

CAPÍTULO V

DESOCUPACIÓN, COLOCACIÓN, OBRAS PÚBLICAS, MIGRACIONES

En lo que respecta a estas materias, la Conferencia de Santiago adoptó dos importantes resoluciones, una de las cuales se refiere a la desocupación, su prevención y sus remedios, y la otra, a la inmigración.

Desocupación

El texto de la resolución adoptada por la Conferencia de Santiago sobre la desocupación es el siguiente :

« La Conferencia, después de haber examinado el Informe de la Oficina relativo al problema de la desocupación en los países del continente americano y a las medidas adoptadas para combatirla, hace constar que esas medidas en muchos casos no han podido dar todos sus frutos por falta de una organización permanente del mercado del trabajo, de importancia no sólo para la lucha inmediata contra el paro, sino de una manera general para la buena marcha de la producción y la mejor organización de la economía humana de cada país ;

Pide al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con las proposiciones presentadas por el señor A. Unsain, Delegado gubernamental de Argentina ; el Sr. E. Rebagliati, Delegado gubernamental del Perú, y el Grupo obrero :

- a) Que llame la atención de los Estados americanos Miembros de la Organización sobre la necesidad de desarrollar una red completa de servicios públicos y gratuitos de colocación, tal como lo prevé el Convenio de 1919 sobre el paro, asociando en lo posible a la gestión de esos servicios a las organizaciones patronales y obreras interesadas : sobre la necesidad de fiscalizar severamente la actividad de las agencias comerciales de colocación, no sólo para evitar la explotación de los trabajadores a que la colocación comercial suele dar lugar, sino también para asegurar una coordinación uniforme de la oferta y de la demanda de trabajo, que con frecuencia se halla dificultada por la actividad de esos intermediarios, debiendo tenderse a la supresión completa de las agencias privadas dentro de las condiciones previstas por el Convenio de 1932 sobre las agencias pagadas de colocación.
- b) Que se recomiende a los Estados americanos que no hayan establecido el seguro obligatorio contra la desocupación y no crean llegado el momento de establecer un seguro obligatorio, más o menos completo, estimulen el desarrollo del seguro voluntario contra el paro por medio de una ayuda financiera adecuada a las cajas mutuas obreras, a las cajas paritarias u otras instituciones de previsión contra el paro, organizando para los desocupados de las categorías delimitadas por el Convenio de 1934 sobre indemnización y subsidios a los desocupados y que no estuvieran cubiertos contra la desocupación en virtud del seguro facultativo, un sistema racional de asistencia, distinto de la

asistencia general a los indigentes, y que conforme al Convenio de 1934 podrá consistir en el empleo de los desocupados en obras o trabajos organizados a este efecto.

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

Por otra parte, la Conferencia del Trabajo de los Estados americanos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo acuerda recomendar al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo encargue a la Oficina el estudio de las condiciones y extensión del paro de los Estados americanos, así como de las medidas adoptadas en sus legislaciones en orden a la prevención y reparación de sus consecuencias, organizando para ese objeto un sistema de encuestas que comprenda todos los aspectos del problema y cuya solución se encomendará a los respectivos Gobiernos, a fin de que con esos elementos informativos y con la cooperación de sus expertos y la de los países americanos formule una apreciación técnica sobre el contenido social de las soluciones adoptadas en orden al problema del paro por los países americanos. »

El curso dado por la Oficina y por los diversos países americanos a cada una de las partes de la resolución puede ser brevemente resumido como sigue.

Servicios de colocaciones

Como se observará, la primera parte de la resolución arriba mencionada pide al Consejo de administración que llame la atención de los Estados americanos sobre la necesidad de desarrollar un sistema completo de servicios públicos y gratuitos de colocación, tal como lo prevé el convenio de 1919 sobre el paro, con el objeto de suprimir completamente las agencias privadas de acuerdo con los principios establecidos por el convenio de 1933 sobre las agencias retribuidas de colocaciones.

Algunos países americanos ya han tomado las medidas necesarias para asegurar la organización efectiva de sus servicios nacionales de colocación. En el *Perú*, un decreto de 2 de septiembre de 1938 establece los principios básicos y los detalles relativos a la reglamentación y control de las diversas clases de agencias de colocación, control que se efectúa por conducto del Departamento de Previsión Social. En el *Uruguay*, una orden del 18 de febrero de 1939 creó Comisiones especiales en todos los departamentos gubernamentales con el objeto de coordinar la oferta y la demanda del trabajo ; estas Comisiones funcionarán hasta que sea organizado el servicio público de colocación autorizado por la ley de 11 de junio de 1934. En los *Estados Unidos de América*, el servicio de colocación se ha convertido rápidamente en un sistema nacional que abarca todas las

