

SEGUNDA CONFERENCIA DEL TRABAJO
DE LOS ESTADOS DE AMÉRICA MIEMBROS
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

LA HABANA - Noviembre, 1939

Memoria del Director

de la

Oficina Internacional del Trabajo

Primera cuestión del orden del día



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

GINEBRA, 1939

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

GINEBRA (SUIZA)

CORRESPONSALES NACIONALES

- Argentina** : Sr. Alejandro UNSAIN, Av. Pte. Roque Sáenz Peña, 671 (8.º piso, B), *Buenos Aires*. Para la correspondencia: calle Berutti 3820, *Buenos Aires*. (« Interlab, Buenos Aires », *Tel.* U.T.34, *Defensa*, 3756.)
- Brasil** : Sr. A. BANDEIRA DE MELLO, Ministère du Travail, Salas 848-850, *Rio de Janeiro*. (« Interlab, Rio ». *Teléf.* 42.04.55.)
- Cuba** : Sr. José Enrique DE SANDOVAL, Edificio La Metropolitana, núm. 422, calle Presidente Zayas, *Tel. M.* 78-13, *Habana*. (« Interlab, Habana ».)
- Chile** : Sr. M. Poblete TRONCOSO, Casilla 2811, *Santiago*. (« Interlab, Santiago ».)
- Ecuador** : Sr. V. G. GARCÉS, « El Día », *Quito*.
- México** : Sr. Federico BACH, Apartado 292, *México D.F.* (« Interlab, México », *Teléf.* Ericsson 4-75-91.)
- Uruguay** : Sr. Ernesto KUHN TALAY, Colón 1476, *Montevideo*. (*Teléf.* 8-39-88.)
- Venezuela** : Sr. Rafael CALDERA, Sur 14, 56-2, *Caracas*. (« Interlab, Caracas ».)

LIBRERIAS DEPOSITARIAS DE LAS PUBLICACIONES

- Brasil** : Librairies Réunies, BRIGUIET et GARNIER, 109, Rua do Ouvidor, *Rio de Janeiro*.
- Colombia** : LIBRERÍA VOLUNTAD S.A., Calle Real, 297-301, *Bogotá*.
- Cuba** : La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly, 455, *Habana*.
- Chile** : LIBRERÍA MINERVA, Huérfanos 1041, Casilla 1419, *Santiago*.
Carlos NIEMEYER, Librería Universal, Casilla 293, *Valparaíso*.
- Ecuador** : Sr. Víctor JANER, Guayaquil.
- Guatemala** : GOUBAUD & Cía. Ltda., *Guatemala*.
- México** : Central de Publicaciones S. A. Edificio « La Nacional », Avenida Juárez 4, *México D.F.*
- Panamá** : Sr. NORMAN FERGUSON B. *Panamá*.
- Perú** : Alejandro DESMAISON (Agente), Villalta 258, Cas. 632, *Lima*.
- Portugal** : Librería J. RODRIGUEZ y Cía., rua Aurea, 186-188, *Lisboa*.
- Paraguay** : Ver corresponsal nacional en la Argentina.
- Uruguay** : Sr. Rogelio Cheroni San Román, calle Juan Benito Blanco, n.º 3381, *Montevideo*.
- Venezuela** : Librería Alejandro d'EMPAIRE, Traposos a Colón, 36, Apartado Postal 274, *Caracas*.

SEGUNDA CONFERENCIA DEL TRABAJO
DE LOS ESTADOS DE AMÉRICA MIEMBROS
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

LA HABANA - Noviembre, 1939

Memoria del Director

de la

Oficina Internacional del Trabajo

Primera cuestión del orden del día

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA, 1939

INDICE

	Págs.
PREFACIO	v
CAPÍTULO I. — <i>Lugar que ocupa la economía americana en la economía mundial</i>	1
I. Introducción	1
II. Principales aspectos de la economía del Nuevo Mundo	2
Fuente mundial de productos alimenticios y de materias primas industriales	2
Comercio exterior	7
Inversiones de capital extranjero	12
III. Tendencias hacia una economía nacional dirigida	16
Control y diversificación de la agricultura	17
Desarrollo de las industrias nacionales	20
Control de divisas y política comercial	22
Actividad económica nacional dirigida	27
IV. Desarrollo nacional y cooperación internacional	29
CAPÍTULO II. — <i>Progresos de la legislación social en los países americanos</i>	36
Declaraciones constitucionales de política social	36
Desarrollo de la legislación social	39
Alimentación	41
Vivienda	47
Reglamentación de los salarios mínimos	50
Seguros sociales	54
Mujeres y trabajadores adolescentes	58
Inspección del trabajo	60
Días feriados y utilización de los ocios	63
Condiciones de vida de los trabajadores indígenas	64
CAPÍTULO III. — <i>El Código internacional del trabajo en los países americanos</i>	67
Ratificaciones de los convenios	67
Aplicación de los convenios	70
CAPÍTULO IV. — <i>Los Estados americanos en la Organización Internacional del Trabajo</i>	76
Miembros	76
Representación en las Conferencias anuales	77
Representación en el Consejo de administración	79
Participación en la labor de las Comisiones y de las Conferencias técnicas	80
Relaciones con la Oficina Internacional del Trabajo	83
APÉNDICE. — <i>Ratificaciones de los Convenios Internacionales del trabajo</i>	87

PREFACIO

Uno de los amigos más sensatos del Continente Americano decía una vez que « una buena voluntad sincera evita la mitad de una contienda ». Sobre esta base quiere tratar con vosotros la Organización Internacional del Trabajo. Queremos ser útiles. Las fuerzas económicas y sociales que nos han arrollado a todos en estos últimos años exigen de nosotros más de lo que nunca ha exigido ninguna de las generaciones anteriores.

Cuando se convocó esta Conferencia, ignorábamos que habríamos de encontrarnos en condiciones de guerra. La convocatoria para una segunda Conferencia regional de los países de América había tenido como único origen la creciente colaboración de América en la obra de la Organización. Y se acordó proporcionar una ocasión para discutir más detenidamente los problemas sociales comunes a esos países y para continuar la marcha hacia su solución, empezada hace tres años en la Conferencia de Santiago. La Organización Internacional del Trabajo está excepcionalmente bien preparada para estas reuniones. Tanto por razones técnicas, porque la Oficina puede suministrar un personal de técnicos sociales muy experto, como por los métodos de actuación de la Organización. Dentro de su sistema, los representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores pueden llegar a comprender el interés existente para todos de que la justicia social se establezca por medio de acuerdos voluntarios. Esto lo ha expresado particularmente bien el Sr. Cantilo, ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, cuando dijo hace poco tiempo: « Entre los recuerdos más interesantes de mi carrera diplomática conservo los de mi actividad como representante del Gobierno argentino en el Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Allí he visto, frente a frente, luchar en vivos y prolongados debates, los diferentes intereses del trabajo y del capital, y he visto también cómo, gracias a un gran es-

fuerzo de buena voluntad y de comprensión, se ha llegado a soluciones conciliadoras, lo que representa un mejoramiento social ininterrumpido. »

La tarea para la cual nos habíamos dado cita continúa en pie con la misma importancia; pero ahora nos encontramos además frente a nuevas circunstancias que dan a esta Conferencia una significación excepcional. Mientras la preparábamos, la amenaza de guerra se ha convertido en realidad. La Organización Internacional del Trabajo ha entrado en un período nuevo de vida. Se planteó la cuestión de si debería o no celebrarse esta Conferencia. Quizás sea natural que muchos se hayan inclinado a pensar que mientras no se restableciera la paz sobre bases seguras la Organización no podría seguir contribuyendo a la institución de la justicia social. Pero no ha sido éste el parecer de los países miembros de la Organización ni de sus amigos individuales. Ya en octubre de 1938 el Consejo de administración de la Oficina elaboró un plan de acción para la Organización en tiempo de guerra, que fué aprobado por la Conferencia en junio último. Las delegaciones de los Gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores decidieron por unanimidad que la Organización debía continuar dando impulso a su obra y cumpliendo sus obligaciones sociales respecto de los pueblos del mundo. De entonces acá 31 Gobiernos han dado a la Organización la seguridad de que continuarán ayudando a sus actividades. El secretario del Trabajo de los Estados Unidos decía en un reciente discurso: « Considero que la Organización Internacional del Trabajo era en su origen, y continúa siéndolo, un órgano de la democracia con la fuerza y la firmeza de una democracia que llega a este período turbio de las relaciones internacionales con un prestigio mayor que el de ningún otro organismo de relaciones internacionales ».

En esta crisis de guerra, la misión de la organización consiste en proteger y ensanchar las fronteras sociales de la democracia. Ninguna nación, por pequeña que sea, debe quedar fuera del campo de su interés, y ninguna, por grande y poderosa que sea, puede ignorar durante mucho tiempo los problemas que a ella se refieren. El porvenir de la humanidad depende del tipo de civilización que surja a continuación de esta guerra, del tipo de instituciones mundiales que se creen, de la intensidad y lealtad con que se pueda dominar a la masa, de las costumbres económicas y sociales, y de los métodos que se empleen para la evolución social que domina nuestra época.

Hay quien se opone a esta política de acción intentando negar la ayuda financiera necesaria para la eficacia de la obra. Arguyen que cerramos los ojos a la realidad del momento. Y nosotros les preguntamos: ¿ acaso los problemas sociales de la guerra tienen menos realidad que los problemas sociales de la paz? En toda honestidad la respuesta debe ser negativa. Las cuestiones sociales producidas por la guerra, tanto en los países neutrales como en los beligerantes, serían, si acaso, todavía más urgentes, pues existe el riesgo de que el mecanismo para resolverlas no pueda modificarse o difundirse con la rapidez necesaria para dar satisfacción a las nuevas exigencias sociales que impone el cambio de las condiciones económicas. En América, por ejemplo, de la rapidez en el proceso de la industrialización, de la reorganización necesaria de la agricultura para satisfacer los cambios en la demanda mundial, de las variaciones en el método y dirección del mercado internacional de las migraciones y movimiento de capitales, surgen nuevas necesidades sociales.

Reconocemos la dificultad que presenta un cambio económico y social. Es un proceso nada sencillo. La promesa del porvenir siempre se concilia fácilmente con la herencia del pasado. Y, sin embargo, el progreso debe tener su base tanto en la comprensión del pasado como en la aceptación de las fuerzas sociales irresistibles que nos salen al encuentro. Tenemos la responsabilidad de prestar energía y orientación al movimiento social instintivo del pueblo.

El cuadro general que se destaca de esta Memoria es el de una amplia área en rápido desarrollo hacia su madurez social. No insiste en el examen de las inevitables complicaciones que surgen del cambio económico y social; más bien trata de señalar el progreso realizado a pesar de los múltiples obstáculos y de poner en primer plano los problemas que son comunes a muchos de los países, con la esperanza de que los debates de esta Conferencia den resultados prácticos indicando los procedimientos a seguir para su solución.

Sin embargo, aunque se enfoquen las cuestiones sociales desde un punto de vista regional, los países del Nuevo Mundo no deben olvidar que los problemas básicos pertenecen también al resto del mundo y que el regionalismo debería mantenerse dentro de un marco más amplio de comprensión internacional.

La Organización Internacional del Trabajo ha aceptado el reto implícito en la actual situación del mundo, y lo que pide a los países americanos es una reciprocidad absoluta en sus

relaciones. La Organización está dispuesta a ampliar sus servicios para América. En cambio, pide su ayuda sincera y sostenida para la organización mundial cuyos objetivos esenciales coinciden con sus propios fines sociales. Nunca ha sido más fundamental la importancia de la ayuda americana para la Organización Internacional del Trabajo, y tampoco ha sido nunca tan grande para el Nuevo Mundo la oportunidad, de contribuir a la creación de una nueva y auténtica civilización social.

27 octubre 1939.

John G. WINANT.

CAPÍTULO I

LUGAR QUE OCUPA LA ECONOMÍA AMERICANA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

I. INTRODUCCIÓN

Las estrechas relaciones existentes entre los Estados americanos y la Organización Internacional del Trabajo son el resultado natural de los íntimos vínculos de estos Estados con la vida intelectual y cultural del mundo occidental y de su profundo interés por los problemas del bienestar social. Estas relaciones están también reforzadas debido a que los países de los continentes de América del Norte y del Sur constituyen una parte íntegra del sistema económico mundial. Para mayor comprensión de los aspectos nacional e internacional de su política social, tal como se describe brevemente en los siguientes capítulos, podría ser de alguna ayuda mostrar el lugar que ocupan estos países en la economía mundial. Lo único que aquí puede hacerse es indicar brevemente, por medio de algunos demostrativos y significativos datos, los principales aspectos de las relaciones económicas que ligan a los Estados americanos entre sí y con el resto del mundo. Tal es el objeto de este capítulo.

Al considerar a los continentes americanos como una unidad, no se tiene la intención de pasar por alto sus diferentes características. Los países americanos ocupan una extensión de la tierra tan vasta que, a pesar de su unidad geográfica, no puede dejar de haber marcadas diferencias entre los pueblos que habitan en ellos y entre sus condiciones de vida. En los continentes americanos existen regiones extremadamente cálidas o frías, fértiles o desérticas; hay grandes montañas y vastas llanuras; enormes ciudades industriales y extensas superficies casi deshabitadas; territorios donde se encuentran las condiciones esenciales de la vida industrial moderna y otros, mayores aún, en los que su ausencia es absoluta; comunidades donde la industrialización ha sido llevada a su límite extremo y otras que se hallan en el estado más primitivo del desarrollo económico; hay regiones habitadas por una población homogénea y otras en donde viven una gran variedad de razas, con idiomas y costumbres diversos.

Aunque deben tenerse presentes todas estas diferencias, en este capítulo se prestará, sin embargo, especial atención a aquellos elementos comunes a los Estados americanos.

Se ha dicho que la geografía física de América del Sur es muy parecida a la de América del Norte ¹. Puede decirse igualmente que se observa una tendencia similar en ciertos aspectos económicos y sociales. Desde un punto de vista general, puede afirmarse que esta región posee una unidad geográfica y un pasado común. Puede ser denominada propiamente el Nuevo Mundo.

Al considerar las relaciones económicas internacionales de los Estados americanos, deberán tomarse en cuenta los recientes cambios de sus condiciones y tendencias y los problemas surgidos con motivo de esos cambios. Por tanto, el presente capítulo está destinado a describir brevemente: 1.º, los principales aspectos de las relaciones económicas internacionales de los Estados americanos tal como se han desarrollado desde hace más de un siglo; 2.º, los cambios que ha habido recientemente en estas relaciones y sus causas, y 3.º, los nuevos problemas que se presentan ahora como resultado de las tendencias actuales.

II. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA ECONOMÍA DEL NUEVO MUNDO

Los principales aspectos de las relaciones económicas de los países americanos con el resto del mundo pueden ser indicados mediante el examen de su posición respecto a la producción agrícola y minera, al comercio internacional y a las inversiones de capital.

Fuente mundial de productos alimenticios y de materias primas industriales

Los países de la América del Norte y del Sur ocupan un lugar predominante en el abastecimiento mundial, especialmente de Europa Occidental, proporcionando productos alimenticios y muchas materias primas industriales.

Las Américas producen la tercera parte y aun la mitad de la producción mundial de muchos productos agrícolas; su participación en el comercio mundial de estos productos es aún mayor.

¹ *Impressions of South America*, André SIEGFRIED, London, 1937, págs. 108-109.

Las cifras que muestran la producción total de ciertos productos agrícolas y la participación de los continentes americanos en la producción mundial, aparecen en el cuadro núm. 1.

CUADRO NÚM. 1. — PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA
EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE DETERMINADOS PRODUCTOS
AGRÍCOLAS

a) *Trigo. — Producción*
(En millares de quintales)

	1910-14	1925-29	1932	1936
Producción mundial	1,021.644	1.212.300	1.251.900	957.100
Continentes americanos	—	423.757	407.650	316.270
América del Norte y Central	253.135 ¹	344.057	329.950	235.260
América del Sur	49.549 ²	79.700	77.700	81.000
U.S.A.	198.193	223.854	206.005	170.581
Canadá	53.350	117.220	120.583	59.662
Cuba	—	—	—	—
México	1.951 ³	2.928	2.629	67.820
Argentina	42.555	66.142	65.560	—
Bolivia	—	163	—	—
Brasil	415 ⁴	1.338	1.561	1.500
Colombia	—	420	676	1.233
Chile	5.388	7.826	7.823	7.812
Paraguay	—	—	—	—
Perú	—	900	848	824
Venezuela	—	—	—	—
Uruguay	1.605	3.236	1.472	2.516

¹ Para Canadá, U.S.A. y México solamente.

² Para Argentina, Chile y Uruguay.

³ Para 1910/11-1914/15.

⁴ Estado de Rio Grande del Sur solamente.

REFERENCIA: *Annuaire international de statistique agricole*, 1913-14, 1922, 1933-34, 1937-38.

Las praderas de la parte occidental del Canadá y de los Estados Unidos y las fértiles y templadas del sur del Brasil, Uruguay y Argentina son las principales productoras mundiales de trigo, maíz, carne, pieles y lana. Esas praderas proporcionan más de la tercera parte de la producción mundial de trigo, más de la mitad de maíz, las dos terceras partes de carne, la tercera parte de las pieles y cueros, la cuarta parte de lana y la cuarta parte de carnero. La agricultura tropical y subtropical de la

b) *Maíz. — Producción*

(En millares de quintales)

	1910-14	1925-29 (1925/6- 1929/30)	1932 (1932-33)	1936 (1936-37)
Producción mundial	968.435	(1.145.000)	1.251.000	(922.000)
Continente americano	—	—	—	—
América del Norte y Central	727.508 ¹	705.000	773.000	409.000
América del Sur . .	59.157 ²	(131.200)	(133.000)	(166.000)
Estados Unidos . .	694.071	678.478	744.575	382.816
Canadá	4.122	1.679	1.285	1.545
Cuba	—	—	—	—
México	29.314 ³	19.866	19.735	15.972
Argentina	56.977	(75.549)	(68.015)	(91.347)
Bolivia	—	4.312	—	—
Brasil	—	(48.909)	(56.082)	(66.255)
Colombia	—	1.383 ⁴	4.754	—
Chile	—	(557)	(825)	(678)
Paraguay	—	(560)	(764)	—
Perú	1.200	(4.515)	—	—
Venezuela	—	—	—	—
Uruguay	—	(1.341)	(1.063)	—

¹ Estados Unidos, Canadá y México.

² Argentina, Chile, Uruguay.

³ Promedio de 1910/11-1914/15.

⁴ Promedio de cuatro años.

América Central y del Sur proporciona aproximadamente la tercera parte de la producción mundial del cacao, gran parte de la de café y azúcar y grandes cantidades de diversas frutas. No se exagera cuando se dice que, por lo que se refiere a ciertos productos alimenticios, el abastecimiento de Europa Occidental depende grandemente de los países americanos, en tanto que, con relación a otros, las necesidades de la América del Norte y del Sur se complementan mutuamente.

En general, los países americanos son fuente de gran importancia del abastecimiento mundial de muchas materias primas básicas, tanto agrícolas como minerales. Los continentes americanos producen aproximadamente la mitad del abastecimiento mundial del algodón, la mitad del carbón, más de las tres quintas partes del cobre, y las tres cuartas partes del petróleo. Los países latinoamericanos produjeron tan sólo en 1929 aproximadamente 16 por 100 del abastecimiento mundial del petróleo¹.

¹ Véase el Informe de la Conferencia Mundial de Energía, 1930.

c) *Azúcar de caña. — Producción*

(En millares de quintales)

	1909/10- 1913/14	1925/26- 1929/30	1932-33	1936-37
Producción mundial	—	—	1.470.000	1.760.000
Continente americano	—	—	—	—
América del Norte y Central	—	—	345.000	447.000
América del Sur	—	—	308.000	330.000
Estados Unidos	93.695	16.779	30.001	49.160
Canadá	—	—	—	—
Cuba	199.155	405.978	177.724	—
México	13.396	39.827	27.780	—
Argentina	22.773	51.178	37.787	53.749
Bolivia	—	—	—	—
Brasil	—	110.820	155.226	167.070
Colombia	—	43.570	—	—
Chile	—	—	—	—
Paraguay	1.680	4.094	—	—
Perú	19.391	34.894	33.175	33.207
Venezuela	—	—	—	—
Uruguay	—	—	—	—

d) *Café. — Comercio*

(En millares de quintales)

	De 1910-11 a 1914-15	De 1925-26 a 1929-30	1932-33	1936-37
Producción mundial	—	21.060	22.700	25.680
Continente americano	—	19.150	23.510	22.850
América del Norte y Central	—	2.520	2.730	3.260
América del Sur	—	16.630	20.780	19.590
Estados Unidos	—	—	—	—
Canadá	—	—	—	—
Cuba	—	194	266	313
México	—	407	437	480
Argentina	—	—	—	—
Bolivia	—	151	220 ¹	—
Brasil	7.127	13.884	17.766	15.770
Colombia	—	1.838	2.200	2.670
Chile	—	—	—	—
Paraguay	—	—	—	—
Perú	—	—	18	31
Venezuela	—	643	461	716
Uruguay	—	—	—	—

¹ Para 1931-32.

e) *Cacao. — Producción*

(En millares de quintales)

	1910-14	1925/26- 1929/30	1932-33	1935-36
Producción mundial	—	5.320	6.240	7.230
Continente americano	—	1.900	2.080	2.320
América del Norte y Central	—	710	650	550
América del Sur	—	1.190	1.430	1.770
Estados Unidos	—	—	—	—
Canadá	—	—	—	—
Cuba	—	27	19	—
México	—	12	5	9
Argentina	—	—	—	—
Bolivia	—	23	—	—
Brasil	—	699	1.001	1.267
Colombia	—	52	—	96
Chile	—	—	—	—
Paraguay	—	—	—	—
Perú	—	15	—	—
Venezuela	—	178	176	165
Uruguay	—	—	—	—

f) *Algodón. — Producción*

(En millares de quintales)

	1910-14	1925/26- 1929/30	1932-33	1936-37
Producción mundial	24.911	57.740	52.220	68.800
Continente americano	14.293	35.700	30.890	33.120
América del Norte y Central	—	33.720	28.480	27.820
América del Sur	—	1.980	2.410	5.300
Estados Unidos	—	33.103	28.189	26.883
Canadá	—	—	—	—
Cuba	—	—	—	—
México	—	548	220	312
Argentina	—	250	325	—
Bolivia	—	—	—	—
Brasil	—	1.134	1.496	4.000
Colombia	—	33	—	—
Chile	—	—	—	—
Paraguay	—	24	526	836
Perú	—	—	—	—
Venezuela	—	—	—	—
Uruguay	—	—	—	—

g) *Linaza. — Producción*

(En millares de quintales)

	1910-14	1925-29 (1925/26- 1929/30)	1932 (1932-33)	1936 (1936-37)
Producción mundial	28.964	(37.500)	(33.300)	(28.700) ⁴
Continente americano	—	—	—	—
América del Norte y Central.	8.064 ¹	6.317	3.706	1.830
América del Sur	9.060 ²	(19.220)	(16.140)	(20.130)
Estados Unidos	4.753	5.136	2.964	1.339
Canada	3.310	1.157	690	456
Cuba	—	—	—	—
México	—	10	41	28
Argentina	8.836	(18.642)	(15.750)	(19.356)
Bolivia	—	(5)	—	—
Brasil	—	—	—	—
Colombia	—	—	—	—
Chile.	—	(5)	—	—
Paraguay.	—	—	—	—
Perú	—	—	—	—
Venezuela	—	—	—	—
Uruguay	221 ³	(568)	(379)	(765)

¹ Canadá y Estados Unidos solamente.
² Argentina, Chile y Uruguay solamente.
³ Promedio de 1910/11-1914/15.
⁴ No incluida la U.R.S.S.

Centro y Sud-América son también importantes productores de caucho, estaño, henequén, sisal, aceites vegetales, etc., que proporciona al resto del mundo.

Comercio exterior

Debido a su posición de grandes productores de materias primas y al estado relativamente poco desarrollado de la industria manufacturera en América latina, los países americanos han desarrollado y continúan teniendo en el presente una participación muy importante en el comercio exterior del mundo. Las relaciones generales del comercio de los países americanos pueden ser resumidas como sigue: 1) Intercambio complementario de materias primas, que tiene lugar entre los diversos países latinoamericanos; 2) intercambio complementario de materias primas y productos manufacturados, que se lleva a cabo entre América latina y los Estados Unidos; 3) existe un proceso similar, ya que América latina y Europa mantienen relaciones comerciales y, en

un grado menor, se efectúan en el Lejano Oriente; 4) existe un intercambio más variado de materias primas y productos manufacturados entre Norte-América y el resto del Mundo, particularmente Europa.

