



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

263
270

LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL INTERNACIONAL



FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE IGNACIO MORALES OLVERA



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.

LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL INTERNACIONAL.

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
LA PARTICIPACION SOCIAL.	
I.- Definición de la Participación Social	4
II.- Plan del Estudio.	8
CAPITULO SEGUNDO	
LA ORDENACION DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS DE TRABAJO EN LA INDUSTRIALIZACION.	12
I.- Relaciones Individuales de Trabajo.	14
II.- Política de Personal.	17
III.- Participación de los Trabajadores en las Decisiones de la empresa.	18
IV.- Relaciones de Trabajo en la Industria.	20
CAPITULO TERCERO	
LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y SU PARTICIPACION EN EL ESFUERZO DE INDUSTRIALIZACION.	27
I.- Las Organizaciones de Trabajadores.	28
II.- Las Organizaciones de Patrones.	34
III.- Participación de las Organizaciones profesionales en la Elaboración y Aplicación de los Programas de Industrialización.	38
CAPITULO CUARTO	
ACCION NACIONAL E INTERNACIONAL ENCAMINADA A PROMOVER LA PARTICIPACION SOCIAL.	45
I.- Acción Nacional	45
II.- Acción Internacional.	49
CAPITULO QUINTO	
EL EMPLEO Y LA INDUSTRIALIZACION EN EL AMBITO INTERNACIONAL	60
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFIA	96

INTRODUCCION.

En la actualidad el fenómeno económico y político que se contempla en los países en vías de desarrollo ha crecido a tal magnitud, que el hombre apenas puede subsistir en base a los escasos bienes que se logra producir.

La crisis que se observa en el ámbito internacional ha permitido a los países tercermundistas, buscar bases muy distintas a las ya existentes a fin de lograr un cambio en la estructura económica política y social, que origine nuevos planes para el desarrollo de la industrialización.

Dentro de los factores tradicionales, interesa que sean reorganizados para lograr con ello romper el círculo de pobreza de los países en vías de desarrollo. Asimismo se busca el avance de la industrialización misma-- y, desde luego, tratando que sea circulante su producción para traer a cada país nuevas inversiones, y que no se queden estancados en un círculo de pobreza.

Por lo anterior, es importante que en los países en vías de desarrollo, también exista una organización tanto

de trabajadores y patrones, con objeto que la participación en la industrialización sea de tal forma certera, y con ello se empiece a romper el subdesarrollo que se encuentra en la nación. Asimismo es necesaria la participación de otros factores como es el intercambio de tecnologías modernas, avanzadas, buscando para ello la mejor aplicación en la industrialización del país moderno.

El país moderno es, pues, aquel que empieza del -- subdesarrollo y que, sin duda, ha ido avanzando después de contingencias graves, como la Segunda Guerra Mundial. Me refiero a la Organización de Estados Americanos en cuyo seno se ha buscado la paz internacional, así como la reestructuración de un nuevo orden económico respecto a la integridad humana, lográndose nuevos programas de participación en la industrialización del desarrollo económico, político y social.

También los países en busca de desarrollo tratan-- por todos los medios de que sus políticas lleguen a todo el orden para que desaparezca ese fenómeno tan arraigado de desempleo, logrando con ello cierta estabilización en el reparto equitativo del trabajo, sin que por ello desaparezca la explotación. Por lo cual trataré en el desarrollo del presente trabajo, todo lo relacionado a la -- participación social en el desarrollo industrial internacional.

CAPITULO PRIMERO.**LA PARTICIPACION SOCIAL.****a).- DEFINICION DE LA PARTICIPACION SOCIAL.****b).- PLAN DEL ESTUDIO.**

I. - Definición de la participación social.

"Todo programa de industrialización, ya sea al nivel de la nación, de una región particular, de una localidad o de una empresa determinada, implica un conjunto de realizaciones de orden técnico, financiero y administrativo y exige la solución de problemas, tan múltiples como variados en diferentes ámbitos de la vida económica y social. Esos problemas son especialmente numerosos y arduos en el plano humano y en el terreno de las relaciones sociales y laborales."⁽¹⁾

En efecto, el desarrollo industrial presupone, y al mismo tiempo ocasiona, cambios profundos del modo de vida y de trabajo de las poblaciones directamente interesadas y su éxito depende en gran parte de su participación activa. La población a la que se recurre para que suministre la mano de obra necesaria para la industria debe adaptarse gradualmente a las nuevas condiciones de vida y de trabajo impuestas por ella. Por eso, la industrialización origina forzosamente tensiones sociales y profundos antagonismos vinculados con las transformaciones socioculturales que provoca y que, contrariamente a los problemas inherentes a la técnica industrial, no pueden ser resueltos por simple trasplante de los métodos o prácticas de los países

(1) Naciones Unidas, Consejo Económico y Social; Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, Nueva York, 1962, documento E/3013, págs. 29 y 30.

industrialmente avanzados, sino que exigen una paciente investigación de soluciones que se ajusten a las necesidades y exigencias locales. Un diálogo sincero con los grupos sociales interesados constituye una condición previa de todo progreso verdadero en este sentido.

Por otra parte, el éxito de los programas de industrialización depende del establecimiento de sistemas eficaces de comunicación y consulta que informen ampliamente a las poblaciones sobre los objetivos a mediano y corto plazo de los proyectos o programas de industrialización, así como de las modalidades de su ejecución, y que recojan todas las opiniones o sugerencias útiles de modo que se puedan orientar, y en caso necesario modificar, estos proyectos o programas teniendo plenamente en cuenta las posibilidades y necesidades locales. A falta de tal consulta, los planes trazados por los responsables administrativos y por los técnicos no solamente carecerán de significado real y apenas podrán contar con una participación práctica de la población activa, sino que corren el peligro de tropezar en el plano económico o técnico, así como en el social o humano, con obstáculos o dificultades que podrán hacer fracasar su realización, incluso al nivel de los objetivos industriales -- en el sentido limitado del término. En efecto, una participación social eficaz parece abrir el único camino para que las poblaciones cooperen realmente en programas o proyectos

de industrialización y que, a medida que vayan realizándose estos programas o proyectos, se conviertan en una contribución verdaderamente significativa al desarrollo y al progreso social de las regiones o países interesados.

Tal como se concibe actualmente, la participación de la población en el desarrollo industrial incluye múltiples aspectos y reviste formas muy diversas. Puede recurrir a la cooperación de instituciones o grupos tradicionales que hasta el momento habían permanecido alejados de influencias externas. En otros casos, las autoridades locales y asociaciones voluntarias podrán erigirse en portavoces locales y asociaciones inesperadas. A niveles superiores se encontrará muy a menudo una variedad de organismos gubernamentales, organizaciones profesionales y otras instituciones sociales cuyos intereses cubren total o parcialmente la materia del proyecto o programa industrial considerado. Por otra parte, el éxito de la participación social está en función de toda una serie de elementos no institucionales de la vida social; el grado de participación, tanto material como moral, de los grupos sociales interesados puede desempeñar un papel fundamental de estímulo en los diversos mecanismos de participación.

El presente estudio no se propone describir todas las formas posibles de la participación social, sino que se

limita a estudiar aquellos de sus aspectos que interesan -- directa o indirectamente a la O.I.T. (2). Así en el contexto del presente estudio se considera la participación social en el desarrollo industrial a dos niveles diferentes:

a) al nivel de los individuos abarca en primer término toda medida tendiente a facilitar la integración de los trabajadores en el modo de vida industrial, y a crear un clima social favorable a la industrialización, en especial mediante la creación de una organización satisfactoria de las relaciones humanas y sociales, en el sector industrial y en participar, en el seno de las empresas industriales.

b) al nivel de los grupos, por otra parte, puede ser definida como el esfuerzo realizado por agrupaciones sociales (sindicatos de trabajadores, organizaciones patronales, instituciones que se inspiran en los principios cooperativos, etc.) que disfrutan de autonomía orgánica con relación al Estado y representan intereses económicos, sociales o profesionales para participar en el funcionamiento de las instituciones del Estado y contribuir al esfuerzo de industrialización desplegado directa o indirectamente por las autoridades gubernamentales.

(2) Naciones Unidas, obra cit. Págs. 32 y siguientes.

Aunque en la práctica suele ser difícil separar - estos dos niveles de acción a causa de su estrecha interdependencia, la distinción entre la participación de los individuos en los grupos en la sociedad (nivel secundario), por la otra, tiene el mérito de facilitar el estudio de los múltiples problemas planteados por la participación social y de poner en relieve la doble perspectiva en que se colocan los acontecimientos ulteriores.

II.-Plan de estudio.

Al nivel primario, el primer objetivo consiste en asegurar la adaptación necesaria de las estructuras impuestas por la producción industrial a las concepciones y mentalidad propias de la sociedad preindustrial, creando un conjunto correspondiente de prácticas y políticas en materia de relaciones personales e individuales de trabajo. El éxito de la participación social estará en función, especialmente, de toda una serie de medidas tendientes a despertar el interés tanto material como moral de los trabajadores -- (perspectivas de promoción social o profesional, posibilidades de disfrutar de una vida mejor y más digna); este interés desempeña un importante papel de estímulo en los diversos mecanismos de participación, tanto al nivel primario -- como al de los grupos y las instituciones. Deberá presentarse la misma atención a los problemas de las relaciones -

colectivas entre los promotores del desarrollo industrial y los trabajadores que ingresan en la industria; en efecto, una ordenación razonable de las relaciones industriales puede contribuir a la creación de un clima social favorable a la industrialización y a la promoción de una asociación más activa de las poblaciones a la realización de los proyectos de desarrollo industrial. A este aspecto de la cuestión se dedica la primera sección de este estudio.

A nivel secundario, la participación de los grupos sociales en el desarrollo industrial puede revestir formas muy diversas. En algunos casos se tratará de una asociación a la elaboración de un proyecto, de un programa o de una política relativos al desarrollo económico, ya sea en el plano local, al nivel de la industria, de la región o de la nación. En otros casos, se tratará de la participación de las agrupaciones sociales en la realización de proyectos, programas o políticas relativos al desarrollo industrial en el plano local, regional o nacional. Por otra parte, esta asociación puede tomar la forma de una simple consulta o la de una participación directa en la toma de decisiones. Al hablar de las agrupaciones sociales, el presente estudio se refiere sobre todo a las organizaciones sindicales de trabajadores, las asociaciones patronales y las instituciones de carácter cooperativo, sin dejar por ello de mencionar de paso el papel que corresponde

en el proceso de la participación a otras agrupaciones que se presentan como portavoces de las poblaciones. Tales -- son las consideraciones expuestas en la sección segunda.

Después de estudiar en las dos primeras seccio-- nes los principales problemas que suscita la participación en el desarrollo industrial, se presentarán en una tercera sección cierto número de consideraciones que habría que -- tener en cuenta en la elaboración y aplicación de una poli-- tica de industrialización que incluya la participación --- social.

CAPITULO SEGUNDO.**LA ORDENACION DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES Y
COLECTIVAS DE TRABAJO EN LA INDUSTRIALIZACION.**

- a).- RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO.
- b).- POLITICA DE PERSONAL.
- c).- PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS
DECISIONES DE LA EMPRESA.

LA ORDENACION DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS DE TRABAJO EN LA INDUSTRIALIZACION.

No podría hablarse de una verdadera participación social en el esfuerzo del desarrollo industrial si éste debiera efectuarse en un clima de indiferencia o tensión y de conflictos sociales permanentes; sus promotores deben preocuparse, ante todo, por buscar los conductos y los medios que permitan concretar los cambios que se impongan. Dejando de lado los casos de tensiones o conflictos importantes de orden político o constitucional que no deben ser mencionados aquí, las adaptaciones necesarias en el ámbito del trabajo y la producción industrial deben buscarse en el plano de las relaciones tanto individuales como colectivas entre los responsables de la industria que aspira a implantarse y el medio humano al que se dirige.

Entre los factores fundamentales que interesa tener en cuenta al examinar las medidas de este orden, conviene retener en especial el carácter específico de las relaciones de trabajo en el contexto de la industrialización. - En efecto, todo programa o proyecto de industrialización interesa a una sociedad preindustrial, en general preponderantemente rural, que se basa en una gama más o menos amplia de estructuras y valores llamados "tradicionales". Cabe decir

a título de ejemplo, la ausencia generalizada de la noción de contrato de arrendamiento de servicios en las sociedades rurales tradicionales y el papel determinante que desempeñan al respecto la pertenencia al grupo y la posición reservada a cada uno en el seno de este último; la ausencia de organizaciones de carácter sindical o profesional, incluso de la propia noción de asociaciones voluntarias, ocupando el lugar de estas las estructuras de carácter territorial o técnico; la existencia de portavoces o representantes "naturales" de los diferentes grupos sociales, y la facultad que éstos tienen de designarlos en caso de necesidad sin recurrir a procedimientos formales de la vida social, tales como la noción del tiempo, de la justicia, de la propiedad y del ahorro, del esfuerzo individual o colectivo, etc. las maneras muy diversas de llegar a un consenso y a una decisión para dirimir las diferencias de todo tipo, o simplemente de comunicarse.

"En el pasado se desconocían en general estas características de las sociedades no industriales o se les consideraba como incompatibles, con la industrialización; se creería que ésta se desarrollaba no solamente a partir de las técnicas y la organización del proceso de producción elaboradas por las sociedades industriales avanzadas, sino también inspirándose muy de cerca en los sistemas de -

dirección y de las relaciones de trabajo propias a dichas sociedades. Al irse conociendo mejor las sociedades preindustriales y al tener en cuenta la experiencia adquirida y las dificultades con que se ha tropezado en el esfuerzo de industrialización basado en la transferencia de modelos -- exógenos, se comienza a tomar conciencia de la necesidad de atribuir al contexto social un lugar importante entre los datos primarios fundamentales que entran en la elaboración de todo proyecto o programa de industrialización."(3)

I.-Relaciones individuales de trabajo.

