balance de los 52 años de seguridad social, no deja de ser impresionante, ya que ha logrado hechar raíces duraderas en los países industrializados, misma que se extienda a los países jóvenes o de escaso desarrollo a fin de satisfacer necesidades imperativas relacionadas con el desarrollo de los recursos hu-

manos: 5.- La evolución de los sistemas de seguridad social, se han visto

influídos en gran medida por las teorías propagadas en la Segunda guerra mundial, que han proseguido por vías originales y ha menudo convergentes que han conducido a modificar substancialmente el modelo doctrinal, sin dejar de adaptarlo paulatinamente a la realidad en la medida que se crean sistemas de seguridad social -- complejos y de gran alcance nacional.

6.- Esta evolución ha modificado la naturaleza de esos sistemas y - sus relaciones con la política económica y social general, hasta el punto de que - sus funciones y su influencia se han transformado radicalmente. Además, estas modificaciones anuncian al parecer otras más radicales aunque pueden preverse ya, - habida cuenta de los problemas y adaptación con que tropieza la seguridad social- en el mundo de hoy. Estos problemas no se plantean solamente en los países muy industrializados en que los principios y el funcionamiento de la seguridad social - deben revisarse en función de la evaluación de los riesgos sociales, del perfeccionamiento de los métodos técnicos de organización y de gestión y del desarrollo de las aspiraciones de la población a raíz del mejoramiento de su nivel de vida y de los cambios en la manera de considerar nuevas perspectivas; ocupan un lugar pri--mordial en las preocupaciones de los países en vías de desarrollo, que se ven obligados a adaptar modelos institucionales extranjeros a las condiciones prevaletientes en sus territorios y sobre todo a crear modalidades de protección apropiadas según las tradiciones y necesidades de las categorías principales de su población que no se han integrado todavía en el sector de la economía moderna.

7.- El aspecto más nuevo y más prometedor de estos problemas se refiere indudablemente a su carácter verdaderamente internacional que corresponde a una idea más clara de la desigualdad en materia de desarrollo, reflejada en la diferencia considerable existente entre las garantías concedidas por los diversos países, en un momento en que la integración de la seguridad social en los derechos humanos no permite arguir que las consecuencias más graves de esta situación son consecuencias naturales que deben aceptarse como tales. Por lo tanto, habida cuenta de los progresos registrados desde el punto de vista tanto de sus principios como de sus realizaciones la seguridad social podría dejar de representar un objetivo fundamental de las luchas sociales a nivel nacional para convertirse cada vez más en el elemento simbólico de reacción ante el desafío del subdesarrollo social a nivel internacional. En uno y en otro caso puede concluirse que la solución debería buscarse en la ampliación de las estructuras y en el perfeccionamiento de las formas de solidaridad.

8.- El papel desempeñado por la organización internacional del trabajo en esta evolución se ha descrito sucintamente en el curso de las diversas fases que coinciden con los años de existencia. La conclusión más importante que se desprende de las actividades de la O.I.T. y su reajuste periódico en función de las necesidades más urgentes en esta esfera, así después de la consolidación y propagación del modelo europeo de los seguros sociales en el período transcurrido entre las dos guerras mundiales, la doctrina internacional elaborada en la conferencia de Filadelfia ejerció profunda influencia en los sistemas nacionales, como lo demuestran la definición de normas mínimas, la revisión de los convenios de an

tes de la guerra y la difusión de los conceptos relacionados con la obra de cooperación técnica mientras que la contribución a la protección de los trabajadores -- emigrantes ha permitido ampliar y mejorar la coordinación de las legislaciones de seguridad social a nivel regional.

9.- El papel continuo, perseverante y cada vez más importante desta mucho de haber llegado a su fin: no solo porque el ejercicio de funciones de esta naturaleza durante tanto tiempo crea inevitablemente obligaciones, sino también y sobre todo porque parece haberse iniciado una fase nueva en la historia de la seguridad social en que las obligaciones de la sociedad internacional serán cada vez más importantes en esta esfera. En efecto, sin poner en duda los orígenes nacionales de los sistemas, es evidente que la seguridad social tiende a revestir formas internacionales, en relación sea con los intentos de integración económica regional, sea con las aspiraciones comunes de desarrollo en los países jóvenes.

10.- A mayor justificación de esta ampliación de las tareas reside en su conformidad con los principios de solidaridad y de justicia social que han inspirado la institución de la seguridad social y la organización internacional del trabajo. Sin embargo, su ejecución exige un esfuerzo ininterrumpido de imaginación y de generosidad que permita favorecer el desarrollo de las instituciones sociales que la O.I.T. de conformidad con su filosofía original, considera como la única garantía de un desarrollo pacífico y equilibrado.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Manual de Educación Obrera Oficina Internacional del Trabajo.
- 2.- La Labor de la O.I.T. sobre la Seguridad Social. "
- 3.- Equilibrio Internacional del Costo de la Seguridad Social. Pierre Larreque y Antonio Zelenka.
- 4.- La Seguridad Social.- Personas protegidas (3a. parte). 1970.- Ginebra Suiza. Oficina Internacional del Trabajo.
- 5.- La Seguridad Social.- Las Prestaciones (2a. parte).- 1970 Ginebra -- Suiza. "
- 6.- La Seguridad Social.- Las Prestaciones (1a. parte).- 1970 Ginebra -- Suiza. "
- 7.- La Seguridad Social.- Prestaciones Familiares (1a. parte) Ginebra Suiza. "
- 8.- La Seguridad Social.- Prestaciones Familiares (2a. parte) Ginebra Suiza. "
- 9.- Derecho del Trabajo. Primer Tomo. Mario de la Cueva.
- 10.- El Derecho de una Sociedad en Transformación. W. Friedmann.
- 11.- Revista del Comercio Exterior. 1970.
- 12.- Reporte General de las Naciones Unidas, Depto. de Estudios Económicos. 1971.

- 13.- Revista del Banco de Comercio Exterior. 1969-1970.
- 14.- Planeación y Crecimiento Acelerado. Bettelheim.
- 15.- Diccionario de Economía Política. W. Heller.
- 16.- Resolución número uno de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo.
- 17.- La formación Anual de la Seguridad Social. Artur J. Altmeyer.
- 18.- Ataques a la Seguridad Social.- Examen Internacional. Estudio en reportes, serie M. Ginebra 1942.
- 19.- Sociología de la Seguridad Social. Balmaceda, Esperanza.
- 20.- Economía Política del Trabajo. Henri Arvon.
- 21.- Filosofía del Trabajo. Paul Sultán.
- 22.- La Seguridad Social en México. Benito Coquet y otros.
I. M. S. S.