La participación de los continentes americanos en el comercio mundial es muy grande, aunque está sujeta a cambios rápidos y considerables (especialmente en lo que se refiere a las importaciones), debido principalmente a los movimientos del ciclo comercial en los Estados Unidos, según se desprende del siguiente cuadro:

PORCENTAJE DEL COMERCIO AMERICANO CON RELACIÓN
AL COMERCIO MUNDIAL ¹

(Comercio especial: mercancías solamente)

	Importaciones				Exportaciones				Total			
	1929	1932	1937	1938	1929	1932	1937	1938	1929	1932	1937	1938
América del Norte ²	16,1	12,5	13,9	10,9	19,5	16,3	17,0	17,7	17,7	14,2	15,4	14,2
América latina ³	7,7	5,4	7,1	7,6	9,6	9,1	10,3	9,4	8,6	7,2	8,6	8,4

¹ *Review of World Trade*, Liga de las Naciones, Ginebra, 1938, pág. 14.

² Canadá, Estados Unidos, Terranova, Groenlandia y St. Pierre y Miquelón.

³ América y otros países distintos que no son Norte-América.

Con relación a ciertas exportaciones e importaciones, la participación de los continentes americanos es aún más marcada. Así, pues, vemos que en 1936 representaban más del 60 por 100 del comercio mundial del trigo, aproximadamente 80 por 100 del comercio mundial del maíz y más de 90 por 100 del de linaza, aproximadamente dos terceras partes del comercio del algodón, y aproximadamente el 90 por 100 del café ¹. El cuadro núm. 2 indica las exportaciones americanas de ciertos productos alimenticios y materias primas con relación a las exportaciones mundiales, y el cuadro núm 3 indica las exportaciones e importaciones de determinados productos procedentes de o con destino a los países americanos en el año 1937.

¹ Para cifras detalladas véase *Annuaire International de Statistique Agricole*, Instituto Internacional de Agricultura, Roma.

**CUADRO NÚM. 2. — EXPORTACIÓN AMERICANA DE CIERTAS
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS ALIMENTICIOS CON RELACIÓN
A LA EXPORTACIÓN MUNDIAL
(En millares de toneladas)**

	1929			1937		
	Exportación americana	Exportación mundial	Pro-medio	Exportación americana	Exportación mundial	Pro-medio
Trigo . . .	14.807	19.137	77,4	7.381	13.632	54,1
Maíz . . .	5.905	7.649	77,2	9.235	12.841	71,9
Azúcar . . .	6.081	12.954	46,9	3.929 ¹	9.293 ¹	42,3
Mantequilla	17	518	3,3	9	603	1,5
Café . . .	1.274	1.418	89,8	1.184	1.393	85,0
Algodón . .	1.925	3.333	57,8	1.791	3.344	53,6
Lana . . .	191	1.004	19,0	169	998	16,9
Petróleo . .	29.436	31.038	94,8	40.692	49.373	82,4
Cobre . . .	954	1.283	74,4	924	1.566	59,0
Nitratos . .	2.897	4.758	60,9	1.612	3.685	43,7

¹ Incluyendo las cifras de 1936 para Cuba.

CUADRO NÚM. 3.

**a) Exportación de ciertos productos en 1937
(En millares de toneladas métricas)**

Región de exportación	Trigo	Algodón en rama	Azúcar	Café	Carnes congeladas y refrigeradas
América del Norte .	3.494	1.462	63,7	3,2	—
América Central . .	—	59,3 ¹	3.438,5 ¹	249,6	—
América del Sur . .	3.925	338,7	519,6	1.032,8	669 ²
Exportación mundial	13.671	3.194,8	8.626,3 ¹	1.649,8 ¹	1.152 ¹

b) Importación de ciertos productos en 1937

Región de importación	Seda cruda (toneladas métricas)	Caucho (100 toneladas métricas)	Algodón manufacturado ² (valor en millones de francos oro)
América del Norte	27,329	655,8	19,2
América Central	—	2,8 ¹	25,8
América del Sur	—	9,7	104,7
Importación mundial	36,670	1.420,0	795,2

REFERENCIA: Principalmente *International Trade in Certain Raw Materials*, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Sólo se mencionan los principales países que participan en el comercio.

¹ 1936.

² REFERENCIA: *The World Textile Industry*, Oficina Internacional del Trabajo, Estudios y Documentos, Serie B, n.º 27, Ginebra, 1937, Vol. II, p. 77.

³ Argentina, Brasil, Uruguay. REFERENCIA: Sociedad de las Naciones, *Review of World Trade*, Ginebra, 1939, p. 51.

⁴ Argentina, Brasil, Uruguay, Australia, Nueva Zelandia.

CUADRO NÚM. 4. — COMERCIO INTERAMERICANO
DE LAS 20 REPÚBLICAS AMERICANAS EN 1937

País	Moneda	Importaciones procedentes de otras Repúblicas americanas ¹ (en millares)	Exportaciones hacia otras Repúblicas americanas ¹ (en millares)
México	Pesos	392.521	517.548
Guatemala	Dólares	10.410	10.463
Salvador	Colones	11.490	25.054
Honduras	Dólares	6.489	8.751
Nicaragua	Córdobas	3.500	4.225
Costa Rica	Dólares	5.764	5.503
Panamá	Balboas	12.151	3.709
Cuba	Pesos	92.649	151.675
República Dominicana.	Dólares	6.287	5.992
Haití	Gourdes	23.908	12.512
Argentina	Pesos papel	393.452	487.672
Bolivia	Bolivianos	32.368 ²	11.699 ²
Brasil	Milreis papel	2.053.388	3.209.252
Chile	Pesos	195.014	246.832
Colombia	Pesos	86.200	119.493
Ecuador	Sucres	61.311	79.857
Paraguay	Pesos oro	7.728 ³	13.463 ³
Perú	Soles	109.609	135.190
Uruguay	Pesos	28.096	22.332
Venezuela	Bolívares	164.002	125.685

¹ Incluso los Estados Unidos de América.

² 1936.

³ Promedio 1928-30.

ORIGEN: « Commercial Interdependence of the Americas » en *Commercial Pan-America* (publicada por la Unión Panamericana, Washington, D.C.), marzo 1939.

CUADRO NÚM. 5. — IMPORTANCIA DEL COMERCIO LATINO-
AMERICANO CON RELACIÓN A DIVERSOS PAÍSES, 1936

(Millones de dólares oro antiguos)

	EE.UU.	R.U.	Alemania	Japón
<i>Exportaciones hacia América latina</i>	254	118	121	19
Porcentaje de las importaciones de América Latina.	29,4 %	13,7 %	14,0 %	2,2 %
Porcentaje de las exportaciones del país de exportación.	17,5 %	9,1 %	10,7 %	4,1 %
<i>Importaciones procedentes de Amé- rica latina</i>	313	315	127	23
Por ciento de las exportaciones de América latina	25,0 %	25,2 %	10,2 %	1,8 %
Por ciento de las importaciones del país de importación	21,9 %	12,6 %	12,7 %	4,8 %

ORIGEN: « Trade Rivalries in Latin America », H. J. TRUEBLOOD, *Foreign Policy Reports*, 15 de septiembre de 1937.

CUADRO NÚM. 6. — IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
DE LOS PAÍSES AMERICANOS HACIA REGIONES DETERMINADAS:
1937

Países	Importaciones procedentes de R.U. Francia Alemania Italia	Exportaciones hacia R.U. Francia Alemania Italia	Importaciones procedentes de China Japón India	Exportaciones hacia China Japón India	Total de importaciones	Total de exportaciones
<i>Estados Unidos</i> ¹ , valor en \$(millones)	420	900	412	382	3.084	3.345
<i>Canadá</i> ¹ , valor en \$(millones)	169,4	427,4	419,9	34,8	808,9	1.110,2
<i>México</i> , valor en \$(millones)	113,9 ⁴	207,2	7,3 ^{4 6}	2,4 ⁶	464,1 ⁴	892,4
<i>Guatemala</i> , valor en Soro amer. (miles)	7.004 ⁶	3.118 ⁶	69 ⁶	32 ⁶	16.743	16.109
<i>El Salvador</i> , valor en colones (miles)	11.717	6.745	57	8	24.955	38.786
<i>Honduras</i> ⁵ , valor en oro amer. (miles)	1.447	367	1.518	4	10.387	9.641
<i>Nicaragua</i> , valor en córdobas (miles)	1.500	2.184	*	*	5.621	7.038
<i>Costa Rica</i> , valor en \$(miles)	4.135	5.074	*	*	11.879	11.512
<i>Panamá</i> , valor en balboas (miles)	3.117 ⁶	150 ⁶	3.975 ⁶	*	21.828	4.070
<i>Cuba</i> ² , valor en pesos (millones)	15,53	25,66	3,99	0,08	129,57	186,07
<i>Rep. Dominicana</i> ² , valor en (miles)	2.110	8.690	1.886	235	11.692	18.120
<i>Haití</i> ^{2 5} , valor en gourdes (miles)	13.063	20.078	3.559	937	46.076	44.854
<i>Argentina</i> ¹ , valor en pesos m/n (millones).	583,8	1.066,8	110,5	25,2	1.515,1	2.311,0
<i>Bolivia</i> ³ , valor en bolivianos (miles)	14.654	63.925	*	*	41.156	75.714
<i>Brasil</i> ¹ , valor en oro \$(miles)	61.170	14.756	1.075	2.288	40.608	42.530
<i>Chile</i> , valor en pesos (millones)	174,6	365,2	16,4	15,0	428,8	947,6
<i>Colombia</i> ¹ , valor en pesos (millones)	61,37	29,90	*	*	169,68	152,17
<i>Ecuador</i> ¹ , valor en sueres (miles)	41.497	43.326	11.465	2.641	117 503	146 032
<i>Paraguay</i> ¹ , valor en pesos oro (miles)	3.305	4.339	1.703 ⁶	*	12.401	12.066
<i>Perú</i> , valor en soles (millones)	79,50	162,13	13,68	4,03	235,21	365,44
<i>Uruguay</i> ² , valor en pesos (miles)	27.233	46.891	4.700	9.696	80.393	98.798
<i>Venezuela</i> , valor en bolívares (millones)	84,6	85,9	9,6 ⁶	0,4 ⁶	304,6	871,5

¹ Mercancías solamente. — ² Mercancías y lingotes. — ³ 1933. — ⁴ 1936. — ⁵ 1936-37. — ⁶ Cifras incompletas. * No fué posible obtenerlas.

Las relaciones comerciales interamericanas aparecen en el cuadro núm. 4. En 1937, los países sudamericanos cambiaron aproximadamente el 40 por 100 de sus importaciones y exportaciones entre sí y con Centro y Norte-América. Por otra parte, las estrechas relaciones comerciales entre América latina y ciertos países europeos y del Lejano Oriente, aparecen en los cuadros núms. 5 y 6. Así, pues, de acuerdo con estos cuadros, una gran parte del comercio de los países latinoamericanos, la República Argentina por ejemplo, se efectuaba con Europa, especialmente con Inglaterra, Alemania, Italia y Francia. El comercio de la mayor parte de los países del Centro y Sud-América con el Lejano Oriente es todavía insignificante, aunque su aumento proporcional en los recientes años ha sido notable.

Inversiones de capital extranjero

Los países americanos han sostenido estrechas relaciones entre sí y con el resto del mundo, no solamente como vendedores y compradores de productos, sino también como deudores y acreedores. A partir de mediados del siglo XIX, una gran corriente de capitales se dirigió de Europa hacia Norte y Sud-América y fué uno de los principales instrumentos que facilitó y aceleró el progreso de estos países. Las grandes líneas de ferrocarriles transcontinentales de los Estados Unidos y del Canadá fueron construídas con la ayuda de los capitales inglés, belga y francés. Algunas de las mayores industrias de los Estados Unidos pudieron tan rápidamente desarrollarse gracias a las inversiones que se hicieron en estas industrias por los diversos países europeos. Se presume que oscila entre 40 y 50 millones de dólares¹ la importación neta anual de capital extranjero en los Estados Unidos en la última mitad del siglo XIX. En 1914, los Estados Unidos debían a los extranjeros no menos de 5.000 millones de dólares, principalmente por construcción de ferrocarriles, empréstitos del Gobierno y empresas agrícolas mineras y de diversa naturaleza.

Durante el último cuarto del siglo XIX y posteriormente, un movimiento similar de capital tuvo lugar en México y Centro-América, en las Antillas y en los países de Sud-América. Por otra parte, después de la guerra mundial, la situación ha cambiado completamente en los Estados Unidos, que se ha convertido en

¹ *The International Financial Position of the United States*: National Industrial Conference Board, New York, 1929, pág. 18.

uno de los primeros acreedores del mundo. Los Estados Unidos no solamente han readquirido una considerable proporción de sus obligaciones que se encontraban en poder de extranjeros, sino que a la vez han invertido grandes cantidades en el exterior con una rapidez sin precedente. Más de la mitad del total de las inversiones extranjeras de los Estados Unidos han sido destinadas a los otros países americanos, y en los años posteriores a la guerra, el total de las inversiones acumuladas en ellos es mayor que el que acumularon los ingleses en un siglo.

Cualesquiera que hayan sido los problemas especiales que surgieron con motivo de tales movimientos de capital, éste ha sido uno de los factores básicos en el desarrollo de la economía de los países americanos y en el vínculo de estos países con la vida económica del mundo entero.

La parte importante que ha revestido la exportación e importación de capitales de los países americanos puede verse en los cuadros que aparecen más adelante. El cuadro núm. 7 muestra las inversiones de los Estados Unidos en los demás países al finalizar 1937. Más de 7½ billones de dólares fueron invertidos por los Estados Unidos en los demás países de Norte y Sud-América y aproximadamente 3⅓ en otros lugares.

La participación del capital extranjero en los países latino-americanos es sumamente importante en los ferrocarriles, minas y servicios públicos. Esto se desprende claramente del cuadro núm. 9, el cual indica las inversiones de los Estados Unidos en los demás países americanos, por grupos industriales.

CUADRO NÚM. 7. — IMPORTE TOTAL DE LAS INVERSIONES
A LARGO PLAZO DE LOS EE.UU. EN PAÍSES EXTRANJEROS
AL FINALIZAR 1937

(Millones de dólares)

Territorio	1937		
	Directas	Cartera	Total
Canadá y Terranova	2.009	1.621	3.630
América Central y México	627	29	656
Antillas Occidentales	766	117	883
América del Sur	1.525	1.037	2.562
Resto del mundo	1.917	1.400	3.317

Las inversiones « directas » de los Estados Unidos en cada uno de los países americanos, de 1929 a 1936, aparecen en el cuadro núm. 8.

CUADRO NÚM. 8. — INVERSIONES DIRECTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN PAÍSES AMERICANOS

(Millones de dólares)

	Final 1929	Final 1936
<i>Canadá y Terranova:</i>		
Canadá	2.010	1.936
Terranova	—	16
Total	2.010	1.952
<i>México y América Central:</i>		
Costa Rica	22	13
Guatemala	70	50
Honduras	72	36
México	683	480
Nicaragua	13	5
Panamá	28	27
Salvador	29	17
Total	917	628
<i>Antillas Occidentales:</i>		
Cuba	919	666
República Dominicana	69	41
Haiti	14	10
Jamaica	22	36
Otras	30	
Total	1.054	753
<i>América del Sur:</i>		
Argentina	332	348
Bolivia	62	18
Brasil	193	194
Chile	422	484
Colombia	124	108
Ecuador	12	5
Guyanas	6	8
Paraguay	13	5
Perú	124	96
Uruguay	28	14
Venezuela	232	186
Total	1.548	1.466

¹ *Balances of Payments, 1937*, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938, pág. 203.

Además, muchas de las principales empresas manufactureras son sucursales de casas extranjeras, particularmente fábricas de conservas, ferrocarriles, fábricas armadoras de automóviles

y de aparatos de radio, fábricas de cigarros, productos químicos y neumáticos para automóviles.

CUADRO NÚM. 9. — INVERSIONES DIRECTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA DEL NORTE, CENTRAL Y DEL SUR POR GRUPOS INDUSTRIALES ¹

(Millones de dólares)

	Manu- facturas		Distri- bución		Agrí- cultura		Minería y fundición		Petróleo		Servicios públicos y trans- portes		Diversos		Total	
	1929	1936	1929	1936	1929	1936	1929	1936	1929	1936	1929	1936	1936	1929	1929	1936
Canadá ²	540	530	38	78	15	10	400	239	55	108	541	520 ³	420	451	2.010	1.936
Terranova	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16	—	16
México y América Central	14	10	10	13	130	68	241	215	209	71	298	236	15	15	917	628
Antillas Occiden- tales	47	29	15	15	663	310	10	19	35	29	224	324	60	27	1.054	753
América del Sur	170	153	94	72	24	23	480	473	373	353	366	378	41	14	1.548	1.466

¹ *Balances of Payments, 1937*, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938, p. 205.

² En 1929, incluyendo Terranova.

³ De los cuales: papel y pulpa de madera, 279 en 1929, 269 en 1936; seguro, 50 y 120 respectivamente.

No se poseen cifras similares tan detalladas de las inversiones británicas en los países americanos. La distribución geográfica del 85 por 100 de las inversiones británicas no amortizadas en el extranjero en diciembre de 1930 y en diciembre de 1936, indica que las siguientes sumas (en millones de libras) fueron invertidas en los países americanos ¹.

	Diciembre de 1930	Diciembre de 1936
República Argentina	360	372
Brasil	151	160
Chile	49	50
El resto de Sud-América	83	85
México y América Central	50	52
Cuba	—	27
Estados Unidos ¹	81	81
El resto del mundo	2.411	2.413
Total	3.185	3.240

¹ La suma total del capital invertido a largo plazo por los ingleses en los Estados Unidos en 1930, incluyendo las sucursales de las compañías británicas y bonos no negociados en el Reino Unido, tienen, según se estima, un valor nominal de 200 millones de libras.

¹ *Balances of Payments, 1937*, Liga de las Naciones, Ginebra, 1938, pág. 194.

El siguiente cuadro indica (en millones de libras) la distribución por regiones y naturaleza de las empresas de £3.240 millones no amortizadas al finalizar 1936.

	Gobier- nos y Muni- cipios	Ferro- carriles	Ser- vicios públicos	Minas	Varios	Total
América del Sur	139	362	49	7	110	667
Estados Unidos, México y América Central. . .	1	78	20	6	28	133
El resto del mundo . . .	1.301	386	90	156	507	2.440
Total	1.441	826	159	169	645	3.240

III. TENDENCIAS HACIA UNA ECONOMÍA NACIONAL DIRIGIDA

El análisis antes hecho demuestra claramente que la economía americana ha tenido en gran parte un carácter predominantemente internacional. Con anterioridad a la guerra mundial, los países del Norte y Sud-América dependían en gran parte de los mercados extranjeros para la venta de sus productos agrícolas y minerales. Con su carácter de países « nuevos », dependían grandemente para su desarrollo de los empréstitos extranjeros. Todos ellos tenían un interés vital en crear relaciones comerciales estables beneficiosas con el resto del mundo. En muchos de estos países, sin embargo, el comercio extranjero se ha especializado de una manera predominante en la producción y venta de dos o tres artículos, tales como el café en Brasil, los nitratos y el cobre en Chile, la lana y la carne en la Argentina y el Uruguay, y el azúcar en Cuba.

Aun antes de 1914 a veces surgían dudas en algunos de los países americanos sobre los efectos sociales y económicos de una dependencia tan extraordinaria respecto del mercado mundial y del capital extranjero. Sin embargo, el primer cambio importante de la situación no tuvo lugar sino hasta la guerra mundial. Por una parte, la demanda de los países beligerantes de los productos de los continentes americanos tuvo por resultado una extensión mayor de sus industrias agrícolas y mineras, y por otra, las dificultades para obtener a cambio productos manufacturados de Europa, estimuló mucho el proceso de industrialización, el cual tendió a hacer que los países americanos se

bastasen a sí mismos en la producción de diversos artículos de consumo, tales como los tejidos, productos alimenticios preparados, productos de cuero, etc.

Las dificultades del reajuste de la post-guerra demostró más claramente las desventajas de la posición económica de los países americanos, especialmente de los de América latina. La falta de estabilidad del mercado mundial en los principales productos de que dependían, comprometió gravemente los beneficios del aumento de las relaciones comerciales. Por tanto, se comprende que en período de la post-guerra, las dificultades para pagar las deudas extranjeras sugirieron cada vez más la conveniencia de que se restringiesen en lo posible dichas deudas y se amortizasen las existentes. La situación alcanzó el punto culminante al comenzar la depresión mundial de 1929, que tuvo como resultado el descenso vertical de los precios de las materias primas y el caos económico, especialmente en los países que dependían del mercado mundial para su bienestar económico. La tendencia hacia la defensa propia económica y hacia un mayor equilibrio de la economía nacional, fué mayor a partir de 1929 por los diversos movimientos políticos y sociales, que pretendían restaurar en los diferentes países el control de sus recursos y de su situación económica.

Esta nueva tendencia, aunque difería en muchos aspectos en los diversos países, tenía sin embargo muchos elementos comunes. Bastará considerar aquí solamente cuatro aspectos de la misma, es decir: 1) el control y diversificación de la agricultura; 2) esfuerzos para desarrollar la industria nacional; 3) control de divisas y de la política comercial, y 4) una mayor dirección de la economía por parte del Gobierno, con el objeto de obtener un empleo mejor y un desarrollo mayor de los recursos nacionales. Se observa claramente que estas tendencias tendrán una importante influencia sobre las relaciones económicas internacionales de los países americanos y que plantearán serios problemas de readaptación.

Control y diversificación de la agricultura

Como ya se ha dicho, uno de los resultados de la gran guerra fué una notable extensión de la superficie destinada al cultivo en los países de América con el objeto de aprovisionar a los beligerantes y proporcionarles materias primas. Esta extensión continuó aun después de la guerra. Por ejemplo, en los Estados

Unidos, la extensión sembrada de trigo aumentó en 1919-21 a un promedio de 27 millones de hectáreas, siendo el promedio del período de guerra de 21 millones, en tanto que en el Canadá los sembrados de trigo aumentaron de 6 millones de hectáreas a más de 8 millones en el mismo período. Solamente en la República Argentina (que tenía aproximadamente la misma extensión cultivada en 1918 que el Canadá) se registró una reducción substancial de la superficie cultivada. A medida que Europa fué extendiendo también la superficie cultivada con trigo después de la guerra (la producción aumentó aproximadamente el 20 por 100 entre 1921 y 1929), el mundo se encontró en 1931 con una capacidad de producción de trigo que, a partir de 1913, había aumentado proporcionalmente la mitad con relación al aumento de la población que lo consumía. Sobrevino una baja ruinoso de los precios, que afectó a los continentes americanos con particular severidad, ya que eran productores de la tercera parte del abastecimiento mundial.

Esto se puede aplicar a otros productos. Por ejemplo, en cuanto al algodón, la baja de los precios de 1929 a 1932 fué aproximadamente de un 70 por 100, existiendo entonces un volumen de producción mundial aproximadamente dos veces mayor que el promedio de los años inmediatos de la post-guerra. En este caso la situación se agravó porque surgieron nuevos e importantes productores americanos — Brasil y Argentina — cuya posición en el mercado del algodón ha sido cada vez más importante a partir de esa época. La producción mundial del café también ha aumentado continuamente después de la guerra, siendo el Brasil y Colombia los dos principales exportadores; después de 1935 hubo un considerable descenso del precio del café debido a que el consumo permaneció estacionario prácticamente. El mercado mundial del azúcar, en el cual estaban particularmente interesados Cuba y los Estados centroamericanos, sufrió un período similar de desorganización, hasta que en 1933 se adoptó el Plan Chadbourne.

Dos aspectos de esa situación afectaron particularmente a los países americanos, especialmente después de 1929. El primero era el de que esta extrema dependencia en la situación económica de unos cuantos productos principales requirió que aquellos países adoptasen medidas radicales y dolorosas cada vez que cambiaban las condiciones del mercado mundial. El segundo era el de que, en el curso de estos reajustes, los precios descendían tanto que el abastecimiento de los productos alimenticios

necesarios a las regiones productoras especializadas se encontraba con frecuencia en peligro. El método para resolver este problema agrícola seguía dos direcciones. La primera consistía en tomar medidas tendientes a restringir la producción al nivel de la disminución de la demanda del mercado mundial; la segunda consistía en fomentar la diversificación agrícola con objeto de reducir la dependencia en las importaciones.

El Brasil proporciona un ejemplo muy conocido del primer método. A fin de descongestionar el mercado del café se compraron y destruyeron grandes cantidades del mismo, siendo aproximadamente de 3.960 millones de kilos la cantidad total destruída. La ley de organización agrícola (The Agricultural Adjustment Act) de los Estados Unidos, firmada en febrero de 1938, proporciona un ejemplo que combina ambos métodos. De acuerdo con esta ley, se otorgaron subsidios a los campesinos para que cultivasen productos que fertilizaban la tierra en vez de empobrecerla. Esto permite al Estado limitar la explotación de los productos principales cuyos precios han descendido en el mercado mundial y cuya producción en muchas regiones (principalmente en aquellas especializadas en el cultivo del algodón, del tabaco y del trigo) ha empobrecido el suelo según se afirma. Por ejemplo, en 1939 se invitó a los campesinos de los Estados Unidos a que sembrasen solamente 275 millones de acres con algodón, maíz, trigo, tabaco y algunos otros productos, en lugar de 365 millones de acres destinados a los mismos sembrados en 1938. La extensión destinada al trigo en particular ha disminuído aproximadamente en la tercera parte.