"Al nivel de las relaciones entre individuos, en especial las que se producen dentro del ambiente de trabajo de las industrias de reciente creación, será donde se establecerán los primeros contactos directos entre el medio autóctono y las estructuras industriales modernas. También a dicho nivel podrá descubrirse el origen de la mayor parte de los conflictos y tensiones subyacentes vinculados con el desarrollo industrial; por último, a este mismo nivel habrá de referirse toda acción tendiente a suscitar una cooperación directa de los trabajadores en el esfuerzo de industrialización."(4)

(3) Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: Informe sobre la situación social en el mundo, con especial referencia a la participación y al interés popular en el desarrollo. (documento E/CNS/ST/SOA/64, parte II.

(4).- Idem. Parte II.

La gran mayoría de los países en vías de industria lización poseen un reglamento más o menos detallado que define las relaciones jurídicas entre el trabajador y el empleador. Sin embargo, este reglamento no responde totalmente a las concepciones, aspiraciones y necesidades de los -- trabajadores de un ambiente rural tradicional, ya que suele inspirarse en las condiciones reinantes en los países industrializados. El contrato de trabajo negociado libremente -- entre las partes consideradas como iguales no ofrece por sí mismo ninguna compensación por las pérdidas sufridas en el plano de la situación, la seguridad y la satisfacción de -- las necesidades vitales, que implica, para el trabajador, -- el hecho de haber abandonado su ambiente de origen. Por lo tanto, el trabajador tendrá generalmente tendencia a considerar que la empresa es, por lo menos en parte, responsable de su existencia y a esperar que ella se haga cargo de los nuevos elementos de esta existencia.

Por eso, los responsables del desarrollo a todos los niveles deberían preocuparse de modo especial por tener debidamente en cuenta estas diferentes responsabilidades -- que no figuran en el contrato. Los problemas de transporte, alojamiento, abastecimiento en artículos de primera necesidad u otras mercancías, en agua potable, electricidad, etc. pueden resolverse a menudo de manera sencilla pero satisfactoria recurriendo a medios que ya se encuentran a disposi--

ción de la empresa o que ésta puede procurarse fácilmente - pero que son inaccesibles a los trabajadores en forma individual. Estas diferentes medidas, estudiadas en colaboración con los trabajadores interesados o sus representantes, contribuyen a crear un clima favorable al desarrollo de la sociedad industrial.

Cuando se imponen ajustes al nivel de la reglamentación nacional, es también al nivel de la empresa donde deberá llevarse a cabo la obra creadora que permita adaptar - lo mejor posible la situación y la condición del trabajador industrial a las características de su medio de origen. -- Por otra parte, esta adaptación se vería grandemente facilitada por actividades de formación que permitiría que los -- trabajadores capten mejor el sentido de la industrializa---ción, su significado para el bienestar nacional y el progreso individual, así como la relación existente entre su trabajo y la empresa y el lugar que ocupa la empresa en la industria y la economía nacional e internacional. "Los trabajadores deberían estar informados de los derechos y deberes que les confiere la legislación del trabajo, incluso el derecho de asociarse a un sindicato de su elección. En efecto, el hecho de pertenecer a un sindicato puede ayudar a -- los trabajadores recientemente incorporados a la industria a resolver ciertos problemas de trabajo y de su vida, proporcionándoles un sentimiento de seguridad y la asistencia mutua de que gozaban precedentemente en su pueblo o en su -

tribu" (5)

II .- Política de personal.

La adaptación del trabajador de origen rural al modo de vida industrial constituye la primera función de una política de personal racional y eficaz, dentro de las condiciones del desarrollo industrial.

Más adelante en este estudio se hará referencia al papel de la dirección del personal dentro de la empresa industrial. Por lo tanto, aquí nos limitaremos a recordar que la dirección del personal deberá ocuparse de muchos y delicados problemas: la disciplina en el trabajo; los procedimientos más diversos que exige la buena marcha de la empresa; contratación, determinación de las tasas de remuneración y de rendimiento, transmisión de órdenes, ascensos y promoción, estudio de las reclamaciones, arreglos de las diferencias individuales, reducción del personal, despidos, etc. "Cada uno de estos problemas revestirá una importancia diferente según las circunstancias, de modo que toda generalización al respecto resultaría poco útil. Por el contrario, no hay duda de que, en el verdadero interés del desarrollo industrial, son los responsables de las diferentes categorías los que deben hacer su inventario y elaborar un plan de acción correspondiente que permita definir, según los conceptos modernos de justicia social adaptados a las

(5).- Naciones Unidas. Informe citado, obra citada, parte II.

condiciones locales específicas, una política global coherente en el terreno de las relaciones individuales de trabajo y de la política de personal". (6).

III.- Participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa.

Sin duda, los mecanismos consultivos o de colaboración existentes en la empresa están más difundidos en los países industrialmente avanzados que en los otros; no obstante, en los países en vías de industrialización también existen muchos ejemplos de experiencias similares. En las empresas industriales de muchos de esos países se nombraron comisiones mixtas consultivas, delegados del personal, comités de empresa u organismos similares, generalmente antes de la declaración de la independencia y bajo la influencia de la experiencia adquirida por otros países. En el curso de los últimos años se han creado o se hallan en estudio, organismos administrativos con participación adquirida por otros países cuyo desarrollo industrial se base esencialmente en el sector público. Estas diversas experiencias, que son de origen reciente y todavía poco conocidas, escapan a una apreciación de conjunto y solo podrían ser consideradas en el contexto particular de una empresa, una industria o un país determinado.

Sin embargo, es incontestable que la creación de --- mecanismos de consulta y colaboración en el seno de las em--

(6).- O.I.T. Reunión de expertos técnicos en desarrollo de los recursos de Dirección y Administración de Empresas en Africa, Addis Ababa, dic. de 1966. Revista, vol 74, n.º 6. Ginebra, 1966, pág. 522.

presas industriales que cuentan con grandes efectivos debe imponerse en las primeras etapas del desarrollo industrial y en el verdadero interés de las propias empresas industriales, dada la pronunciada separación de los grupos sociales participantes y la debilidad, por no decir ausencia, de las variadas estructuras de comunicación de que disponen los interesados en los países industrialmente más avanzados: sindicatos y otras asociaciones voluntarias al nivel local, prensa regional y profesional, actividades sociales y políticas comunes, etc. Además, las tareas compartidas son más amplias y urgentes, puesto que se trata de establecer en poco tiempo un conjunto de prácticas industriales que respondan a las circunstancias locales y no simplemente de adaptar gradualmente las prácticas elaboradas y asimiladas por generaciones sucesivas.

Entre los aspectos concretos del funcionamiento de estos mecanismos en las primeras etapas de la industrialización debe mencionarse el respeto por los procedimientos locales en materia de designación de representantes de los trabajadores, al que se asigna gran importancia; también son importantes los procedimientos y formas usuales de discusión y la toma de decisiones o la expresión de las opiniones, así como la necesidad de asegurar a los representantes de los trabajadores una situación y protección adecuadas, además de los métodos indispensables para que puedan efectivamente cumplir su cometido y de llegar a cristalizar --

las tensiones sociales existentes.

Sin embargo, conviene reparar en que "los sistemas que recurren a la participación de los trabajadores en la empresa industrial que los emplea responden a objetivos bastante diferentes. Si bien es de desear, como se acaba de ver, la creación de mecanismos apropiados con miras a dar a los trabajadores la posibilidad de discutir con la dirección los problemas que les preocupan y de hallar sus soluciones en colaboración, el deseo de aumentar la producción y de integrar más ampliamente al trabajador en la sociedad industrial constituye a menudo la causa de otras formas de la sociedad industrial de participación, más directa, en la vida de la empresa. Por esta razón se suelen crear mecanismos especiales (participación en las ganancias, salarios proporcionales en las empresas del sector público) se trata de asociar a los trabajadores a ciertas funciones administrativas, a menudo limitadas a los servicios sociales o a ciertos aspectos de la política de personal, por que también pueden extenderse a la administración propiamente dicha, e incluso a sus aspectos económicos"(7)

IV.-Relaciones de Trabajo en la Industria.

Finalmente, la incorporación directa de los trabajadores a la dirección de las unidades de producción industrial puede traducirse en la creación de cooperativas y organismos-similares de tipo precooperativo o paracooperativo.

(7).- O.I.T., Comisión de Industrias Mecánicas; VIII Reunión. Informe III. Papel de las Organizaciones de empleados y de trabajadores en la programación y planificación en las Industrias Mecánicas, Ginebra, 1965.

Esta asociación de los trabajadores puede responder a una variedad de objetivos particulares y revestir formas sumamente diversas. La asociación de productores rurales para crear una empresa que asegure la transformación industrial de sus productos o servicios conexos (transporte, embalaje, etc.) constituye a menudo un elemento indispensable de los programas de promoción agrícola. Algo similar sucede con la pequeña industria y la artesanía, que a menudo pueden aprovecharse de ciertos servicios comunes de carácter industrial. Las iniciativas de este tipo pueden ser especialmente valiosas en la etapa inicial del desarrollo industrial, ya que permiten reemplazar a los empresarios autóctonos dotados de la experiencia necesaria para encargarse de estas diversas actividades, que, por esenciales que sean representan un volumen comercial demasiado reducido como para justificar que se recurra a técnicas propias de la gran industria moderna, que a ésta pueden no interesarle.

En la gran mayoría de los casos, las empresas de este tipo necesitan, para progresar y consolidarse, un firme apoyo exterior en el plano material y técnico, en el terreno de la formación del personal de dirección, etc.; en general, este apoyo les es suministrado por organismos públicos especializados, dentro del marco de los programas -

de formación cooperativa y rural, de desarrollo de la pequeña industria o de las zonas industriales, etc., y puede ser útilmente secundado por la participación de las organizaciones socio-profesionales interesadas. No es raro que los planes nacionales reserven un lugar importante al desarrollo de estas empresas basadas en asociaciones de productores, que representan, en efecto, una de las formas especialmente interesantes de participación directa de amplios sectores de la población en el esfuerzo de industrialización y de modernización, y por lo tanto, merecen una atención especial.

A causa del carácter espectacular de los conflictos colectivos en la industria y de las incidencias políticas de las tensiones sociales que reflejan, las relaciones de trabajo en la industria han merecido siempre una atención excepcional por parte de las autoridades, los industriales y el público en general. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones no podrán desplegar una actividad útil en el plano de la participación social, en la industrialización mientras las preocupaciones derivadas de los conflictos de intereses movilicen la mayor parte de sus energías y paralicen la reflexión sobre los objetivos a largo y mediano plazo.

Siendo de creación reciente, la mayor parte de las organizaciones profesionales de los países en vías de industrialización no han estado en condiciones de crear -- las instituciones y mecanismos necesarios para coordinar-- las relaciones recíprocas ni poseen en general los recursos ni la experiencia suficientes para aprovechar plenamente los procedimientos voluntarios de negociaciones y de solución de los conflictos colectivos, que sin embargo han sido previstos para ellos en las legislaciones nacionales de la mayoría de estos países. Además, las políticas o -- programas nacionales de desarrollo de algunos países restringen, o incluso suprimen en ciertos casos, la autonomía contractual, de las partes en las estructuras de la planificación o programación nacionales. En muchos países, los sistemas nacionales de fijación de salarios mínimos o la política de salarios del sector público desempeñan un papel determinante en sectores muy vastos de la economía.

Las ordenaciones posibles de las relaciones colectivas en la industria presentan, pues, gran variedad, habida cuenta de las condiciones locales, y se diferencian bastante de las condiciones de los países industrialmente avanzados, que en general han elaborado un sistema más unificado basado en un conjunto de factores claramente definidos -- que ocupan una posición dominante en el plano de las rela-

ciones industriales y de producción.

La situación prevaleciente en los países en vías de industrialización tiende a poner de relieve, a este respecto, el papel que desempeñan los poderes públicos, ya sea como promotores de la negociación colectiva o ya como árbitros a los que se recurre para resolver los conflictos colectivos o para que asuman desde el comienzo la responsabilidad principal de la fijación de salarios y de otras condiciones de trabajo. En todos los casos debe imponerse una participación real, dispuesta convenientemente, de las organizaciones profesionales interesadas, como condición elemental de eficacia y de racionalidad de los mecanismos y procedimientos propios a los diferentes sistemas nacionales. Por otra parte, esta participación se presenta como condición previa y elemento esencial de toda política que se preocupe por asociar estas organizaciones a los programas de desarrollo industrial. En efecto, es inconcebible que las organizaciones deseen colaborar a tal nivel, e incluso que lo pidan, a riesgo de perder toda influencia sobre sus afiliados, sin que esta asociación implique al mismo tiempo la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a los intereses inmediatos de los medios sociales que representan cualquiera que sea por otra parte el marco o nivel previsto para la toma de decisiones en el seno de un sistema dado. "Solamente esta participación en --

las decisiones corrientes de interés inmediato puede abrir perspectivas concretas para el estudio común de los problemas vinculados con el desarrollo a más largo plazo⁽⁸⁾.

(8).- O.I.T. Comisión de Industrias Mecánicas. VIII conferencia de los Estados de América, Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Ottawa, 1966.