localidades del país y cuyo trabajo ha adquirido más importancia con relación a sus obligaciones precedentes del nuevo sistema del seguro contra el paro. Al mismo tiempo ha estado desarrollando servicios especializados para la colocación con el objeto de resolver los problemas particulares de la colocación de algunos grupos de trabajadores tales como los jóvenes, ex-combatientes y trabajadores agrícolas. Diversos Estados de los Estados Unidos de América han tomado medidas para controlar las operaciones de las agencias retribuidas de colocaciones. En *Venezuela*, la Ley del Trabajo de 16 de julio de 1936 prevé la organización de un sistema de agencias de colocación consistente en una agencia nacional situada en la capital y agencias subalternas en los centros industriales más importantes. Algunos otros países han prestado considerable atención a los problemas relacionados con la organización del mercado del trabajo. En *Canadá*, por ejemplo, la Comisión Nacional de Colocaciones hizo notar en su último informe la importancia que tiene un servicio de colocaciones reorganizado y modernizado en cualquier plan para solucionar el desempleo e insistió para que se tomaran medidas inmediatas a fin de que el Servicio de Colocaciones del Canadá sea puesto bajo la jurisdicción del Dominio en lo que se refiere a su política y a los principios que lo rigen, con objeto de que el Servicio pueda estar en aptitud de solucionar los problemas de la ocupación desde un punto de vista nacional. La Conferencia Nacional del Desempleo celebrada en *Argentina* en marzo de 1939 subrayó la necesidad de organizar mejor el mercado del trabajo de la nación y sugirió, como una importante contribución para el mejoramiento de la organización, el establecimiento inmediato del número necesario de servicios subalternos de colocación en todo el país, tal como lo prevé la reciente legislación nacional.

Seguro contra la desocupación

En la segunda parte de la Resolución se pidió además al Consejo de administración recomendar a los Estados de América que todavía no hubieren establecido el seguro obligatorio contra la desocupación, que estimulasen el desarrollo del seguro voluntario organizando, de acuerdo con el convenio de 1934, un sistema racional de asistencia de paro distinto de la asistencia general a los indigentes.

El Consejo de administración comunicó esos deseos a los Estados de América, llamando su atención sobre los diversos proyectos de convenio ya adoptados y cuyas disposiciones permiten ciertamente poner en ejecución las medidas recomendadas en Santiago.

Se han obtenido pocos resultados concretos, aunque diversos países americanos han estado prestando considerable atención al problema. El más importante ha sido el de la creación de un sistema federal-estatal del seguro contra el paro en los *Estados Unidos de América* que beneficia aproximadamente a 27.500.000 trabajadores. Este sistema funciona actualmente y se están pagando indemnizaciones en todos los Estados. El *Canadá* tiene todavía las dificultades constitucionales por lo que se refiere a la introducción del seguro nacional contra el paro; pero el Gobierno ha continuado sus esfuerzos para obtener el consentimiento de las diversas provincias a una enmienda al *British North America Act* (Constitución del Canadá), la cual pondría bajo la jurisdicción del Dominio el seguro contra el paro. El Gobierno del Dominio ha anunciado que se está preparando la legislación y que será adoptada tan pronto como se obtenga la cooperación de las tres provincias restantes; dos legislaturas provinciales han adoptado recientemente una legislación que autoriza a sus respectivos Gobiernos para realizar acuerdos con el Gobierno federal en lo que se refiere a la introducción de un sistema de seguro contra el paro.

El desarrollo de los sistemas para aliviar el paro, sistemas que son distintos a la ayuda local para los pobres, ha continuado en los Estados Unidos de América y en el Canadá de acuerdo con los principios generales que ya habían sido establecidos en 1936. Se han hecho esfuerzos tendientes a lograr que estos sistemas federales-estatales de ayuda funcionen lo más eficazmente posible y para tal fin se han efectuado diversas mejoras administrativas. Sin embargo, en vista de la adopción en los Estados Unidos del seguro contra el paro y su posible adopción en el Canadá en un futuro próximo, se espera que pronto tendrá lugar una reorganización considerable de los sistemas para la ayuda contra el desempleo en estos dos países.

Obras públicas

En virtud del tercer apartado de la misma resolución, la Conferencia de Santiago hizo constar los beneficios que se derivarían de una política sistemática de obras públicas tendiente a combatir la desocupación, a elevar el nivel de vida de los trabajadores, y, en lo que respecta particularmente a los países americanos, a facilitar y a intensificar las comunicaciones entre estos países.

Con relación a este apartado de la resolución, es de hacerse notar que la cuestión de la organización de las obras públicas, en sus relaciones con el empleo de los trabajadores, fué inscrita en el orden del día de la reunión de 1937 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Como resultado del examen de este problema, la Conferencia adoptó dos recomendaciones, una sobre la organización nacional de las obras públicas, y otra sobre la colaboración internacional en este orden. Si fueran aceptadas por los Gobiernos de América, se facilitaría en gran medida la realización de los fines indicados en la resolución.