Otras medidas se han tomado en la República Argentina, donde una Comisión nacional representativa regula cuidadosamente la producción y el comercio del vino. Medidas similares se estudian hoy día por lo que se refiere a la industria azucarera; la Cámara Argentina adoptó en septiembre pasado una ley que crea la Comisión Nacional del Algodón, encargada de organizar la producción y venta de este importante producto argentino en un mercado mundial que es bastante precario. Los impuestos de exportación sobre los productos principales también se utilizan como un medio indirecto para controlar la producción.

La extensión del control gubernamental sobre la agricultura de los países americanos ha aumentado considerablemente a partir de 1932 mediante estos diversos procedimientos, siendo el principal objeto el de efectuar un cambio substancial de la actividad dedicada a los productos principales que se encuentran

ante un peligro de exceso de producción, y orientarla hacia los productos subsidiarios, destinados a llenar las necesidades locales y a contribuir a la conservación de la tierra. Este control tiene sin duda una potencialidad considerable para mitigar la violencia de las fluctuaciones económicas a que están sujetas todas las regiones productoras de alimentos y materias primas.

Desarrollo de las industrias nacionales

El desarrollo industrial de todos los países americanos se debe en primer lugar a la iniciativa y al capital local, coadyuvado por la actividad de los inmigrantes y de las pequeñas sumas que pudieron traer consigo. Ahora bien, como es inevitable en las regiones ricas en recursos naturales pero pobres en capital, gran parte del desarrollo ha dependido desde el principio de la importación del capital extranjero. Gracias en gran parte a su ayuda, la posición de los Estados Unidos, en lo que se refiere al comercio mundial, se ha transformado de una «economía colonial» productora de materias primas destinadas a los países industriales de Europa, en la economía de un Estado industrial que relativamente se basta a sí mismo y que gradualmente tiene un excedente menor de productos alimenticios y materias primas destinados a la exportación, y cuyo lugar como productor de manufacturas en el mercado mundial aumenta gradualmente.

La transformación industrial de América latina se está llevando a cabo, en términos generales, de manera similar, aunque en menor escala.

Es convincente la prueba de este desarrollo industrial, particularmente en los últimos años. En muchas regiones se encuentran manufacturas básicas, tales como los tejidos sencillos, botas, zapatos y muebles; la región oriental del Brasil, la central de Chile, la costa del Perú, las ciudades del Río de La Plata y México y partes de Colombia y Venezuela poseen tales manufacturas. Por otra parte, la preparación de materias primas destinadas a la exportación, tales como la molienda del trigo y la conservación de la carne, proporciona empleo industrial en los diversos países en gran escala. La actividad manufacturera recibió un considerable estímulo por el desarrollo de la energía hidroeléctrica, la cual hizo que fuese posible la construcción de fábricas electrificadas azucareras y textiles.

A partir de la gran guerra y especialmente después de la depresión de 1929, se ha acentuado grandemente la tendencia

hacia el desarrollo industrial que permita al país abastecerse a sí mismo. Por ejemplo, en la República Argentina se estima que las fábricas textiles proporcionan el 80 por 100 de las necesidades de productos de lana, de la mayoría de las telas corrientes de algodón y de gran parte de la seda artificial. Se han desarrollado instalaciones químicas destinadas a la refinación de muchos productos minerales locales de diversos países latinoamericanos. Las fábricas de fundición y refinación del cobre de Chile son bien conocidas. En Venezuela y en otros lugares se han construido refinerías de petróleo, y fundiciones de hierro y de acero se han establecido en el Brasil.

No se dispone de datos que demuestren plenamente la reciente expansión industrial de los países latinoamericanos, pero puede tenerse alguna idea de la extensión de la industria manufacturera de estos países por el siguiente cuadro:

INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE LOS PRINCIPALES PAÍSES AMERICANOS, HACIA 1933 ¹

País	Población total	Personas ocupadas en la manufactura	Valor total de los productos manufacturados (millones)	Equivalente en dólares de los Estados Unidos de acuerdo con los cambios de 1933 (millones)
Argentina	12.015.000	389.066	2.642 pesos	845
Brasil	41.478.000	510.000	6.750 milreis	540
Chile	4.287.000	225.820	1.500 pesos	120
Perú	5.500.000	18.666	175 soles	33
México	16.552.000	305.402	832 pesos	233

¹ Véase « The New Industrialism in Latin America » de Gc. WYTHE, *Journal of Political Economy*, abril, 1937.

De la misma fuente se desprende que en México el valor adicional de la manufactura en 1930 fué mayor que el promedio del valor anual de todos los productos agrícolas cultivados durante el período 1928-1930. En la República Argentina, el 47 por 100 del valor total de la producción nacional en 1933, estuvo representado por el valor adicional de la manufactura; en el Brasil, el valor total de la manufactura en 1933 y 1934 fué aproximadamente igual al valor total de todos los productos agrícolas cultivados en esos años; en el Perú por lo menos el 35-40 por 100 de todas las necesidades del país son proporcionadas, según se estima, por la manufactura nacional. Con

relación al desarrollo industrial de los Estados Unidos y del Canadá, estas cifras pueden parecer pequeñas, pero no ha de negarse que existe un proceso de industrialización en América latina.

Control de divisas y política comercial

El volumen y el valor del comercio exterior de todos los países americanos fué aumentando hasta 1929, salvo un marcado descenso en los años posteriores a la guerra. Sin embargo, durante los cuatro años que siguieron a 1929, la pronunciada disminución de los precios hizo que el valor oro del comercio americano se redujese a un nivel extremadamente bajo, aunque el volumen de las exportaciones de América latina permaneció comparativamente estable. En 1933, por ejemplo, cuando el valor de las exportaciones alcanzó su nivel más bajo, el volumen de las procedentes de América latina fué de 81,6 por 100 en comparación con el año 1929, según se estima, y subió a 90 por 100 en 1935. Pero el descenso de los ingresos por concepto de exportaciones fué tan rápido que tuvo que ser seguido por una disminución radical de las importaciones, acompañada de dificultades de cambio en toda América latina, así como en los Estados Unidos y Canadá.

Debido a estas dificultades, que se acentuaron por la crisis financiera de 1931, la mayor parte de los países americanos sujetaron las transacciones de cambio a diversas restricciones. De ahí que en los Estados Unidos las restricciones adoptadas en marzo de 1933 no fueron abolidas sino en noviembre de 1934. Sin embargo, el control establecido en los países latinoamericanos después de la depresión mundial fué reforzado por razones muy diferentes. El descenso de los precios de las materias primas había sido mucho más rápido que el de los artículos manufacturados importados; los gravosos pagos en concepto de deudas exteriores, permanecieron en el mismo nivel y algunos de los principales clientes europeos de los países latinoamericanos instituyeron por su parte el sistema de cuentas bloqueadas, el de arreglos bilaterales de compensación y otros procedimientos para limitar el acceso a sus mercados.

Probablemente en tiempos normales se hubiera logrado un alivio mediante empréstitos extranjeros. Pero el período que siguió a 1931 se caracterizó por una cesación casi completa de

las transacciones en el mercado internacional de capitales a largo plazo. En tales circunstancias, los países latinoamericanos se vieron obligados, casi por defensa propia, a restablecer el equilibrio de su balanza de pagos mediante la reglamentación gubernamental del mercado de cambios.

En general, el objeto de esta reglamentación era: 1) impedir la depreciación de la moneda; 2) conservar las reservas de oro y de divisas para destinarlas al pago de las deudas o de las importaciones esenciales; 3) aislar los precios nacionales de las fluctuaciones exteriores, y 4) impedir la fuga de capitales. Los métodos utilizados para alcanzar estos fines variaron naturalmente según los países, pero los principios esenciales aplicados fueron tres, según parece. En primer lugar, el control de los cambios estaba relacionado con el control de las importaciones; en segundo lugar, el amplio margen entre los tipos de compra y venta, o sea el gravoso impuesto sobre las transacciones de cambio, fué utilizado para restringir más aún las importaciones y fomentar las exportaciones; y, finalmente, en muchos países existe un mercado « libre » reconocido, pero limitado, el cual registra el grado de la depreciación *de facto* de la moneda.

De hecho, 12 países latinoamericanos poseían algún sistema para el control de los cambios a principios de 1939, según se desprende del cuadro núm. 10. Nueve de ellos habían establecido dicho sistema antes de 1933. Seis de los países que aplican el sistema de control de cambio permiten que funcionen mercados más o menos libres al mismo tiempo que las transacciones controladas; Uruguay ha establecido un tipo de cambio oficial, un tipo libre y uno « libre controlado », que es el que se utiliza para ciertas « importaciones necesarias » y para determinadas transacciones financieras. El procedimiento general que se sigue consiste en que parte o todo el producto de la exportación de mercancías debe ser entregado al Banco Nacional, a tipos fijados previamente, y distribuido a los importadores, de acuerdo con las necesidades nacionales o a juicio de las autoridades encargadas del control. Cuando, por ejemplo, las divisas sean escasas, las demandas de importaciones de las mercancías consideradas como no esenciales pueden ser denegadas, así como también la entrega de las divisas necesarias para pagarlas. Y aun sin las medidas oficiales para el control de la importación, el comercio puede ser fácilmente dirigido manipulando las cuotas de divisas de acuerdo con las exigencias geográficas o nacionales.

CUADRO NÚM. 10. — CONTROL DE DIVISAS EN AMÉRICA LATINA
A PARTIR DE 1930 ¹

País	Fecha en que comenzó el control	« Mercado libre » para la importación de mercancías		Existe bolsa negra para la importación	Porcentaje de divisas procedentes de la exportación entregadas a las autoridades al « tipo oficial »	Excluye diversas mercancías no consideradas como esenciales o favorece determinado tipo de intercambio en perjuicio de otro	Favorece el comercio con determinados países	En vigor permiso de importación
		se permite que funcione sin control gubernamental	controlado por el Gobierno o por el Banco Central					
Argentina .	1931		*		Aprox. 90 (Varía)	*	*	*
Bolivia . . .	1931		*	*	(Varía)	*		
Brasil . . .	1931		Restricción de mercado		100			
Chile . . .	1931		*		(Varía)	*	*	*
Colombia .	1931		Restricción de mercado	*	100	*		*
Costa Rica .	1932		(Nominalmente)		100		*	
Cuba . . .		*						
Honduras .	1934		Restricción de mercado		100	*		
Nicaragua .	1932		Restricción de mercado	*	100	*		
Paraguay .	1932				100	*		
Uruguay .	1932		Restricción de mercado		(Varía)	*	*	*
Venezuela .	1936	*			100	*		*

¹ « Control de divisas en América Latina », H. M. BRATTER. *Foreign Policy Reports*, 15 febrero 1939.

La existencia de estos controles ha ejercido una considerable importancia económica para los países de América latina que los establecen, ya que en todos estos países el comercio exterior es proporcionalmente mucho mayor que su actividad económica. La influencia de estos controles sobre el desarrollo económico interno y sobre la situación de determinadas industrias que dependen en cuanto a sus operaciones de la asignación de divisas, ha sido muy grande. La principal razón de ello consiste en que, a fin de permitir el adecuado funcionamiento de un sistema de control de importación, deben adoptarse reglamentaciones de carácter general para una gran parte del sistema económico. Sin embargo, su influencia ha sido substancial también en lo que se refiere al volumen del comercio con los demás países (particularmente con aquellos que tienen el mismo sistema), ya que tan pronto como la administración de control se convierte

en un acuerdo de compensación con otro país, aparece la tendencia de los exportadores extranjeros de los demás países, a quienes perjudica ese acuerdo, consistente en hacer presión sobre sus Gobiernos para que éstos a su vez celebren acuerdos de compensación. En otras palabras, el sistema tiende a ampliarse cada vez más. Estos resultados de la política del control del cambio y de las condiciones peculiares del comercio con ciertas regiones de Europa han afectado seriamente el comercio y la política comercial de muchos países latinoamericanos. Así es que el trueque y los acuerdos de compensación han tenido que ser establecidos entre Argentina, Brasil, Chile y Alemania, en vista de la importancia de la demanda de este último país de algodón y de lana y de la falta de divisas libres de Alemania para satisfacer dicha demanda. Por ejemplo, el acuerdo de 1936 entre el Brasil y Alemania implicaba la obligación del Gobierno brasileño de permitir la exportación de 62.000 toneladas de algodón a cambio de marcos de « compensación ». Alemania se obligaba a comprar cantidades determinadas de café, tabaco, carnes congeladas y frutas del Brasil. También se han firmado acuerdos bilaterales entre Gran Bretaña y Argentina y Uruguay, de acuerdo con el modelo del convenio Roca-Runciman de 1933. Por ejemplo, el primero de esos acuerdos, a más de estipular una tarifa mutua en que se hacían concesiones sobre una base bilateral, relacionaba directamente las importaciones británicas procedentes de la Argentina con el pago de las deudas comerciales argentinas con Inglaterra, así como también con el pago de la deuda externa de la Argentina en dicho país.

En vista de estas diversas influencias, los intercambios comerciales de los países americanos, considerados como un todo con relación a cada uno de ellos y con relación al resto del mundo, han cambiado notablemente en el curso de los últimos diez años; de ahí que la *proporción* de las importaciones latinoamericanas en 1929 proveniente de los cuatro principales países de exportación (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Japón) que era de 59 por 100 del total, permaneció prácticamente en el mismo nivel en 1936. En cambio, Alemania y Japón proporcionan ahora el 16,2 por 100 en lugar del 9,3 por 100 y los Estados Unidos proporcionaban el 29,4 por 100 en lugar del 35,9 por 100, en tanto que no se alteraba grandemente la situación del Reino Unido.

Al mismo tiempo, sin embargo, los Gobiernos latinoamericanos están tratando de proteger y desarrollar sus exportaciones

mediante tratados comerciales celebrados entre sí sobre bases libres. Ejemplo de ello son los generosos tratados firmados con los Estados Unidos de acuerdo con la Ley de convenios comerciales recíprocos de 1934 (Reciprocal Trade Agreements Act). Todos estos tratados contienen la cláusula incondicional de la nación más favorecida. Vale la pena notar que en el tratado firmado recientemente con el Brasil — único país con el que los Estados Unidos tienen una balanza comercial pasiva —, el tipo de cambio del dólar, obtenido de acuerdo con el tratado, fué dejado deliberadamente a la libre disposición del Gobierno brasileño con objeto de hacer resaltar la preferencia de los firmantes por el comercio multilateral y no el bilateral ¹.

No hay duda de que el programa de los acuerdos comerciales ha proporcionado en su conjunto resultados positivos en la expansión del comercio entre los países americanos, celebrados sobre bases multilaterales. En el período que siguió a 1930, los acuerdos comerciales bilaterales constituyeron un método comúnmente utilizado por los Estados Unidos para mejorar la situación de los mercados de exportación. Existen indicios de que el retorno a los acuerdos multilaterales ha sufrido la influencia del programa de acuerdos comerciales de los Estados Unidos. Por lo menos 14 de las 20 Repúblicas de América latina firmaron en 1937 diversos tratados y otros acuerdos formales que contenían el principio de la cláusula incondicional de la nación más favorecida.

La cuestión de si el control de divisas se convertirá en un instrumento permanente de la política económica nacional de algunos países de América latina dependerá, entre otras cosas, de que la situación que originó el control de divisas mejore lo suficiente en el futuro para que pueda ser abolido dicho control. Por ejemplo, el precio de las materias primas puede aumentar bastante de manera que desaparezca la escasez de divisas extranjeras y permita que se efectúe sin dificultad el pago de las deudas; o bien la estabilización de los empréstitos tales como el concedido recientemente al Brasil por los Estados Unidos puede proporcionar algún alivio; o los controles de producción pueden disminuir el volumen de exportación y aumentar el valor de la misma en la medida necesaria para producir un equilibrio más

¹ La importancia de este tratado para el desarrollo futuro del comercio mundial es subrayada por el profesor Conliffe en *Changing structure of economic life*, documento núm. 1, sometido al Congreso de Copenhague de la Cámara Internacional de Comercio, 1939.

estable en la balanza de pagos. Si en el futuro el control de divisas resulta ser un elemento indeseable para el comercio multilateral, dicho control, aunque actualmente es decisivo en los países de América latina, probablemente será de carácter transitorio.

Actividad económica nacional dirigida

Probablemente la fase más notable de los recientes hechos económicos en los países americanos ha sido el esfuerzo cada vez mayor de los Gobiernos para guiar y dirigir sus actividades económicas de acuerdo con planes más o menos desarrollados. El experimento del nuevo trato (New Deal) de los Estados Unidos es suficientemente conocido y no necesita aquí mayor discusión¹; pero la forma que este movimiento ha tomado en los países latinoamericanos sí requiere, en cambio, una breve reseña.

El esfuerzo con objeto de dar a la industria nacional y al comercio un carácter más nacional, es un aspecto de especial importancia para América latina. La tendencia de los Gobiernos consiste en conseguir una representación nacional más substancial en las directivas de las empresas extranjeras, el establecimiento de industrias del país por la intervención directa del Gobierno y la enseñanza de técnicos y expertos nacionales. Por ejemplo, en México los expertos extranjeros sólo pueden ser empleados en caso de que no haya técnicos nacionales, y en el Brasil la mayoría de los dirigentes de las empresas concesionarias deben ser ciudadanos brasileños.

Con el objeto de fomentar la industria nacional, diversos países han experimentado también la concesión de privilegios especiales a los pequeños comerciantes. Recientemente, en México, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial ha sido fundado con objeto de financiar a los sindicatos de los obreros, a los pequeños industriales y comerciantes para mejorar la situación de la pequeña industria del país. En Venezuela se ha creado una institución similar a fin de proporcionar ayuda financiera con tipos de interés reducido a las pequeñas industrias nacionales. Los países latinoamericanos que tienen el control de cambios lo utilizan ocasionalmente para dirigir el desarrollo industrial local, de tal manera que los exportadores de carne y de

¹ Véase *Economic and Social Reconstruction in the United States*. Oficina Internacional del Trabajo, Estudios y Documentos, serie B, núm. 20, Ginebra, 1934.

linaza del Uruguay obtienen un premio sobre el tipo libre « controlado ». En Bolivia las pequeñas compañías mineras de estaño obtienen una mayor proporción de divisas libres de acuerdo con el sistema de control de cambio, que las grandes compañías ¹. Más aún, la influencia de las dificultades para transferir las divisas en muchos países latinoamericanos consiste en reforzar el mercado local de capitales en beneficio del desarrollo de la industria nacional mediante fondos adicionales que de otra manera habrían ido a manos de los inversionistas extranjeros. El aspecto más importante del movimiento consiste en la tendencia cada vez mayor del Estado de participar directamente en los negocios, ya sea creando sus propias industrias o nacionalizando las que están en manos de los extranjeros. Probablemente el mejor ejemplo de esta política es el que proporciona México, donde la ley de marzo de 1937 autorizó a la Compañía Federal de Petróleos para que desarrolle la industria petrolera « en beneficio de la economía nacional », es decir, se hizo un esfuerzo para transformar en una industria nacional la que anteriormente había sido financiada y desarrollada principalmente desde el extranjero. Además, pueden encontrarse ejemplos de esta misma tendencia en otros países. Así, el Gobierno de la Argentina se ha hecho cargo de la sección británica del Ferrocarril Transandino. En 1937, el Gobierno de la República Argentina obtuvo el derecho de administrar el Ferrocarril Central de Córdoba (Compañía Británica), de acuerdo con un convenio que garantizaba las ganancias netas, y poco después el Gobierno obtuvo el control total de la línea ². El Gobierno de Argentina también tiene su propia industria petrolera, la cual produjo en 1937 aproximadamente la mitad del total de la producción nacional ³ y ahora está tratando de desarrollar las fábricas de conservas ⁴. La compañía de vapores más grande del Brasil, la Lloyd Brasileiro, constituye una parte íntegra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas ⁵. Las obras del Puerto de La Guayra, puerto

¹ *Commercial Pan-America*, enero 1938, pág. 7-8.

² *Report on Economic and Commercial Conditions in the Argentine Republic*. E. R. LINGEMAN. Junio 1937, U. K. Department of Overseas Trade, 1937, pág. 17.

³ *Commercial Pan-America*, núm. 79, diciembre 1938, pág. 14.

⁴ La ley nacional de la carne de 1933 contiene disposiciones para el establecimiento de una fábrica nacional de conservas. *Commercial Pan-America*, núm. 73, enero 1938, pág. 3.

⁵ *Report on Economic and Commercial Conditions in Brazil*. E. M. HARVEY and W. G. BRUZAUD, 1937. U. K. Department of Overseas Trade, 1938, pág. 126.

principal de Venezuela, que anteriormente eran propiedad de una empresa británica, fueron recientemente compradas por el Gobierno de Venezuela. Se han estudiado en Chile, Bolivia y otros países proyectos para nacionalizar de una manera u otra las industrias petroleras y de diversa naturaleza.

IV. DESARROLLO NACIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Estos cambios en las condiciones políticas y económicas han suscitado muchas dificultades de readaptación. En términos generales, el principal consiste en conciliar las necesidades del desarrollo nacional económico con las ventajas derivadas de la división del trabajo internacional y la cooperación internacional económica. Como ya se ha hecho notar, aunque el problema tiene diversos aspectos en los diferentes países, presenta sin embargo algunos elementos comunes originados por la interdependencia económica de los países americanos entre sí y con el resto del mundo.

Ante todo, las dificultades de la adaptación a la economía mundial, que son más importantes en Norte-América, y especialmente en los Estados Unidos, han surgido del cambio que la post-guerra produjo en este país que se convirtió en uno de los mayores acreedores del mundo. Estas dificultades se complican por la necesidad de conservar los recursos naturales y por la fiscalización, en el interés público, de una economía industrial muy vasta, compleja y sumamente desarrollada. Mucho se ha dicho durante algunos años sobre las obligaciones de los Estados Unidos como país acreedor. Por otra parte, también se ha dado gran importancia últimamente a la necesidad de reformar algunas de las industrias básicas de los Estados Unidos para que estén de acuerdo con las condiciones variables del mercado mundial. En los Estados Unidos, la lucha continúa entre aquellos que favorecen una concentración nacional y aquellos que desearían una mayor cooperación internacional. Sin embargo, el problema verdadero parece consistir, en gran parte, en el desarrollo de las relaciones comerciales de los Estados Unidos con los países latinoamericanos, por una parte, y con el resto del mundo por la otra, de tal manera que se establezca un equilibrio apropiado entre el comercio de exportación y las industrias nacionales.

Se admite generalmente que el desenvolvimiento futuro de los Estados Unidos presenta problemas sobre los cuales los países ricos y muy industrializados tienen ya una gran experiencia. No obstante, los países latinoamericanos, considerados en su conjunto, ofrecen problemas acerca de los cuales la experiencia del viejo mundo no es del todo indicada. Teniendo en cuenta las diferencias del ambiente físico y del clima que imprimen su huella característica en el progreso separado de estos países, se pueden hacer, empero, algunas generalizaciones amplias acerca de los problemas económicos particulares de aquellos países, generalizaciones que podrían sugerir la necesidad de combinar los métodos ya experimentados con otros nuevos totalmente.

Algunas de las principales dificultades de Sud y Centro-América han surgido, como ya se ha dicho, de la extrema especialización hacia el comercio de exportación y de la gran vulnerabilidad de la mayoría de estos países a las fluctuaciones del precio mundial de sus productos principales. Existe una gran dependencia en algunos productos que pueden ser motivo de pérdidas en caso de depresión, desde Venezuela, cuyo 90 por 100 de su comercio de exportación depende del petróleo, hasta la Argentina, país que tiene un gran número de productos de exportación, pero que, sin embargo, depende del trigo, maíz y carne, que son productos que constituyen más de la mitad de su comercio. Hasta hace poco, los cambios en esos productos no aumentaron grandemente; por ejemplo, el cobre de Chile ha reemplazado simplemente a los nitratos; el algodón del Brasil al caucho. Los productos alimenticios y las materias primas de demanda poco variable constituyen siempre la mayor parte de esta lista.

Así, pues, uno de los principales problemas de América latina consiste en la diversificación económica, de acuerdo con las relaciones comerciales mundiales existentes. Los esfuerzos para diversificar la producción agrícola y ganadera, así como para desarrollar la industria, podrán evitar a estos países, según se espera, las consecuencias de las fluctuaciones futuras y bruscas del comercio, similares a las sufridas en 1930.

Pero esta situación se complica con otros dos problemas importantes. Existen en primer lugar grandes oportunidades para desarrollar aún más los recursos materiales y la actividad económica. En muchos aspectos América latina es todavía una tierra virgen. México, Centro y Sud-América poseen una rica

y gran variedad de tierras fértiles, de minerales y de materias primas de todas clases que todavía casi no han sido explotadas. Los densos bosques tropicales, que cubren aproximadamente la tercera parte de Sud-América aún no han sido utilizados totalmente, debido a los obstáculos naturales. Brasil, México, Chile y Venezuela cuentan con ricos depósitos de hierro¹, pero, sin embargo, el mineral en ningún lado se encuentra a una distancia conveniente del carbón. Por otra parte, América latina posee aproximadamente el 15 por 100 de los recursos mundiales hidroeléctricos, y aunque algunos de éstos no son accesibles hasta ahora y muchos otros no están aún desarrollados, debe reconocerse que dichos recursos son aproximadamente iguales a los de Norte-América y mucho mayores que todos los de Europa.