CAPITULO TERCERO.**LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y SU PARTICIPACION EN EL ESFUERZO DE INDUSTRIALIZACION.**

- a).- LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES. -
- b).- LAS ORGANIZACIONES PATRONALES.
- c).- PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES EN LA ELABORACION Y APLICACION DE LOS PROGRAMAS DE INDUSTRIALIZACION.

LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y SU PARTICIPACION EN EL ESFUERZO DE INDUSTRIALIZACION.

La ordenación de las relaciones indivi
duales y colectivas de trabajo es el punto de pag
tida de una asociación directa y activa de los --
trabajadores a la tarea del desarrollo industrial,
especialmente porque facilita la adaptación social
de la población a la industrialización, pero al -
mismo tiempo constituye el aspecto previo necesari
o de la participación de los grupos sociales --
organizados en la industrialización, que es el de
la consolidación de las organizaciones volunta---
rias de trabajadores y de empleadores que están -
en condiciones de asumir directamente la represen
tación de los intereses en presencia y de partici
par en su nombre en la elaboración y realización
de los proyectos o programas de desarrollo indus
trial.

"La consolidación de las organizaciones profesionales, condición previa y necesaria a la participación de estas organizaciones en los proyectos y programas de desarrollo industrial, será estudiada en la presente sección antes de abordarse el examen de los mecanismos y procedimientos de participación a este nivel. Los problemas que se plantean al respecto son muy diferentes según se trate de organizaciones de trabajadores o de organizaciones de empleadores." (10)

I. Las organizaciones de trabajadores.

El sindicalismo es un fenómeno estrechamente vinculado con el desarrollo industrial. Todos los países van conociendo sus manifestaciones a medida que progresan en la vía de la industrialización. A pesar de la diversidad de las experiencias nacionales en este terreno (consecuencia de la diversidad de sistemas económicos, políticos y sociales), puede afirmarse que en todas partes las organizaciones sindicales han constituido un elemento estimulante y favorable en el desarrollo de la industria. Los sindicatos defensores enérgicos de los intereses de los trabajadores, son también los reguladores de sus tensiones; en efecto, contribuyen a amortiguar, en favor de los trabajadores, los problemas suscitados por el cambio económico y a modificar las condiciones en que dicho cambio se produce. Vistos desde este ángulo, los sindicatos contribuyen al mismo tiempo-

(10).- OIT Reunión de expertos... Vol 74, núm.6, Ginebra, 1966, pág. 530.

a reforzar la eficacia del esfuerzo nacional y pueden llegar a ser, junto con los empresarios y los dirigentes económicos, los protagonistas indispensables del diálogo social sobre el que reposa el desarrollo de toda sociedad que se considere democrática.

En la mayor parte de los países en vías de industrialización, los sindicatos son instituciones relativamente nuevas y su crecimiento tropieza con varios obstáculos - relativamente nuevos y también tropieza con varios obstáculos bien conocidos: la baja proporción de asalariados con relación a la mano de obra nacional total, las proporciones que alcanza el subempleo, salarios bajos, analfabetismo, dificultad de imponerse por falta de reconocimiento oficial - o de garantías legales suficientes, falta de recursos materiales, ausencia de tradición y de experiencia en materia - de organización y carencia de dirigentes capaces. Sin embargo, a pesar de todos estos obstáculos, en el curso de -- los diez o quince últimos años los movimientos sindicales - de muchos países del tercer mundo ha realizado notables progresos. Los sindicatos de estos países están ampliando considerablemente su esfera de acción más allá de las actividades relativas a la defensa de los intereses profesionales - de sus miembros, participando por una parte, a un nivel elevado en la elaboración y aplicación de los programas de in-

dustrialización. Y esforzándose, por la otra, por resolver por sí mismos, aunque sólo sea parcialmente, los problemas que se plantean a los trabajadores en su calidad de miembros, de la colectividad, de productores y de consumidores. Así, en muchos países en vías de desarrollo se observa la creación o el fomento, bajo los auspicios de las organizaciones sindicales, de cooperativas de tipos múltiples (transporte, consumo, alojamiento, distribución, producción, ahorro y crédito, bancos obreros etc.) así como los sindicatos asumen, por ejemplo, la responsabilidad de la educación de base, de la alfabetización y de la formación profesional de sus miembros; participan en la creación y administración de hoteles, restaurantes, casas cuna, escuelas y servicios médicos, así como en la administración de los servicios públicos de la seguridad social. Aunque estos esfuerzos de los sindicatos parezcan modestos, constituyen en las condiciones actuales una contribución, apreciable al desarrollo y la industrialización.

Al tratar de definir el papel que las organizaciones obreras deben representar en el desarrollo industrial, no se podría omitir completamente el marco político e institucional en que deben actuar. En efecto, en muchos casos la situación de los movimientos sindicales se ha visto radicalmente transformada en el curso de los últimos años a raíz de reformas del régimen político y económico nacional que se proponen generalmente asegurar la unidad de la direc

ción política y la movilización de todas las fuerzas sociales del país en favor del desarrollo económico y de una industrialización acelerada. En esos casos, los sindicatos se encuentran en situación de dependencia respecto a una estructura política o administrativa en la cual su función reivindicativa queda relegada a segundo plano; pero, en cambio, esas medidas tienen generalmente el efecto de asegurar a los sindicatos el reconocimiento oficial y un estatuto, e incluso, en determinados casos, amplios medios de acción. Por otra parte, en algunos de los países de estructuras políticas económicas y sociales múltiples, el sindicalismo militante y reivindicativo cuenta con muy pocos miembros; además, las divisiones agudas que se producen en algunos casos hacen que su participación en el desarrollo industrial sea sumamente difícil e incluso problemática.

Pero el número reducido de efectivos sindicales de la mayor parte de los países en vías de desarrollo y las dificultades que al comienzo experimentan sus dirigentes para orientarse en las complejas cuestiones que plantea el desarrollo de una industria o de una empresa no constituyen un obstáculo permanente y definitivo que impida a los responsables del desarrollo industrial entablar un franco diálogo con las organizaciones sindicales. Su propia existencia constituye un factor de adaptación a las exigencias del

sector moderno. La momentánea debilidad de las organizaciones sindicales no debe disimular la influencia, difusa pero real, que ejercen en el plano de las comunicaciones con la masa de trabajadores atraídos por las nuevas industrias.

A este respecto, los responsables de la industrialización se hallan particularmente bien situados para en tablar un diálogo útil y continuarlo posteriormente. Ade más del reconocimiento de la buena fé del sindicalismo y del carácter potencialmente representativo de las organi zaciones de trabajadores, éstas tienen necesidad, sobre todo en las primeras etapas de su existencia, de toda una serie de facilidades materiales indispensables para ejercer progresiva y efectivamente sus funciones. Un estímulo directo, en formas múltiples y adecuadas, constituye la condición esencial del desarrollo de estas organiza-- ciones y de su capacidad para participar útilmente en el esfuerzo de industrialización. Debe observarse que, incluso en algunos de los países industrialmente más avanza dos, tal actitud estimulante reviste particular importancia, precisamente dentro del marco de los sistemas de --- participación en las diferentes organizaciones de consulta y de planificación. Los estímulos de este tipo que -- se brindan a las organizaciones sindicales facilitarán -- sin duda la industrialización, pero tan solo en la medi--

da en que respondan a criterios objetivos de interés común, revistan un carácter durable y no presenten modalidades de aplicación que menoscaben a la nada la autonomía funcional de las organizaciones beneficiarias, para no vaciar su participación de todo significado.

En este orden de ideas, la ayuda que pueden necesitar inmediatamente las organizaciones sindicales reviste formas muy diversas: locales destinados a su secretaría y sus reuniones, medios de transporte, compensación por pérdida de salarios ocasionada por el funcionamiento, de los organismos de participación y acuerdos que faciliten la cobranza de las cotizaciones sindicales. Por otra parte, la asistencia prestada en el terreno de las actividades educativas y sociales puede contribuir a que las organizaciones sindicales cumplan mejor su cometido. A este respecto, las actividades educativas tendientes a permitir que las organizaciones sindicales participen plenamente en la planificación del desarrollo ello implica la formación de representantes de los trabajadores a diferentes niveles tanto en materia de objetivos, principios y métodos de la planificación del desarrollo como en lo referente a las condiciones y naturaleza de la participación de los sindicatos en la planificación. En realidad, esta formación constituye un servicio prestado a la nación y merece, en consecuencia, el apoyo de las autoridades públicas, que se sumaría a los esfuerzos de las organizaciones de trabajadores, que asumen

su principal responsabilidad." (11)

II.- Las organizaciones patronales.

Los problemas que plantea la representación de los diferentes sectores de la economía en una participación social en el esfuerzo de industrialización revisten la misma importancia, aunque son de carácter sumamente diferente. - En las primeras etapas del desarrollo industrial, la formación y funcionamiento de las instituciones representativas de los productores suscitan dificultades imputables a la heterogeneidad de las categorías afectadas: cultivadores y dueños de plantaciones autóctonas del sector tradicional o en vías de modernización, pequeños comerciantes y artesanos locales, jefes de empresas pequeñas o medianas, empresas públicas, grandes compañías internacionales que ejercen una influencia considerable en la vida económica del país, etc.

Sin embargo, es necesaria la creación de organizaciones representativas de estas diversas categorías de productores, si se quiere que los diferentes sectores de la economía puedan participar efectivamente en la elaboración y aplicación de los proyectos y programas de desarrollo in

(11).- C.I.T. Desarrollo social en las Américas, Ginebra, 1966. Revista vol. 7^o, núm. 5. Págs. 576 y siguientes.

dustrial. Ahora bien, la participación de las organizaciones patronales en el esfuerzo de industrialización presenta ventajas incontestables, pues favorece las confrontaciones de los intereses económicos y contribuye a poner en evidencia las ventajas e inconvenientes de los proyectos o programas establecidos al nivel de los servicios técnicos y de las modalidades de ejecución previstas. Por otra parte, una representación institucionalizada de los intereses de los productores es también necesaria cuando se trata de analizar las incidencias económicas y sociales; no es extraño, por ejemplo, que el aumento de la producción de algunas empresas de creación reciente, que utilizan técnicas muy modernas haya tenido por efecto una reducción de las producciones más antiguas de amplios sectores de la economía, lo cual puede ocasionar graves perjuicios, desde el punto de vista del conjunto del desarrollo del país o de la región considerados. En realidad, el hecho de consultar con vastos sectores de productores nacionales no constituye una panacea, ya que no en todas las circunstancias pueden preverse ni evitarse tales situaciones; no obstante, en muchos casos dicha consulta permitirá llamar la atención sobre los riesgos que se corren y adaptar los programas o proyectos industriales a dichos riesgos. De la implantación de nuevas industrias o de elaborar la política que se seguirá en el terreno social y laboral. (salarios y otras condiciones de trabajo, formación de la mano de obra, etc.) (12)

(12).- O.I.T. Revista vol.74, núm.6, Ginebra, 1966. pág. 576.

En los países en que la economía se basa principalmente en el sector privado suele existir una doble representación de los productores individuales: por una parte, las cámaras de comercio y de la industria, de la agricultura y organismos similares, por lo común dotados de estatuto oficial, que son esencialmente los defensores de los intereses económicos de los productos que representan; por otra parte, las organizaciones voluntarias de productores o de empleadores que se ocupan más en especial de los problemas sociales y profesionales.

En las primeras etapas de la industrialización -- suele resultar difícil establecer estas estructuras representativas en especial las organizaciones voluntarias de derecho privado y los organismos de carácter oficial que en general reciben fondos considerables procedentes de las contribuciones obligatorias de los productores afiliados y cuentan con otros recursos legales. Sin embargo, parece que tanto unas como otros necesitan contar casi siempre con un apoyo oficial para que puedan participar eficazmente en las numerosas tareas derivadas del desarrollo industrial. En muchos casos es difícil y lo seguirá siendo durante mucho tiempo, organizar de una manera eficaz a ciertas categorías de productores, especialmente en el sector de la artesanía y de la pequeña industria; a menudo, incumbe a las administraciones o servicios técnicos gubernamentales responsables de estos sectores --- (por falta de organizaciones representativas) la responsabilidad de proteger los intereses de estas categorías.

de productores.

El mismo problema se plantea respecto a las empresas públicas que, a falta de una estructura adecuada de representación, deben buscar sus intérpretes responsables al nivel de los servicios competentes del gobierno o de otras autoridades públicas. Este problema reviste especial importancia en los países en que el sector público abarca -- gran parte de las actividades económicas y en los que puede parecer indicado recurrir a formas autónomas de representación de las diferentes categorías de empresas o de -- servicios públicos.

Parece de importancia primordial que, en bien del desarrollo industrial, en todo momento se estudien con -- gran detenimiento las cuestiones vinculadas a la representación de los medios patronales y de los intereses de los productores en general; además, habría que preocuparse, -- por ejemplo de importantes sectores económicos que, por -- diversas razones corren el peligro de no hallarse debidamente representados al nivel de la elaboración de los --- programas o políticas vinculados con el desarrollo industrial ni al de su aplicación práctica. "La adopción de medidas muy amplias que aseguren una representación adecuada de todos los sectores de la producción debería consti-

tuir el principio que guíe toda política tendiente a asegurar un desarrollo racional y verdaderamente eficaz de las nuevas industrias." (13)

III.- Participación de las organizaciones profesionales en la elaboración y aplicación de los programas de industrialización.