Por otra parte, el Consejo de administración se preocupa actualmente de dar curso a una resolución adoptada por la Conferencia que prevé la creación de una Comisión Internacional de Obras Públicas, compuesta de los Estados Miembros que den efecto a la recomendación relativa a la cooperación internacional en esta materia. Sin embargo, en vista de lo urgente de la labor que debe desarrollar la Comisión, el Consejo de administración manifestó que sería de lamentar la demora que resultaría de seguir el procedimiento normal para la adopción de la recomendación y decidió que todos los Estados Miembros deberían ser convocados sin demora para una reunión preliminar. De acuerdo con lo anterior, en junio de 1938 tuvo lugar la primera reunión preparatoria de la Comisión, en la cual estuvieron representados cinco países americanos (Estados Unidos de América, Brasil, Canadá, México y Panamá). La Comisión redactó un plan uniforme relativo al suministro de informes sobre obras públicas, y el Consejo de administración decidió en octubre de 1938 invitar a los Gobiernos que han aprobado la recomendación sobre la cooperación internacional y que, por consiguiente, son miembros de la Comisión de Obras Públicas, a que comuniquen a la Oficina los informes a que hace referencia la recomendación, de acuerdo, en la medida de lo posible, con el plan redactado

por la Comisión. Hasta ahora, doce países han decidido dar efecto a la recomendación, entre los cuales hay dos americanos (Estados Unidos de América y Colombia) y otros diversos Estados americanos han informado que la recomendación ha sido sometida al examen de las autoridades nacionales competentes.

Varios países del Continente americano están prestando cada vez mayor atención al programa de obras públicas con el objeto de reabsorber el paro y a fin de efectuar el fomento nacional constructivo, y algunos de ellos ya han empezado a preparar programas con el objeto de disminuir las fluctuaciones de la actividad económica nacional. En la *Argentina* se ha encargado al Consejo Nacional de Obras Públicas recientemente establecido, y compuesto de los jefes de los diversos Departamentos gubernamentales, para coordinar la planificación, aprobar, financiar y ejecutar las obras públicas. Por decreto de 19 de enero de 1939, el Presidente del Brasil destinó una importante suma para llevar a cabo un programa especial de cinco años de obras públicas y para la adquisición de material para la defensa nacional. La Comisión Nacional de Colocaciones del *Canadá* recomendó en su primer informe que se elaborase un programa de obras públicas relacionadas con el ciclo de la actividad económica. En las últimas dos sesiones del Parlamento se ha notado una marcada tendencia hacia la elaboración de un programa de obras públicas de gran amplitud para la conservación y desarrollo nacional. En los *Estados Unidos de América*, se ha efectuado un considerable progreso hacia la planificación efectiva de las obras públicas, tanto en lo que se refiere a la jurisdicción nacional como a la de los diversos Estados. La continuación de los programas de la Administración de Obras Públicas y de la Administración de Proyectos de Obras Públicas constituyen ejemplos de las obras públicas nacionales de gran envergadura que tienen por objeto, hasta cierto punto, neutralizar la disminución periódica de la construcción privada y de la actividad económica en general, así como también proporcionar empleo a todos los desocupados capaces de trabajar. Ya se ha hecho algo, tanto en lo que se refiere a la planificación de las obras públicas como a la cooperación de la planificación entre las agencias federales de obras públicas y las estatales y locales. El Presidente anunció recientemente el establecimiento de una Junta Fiscal y Monetaria Federal cuya misión es aconsejar al Presidente sobre una política federal que tenga por objeto la máxima utilización de las obras

públicas y de los diversos gastos gubernamentales tendientes a aumentar el ingreso nacional a un nivel que esté de acuerdo con los recursos del país. En *México*, *Venezuela* y *Uruguay* se han adoptado medidas para llevar a cabo diversos programas de obras públicas y en cuyo desarrollo podrán ser de utilidad los principios establecidos por la recomendación internacional sobre obras públicas (planificación nacional).

Desocupación en los Estados de América

Finalmente, la resolución recomendaba al Consejo de administración encargara a la Oficina el estudio de las condiciones y extensión del paro en los Estados de América, así como de las medidas adoptadas en sus legislaciones en orden a la prevención y reparación de sus consecuencias.

Aunque desde luego la Oficina ha continuado, igual que en el pasado, reuniendo la información sobre los diversos aspectos del problema del desempleo en los países de América, aquélla consideró que uno de los mejores medios para lograr la colaboración de los expertos, tal como lo propone la resolución, consistiría en crear Comisiones de Correspondencia de Colocaciones y del Seguro contra el Desempleo. Por consiguiente, el Consejo de administración decidió crear esa Comisión en 1937, la cual ya está funcionando. La existencia de esta Comisión proporcionará a la Oficina la oportunidad de aumentar gradualmente sus conexiones con los expertos de los países americanos que están estudiando los problemas del desempleo y, con su colaboración, le permitirá proseguir sus estudios sobre el problema del desempleo de estos países, de acuerdo con los puntos de vista expresados por la Conferencia de Santiago.

Migración

Ya que la segunda Conferencia regional de los Estados de América tiene en su orden del día una cuestión especial relativa a la inmigración, se consideró oportuno tratar en el informe sobre esa cuestión lo relativo a la tramitación dada a la resolución relativa a la inmigración adoptada en Santiago. Por consiguiente, toda la información existente sobre esta materia se encuentra en el informe sobre el tercer punto del orden del día.