El desarrollo posterior de los recursos de América latina depende de numerosos factores, pero especialmente de la población, de los mejores medios de comunicación y del capital. La densidad media de la población de América latina es solamente la cuarta de la de los Estados Unidos y la mayoría de los 90 millones de los latinoamericanos viven en una región costera de 100 millas (10 millones de ellos en ciudades de más de 200.000 habitantes). Existen grandes extensiones en el interior de Sud-América que tienen una población tan escasa como la de un desierto. La mayor parte de la población del Brasil, por ejemplo — país que tiene una superficie más grande que la región continental de los Estados Unidos y que contiene aproximadamente la mitad de los habitantes de Sud-América — está esparcida a lo largo de una ancha zona costera de 500 millas a cada lado de Rio de Janeiro. La mayor parte de los 4½ millones de habitantes de Chile habitan en la planicie costera cercana a Santiago y Valparaíso.

El problema depende de la rapidez y de la manera en que pueden ser ocupados más plenamente estos espacios. El aumento calculado de la población de los países americanos de 1900 a 1937-1938 aparece en el cuadro núm. 11. En vista de que en el curso de los últimos diez años la inmigración europea hacia el Continente americano es insignificante desde el punto de vista numérico, la opinión en algunos de los países de inmigra-

¹ Se supone que el Brasil pose los más extensos depósitos de hierro del mundo, aún no explotados, y México tiene la famosa « montaña de hierro » que se presume que contiene 300 millones de toneladas de hierro. *Mineral Deposits of South America*, B. L. MILLER and J. T. SINGEWALD, New York, 1919, pág. 166.

CUADRO NÚM. 11. — AUMENTO APROXIMADO DE POBLACIÓN
EN LOS PAISES AMERICANOS: 1900 - 1938

País	1900	1914	1919	1929	1937-8	Area (km ²)
Argentina	3.954.911	7.885.000	8.279.159	11.193.000	12.762.000	2.793.000
Brasil	14.433.915	25.000.000	30.492.275	40.273.000	43.247.000	8.511.000
Chile	2.712.145	3.482.000	3.945.538	4.200.000	4.597.000	742.000
Perú	4.609.999	4.500.000	4.500.000	6.350.000	7.106.000	1.249.000
Colombia	3.878.600	5.500.000	5.963.000	8.000.000	8.600.000	1.139.000
Otros Estados de América del Sur	5.255.180	7.035.000	8.064.173	8.907.000	9.873.000	2.870.000
América Central	5.955.817	9.861.000	10.508.946	11.962.000	13.972.000	971.000
México	12.491.573	15.525.000	15.525.000	16.350.000	19.320.000	1.969.000
Estados Unidos	75.620.859	96.512.000	105.253.300	122.285.000	129.818.000	7.839.000
Canadá	5.312.500	7.412.000	8.361.000	9.860.000	11.165.000	9.542.000

REFERENCIA: *Yearbook of Statistics*, Sociedad de las Naciones.

ción de América se ha preocupado ya de que, a la larga, esta disminución producirá probablemente serios efectos sobre la evolución de esos países, para los que la inmigración fué siempre un factor importante de su desarrollo económico y social.

En el informe preparado por la Oficina sobre el tercer punto del orden del día de la presente Conferencia, se analizan los substanciales cambios sobrevenidos en el problema de la inmigración. En dicho informe se hace una reseña de las medidas adoptadas por la Oficina de acuerdo con la Resolución de la Conferencia de Santiago sobre Inmigración, Conferencia que en aquella época subrayó la especial importancia que el problema de inmigración presenta para la mayoría de los Estados americanos.

Bastará mencionar aquí que la obra efectuada por la Oficina, de acuerdo con la resolución de Santiago, ha sido de considerable utilidad al estudiarse muchos de los aspectos del problema de inmigración. A fin de poder tratar estos aspectos, que en el presente pueden ser objeto de una reglamentación internacional, la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada este año adoptó un proyecto de convenio y dos recomendaciones tendientes a lograr una mejor organización de la migración de los trabajadores. El problema de las inmigraciones colonizadoras, que tiene algunas características especiales, fué estudiado, especialmente desde el punto de vista técnico y financiero, por una Conferencia de expertos que tuvo lugar en 1938 y a la cual asistieron los representantes de ocho países de emigración y diez países latinoamericanos de inmigración. Las conclusiones de esta Conferencia fueron comunicadas a los Gobiernos in-

teresados y su influencia puede observarse en las medidas adoptadas recientemente en cierto número de países al establecer las bases técnicas necesarias para comenzar de nuevo esta forma de migración intercontinental. El establecimiento de los inmigrantes como colonos requiere, de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del día, una emigración mucho más desarrollada que la que fué necesaria en otros períodos. Una parte importante de esta organización será examinada por la presente Conferencia: los servicios administrativos que deben existir en los países de inmigración. Los resultados a que puede llegar esta Conferencia, juntamente con los obtenidos ya por la Conferencia de Expertos, proporcionarán a los Gobiernos una serie de principios relativos a la organización de la migración, principios que, si son aplicados, permitirán, sin duda, el desarrollo de la inmigración colonizadora en forma satisfactoria para todos los interesados. Las perturbaciones demográficas habidas en Europa en los últimos meses, ponen de relieve ahora la utilidad de buscar una solución práctica de este problema.

No es necesario insistir sobre la necesidad de tener en América latina medios de comunicación más desarrollados y mejores. Bastará citar un ejemplo: se ha dicho que en el Brasil las cuestiones sociales económicas de mayor importancia son las relacionadas con el mejoramiento de las comunicaciones entre los diversos Estados de la Unión Federal, a fin de que desaparezcan los mercados interiores aislados e ineficientes, la distribución desigual del capital y de la población y el bajo nivel de vida de las regiones que se encuentran alejadas de las ciudades. En realidad, el progreso en el terreno económico y financiero depende de la desaparición de esas desventajas y de la creación de un amplio mercado nacional que sirva de base a grandes unidades de producción.

Sin embargo, la diversificación en un grado substancial de la actividad económica y el gran mejoramiento de las comunicaciones internas, indispensables a esa diversificación, necesitan de la ayuda de importantes capitales. Aun suponiendo que el futuro desarrollo económico sea financiado cada vez más por el capital nacional, parece, sin embargo, que no hay duda de que en todos los países latinoamericanos se acudirá en el futuro al capital extranjero en gran medida y que podrá ser utilizado en el mejoramiento de la situación económica y del nivel de vida.

Pero esto da lugar a otro complicado problema, es decir, al de la tendencia hacia la nacionalización de la vida económica en Sud-América. El movimiento hacia el desarrollo directo de los recursos nacionales de una manera independiente y bajo el control nacional, es fundamental. El deseo de liberar la expansión económica de estos países de los efectos del control político extranjero es profundo y comprensible. Tampoco puede negarse el deseo de reformar las instituciones económicas y sociales, tales como la propiedad de la tierra, las relaciones industriales, las formas de las empresas corporativas, cooperativas y gubernamentales, de acuerdo con las tradiciones e ideales nacionales. Precisamente son estas tendencias nacionales y sociales, así como también la influencia de los hechos económicos y políticos del extranjero, las que originan el movimiento hacia la economía nacional dirigida a que antes se hizo referencia. Estas tendencias colocan a los Gobiernos latinoamericanos ante la gran dificultad que representa el desarrollo de sus recursos nacionales con objeto de permitir una adecuada corriente del capital extranjero y el mantenimiento de un comercio provechoso en el mercado mundial en beneficio permanente de los respectivos pueblos. En resumen, esto requiere que se encuentren nuevos métodos de cooperación internacional que salvaguarden las legítimas demandas de independencia nacional y que, sin embargo, fomenten un desarrollo más rápido de los recursos mediante la utilización de los capitales mundiales.

* * *

Los países del Continente americano han estado vinculados estrechamente al desarrollo de la civilización occidental desde el punto de vista histórico, social y económico. Después de que estos países, uno tras otro, crearon los fundamentos de una vida independiente, han conservado y aumentado la herencia del mundo occidental, agregando a la misma los elementos que les caracterizan como Nuevo Mundo. Sin embargo, a través de todo este proceso hacia la independencia y hacia nuevas formas de la vida, no cesó la interdependencia que los unía con el resto del mundo. Esta interdependencia asumió distintas formas. Los países americanos se han acercado aún más unos a otros y al desenvolvimiento económico y social fuera de los continentes americanos, especialmente en Europa. El progreso técnico aumenta constantemente estas relaciones, que están influen-

ciadas, en primer lugar, por la posición central geográfica de los continentes americanos. Y el desarrollo de los nuevos métodos y líneas de comunicación está completando lo que comenzó la geografía.

Por lo tanto, el futuro de los países americanos está relacionado con la estrecha cooperación mutua y con el resto del mundo. Aunque han surgido dificultades en el pasado con motivo de la interdependencia económica de los países de América con el resto del mundo, no es preciso, sin embargo, que continúen en el futuro. Es de esperar que se encontrarán nuevos métodos de cooperación económica a fin de lograr los objetivos esenciales de los países americanos y de promover el bienestar de la sociedad. Entonces se habrán establecido las bases para la evolución social, bases que facilitarán a los pueblos de todos los Estados americanos mejores condiciones de vida, a las que tienen derecho en razón de sus amplios recursos naturales y de sus capacidades humanas.

CAPÍTULO II

PROGRESOS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES AMERICANOS

Como ya se ha hecho resaltar, los continentes americanos presentan muchos contrastes sorprendentes. No es menos paradójico el que tan extraordinaria diversidad sólo se refleje levemente en la legislación social de los distintos países. Seguramente, el contraste entre la legislación de los Estados o provincias más avanzados y la de los menos avanzados de países de constitución federal, como los Estados Unidos y la República Argentina, es casi más acentuado que el que existe entre la legislación nacional de un país a otro. Un país tropical como Venezuela, de población dispersa y todavía poco penetrado por la industrialización, posee actualmente un Código del Trabajo que es, por lo menos, tan progresivo y tan completo como el del Estado de Nueva York o el de la Capital Federal de la República Argentina.

El desarrollo de la legislación del trabajo a través de todo el territorio americano, y particularmente en los países latinoamericanos, ha sido sumamente rápido. En 1928-29, la Oficina Internacional del Trabajo publicaba una completa recopilación de los textos de la legislación social latinoamericana: ninguna de las publicaciones de la Oficina ha llegado a perder actualidad de una manera tan rápida y total.

DECLARACIONES CONSTITUCIONALES DE POLÍTICA SOCIAL

Uno de los aspectos sorprendentes del desarrollo de la legislación social en los continentes americanos ha sido la extensión con que las Constituciones nacionales de los países latinoamericanos proclaman ciertos principios generales de política social que corresponden muchas veces a los que figuran en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Es significativo el hecho de que tales principios aparezcan en la Constitución de países de tradiciones y perspectivas sociales muy diferentes. Se puede mencionar a manera de ejemplo las

destacadas disposiciones de las Constituciones del Brasil, de México, Uruguay y Venezuela.

La Constitución brasileña de 1937 ha dejado sentados numerosos principios que han de ser respetados por la legislación del trabajo. Los contratos colectivos que se concierten entre asociaciones legalmente reconocidas tienen fuerza de ley para todos los representados por dichas asociaciones. Estos contratos o convenios han de contener disposiciones relativas a la duración de su validez, a la cuantía de los salarios y modo de pagarlos, a la disciplina interior de la empresa y a las horas de trabajo. Se ha de conceder a los trabajadores un descanso semanal que coincida con el domingo y, dentro de los límites impuestos por las condiciones técnicas de la empresa, días feriados en las fiestas cívicas y religiosas, según las tradiciones locales. El trabajador que lleve un año de servicio ininterrumpido en una empresa de trabajo continuo tiene derecho a una vacación anual con salario íntegro. En ciertos casos, el obrero despedido tiene derecho a indemnización, calculada según sus años de servicio. Entre los demás principios mencionados figuran los relativos a salarios mínimos, a la jornada de ocho horas, a la remuneración del trabajo nocturno con un aumento sobre la remuneración normal, a la prohibición del empleo de personas menores de 14 años, al trabajo nocturno de las menores de 16 años, y al empleo en industrias insalubres de las mujeres y de los menores de 18 años, así como la suspensión de todo trabajo de las mujeres durante un período determinado anterior y posterior al parto, sin pérdida de sus salarios. Se deben implantar seguros sociales que garanticen pensiones de vejez, invalidez y, en caso de muerte, de sobrevivientes, y contra los accidentes del trabajo. El derecho de asociación profesional es también garantizado por la Constitución, pero sólo las asociaciones reconocidas por el Estado pueden representar a la actividad o rama de producción en que estén constituídas, así como celebrar convenios colectivos que obliguen a sus miembros a ejercer funciones delegadas por las autoridades públicas. Se han de instituir tribunales especiales para los conflictos del trabajo.

La Constitución mexicana de 1917, según quedó modificada, confiere al Congreso Federal poderes exclusivos para legislar en materia de trabajo. Esta legislación y todo contrato de trabajo han de conformarse a ciertos principios proclamados por la Constitución. Figuran entre ellos: la jornada de ocho horas,

la prohibición de emplear a mujeres y a niños menores de 16 años en trabajos insalubres y peligrosos o durante la noche; la limitación a seis horas por día del trabajo de los niños entre 12 y 16 años; la concesión de un día de descanso por cada seis de trabajo; la suspensión de toda actividad de las mujeres antes y después del parto, con pago íntegro de sus salarios y conservación del empleo; la igualdad de salario por un trabajo igual sin tener en cuenta el sexo ni la nacionalidad de quien lo realice; la fijación de salarios mínimos y de la proporción en que los trabajadores han de participar en los beneficios; el pago de salario doble por el trabajo efectuado en horas extraordinarias; la obligación para ciertos empleadores de proporcionar viviendas, escuelas, consultorios y otros servicios a sus obreros; el derecho de huelga y de *lock-out*; la conciliación y el arbitraje en los conflictos de trabajo; y la obligación de los empleadores de pagar indemnizaciones de despido en ciertos casos. Además, según los propios términos de la Constitución mexicana « se considera de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular », así como « serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados ».

La Constitución uruguaya de 1934 declara que el trabajo queda bajo la protección especial del Estado y que se garantiza por la ley la libertad de conciencia, una justa remuneración, un número limitado de horas de trabajo por día, un día de descanso semanal y la debida protección sanitaria a toda persona ocupada en un empleo o al servicio de otra en calidad de trabajador o asalariado. El empleo de mujeres y de adolescentes menores de 18 años ha de sujetarse a reglas especiales. La ley establece una distribución imparcial y equitativa de las posibilidades de empleo. La organización de asociaciones obreras y la creación de órganos de conciliación y arbitraje han de ser fomentadas legalmente. Queda garantizado el derecho de huelga en principio, pero el ejercicio y las consecuencias de este derecho han de sujetarse a reglamentación. Se deben implantar unos sistemas de seguros sociales de manera que se garantice a todos

los trabajadores y empleados una protección adecuada en los casos de accidente, enfermedad, invalidez, paro forzoso, vejez, etc., y el amparo de sus familias a su fallecimiento.

La Constitución de Venezuela de 1936 comprende cierto número de principios sociales. Se debe proveer por medio de leyes al mejoramiento de las condiciones físicas, morales e intelectuales de los trabajadores. El Estado ha de fomentar el desarrollo de la producción y establecer en las ciudades y en las comarcas rurales condiciones de trabajo en cuya determinación se tenga en cuenta el deber de proteger al trabajador y la defensa de los intereses económicos del país. La legislación del trabajo ha de contener, entre otras, disposiciones que concedan un descanso semanal y vacaciones anuales retribuidas. El Gobierno se ha de ocupar del desarrollo de la enseñanza técnica en favor de los trabajadores, y ha de fomentar la participación en los beneficios y el ahorro. El trabajo agrícola ha de ser objeto de reglamentaciones especiales por el Poder Ejecutivo y el Estado se esforzará en mantener a los trabajadores en los campos.

Evidentemente, existen diferencias notables entre las disposiciones que se acaban de citar; pero, no obstante, es grande la analogía que guardan en su carácter general. Declaraciones algo similares han sido hechas también en las Constituciones de algunos otros países americanos, y la tendencia a que responden todas ellas parece haber sido general en el caso de los países latinoamericanos que han procedido en los últimos años a la revisión de sus Constituciones. Sería interesante abordar en momento oportuno el estudio de la amplitud que ha alcanzado esta tendencia, de la experiencia que se ha adquirido con la aplicación práctica de tales principios constitucionales, y determinar qué enseñanzas deben tenerse en cuenta al elaborar tales disposiciones en lo sucesivo.

DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL

Aunque la legislación social de los países latinoamericanos es de fecha reciente, y aunque ha sido algunas veces objeto de críticas por estar copiada en gran medida de modelos extranjeros y muy poco inspirada en la debida consideración de las condiciones locales, importa recordar que el sentimiento de la necesidad de conceder condiciones justas y humanas de trabajo constituye una de las más antiguas tradiciones de dichos países,

heredada de los tiempos coloniales, si no de la época precolombiana. Remontándonos a los siglos XVI y XVII, hallamos ya en las famosas «Leyes de Indias» condiciones de trabajo, estipuladas en favor de los indígenas ocupados en obras públicas, que pudieran considerarse como presagio de las reformas modernas más importantes: la jornada de ocho horas, el descanso dominical y algo parecido a lo que se llama hoy «sábado inglés», la protección de mujeres y menores, la defensa del salario, la asistencia en caso de enfermedad. Las condiciones establecidas en el territorio del Paraguay por las Misiones de Padres Jesuitas, que eran, al parecer, aplicadas efectivamente (lo que no sucedía con las Leyes de Indias), se regían por disposiciones todavía más humanas.

Dondequiera que la industrialización ha penetrado, ha traído consigo una clase de asalariados industriales. En los Estados Unidos y en el Canadá, países que cuentan con todas las condiciones requeridas para un desarrollo industrial en gran escala, esta clase de trabajador es principalmente urbana, aunque han surgido algunas comunidades obreras que no tienen carácter urbano en los regiones mineras, en los campos del petróleo y en otras partes, que plantean problemas del trabajo especiales. En los países latinoamericanos, la agricultura continúa siendo la base principal del desarrollo económico y una extensa clase de trabajadores agrícolas, que no poseen la tierra que laboran, ha llegado a formarse en muchos de esos países. De una manera general, la industria se ha desarrollado en escala mucho menor — y está menos concentrada en las ciudades — que en los Estados Unidos y en el Canadá, aunque el proceso de industrialización que ha sido expuesto en el capítulo precedente es de esperar que modifique gradualmente esta situación. Las minas y los yacimientos de petróleo, por otra parte, crean problemas del trabajo más agudos aún que los que se plantean en los Estados Unidos en las mismas industrias.

Sin embargo, en todos los países de América, la legislación del trabajo ha sido dictada, en su mayoría, en interés de los trabajadores industriales. En algunos países (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Venezuela) adopta la forma de códigos completos que abarcan todas o casi todas las cuestiones que son materia de las leyes del trabajo de los más progresivos países industriales: horas de trabajo, descansos y vacaciones, protección a las mujeres y los menores, higiene y seguridad, vivienda y bienestar, colocación, salarios mínimos, forma de pago de

salarios, contratos de trabajo individuales y colectivos, derechos de asociación, conciliación y arbitraje, tribunales del trabajo, inspección del trabajo y diversas ramas del seguro social. En algunos otros países (Argentina, Brasil, Colombia y Cuba, por ejemplo) se han adoptado leyes separadas que cubren una colección similar de materias.

Gran parte de esta legislación excluye de sus disposiciones a los trabajadores agrícolas, e incluso cuando les es aplicable, su cumplimiento se ha revelado difícil. Y con esto tocamos uno de los problemas cruciales más importantes de la política social americana. El esfuerzo hecho para proteger a los trabajadores industriales, en etapa todavía relativamente temprana del proceso de industrialización, impone respeto y hasta admiración. Con todo, los problemas del trabajo agrícola son quizás más apremiantes aún. A la larga, si la aplicación de la legislación social se circunscribe a los trabajadores industriales o de las ciudades, tratándose de países en los que la industria se halla considerablemente protegida y cuyo comercio de exportación se basa en la producción agrícola, toda la carga de tal legislación recaerá sobre la agricultura y a sus trabajadores no alcanzará ninguno de los beneficios.

Por desdicha, aunque es bastante fácil darse cuenta del problema, concurren factores geográficos y demográficos que, unidos a tradiciones inveteradas e intereses creados, oponen formidables obstáculos a su solución. Es probable, a pesar de todo, que las discusiones de los miembros americanos de la Comisión permanente agrícola, que han de reunirse durante la Conferencia, sean de gran valor para afrontar algunas de las dificultades con que se tropieza para asegurar a los trabajadores agrícolas americanos una protección social adecuada.

Dados los límites del presente informe, sería imposible abordar aquí los múltiples aspectos de la legislación social de ambas Américas, aunque sólo se hiciera un brevísimo sumario. Bajo los epígrafes siguientes, se procura presentar meramente unos cuantos problemas, elegidos entre los más importantes o más urgentes.

ALIMENTACIÓN

Los continentes americanos, y particularmente América latina, tienen la fama de ser granero y tierra de pastoreo del mundo entero; pero, sin embargo, en esos países, que abastecen a tantos otros de productos alimenticios, la alimentación consti-

tuye una de las cuestiones sociales más serias que se plantean a los diversos Gobiernos. Aunque el problema difiere de un país a otro con sujeción a muchos factores, y aunque es difícil determinar el nivel actual de alimentación de ambas Américas, todos los estudios que han sido hechos confirman la existencia de un problema muy amplio y urgente de insuficiencia de alimentación ¹.

Unos cuantos ejemplos servirán a mostrar la gravedad de la situación. En un análisis de la relación que existe entre la mortalidad infantil y la nutrición defectuosa, el Dr. P. Escudero llega a la conclusión de que la mitad del total de niños que mueren en la Argentina son víctimas de la situación en que se hallan la mayoría de las familias para las que « es materialmente imposible adoptar un régimen alimenticio racional » ². En el Brasil, el Dr. de Paula Souza ha demostrado que en los barrios pobres de São Paulo el valor nutritivo de los alimentos, aunque sujeto a variación, sólo da un promedio de 1.500 calorías por día, y que son muchos los habitantes que ni siquiera consiguen llegar a las 1.000 calorías diarias ³. Por su parte, el Dr. Arturo Suárez, del Ecuador, como resultado de sus investigaciones llevadas a cabo en 1931, ha comprobado que los trabajadores de Quito estaban mal alimentados y, al mismo tiempo, insuficientemente. Solamente el 30 por 100 de ellos consumían leche (pero en una cantidad que apenas pasaba de los 200 gramos por día); el 16 por 100 de las familias no tomaban nunca desayuno; el consumo de carne, aunque general, no excedía de 54 gramos por cabeza y por día, alimentándose principalmente de productos hidrocarbonados; al 40 por 100 de los niños entre 10 meses y dos años de edad no se les daba leche en absoluto, tomando corrientemente el mismo alimento que sus padres ⁴. Un estudio reciente del Departamento del Trabajo de México indicaba que en el Estado de Chiapas el 62 por 100 y en el Estado de México un 50 por 100 aproximadamente de la población total tenían una alimentación cuyo valor nutritivo era inferior a lo que se ha considerado como sustento normal indispensable. En

¹ Sólo se trata aquí de la cuestión según se presenta en los países latinoamericanos, puesto que todos los datos relativos al consumo de alimentos y a la nutrición en Estados Unidos figuran ya en el reciente informe de la Oficina titulado *The Workers' Standard of Living*, Estudios y Documentos, Serie B, No. 30, Ginebra, 1938.

² *Alimentación*, P. ESCUDERO, Buenos Aires, 1934, pág. 171.

³ *Ibidem*, pág. 220.

⁴ *Ibidem*.

general, se comprobó que el régimen alimenticio de la mayoría de los trabajadores mexicanos era deficiente en vitaminas. En Chile no llega a 50 litros la cantidad de leche consumida por cabeza y por año, y la cantidad de manteca consumida era menor que en otros países, pues consistía sólo en 650 gramos por cabeza anualmente ¹. Por último, en la mayoría de los países latinoamericanos, la mortalidad infantil sigue siendo alta, reconociéndose generalmente que una causa importante de ello ha de atribuirse a la nutrición inadecuada o insuficiente que reciben los niños.