La participación de las organizaciones profesionales en la elaboración y aplicación de los programas de industrialización supone una voluntad real de sobrepasar el marco estricto de los estudios tecnológicos y de las evaluaciones puramente económicas de los factores de eficacia y de rentabilidad, aun cuando éstos puedan ser indispensables. En efecto, esta participación permite tener en cuenta la finalidad humana de la industrialización, ya que la satisfacción de las aspiraciones y necesidades materiales de los hombres constituye el criterio fundamental y la razón definitiva de todo esfuerzo de desarrollo. Por otra parte, la participación de las organizaciones que representan a los elementos activos de la población verdaderos protagonistas del desarrollo permite que ellas aporten sus conocimientos y experiencia a la elaboración y aplicación de los programas de industrialización.

La participación de las organizaciones de trabajadores (13).- Idem. Pág. 577 y siguientes.

dores y de empleadores en los programas de industrialización puede revestir formas muy diversas. Según los casos puede tener lugar en etapas diferentes de los respectivos programas. Unas veces, las organizaciones profesionales participan en las discusiones referentes a la concepción general del plan o programa de industrialización; otras, intervienen posteriormente, en el curso del estudio de los problemas de desarrollo que conciernen a uno o varios sectores de la industria o bien participan en la determinación de las modalidades de ejecución de los programas; pudiendo incluso intervenir en el curso de la fase final, colaborando en el control de la ejecución y evaluación de los resultados. Por otra parte, la participación de las organizaciones profesionales en las diferentes fases de los programas de industrialización puede efectuarse a niveles diferentes (nacional, de los sectores regional local) y ser directa, es decir, que se traduzca por una representación de organizaciones profesionales en el seno de los organismos oficiales de programación y de planificación, o indirecta, consistente en contactos no oficiales con las autoridades públicas y los servicios encargados de los programas de industrialización.

No se trata de analizar aquí los diferentes procedimientos y mecanismos de participación instituidos en los países en vías de industrialización. Las formas adoptadas varían enormemente de un país a otro. Pueden citarse, entre

los factores más importantes de esta diferenciación, el régimen político y naturaleza de las instituciones del sector tradicional y la influencia que ejercen el grado de desarrollo sociocultural de la población, la importancia y modo de gestión del sector público y del sector privado de la economía, la naturaleza y grado de desarrollo de las organizaciones profesionales y económicas que los representan, las características técnicas de las nuevas industrias y la importancia de las empresas que las componen y el nivel en que se sitúa el programa de industrialización correspondiente.

Las modalidades de la participación y los problemas que ésta suscita en el proceso del desarrollo económico han merecido desde hace algunos años la atención de la Organización Internacional del Trabajo y la Oficina ha publicado varios estudios sobre diferentes aspectos de esta cuestión.¹⁴

(14). En las páginas que siguen nos atenderemos a algunas consideraciones generales que pueden servir de principios rectores en la elaboración y aplicación de una política de industrialización basada en la participación de las organizaciones profesionales.

(14) Revista Internacional del trabajo, una introducción, vol.73, núm 4 de abril de 1966, pág. 373, y estudios de la cuestión en Francia, pág. 380, en Irlanda, Vol.74 núm I, julio de 1966, pag.58, en los Países Bajos Vol.74 núm 3, septiembre de 1966, pág 314, en los países de Magreb, Vol 74, núm.4, octubre de 1966, pág 429, en Bielorrusia vol. 74 núm 5, noviembre de 1966, pág 516 y en el Japón Vol. 74, núm 6, diciembre 1966, pág. 589.

A veces puede entablarse un diálogo más o menos continuado entre los promotores de la industrialización y los representantes de la población activa, sin que se tenga -- que recurrir a sistemas de participación oficialmente estructurados. Tal es el caso en muchos países que, por otra parte se atribuyen políticas diferentes y se hallan en las etapas más distintas del desarrollo industrial. En estos países se ha instaurado una estrecha colaboración entre -- los diferentes grupos sociales (organizaciones de trabajadores, de productores, etc.) y los poderes públicos. En algunos casos, esta colaboración no es de carácter formal, pero en otros países representa la propia base del régimen constitucional vigente y especialmente cuando éste se apoya en un partido político único. Se ha observado que tales sistemas presentan verdaderas ventajas en lo que se -- refiere a la eficacia; en ciertas condiciones permitirán el establecimiento de una corriente de comunicaciones entre los responsables de los programas y los grupos sociales en los diferentes niveles de la ejecución, evitando al mismo tiempo las contiendas públicas motivadas por las opiniones contradictorias, ya que los arbitrajes necesarios serían -- efectuados esencialmente al nivel del poder político; aún teniendo en cuenta la industrialización también se ha observado que entrañan graves riesgos debidos a la interrupción siempre posible de las comunicaciones y a la dificultad

tad de asegurar una participación durable de la población--activa, ya que su ímpetu inicial puede convertirse gradualmente en profunda indiferencia.*(15)

En las sociedades constituidas por estructuras múltiples (multiplicidad de corrientes políticas, de organizaciones profesionales, etc.) existe gran variedad de mecanismos institucionales de participación. En el ámbito del desarrollo industrial, estos mecanismos revisten generalmente la forma de consejos consultivos, ya sea de jurisdicción general para el conjunto de la industria, o ya de jurisdicción limitada a sectores particulares de la industria o bien a ciertas cuestiones claramente definidas; mano de obra, --formación, salarios, etc. El funcionamiento de estos consejos consultivos tropieza en todas partes con muchos obstáculos, especialmente en las primeras etapas de la industrialización. Por ejemplo, no es frecuente que se les aseguren de una manera efectiva los medios materiales y la colaboración técnica y administrativa que les permita cumplir eficazmente las múltiples y complejas tareas que implica el --estudio de un programa de desarrollo. Por otra parte, los obstáculos debidos a las oposiciones entre los grupos sociales representados pueden impedir el buen funcionamiento de los mecanismos de participación. Solo una firme voluntad política de promover el desarrollo, junto a una búsqueda --

(15) Idem.

consciente de los medios y técnicas de una participación social eficaz, permite superar los obstáculos que surgen en este camino.

CAPITULO CUARTO.

**ACCION NACIONAL E INTERNACIONAL ENCAMINADA A
PROMOVER LA PARTICIPACION SOCIAL.**

- a).- ACCION NACIONAL.**
- b).- ACCION INTERNACIONAL.**

ACCION NACIONAL E INTERNACIONAL ENCAMINADA A PROMOVER LA PARTICIPACION SOCIAL.

Las políticas tendientes a promover la participación social, que constituyen un elemento esencial de todo esfuerzo de industrialización, exigen la acción coherente y sostenida tanto a los niveles local y nacional como en el plano internacional.

I. Accion Nacional.

Cualesquiera que sean las características específicas del medio local, conviene que las medidas que se tomen con el objeto de promover la participación de la población activa en el esfuerzo de industrialización formen parte de un conjunto coherente que abarque los diferentes aspectos de la participación y tomen en consideración los factores sociales, culturales y económicos que determinan su contenido y modalidades. "Las medidas o reformas aisladas pueden ser útiles, sin duda, especialmente cuando se trata de experiencias piloto, pero apenas pueden, por sí mismas, apreciar la perspectiva de una transformación fundamental y duradera de las actitudes individuales y del clima social general." (16).

¿Cuáles son, por consiguiente, los principales elementos de una política tendiente a promover la participación social dentro del marco de un programa o proyecto determina

(16).- Naciones Unidas; Documento E/C=N, 5/402/Rev 1/ST/SOA/64 (parte II, pág. 188 y siguientes).

do de desarrollo industrial? Conviene hacer la distinción, por una parte, entre las grandes líneas de tal política y por otra, entre los medios que deben utilizarse.

Las dos primeras secciones del presente estudio han permitido determinar cierto número de principios referentes al primer aspecto, que serán resumidos en los párrafos que siguen. Por el contrario, en los actuales momentos es mucho más difícil formular indicaciones claras y precisas sobre la aplicación de una política de participación social. En efecto, en este terreno, las realizaciones prácticas de los países en vías de industrialización son escasas; estas primeras experiencias, que constituyen ensayos generalmente fragmentarios e insuficientemente conocidos, no permiten por el momento hacer el balance y obtener de ellos datos de orden práctico. Por otra parte, debe recordarse que la acción concreta revestirá forzosamente formas muy diversas e impondrá prioridades sumamente diferentes dentro de cada programa o proyecto específico.

Las grandes líneas de una política tendiente a promover la participación social en todas sus formas y a todos los niveles deben basarse en el conocimiento profundo del medio socio-cultural en que deberán implantarse las industrias. Este conocimiento representa un elemento fundamen-

tal y debería constituir el punto de partida de toda política de participación social, tanto al nivel primario, es decir, el de los individuos y las relaciones que establecen entre ellos dentro del marco de la organización de la producción como en el plano de las organizaciones profesionales participantes. La investigación debería proponerse en primer término, establecer el inventario de las estructuras sociales existentes, ya sean tradicionales o modernas, definir sus principales funciones y evaluar la capacidad que tienen de participar últimamente en el esfuerzo de industrialización, determinando al mismo tiempo las modalidades que puedan favorecer esta participación.

"Al nivel primario de la participación, el estudio de la situación del trabajador que acaba de salir del medio rural de origen y cuya posición social y condiciones de existencia se hallan profundamente transformadas representa una segunda preocupación importante. La creación de un conjunto de reglas, prácticas y servicios que respondan a las necesidades originadas por el desarrollo de la industria y que se adapten ampliamente a las condiciones locales, constituye, en efecto, una tarea sumamente prioritaria entre las ordenaciones indispensables tendientes a lograr una amplia participación social!"(17)

(17).- Naciones Unidas, obra cit., parte II, págs 190 a 203.

Lo mismo sucede con la ordenación de las relaciones colectivas de trabajo tanto dentro de las empresas como al nivel de la industria y de la nación. El perfeccionamiento de los sistemas de relaciones industriales racionales, coherentes y adaptados a las exigencias de la industrialización constituye un excelente medio de participación social. Los sistemas tendientes a hacer participar a los trabajadores de las empresas en la discusión de las cuestiones de valimiento común y a interesarlos materialmente en la producción abren el camino para una mejor utilización de los recursos humanos disponibles, de las capacidades y del espíritu de iniciativa de los trabajadores que se sienten atraídos por las nuevas industrias. En algunos casos particulares, la participación directa de los productores o trabajadores en las empresas industriales ofrece posibilidades múltiples.

*El fomento de las organizaciones representativas de los trabajadores de la industria, así como de las que agrupan a los empleadores y a los productores en general, es un medio y al mismo tiempo la expresión de la participación social y debería constituir la preocupación fundamental de los promotores del desarrollo industrial. Además de los ajustes necesarios de la legislación y de las prácticas industriales, es conveniente preocuparse ante todo de los problemas que se plantean a estas organizaciones --

por causa de la insuficiencia de sus medios materiales y -- la falta de personal de dirección y de militantes obreros-- experimentados que puedan asumir sus diversas funciones, -- especialmente cuando éstas deben desempeñar un papel acti-- vo en el desarrollo industrial. Es conveniente, por otra-- parte, que se asegure a estas organizaciones un reconoci-- miento pleno y total en todas las esferas de actividad que-- les son propias."(18)

II.- Acción Internacional.

Finalmente, en lo que atañe a la participación de las-- organizaciones profesionales en la elaboración y aplicación de los programas o proyectos de industrialización, su cum-- plimiento supone que los responsables en todos los niveles-- están animados de una verdadera voluntad de actuación. Es-- ta participación puede consistir en contactos directos y -- oficiosos entre los responsables industriales y las agrupa-- ciones socioprofesionales interesadas, tales como los sindi catos, organizaciones patronales y cooperativas, aunque es-- de desear que en la mayoría de los casos la participación - se efectúe dentro de un marco más estructurado y duradero, -- en forma de una representación de los medios interesados -- en el seno de los diferentes consejos consultivos, tanto en el plano local como al nivel de la industria y de la -----

(18).- Naciones Unidas, obra cit., parte II, págs. 191 a 195.

planificación nacional.

Una vez fijadas las grandes líneas de la política que debe seguirse para promover la participación social, es -- conveniente estudiar los medios necesarios para aplicarla. La promoción de la participación social debería merecer -- gran prioridad en todas las etapas de la concepción política y de los estudios técnicos; al mismo tiempo, las exigencias que plantea deberán hallarse debidamente reflejadas-- en el momento de la preparación de los programas particulares, así como en las modalidades de su discusión sin dejar de reconocer la importancia del esfuerzo que debe cumplirse en el plano de la información y de las relaciones -- públicas, es evidente que no podrán alcanzarse los objetivos de una política que favorezca la participación social-- mientras falten o sigan siendo insuficientes los medios -- de ejecución necesarios.

Los problemas que plantea la participación social---- exigen la colaboración de responsables y especialistas de-- sectores y disciplinas muy diversos, especialmente en la-- instauración del marco legislativo de los mecanismos de -- participación, la acción educativa de formación y vulgarización necesarias y el funcionamiento satisfactorio de los procedimientos de participación.

Es particularmente importante el papel que corresponden de a las autoridades públicas. La adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos, la formación adecuada del personal y la disponibilidad de medios materiales indispensables son esenciales para que los poderes públicos puedan desplegar una acción eficaz en el terreno de la industrialización, independientemente de la naturaleza de las demás responsabilidades que asuman con respecto al desarrollo y la administración de las nuevas industrias.

Los ministerios y las autoridades del trabajo en general asumen una responsabilidad especial en la implantación de las estructuras y mecanismos que constituyen el marco de la participación de los medios profesionales en la industria, por lo cual merecen que se les conceda una atención especial. La participación de estas autoridades es especialmente importante en la instauración de un reglamento adecuado en el terreno de las relaciones de trabajo tanto individuales como colectivas, de las condiciones de empleo y de otros aspectos diferentes del derecho de trabajo y de las relaciones de industriales, incluso, por ejemplo, el fomento de las organizaciones profesionales, la política de personal y la formación profesional.

La propia industria debe hallar los medios neces---

rios y formar el personal de dirección indispensable para cumplir con la importante responsabilidad que tiene respecto a los trabajadores que ocupa. También debería, en colaboración con los poderes públicos, asegurar las condiciones materiales necesarias para la implantación y funcionamiento de estructuras e instituciones diversas por medio de las cuales los grupos sociales interesados deben participar en el desarrollo industrial.

Finalmente, la participación social exige en todas las esferas la participación de dirigentes, animadores y otros responsables bien informados y conscientes de sus responsabilidades; por consiguiente, debe basarse en una política global de formación de dicho personal de dirección, que se adapte a las necesidades específicas de las diferentes categorías; educación obrera y formación sindical, formación del personal dirigente de las empresas (incluso los responsables del personal) y formación de administradores.

Dende hace varios años, muchas declaraciones y resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas y las instituciones especializadas preconizan la participación de la población como medio indispensable para acelerar el desarrollo económico y social de los países del tercer mundo. Por su parte, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en -

1964 y 1966, dos importantes resoluciones: la primera de ellas se refiere al "concepto de adopción democrática de decisiones en la preparación de programas y planes para el desarrollo económico y social", y la otra a "la participación de los trabajadores en las empresas". Estas resoluciones definen, entre otras cosas, la futura orientación de la acción práctica de la O.I.T. y ponen de relieve la necesidad de intensificar la investigación y el esfuerzo de formación emprendidos en este terreno."⁽¹⁹⁾

Recientemente, las Naciones Unidas y las instituciones especializadas han elaborado cierto número de programas de acción práctica en materia de participación social O.I.T., por su parte, se preocupa por los aspectos de la participación social que interesan directa o indirectamente al desarrollo industrial, a los que está en condiciones de contribuir en forma muy eficaz.

(19).- Véase O.I.T.: Boletín Oficial, vol. XLVII, núm.3, julio de 1964, suplemento I, págs. 70-71, e ibid. vol.XLII, núm. 3 de julio de 1966, suplemento I, págs. 47-48. Véase O.I.T. Comisión de Industrias Mecánicas, octava reunión op. cit. Respecto de las normas internacionales y principios generales en materia de relaciones de trabajo, véase O.I.T. Normas internacionales y principios generales, serie Relaciones de trabajo, núm.24, donde también se hallará una lista de las principales obras públicas desde 1947. Véase también en la misma serie, núm. 25. Ciertos aspectos de las relaciones de trabajo en la empresa (documentos de una reunión técnica) (Ginebra 1965).

Los diferentes aspectos de la participación de los--
trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respec
tivas en la toma de decisiones a los diferentes niveles--
han llamado la atención de la Organización Internacional-
del Trabajo desde hace mucho tiempo. La comisión de Indus-
trias Mecánicas de la O.I.T. trató la cuestión relativa a
la participación y programación económicas y sociales de-
esta rama de la economía llegando al respecto a conclusion
es unánimes. También conviene señalar que la O.I.T. ha-
emprendido desde hace muchísimo tiempo diversas activida-
des tendientes a promover la participación social en el -
desarrollo. Así las cuestiones mencionadas en la primera
sección del presente estudio (relaciones individuales del
trabajo, políticas de personal, relaciones industriales)
constituyen desde hace mucho tiempo una de las principa-
les preocupaciones de la Organización en el terreno de -
las actividades normativas y de investigación y de los -
programas de acción práctica. La O.I.T. ha podido acumu-
lar un conjunto considerable de conocimientos y experien-
cias sobre la mayor parte de estos asuntos: se ha reco-
pilado una documentación importante y se han elaborado-
formas variadas de cooperación técnica que abarcan no so
lamente el envío de expertos para ayudar a los gobiernos

a establecer la legislación y mecanismos administrativos-- necesarios para su aplicación, a crear y mejorar institu-- ciones de investigación y formación o a perfeccionar las-- prácticas industriales, sino también el envío de grupos--- de responsables, la organización de seminarios y viajes -- de estudios bipartitos o tripartitos, colocación de edu-- candos, etc.

En el curso de los últimos años se puso particular-- mente de relieve la necesidad de ayudar más ampliamente a las organizaciones de trabajadores, así como a las coope-- rativas, a los organismos responsables de la formación -- del personal de dirección y a las propias empresas, espe-- cialmente en una serie de memorias del Director General - presentadas a la Conferencia Internacional del Trabajo. - Desde entonces, los programas de la cooperación técnica - correspondientes han conocido un desarrollo muy conside-- rable. El interés que demuestran muchos países en vías - de desarrollo por el programa de O.I.T. de educación ----

obrero ha permitido, entre otras cosas, preparar formas de acción variadas que pueden ser puestas a disposición de las organizaciones sindicales preocupadas por promover la participación social en el contexto del desarrollo industrial.- También viene al caso mencionar los programas de la O.I.T. sobre la administración del trabajo, puesto que las medidas tomadas dentro del marco de este programa siguen estando orientadas muy directamente en la dirección de una participación social cada vez mayor en la obra de desarrollo económico y social.

"La mayor parte de los programas que acabamos de mencionar han sido integrados y constituyen un elemento importante del vasto programa de desarrollo de las instituciones sociales que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo adoptó en noviembre de 1965- y que reúne en una perspectiva única la totalidad de las actividades que la O.I.T. ejerce en los diferentes terrenos relacionados con las instituciones sociales que están en condiciones de favorecer el desarrollo industrial. Este programa permitirá que en lo venidero la O.I.T. ponga a disposición de todos los interesados un conjunto equilibrado y bien integrado de servicios de diversas clases - con miras a favorecer la ordenación, deseada por todos,- de las estructuras administrativas y profesionales y de-

las relaciones de trabajo en el sector industrial." (20)

Los programas de cooperación técnica elaborados por la Oficina Internacional del Trabajo están a disposición de los gobiernos que deseen desarrollar o reforzar los medios de acción disponibles para promover la participación social dentro del contexto de los proyectos o programas de industrialización. El fomento de la participación social en el marco de la industria, en sus diversas formas y a todos los niveles, también constituye el tema central del actual programa de estudios e investigaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, cuyos recursos y experiencias también podrían contribuir, llegado el caso, a ayudar a los responsables de proyectos particulares o de programas nacionales de industrialización. De este modo, se propone a las autoridades nacionales y a la comunidad internacional por entero un verdadero programa global de acción práctica y de investigación, ampliamente adaptado a las condiciones específicas de los países en vías de industrialización.

(20).- Véase Conferencia Internacional del Trabajo -- 50 reunión, Ginebra, 1966. Actas apéndice XII, segundo informe del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre el programa y la estructura de la O.I.T., párrafos 54-100 págs. 713-720.

Además de las múltiples posibilidades que los programas y actividades de la O.I.T. ofrecen en los terrenos de las relaciones de trabajo, legislación del trabajo, administración, políticas de personal, instituciones cooperativas y similares, formación del personal de dirección de empresas, así como de las condiciones de vida y de trabajo, dan a los gobiernos interesados y a todos los responsables de los programas de industrialización-- la posibilidad de hallar al nivel de la cooperación técnica internacional, sólidos puntos de apoyo tanto en la etapa de concepción como en la de aplicación de las políticas o programas generales en el campo de la participación en el desarrollo industrial.

CAPITULO QUINTO.

**EL EMPLEO Y LA INDUSTRIALIZACION EN EL
ANBITO INTERNACIONAL.**

EL EMPLEO Y LA INDUSTRIALIZACION EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

El objetivo principal del desarrollo industrial no es facilitar la creación de empleos, sino el aumento de la producción y de los ingresos; no obstante, es sumamente importante-determinar si la trayectoria seguida a tal fin ocasiona algún desempleo o facilita terminantemente la ocupación de gran número de personas, utilizando al máximo el desarrollo y los recursos humanos del país. Los gobiernos que han suscrito la Carta de las Naciones Unidas y la Constitución de la O.I.T. - se han obligado a efectuar todo lo que les sea posible para - facilitar empleo productivo a quienes lo necesiten, y la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964 aprobó un Convenio y una Recomendación relativos a la política de empleo, en los que se invitaba a los Estados miembros a adoptar, y llevar a cabo como finalidad esencial, una acción positiva para el fomento del pleno empleo, productivo y de libre elección.

Dichas propuestas son las siguientes:

- a).- Aún cuando el sector industrial de los países en vías de desarrollo facilita de un modo directo solamente un número limitado de empleos en re

lación con el capital invertido, representa una aportación constante para la solución de los problemas del trabajo, fomentando el de senvolvimiento económico y el rápido desarrollo.

- b).- Si se da importancia excesiva a la creación de empleos a corto plazo, los países corren el riesgo de optar por una combinación de técnicas y productos poco favorables para un rápido desarrollo.
- c).- Si, por otra parte, no se concede la importancia debida al empleo a corto plazo, dichos países quizá tiendan a adoptar un ritmo de desarrollo que cause el desempleo, o el subempleo de gran número de personas, -- sin llegar a utilizar al máximo sus recursos humanos en servicio del desarrollo.
- d).- Por consiguiente, corresponde a los países de cidir la política que han de seguir en relación con el empleo dentro del marco general del desarrollo industrial; a este respecto -

cabe señalar una distinción neta, por una parte entre la política del empleo orientada hacia -- el remedio de la desocupación, y por otra, la -- tendiente al aumento de la producción.

- e).- El factor primordial de la política del empleo en los países en vías de desarrollo, en el desarrollo industrial, es asegurar el pleno empleo-productivo para toda la fuerza de trabajo disponible en el sector industrial; a tal fin deberán adoptarse cuantas medidas se consideren necesarias para la aplicación adecuada de dicha política.
- f).- A tales efectos pueden resultar de gran eficacia ciertas modalidades de acción internacional.

Análisis de los criterios anteriores:

- a).- Aún cuando el sector industrial de los países en vías de desarrollo facilita de un modo directo e solamente un número limitado de empleos en relación con el capital invertido, representa una aportación constante para la solución de los problemas del empleo, fomentando el desenvolvimiento económico y el rápido desarrollo.

Es un hecho bien conocido que en la mayoría de los países el monto del capital en relación con el trabajo que se invierte en la industria especialmente en la industria moderna de gran escala, es muy superior al invertido en la agricultura y otros servicios. "En China (Taiwán), por ejemplo, el promedio de inversiones de capital por persona empleada en la industria de fabricación era, en 1961, de 48,000 dólares de Taiwan, mientras que en el comercio en general era de 20,900; en el comercio al por menor, de 2,600 y en los servicios industriales, de 2,500." (21)

"En Italia, con arreglo al "plan Vanono" durante el período 1955-1964, el capital necesario para la creación de nuevos empleos era de 10 millones de liras por cada unidad de trabajo en las industrias que requieren fuertes inversiones de capital, de 1.5 millones en las demás industrias del sector de la artesanía y de 1 millón en las actividades del sector terciario." (22)

(21).- Industry and Commerce Census of Taiwan: General Report, 1961.

(22).- Elements of a Program for Raising Income and Employment Levels in Italy over the Ten Years 1955-64 (Roma, 1955)

Ha de señalarse asimismo^U que en el sector industrial el capital por trabajador varía grandemente dentro de las diversas ramas y aún entre los propios establecimientos industriales de diversa escala^U (23). A base de los cálculos muy rudimentarios de que se dispone respecto a las necesidades de mano de obra en ciertas industrias básicas de Africa, Asia, América Latina, y que se citan en el estudio núm. 1, resulta que estas industrias no podrán absorber más que una débil proporción del aumento proyectado en cuanto a mano de obra.

Una de las causas principales del desempleo y subempleo tan extendidos en muchos países en vías de desarrollo radica en que sus economías se hallan poco desarrolladas en el sentido de que no disponen todavía del conocimiento técnico y de calificaciones, instituciones, infraestructura respecto a energía y transporte y demás formas de elementos de capital necesarios para obtener una utilización plena y productiva de sus recursos humanos. En la medida en que la industrialización contribuye al crecimiento y desarrollo económicos sirve también para establecer condiciones adecuadas para que, en lo futuro puedan solucionarse con mayor facilidad estos problemas del empleo (no quiere ello decir, como es lógico, que todos los proyectos industriales aún los erróneamente seleccionados, ayuden necesariamente a tal auge y desarrollo, y mucho menos aún que no sea necesario disponer, para el debido desarrollo en otros sectores de proyectos bien seleccionados: pero en este estudio

(23).- Respecto a Colombia, Estados Unidos, India y México se facilitan algunos datos en O.I.T.: El empleo como objetivo del desarrollo económico, Estudios y Documentos nueva serie, núm.62 (Ginebra, 1961) pág 270 cunderno 3-

sólo nos ocupamos del sector industrial.

b).- Si se da importancia excesiva a la creación de empleos a corto plazo, los países corren el riesgo de optar por una combinación de técnicas y productos poco favorables para un rápido desarrollo.

La capacidad de los programas de desarrollo industrial para contribuir a lo largo de su aplicación a la solución de problemas del empleo puede sufrir menoscabo si se dá demasiada importancia a la creación de empleos a corto plazo al seleccionarse los productos y técnicas industriales. Si se proporcionan a la gente empleos improductivos, o de productividad tan escasa que lo que producen es inferior en valor a lo que obtienen como remuneración por su tarea.