Como en otras partes del mundo, en América latina la causa fundamental de la mala alimentación reside en los reducidos recursos de la población trabajadora. En la Argentina, por ejemplo, se ha estimado que más del 60 por 100 de la población sufre de mala alimentación debido a los bajos salarios en combinación con los altos precios de los alimentos más importantes ². En una reciente encuesta hecha en Santiago de Chile, se comprobó que el 30 por 100 de los trabajadores, que ganaban de 5 a 12 pesos, sólo podían procurarse una alimentación de unas 1.200 a 1.500 calorías por día, y que su régimen alimenticio era francamente insuficiente en algunos alimentos particulares que no pueden obtenerse fácilmente con ingresos tan bajos (manteca, fruta y legumbres, por ejemplo) ³. Para las familias numerosas de ingresos reducidos, el problema que se plantea para alcanzar una alimentación adecuada y bien concebida es particularmente agudo.

El consumo insuficiente de leche, frutas y pescado en muchos de esos países agrícolas de población dispersa se ha debido con frecuencia y en proporción considerable a ciertos defectos en la organización de la economía nacional y a dificultades de transporte. Pero, además de estas causas económicas, la falta de conocimiento en materias de nutrición que existe entre la población y las deficiencias de la forma tradicional de preparar los alimentos han sido obstáculos con que ha tropezado también el mejoramiento de las normas de alimentación. Por ejemplo, la delegación chilena en la X Conferencia Sanitaria Panamericana declaró que los métodos tradicionales de preparar los alimentos

¹ *Boletín Médico-Social*, enero y febrero 1939, Santiago de Chile, pág. 60.

² P. ESCUDERO, obra cit.

³ *Nutrición y Alimentación*, Informe presentado por la delegación chilena a la X Conferencia Sanitaria Panamericana, Bogotá, septiembre 1938.

eran causa de una pérdida considerable de sales y vitaminas, lo que tenía por consecuencia que el régimen chileno de alimentación fuera totalmente inadecuado en estos dos valores alimenticios¹. Para citar otro ejemplo, se puede indicar que en el Salvador, según declaraciones publicadas en los diarios, la comida tradicional del país era impropia de su clima tropical: «Nuestra población rural sufre de mala alimentación, no sólo por estar insuficientemente nutrida, sino también porque come siempre la misma clase de alimentos. Los cereales se preparan en forma anticientífica. Una comida compuesta invariablemente de arroz, frijoles y unas tortas de maíz es insuficiente para cualquier organismo, particularmente en el trópico².»

En años recientes, los Gobiernos de los países latinoamericanos, apoyados por la opinión pública, han hecho grandes esfuerzos para abordar sus problemas de nutrición.

El primer paso dado en este sentido ha sido la creación de algunos órganos administrativos para coordinar todas las medidas relativas a la alimentación. Argentina, Colombia, Chile, Perú, Venezuela, Uruguay y México cuentan así ahora con unos Consejos nacionales de alimentación o instituciones análogas, teniendo también México y Cuba institutos científicos de la nutrición. Estos centros han sido concebidos y organizados a consecuencia en gran parte del estímulo que ha sido dado por la Sociedad de las Naciones y por la Oficina Internacional del Trabajo con la obra que han realizado en este terreno y, en particular, de la Conferencia Sanitaria Panamericana que se celebró en Bogotá en 1938 y el Congreso Médico Centroamericano celebrado en San Salvador. La primera de estas Conferencias recomendó la creación de comités nacionales de alimentación que se mantuvieran en colaboración entre ellos, y sugirió también que se emprendieran campañas de propaganda para despertar el interés por una mejor alimentación, así como la inspección oficial de varios alimentos básicos. La segunda de dichas conferencias pidió a los Gobiernos que crearan secciones de la alimentación en sus Departamentos de Sanidad Pública, encargadas, entre otros fines, de organizar los medios de mejorar las condiciones de la alimentación y de controlar los precios y la calidad de los artículos de primera necesidad.

Los resultados obtenidos ya por este movimiento en favor

¹ *Ibidem.*

² *La Prensa*, San Salvador, 1/VI/39.

de una mejor alimentación en todos los países latinoamericanos son sorprendentes.

En primer lugar, la mayoría de los países han hecho gestiones para conseguir un mejoramiento de la calidad de la alimentación. Por ejemplo, el Instituto Municipal de Argentina ha establecido unos comedores en los que se preparan convenientemente alimentos para mujeres embarazadas o que están criando y carezcan de medios; los enfermos sometidos a una dieta especial puedan acudir a dichos comedores al salir del hospital, antes de volver a trabajar, sistema éste que, probablemente, es la Argentina el primer país que lo ha implantado. El Instituto se ocupa también de emprender estudios sobre las cualidades nutritivas del trigo del país. Las actividades del Consejo Nacional de la Alimentación de Chile han sido dedicadas principalmente al estudio de la calidad de varios alimentos consumidos por la población ¹. Se ha prestado mucha atención a los métodos de preparar las comidas actualmente empleados, que desperdician las vitaminas y las sales minerales esenciales, y se está organizando una campaña en favor de un mayor consumo popular de leche y pan. En cuanto a México, la Oficina General de la Alimentación ha quedado encargada de la aplicación de reglamentos sobre nutrición y de la inspección de su cumplimiento. Le incumbe también analizar los productos alimenticios extranjeros importados, en particular los que se reciban dentro de envases, y vigilar la inspección veterinaria en interés de la salud pública. En el Uruguay se ha dedicado especial atención al suministro de leche, y la leche destinada al consumo de la capital y de ciertas zonas del interior es pasteurizada y sometida a una rigurosa inspección. La Asociación Nacional de Protección a la Infancia sostiene con sus fondos el suministro de comidas en las escuelas, siendo controlada científicamente la composición de los alimentos de las mismas. En Venezuela se han emprendido detalladas encuestas sobre nutrición por el Comité de Alimentación con objeto de desarrollar el consumo de alimentos adecuados a base de productos nacionales. El laboratorio de alimentación de Cuba está haciendo un estudio especial sobre composición de comidas con productos agrícolas. Se han hecho grandes esfuerzos en

¹ Estos estudios han tenido por objeto hallar el valor biológico de las mezclas de proteínas que constituyen una gran parte de la alimentación local, la cantidad de vitaminas contenidas en dicha alimentación, las cantidades de sales minerales que contienen los alimentos del país y los efectos que sobre ellos ejercen los métodos locales de preparación.

Centro América para popularizar el consumo de alimentos nutritivos a base de productos nacionales, como maíz y soya.

En segundo lugar, han sido tomadas medidas para establecer el control de precios y salarios y prestar especial ayuda a ciertas clases de la población con el fin de mejorar su alimentación. Por ejemplo, el Gobierno argentino ha organizado 9 comedores económicos para obreros, con una capacidad aproximada de 2.000 comidas por día. En el Brasil, un decreto adoptado en abril de 1938 hace depender el salario mínimo que ha de pagarse a todos los asalariados de los alimentos y otras necesidades de un obrero adulto. Anexa al decreto se da una lista de alimentos, calculada para obtener un total de 3.400 à 3.800 calorías por día, y la parte del salario mínimo que ha de corresponder a alimentos no debe ser inferior a la suma que sea necesaria para adquirirlos. Los productores de Chile están representados en el Consejo Nacional de Alimentación, por haber reconocido el Gobierno que la solución del problema de la nutrición consistía en una parte en la reorganización de la producción agrícola de manera que se pudieran obtener fácilmente los alimentos esenciales de mayor valor nutritivo. Los precios de estos alimentos son controlados por la Comisaría General de Alimentación, que está también representada en el Consejo Nacional de Alimentación. En Colombia hay un Comité especial encargado del control de los precios de los artículos alimenticios, mientras que en el Uruguay se han creado unos Consejos municipales de alimentación con objeto de mantener en un nivel bajo los precios de los alimentos esenciales. Finalmente, en Venezuela, la Comisión Nacional de Alimentación, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones, está preparando un modelo de composición de comidas que, por un bajo costo, procure a los trabajadores un minimum de 3.000 calorías diarias. Pero, tanto en este país como en Colombia, han de ser reorganizados los transportes con objeto de reducir los precios de ciertos productos alimenticios y conseguir a la vez mayor rapidez y eficiencia en el transporte de alimentos.

La campaña desplegada para mejorar la alimentación se vale también de métodos educativos y de publicidad. En Argentina, hace tres años que empezaron a darse conferencias populares sobre la alimentación y hoy día comprenden temas tales como las precauciones necesarias en el suministro de leche, la importancia nutritiva de la leche, la nutrición económica de los trabajadores y la influencia de ciertas vitaminas en el

crecimiento infantil y la salud de los niños. México está organizando una campaña educativa con el propósito de inculcar en el público la adopción de mejores normas de alimentación. Por último, se está llevando a cabo en el Uruguay una campaña de propaganda con las publicaciones de la Comisión de alimentación racional, con exposiciones y por la radio para que las masas completen adecuadamente sus comidas habituales con productos vegetales y frutas.

Todas estas diversas medidas adquieren importancia por su estrecha relación con las causas fundamentales de la mala alimentación, y habrán de conducir probablemente a un mejoramiento considerable del nivel de nutrición de las masas en los países latinoamericanos. Dos problemas que habrán de resolverse en un próximo futuro parecen ser los de hallar los medios de extender los beneficios de tales medidas a grupos más amplios de la población y emprender nuevas investigaciones que, a su vez, puedan indicar otras formas de atacar con eficacia el problema nacional de la alimentación en cada país. Pero el problema supremo es, desde luego, el de encontrar un medio de aumentar los ingresos para que alcancen un nivel en el cual sea posible para todas las clases sociales procurarse una alimentación adecuada y bien concebida.

VIVIENDA

El problema de la vivienda en los continentes americanos es de importancia muy poco inferior a la de la cuestión de la alimentación, y está relacionado con ella, como elemento importante del *standard* de vida de los trabajadores. En detalle, las necesidades en viviendas y los medios con que se cuenta para hacerles frente difieren grandemente de un país a otro y, a veces, incluso dentro del mismo país; pero, en su esencia, el problema es el mismo en todas partes. En ambas Américas, como en otras partes, grandes masas de población viven en condiciones de alojamiento que no son nada favorables para la salud, ni procuran un ambiente confortable y sano, física y moralmente. Para no citar más que dos ejemplos del Continente Norte, según encuesta hecha en Canadá, en enero de 1937, que comprendía 1.376 viviendas obreras de Montreal y Verdun, cerca del 30 por 100 de dichas viviendas eran más o menos inadecuadas¹. En los Estados Unidos, un estudio reciente, que

¹ Montreal Metropolitan Commission, Department of Planning and Research, *Report No. 1 of a Cross Section Survey of Working-Class Dwellings in the City of Montreal and Verdun*. Montreal, 1937.

comprendió más de ocho millones de viviendas urbanas, ha revelado que las más elementales comodidades sanitarias e higiénicas se echaban de menos en un 15 a 40 por 100 de las viviendas investigadas (variando este porcentaje según la comodidad de que se tratara); que un 5 por 100 del total de familias estaban viviendo con otra familia en departamentos o casitas de capacidad para una sola familia; y que, dejando aparte la ciudad de Nueva York, un 16 por 100 de las viviendas no reunían condiciones habitables o necesitaban grandes reparaciones¹.

Sin embargo, los Gobiernos de los países americanos han intervenido recientemente con el fin de mejorar las condiciones de la vivienda, y, de hecho, puede decirse hoy que no existe en toda América un solo país que no reconozca como un deber social y económico el de procurar condiciones decorosas de alojamiento, y que no haya adoptado ya alguna legislación con tal objeto.

Así, en el Canadá, las autoridades del Dominio están aplicando desde 1935 una política de la vivienda encaminada a: 1) poner en condiciones las casas existentes para ser modernizadas y mejoradas; 2) facilitar a un mayor número de personas medios para construir y poseer su propia casa, y 3) prestar ayuda a los grupos de menos recursos de la población, para los que es imposible o muy difícil pagar el alquiler que exigirían las viviendas salubres. La legislación canadiense fija las normas mínimas a que ha de sujetarse la construcción, y estas normas han servido con tanta eficacia para dar a conocer las condiciones que debe reunir una buena construcción que muy frecuentemente son adoptadas, incluso para casas construídas sin la ayuda del Gobierno. En los Estados Unidos la ley de 1937 sobre la vivienda contiene disposiciones para mejorar el alojamiento de las masas populares, como uno de los deberes del Gobierno federal. También estipula que ha de prestarse por éste ayuda financiera para llevar a cabo un programa de demolición de casas insalubres y para la supresión de las condiciones contrarias a la seguridad y a la higiene que reúnen muchas viviendas, y asimismo que se ha de ayudar a las familias pobres para que puedan vivir en condiciones decorosas.

En América latina se han creado en varios países (por ejemplo, en la Argentina y en México) institutos de construcción de casas obreras encargados de hacer estudios sobre las condiciones

¹ *Urban Housing, Summary of Real Property Inventories conducted as Works Projects, 1934-36.* Washington, D.C. 1938.

de la vivienda obrera, calcular lo que sería necesario construir y trazar los planes para llevar a efecto proyectos de construcción de casas baratas, encargándose de dirigir las obras. Tanto las autoridades centrales como locales están construyendo ellas mismas viviendas a bajo precio en la mayoría de los países, y en muchos casos los Gobiernos hacen expropiaciones de tierras y conceden terrenos gratuitamente a ciertas organizaciones y sociedades cooperativas para que emprendan la construcción de casas baratas. Otras varias medidas han sido tomadas por los Gobiernos latinoamericanos para mejorar las condiciones en que se alojan sus poblaciones. Figuran entre éstas el control de los alquileres, la inversión de los fondos de los seguros sociales en préstamos para la construcción de casas ¹, la promulgación de disposiciones legales para fomentar la constitución de cooperativas obreras de construcción de casas, la exención de impuestos en favor de las viviendas construidas con préstamos conseguidos a tal fin, la exención del pago de aduanas del material de construcción importado a estos fines, la imposición de multas y otras sanciones a los propietarios de casas insalubres o que presenten condiciones de inseguridad, y campañas de propaganda hechas en gran escala para estimular el interés por la vivienda sana y confortable. Al lado de esta acción gubernamental, los empleadores individualmente y asociaciones religiosas han emprendido gestiones para mejorar las condiciones de la vivienda, aunque desde luego estas intervenciones tienden a beneficiar solamente muy limitados grupos de trabajadores. Los Bancos nacionales hipotecarios desempeñan también un papel importante en la mayoría de los países latinoamericanos, destinando parte de sus reservas a la construcción de casas baratas.

Finalmente, pero no por ello de menos importancia, la opinión pública de toda América está prestando un interés creciente al problema de la vivienda popular e insiste cada vez con mayor urgencia en la necesidad de que los distintos Gobiernos sigan una política activa y progresiva. El Congreso Panamericano de la Vivienda que se ha celebrado en Buenos Aires en octubre de 1939 ha constituido una manifestación muy importante del interés general que se está prestando actualmente al problema de la vivienda en los países americanos.

¹ En algunos países el régimen de estos préstamos comprende un seguro de vida en virtud del cual la casa pasa a ser propiedad de la familia que la ocupa en caso de fallecer el sostén de ella.

REGLAMENTACIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

En muchos Estados americanos, como en otras partes del mundo, se está prestando creciente atención al problema de los salarios y a su regulación. « El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida adecuado » es, como se recordará, uno de los objetivos esenciales proclamados por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. La regulación del salario mínimo es un medio de procurar, por lo menos, un « salario vital » para cada hombre y mujer.

La experiencia de muchos países ha demostrado que es necesaria cierta reglamentación con tal propósito. Incluso cuando las organizaciones de trabajadores y empleadores están bien consolidadas y las negociaciones libres colectivas constituyen el método normalmente adoptado para la fijación de salarios, hay siempre ciertas ocupaciones e industrias que quedan fuera de tales tratos por no existir organizaciones que las representen o por ser poco fuertes las que existen. Para los trabajadores de tales industrias, la reglamentación de los salarios mínimos, aplicada efectivamente, es una salvaguardia necesaria contra su explotación; para los empleadores, puede servir de valiosa defensa contra una competencia desleal. Pero, además, su utilidad no se limita a dichos casos. Cuando la negociación colectiva no sea bastante fuerte, aun siendo suficientemente desarrollada para producir convenios colectivos libremente concertados, para asegurar el fiel cumplimiento de sus estipulaciones en toda la industria, queda todavía espacio para introducir una forma de reglamentación que pueda hacer extensivo el convenio colectivo adoptado por una proporción considerable de empleadores y trabajadores a todos los demás de la misma industria. E incluso cuando las organizaciones interesadas son fuertes, puede en algunos casos ser ventajoso para ellas aceptar un sistema, en virtud del cual toda cuestión o reclamación sobre salarios y otras condiciones de trabajo hayan de someterse automáticamente a un tribunal competente e imparcial para su solución definitiva. Además de estos tipos de reglamentación que se aplican a industrias enteras o a grupos de industrias, existe, por último, un tipo más limitado que ha dado resultados en muchos países y es el que consiste en hacer obligatorio el pago de salarios « razonables » o « normales » en todo trabajo hecho por cuenta y orden de un contratista de obras, suministros o servicios de carácter público.

Son más de 30 los países que tienen actualmente en funcionamiento sistemas para la regulación de los salarios en una o varias de estas formas, y son también numerosos los que están estudiando la introducción de tales sistemas o la aplicación efectiva de las disposiciones constitucionales o legislativas tomadas ya con tal objeto. En documento aparte ¹, preparado especialmente para esta Conferencia, se da cuenta, en forma resumida, de la situación en los Estados americanos a este respecto, y en un estudio recientemente publicado ² por la Oficina Internacional del Trabajo, se presenta con mayor detalle la experiencia hecha en los Estados Unidos, Perú y otros siete países.

En algunos países el sistema actualmente en funciones ha dado resultados satisfactorios durante más de una generación; en otros es nuevo y en algunos aspectos tiene carácter experimental. El campo de aplicación de los distintos sistemas, en lo que se refiere tanto a las clases de industria como al número de trabajadores, se ha extendido constantemente. La fijación de salarios mínimos, que se limitaba en sus comienzos a una clase particular de trabajadores o de industrias, se ha ido ampliando para abarcar a otros grupos o ha sido complementada con nuevos métodos de aplicación especialmente destinados a responder a las necesidades de industrias particulares. En Nueva Zelandia se tiene un excelente ejemplo de esta clase de evolución, y en otros varios países de larga experiencia en la fijación de salarios mínimos, puede percibirse un proceso similar de adaptación y extensión.

La Conferencia Internacional del Trabajo se ocupó de esta cuestión en 1928 y adoptó un Convenio y una Recomendación conteniendo métodos y principios para la regulación de salarios que la experiencia había demostrado ser de utilidad. El Convenio ha sido ratificado hasta ahora por 22 países (7 de ellos americanos ³; en 9 de ellos (4 americanos ⁴) la legislación relativa a la fijación de salarios mínimos ha sido adoptada después de la aprobación del Convenio; en otros varios países se está estudiando la cuestión de la ratificación y la legislación correspondiente ha sido ya adoptada o está en preparación. Dado el interés general que la cuestión presenta para muchos países americanos

¹ *Reglamentación de los salarios mínimos en los países de América*, documento mimeografiado número C.T.A./II.3.1939.

² *The Minimum Wage: an International Survey*, Estudios y Documentos, Serie D, núm. 22, Ginebra, O.I.T. 1939.

³ Canadá, Colombia, Cuba, Chile, México, Nicaragua, Uruguay.

⁴ Cuba, Chile, México, Uruguay.

que no poseen todavía un sistema de fijación de salarios de aplicación efectiva, puede ser útil exponer rápidamente los principios que la Conferencia aprobó.

El primero y más esencial de ellos es el de que en aquellas industrias en que no existe ningún otro medio de regular los salarios y en las cuales se pague, de hecho, una remuneración excepcionalmente baja, se debe crear un sistema para la fijación de tarifas mínimas de salarios. El trabajo a domicilio es un ejemplo de la clase de industrias en que tales condiciones prevalecen corrientemente.

El segundo de esos principios es que, cuando existan organizaciones de trabajadores o empleadores de las industrias interesadas, deben ser consultadas antes de aplicar el procedimiento de fijación de salarios mínimos. Además, los empleadores y los trabajadores interesados deben estar asociados en igual número y en igualdad de condiciones al funcionamiento de dichos sistemas de fijación de salarios.

En tercer lugar, una vez fijados los salarios mínimos, deben ser aplicados de manera efectiva. No han de ser objeto de reducción alguna, a no ser por convenio colectivo y con aprobación de una autoridad competente. Se deben tomar medidas eficaces por un órgano de inspección con facultad para imponer sanciones para asegurarse de que tanto los empleadores como los trabajadores interesados tienen conocimiento de los salarios mínimos por que han de regirse; que ningún trabajador es pagado por debajo de dichas tarifas, y que en caso de que lo fuera, puede reclamar y recuperar la diferencia entre su salario realmente pagado y la tarifa mínima fijada.

Además, la Conferencia dejó sentados en la Recomendación otros varios principios que la experiencia ha demostrado dan los más satisfactorios resultados. Así, en cuanto a la determinación de las industrias a que ha de aplicarse el sistema de fijación de salarios mínimos, se recomienda la realización de investigaciones en todos los casos en que empleadores o trabajadores soliciten la aplicación del sistema y demuestren que no existe convenio alguno para la regulación efectiva de los salarios y que éstos son excepcionalmente bajos.

En cuanto a los métodos que han de seguirse para fijar los salarios mínimos, los más esenciales son los siguientes: una vez hechas las investigaciones precitadas, se debe prestar la debida atención a los puntos de vista de los empleadores y trabajadores interesados; en las deliberaciones y acuerdos del órgano encar-

gado de fijar los salarios han de tomar parte directa los representantes de ambos grupos interesados, junto con una o más personas independientes elegidas, siempre que sea posible, de acuerdo con los representantes de empleadores y de trabajadores¹.

En lo que se refiere a los principios que han de seguirse al fijar los salarios mínimos, la Recomendación contiene un párrafo que merece ser citado textualmente: «Para la determinación de los tipos mínimos de salarios que deberán fijarse, los organismos de fijación de salarios deberán tener en cuenta la necesidad de asegurar a los obreros un nivel de vida suficiente. A tal efecto, convendría primeramente inspirarse en los tipos de salarios pagados para trabajos similares en las industrias en que los trabajadores se hallan suficientemente organizados y han llegado a concertar contratos colectivos eficaces, y de no tener este término de comparación, deberán inspirarse en el nivel general de salarios en el país o la localidad respectivos.»

Los salarios fijados han de ser revisados siempre que los miembros empleadores o trabajadores del órgano de fijación de salarios lo consideren oportuno.

También llama la atención la Recomendación sobre el principio proclamado por el artículo 41 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según el cual el salario debe ser igual para hombres y mujeres, siendo el trabajo hecho de igual valor.

Finalmente, se hacen recomendaciones de detalle en cuanto a las medidas que deben tomarse para conseguir una aplicación efectiva de las tarifas mínimas fijadas.

El problema de la legislación sobre salarios mínimos está mereciendo actualmente particular atención por parte de muchos Gobiernos americanos, así como por parte de trabajadores y empleadores. Este breve resumen de los principios básicos elaborados por la Conferencia puede servir, por tanto, de guía y orientación provechosa. Para que den resultado, los sistemas de regulación de salarios han de estar adaptados a las condiciones peculiares del medio económico y social en que han de funcionar. Así, al proyectar las modalidades del régimen de fijación de salarios que mejor respondan a las necesidades de un país en particular o de una industria determinada, deben ser

¹ Cuando haya una proporción considerable de mujeres en la industria de que se trate, deberá haber también mujeres, si es posible, en la representación obrera y entre las personas independientes de que esté formado el órgano de fijación de salarios.

tenidas debidamente en cuenta las ventajas respectivas de los diferentes tipos de regulación según han quedado demostradas en la práctica. Muchos países que tienen una larga experiencia en la materia han podido comprobar que es preferible contar con una variedad de procedimientos y de autoridades para la fijación de salarios a fin de hacer frente a las necesidades de las distintas industrias o grupos de trabajadores.

Un régimen de regulación de salarios bien concebido y eficazmente aplicado puede prestar grandes servicios tanto a los trabajadores directamente interesados como a la colectividad por entero. No ha de creerse, sin embargo, que basta con ello para conseguir que las condiciones de vida se mantengan en un nivel razonable. Son los ingresos globales y no las tarifas de salarios, lo que constituyen la base de tales condiciones de vida; ningún régimen de fijación de salarios mínimos puede de esta manera garantizar por sí solo una suma de ingresos adecuada. Las autoridades encargadas de la fijación de salarios han de abordar constantemente este problema, y para evitar que las ganancias se reduzcan a consecuencia de una disminución del volumen de empleo, pueden verse obligadas a fijar salarios mínimos con los que no podrán los obreros hacer frente a sus necesidades normales y las de sus familias. El problema que se plantea para asegurar la continuidad en el empleo e ingresos adecuados sobrepasa, y con mucho, las atribuciones de cualquier autoridad fijadora de salarios. Constituye ciertamente este problema uno de los aspectos más importantes de toda política social y económica.