Como ocurre, por ejemplo, si por métodos artesanales se favorece una producción que, para poder competir con la producción mecanizada, mucho más eficiente, ha de ser objeto de subsidios cuantiosos. (es posible que el otorgar subsidios, o establecer otras medidas protectoras respecto a una industria incipiente, sea beneficioso para el desarrollo a largo plazo si se confía en que dicha industria podrá proveer por sí misma a sus necesidades).

Dicha remuneración deberá obtenerse, tarde o temprano, al menos en parte, de fuentes que hubieran podido utilizar se para otros fines, entre ellos las inversiones. Si los salarios o subsidios de los que trabajan por cuenta propia se satisfacen a expensas de las inversiones se reduce progresivamente - el ritmo de desarrollo. Como se ha hecho ya constar en un informe reciente de la O.I.T.

Si se deja que una política de creación de empleos reduzca el índice de desarrollo es muy dudoso que ello contribuya al bienestar social. Además es muy dudoso que tal política conduzca a un duradero aumento neto del empleo.

Esto no quiere decir que uno de los objetivos de la política deba ser necesariamente llevar al máximo el desarrollo económico mediante el máximo de inversiones. "El precio que nuestra generación haya de pagar para que la generación siguiente disfrute de una relativa abundancia puede consistir en sacrificios y en tener que soportar una distribución menos equitativa de los ingresos, lo que constituiría un precio excesivo. Pero la mayoría de los países en vías de desarrollo creen que para lograr sus objetivos sociales necesitan un índice de desarrollo económico no inferior, sino superior al actual y que para lograrlo se necesita un elevado índice de inversiones, aunque no sea el máximo." (24).

(24).- Véase O.I.T.: Empleo y progreso económico, estudios y documentos, nueva serie núm. 67 (Ginebra, 1964) pág.152.

Al decidir sobre el tipo de industrias que deben establecerse (opción respecto a productos) y técnicas que se han de emplear (elección de métodos), lo importante no es ya el número de empleos que ello facilitará a corto plazo sino el ingreso que en forma directa o indirecta y a largo plazo pueden producir y la proporción en que tal ingreso podrá ser utilizado para futuras inversiones. La respuesta a esta cuestión determinará el aumento de producción de artículos de consumo y bienes de capital originados en cualquier proyecto de inversión, así como la cuantía de la demanda de mano de obra productora de tales artículos, si bien todo ello depende asimismo de las técnicas de producción.

c).- Si, por otra parte, no se concede la importancia debida al empleo a corto plazo, dichos países quizá tiendan a adoptar un ritmo de desarrollo que cause el desempleo de gran número de personas, sin llegar a utilizar al máximo sus recursos humanos en servicio del desarrollo.

Como se ha dicho anteriormente, no es cuestión superflua determinar si el camino seguido para el desarrollo y crecimiento sirve para la creación rápida de nuevos empleos o si, por el contrario, es causa de que durante muchos años queden--

gran número de personas sin empleo productivo. El problema de hallar un trabajo eficaz y productivo a quienes terminan sus estudios en las escuelas y en general a cuantos lo necesiten es - constante preocupación de muchos gobiernos en sus aspectos so- cial y económico. Al referirse al hecho de que interesa a los - países en vías de desarrollo la intensificación del capital co- mo fuente de ganancias, y por ende de ahorro e inversiones, el profesor Arthur Lewis señala lo siguiente:

Por desgracia "tícha política sólo es viable cuando el excedente de mano de obra permanece oculto y puede, por ello, - quedar inadvertido, pero no cuando los desocupados deambulan -- por las calles y desvalijan las casas. La mayor parte de los - países en vía de desarrollo han de conceder ahora la máxima --- prioridad al suministro de empleos, más bien que al logro del-- máximo de consumo, de ingresos o de ocupación en un plazo de -- diez años." (25)

Ello no entraña que deba subordinarse toda considera- ción de eficiencia económica y de bienestar social duradero a-- tal objetivo de bienestar a corto plazo, pues cabe considerar-- que frecuentemente se facilita un número de empleos inferior al que sería conveniente, aún desde un punto de vista estrictamen- te económico.

(25). W. Arthur Lewis "A Review of Economic Develop-- ment" Richard T. Bly Lecture, en American Economic Review Papers and Proceedings (mayo de 1965, P. pág.14

d).- Por consiguiente corresponde a los países decidir la política que han de seguir en relación con el empleo dentro del marco general del desarrollo industrial; a este respecto cabe señalar una distinción neta, por una parte, entre la política del empleo orientada hacia el remedio de la desocupación, y por otra, la tendiente al aumento de la producción.

Los países en vías de desarrollo no pueden permitirse adoptar una política de suministro de empleo a modo de alivio-- de su situación social y sin tener en cuenta el valor, positivo o negativo, de su producción; pero en la medida en que les sea factible, pueden crear empleos productivos, es decir, de benefi cios superiores al precio del costo, y evitar el tener que optar entre medidas de intensificación de empleo y medidas para el aumento de la producción y los ingresos efectivos, pues las mismas medidas pueden lograr ambos propósitos. Hay gran diferencia en tre la creación de empleos tendiente a favorecer la producción-- y la creación de empleos orientada hacia el alivio de una situa ción social desfavorable; si se hace una búsqueda inteligente-- y decidida para crear trabajos productivos para quienes lo nece siten pueden hallarse en todos los países oportunidades anterior mente desconocidas o desdeñadas para la eficaz utilización, en forma productiva, de la mano de obra subempleada.

En los países en vías de desarrollo, y prescindiendo de toda consideración sobre el empleo, por razones diversas es

es muy probable que en el sector industrial (y en otros) se utilice la mano de obra en menor cuantía de lo que sería conveniente desde el punto de vista únicamente del crecimiento y desarrollo. Si pudieran evitarse los factores adversos causantes de una intensificación excesiva de capital de la industria en la creación directa de empleos aumentaría en importancia. Entre las razones que abonan este criterio pueden citarse las siguientes:

a).- La posible preferencia en favor de las industrias y técnicas modernas que intensifique el uso de capital y el ahorro de la mano de obra, basada en razones de prestigio más bien que en las ventajas económicas.

b).- Carácter asimétrico del fomento de la utilización del capital y de la mano de obra, respectivamente. Cabe considerar dos aspectos por lo menos: uno, el hecho de que -- los gerentes o directores a quienes corresponde señalar el volumen de la mano de obra acaso sean ingenieros, o estén asesorados por técnicos, de países muy avanzados en el sector industrial, donde se tiende a considerar como virtualmente sinónimos los términos "mecanización" y "productividad", cuando, en realidad, en los países que abunda la mano de obra y escasea el capital sería más apropiado identificar las expresiones "eficacia" y "ahorro de capital"; dos, la circunstancia de que las ideas de ahorro de mano de obra están frecuentemente relacionadas con la abundancia de equipo cuya venta se fomenta asiduamente; en cambio, "la sustitución del capital por el trabajo" representa algo más que una simple venta, pues acaso se haya lo

grado convencer a la dirección de la empresa de la conveniencia de una organización eficaz, lo que constituye un resultado mucho más difícil de lograr" (26)

c).- "En relación con este último punto, surge la dificultad en dirigir una fuerza de trabajo numerosa y la falta de experiencia en cuanto a los problemas conexos" (27)

d).- El hecho de que resulta más cómodo reproducir los diseños ya existentes que elaborar una nueva técnica de producción; el grueso de la investigación tecnológica se orienta en los países industrialmente muy avanzados hacia la solución de los problemas existentes, y se desconoce simplemente la tecnología más apropiada para los países en que hay plétora de mano de obra no calificada y escasez de capital.

e).- El hecho de que el equipo y maquinaria modernos - "últimos modelos", pueden ser importados en el marco de los programas de ayuda exterior en los cuales los países donantes suelen exigir que dicho equipo y maquinaria les sean adquiridos a ellos, bajo el tipo de ayuda condicionada que se denomina: "sujeto a ciertas obligaciones".

f).- Las ventajas fiscales de que gozan las reinversiones; estas ventajas se conceden para la adquisición de maquinaria, pero no es el caso de contratación de trabajadores.

(26).- P. Strassmann: Technological Change and Economic Development (Cornell University Press, Ithaca, en preparación cap. V).

(27).- P. Strassmann (obra cit.)

g).- La circunstancia de que el costo monetario del empleo de capital sea frecuentemente menor, y el costo monetario de utilización de la mano de obra mayor, que el costo real o social de su aplicación (más adelante seguiremos ocupándonos de esta cuestión).

Es un hecho generalmente reconocido ^{que} / queda aún mucho por hacer en los países en vías de desarrollo para que la utilización de la mano de obra no quede a un nivel inferior del desarrollo óptimo, por lo cual se concede ahora a este problema todo el interés y atención que merece. No se intenta en este estudio profundizar en esta cuestión, sino únicamente averiguar cómo y en qué circunstancias sería razonable renunciar a cierto grado de desarrollo, a cambio de obtener cierto volumen de empleos a corto plazo, aceptándose así una trayectoria en el crecimiento de acuerdo, con lo decidido en cuanto a selección de producción y de técnicas, que no será necesariamente la óptima desde el punto de vista del desarrollo, pero que será capaz de crear empleos con mayor rapidez y en mayor número.

e).- El factor primordial en la política del empleo en los países en vías de desarrollo, en el marco del desarrollo industrial, es asegurar el pleno empleo productivo para toda la fuerza de trabajo disponible en el sector industrial; a tal fin deberán adoptarse cuantas medidas se consideren necesarias para-

la aplicación adecuada de dicha política.

Esta propuesta requiere comentarios, más extensos y completos que los brevemente expresados en relación con las cuatro propuestas precedentes.

De todo lo anteriormente indicado se destaca claramente cuál es el factor primordial en toda política nacional de empleo con miras al desarrollo industrial. Es incuestionable que todo gobierno, y en especial los que han de enfrentarse con problemas de excedentes en mano de obra, tendrán que adoptar cuantas medidas estén a su alcance con el fin de garantizar el empleo en la industria y otros sectores de actividad de toda la fuerza de trabajo capaz de tener ocupación de índole productiva" (28). ¿Qué posibilidades ofrece el sector industrial de los países en vías de desarrollo respecto a la creación de un gran número de empleos productivos?

En la medida en que se trata de optar entre productos o tecnologías (incluida, en caso necesario, la instalación de equipo y maquinaria de segunda mano, o al menos no del último modelo) así se trata la cuestión en el estudio.

Pero el problema de hallar el medio de utilizar con mayor intensidad la mano de obra para compensar la escasez de

(28).- En la mayoría de los países, gran parte de la mano de obra deberá ser absorbida probablemente en sectores ajenos a la industria, pero el alcance y oportunidades de todo ello no son objeto de este trabajo. Véase Empleo y Progreso Económico, op. cit. capítulo IV.

capital no se resuelve meramente con la instalación de equipo y maquinaria menos costoso que requiera mayor número de trabajadores para su utilización, y tal vez no se ha dado la debida importancia a la posibilidad de utilizar en forma productiva un volumen mayor de fuerza de trabajo en relación con un determinado equipo o maquinaria. A este respecto cabe examinar tres posibilidades.

En primer término la ampliación cuidadosa de la plantilla de personal para reducir los períodos de inactividad de la maquinaria. Cuanto más costosa sea una máquina, más necesaria resulta su utilización constante, aún cuando ello se traduzca en un empleo menos completo de algunos de los trabajadores que la manejen. Una de las razones de la baja productividad en muchos países en vías de desarrollo es precisamente la elevada proporción de períodos de inactividad de la maquinaria. De la relación existente entre la tasa de salarios y la del interés dependerá el logro de un nivel óptimo de aplicación en cuanto al equipo existente y el óptimo grado de selección de éste. Un investigador científico que inspeccionó las fábricas de botellas de vidrio en México y Puerto Rico halló que en tales establecimientos industriales con frecuencia estaba descompuesta la máquina que servía para depositar, tras el vaciado, las botellas recién fabricadas y pasarlas mediante correas transportadoras a un aparato de refrigeración. En México, dos operarios provistos de tenazas alimentaban constantemente la máquina. En Puerto Rico donde los

salarios eran cuatro veces más elevados, estos operarios para la vigilancia constante resultaban antieconómicos, y hasta que se reparara o substituyera la máquina, las botellas quedaban desaprovechadas y se lanzaban por un vertedero." (29)

"En cierta ocasión, un equipo de la O.I.T. para el estudio de la productividad que efectuaba investigaciones científicas en una fábrica de hilados en Pakistán recomendó que fueran contratados más operarios si se deseaba aumentar la productividad del establecimiento.

La segunda forma de obtener mayor producción y de facilitar en el aumento de empleo con un determinado equipo consiste en prolongar la vida activa del equipo y material mediante un mejoramiento en su cuidado, lo cual tal vez pueda considerarse como una nueva modalidad de la política anteriormente descrita.

En tercer lugar, cabe siempre la posibilidad de organizar el trabajo por turnos" (30). Si fuera posible hacer funcionar una máquina costosa durante veinticuatro horas, o al menos dieciséis, en lugar de ocho diarias, el resultado sería un aumento considerable de la producción y del empleo en relación con el costo e interés y la depreciación. Así ocurriría, incluso, si el período de vida activa de la máquina hubiera de depender estrictamente del número de horas de utilización y no de otro fac-

(29).- P. Strassmann, op. cit.

(30).- Véase a este respecto M. Kabaj: "El trabajo en turnos y la expansión del empleo" Revista Internacional del Trabajo, vol. 71, núm.1, enero de 1965, pág. 57.

tor distinto. En este caso, no se lograría ahorro alguno en la depreciación mediante el cambio de tres turnos en lugar de uno, pero el costo se reduciría en dos tercios. Todo lo contrario sería el caso en que la vida activa de una máquina dependiese sólo de sus años de funcionamiento, pero no de la intensidad de éste, como sucede cuando una máquina queda anticuada aunque se halle aún en perfectas condiciones. En tal caso pueden ahorrarse dos tercios de la depreciación y dos tercios del costo de los intereses. En el caso más corriente, o sea, cuando la vida útil de la máquina depende en parte de su antigüedad, y en parte del uso intensivo de ella el ahorro obtenido será de una cifra media entre ambos casos.

Supóngase, por ejemplo que la demanda de un determinado producto puede satisfacerse bien con la instalación de tres máquinas, haciéndolas funcionar ocho horas diarias o bien instalando solo una de ellas que funcione veinticuatro horas diarias. Si el costo de la máquina es de 100,000 dólares y el tipo de intereses del 8 por ciento tendremos que en el primer caso la duración dependerá sólo de la intensidad en el uso, y se calcula que la máquina puede durar nueve años como mínimo con un solo turno, y solamente tres si funciona constantemente con tres turnos de trabajo; en el segundo caso, la vida activa dependerá sólo de la edad de la máquina y se calcula que esta habrá de durar nueve años por lo menos siendo cualesquiera las formas y turnos para su funcionamiento. "El costo de capital anual se compone del --- importe de intereses más el de depreciación, y este valor se ob-

tiene dividiendo el costo inicial de la máquina por sus años de vida activa. La economía obtenida mediante el sistema de los tres turnos puede situarse en estos límites.

Mayor importancia en las pequeñas empresas⁽³¹⁾. Como ello representa una solución alternadora para el aumento de la producción y la creación de nuevos empleos tan necesarios con el mismo monto de capital, vale la pena investigar las causas de la insuficiente utilización del sistema de turnos múltiples.

Es incuestionable que una de las razones importantes es la dificultad que el trabajo nocturno ofrece para muchos trabajadores al trastornar el ciclo normal de su vida. Las condiciones de la vivienda en los países en vías de desarrollo respecto a los trabajadores (incluso en algunos de los países más desarrollados) no son propicias al descanso en las horas diurnas, y los servicios de transporte y otros conexos son desfavorables para quienes trabajan en turnos de noche. Estas dificultades podrían aminorarse con la implantación de turnos dobles, en lugar de los tres turnos diarios, es decir, con un horario de trabajo de 5 de la mañana a 9 de la noche, por ejemplo. Mediante otras iniciativas análogas los empleadores podrían vencer dificultades simila-

(31).- Según D.N. DAHR, y H.F. LIDALL, solamente 25 de 206 pequeñas empresas en la India han establecido los dos turnos y en general se encarga de su dirección alterna el hijo o el hermano del propietario. Véase *The Role of Small Enterprise in Indian Economic Development* (Nueva York, Asia Publishing House, 1962), pág. 56. P. Strassmann (op.cit.) señala que según una encuesta efectuada en México, se trabajaba por turnos en el 18 por ciento de las pequeñas empresas en el 35 por ciento de las medianas introducido este sistema por razones técnicas, por ejemplo, para que los hornos pudieran funcionar sin interrupción.

res, tal vez en cooperación con las autoridades locales, en lo relativo a comedores, transporte y alojamiento no obstante, si se dá a los trabajadores la opción entre el turno diario normal y otro en horas nocturnas o de madrugada, en condiciones análogas, lo probable es que prefieran el primero pero no todos pueden optar así, pues, en general, la verdadera opción es entre un trabajo nocturno o de madrugada y el desempleo. "Estos trabajadores se hallarían en situación más favorable y su rendimiento aumentará en beneficio del desarrollo nacional si se procurara sistemáticamente quitar los obstáculos del sistema de turnos, y la economía lograda en el costo de capital posibilitaría la concesión de primas para el trabajo efectuado en horas nocturnas.

También contribuye a la escasa aplicación del sistema de turnos la penuria de personal dirigente de diversas clases.- Indudablemente, el personal de supervisión es de gran importancia" (32) ¿quién puede encargarse de la supervisión en un segundo o tercer turno de trabajo, sobre todo en la pequeña empresa-familiar? En los países de escasa o nula tradición industrial, el trabajador no acostumbrado al ritmo y disciplina de las tareas industriales necesita supervisión constante, y es difícil hallar supervisores debidamente calificados, incluso para un solo turno diario.

También escasean entre el personal "clave" los especialistas en la organización y planificación del trabajo; la -- (32).- P. STRASSMANN (op.cit.). Lo describe como quizá la principal causa de demora en el desarrollo industrial.

producción del material y de los elementos componentes en departamentos distintos de una misma fábrica exige una coordinación estricta para evitar embotellamientos y excedentes de producción difícilmente asignable. Cuando en el sistema de un solo turno no marchan al mismo ritmo los diversos departamentos, el gerente puede organizar en caso de urgencia un segundo turno provisional, que permita restaurar el equilibrio en la producción, pero esto no puede lograrse fácilmente en un sistema de producción continua, en el que, si un departamento se retrasa mucho en su tarea, puede ocasionar la paralización general del trabajo en la fábrica.

En el sistema de producción continua, las operaciones de mantenimiento y de reparación revisten mayor dificultad; en el sistema de un solo turno, el trastorno funcional puede corregirse, y las operaciones de conservación y mantenimiento pueden efectuarse en los intervalos de los turnos mientras que en el sistema continuo tales operaciones han de integrarse en el ciclo de las operaciones productivas en general. En el sistema de un solo turno suelen resultar más costosas las equivocaciones o descuidos causantes de trastornos que pueden ocasionar el paro general en las operaciones de la fábrica.

El sistema de turnos, por consiguiente, puede ocasionar dificultades considerables para la dirección. Las dificultades del sistema de dos turnos, es decir, de dieciséis horas día

rias de trabajo, son menores que las del sistema de tres turnos; sin duda, las ventajas son también menores en este caso, pero pueden realizarse ahorros importantes con el sistema de dos turnos, que representa una alternativa favorable cuando no es posible implantar el sistema de tres turnos; el sistema de dos turnos permite vencer muchas de las dificultades que el trabajo nocturno acarrea al trabajador, o al menos ayuda a aliviarlas.

Independientemente de las oportunidades que ofrece la selección de productos y de tecnología, hemos señalado brevemente algunas otras que facilitan la creación de empleo en el sector industrial y que sirven para fomentar, y no para entorpecer el crecimiento económico. Por las razones expuestas, en el sector industrial de los países en vías de desarrollo habrá de facilitar menos trabajo del que convendría facilitar en el plano económico para que el empleo resulte beneficioso no solamente a la empresa individual, sino también a la sociedad en conjunto - por lo menos si se desea vencer ciertas dificultades; no obstante, cabe recordar que el empleo que acaso en el aspecto social y general sea conveniente crear porque su producto es de valor superior al costo beneficia con ello a la sociedad en su conjunto, aunque tal vez no sea muy remunerador para la empresa considerada individualmente.

Como se señala en otra publicación de O.I.T.:

En una economía de mercado, los empleadores deben com

parar cuidadosamente las utilidades y los costos medidos en dinero. Si la mayoría de los empleadores no desearan obtener beneficios casi constantemente el mercado no funcionaría bien, y si perdiesen dinero no podrían proseguir sus actividades mucho tiempo. Pero el sistema de establecimiento de los precios determinará la adopción de decisiones económicamente racionales-- cuando los costos monetarios permitan medir con exactitud los-- costos "reales", y únicamente así, de modo que lo que tiene que pagar un empleador para emplear mano de obra o para obtener un préstamo de capital refleje la verdadera escasez o abundancia de estos elementos.

Pero no se puede decir que en muchos países en vías-- de desarrollo exista un mercado organizado o un precio de mercado para el capital. Para algunos tipos privilegiados de inversiones en el sector moderno se pueden proporcionar fondos públicos o se pueden obtener fondos con la garantía del gobierno a-- tipos de interés más bajos de lo que sería preciso pagar en el mercado libre, pero en el sector tradicional pueden tener que pagarse tipos de interés usurario. Así como los tipos de interés para determinadas clases de préstamos pueden no reflejar la verdadera escasez de capital, las tasas de salarios pueden no reflejar la abundancia de mano de obra no calificada. Los sala--rios deben ser considerados desde dos puntos de vista; como ingresos y como costos. Como ingresos, los salarios en los países

en vías de desarrollo suelen ser insuficientes o apenas suficientes para satisfacer siquiera las necesidades urgentes. Pero si hay mucho desempleo o subempleo, incluso los salarios muy bajos pueden dar una idea exagerada del costo "real" del empleo de mano de obra, si se mide por el valor de la producción que se hubiese obtenido si el trabajador no hubiera estado empleado donde lo está. El valor de esa producción, en lo que respecta a las actividades del trabajador mismo, habría sido nulo si el trabajador, estuviese totalmente desempleado y muy escaso si se encontrase en una situación de subempleo grave.

Puede haber otros elementos en los costos para la sociedad que no deben ser olvidados. A menos que se les pueda -- proporcionar empleo remunerado en el mismo lugar donde residen, los trabajadores tendrán que cambiar de lugar de residencia -- para ocupar un empleo, y esto entrañará gastos de transporte. Si se trasladan a las ciudades habrá que proporcionar viviendas y otras formas de capital social. También pueden necesitar diversas clases de formación profesional que, por conveniente que sea, no puede proporcionarse sin incurrir en gasto. Para todo esto se necesitarán recursos que constituirán costos reales para la sociedad.

«Claro está que no hay nada en este razonamiento, que-

sugiera que los salarios, considerados como ingresos, sean más elevados de lo que deberían ser, Lo que se está diciendo es - que el costo en dinero del empleo de mano de obra dá a menudo una idea exagerada del costo "real" de ese empleo" (33)

Si la relación entre el costo de la mano de obra y - el de capital estuviese a nivel inferior al presente, resultaría más provechoso para el empleador implantar sistemas intensivos, de empleos, mejorar los métodos de mantenimiento del -- equipo costoso y establecer el sistema de turnos. Acaso interese a los gobiernos guiarse por los efectos de esta desproporción, corriente en la estructura de precios y costos en las -- economías en desarrollo, al formular sus políticas de empleo.- Pero de esta cuestión nos ocuparemos más adelante.

Cabe agregar que los gobiernos de ciertos países en - vías de desarrollo, conscientes de la dificultad que suele representar el mantenimiento de una familia en el medio urbano, - al nivel prevaleciente de salarios, especialmente en el sector de la mano de obra no calificada, han aceptado y aún a veces -- iniciado por si mismos el sistema de implantar en forma radical un aumento en el nivel de los salarios en el sector industrial y en otros; con ello, probablemente se tiende a una limitación en el aumento de las posibilidades de empleo. Con mucha frecuencia se hace necesario optar entre el aumento en el número de em

(33).- Empleo y desarrollo económico, op., cit. págs 156-157. Respecto de una interesante discusión, sobre los defectos en los mercados de mano de obra y capital, véase P. STRASSMAN, op. cit., capítulo V.

pleos y la elevación de salarios para los ya existentes.

Cuando sea política general de un gobierno asegurar por todos los medios a su alcance la provisión de empleo a todos cuantos puedan obtenerlo en forma productiva dentro del sector industrial, lo anteriormente expuesto demuestra que, entre las medidas necesarias para la debida aplicación de dicha política, cabe señalar las siguientes:

a).- Procurar que los directores y administradores de las empresas públicas y privadas estén bien convencidos:

I).- De la importancia de mantener constantemente en consideración, junto a otros factores, la cuestión del suministro de empleos en todas las decisiones relativas a la producción y técnicas de la misma.

II).- De que las oportunidades para el empleo productivo de la mano de obra en el sector industrial depende no solamente de la selección en la producción y en la técnica, sino también de las posibilidades de una ampliación en las plantillas de personal, de mejores métodos por el mantenimiento del material de que disponen y del aumento en los turnos de trabajo. En los países donde se han establecido con carácter nacional o regional,-- institutos de productividad o centros de perfeccionamiento del personal de dirección; tales entidades pueden facilitar asesora-

miento técnico y sistemas de estudio tanto a las empresas industriales públicas como a las privadas, y sería relativo a esta cuestión: del empleo, pues, de no hacerlo así, las medidas de intensificación de la productividad acarrearán una abundancia excesiva de trabajadores y de despidos, y si aquéllos no logran obtener nuevos empleos, el progreso obtenido en la productividad habrá de resultar muy costoso en términos de bienestar social.

b).- Los gobiernos acaso prefieran investigar sistemáticamente, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las causas de que no se emplee más a menudo el sistema de turnos, especialmente en el sector industrial, con el fin de vencer las dificultades que se presentan actualmente para la generalización de dicho sistema.

c).- Asimismo, y en colaboración con dichas organizaciones de empleadores y de trabajadores, los gobiernos podrían procurar catalogar de un modo sistemático las diversas categorías de personal "clave", cuya escasez constituye el mayor -- obstáculo al aumento de la ocupación en la industria. Pertenecen a esta categoría el personal de supervisión, los planificadores y los encargados del servicio de conservación, además de otros empleados de igual o mayor importancia.

d).- Una vez catalogados dichos empleados, es deseable que los gobiernos procedan:

I).- A determinar cuántos empleados en cada categoría de éstas deban recibir formación profesional con vista a las -- necesidades actuales y futuras.