SEGUROS SOCIALES

Aunque la legislación sobre el salario mínimo constituye un esfuerzo para proteger a los trabajadores durante su empleo, sin embargo, ahora se admite generalmente que esta protección debe extenderse a los períodos en que dichos trabajadores se encuentren desocupados por motivos ajenos a su voluntad. Así, pues, no puede realizarse un progreso verdadero en el aspecto material sin instituir un sistema de seguros sociales que proteja efectivamente a los trabajadores y a sus familias contra las vicisitudes actuales de la vida económica. Hoy día se reconoce en todo el mundo la necesidad de dichos seguros como una parte del programa más amplio aún de la seguridad social, considerándose cada vez más el principio de la protección colectiva

como un aspecto esencial de una nueva y sólida civilización social.

La Conferencia de Santiago demostró que la idea de los seguros sociales ya estaba arraigada en el Continente americano y proporcionó la oportunidad para que los Estados de América llegasen a un acuerdo sobre los principales aspectos de su política de seguros sociales.

La Conferencia aprobó una resolución general sobre seguros sociales estableciendo las reglas fundamentales que deben figurar en las leyes nacionales relativas a la indemnización de los trabajadores y al seguro de enfermedad, de invalidez, vejez y muerte. Ante todo, esta resolución contiene el principio de que el seguro debe ser obligatorio y luego define en detalle la protección que ha de otorgar todo sistema de seguro a los asegurados y a los miembros de su familia. Con la adopción unánime de esta resolución, los Estados de América no solamente demostraron su deseo común de un progreso hacia la seguridad social, sino que a la vez adoptaron un programa de acción.

Después de la Conferencia de Santiago de 1936 se ha registrado un progreso notable en cada uno de los aspectos de la legislación sobre seguros sociales en América del Norte, Central y del Sur. El progreso de la legislación de los tres últimos años ha sido expuesto detalladamente en el capítulo sobre seguros sociales del Informe principal sometido a esta Conferencia. Por lo tanto, en estas páginas se aludirá solamente a las medidas típicas y principales que señalan tanto el carácter como la tendencia de las medidas adoptadas.

La indemnización a los trabajadores, que es uno de los aspectos más antiguos de los seguros sociales, se generalizó en el Continente americano desde hace varios años. Por tanto, actualmente se tiene la oportunidad para ampliar esta legislación a un mayor grupo de trabajadores y para mejorar el sistema de prestaciones y garantías. Tales reformas han sido muy numerosas y prueban el esfuerzo continuado y sistemático realizado para perfeccionar la legislación. En muchas regiones de los Estados Unidos y del Canadá se ha aumentado el tipo de las prestaciones; en diversos países latinoamericanos se han tomado medidas con objeto de aumentar las garantías para el pago de la indemnización. Dos provincias de la Argentina han sentado un precedente de gran importancia al extender sus leyes a los trabajadores agrícolas, a consecuencia de la ratificación, por

parte de este país, del Convenio relativo a la reparación de los accidentes en la agricultura. Finalmente, las primeras medidas adoptadas en América latina para la reeducación de los trabajadores que han sufrido graves accidentes, lo han sido en Cuba y Chile.

Contrastando con la reparación de accidentes, el seguro de enfermedad se encuentra todavía en sus comienzos en el Continente americano, a pesar de que es uno de los aspectos más fundamentales y necesarios de los seguros sociales. Sin embargo, en los últimos años diversos países de Sud-América han seguido el camino marcado por las primeras medidas legislativas adoptadas en Chile sobre esa materia. Así, en el Ecuador y Perú funcionan sistemas generales de seguro social obligatorio de maternidad y enfermedad; en Alberta (Canadá) ha sido adoptado un sistema de asistencia médica mediante el seguro. En Brasil, Colombia Británica, Colombia, Cuba, Estados Unidos de América y Venezuela, existen diversos proyectos sobre seguro obligatorio de enfermedad, que se encuentran en diversos grados de evolución. Según los sistemas adoptados o que han sido propuestos en América latina, la concesión tanto de asistencia médica como de subsidios de enfermedad, se hace de acuerdo con el método clásico europeo, coordinado por una misma autoridad. Por otra parte, en el Canadá y Estados Unidos existe una marcada tendencia hacia sistemas totalmente independientes para esas dos prestaciones, así como para proyectar la creación, especialmente en los distritos rurales, de servicios médicos públicos puestos a la disposición de toda la población. Las disposiciones relativas a las prestaciones de maternidad en favor de los trabajadores, sólo pueden adoptarse satisfactoriamente mediante un sistema de responsabilidad colectiva, ya sea de asistencia mediante el seguro, bien de asistencia pública. Recientemente se ha elaborado un plan en la Argentina para restablecer el seguro obligatorio de maternidad, y en Cuba se ha modificado un proyecto de la misma especie. Aquellos países sudamericanos que ya han adoptado sistemas de seguros obligatorios de enfermedad, han incluido los subsidios de maternidad y de enfermedad, y, por lo tanto, pueden contar con una organización médica común y extender también la protección de aquel sistema a las esposas de los trabajadores.

La medicina preventiva está necesariamente relacionada con los seguros sociales, aunque la división de la responsabilidad entre éstos y los servicios de salud pública, en primer lugar, y,

en segundo lugar entre el seguro de enfermedad y el de invalidez (en aquellos lugares donde ambos se encuentran separados), pueden ser distintos según los países. Sin embargo, es cierto que en un país que concede pensiones de invalidez, pero que no posee los de enfermedad, el fondo de pensiones pronto se dará cuenta de la necesidad de prevenir aquellas enfermedades que son la causa más frecuente de la invalidez. Por lo tanto, en el Brasil, las instituciones de seguros de pensiones están invirtiendo gran parte de sus reservas para proveer a los trabajadores de habitaciones, y actualmente preparan una campaña conjunta contra la tuberculosis. Las instituciones de seguros han adoptado medidas importantes en Chile para combatir las enfermedades sociales y mejorar el estado general de la salud. Esa campaña tiene diversos objetivos: el examen periódico de los trabajadores asegurados, la habitación y el bienestar de los niños.

Generalmente en América el seguro de pensiones que cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte se ha desarrollado antes que el seguro de enfermedad, en tanto que en Europa se ha seguido el procedimiento inverso. Ambos seguros están conectados por el de invalidez; la necesidad de prever las enfermedades en su comienzo, cuando todavía es posible curarlas, por una parte, y la de sostener a los inválidos, por otra, conduce, tarde o temprano, a la extensión del número de riesgos cubiertos por el seguro.

La extensión general del seguro de pensiones puede realizarse por cualquiera de los tres métodos o por una combinación de ellos. Todos ellos han sido ilustrados por los hechos registrados en América en los últimos años. El primero consiste en la adopción sucesiva de sistemas especiales para ocupaciones particulares, especialmente para los trabajadores de los servicios públicos y para diversos grupos de trabajadores asalariados; como recientes ejemplos puede citarse los sistemas establecidos en favor de los periodistas en la Argentina y de los empleados bancarios de Cuba. El segundo método consiste en comenzar con un sistema limitado a una sola ocupación y en extender gradualmente su campo de aplicación a las demás hasta que finalmente, como en el Uruguay, queda incluida la masa de la población trabajadora. El tercer método consiste en establecer desde el principio un sistema que comprenda a los trabajadores de la industria y el comercio, como en Ecuador, Perú y Estados Unidos. En Chile existe un sistema general de seguros sociales para los trabajadores manuales juntamente con diversos sistemas

especiales. En el Brasil, el sistema de seguro de pensiones, aplicado en 1937 a los trabajadores industriales, es paralelo en su conjunto a un sistema de igual amplitud en favor de los trabajadores del comercio, y a cuatro o cinco sistemas especiales en beneficio de grupos más reducidos. Aunque puede ser relativamente fácil establecer el seguro de pensión aumentando el número de los sistemas especiales, sin embargo, llega el momento en que puede resultar ventajoso coordinarlos, concentrarlos o aun unificarlos, tanto para una mayor estabilidad financiera, como para fines administrativos en el caso de asistencia médica. Parece que se ha llegado a este grado de evolución en el Brasil y Chile. También es evidente la preferencia en favor de un sistema general y no de sistemas especiales en el caso de los proyectos que actualmente se consideran en Colombia, Cuba y Venezuela, así como en los Estados Unidos de América, en donde una ley adoptada este año ha incluido a los marinos y a los empleados bancarios en el sistema general de seguro de vejez.

En los Estados Unidos de América, así como en diversas partes del mundo, queda mucho por hacer a fin de mejorar tanto la amplitud como la eficacia de las medidas de los seguros sociales. Además, es posible sugerir algunas directivas mediante las cuales se podría lograr una mejora que es urgente y factible. Se han dado varias indicaciones en el capítulo sobre seguros sociales del Informe principal sometido a esta Conferencia; otras indicaciones pueden igualmente surgir en el curso de las discusiones. Aunque los sistemas que se refieren en primer lugar a los trabajadores urbanos e industriales pueden necesitar una adaptación a las circunstancias de la pequeña propiedad y a las condiciones de las regiones rurales escasamente pobladas, ciertamente ya ha llegado el momento de extender la protección de los diversos seguros sociales a la población agrícola y a aquellos grupos en los que el pequeño trabajador independiente constituye un elemento importante.

MUJERES Y TRABAJADORES ADOLESCENTES

En la mayoría de los países americanos comenzó el desarrollo de la legislación social con la protección a la mujer y a los trabajadores adolescentes. Así, los Estados Unidos de América y también en gran parte el Canadá, limitaron durante muchos años la aplicación de su legislación social casi solamente a esos

dos grupos de trabajadores, ya sea que esta legislación se refiriese a la reglamentación de la jornada o de los salarios o a las demás condiciones del trabajo. Este tipo de protección para los trabajadores sólo se generalizó en fecha reciente. Los países de América latina, aunque no aceptaban las mismas limitaciones teóricas, tomaron también las primeras medidas en cuanto a la legislación obrera y consistentes en leyes relativas al empleo de las mujeres y de los niños. En la Argentina una ley de esta naturaleza data de 1907; en el Brasil (São Paulo), de 1917; en el Perú, de 1918, etc. Las leyes del trabajo completas y los códigos que muchos países americanos han adoptado, o que están elaborando, continúan prestando una considerable atención a la protección de las trabajadoras y de los trabajadores adolescentes. Su especial interés en la protección de estos dos grupos de trabajadores se demuestra igualmente por su ratificación de muchos de los convenios internacionales relativos a esta materia ¹.

Por lo que atañe a las mujeres, los esfuerzos de los países americanos no se han encaminado solamente hacia su bienestar físico, sino también hacia una protección más general de sus derechos. Por ejemplo, muchos de ellos han aprobado en sus Constituciones o leyes el principio de salario igual para un trabajo de igual valor, sin tener en cuenta el sexo; es precisamente la legislación de los países americanos la que contiene disposiciones más claras para salvaguardar el derecho de las mujeres al trabajo y, en particular, para su protección contra el despido por causa de matrimonio o embarazo.

Varios países americanos también han adoptado medidas para mejorar las condiciones del trabajo de las mujeres y de los jóvenes mediante el establecimiento de servicios especializados para fijar los principios o para controlar la aplicación de las leyes referentes a estos grupos de trabajadores. Cuando están bien organizados tales servicios, pueden ser muy efectivos para hacer frente a las necesidades de las trabajadoras o de los adolescentes.

El desarrollo de la legislación y la organización administrativa de esta materia ha sido tratada detalladamente en una parte del Informe sobre el segundo punto del orden del día de la Conferencia. En estos capítulos se sugiere una serie de principios que pueden servir de base a un programa de acción y que han sido redactados teniendo en cuenta la experiencia americana.

¹ Véase el apéndice.

Los países americanos han establecido ya las bases para un rápido avance que les permita terminar la estructura de la protección social en favor de estas categorías de trabajadores.

INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Con frecuencia, en la práctica, el progreso de la legislación social es insignificante si no va unido a un sistema adecuado para dar cumplimiento a las leyes del trabajo. La creación de un servicio de inspección del trabajo, en el verdadero sentido de la palabra — o sea de un servicio especial constituido por funcionarios competentes, cuya única función sea la vigilancia de la aplicación efectiva de la legislación del trabajo — es de fecha muy reciente en casi todos los países latinoamericanos¹. Con anterioridad a la guerra mundial de 1914-1918, sólo la Argentina y el Uruguay poseían servicios de inspección, creados en 1912 y 1913 respectivamente; pero desde entonces la evolución ha sido muy rápida. A continuación indicamos la fecha en que se ha ido estableciendo este servicio en algunos países: en Chile, en 1919; en el Perú, en 1920; en el Brasil (capital federal), en 1921; en Colombia, en 1923; en Panamá, en 1923; en Bolivia, en 1924; en el Ecuador, en 1926; en Guatemala, en 1926; en la República Dominicana, en 1930; en México (Federación), en 1931; en el Brasil (Federación), en 1932; en Cuba, en 1933; y en Venezuela, en 1936.

En todos los países industriales más antiguos, la inspección del trabajo ha tenido que luchar en los comienzos con dificultades muy serias al tratar de aplicar su legislación del trabajo. También en los países americanos existen todas estas dificultades iniciales junto con otras producidas directamente por las condiciones especiales de la mayoría de ellos. Entre estas últimas dificultades se cuentan: 1) la gran extensión de los territorios unida a la escasez de población y a la falta de medios de comunicación; 2) la variedad de razas; 3) la falta de técnicos competentes entre los cuales podrían reclutarse fácilmente los inspectores y el hecho de que en la mayoría de los países de referencia es todavía ajena a sus tradiciones la existencia de un cuerpo de funcionarios públicos permanentes con las necesarias aptitudes y con carácter de funcionarios del Estado; 4) el que muchas

¹ Esta sección está exclusivamente dedicada a la situación en los países latinoamericanos a causa de la gran diversidad de métodos existentes en la administración del trabajo de los Estados Unidos y del Canadá.

de las principales empresas industriales se hallan bajo el control extranjero; 5) el volumen y complejidad de la legislación que los inspectores deben hacer cumplir desde el primer momento de su implantación ¹ y 6) las dificultades con que tropiezan muchos Gobiernos para conseguir los fondos necesarios a los fines del mantenimiento de un servicio de inspección apropiada.

Sería imposible trazar en las presentes páginas una descripción detallada de la organización y de la labor en los diferentes servicios nacionales de inspección, pero se pueden señalar rápidamente algunos de sus puntos más destacados.

Primero: En muchos de los países latinoamericanos, la legislación, por cuyo cumplimiento deben vigilar los inspectores, así como las tareas que se les confían, son mucho más variadas que en la generalidad de los demás Estados. En los de América latina, aparte de la vigilancia para el cumplimiento de las disposiciones generales de protección de las leyes sobre duración del trabajo, días feriados, periodos de descanso, protección de las mujeres y menores, sanidad, prevención de accidentes y protección de los salarios, puede también ser de su incumbencia, como sucede por ejemplo en Cuba y en el Perú, la inspección de la habitación obrera; la celebración y cumplimiento de los convenios colectivos (Cuba, México y Venezuela); la inspección de los sindicatos (Cuba, México y Venezuela); la aplicación de las disposiciones relativas a la participación en los beneficios (Venezuela); el cumplimiento de las disposiciones relativas a la cuota de trabajadores nacionales que han de ser empleados (Brasil, Cuba y Venezuela); las disposiciones de asesoramiento legal gratuito a los trabajadores (Argentina) y la inspección de las compañías de seguros de accidentes (Argentina). Además, en muchos casos, la competencia de los inspectores no abarca sólo a las empresas comerciales e industriales, en general, sino también a las de agricultura, minas y transportes.

Segundo: Aunque habitualmente la autorización para entrar, inspeccionar e interrogar en las empresas se ha conferido a los inspectores en casi todos los países latinoamericanos, y aunque se han tomado medidas generales para facilitar sus

¹ En la mayor parte de los países industriales más antiguos, los inspectores del trabajo sólo tenían que vigilar, al principio, el cumplimiento de unas cuantas leyes relativamente sencillas, dedicadas en su mayoría a la protección de las mujeres y adolescentes; mientras que ahora, en muchos de los países latinoamericanos, los inspectores tienen que vigilar desde el principio el cumplimiento de todo un código de legislación moderna del trabajo, de un carácter sumamente complicado y técnico.

tareas, obligando a los empleadores a llevar registros, listas, etc., y también a suministrar regularmente informes, en algunos casos, sin embargo, se ha considerado necesario conceder un poder de sanción especial, tanto a los inspectores como al Departamento del Trabajo (Argentina, Cuba, México, Perú y Venezuela).

Tercero: A pesar de que en muchos casos no existe ningún obstáculo legal para el nombramiento de inspectores femeninos, pocas veces se emplean mujeres y sólo para servicios especiales.

Cuarto: Parece ser muy poco frecuente el nombramiento de médicos calificados entre los inspectores.

Quinto: Un solo país, la Argentina, ha conseguido establecer un Museo social para el servicio auxiliar de los inspectores¹.

Sexto: aunque parece que sólo muy excepcionalmente se nombran inspectores o auxiliares de inspectores elegidos entre los trabajadores, en algunos casos se han tomado medidas para asociarlos a la labor de la inspección. Así, en el Perú se permite a los representantes de los sindicatos obreros que ayuden al inspector durante sus visitas; y en México está muy difundida la organización de comités de seguridad del trabajo².

Séptimo: Como es de suponer, en algunos países los inspectores son los llamados a tomar las disposiciones necesarias para la enseñanza de los trabajadores.

Octavo: En algunos casos se han dictado nuevas y excepcionales medidas para que los servicios de inspección consigan una ayuda exterior con objeto de llevar a cabo sus numerosas y difíciles tareas. En la Argentina se remunera a las personas que ayudan a los inspectores, pero no con una cantidad fija, sino con el 10 por 100 de las multas percibidas como resultado de su actividad; en Cuba se utiliza al ejército para que ayude en el trabajo de inspección, sobre todo en los distritos rurales.

Noveno: Es todavía muy excepcional la publicación de informes detallados sobre el trabajo de los servicios de inspección; sin embargo, en la Argentina y en Venezuela se publican tales datos. En otros lugares las publicaciones periódicas de los Departamentos del Trabajo son las que facilitan algunas informaciones sobre dicha inspección.

Los países latinoamericanos parecen estar vivamente interesados por dar cumplimiento a la legislación del trabajo y están

¹ Parece ser que en México se proyecta la creación de tal Museo.

² En este sentido se puede mencionar el establecimiento en algunos países de Consejos Supremos del Trabajo y de otros organismos similares.

firmemente decididos a vencer las dificultades que el problema presenta. La resolución adoptada unánimemente en la Conferencia de Santiago sobre este punto es prueba de ese interés y de esa decisión y lo que seguramente ha contribuído a que el Consejo de administración incluyera en el orden del día de la 26.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo la cuestión de la inspección del trabajo. Es de esperar que las discusiones que se entablen con motivo de esa Conferencia ayudarán a los países latinoamericanos a resolver sus problemas sobre la inspección, y que la mayoría de los Gobiernos aprovechará la oportunidad de enviar a Ginebra representantes autorizados de sus servicios de inspección, para que se pongan en contacto con los expertos de otros Estados y quizás también para estudiar los métodos aplicados en algunos países de Europa — antes de regresar al suyo —. La Oficina se complacerá en hacer lo posible por facilitar tales investigaciones.

DÍAS FERIADOS Y UTILIZACIÓN DE LOS OCIOS

La evolución de los países de América en cuanto a la utilización de los ocios obreros es un dato del nivel de su progreso social. Se percibe claramente en dichos países la necesidad de «recreo» en el más amplio sentido de la palabra. En casi todos los países de América se han hecho sinceros esfuerzos para resolver los dos grandes problemas que surgen ante dicha necesidad; primero, el de conceder a la masa del pueblo un tiempo libre que pueda utilizar, y segundo, el de dar facilidades asequibles a todos para emplearlo como deseen y de la manera más eficaz.

Catorce Repúblicas latinoamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, el Salvador, Uruguay y Venezuela), han establecido vacaciones pagadas para una o más categorías de trabajadores. En los Estados Unidos y en el Canadá son cada vez más generales las vacaciones pagadas y reglamentadas por convenios colectivos. La tendencia a difundir el principio del pago de salario en los días feriados, también se propaga rápidamente, lo cual hace esperar que, en un futuro no lejano, las vacaciones pagadas estarán al alcance de todos los trabajadores, hombres y mujeres.

En todos los países de América van aumentándose, en diferentes grados, las facilidades para la utilización libre y saludable de los ocios. En muchos de ellos, los viajes de turismo se multi-

plican debido al abaratamiento de los precios en los ferrocarriles y autobuses, al mayor número de carreteras, a la mayor utilización del automóvil, etc. Por ejemplo, la Oficina de turismo del Paraguay está esforzándose en reducir las tarifas de transportes con objeto de ampliar las posibilidades de viajes; en Buenos Aires se ha creado una Comisión que organiza viajes para los trabajadores; en Chile el Departamento de Sanidad organiza excursiones a las playas para los trabajadores de las ciudades, y México, ofrece en los días de fiestas nacionales tarifas reducidas especiales para los trabajadores. En diferentes países, con la ayuda y colaboración de los sindicatos obreros, se está desarrollando un empleo eficaz de los ocios a los fines de la enseñanza, del teatro y de la música. En el Canadá, Estados Unidos y México han arraigado profundamente diferentes formas de enseñanza para los trabajadores; en Bolivia existe una Universidad Nacional Popular y en Bogotá (Colombia) una escuela para las mujeres trabajadoras; el Brasil ha creado un Instituto Nacional de películas educativas; Cuba, bibliotecas; Ecuador, bibliotecas para los trabajadores, y Nicaragua, sociedades de trabajadores para el «recreo y la enseñanza». En Chile, las organizaciones de trabajadores han tomado una parte importante, en representaciones teatrales de aficionados, bajo los auspicios del Teatro nacional, y periódicamente, 18 trabajadores, músicos, dan conciertos orquestales. En los Estados Unidos, la Unión Internacional de trabajadoras del vestido para señoras, durante el último año ha tenido 74 grupos teatrales de aficionados, que obtuvieron además un gran éxito en la ciudad de Nueva York, en el Teatro del Trabajo. Deportes de todas clases, en los que toman parte millones de americanos, se organizan continuamente en todos los países del continente.

La tendencia económica y social de los Estados de América, como la de otras partes del mundo, evidencia una necesidad más grande de tiempo libre y de mayores facilidades para disfrutarlo. Los esfuerzos efectuados en la actualidad en los países americanos para solucionar estos dos problemas, han colocado a dichos Estados en situación de poder estimular y ayudar, en dicho aspecto, a las actividades de la Organización Internacional del Trabajo.

CONDICIONES DE VIDA DE LOS TRABAJADORES INDÍGENAS

Por último, se debe hacer referencia a un problema relacionado en mayor o menor grado con casi todos los países de

América: las condiciones de vida de los descendientes de la población aborígen. Todos los países latinoamericanos han adoptado una política de igualdad racial. Sin embargo, en algunos, parte de los descendientes de los habitantes primitivos viven todavía en condiciones de tribu o de semitribu, por lo que algunos Gobiernos han considerado necesario dictar disposiciones especiales para su protección y asistencia. Solamente en este sentido limitado se puede hablar del « problema indio ». Además, las cuestiones que conciernen especialmente a la población indígena, no ya como indios sino por ser el sector de la población más atrasado y oprimido, no puede considerarse que forman parte del problema indio, sino más bien de la totalidad de los problemas sociales del país, debiendo ser enfocado desde el punto de vista de las reformas generales y no desde el de una raza particular.

Este problema viene a ser el mismo en muchos de estos países. No se trata de un « problema indio » general en América y que puede resolverse por una política análoga a través del continente. Por el contrario, el problema es muy vario, no sólo en los diferentes países, sino también en algunos casos dentro de un mismo país. El volumen de la población india presenta dificultades especiales que varían, hasta cierto punto, en relación con su importancia numérica dentro de cada población. En muy pocos países existen estadísticas exactas que puedan utilizarse; pero, en general, es sabido que sus cifras varían de ser una minoría a ser una parte importante de la población. Además, hay países donde existen muchos mestizos que pueden sumarse al problema general o crear otros problemas especiales. Así, en lo que respecta a las características de la cuestión india, en realidad difieren también de un país a otro. Existen grandes diferencias de tiempo, naturaleza y grado de relaciones entre los habitantes primitivos de América y sus invasores, y además, los aborígenes han alcanzado niveles culturales muy distintos en las diferentes partes del Continente, desde la época de su primer contacto con los europeos. Hoy día, todos estos factores tienen su importancia, porque influyen en la psicología y en las instituciones sociales de la población indígena existente, sobre todo cuando ésta vive en grupos densos.

Las actuales condiciones de vida de las poblaciones varían entre las de las tribus aborígenes que han tenido todavía relativamente poco contacto con los europeos y cuyas costumbres son muy semejantes a las existentes antes de la conquista de América, y las de los Estados en que en la actualidad pre-

domina el elemento indígena. Entre estos dos extremos, existen grupos de población aborigen que han tenido prolongado contacto con la civilización europea, pero que viven todavía en tribus en los campos y conservan su cultura tradicional con muy escasas modificaciones; hay grupos, en circunstancias más o menos análogas, para los cuales se han reservado territorios; otros que viven, después de haberse dispersado la tribu, en territorios que desde mucho tiempo atrás han pasado a ser propiedad de europeos, a quienes los indios proporcionan diferentes servicios o pagan rentas en distintas formas, para poder continuar ocupándolos; y grupos que, en los últimos años, han beneficiado de las disposiciones de la reforma agraria.