II).- A establecer, o ayudar a las empresas a establecer, a modo de medidas de urgencia, programas de capacitación y de formación a largo plazo, con el fin de asegurar un suministro de empleados de esta índole que guarde el debido ritmo con las necesidades de la industria.

e).- Tal vez, los gobiernos que han implantado incentivos relacionados con la exención del pago de impuestos por re inversión de los beneficios puedan contrarrestar la tendencia-- al empleo de capital, en lugar de dicha índole a las empresas-- que aumenten su fuerza de trabajo en la misma forma que se les concede por las inversiones para obtención de equipo adicional.

f).- Al adoptar decisiones referentes al volumen e integración de la mano de obra de las empresas industriales en el sector público, los gobiernos acaso prefieran fundar tales decisiones en un sistema de "precios contables" o de precios calculados para un cómputo más exacto de la escasez relativa de capi tal y mano de obra", en lugar de fundarse en los precios del ca pital y de la mano de obra en el mercado. También, y mediante-

disposiciones fiscales apropiadas, pueden implantar sistemas - de incentivos que induzcan a las empresas particulares a actuar como si la obtención de capital fuere más difícil, y la de mano de obra más fácil, de lo que una y otra son en realidad. "Estos alicientes pueden ser de varias clases. Con mayor motivo, los gobiernos pueden tender inclusive a un sistema de concesión de licencias y permisos, para ejercer cierta presión en los casos adecuados; por ejemplo, cuando se solicite la autorización para la construcción de una nueva fábrica, puede obligarse a la empresa correspondiente a que demuestre su interés en la utilización de ciertas técnicas que se propone emplear, y a facilitar detalles informativos respecto a procedencia de la maquinaria y otros extremos. Como estas cuestiones son más bien de administración, económica general y afectan tanto al sector industrial como a los demás sectores de la economía, no hemos de -- profundizar en su estudio". (34)

g).- Acaso los gobiernos, en sus decisiones sobre nivel de los salarios, deseen tener debidamente en cuenta los efectos del aumento de éstos en relación con las oportunidades de - empleo.

(34) Véanse Empleo y progreso económico. op.cit. págs. 153 y siguientes, y O.I.T. El empleo como objetivo del desarrollo económico (Ginebra, 1962). Véanse asimismo A. QATAN Theory and Practice of Accounting. Prices (Amsterdam, 1960) y MANEUB - UL HAQ: The Strategy of Economic Planning. A Case Study of Pakistan (Oxford University Press, Pakistan Branch, Karachi, Lahore, Dacca, 1963) págs. 42-43.

f).- Sistemas de actuación en el orden internacional que pueden servir de ayuda a este respecto.

Si bien toda política tendiente a un mayor empleo productivo en el sector industrial ha de aplicarse primordialmente por la acción gubernamental directa e indirecta en el país, hay sistemas diversos de actuación internacional que pueden servir de ayuda para ello, y entre los cuales merecen destacarse los siguientes.

a).- Extensión de las tareas que efectúan las misiones internacionales de cooperación técnica en el empleo del perfeccionamiento de la administración o mejora de la productividad, procurándose hallar nuevas oportunidades para empleos productivos en la industria.

b).- Intensidad de la labor de dichas misiones respecto a la formación profesional, catalogando y capacitando al personal técnico "clave", cuya escasez constituye un obstáculo para el empleo de un número mayor de trabajadores en el sector industrial.

c).- Inclusión, entre las operaciones de préstamos internacionales que efectúan organismos como el Banco Mundial, los bancos de Desarrollo regionales, de todo lo referente al poten--

cial de empleo de los proyectos de inversión como criterio para la concesión de fondos. Se podría favorecer con tasas ínfimas de intereses la concesión de préstamos que sirvan para financiar proyectos que ofrezcan mayores posibilidades de aumento del empleo productivo. Al estudiar la viabilidad de las inversiones-- en los proyectos que ejecutan tales organizaciones debería analizarse cuidadosamente la posibilidad de intensificar los empleos, en tal producción.

d).- Una de las causas de la escasa utilización de-- la capacidad industrial en muchos países en vías de desarrollo - es la escasez de recambio, motivada por la falta de divisas ex-- tranjeras, como sucede, por ejemplo, en la India cuando tal asistencia exterior al país en cuestión, en forma de capital, no sería conveniente modificar la relación entre el financiamiento para la formación de un capital fijo y el de la expansión de las - importaciones destinadas a los servicios de conservación y mantenimiento, que el aumento en la capacidad industrial hace tan necesarios. En relación con los países asiáticos se ha hecho observar lo siguiente:

"La ayuda exterior permite vencer estas dificultades, y a tal fin, se ha utilizado ya por muchos países; pero la preferencia hacia proyectos específicos por parte de los países donantes ha sido causa de que la ampliación en la demanda de materiales importados para el mantenimiento supere a la ayuda li ---

bre que pudiera utilizarse en la adquisición de tales materiales. Cuando se suministran escasos recursos del exterior, los donantes no se preocupan mucho de asegurar la utilización máxima de dicha ayuda."(35)

Ocurre con mucha frecuencia que la distribución equilibrada entre la ayuda a un proyecto específico y la ayuda en capital de carácter general, al facilitar al país una cantidad mayor de divisas extranjeras para financiar la importación de materiales, puede coadyuvar a una mayor utilización de la capacidad existente y a un incremento mayor e inmediato del empleo en el sector industrial; no obstante la solución a largo plazo está condicionada, en gran parte al desarrollo de las industrias que produzcan substitutivos a la importación y en la promoción de las exportaciones.

a).- El aumento de empleo en el sector industrial al igual que en cualquier otro sector, origina un incremento en la demanda de alimentos. La dificultad de implantar aumentos razonables del suministro alimentario, sobre todo en las zonas urbanas, es frecuentemente un factor limitativo en la tasa de crecimiento del nivel de empleos, en el sector industrial. Aún cuando muchos países en vías de desarrollo han tomado medidas para ampliar sus programas de desarrollo agrícola, habrá de --

(35).- NACIONES UNIDAS; Economic Survey of Asia and the Far East. 1965 (Bangkok, 1966), pág. 41.

transcurrir mucho tiempo antes de que tales programas sirvan para obtener la producción alimentaria que de ellos se espera. En particular la ampliación de la ayuda alimentaria internacional, especialmente a través del Programa Mundial de Alimentos, puede servir de ayuda material a dichos países elevando el nivel del empleo en la industria sin riesgos de inflación.

f).- Para los países en vías de industrialización donde abunda la mano de obra y escasea el capital, la ventaja comparativa del comercio internacional de productos manufacturados radica generalmente en la producción que exige menos capital y ocupa a un mayor número de trabajadores.

Como ya se ha señalado, "es evidente que las condiciones que rigen, comparativamente, los costos están evolucionando de modo favorable para los países que están en vías de desarrollo, en lo que concierne a la producción de ciertos bienes manufacturados, especialmente los que requieren mucha mano de obra, como los textiles, las confecciones, la cerámica, los productos farmacéuticos, el material eléctrico ligero y algunos tipos de bienes de consumo duradero, como las bicicletas y las máquinas de coser" (36).

El desarrollo de las industrias manufactureras que intensifican el empleo de la mano de obra, a fin de que pueda obtenerse mayor número de divisas en los mercados de exportación, ofrece perspectivas y oportunidades respecto al empleo en la in-

(36) .- El empleo como objetivo del desarrollo económico, op. cit., pág. 160.

industria y a la expansión económica. Al admitir productos manufacturados de exportación de los países en vías de desarrollo, dándoles mayores facilidades en sus mercados, los países desarrollados pueden contribuir grandemente a que llegue a comprender bien esta ventaja comparativa.

g) Hemos indicado ya anteriormente que, por falta de investigaciones tecnológicas adecuadas, puede quedar desconocida la tecnología más apropiada para su empleo por los países con abundante mano de obra y capital escaso. Para que las tecnologías adoptadas para la industrialización en estos países se ajusten mejor a sus posibilidades y recursos convendría que dichos países se esfuercen en la promoción de innovaciones tecnológicas que sirvan para economizar el capital y emplear en forma más productiva sus recursos en mano de obra. Pero todo esfuerzo nacional tiene siempre un límite, y por otra parte, los progresos tecnológicos de esta índole han de satisfacer las necesidades similares de otros países en vías de desarrollo. Parece -- existir una necesidad peculiar de acción internacional, -- coordinada, que sirva de estímulo a dichas innovaciones, -- comprendida la intensificación de la cooperación técnica, -- en este campo, por parte de los organismos internacionales.

C O N C L U S I O N E S .

1.- Es necesario que todo programa de industrialización, ya sea a nivel nacional o de una región particular, de una localidad o a nivel internacional; sea aplicado en tal forma que se avance en el ámbito económico y social.

2.- Todo va a depender, directamente, de la participación activa de las poblaciones interesadas, que proporcionan mano de obra para la industrialización, la cual -- tiene forzosamente que arrojar utilidades.

3.- La industrialización, bien manejada, ya sea a nivel de individuos o a nivel de grupos, funcionará y contribuirá a que los grupos sociales vivan mediante su esfuerzo, y así superen sus condiciones sociales.

4.- La industrialización debe contar con la participación de la población, tanto material como moral, ya que desempeña un papel fundamental en los diversos mecanismos de participación comunitaria.

5.- Dentro de los grupos sociales en que se basa la participación social, en el desarrollo industrial, debe haber políticas sumamente concretas, que eludan todo pro--

yecto que distraiga el programa de desarrollo económico.

6.- También se debe preocupar porque en las relaciones individuales y colectivas de trabajo, en ningún momento existan climas de indiferencia o de tensión, así como tampoco querellas sociales irreversibles, pues, si las hay, debe intentarse la solución inmediatamente.

7.- Las relaciones de trabajo deben funcionar con total precisión, alejadas de toda intriga, para que el funcionamiento de la industrialización se agilice, y no sea frenado por influencias de inseguridad de los prestadores de la mano de obra.

8.- Cada organismo profesional debe participar sin condiciones, de una manera eficaz y con racionalidad de mecanismos y aplicación de procedimientos propios.

9.- En ningún momento deben existir en las organizaciones, condicionamientos previos a la participación en proyectos y programas de desarrollo industrial, pues deben de ser ellos mismos los interesados en evitar cualquier detención laboral.

10.- Los sindicatos son, obviamente, una fuerza vinculada al desarrollo industrial y, por lo tanto, deben de estar dispuestos a defender enérgicamente los intereses

del trabajador, así como regular todo tipo de tensiones o conflictos que se susciten en la marcha de la industrialización, contribuyendo al mismo tiempo a reforzar la eficacia de todos los programas y proyectos.

11.- Cualesquiera que sean las políticas tendientes a promover la participación social en la industrialización, deben de tomarse en cuenta los diversos factores sociales, culturales, económicos, políticos, etc.

BIBLIOGRAFIA GENERAL DE DOCUMENTOS.

- 1.- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social; Documento de las Naciones Unidas para el desarrollo, Nueva York 1962. Documento E/3013.
- 2.- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Informe sobre la Situación Social en el mundo, con especial referencia a la Participación y al interés popular en el desarrollo. Documento E/cn s~~at~~/soa/64, parte II.
- 3.- D.I.T. Reunión de Expertos Técnicos en desarrollo de los cursos de Dirección y Administración de Empresas en Africa, Addis Abeba, Dic: de 1966. Revista, Vol. 74, Núm. 6 Ginebra 1966.
- 4.- O.I.T. Comisión de Industrias Mecánicas; VIII Reunión, Informe III, Papel de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores en la Programación y Planificación en las Industrias Mecánicas, Ginebra, 1965.
- 5.- O.I.T. Comisión de Industrias Mecánicas VIII Conferencia de los Estados de América, Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Ottawa, 1966.
- 6.- O.I.T. Desarrollo Social en las Américas, Ginebra 1966, Revista Vol. 74, número 5.
- 7.- O.I.T. Revista Vol. 74 número 6. Desarrollo Social en las Américas, Ginebra 1966.
- 8.- Revista Internacional del Trabajo, una introducción, Vol. 73 4 de Abril de 1966.
- 9.- Revista Internacional del Trabajo, Vol. 74, número 1, Julio de 1966.
- 10.- O.I.T. Boletín Oficial, Vol. XLVII, núm. 3, Julio de 1964, suplemento I, Ginebra 1965.
- 11.- Conferencia Internacional del Trabajo 50 reunión, Ginebra de 1966. Actas apéndice XII, segundo informe del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre el programa y la estructura de la O.I.T.
- 12.- Industry and Commerce Census of Taiwan, General Report, Revista de la O.I.T. Ginebra 1961.
- 13.- Estudios y Documentos Nueva Serie número 62, Ginebra 1961.

- 14.- O.I.T. Empleo y progreso económico, estudios y documentos, nueva serie número 67, Ginebra 1964.
- 15.- W. Arthur Lewis, Review of Economic Development, Richard T. Bly, Lecture, en American Economic Review Papers and Proceedings, mayo, 1965.
- 16.- P. Strassmann, Technological Change and Economic Development, Cornell University Press, Ithaca, en preparación Cap. V.
- 17.- Kabaj, El trabajo en turnos y la expansión del empleo, Revista internacional del Trabajo, Vol. 71, número 1 enero de 1965.
- 18.- D.N. Dahr, y H.F. Lidall, The Role of Small Enterprise in Indian Economic Development Nueva York 1966.
- 19.- O.I.T. El empleo como progreso económico, Ginebra 1962.
- 20.- A Quayam Theory and Practice of Accounting, Amsterdam 1960.
- 21.- Mahbub ul Haw, The Strategy of Economic Planning, A Case Study of Pakistan, Oxford University Press, Pakistan Branch, -- Karachi, Lahore, Dacca, 1963.
- 22.- Naciones Unidas, Economic Survey of Asia and the far East, 1965, Bangkok 1966.