Así, es natural que ninguna política, por amplia que sea, pueda aplicarse, en efecto, a esta variedad de condiciones; por tanto, para dar un resultado satisfactorio ha de basarse en un estudio que tenga en cuenta las circunstancias especiales de cada país. La primera tarea importante es un estudio nacional detallado en el que se defina el problema de cada Estado, averiguando, por ejemplo, el número y las condiciones de vida de la población indígena y de las demás personas que puedan asimilarse a la población indígena a causa de sus condiciones de vida y de trabajo, en cuanto esas condiciones den lugar a problemas especiales. Una vez definidas las características y las verdaderas proporciones de esta cuestión en cada país, sería posible examinar, ampliar y coordinar tales estudios sobre una base nacional, regional e internacional, con objeto de determinar las normas especiales que serían necesarias para elevar el nivel de vida de las poblaciones indígenas. Es posible que en esta Conferencia se acuerden medidas, no sólo para reconocer el valor de tales estudios nacionales y de su coordinación en gran escala, sino también para indicar cuál es la ayuda más adecuada que puede prestar la Organización Internacional del Trabajo. Sería de gran utilidad el proceder a estudios y discusiones internacionales para emprender una obra basada en la experiencia adquirida con respecto a situaciones análogas, no sólo en los países americanos sino también en otras partes del mundo; ello permitiría encontrar modalidades apropiadas de cooperación entre Estados vecinos para la solución de problemas que traspasan los límites de las fronteras nacionales.

CAPÍTULO III

EL CÓDIGO INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN LOS PAÍSES AMERICANOS

RATIFICACIONES DE LOS CONVENIOS

Las disposiciones nacionales de protección social, resumidas en el precedente capítulo, han sido perfeccionadas y completadas por la legislación internacional del trabajo adoptada por los Estados de América, legislación que abarca muchos aspectos de la política social¹. De un total de 853 ratificaciones de Convenios internacionales del trabajo registradas a fines de 1939 y correspondientes a todos los países, 216 constituyen la contribución de la naciones americanas. En 1936, época de la Conferencia de Santiago, los países americanos habían efectuado 160 ratificaciones de convenios sobre un total de 661 ratificaciones registradas. Así, en tres años, el número de ratificaciones americanas ha aumentado en un 35 por 100, mientras que, en relación con el total de ratificaciones, se ha elevado apenas de 24,2 a 25,3 por 100. Todavía es más apreciable el progreso de los Estados americanos, en lo que se refiere a reglamentación internacional del trabajo, si se compara su situación con la de hace 10 años: en marzo de 1929 el total de ratificaciones registradas era de 340, de las cuales 28 correspondían a los países americanos, o sea, únicamente el 8,2 por 100.

Los convenios que más ratificaciones han obtenido son, como era de esperar, aquellos que protegen especialmente a los niños y a los adolescentes, fijando una edad mínima de admisión al trabajo, prohibiendo el trabajo nocturno, o exigiendo el previo reconocimiento médico de aptitud para la ocupación de un empleo. Del total de las 216 ratificaciones mencionadas, 50 corresponden a los diez convenios de este grupo general. Sigue a éste, en número de ratificaciones (31), el grupo formado por los 9 convenios relativos a los marinos adultos. Los cinco convenios relativos a la reparación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales han obtenido 27 ratificaciones,

¹ Un cuadro, en el anexo, expone la situación exacta de los países americanos en lo que se refiere a las ratificaciones de los convenios internacionales del trabajo.

y si se añade a ellos los otros cinco convenios destinados a la prevención de tales accidentes y enfermedades, este grupo se convierte en el segundo con 45 ratificaciones. Los cuatro convenios especialmente consagrados a la protección de las trabajadoras han sido objeto de 19 ratificaciones. Por tanto, de los 62 convenios existentes, que representan en total 216 ratificaciones americanas, hay 33 convenios que han obtenido 145 ratificaciones.

Esta concentración de las ratificaciones se explica, en gran parte, por el hecho de que es más fácil ratificar convenios que imponen obligaciones relativamente sencillas (tales como los que se refieren a la prohibición, para toda clase de trabajadores, de ocupar un empleo antes de cumplir una edad determinada o fuera de las horas prescritas) que aprobar aquellos que necesitan un mecanismo relativamente complicado en beneficio de los trabajadores individualmente (tales son los convenios sobre seguros sociales). Los diez convenios que tratan del seguro de enfermedad, vejez, invalidez y supervivientes, sólo han conseguido un total de 12 ratificaciones americanas, y cuatro de ellos todavía no han sido ratificados por ningún Estado de América. Esta variedad de la materia y la complejidad de los convenios también explica, hasta cierto punto, lo que a primera vista parece un « retraso » inexplicable en la ratificación, pues los treinta convenios adoptados por la Conferencia entre 1919 y 1930 han obtenido 196 ratificaciones, mientras que los 32 convenios adoptados entre 1931 y 1938 — incluida toda una serie de convenios sobre seguros sociales y otra de convenios marítimos — únicamente han obtenido 30 ratificaciones.

Existe, sin embargo, otra causa para este retraso. La constitución de la Organización exige que los convenios adoptados por la Conferencia en cada una de sus reuniones se sometan, en los diferentes países, a la autoridad competente (generalmente el Parlamento), dentro del plazo de un año, o en circunstancias excepcionales de 18 meses, a contar de la clausura de la reunión de la Conferencia; pero, como es natural, no prescribe plazo alguno para efectuar la ratificación. En algunos Estados de América ha existido la costumbre de diferir las ratificaciones y estudiar simultáneamente un número considerable de convenios. La República Argentina, por ejemplo, ratificó los convenios núms. 1 a 9 en 1933, y los núms. 10 a 16 en 1936; en Uruguay y Nicaragua ratificaron 30 convenios en 1933 y 1934, respectivamente, y Colombia 24 en 1933; Chile ratificó 8 con-

venios en 1925, 5 en 1931, 6 en 1933 y 14 en 1935. Esta costumbre se explica en parte, debido a que el progreso de la legislación permite ratificaciones simultáneas de grupos de convenios que tratan de temas relacionados entre sí. Y esto no es exclusivo de América, aunque sea más frecuente allí que en otros continentes, pudiendo acarrear serias desventajas, algunas de las cuales ya han sido apuntadas por la Comisión de expertos que examina las Memorias anuales de los Gobiernos sobre la aplicación de los convenios. Pero si la práctica continúa, los vacíos existentes en el cuadro de las ratificaciones americanas pueden desaparecer rápidamente en cualquier momento.

En resumen, puede decirse que si bien el progreso de ratificaciones americanas es bastante satisfactorio en cuanto a su volumen total y a su promedio de aumento, sin embargo, su ritmo es irregular y el número de ratificaciones adicionales insuficiente. Existen muchos países en América que no han ratificado ningún convenio y hay muchos convenios que no los ha ratificado ningún país.

Un estudio de las causas sería de utilidad y de interés, pero resultaría demasiado largo el intentar hacerlo detalladamente en estas páginas. Una de las dificultades más evidentes con que tropieza la ratificación de algunos convenios por ciertos países de América es la limitación que el carácter federal de la constitución nacional puede imponer a la actividad del gobierno central. Esto puede diferir la ratificación hasta que se haya logrado el asentimiento de todas las unidades federales, o incluso puede impedir del todo esta ratificación. Otra causa reside en la naturaleza especial de algunos convenios. Sería ocioso insistir en la ratificación de un convenio sobre minas de carbón en un país donde no existieran tales minas. Sin embargo, otra dificultad más general ¿no consistirá en que los convenios adoptados por la Conferencia no tienen lo suficientemente en cuenta las condiciones especiales de las naciones de América? Si se juzga por el número de ratificaciones efectuadas por ellos, la contestación a esta pregunta es, en general, negativa. Pero es una cuestión que debe tenerse en cuenta. Claro está que la constitución de la Organización requiere de la Conferencia que la tenga presente. De hecho, en múltiples ocasiones la Conferencia ha incluido en los convenios disposiciones especiales respecto a situaciones que, aunque no son peculiares del Continente americano, tienen en él especial importancia. En muchos de los países de América, en el Norte del Canadá y en el Sur de la República

Argentina existen grandes territorios en los que la población está muy diseminada, el desarrollo industrial se encuentra en sus comienzos y las comunicaciones son difíciles, siendo, por tanto, imposible mantener en ellos un mecanismo administrativo complicado y muy eficiente, como el que se mantiene en otras regiones más desarrolladas y de población más densa.

Dándose cuenta de los obstáculos que tales condiciones representan para el cumplimiento íntegro de todas las estipulaciones de un convenio en el territorio nacional, la Conferencia ha estipulado en algunos convenios la aplicación parcial o modificada de sus cláusulas en las regiones en que existen esas dificultades, e incluso a veces, la exención total de su aplicación en dichas regiones. Así se ha hecho, por diferentes procedimientos, en los dos convenios de 1927 (núms. 24 y 25) sobre el seguro de enfermedad, en los de 1929 y de 1932 (núms. 28 y 32) sobre la protección contra los accidentes (dockers), en las medidas de seguridad del convenio de 1937 (núm. 62) (edificación) y en las estadísticas de duración del trabajo y salarios, del convenio de 1938 (núm. 63)¹. La solución que el problema implica no es fácil si la ratificación de un convenio ha de conservar todo su valor; la discusión del problema por una conferencia de Estados en una región donde es de especial importancia, podría proporcionar una valiosa orientación para el futuro.

APLICACIÓN DE LOS CONVENIOS

Esta reseña sobre el progreso de las ratificaciones efectuadas por los países de América induce naturalmente al estudio de las disposiciones que han sido tomadas en esos Estados para dar cumplimiento a las estipulaciones de los convenios ratificados. La conclusión general que se desprende del examen de la información disponible es, sin duda alguna, que la situación al respecto ha ido mejorando constantemente y que, a pesar de las numerosas dificultades que, en algunos casos, han retrasado hasta cierto punto el progreso de las ratificaciones, en ninguna parte fué tan fructífera como en los países americanos la labor legislativa de la Organización Internacional del Trabajo.

La base del sistema existente del control mutuo de las obligaciones que implica la ratificación de los convenios internacionales del trabajo, es el artículo 22 de la Constitución, el cual estipula la presentación, por los Gobiernos de los países que

¹ También se han incluido en otros tres convenios, disposiciones específicas y detalladas para algunos países (ninguno de América).

ratificaron los convenios, de Memorias anuales sobre la aplicación de los mismos. Estas Memorias, que deben presentarse en la forma prescrita por el Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo, deben comprender el período incluido entre el día 1.º de octubre de un año hasta el 30 de septiembre del año siguiente. La Oficina prepara un resumen de las mismas que después pone en conocimiento de la Conferencia. La Conferencia examina al mismo tiempo un informe de la Comisión de expertos ¹, la que se reúne a principios de la primavera de cada año y procede también al estudio de las Memorias recibidas, formulando sus observaciones sobre los puntos en que la aplicación de determinados convenios por ciertos países aparece incompleta, o sobre los que considera necesaria una información suplementaria. La Conferencia, a su vez, nombra una Comisión constituida por sus propios miembros, para que efectúe un nuevo examen de las Memorias anuales, a la luz de las observaciones de la Comisión de expertos.

Las Memorias anuales correspondientes al período de 1937-1938 se referían a 43 convenios que habían entrado en vigor ². Todos los Estados de América que habían ratificado convenios debían rendir las correspondientes Memorias excepto el Gobierno de los Estados Unidos, el cual no estaba obligado, porque los convenios que había ratificado en el año de referencia no habían entrado todavía en vigor.

Respecto a la presentación de las Memorias anuales sobre la aplicación de los convenios, la situación de los Estados de América evidencia un marcado mejoramiento en los últimos años. La Comisión de expertos y la Comisión de la Conferencia referentes a la aplicación de convenios lo señalaban así con satisfacción en su informe de 1936, atribuyéndolo, principalmente, al creciente interés por la obra de la Organización estimulada por la primera Conferencia Regional de los países americanos celebrada en Santiago de Chile a principios de aquel año.

A pesar de este progreso general, todavía en algunos casos

¹ El Dr. César Charlone (Uruguay) es miembro de la Comisión de expertos desde 1934, y en 1936 vino a Ginebra a tomar parte en sus trabajos. Teniendo en cuenta el incesante aumento de ratificaciones de convenios efectuadas por los países del continente americano, el Consejo de administración ha estipulado la creación en la Comisión de un puesto adicional extraeuropeo destinado a un segundo experto de los países americanos. Es de desear que este puesto quede provisto en un futuro cercano.

² El resumen de estas Memorias se encuentra en *The Summary of Annual Reports submitted under Article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation*, edición de 1939.

los países de América experimentan dificultades para la presentación de la Memoria anual, o, por lo menos, para elevarla en la forma prescrita por el Consejo de administración. Así, en el año 1937-1938 el Gobierno de una importante república americana dejó de rendir todas las Memorias que le correspondían.

Son varios los motivos que pueden haber dado lugar a las dificultades experimentadas por esos Estados. En primer lugar, si los Gobiernos no han logrado todavía tomar las medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de un convenio, es probable que duden antes de enviar una Memoria a la que se señale una aplicación incompleta. Las dos Comisiones sobre la aplicación de convenios se han esforzado en salvar esas dificultades de los Gobiernos, expresando sus observaciones de la manera más útil y eficaz posible. Pero Ginebra está muy lejos de los continentes americanos y las relaciones entre los servicios de la Oficina Internacional del Trabajo y las administraciones nacionales de algunos países de América no siempre han sido todo lo estrechas y constantes que hubiera sido de desear. No obstante, las valiosas relaciones, personalmente establecidas en la Conferencia de Santiago, entre algunos miembros de la Oficina y los funcionarios competentes de diferentes administraciones nacionales de los países que tomaban parte en la Conferencia, han contribuido en gran modo al mejoramiento de la situación en este sentido. La Oficina, por su parte, también se ha esforzado en prestar su ayuda, con el creciente empleo del correo aéreo en sus comunicaciones con los Gobiernos de los países americanos. Por último, también existía una dificultad de idiomas, pues hasta hace poco tiempo todos los formularios de Memorias anuales que se enviaban estaban redactados únicamente en los dos idiomas oficiales de la Organización (inglés y francés). Desde 1936, la Oficina envía traducciones españolas de los mismos a los Gobiernos de los países de habla española; innovación que parece haber sido muy apreciada. Pero, como es lógico esperar, las discusiones en esta segunda Conferencia regional de los Estados de América contribuirán a eliminar algunas de las dificultades mencionadas, y, como consecuencia de ello, las Memorias anuales de esos países continuarán mejorando, tanto en cantidad como en calidad.

En lo que se refiere a las medidas tomadas para dar cumplimiento a las disposiciones de los convenios ratificados, un examen de la legislación de los países de América demuestra que, por lo menos en algunos casos, la ratificación de un convenio

internacional del trabajo no representa la simple promesa de mantener un estado de cosas ya existente (como ha sucedido frecuentemente en algunos de los países más industrializados de Europa), sino que, por el contrario, significa una garantía de mejoramiento de la situación existente, a fin de armonizarlos con las cláusulas del convenio ratificado. En realidad, la ratificación de los convenios representa por sí misma un papel importante en el fomento del progreso social, el cual en algunos casos no sigue inmediatamente a la ratificación, sino después de un plazo de varios años. Estos retrasos, a veces dan lugar a críticas por parte de las Comisiones sobre la aplicación de convenios. Es cierto que si se hace un examen estrictamente legal, la obligación de armonizar la costumbre y la ley nacionales con las disposiciones del convenio es efectiva en el momento en que el convenio entra en vigor en el país interesado. Así, tanto la Comisión de expertos como la Comisión de la Conferencia sobre la aplicación de los convenios, han declarado en términos categóricos que se debe considerar que los convenios internacionales del trabajo imponen a las partes contratantes obligaciones específicas en el presente y que no debe considerárseles como meros programas de reformas futuras, pues esta última consideración se ha invocado para debilitar la confianza en los acuerdos internacionales, en general, y en particular, para obstaculizar la colaboración en la obra de la Organización Internacional del Trabajo por parte de los países que cumplen muy estrictamente con sus obligaciones internacionales. Por otra parte, el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas al ratificar un convenio, puede tropezar muchas veces con obstáculos imprevistos. Con frecuencia estos obstáculos son de carácter político, como un cambio de gobierno o la disolución de una legislatura. También puede ocurrir en algunos casos, afortunadamente raros, que un Estado, en su deseo de aportar la mayor contribución posible a la obra de la Organización, ratifique *en bloque* diferentes convenios, sin haber efectuado un examen preliminar de las disposiciones que serían necesarias para su aplicación efectiva. Además, cuando se trate de Estados federales, puede también suceder que en los Tribunales no sea ulteriormente reconocida la constitucionalidad de las reglamentaciones adoptadas en debida forma, con absoluta buena fe y con el propósito de dar efecto a los convenios ratificados. Las dos Comisiones, al subrayar las obligaciones estrictamente legales derivadas de la ratificación, han demostrado una inteli-

gente comprensión tanto respecto de las dificultades a que tienen que hacer frente los Gobiernos de algunos de los países de América, como acerca de la importancia internacional del progreso social que representa el poner de acuerdo la costumbre y las leyes nacionales con las disposiciones de los convenios ratificados, aun en el caso de que este progreso haya tenido un carácter gradual.

Por esto, parece oportuno terminar el presente capítulo con unos cuantos ejemplos recientes del progreso legislativo alcanzado en los países de América como consecuencia de la ratificación de los convenios del trabajo.

En relación con la aplicación del Convenio de Washington sobre duración del trabajo (núm. 1), en *Cuba* la Comisión de expertos observó con satisfacción en 1939 que la discrepancia existente entre el artículo 6 del convenio y la legislación de Cuba, y sobre la cual la Comisión llamó la atención, había quedado suprimida en virtud de la adopción de un decreto, de 13 de abril de 1938¹, estipulando entre otras cosas la remuneración de las horas extraordinarias con un aumento de un 25 por 100, por lo menos, sobre el salario normal. Respecto a la aplicación del convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 3), el 17 de diciembre de 1937 se promulgó una ley reglamentando el seguro de enfermedad-maternidad que cubre a todas las mujeres empleadas en el comercio o en el servicio del Estado, de las provincias, de las municipalidades o de cualquier otra institución oficial.

La promulgación de la ley del trabajo de 1936 en *Venezuela* representa también un importante avance en el terreno de la protección de los trabajadores en un país que, con anterioridad a ese año, tenía una escasa legislación del trabajo. Esta ley, en unión de los reglamentos adoptados en virtud de ella, contiene disposiciones encaminadas a asegurar la aplicación de los cuatro convenios ratificados ya por Venezuela. En 1938 el Gobierno venezolano presentó al Congreso un proyecto de Código del Trabajo que, si se adoptara, constituiría un progreso muy importante.

El *Uruguay* ha ratificado hasta ahora 30 convenios. La legislación nacional ha sido armonizada gradualmente con la mayor parte de esos convenios, y varios proyectos de ley están pendientes en el Congreso con objeto de efectuar las reformas

¹ Decreto núm. 798, Sección 40.

necesarias para conseguir una armonía completa en los casos en que todavía existen discrepancias. Entretanto se ha dictado una ley el 9 de mayo de 1939 estipulando el pago a los marinos de una indemnización contra el paro resultante de naufragio, de acuerdo con el convenio (núm. 8) sobre este asunto, ratificado por el Uruguay.

Respecto al convenio (núm. 26) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, Chile, México y Uruguay han promulgado una legislación posteriormente a la adopción del convenio en junio de 1928 que les permitió ratificarlo.

Sería fácil prolongar esta lista de ejemplos, pero parece innecesario hacerlo puesto que la impresión obtenida del estudio de la situación en lo que se refiere a los países americanos, muestra que existe una tendencia general e indiscutible de asegurar gradualmente a los trabajadores y a las mujeres la protección legal contra los abusos inherentes al sistema industrial moderno, y que casi todos estos países, si no todos, cuentan ya en su haber con importantes medidas legislativas resultantes de los convenios votados en Ginebra. Empleando las palabras de la Comisión de expertos diremos que «esto constituye una nueva e importantísima evolución de la obra de la Organización Internacional del Trabajo más allá de los mares».

CAPÍTULO IV

LOS ESTADOS AMERICANOS EN LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

MIEMBROS

Todos los países americanos han contribuido en la obra de la Organización Internacional del Trabajo en el curso de su existencia. Actualmente dieciséis países americanos son Miembros de la Organización: Estados Unidos de América, República Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

De los dieciséis países mencionados, nueve fueron originalmente Miembros de la Sociedad de las Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo en su carácter de firmantes de los Tratados de Paz (Bolivia, Brasil, Canadá, Cuba, Ecuador, Haití, Panamá, Perú y Uruguay), y cuatro fueron invitados por los Tratados a ingresar en dichas instituciones (República Argentina, Chile, Colombia y Venezuela). En 1924, la República Dominicana fué admitida tanto como Miembro de la Sociedad de las Naciones como de la Organización Internacional del Trabajo, y México se adhirió a ambas en 1931. Los Estados Unidos de América se adhirieron a la Organización Internacional del Trabajo en agosto de 1934.

Brasil se retiró de la Sociedad de las Naciones en junio de 1928, pero, a partir de esa fecha, ha continuado siendo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo. Por lo tanto, Brasil se encuentra en la misma posición que los Estados Unidos de América, país que forma parte de la Organización, pero que no es Miembro de la Sociedad.

Otros tres países americanos han anunciado su intención de retirarse de la Sociedad de las Naciones, pero han manifestado que continuarán formando parte de la Organización Internacional del Trabajo: Chile dejará de ser Miembro de la Sociedad en junio de 1940, Venezuela en julio del mismo año, y Perú en abril de 1941. A partir de esas fechas, los mencionados tres Estados se encontrarán igualmente en la misma situación que el Brasil y los Estados Unidos de América.

Seis de los países americanos han sido Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, pero no han sido incluidos en la lista de los presentes Miembros: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Salvador. Costa Rica ingresó en 1920, pero se retiró de la Sociedad a fines de diciembre de 1926 y no ha manifestado la intención de seguir figurando en la Organización Internacional del Trabajo. Aunque ninguna autoridad parece tener competencia para declarar, a falta de una declaración formal por parte del Gobierno de ese país, que legalmente ha dejado de pertenecer a la Organización Internacional del Trabajo, sin embargo, en todo caso, su participación en la obra de la Organización puede considerarse que ha dejado de ser efectiva. Guatemala y Honduras se encuentran en la misma situación que Costa Rica. La del Salvador es bastante parecida, aunque ya ha declarado que considera como válido su carácter de Miembro de la Organización. Paraguay comunicó su retirada de la Sociedad en 1935 y, aunque su situación legal todavía no es clara, ya no participa en las actividades de la Organización Internacional del Trabajo. Nicaragua también se ha alejado de la Sociedad, pero ha declarado formalmente que se retiraba al mismo tiempo de la Organización Internacional del Trabajo. Puede agregarse, sin embargo, que Nicaragua, que ha ratificado treinta convenios, ha decidido expresamente continuar cumpliendo las obligaciones de las ratificaciones a pesar de su retirada. Es de esperar que, como resultado de esta Conferencia, esos seis países volverán a ser nuevamente Miembros activos de la Organización. Sinceramente se desea su colaboración para llevar a cabo la obra internacional y la política social en el Nuevo Mundo.

REPRESENTACIÓN EN LAS CONFERENCIAS ANUALES

De los veintidós países de las Américas, todos, con excepción de uno, se han hecho representar en diversas ocasiones en alguna de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. En la primera reunión de 1919, diecisiete países americanos estuvieron presentes; en la sexta, en 1924, ocho; en la duodécima, en 1929, dieciséis; en la decimoctava, en 1934, catorce; en la vigésimoquinta, en 1939, quince. A primera vista, estos números podrían sugerir que el interés inicial que tuvieron los Estados de América en la obra legislativa de la Organización Internacional del Trabajo disminuyó rápidamente

y que, si bien ha revivido desde entonces, ha fluctuado y todavía no alcanza su primer nivel. De un análisis detallado de la participación de las delegaciones americanas en la Conferencia, se desprende que esto no es en absoluto toda la verdad, y que la participación americana en la Conferencia actual es mayor de lo que lo fué en el pasado.

En primer lugar, han sobrevenido cambios importantes en la distribución de la representación americana en la Conferencia. Por ejemplo, los Estados Unidos de América, México, la República Dominicana y Ecuador estuvieron representados en 1939, pero no eran Miembros de la Organización en 1919; por otra parte, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Salvador, que acudieron a la Conferencia de Wáshington en 1919, estuvieron ausentes de Ginebra en 1939, todos los cuales, con excepción de Haití, ya habían dejado de ser Miembros activos.

La regularidad de la participación de las delegaciones también ha variado considerablemente. Cuatro de los Estados que ahora son Miembros — Estados Unidos de América, Canadá, Chile y México — estuvieron representados en todas las reuniones de la Conferencia celebradas desde su ingreso en la Organización. Venezuela ha faltado solamente a una reunión, Brasil a dos, Uruguay a tres, Cuba a cuatro, y la República Argentina a cinco. El porcentaje de la participación de los demás Miembros americanos varía de 72, para Colombia, Ecuador y Perú, hasta llegar a 20, para Haití.

Al analizar la situación, deberá tenerse en cuenta no solamente el hecho de la participación en la Conferencia, sino también el carácter de la representación, es decir, si la delegación era completa, representando tanto a los empleadores como a los trabajadores y al Gobierno. Las actas demuestran que los Estados americanos han tropezado con serias dificultades para enviar delegaciones completas a la Conferencia. Solamente dos países, Estados Unidos de América y Canadá, han estado siempre representados por delegaciones completas. Otros dos, Cuba y la República Argentina, han enviado delegaciones incompletas en cinco de las reuniones de la Conferencia sobre un total, respectivamente, de 21 y 20 reuniones a las cuales asistieron. Después viene Brasil con 9 delegaciones incompletas sobre un total de 23, y México con 4 sobre 10. Luego viene una rápida disminución, siendo Chile el siguiente en la lista, con 17 delegaciones incompletas sobre un total de 25, hasta que se llega a 4 Miembros de la Organización que nunca han enviado una

delegación completa. En ciertas ocasiones, 5 países han estado representados más completamente de lo que sugieren estas cifras, ya que sus delegaciones, aunque incompletas, incluyeron o un delegado de los empleadores o un delegado de los trabajadores: estos países son: la República Argentina (4 reuniones), Brasil (4 reuniones), Cuba (1 reunión), Uruguay (2 reuniones) y Venezuela (3 reuniones). Es de notar que las delegaciones más completas procedentes de América asistieron a las últimas dos reuniones de la Conferencia. No siempre puede intervenir el Gobierno en el envío a la Conferencia de los representantes de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, ya que pueden surgir dificultades en vista de que tales organizaciones se encuentran todavía en proceso de formación o bien porque existan conflictos entre agrupaciones rivales. No puede hacerse resaltar demasiado la importancia de enviar delegaciones completas dado que esto afecta no solamente a las deliberaciones de la Conferencia, sino que también se refiere al carácter tripartito básico de toda la Organización.

A pesar de que las primeras delegaciones de los Estados de América han tropezado con dificultades por la falta de una representación completa, sin embargo, han tenido una activa y valiosa participación desde los comienzos de la labor de la Conferencia. Sería casi imposible reseñar brevemente las actividades de los delegados americanos en las diversas reuniones; pero se puede tener una idea de su importancia por las funciones electivas de la Conferencia, desempeñadas por un delegado americano con muchísima frecuencia, en tanto que en 4 de las 25 reuniones, el Presidente de la Conferencia ha sido un americano. El hecho de que las delegaciones americanas representen ahora más millones de seres humanos que en las primeras reuniones, así como que recientemente hayan sido más completas, permite que la voz del Nuevo Mundo tenga mayor resonancia en las discusiones de la Conferencia.

REPRESENTACIÓN EN EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

La importancia cada vez mayor de los Estados americanos en la Organización se refleja igualmente en la marcada evolución hacia una representación americana más amplia en el Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Durante los primeros años de existencia de la Organización, los Gobiernos americanos tuvieron solamente dos representantes en el Consejo

de administración; el grupo de los trabajadores contaba con uno y el de los empleadores carecía de representante americano fijo. Esta representación aumentó gradualmente a partir de 1934, cuando el Consejo de administración fué ampliado con el expreso propósito de extender la participación de los países extraeuropeos. El presente Consejo de administración comprende representantes gubernamentales de los Estados Unidos de América, Canadá, Brasil, Chile y México, y un representante de los empleadores de los Estados Unidos de América (y un suplente de Argentina) y un delegado de los trabajadores de los Estados Unidos de América (con un suplente del Canadá). El Presidente del Consejo de administración es actualmente el representante gubernamental de los Estados Unidos de América.

PARTICIPACIÓN EN LA LABOR DE LAS COMISIONES Y DE LAS CONFERENCIAS TÉCNICAS

Unos de los principales medios utilizados por la Organización Internacional del Trabajo para mantenerse en contacto con los países que pertenecen a ella, son las reuniones de las Comisiones y de las Conferencias técnicas, a las que asisten los expertos sobre las diversas materias o los representantes de los grupos especiales de empleadores y trabajadores que se reúnen para efectuar un intercambio de puntos de vista. Desde el principio, los representantes americanos han participado en las reuniones de esta naturaleza, pero en los últimos años se han hecho grandes esfuerzos a fin de proporcionar a los países de América una representación mayor en las Comisiones de expertos y en los organismos similares establecidos para colaborar con la Organización. Como resultado de ello, los representantes americanos han asistido cada vez en mayor número a diversas reuniones y, con frecuencia, han tenido una participación importante en sus trabajos. Algunos ejemplos darán a conocer esta evolución.

La Comisión paritaria marítima, que es uno de los organismos instituidos en los primeros días de la Organización, fué ampliada en 1937 con el expreso objeto de asignar puestos adicionales a los países extraeuropeos. En la Comisión figuran actualmente representantes de los Estados Unidos, Canadá y de la República Argentina, ya sea del grupo de los armadores, bien de los marinos.

La Comisión de Correspondencia para la Higiene Industrial, que es otra Comisión establecida poco después de haber comenzado a funcionar la Organización, contó desde el principio con

dos expertos de los Estados Unidos. Los delegados de los Estados americanos han ido aumentando constantemente y hoy día toman parte nueve expertos en la Comisión pertenecientes a los Estados Unidos de América, así como uno de la República Argentina, uno del Brasil y uno del Canadá. Algunos de esos expertos han prestado gran ayuda a la Oficina en la preparación de la *Enciclopedia de Higiene Industrial*.

La Comisión de Correspondencia para los Seguros Sociales comprende expertos de un considerable número de países americanos: República Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México, Perú, los Estados Unidos de América y Uruguay. Desde la Conferencia de Santiago, la participación de los representantes americanos en la labor de la Comisión fué cada vez mayor. Los expertos de los diversos países de Norte y Sud-América han participado en las tres reuniones de los expertos sobre seguros sociales, celebradas en Ginebra en 1936, 1937 y 1938. En la reunión de 1936 para el cálculo de la incapacidad permanente respecto a los seguros sociales, un experto brasileño y un experto chileno estuvieron presentes y su participación en las discusiones permitió a los de otros continentes formarse una idea sobre los métodos seguidos en los países de América y sobre los resultados obtenidos. Cuatro expertos americanos asistieron a las dos reuniones celebradas en 1937 y 1938 para discutir la inversión de los fondos de las instituciones de seguros sociales. Por lo tanto, estas reuniones permitieron que se examinaran las ideas que actualmente prevalecen y los puntos de vista, tanto de los Estados Unidos como de los países latinoamericanos, especialmente de la República Argentina, Brasil y Chile.

Las Conferencias de los Estadígrafos del Trabajo, que se han celebrado con regularidad, proporcionan un buen ejemplo de la participación cada vez mayor de los Estados americanos en la obra de la Organización: en la primera, celebrada en 1923, acudieron representantes del Brasil, Canadá y Panamá; en la segunda, de 1925, del Canadá y Venezuela; en la tercera, de 1926, de la República Argentina, Canadá y Venezuela; en la cuarta, de 1931, de la República Argentina, Canadá y Estados Unidos de América, así como un observador de Chile; en la quinta, de 1937, de Bolivia, Canadá, Colombia, Chile, Perú, Estados Unidos de América y Uruguay.

Cuando se instituyó, no hace mucho, la Comisión Permanente Agrícola, fué posible apreciar que esta Comisión no podría desempeñar efectivamente su trabajo sin la cooperación de los

países de América, en los cuales la producción agrícola es sumamente importante y presenta muchos aspectos especiales. Por lo tanto, desde el principio se tomaron medidas para lograr una representación adecuada de esos países. A la primera reunión de esta Comisión, celebrada en febrero de 1938, asistieron los delegados de la República Argentina, Brasil, Canadá, México y los Estados Unidos de América; uno de los representantes gubernamentales de México fué designado presidente de la Comisión para ejercer esa función durante los tres primeros años.

La cuestión de las migraciones reviste, sin duda, un gran interés para los países americanos y, como resultado de ello, los representantes americanos han tenido siempre una importante participación en las Comisiones establecidas para estudiar los diversos aspectos de la cuestión, participación que fué en aumento al extender la Organización sus actividades sobre las migraciones. La Comisión Permanente de Migración, que actualmente está compuesta de seis miembros de cada grupo del Consejo de administración y de cuatro expertos permanentes ajenos al mismo ¹, comprende los representantes gubernamentales del Brasil y Chile, así como el delegado de los trabajadores de México. La Comisión de Correspondencia para las Migraciones, creada en 1937, cuenta con la colaboración de los expertos del Brasil y Chile, y actualmente la Oficina está tratando de incluir a los expertos de otros países americanos. Los representantes americanos han participado muy activamente en la Conferencia de Expertos de Cooperación Internacional Técnica y Financiera, relacionada con las migraciones colonizadoras, y que tuvo lugar en Ginebra en marzo de 1938. Asistieron a esta Conferencia los delegados de diez países americanos — República Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. El gran interés que han demostrado los Estados latinoamericanos en la obra de esta Conferencia ha facilitado la colaboración internacional posterior para la solución de los problemas de migración.

Un importante aspecto de los esfuerzos de la Organización al tratar de combatir el paro consiste en la organización de obras públicas, y, en este aspecto, los representantes americanos han tenido gran participación. De acuerdo con una decisión de la reunión

¹ Incluyendo al presidente de la Conferencia Internacional de Emigración e Inmigración, Habana, 1928, Dr. Fernando Sánchez de Fuentes.

de 1937 de la Conferencia, el Consejo de administración nombró, en febrero de 1938, una Comisión Internacional de Obras Públicas. Los Gobiernos de cinco países americanos participaron en la reunión preparatoria de esta Comisión, celebrada en junio de 1938 (Brasil, Canadá, México, Panamá y Estados Unidos de América). La respuesta de los representantes de los países americanos a las actividades que la Comisión Internacional de Obras Públicas se propone desarrollar, ha sido muy alentadora y se espera que su colaboración en la obra de la Comisión será cada vez más completa.

Los representantes americanos también han cooperado de manera eficaz en las tareas de las diversas Conferencias preparatorias celebradas en los últimos años para discutir materias que posteriormente debían ser consideradas por la Conferencia Internacional del Trabajo. La participación de países americanos fué particularmente activa en la Conferencia preparatoria sobre la industria textil reunida en Wáshington, en 1937, y de la que fué Presidente el delegado gubernamental de los Estados Unidos. En el año en curso el delegado gubernamental del Brasil presidió la Conferencia preparatoria sobre la reducción de las horas del trabajo en los ferrocarriles.

Estos ejemplos podrían ser multiplicados y son la prueba, tanto de la mayor y cada vez más efectiva participación americana en este importante aspecto de las actividades de la Organización, como de relaciones cada vez más estrechas de la Organización con los países americanos.

RELACIONES CON LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En sus comienzos, la Oficina tenía escaso conocimiento verdadero de los problemas sociales en los países americanos. Sin embargo, gradualmente esta laguna fué desapareciendo, y en la actualidad pueden ser estudiadas atentamente la legislación social y las tendencias de cada república americana. Al mismo tiempo se han intensificado las relaciones entre los continentes americanos y la Oficina Internacional del Trabajo, a fin de proporcionarles el conocimiento técnico y la asistencia de la Oficina. Esto ha sido posible de diversas maneras.

En primer lugar, cada día son más íntimos los contactos entre los países americanos y la Oficina. El volumen cada vez mayor de correspondencia cambiada entre estos continentes y

la Oficina es una prueba de que miles de americanos están en contacto directo con las diversas actividades de la Oficina.

En segundo lugar, esa continua colaboración ha sido posible mediante el aumento de las actividades de los corresponsales de la Oficina residentes en América. La Conferencia de Santiago reconoció esta realidad y, de acuerdo con una sugestión que hizo, la Oficina ha tratado de aumentar su contacto con los países americanos, aumentando el número de sus representantes en los mismos. Actualmente, además de la Oficina de Correspondencia en Wáshington y de los corresponsales nacionales en Buenos-Aires, Río de Janeiro y México, todos los cuales existían al celebrarse la Conferencia de Santiago, existen otros en La Habana, Caracas, Montevideo y Santiago de Chile, así como también en Colombia y Perú. El trabajo de estos corresponsales corresponde a la necesidad de una información directa procedente de los países americanos. Cuando los recursos lo permitan, la Oficina espera establecer corresponsales en todos los Estados Miembros de América.

En tercer lugar, las misiones de los funcionarios internacionales han servido para reforzar las relaciones entre la Oficina y los países de América. Aquélla no solamente ha podido poner sus conocimientos técnicos a disposición de los países de América de esta manera, sino que sus altos funcionarios y el personal han podido conocer de manera directa e inmediata sus instituciones sociales. En suma, a los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo se les han confiado más de cien misiones en los Estados de América, incluídos los viajes destinados a aumentar y mejorar las relaciones de la Oficina con las organizaciones y personas, oficiales y privadas, o para estudiar problemas sociales particulares y los métodos adoptados para resolverlos, y las visitas de los expertos técnicos de la Oficina destinadas a colaborar con los Gobiernos (a petición de los mismos) en cuanto a cuestiones particulares relativas a la adopción de medidas nacionales para la protección social o para la adaptación de determinadas disposiciones de su legislación a los principios de los convenios internacionales del trabajo. Estas visitas han sido de un gran valor práctico tanto para la Oficina como para los diversos Gobiernos y se espera que en lo sucesivo se amplíe más aún esta forma de colaboración.

Otro aspecto del desarrollo de las relaciones entre la Oficina y los países americanos requiere ser especialmente mencionado. Se trata de que las publicaciones de la Oficina sean fácilmente

accesibles, particularmente a los países sudamericanos. Ya la Conferencia de Santiago recomendó que las publicaciones de la Oficina, que fuesen de especial interés para los Estados americanos, aumentasen tanto su número como su circulación en los idiomas usuales del continente sudamericano, es decir, en español y en portugués. La Oficina ha reconocido la importancia de este problema y, en gran parte, ya ha llevado a cabo esta sugestión. En un aspecto especial, es decir, el de la cooperación, la Oficina ha hecho un gran esfuerzo para proporcionar informes a un amplio público americano. Diversas publicaciones relativas a los problemas discutidos en la Conferencia de Santiago han sido publicadas o están siendo preparadas en español y el nuevo boletín, *La O.I.T. y su actividad*, proporcionará a los lectores de lengua española un sumario útil de las actividades de la Organización. La edición española de la *Revista Internacional del Trabajo* refleja en sus páginas la notable actividad de los países latinoamericanos relativa al progreso de la legislación social, y se tiene la intención de que se publiquen en lo sucesivo más artículos y notas sobre cuestiones de otros continentes y que sean de particular interés para el público de idioma español. Actualmente, la Oficina está tratando de proporcionar al público de lengua portuguesa ciertas publicaciones que son de interés para los brasileños. Tiene la intención de imprimir una edición especial portuguesa de *La O.I.T. y su actividad* y se está preparando una edición portuguesa de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. La Conferencia de Santiago también recomendó la publicación de una edición económica de la historia de los orígenes de la Organización Internacional del Trabajo, lo cual, hasta ahora, no ha sido hecho por completo ya que, en la actualidad, ha debido darse preferencia a las publicaciones e informes referentes a las cuestiones en que también están interesados los países americanos. Sin embargo, se encontrará una útil información sobre la Organización en un folleto de un ex-subdirector de la Oficina y que contiene referencias detalladas sobre la participación de los países latinoamericanos¹. La Oficina todavía no ha podido dar cumplimiento a la recomendación de la Conferencia de Santiago en el sentido de efectuar un estudio dando a conocer ampliamente los esfuerzos realizados

¹ *La Organización Internacional del Trabajo, lo que es y lo que ha hecho*, Fernand MAURETTE. (Este folleto será pronto publicado también en portugués.)

en cada país americano para mejorar sus condiciones sociales. Desde luego esto representa un gran esfuerzo. Pero la Oficina tiene presente dicha resolución y publicará tal estudio tan pronto como disponga del material suficiente.

Un mayor desarrollo, de acuerdo con estos principios, es, desde luego, de utilidad práctica tanto para los países americanos como para la Oficina Internacional del Trabajo. Desgraciadamente, gran parte de esta obra depende de los recursos financieros de la Oficina y una ayuda ininterrumpida de los países de América le permitirá, por consiguiente, aumentar sus servicios en beneficio de ellos. Estos países contribuyen actualmente con el 22 por 100 de los recursos de la Oficina y el pago regular de esta participación permitirá a la Oficina servir de una manera más eficaz al Nuevo Mundo.

APÉNDICE

Ratificación de los Convenios internacionales del trabajo

Año de la adopción	Número y título del convenio	Número total de ratificaciones		Ratificaciones de los Países de América con totales para cada país													
		Todos los países	Países de América	33	30	30	26	24	23	16	12	9	5	4	4		
				Chile	Nicaragua	Uruguay	Cuba	Colombia	México	Rep. Argentina	Brasil	Canadá	Estados Unidos	Rep. Dominicana	Venezuela		
1919	1. Horas de trabajo (industria).	23	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	2. Paro	31	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	3. Parto	16	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	4. Trabajo nocturno (mujeres) .	31	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	5. Edad mínima (industria) . .	29	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	6. Trabajo nocturno (niños) . .	31	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1920	7. Edad mínima (trabajo marítimo).	32	9	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	8. Indemnización por paro (naufragio)	28	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	9. Colocación de los marinos . .	26	6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1921	10. Edad mínima (agricultura) .	20	6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	11. Derecho de asociación (trabajadores agrícolas)	31	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	12. Reparación de accidentes del trabajo (agricultura)	23	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	13. Cerusa (pintura)	26	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	14. Descanso semanal (industria).	31	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	15. Edad mínima (pañoles y calderas).	32	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	16. Examen médico obligatorio de los niños y adolescentes empleados a bordo	33	9	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	1925	17. Reparación de los accidentes del trabajo	19	6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
18. Enfermedades profesionales . .		30	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
19. Igualdad de trato a trabajadores extranjeros y nacionales en la reparación de los accidentes del trabajo		35	6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1926	20. Trabajo nocturno (panaderías)	11	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	21. Inspección de los emigrantes a bordo	21	4	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1926	22. Contrato de enganche de los marinos	24	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	23. Repatriación de los marinos	17	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1927	24. Seguro de enfermedad (industria), etc.	16	4	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	25. Seguro de enfermedad (agricultura)	11	4	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1928	26. Métodos para fijación de salarios mínimos	22	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1929	27. Indicación del peso en los grandes fardos transportados por barco	35	6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	28. Protección contra los accidentes (dockers) (1929).	4	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1930	29. Trabajo forzoso u obligatorio	19	3	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	30. Horas de trabajo (comercio y oficinas).	10	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1931	31. Horas de trabajo (minas de carbón)	1	—	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1932	32. Protección contra los accidentes (dockers) revisado en 1932)	9	3	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	33. Edad mínima (trabajos no industriales)	7	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

(Continúa en la página siguiente.)

Ratificación de los Convenios internacionales del trabajo (Conclusión)

Año de la adopción	Número y título del Convenio	Número total de ratificaciones		Ratificaciones de los Países de América con totales para cada país												
		Todos los países	Países de América	33	30	30	26	24	23	16	12	9	5	4	4	
				Chile	Nicaragua	Uruguay	Cuba	Colombia	México	Rep. Argentina	Brasil	Canadá	Estados Unidos	Rep. Dominicana	Venezuela	
1933	34. Oficinas de colocación retribuidas	5	2	*	*				*							
	35. Seguro de vejez (industria, etc.)	2	1	*	*											
	36. Seguro de vejez (agricultura)	2	1	*	*											
	37. Seguro de invalidez (industria, etc.)	2	1	*	*											
	38. Seguro de invalidez (agricultura)	2	1	*												
	39. Seguro de muerte (industria, etc.)	1	—													
	40. Seguro de muerte (agricultura)	1	—													
1934	41. Trabajo nocturno (mujeres) (revisado)	14	1							*						
	42. Enfermedades profesionales (rev.)	11	3			*			*	*						
	43. Fábricas de vidrio	7	1			*			*	*						
	44. Paro	3	—													
1935	45. Trabajos subterráneos (mujeres)	21	3			*			*	*						
	46. Horas de trabajo (minas de carbón) (revisado)	1	1			*			*	*						
	47. Semana de cuarenta horas	1	—													
	48. Conservación del derecho a pensión de los migrantes	4	—													
	49. Reducción de las horas de trabajo (vidrio hueco)	6	1						*	*						
1936	50. Reclutamiento de los trabajadores indígenas	3	—													
	51. Reducción de las horas de trabajo (obras públicas)	1	—													
	52. Vacaciones pagadas	2	2						*	*						
1936	53. Certificados de capacidad de los oficiales	8	2							*				*		
	54. Vacaciones pagadas de los marinos	2	1							*				*		
	55. Obligaciones del naviero en caso de enfermedad o de accidente de la gente de mar	2	1											*		
	56. Seguro de enfermedad de la gente de mar	—	—											*		
	57. Horas de trabajo a bordo y composición de las tripulaciones	4	1											*		
1936	58. Edad mínima (trabajo marítimo) (revisado)	5	2							*				*		
1937	59. Edad mínima (industria) (rev.)	1	—													
	60. Edad mínima (trabajos no industriales) (revisado)	—	—													
	61. Reducción de las horas de trabajo (industria textil)	1	—													
	62. Medidas de seguridad (edificación)	—	—													
1938	63. Estadísticas de los salarios y de las horas de trabajo	—	—													

Los siguientes países de América no han ratificado ningún convenio: Bolivia, *Costa Rica, Ecuador, *Guatemala, Haití, *Honduras, Panamá, *Paraguay, Perú, *Salvador. (Los países señalados con un asterisco no son miembros activos de la Organización.)

Los siguientes convenios no han sido ratificados por ningún país de América: núms. 31, 39, 40, 44, 47, 48, 50, 51, 56, 59, 63 (núms. 56, 60 y 62 no han sido ratificados por ningún miembro de la Organización. El núm. 31 ha sido anulado por el núm. 46.)

Revista Internacional del Trabajo

Ninguna persona que se interese por el estudio de las cuestiones sociales puede prescindir de la *Revista Internacional del Trabajo*, publicación mensual de la Oficina Internacional del Trabajo, que contiene artículos de reconocidas autoridades de todos los países sobre cada materia de importancia en el campo de la industria y del trabajo.

En los momentos actuales, el valor de la *Revista* es aún mayor por la especial atención que está prestando a los problemas del trabajo motivados por la guerra. Los números próximos contendrán de manera regular una nueva sección sobre

Legislación social en época de guerra

en la que se presentarán análisis detallados de los cambios originados por la guerra en la legislación del trabajo y en las condiciones sociales de los países beligerantes, así como, en menor escala, pero no sin importancia, en otros muchos países.

El número, **1,25 francos suizos**. Suscripción anual, **12 francos suizos**.

Acaba de aparecer:

El Año Social 1938-39 (Año noveno)

Es un repertorio periódico y completo de todos los hechos que se relacionan con las condiciones del trabajo en distintos países. El primer capítulo resume la actividad de la Organización Internacional del Trabajo durante el período indicado. Los diez capítulos restantes describen la evolución observada durante el año en cuanto a:

Organizaciones profesionales y movimientos sociales. — Movimiento económico. — Condiciones de trabajo. — Seguros sociales. — Remuneración del trabajo. — Empleo y paro. — Migraciones. — Derecho del trabajo. — Condiciones de vida. — Problemas especiales de ciertas categorías de trabajadores.

« Por el criterio objetivo y científico, por las estadísticas que contiene y por la cantidad de documentación que trae, es sin duda una fuente magnífica de orientación y conocimiento para los que quieren formarse un concepto de lo que ocurre en el campo de la sociología y de la economía. »

(*Acción social*, Santiago de Chile.)

« Es un prolijo examen y una contribución seria y eficaz para el estudio del delicado problema que afecta por igual a todas las naciones del mundo. »

(*Veritas*, Buenos Aires.)

Ginebra, 1939.

Precio: **10 francos suizos**.

La Evolución económica y social

Memoria del Director, 1939

Vista de conjunto sobre la situación económica del mundo y sobre el progreso de la legislación social nacional e internacional.

« Pasa, y con justicia, por ser el documento más importante y más leído de los que se editan por los grandes organismos de Ginebra. »

(*El Diario*, Buenos Aires.)

Ginebra, 1939.

Precio: **2 francos suizos**.

Estas publicaciones pueden obtenerse en la Oficina Internacional del Trabajo o en las direcciones que figuran en la página 2 de esta cubierta.

